

Artur Legień
ul. Bratnia 12
43-354 Czaniec

Aby racjonalnie dokonywać własnych wyborów potrzebuję informacji. Kluczem do społeczeństwa obywatelskiego jest dostęp do informacji publicznej oraz edukacja. W związku z przystąpieniem do konsultacji publicznych rządowego projektu ustawy o jawności życia publicznego, niniejszym składam swoją opinię na temat niektórych z projektowanych regulacji.

I. Art. 2 ust. 1 pkt. 9 – definicja osoby pełniącej funkcję publiczną

„osoba pełniąca funkcję publiczną – osoba, o której mowa w art. 115 § 19 Kodeksu karnego;”

Uregulowanie definicji osoby pełniącej funkcję publiczną w projektowanej regulacji oceniam pozytywnie.

W obowiązujących przepisach brak jest legalnej definicji osoby pełniącej funkcję publiczną dla potrzeb prawa do informacji. Często zachodzi więc potrzeba rozstrzygnięcia tej kwestii na drodze sądowej, co wydłuży czas otrzymania informacji przez zainteresowaną osobę. Niemniej jednak za złe rozwiązanie uważam zdefiniowanie osoby pełniącej funkcje publiczne przy zastosowaniu definicji instytucjonalnej z pominięciem w ten sposób osób zdefiniowanych funkcjonalnie.

II. Art. 20 ust. 2 i ust. 3 – opłata

„Podmiot, o którym mowa w ust. 1, w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, zawiadamia wnioskodawcę o wysokości opłaty.

3. Udostępnienie informacji zgodnie z wnioskiem następuje po upływie 14 dni od dnia uiszczenia opłaty przez wnioskodawcę, chyba że wnioskodawca w tym terminie:

- 1) nie uiszczy opłaty, o której mowa w ust. 1, o wysokości której został zawiadomiony przez podmiot obowiązany do udostępnienia;
- 2) dokona zmiany wniosku w zakresie sposobu lub formy udostępnienia informacji;
- 3) wycofa wniosek.”

Projektowane regulacje godzą bezpośrednio w konstytucyjne prawo do uzyskiwania informacji o działalności władz publicznych.

Uważam, że obowiązujące dotychczas przepisy są lepsze, ponieważ stawiają wartość jawności wyżej aniżeli opłat. Zgodnie z art. 15 ustawy o dostępie do informacji publicznej wyznaczenie opłaty związanej z dodatkowymi kosztami udostępnienia informacji publicznej nie stoi na przeszkodzie udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem - w terminie 14 dni od poinformowania o wyznaczeniu opłaty, chyba że wnioskodawca dokona w tym terminie zmiany wniosku w zakresie sposobu lub formy udostępnienia informacji albo wycofa wniosek.

Projektowane przepisy zakładają zmianę charakteru opłaty - uiszczenie opłaty ma być warunkiem do udostępnienia żądanej przez osobę wnioskującą informacji. Daje to podmiotom obowiązanych do udostępnienia informacji kolejne pole do arbitralnych rozstrzygnięć i ograniczenia prawa do informacji.

W świetle obecnego art. 15 ustawy o dostępie do informacji publicznej nie budzi wątpliwości, że wyznaczenie opłaty związanej z dodatkowymi kosztami udostępnienia informacji publicznej nie stoi na przeszkodzie udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem - w terminie 14 dni od poinformowania o wyznaczeniu opłaty, chyba że wnioskodawca dokona w tym terminie zmiany wniosku w zakresie sposobu lub formy udostępnienia informacji albo wycofa wniosek. Projektowany art. 20 ust. 3 ustawy zakłada zmianę charakteru opłaty. Uiszczenie opłaty będzie warunkiem do udostępnienia żądanej przez osobę wnioskującą informacji. Uważam, że taka regulacja jest niedopuszczalna, gdyż w sposób znaczący uderzająca w praktyczną możliwość korzystania z konstytucyjnego prawa do informacji.

Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami akt wyznaczający opłatę związaną z dodatkowymi kosztami udostępnienia informacji podlega kontroli sądowej. Oznacza to, że w przypadku nieuzasadnionego nałożenia opłaty osoba czyniąca użytek z prawa do informacji nie pozostaje bezbronna, jeśli idzie o możliwość nałożenia przez władze publiczne dolegliwości finansowej. Jednakże nie stoi to na przeszkodzie realizacji prawa do informacji, gdyż udostępnienie informacji toczy się niezależnie od tego. Jest to istotna gwarancja dla osób korzystających z prawa do informacji, gdyż oddziela konsekwencje finansowej dolegliwości od realizacji konstytucyjnego uprawnienia. Po pierwsze, mając świadomość, że zaskarżenie opłaty będzie wiązało się z około 3-letnimi postępowaniami sądowymi (zakładając, że sprawa trafi do NSA) i wstrzymaniem

realizacji wniosku, osoby korzystające z tego prawa mogą nie być zainteresowane kwestionowaniem opłat z uwagi na to, że po tym czasie informacja przestanie być dla nich aktualna. To zaś może sprawić, że osoby korzystające z tego prawa będą wycofywały wniosek, a tym samym zaprzestaną - wskutek postawionych barier formalnych - korzystania z konstytucyjnego prawa. Nie sposób wskazać jaki jest sens obecnej regulacji. Obecnie podmiot zobowiązany może egzekwować wyznaczoną opłatę kierując powództwo do sądu powszechnego, więc istnieją instrumenty prawne, żeby nałożoną opłatę wyegzekwować. Poza tym, udostępnianie informacji przez władze jest podstawowym obowiązkiem władz publicznych, związanych z tym, że Polska jest demokratycznym państwem prawa (art. 2 Konstytucji RP) oraz związanym z zagwarantowanym w art. 61 Konstytucji RP prawem do informacji. Z tego powodu udostępniania informacji nie można traktować jako usługi, którą należy uprzednio opłacić. Sens wyznaczania dodatkowych kosztów wiąże się zaś z sytuacją, gdy nietypowy wniosek rodzi po stronie adresata dodatkowe koszty, zatem chodzi o to, żeby tymi dodatkowymi kosztami nie obciążać podmiotu zobowiązanego, a wnioskodawcę. Cel ten jest skutecznie realizowany w świetle obecnie obowiązujących regulacji - gdy podmiot zobowiązany może egzekwować dodatkowe koszty. Nie można zapominać, że to właśnie podmiot publiczny, z uwagi na swoją pozycję dominującą, ponosi ryzyko tego, że opłata zostanie udostępniona dopiero wskutek pozwania i wyroku zasądzającego koszty na rzecz powoda. Z tego powodu nie ma podstaw zmiana obecnych regulacji prawnych.

III. Art. 21 ust. 2 – odmowa udostępnienia informacji publicznej

„W przypadku gdy wnioskodawca w sposób uporczywy składa wnioski, o których mowa w art. 16 ust. 1, których realizacja ze względu na ilość lub zakres udostępnianej informacji znacząco utrudniłaby działalność podmiotu obowiązującego do udzielenia informacji publicznej, podmiot ten może odmówić udostępnienia informacji publicznej”.

Uważam, że zaproponowana regulacja zjawiska uporczywego składania wniosków w drodze ustawowej jest niebezpieczna dla samej istoty dostępu do informacji publicznej. Projektowana regulacja dopuszcza bowiem ograniczanie prawa do informacji z uwagi na przesłankę, której kryteria nie zostały w ustawie zdefiniowane. Jest to niedopuszczalne, w świetle art. 61 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenie konstytucyjnego prawa. Ponadto zaproponowane brzmienie przepisu z jednej strony wprowadza aspekt uznaniowości czym jest składanie wniosków w sposób uporczywy i czym jest utrudnianie działalności podmiotu, i pozostawia ocenę tych kwestii samemu podmiotowi zobowiązanemu do udostępnienia informacji. Z drugiej strony, jest sprzeczne

z Konstytucją RP, która stanowi, że ograniczenie prawa do informacji może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

Uważam także, że proponowane brzmienie przepisu Art. 21 ust. 2 ustawy o jawności życia publicznego daje podmiotom zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej pole do nadużyć i w ten sposób uniemożliwia realizację konstytucyjnych uprawnień. Należy stwierdzić, że ewentualne spory w tym zakresie oceniać będzie organ odwoławczy lub w dalszej kolejności sąd administracyjny, co znacznie wydłuży czas oczekiwania na informację.

Ponadto uważam, że projektowane przepisy art. 21 ust. 2 i art. 4 ust. 2 stoją we wzajemnej sprzeczności. Z jednej strony podmiot zobowiązany nie ma kompetencji do badania interesu prawnego lub faktycznego, a z drugiej strony ma kompetencję do odmowy udostępnienia informacji w uwagi na „sposób” składania wniosków.

Prawo do informacji ma na celu wyłącznie i tylko kontrolę władzy publicznej przez podmioty tej władzy podlegające. To jedyny cel prawa do informacji, ale niezwykle pojemny. Jeżeli natomiast ktoś realizuje to w całkiem innym celu, można ewentualnie mówić o nadużywaniu trybu dostępu do informacji. W orzecznictwie sądowym znajdziemy wyroki, które odnoszą się do nadużywania trybu dostępu do informacji publicznej. Sądy administracyjne w swoim orzecznictwie zwracają uwagę na następujące kwestie:

- „Oczywistym przy tym jest, że granice tzw. paraliżu pracy jednostki są płynne, lecz w każdym razie dostęp do informacji publicznej nie może wywoływać nawet zbliżenia się do niego, bo nie jest wartością wyższą. Organy administracji publicznej wszak mają inne zadania – o dużym ciężarze społecznym, których zaniedbanie mogłoby pociągnąć za sobą dotkliwe skutki. Nie leży to w interesie społecznym” - wyrok NSA z dnia 15.6.2016 r., I OSK 3288/14.
- „Mając na uwadze powyższe, ogólnie rzecz ujmując, nadużyciem prawa jest zatem wykorzystywanie instytucji prawnej wbrew jej celowi i funkcji. (...) Wnoszenie zatem do sądu administracyjnego skargi, która nie ma służyć rozstrzygnięciu realnego sporu między stronami bądź kontroli legalności działania (bezczynności administracji) czy której rozstrzygnięcie nie będzie rzutowało na prawa lub obowiązki stron – może być oceniane pod kątem nadużycia prawa” - post. NSA z dnia 16.10.2015 r., I OSK 1992/14.
- „W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazano, że "nadużycie prawa dostępu do informacji publicznej polega na próbie skorzystania z tej instytucji dla osiągnięcia celu innego niż troska o dobro publiczne, jakim jest prawo do przejrzystego państwa i jego struktur, przestrzeganie prawa przez podmioty życia publicznego, jawność działania

administracji i innych organów władzy publicznej" (zob. wyrok NSA z dnia 23 listopada 2016 r., I OSK 1601/15). Podobnie jak w sprawie, w której zapadł wskazany wyrok NSA z dnia 23 listopada 2016 r., działanie wnioskodawcy oraz ilość i treść złożonych wniosków o udostępnienie informacji publicznej znanych sądowi z urzędu – w niniejszej sprawie nie świadczy o zamiarze uzyskania informacji publicznej w celu jej wykorzystania dla dobra wspólnego. Może natomiast wysoce świadczyć o chęci uzyskania przez pełnomocnika wnioskodawcy wynagrodzenia zwielokrotnionego przez ilość generowanych skarg na bezczynność” – wyrok NSA z dnia 14.02.2017 r., I OSK 2642/16.

- „Nadużycie prawa dostępu do informacji publicznej polega na próbie skorzystania z tej instytucji dla osiągnięcia celu innego niż troska o dobro publiczne, jakim jest prawo do przejrzystego państwa i jego struktur, przestrzeganie prawa przez podmioty życia publicznego, jawność działania administracji i innych organów władzy publicznej. Działanie wnioskodawcy oraz ilość i treść złożonych wniosków o udostępnienie informacji publicznej nie świadczy o zamiarze uzyskania informacji publicznej w celu jej wykorzystania dla dobra wspólnego. Może natomiast świadczyć o chęci uzyskania przez pełnomocnika wnioskodawcy wynagrodzenia zwielokrotnionego przez ilość generowanych skarg na bezczynność” – wyrok NSA z dnia 23.11.2016 r., I OSK 1601/15.
- „ustawa nie zawiera jednak systemowych ograniczeń przeciwdziałających nadużywaniu prawa do uzyskania informacji. Udostępnienie informacji publicznej wiąże się zawsze z zaangażowaniem personelu urzędniczego i określonych środków technicznych. Związane z tym obowiązki administracji nie są wobec tego obojętne dla efektywności wykonywania innych zadań publicznych. Zakres obowiązku informacyjnego państwa powinien być ukształtowany w taki sposób, aby zapewnić równowagę między korzyściami wynikającymi z zapewnienia dostępu do informacji a szeroko rozumianymi kosztami, jakie muszą ponieść w celu jego realizacji podmioty zobowiązane. Nadużywanie prawa do informacji może bowiem ograniczać dostęp do niej innym podmiotom i zakłócać funkcjonowanie urzędu (zob. Nadużywane prawa do informacji publicznej – Uwagi De Lege Lata i De Lege Ferenda, Agnieszka Piskorz – Ryń, Kontrola Państwowa nr 6/2008). Dotyczy to zwłaszcza sytuacji gdy intencje składającego wniosek nie mieszczą się w założeniach aksjologicznych, które legły u podstaw omawianej regulacji prawnej , w tym jeśli wniosek ma na celu udręczenie podmiotu rozpatrującego. Z sytuacją taką mamy do czynienia w niniejszej sprawie, bowiem wnioskodawca złożył do urzędu gminy kilkaset wniosków o udostępnienie informacji publicznej, a w niektórych sprawach znanych sądowi z urzędu, zarzuca wójtowi i urzędnikom gminy łamanie prawa, przy czym zarzuty te nie są oparte na żadnych

udokumentowanych podstawach (zob. sprawa o sygn . I OSK 655/12).” – wyrok NSA z 30.8.2012 r., I OSK I OSK 799/12.

- „Badając wiele spraw dotyczących problematyki dostępu do informacji publicznej tutejszy Sąd często jest świadkiem nadinterpretacji przez wnioskodawców udip. Jeśliby więc intencją wnioskodawcy w niniejszej sprawie było otrzymanie danych, z których zamierzałby korzystać w przyszłości w postępowaniach gospodarczych prowadzonych przeciwko pytanemu podmiotowi, to istotnie wykładnię przepisów udip, proponowaną przez skarżącego, należałoby traktować jako pozostającą w sprzeczności z ideą dostępu do informacji publicznej, prowadzącą wręcz do jej wypaczenia. Pamiętać bowiem należy o tym, że art. 61 Konstytucji RP ma na celu zagwarantowanie obywatelom, możliwości sprawowania kontroli nad organami władzy. Ma więc w efekcie prowadzić do poprawy funkcjonowania organów władzy, przekładając się na poprawę działania całego Państwa. Tylko więc taki cel, co do zasady, winien przyświecać wnioskodawcy. Nie powinien nim być zaś cel polegający na zdobyciu informacji przydatnych, w prowadzonej przez wnioskodawcę, lub podmioty przez niego (lub przez kancelarię prawną, w której jest zatrudniony, lub z którą współpracuje) reprezentowane, działalności gospodarczej, tj. takiej informacji, która mogłyby zostać wykorzystana do swoistej walki gospodarczej z kontrahentem w obrocie gospodarczym” – wyrok WSA w Warszawie z dnia 7.12.2016 r., II SA/Wa 1496/16.

Uważam, że w ustawie o jawności życia publicznego nie powinno się kwestii nadużywania trybu dostępu do informacji publicznej regulować. W sytuacjach wątpliwych, a zawsze są to kwestie bardzo indywidualne, powinno się tę kwestię pozostawić to do oceny sądów administracyjnych.

Artur Legień