



ANALIZY & OPINIE

W uzasadnieniu projektu ustawy o jawności życia publicznego deklaruje się, że celem nowego aktu jest m.in. uporządkowanie obecnie istniejących przepisów dotyczących przejrzystości zarządzania państwem i jego majątkiem, w tym ujęcie w jednym akcie prawnym dotychczasowych przepisów ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz ustawy z 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa. Jednak w tym samym uzasadnieniu potwierdza się, że w przypadku dostępu do informacji publicznej uporządkowanie ma polegać przede wszystkim na powieleniu w nowej ustawie dotychczasowych rozwiązań z uchylanej ustawy o dostępie do informacji publicznej. Dodajmy że zachowana pozostaje nie tylko treść przepisów, ale również struktura aktu. Dodatkowo przedmiot przepisów o dostępie do informacji publicznej tylko częściowo pokrywa się z innymi zmieniającymi ustawami, tj. w zakresie dotyczącym ujawniania informacji. Powstaje więc naturalne pytanie, czy występuje wystarczająca przyczyna przyjmowania nowego aktu prawnego, tym bardziej że według zasad techniki prawodawczej każdą decyzję o przygotowaniu projektu ustawy powinna poprzedzać wieloaspektowa analiza, czy występuje potrzeba interwencji ustawodawcy. Jednak główny sprzeciw budzą nowe rozwiązania dotyczące ograniczania prawa do informacji publicznej.

Pozbawienie prawa do prywatności

W projekcie powiela się dotychczasowe rozwiązanie, według którego ograniczeniami prawa dostępu do informacji publicznej są: ochrona prywatności osoby fizycznej oraz tajemnica przedsiębiorcy, ale jednocześnie wskazuje się, że ograniczenia te nie dotyczą postępowań administracyjnych.

W projekcie w ogóle nie posłużono się kategorią ochrony danych osobowych. Tak samo jak w obecnej ustawie o dostępie do informacji według projektu ochrona danych osobowych nie jest więc odrębną podstawą ograniczenia prawa do informacji, a zatem dane osobowe podlegają ochronie jedynie w ramach prywatności osoby fizycznej. W związku z tym zaproponowane rozwiązanie może pozbawić obywateli gwarancji poufności danych osobowych na ich temat znajdujących się w aktach indywidualnej sprawy administracyjnej. Dotyczy to sytuacji, gdy obywatel jest stroną lub innym uczestnikiem postępowa-

nia, czy też z jakiegokolwiek innej przyczyny informacje o nim znalazły się w dokumentach w postępowaniu administracyjnym. Prawo do informacji publicznej przysługuje każdemu, a w zatem przypadku realizacji tego prawa projekt wyłącza możliwość powołania się na prywatność osoby fizycznej, jednocześnie nie przewidując innych całościowych mechanizmów ochrony danych osobowych zgromadzonych w

konkurencyjnym. Zresztą o jakości projektu świadczy odwołanie się w nim do przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Projekt nakazuje przyjąć rozumienie pojęcia „tajemnica przedsiębiorcy” zgodnego z tymi przepisami, podczas gdy ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji w ogóle nie posługuje się tym zwrotem, ale konstruuje „tajemnicę przedsiębiorstwa”.

ogóle nie posługuje się bowiem kategorią ochrony danych osobowych czy prawa do ochrony danych osobowych, przez co niemożliwe staje się „godzenie” dwóch wartości, z których jedno bezpośrednio nie występuje we właściwej ustawie. W projekcie nie tylko utrwała się ten stan, ale proponuje się wyłączenie jakiegokolwiek ochrony danych osobowych (w ramach prawa do prywatności), i to nie tylko w zakresie

prawa do informacji. Pomimo zaprzeczeń niektórych organizacji pozarządowych występuje problem uciążliwych wniosków o dostęp do informacji publicznej, chociaż bliżej nie zbadano skali tego zjawiska. Zreszt-

Publiczny dostęp do dokumentów trzeba pogodzić z prawem do ochrony danych osobowych

Ułomna jawność życia publicznego



MATERIAŁY PRAWNE

GRZEGORZ SIBIGA

Projekt ustawy o jawności życia publicznego w większości jedynie powtarza przepisy uchylanej ustawy o dostępie do informacji publicznej, a zaproponowane nowe rozwiązania są w dużej części wadliwe – uważa prawnik.

postępowaniu. Jedynie w przypadku funkcjonowania szczególnych ustawowych tajemnic (np. tajemnica skarbową) dojdzie do ochrony informacji o osobach fizycznych zgromadzonych w określonym postępowaniu.

Przedstawione rozwiązanie nieproporcjonalnie wkracza w wyrażone w Konstytucji RP: gwarancje prawnej ochrony życia prywatnego (art. 47) oraz zakaz udostępniania przez władze publiczne innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym (art. 51 ust. 2). W projekcie w ogóle nie pozwala się bowiem na powoływanie się na ochronę prywatności czy ochronę danych osobowych w sprawach powszechnego dostępu do informacji zgromadzonych w każdym toczonym lub zakończonym postępowaniu administracyjnym.

Zbliżony problem mają przedsiębiorcy, o których gromadzone są informacje w postępowaniu administracyjnym, w szczególności w drodze jednostronnych czynności organu prowadzącego postępowanie. W projekcie wyłącza się skuteczność działań przedsiębiorcy w celu zapewnienia ochrony tajemnicy informacji mających dla niego wartość gospodarczą w obrocie

W sumie możemy więc mówić o próbie wprowadzenia zasady zewnętrznej jawności postępowania administracyjnego, poza wyjątkami określonymi w przepisach szczególnych.

Sprzecznie z prawem UE

Zaproponowany kierunek zmian jest dokładnie odwrotny, niż wymaga tego zaczynające obowiązywać w Unii Europejskiej 25 maja 2018 r. ogólne rozporządzenie o ochronie danych (RODO). Przepis art. 86 RODO dotyczy sytuacji, gdy dane osobowe znajdują się w dokumentach urzędowych posiadanych przez organ lub podmiot publiczny (ew. inny podmiot prywatny w celu wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym), które podlegają przepisom przewidującym publiczny dostęp do tych dokumentów. Wówczas jednak przepisy państwa członkowskiego lub prawa unijnego powinny „pogodzić” (reconcile) publiczny dostęp do dokumentów oraz prawo do ochrony danych osobowych, w tym uprawnienia określone w RODO. W mojej ocenie już obecnie obowiązująca ustawa o dostępie do informacji publicznej nie spełnia warunku określonego w art. 86 RODO. W

danych osobowych zgromadzonych w postępowaniach administracyjnych, ale także tych znajdujących się w umowach cywilnoprawnych zawieranych przez organy władzy publicznej i utrwalonych przez organy na etapie wykonywania tych umów.

Uciążliwy obywatel

Z drugiej strony projekt rozszerza możliwości ograniczania prawa do informacji, gdy wykonywanie prawa do informacji utrudniałoby funkcjonowanie podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji publicznej (w ocenie tego podmiotu). Według projektu odmowa pozytywnego załatwienia wniosku może nastąpić, gdy wnioskodawca w sposób uporczywy składa żądania, których realizacja ze względu na ilość lub zakres udostępnianej informacji znacząco utrudniłaby działalność podmiotu obowiązanego. Jednocześnie w projekcie rezygnuje się z aktualnie funkcjonującej przesłanki ograniczenia dostępu, gdy udostępnienie informacji publicznej wymaga przetworzenia informacji. Doszło zatem w tym zakresie do swoistego zastąpienia ustawowych podstaw ograniczenia

tą w niektórych sprawach sami wnioskodawcy nie ukrywają celowego składania takich wniosków. Jednak próba rozwiązania tego problemu nie może spotkać się z akceptacją. Proponowane rozwiązanie stanowi ograniczenie prawa do informacji gwarantowanego w art. 61 konstytucji, a w ogóle nie odnosi się do testu proporcjonalności wynikającego z art. 61 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Nawet w obecnie funkcjonującym rozwiązaniu podmiot zobowiązany pomimo potrzeby poniesienia dodatkowych nakładów w celu przetworzenia informacji publicznej, musi to uczynić, gdy ujawnienie informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego. W projekcie nie wskazuje się żadnych wartości, w tym zawierających się w interesie publicznym, których zaistnienie w konkretnej sprawie skutkowałoby koniecznością pozytywnego załatwienia wniosku, nawet jeżeli powodowałoby to trudności dla podmiotu zobowiązanego.

Dodatkowo projekt posługuje się pojęciami nieostrymi („uporczywość”, „znaczące utrudnienie”) oraz pozostawia uznaniu korzystanie przez podmioty zobowiązane z nowego ograniczenia. Biorąc pod uwagę swoistą nowatorskość rozwiązania oraz brak wyspecjalizowanej kontroli w tych sprawach na etapie administracyjnego toku instancji (w Polsce inaczej niż w wielu innych państwach nie funkcjonuje niezależny organ administracji ds. prawa do informacji), możemy się spodziewać trudnych i długotrwałych sporów związanych ze stosowaniem omawianego przepisu.

Zaprzestać prac

Z podanych powyżej powodów już na etapie rządowych prac należy zrezygnować w tym projekcie z „nowej” regulacji dotyczącej dostępu do informacji publicznej, a dalsze prace powinny dotyczyć tylko innych części projektowanego aktu. ©

Autor jest kierownikiem Zakładu Prawa Administracyjnego w Instytucie Nauk Prawnych PAN, oraz adwokatem w kancelarii Tąple, Konarski, Podrecki i Wspólnicy