



**PIERWSZY PREZES
SĄDU NAJWYŻSZEGO
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

BSA I-021-537/15

Warszawa, dnia 25 stycznia 2016 r.

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz. AP-113-30/16

Data wpływu 26.01.2016 r.

**Pan
Adam Podgórski
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu**

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 28 grudnia 2015 r., GMS-WP-173-292/15 uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do **rządowego projektu ustawy o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego**.

Z poważaniem

Prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf

Warszawa, dnia 25 stycznia 2016 r.



SĄD NAJWYŻSZY
BIURO STUDIÓW i ANALIZ
Pl. Krasińskich 2/4/6, 00-951 Warszawa
BSA I-021-537/15

OPINIA

o rządowym projekcie ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego

Projektowane przepisy mają służyć implementacji do polskiego porządku prawnego postanowień dyrektywy 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz.Urz. UE L 345 z 31.12.2003, s. 90) zmienionej dyrektywą 2013/37/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. zmieniającą dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz.Urz. UE L 175/1). Proponowane rozwiązania odpowiadają celom przyjętym w aktach prawa Unii Europejskiej i nie budzą zasadniczych wątpliwości merytorycznych, ani formalnych. Należy jednak zwrócić uwagę na kilka istotnych wątpliwości.

Zgodnie z treścią projektu, jeżeli podmiot, do którego skierowano wniosek o ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego określa warunki tego wykorzystywania albo wysokość opłat z tego tytułu, powinien złożyć wnioskodawcy ofertę (art. 22 ust. 1 pkt 3 i art. 23 ust. 1 pkt 1 projektu). Z kolei odmowa wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie wspomnianych informacji następuje w formie decyzji administracyjnej (art. 22 ust. 1 pkt 4 i art. 23 ust. 1 pkt 3 projektu). Stosuje się do niej przepisy kodeksu postępowania administracyjnego oraz – z niewielkimi modyfikacjami – przepisy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Z treści projektu nie wynika, w jaki sposób należy rozumieć pojęcie oferty zawarte w powołanych przepisach oraz na podstawie jakich norm należy rozstrzygać problemy, które mogą się w praktyce pojawić w relacjach między składającym ofertę, a jej adresatem. W uzasadnieniu projektu (s. 19, drugi akapit) zawarto jednoznaczne stwierdzenie, że zastosowanie znajdą w tym zakresie przepisy kodeksu cywilnego

(art. 66 i n.). Wskazano również, że „w przypadku naruszenia warunków określonych w umowie zastosowanie znajdą ogólne zasady odpowiedzialności cywilnoprawnej.”

Powyższe, jednoznaczne i mające znaczące konsekwencje stwierdzenia, nie mają oparcia w przepisach projektu. Stosowanie kodeksu cywilnego w sprawach należących do materii prawa administracyjnego powinno znaleźć odzwierciedlenie w jednoznacznym przepisie ustawy. Ze względu na specyfikę problematyki projektu celowe byłoby wskazanie, że kodeks cywilny stosuje się nie wprost, ale odpowiednio.

Również w razie przyjęcia, że między wnioskodawcą a podmiotem zobowiązanym powstaje umowny stosunek cywilnoprawny, konieczne byłoby wyraźne wskazanie tego w przepisie ustawy. Zasadne byłoby również uregulowanie przynajmniej niektórych kwestii związanych z powyższą umową. W szczególności powstają wątpliwości o dopuszczalną jej treść. Jeżeli odpowiedzialność za naruszenie warunków wykorzystywania informacji sektora publicznego ma następować na podstawie przepisów o nienależytym wykonaniu zobowiązania, uzyskanie odszkodowania wymagać będzie wykazania szkody, co w praktyce może być trudne. Powstaje pytanie, czy w treści oferty i zawartej na jej podstawie umowy można przewidzieć karę umowną. Jest to wyłącznie jedno z możliwych postanowień kontraktowych, które mogą budzić wątpliwości. Ze względu na obowiązującą w prawie cywilnym swobodę umów, liczba możliwych problemów jest potencjalnie nieograniczona. Jeżeli zatem przyjąć, że udostępnianie informacji powinno następować na podstawie umowy cywilnoprawnej, celowe byłoby określenie jej wzoru np. w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy.

Wydaje się jednak, że samo założenie, zgodnie z którym stosunek między wnioskodawcą a podmiotem zobowiązanym powinien być oparty na cywilnoprawnej konstrukcji złożenia i przyjęcia oferty, a następnie powstania umowy regulowanej normami prawa prywatnego, wydaje się nie odpowiadać specyfice sytuacji objętych regulacjami projektu. Dotyczy on wykorzystywania informacji pochodzących ze sfery publicznej, a jedną ze stron stosunku prawnego, powstającego w związku z ich wykorzystywaniem jest zawsze emanacja państwa. Ze swej istoty zagadnienia te należą do dziedziny prawa administracyjnego i powinny być regulowane jego normami. Nie wydaje się celowe, aby sankcje za naruszenie przepisów o ustawy miały charakter cywilnoprawny, a spory dotyczące tego zakresu – były rozstrzygane przez sądy powszechne w postępowaniu cywilnym. Bardziej celowe wydaje się zachowanie w tym zakresie wyłącznie regulacji prawa administracyjnego.