

Analiza Programu Odpowiedzialne Państwo

Warszawa, wrzesień 2014

analiza

Fundacji Batorego

policy brief

Batory Foundation

Krzysztof Izdebski

Czekając na otwarte rządy: dostęp do informacji publicznej i jej ponowne wykorzystywanie

Rekomendacje:

- Ujednoczenie systemu dostępu do informacji na wniosek poprzez likwidację procedur dostępu odrębnych od przyjętych w ustawie o dostępie do informacji publicznej.
- Wsparcie państwa dla szkoleń i działań uświadamiających urzędnikom administracji rządowej i samorządowej wagę dostępu do informacji publicznej.
- Biuletyny Informacji Publicznej muszą stać się podstawowym źródłem informacji o wszystkich działaniach państwa na poziomie centralnym i lokalnym, a przepisy jasno określać zakres i termin umieszczania w nich informacji. Należy również wprowadzić sankcje za naruszenie powyższych obowiązków.
- Uproszczenie regulacji dotyczących ponownego wykorzystywania informacji publicznej.

Wstęp

Dostęp do informacji publicznej i jej ponowne wykorzystywanie stanowi podstawowy element otwartych rządów. Zostało to docenione przez kraje tworzące Partnerstwo na rzecz Otwartych Rządów i podpisujące się pod wspólną Deklaracją¹, która stanowi formę zobowiązania do podjęcia określonych działań w celu urzeczywistnienia zasad otwartego rządu. Pierwszy punkt Deklaracji odnosi się do potrzeby zwiększania dostępu do informacji publicznej m.in. poprzez „pro-



FUNDACJA
BATOREGO

IM. STEFANA

pagowanie szerszego dostępu do informacji i ujawniania informacji na temat działań rządu na każdym szczeblu władzy, [...] zwiększenia wysiłku w celu systematycznego gromadzenia i publikowania danych dotyczących wydatków, realizacji podstawowych usług publicznych i działań rządowych”. Otwarty rząd powinien również dostarczać „wysokiej jakości informacji, włączając w to surowe dane, w odpowiednim czasie, w dostępnym i łatwym do znalezienia miejscu, informacji łatwych do zrozumienia i użycia, umożliwiających ponowne wykorzystywanie”.

Fundament prawny

Prawo do informacji publicznej zyskało rangę prawa konstytucyjnego dzięki zapisaniu w art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku² gwarancji w tym zakresie. Przepis ten określa zakres przedmiotowy prawa (definicja informacji publicznej), dopuszczalne ingerencje w obszar prawa do informacji (ograniczenia w dostępie do informacji publicznej) oraz sposób ustanowienia zasad i trybu realizacji tego uprawnienia. Ustawą, która określa ów tryb i zasady dostępu do informacji o działalności władz publicznych, osób pełniących funkcje publiczne oraz innych podmiotów wykonujących zadania publiczne lub gospodarujących mieniem publicznym jest ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej³ (dalej: udip). Postanowienia regulaminów Sejmu⁴ i Senatu,⁵ chociaż mają odrębny charakter, odwołują się wprost do regulacji udip w zakresie dostępu do informacji będących w posiadaniu obu izb parlamentu.

Od 2011 roku funkcjonuje również pojęcie ponownego wykorzystywania informacji publicznej, wprowadzone na skutek implementacji dyrektywy 2003/98/WE Parlamentu

Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r.⁶ w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Należy podkreślić, że przed wejściem w życie znowelizowanej ustawy⁷ o dostępie do informacji publicznej nie istniały żadne, ani prawne, ani faktyczne przeszkody do ponownego wykorzystywania informacji publicznych. Wskazuje się, że wprowadzono rozwiązania, które wbrew intencjom prawodawcy unijnego utrudniły dostęp do informacji publicznej w Polsce⁸. Implementacja wprowadziła procedurę uzyskiwania „zezwolenia” na wykorzystywanie informacji publicznych, a jej kształt jest nadmiernie sformalizowany i preferuje wyspecjalizowane podmioty. Nie zapewniono również stałego dostępu do aktualnych danych, bez potrzeby składania każdorazowo wniosku. Problemu tego nie rozwiązał również Centralny Rejestr Informacji Publicznej⁹, który zbiera jedynie informacje udostępniane jeszcze przed jego stworzeniem.

Problem z realizacją zasady jawności działania władz publicznych

Istnieje wiele praktycznych trudności związanych z realizacją zasady jawności działań władz publicznych wyrażonej w Konstytucji. Część problemów wiąże się ze sposobem interpretacji zapisów ustawy o dostępie do informacji publicznej w sposób zawężający gwarancje konstytucyjne i te wynikające z praw człowieka. Zapisy ustawy wydają się być zgodne z międzynarodowymi standardami legislacji¹⁰ dotyczącymi prawa do informacji i zyskują wysokie oceny ekspertów międzynarodowych. Jak dotychczas, zdecydowana większość postulatów odnosząca się do

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.

³ Dz.U. 2001, nr 112, poz. 1198 z późn. zm.

⁴ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. 2012, poz. 32 i 819 oraz M.P. 2013,„ poz. 62.

⁵ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu, M.P. 2010, nr 39, poz. 542 i nr 57, poz. 771, M.P. 2011, nr 6, poz. 62 oraz M.P. 2012, poz. 558.

⁶ Dz. Urz. UE L 345 z 31 grudnia 2003 oraz zmieniająca ją Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/37/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. zmieniająca dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, Dz. Urz. UE L 175/6.

⁷ Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2011, nr 204, poz. 1195).

⁸ Szereg przykładów wskazano w Raporcie Koalicji na Rzecz Otwartych Rządów (IV 2.2.8).

⁹ Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 26 marca 2014 r. w sprawie zasobu informacyjnego przeznaczonego do udostępniania w Centralnym Repozytorium Informacji Publicznej. Dz. U. 2014, poz. 361.

¹⁰ <http://www.rti-rating.org>.

zmian w przepisach ustawy była uzasadniana potrzebą ograniczenia dostępu do informacji publicznej, a w każdym razie w taki sposób można było ocenić intencje autorów. Zarówno Związek Powiatów Polskich¹¹, jak i Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego we wniosku skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego¹² wykazują chęć ograniczenia dostępu do informacji publicznej poprzez zmianę przepisów ustawy. Intencje takie, być może nieświadomione, można przypisać autorom analizy dokonanej na zamówienie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji¹³, których podstawowym postulatem było zawężenie definicji informacji publicznej poprzez oderwanie jej od wzorca konstytucyjnego i sprowadzenie informacji o działalności organów publicznych wyłącznie do jej wybranych aspektów.

W praktyce występują problemy z dostępem do informacji publicznej z uwagi na powielanie niezgodnych z Konstytucją opinii na temat jej definicji, jednak z pewnością rozwiązaniem tego problemu nie będzie zawężenie tej definicji, a jedynie poprawne stosowanie już istniejących przepisów. Takie podejście, w przeciwieństwie do wymienionych wyżej postulatów zmian, jest zgodne z międzynarodowym standardem szerokiego zakresu obowiązywania prawa do informacji, zakładającym, że prawo do informacji dotyczy:

- wszystkich materiałów znajdujących się w zasobach instytucji publicznych albo przechowywanych w ich imieniu, niezależnie od tego, w jakim formacie są utrwalone i kto je wytworzył,
- bez wyjątku wszystkich instytucji publicznych i wykonujących funkcje publiczne lub finansowanych ze środków publicznych.

Problemem pozostają również niezgodne z ustawą zasadniczą wyłączenia określonych dokumentów spod obowiązywania ustawy

o dostępie do informacji publicznej. W ostatnim czasie uczyniono to m.in. stwierdzając, że katalog pytań oraz pytania zawarte w teście egzaminacyjnym na prawo jazdy nie stanowią informacji publicznej w rozumieniu przepisów udip¹⁴.

Ujednoczenie systemu dostępu do informacji na wniosek poprzez likwidację procedur dostępu odrębnych od przyjętych w udip

Ustawa o dostępie do informacji publicznej w sposób kompleksowy reguluje tryb i zasady dostępu do informacji publicznej, ale w art. 1 ust. 2 dopuszcza, by dostęp do informacji odbywał się na podstawie przepisów innych ustaw, jeżeli odmiennie ukształtowały one procedurę dostępu. Przyjmuje się, że rozwiązania mają być kompleksowe. Przykładem takich regulacji jest ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne¹⁵ czy ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach¹⁶. W obecnym stanie prawnym odrębna regulacja dostępu do informacji obejmuje również tryby ponownego wykorzystywania informacji publicznych. Jest to szczególnie uciążliwe w przypadku danych meteorologicznych, które zgodnie z ustawą z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne¹⁷ mogą być udostępniane i następnie wykorzystywane za dużą opłatą.

Rozproszenie w wielu ustawach przepisów regulujących dostęp do informacji publicznej jest bez wątpienia jednym z mankamentów systemu prawa do informacji w Polsce. Obywatele powinni mieć pewność, w jakim trybie mogą uzyskać wiedzę na temat działalności władz publicznych, w praktyce bowiem często się zdarza, że zamiast uzyskać informację publiczną szybko i bez zbędnych formalności (udip), muszą korzystać ze skomplikowanych i niezrządkiem kosztownych procedur.

¹¹ http://informacjapubliczna.org.pl/11,915,zwiazek_powiatow_polskich_planuje_forsowac_zmiany_w_ustawie_o_dostepie_do_informacji_publicznej.html.

¹² http://db.trybunal.gov.pl/sprawa/sprawa_pobierz_plik62.asp?plik=F-2100562800/K_58_13_wns_2013_11_04_ADO.pdf&syg=K%2058/13.

¹³ http://informacjapubliczna.org.pl/11,880,ekspertyza_zamowiona_przez_maic_odnosnie_zmian_w_ustawie_o_dostepie_do_informacji_publicznej.html.

¹⁴ Ustawa z dnia 26 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o kierujących pojazdami, Dz.U. 2014, poz. 970.

¹⁵ Dz.U. 2010, nr 193, poz. 1287 z późn. zm.

¹⁶ Dz.U. 2011, nr 123, poz. 698 z późn. zm.

¹⁷ Dz. U. 2012, poz. 145 z późn. zm.

Od kultury tajności do kultury jawności – edukacja urzędników wszystkich szczebli

Wiele problemów dotyczących praktyki stosowania przepisów wynika często z fenomenu określanego mianem „kultury tajności”. Instytucje zobowiązane do udostępniania informacji publicznej, w sytuacji, kiedy nie chcą udostępnić informacji, a prawo nie pozwala im na ograniczenie dostępu z uwagi na wartości wskazane w art. 61 ust. 1 Konstytucji, odwołują się do oceny, że żądana przez wnioskodawcę informacja nie stanowi informacji publicznej. Taka praktyka uniemożliwia sprawowanie jakiegokolwiek kontroli nad działalnością instytucji publicznych i nad sposobem gospodarowania przez nie majątkiem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Na krytykę zasługuje również w tym kontekście orzecznictwo niektórych składów sądów administracyjnych odwołujących się do nieznanych Konstytucji i udip pojęć „dokumentu prywatnego” lub „wewnętrznego”, które nie stanowią jakoby informacji publicznej. Spotyka się to ze zdecydowaną krytyką przedstawicieli doktryny, którzy, opisując jedno z rozstrzygnięć Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyłączającego spod pojęcia informacji publicznej dokumenty będące w zasobach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wskazywali, że „jeżeli ten pogląd zostanie utrzymany, będzie to oznaczać jedno z najdalej idących ograniczeń prawa do informacji i zasadnicze utrudnienie dla obywatelskiej partycypacji”¹⁸.

Z wielu monitoringów wynika, że instytucje zobowiązane do udostępniania informacji publicznej nie odpowiadają w ogóle na wnioski w tej sprawie lub czynią to ze znacznym opóźnieniem¹⁹.

Powyższe problemy, których przyczyną jest często brak wiedzy o obowiązujących przepisach, ale również negatywne nastawienie do jawności, mogą być rozwiązane poprzez wpro-

wadzenie obowiązkowych szkoleń oraz kampanii promującej postawy pro-jawnościowe. Materiały szkoleniowe muszą przy tym nawiązywać do standardów prawa międzynarodowego, zasad otwartego rządu i wskazywać na liczne przykłady usprawnienia pracy administracji publicznej dzięki zwiększeniu przejrzystości jej działań.

Biuletyny Informacji Publicznej podstawowym źródłem informacji o wszystkich działaniach państwa na poziomie centralnym i lokalnym. Jasne reguły i sankcje za naruszenie obowiązków

Ustawa o dostępie do informacji publicznej wprowadziła instytucję Biuletynu Informacji Publicznej i wskazała zakres informacji w nim udostępnianych (art. 6 ust. 1 udip, do którego odsyła art. 8 ust. 3 tej regulacji). Zakres ten wskazany został w szeregu innych aktów prawnych, np. w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (oświadczenia majątkowe). Ustawodawca nie zdecydował się jednak na wprowadzenie sankcji za brak BIP-u lub jego nieprawidłowe prowadzenie, co ma swoje konsekwencje w pozbawieniu tego narzędzia przymiotu powszechności. Właściwe prowadzenie BIP-u pozwala również pracownikom podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji publicznej zaoszczędzić czas potrzebny na udostępnienie informacji na wnioski. Jeżeli znajduje się ona w BIP-ie, wystarczy odesłać wnioskodawcę do konkretnego miejsca. Tymczasem z monitoringów prowadzonych przez organizacje pozarządowe wynika, że np. w obszarze związanym z funkcjonowaniem rad gminy w 2008 roku protokoły z posiedzeń rady umieszczano w biuletynach 47% jednostek samorządu terytorialnego województwa śląskiego, w 2010 roku – 77%. Z 16% w roku 2008 do 35% w roku 2010 wzrosła w tym województwie liczba gmin, które publikują protokoły z posiedzeń komisji. Z badania z 2013 roku wynika, że w zasadzie co drugi BIP prowadzony przez urzędy administracji publicznej nie spełnia kryteriów ustawowych²⁰.

¹⁸ B. Banaszak, M. Bernaczyk, *Konsultacje społeczne i prawo do informacji o procesie prawotwórczym na tle Konstytucji RP oraz postulatu „otwartego rządu”*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, t. 8, nr 4, s. 16–39.

¹⁹ Szerzej w Raporcie Koalicji na Rzecz Otwartych Rządów (IV. 2.2.4).

²⁰ Por. http://bonafides.pl/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=539&Itemid=459ring, s. 31.

Usprawiedliwieniem dla tak poważnych uchybień w prowadzeniu BIP pozostaje brak precyzyjnie określonego katalogu danych wymagających opublikowania (art. 6 ust. 1 udiop określa te informacje w sposób niezwykle ogólny) oraz brak wskazania terminów ich udostępnienia. Niezależnie od postulowanych wcześniej działań promocyjnych, wymagana jest zmiana prawa polegająca na jak najbardziej szczegółowym wskazaniu informacji, które publikuje się w BIP, określeniu terminu ich publikacji i wprowadzeniu realnych sankcji za niedopełnienie tych obowiązków.

Zmiana regulacji dotyczących ponownego wykorzystywania informacji publicznej w Polsce Wprowadzone w 2011 roku ustawą nowelizującą udiop regulacje dotyczące ponownego wykorzystywania informacji publicznej należy uznać za archaiczne, zbiurokratyzowane i nieodpowiadające intencjom autorów dyrektywy z 2003 roku. Ponowne wykorzystywanie danych stanowiących informację publiczną musi być, zgodnie z przepisami działu 2a udiop, każdorazowo poprzedzone formalnym wnioskiem, którego termin realizacji ustalono na 20 dni. Procedura zawiera w sobie elementy prawa cywilnego i administracyjnego i pozostaje skomplikowana dla podmiotów niekomercyjnych chcących wykorzystywać dane dla potrzeb obywateli. Dodatkowo, podmioty zobowiązane do udzielania informacji publicznej nadużywają tych przepisów, aby nie udostępnić informacji dziennikarzom lub osobom chcącym skorzystać z prawa do rozpowszechniania pozyskanych informacji. Z lektury przygotowanego przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji projektu zmian²¹ wynika, że procedura ta nie ulegnie zmianie. Oznacza to, że Polska pozostanie w tyle za innymi krajami UE, które udostępniają dane do ponownego wykorzystywania bez nadmiernych obciążeń dla obywateli.

Postulować należy powiązanie ponownego wykorzystywania informacji publicznej z prawem do dostępu do niej, co w praktyce oznacza, że każda udostępniona informacja może być ponownie wykorzystywana bez konieczno-

ści wykonywania dodatkowych czynności (wyjątkiem mogą zostać objęte informacje chronione prawami autorskim osób trzecich). Pilne pozostaje uregulowanie możliwości zawarcia porozumienia między podmiotami chcącymi wykorzystywać dane a urzędem, aby ten dostarczał w określonym czasie bieżąco aktualizowane dane. W obecnym stanie prawnym jest to niemożliwe, a sytuacja ta powoduje, że prawo do ponownego wykorzystywania informacji publicznej w Polsce pozostaje wyłączone pustym sloganem.

Krzysztof Izdebski – ekspert prawny Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska specjalizujący się w dostępie do informacji publicznej, przeciwdziałaniu korupcji i prawie administracyjnym. Udziela porad w sprawach związanych z dostępem do informacji publicznej. Autor publikacji dotyczących prawnych aspektów kontroli społecznej oraz dostępu do informacji publicznej.

Kontakt: krzysztof.izdebski@siecobywatelska.pl.

²¹ <http://legislacja.rcl.gov.pl/lista/1/projekt/220632/katalog/220634>.