



Warszawa, dnia 03 listopada 2017 r.

**RZECZPOSPOLITA POLSKA**

MINISTER CYFRYZACJI

**Anna STREŻYŃSKA**

DP-III.0210.492.2017

Pan  
Mariusz Kamiński  
Minister – Członek Rady Ministrów  
Koordynator Służb Specjalnych

Szanowny Panie Ministrze,

odpowiadając na pismo z dnia 24 października 2017 r., przy którym przesłano **projekt ustawy o jawności życia publicznego** uprzejmie informuję, że projektowana ustawa, która co do zasady dotyczy idei jawności w życiu publicznym zasługuje na aprobatę Ministra Cyfryzacji, bowiem idea ta jest zgodna z realizowanymi przez Ministerstwo Cyfryzacji projektami dotyczącymi otwartości danych, a także z działaniami mającymi na celu ułatwienie Obywatelom dostępu do informacji publicznych i ich ponownego wykorzystywania.

Pragnę nadmienić, że wprowadzenie ustawowego obowiązku prowadzenia rejestru umów, o którym mowa w projektowanym art. 9 zasługuje na pełną akceptację. Należy zaznaczyć, że Ministerstwo Cyfryzacji podejmowało działania na rzecz upublicznienia rejestrów umów cywilnoprawnych m.in. w ramach realizacji przyjętego uchwałą Rady Ministrów z dnia 20 września 2016 r. Programu Otwierania Danych Publicznych, który ustanowił sieć pełnomocników do spraw otwartości danych w administracji rządowej czy procedowanym obecnie **projekcie rozrządzenia Ministra Cyfryzacji w sprawie zasobu informacyjnego przeznaczanego do udostępniania w centralnym repozytorium informacji publicznej**. To właśnie w projekcie ww. rozporządzenia po raz pierwszy wskazano, że rejestr umów, o ile jest prowadzony, powinien być udostępniany Centralnym Repozytorium Informacji Publicznej, w formatach, które umożliwią ponowne wykorzystywanie informacji w nim zawartych. Rozwiązanie to nie zyskało aprobaty Rady Ministrów, jednakże mając na uwadze przepisy projektowanej ustawy w tym zakresie, liczę, że dostrzeżony zostanie potencjał tego rozwiązania, proponowanego wcześniej przez Ministra Cyfryzacji.

Tym samym, odpowiadając na oczekiwania społeczne, rejestry umów powinny być publikowane w Centralnym Repozytorium Informacji Publicznej (którego funkcje pełni rządowy portal danepubliczne.gov.pl) w otwartych formatach ułatwiających ponowne wykorzystywanie tego rodzaju danych. Należy zauważyć, że publikacja danych wyłącznie w formatach „zamkniętych”, np. PDF, nie tylko utrudnia ponowne wykorzystywanie danych, przeszukiwanie oraz sortowanie informacji w rejestrze zawartych, lecz także może być

RKP - 96 386 - 2017 ; 3.11.2017

EPUAP

źródłem przypadkowych błędów powstałych przy konwertowaniu przez użytkowników plików do postaci edytowalnej.

Udostępnianie rejestrów umów w otwartych formatach wpisuje się w realizację wspomnianego Programu Otwierania Danych Publicznych. Załącznik nr 1 do Programu wskazuje standard udostępniania danych na portalu [danepubliczne.gov.pl](http://danepubliczne.gov.pl). Dokument prezentuje wytyczne dotyczące przygotowania danych, w tym zalecenia dotyczące plików danych, organizacji i lokalizacji źródeł danych, standaryzacji i formatów plików danych, interfejsu programistycznego (API) oraz wymagania dotyczące jakości danych. Uprzejmie informuję, że już wiele instytucji (w tym Ministerstwo Cyfryzacji) publikuje wykaz zawieranych umów na portalu [danepubliczne.gov.pl](http://danepubliczne.gov.pl) w formatach XLSX i CSV, jak również na stronie podmiotowej BIP w formatach XLS i PDF.

Kwestia formatu rejestrów umów stanowi materię, która powinna zostać uregulowana aktem wykonawczym. Na obecnym etapie proponuję, aby w projektowanej ustawie został rozszerzony obowiązek udostępniania rejestrów umów również w Centralnym Repozytorium Informacji Publicznej (Centralnym Repozytorium Informacji Sektora Publicznego). Portal ten stanowi centralny punkt dostępu do danych sektora publicznego, zapewniający stały dostęp do danych bezpłatnie i bez konieczności składania wniosków. Dane w nim udostępniane są w formatach otwartych umożliwiającym ich analizę, zestawianie czy wykorzystanie w innowacyjnych produktach, usługach lub aplikacjach. Warto, aby tak cenne dane mające wysoki potencjał dla ponownego wykorzystywania, jaki stanowią rejestry umów, były dostępne i łatwo wyszukiwalne dla każdego zainteresowanego w jednym miejscu. Dlatego ważne jest, aby rejestry umów miały zarówno jednolitą strukturę, jak i format udostępnianych danych. Kwestie te powinny zostać uwzględnione w upoważnieniu do wydania rozporządzenia, o którym mowa w art. 9 ust. 10 projektowanej ustawy.

Pragnę także zaproponować korektę art. 9 ust. 2 pkt 3 tak, aby ujawnieniu podlegał numer REGON lub numer NIP podmiotu, z którym umowa została przez podmiot zobowiązany zawarta, o ile został ujawniony w umowie. W przypadku, w którym zamawiający dysponuje wyłącznie jednym identyfikatorem, tylko ten identyfikator w rejestrze zostanie ujawniony, np. gdy podmiot dysponuje jedynie numerem NIP kontrahenta, wówczas w rejestrze zostanie wyłącznie ujawniony nr NIP, natomiast pole dla nr REGON zostanie puste. Zmianie tej powinno towarzyszyć wyodrębnienie do oddzielnego punktu nazwy podmiotu, z którym umowa została przez podmiot zobowiązany zawarta.

Projektowana ustawa powinna jednocześnie przewidywać przeniesienie przepisów o centralnym repozytorium do ustawy z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz. U. poz. 352, dalej: upw). Centralne repozytorium jest instrumentem służącym ponownemu wykorzystywaniu informacji i obok Biuletynów Informacji Publicznej podstawowym trybem bezwnioskowego udostępniania informacji. W przeciwieństwie jednak do BIP dane dostępne w centralnym repozytorium udostępniane

są formatach umożliwiającymi ich dalsze wykorzystywanie. O ile BIP służy zapewnieniu transparentności, o tyle centralne repozytorium umożliwi dalszą eksploatację danych pochodzących z różnych źródeł publicznych, także z archiwów, muzeów i bibliotek. Zasoby będące w posiadaniu tych instytucji, mieszczące się w pojęciu informacji sektora publicznego z upw, wykraczają poza zakres pojęcia „informacja publiczna”. Z tego powodu uzasadnione jest wyodrębnienie przepisów o centralnym repozytorium z projektowanej ustawy i przeniesienie jej do upw. Z uwagi na różny zakres przedmiotowy udip i upw, konsekwencją będzie konieczność zmiany zakresu przedmiotowego centralnego repozytorium, tj. jego zakres powinno wyznaczać pojęcie informacji sektora publicznego (art. 2 ust. 1 upw), a nie jak jest dotychczas zasób informacyjny, czyli szczególna kategoria informacji publicznej (art. 9a ust. 1 udip).

Przeniesieniu z projektowanej ustawy do upw powinny ulec art. 13 – 15 (z odpowiednimi zmianami). Natomiast art. 3 ust. 1 projektowanej ustawy powinien otrzymać brzmienie: „1. Przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji publicznych.”.

Konsekwencją będzie konieczność dodania w art. 2 ust. 1 definicji centralnego repozytorium, które powinno otrzymać brzmienie: „1) centralne repozytorium – centralne repozytorium informacji sektora publicznego, o którym mowa w art. 20b ustawy z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego”.

Konieczne zatem będzie uwzględnienie w **Rozdziale 12 „Zmiany w przepisach”** poniżej wymienionych niezbędnych zmian w upw:

**„Art. 124.** W ustawie z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz. U. poz. 352 oraz z 2017 r. poz. 60) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 5 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) udostępnionych w systemie teleinformatycznym, a w szczególności na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej podmiotu zobowiązanego lub w centralnym repozytorium informacji sektora publicznego, o którym mowa w art. 20b, zwanym dalej „centralnym repozytorium”, lub w inny sposób;”;

2) po rozdziale 4 dodaje się rozdział 4a w brzmieniu:

#### **„Rozdział 4a**

#### **Centralne repozytorium informacji sektora publicznego**

**Art. 20a. 1.** Informacje sektora publicznego o szczególnym znaczeniu dla rozwoju innowacyjności w państwie lub rozwoju społeczeństwa informacyjnego, które ze względu na sposób przechowywania i udostępniania pozwalają na ich ponowne wykorzystywanie w sposób użyteczny i efektywny są udostępniane w centralnym repozytorium.

**2.** Do przekazania, w celu udostępnienia w centralnym repozytorium, posiadanych informacji sektora publicznego oraz metadanych opisujących ich strukturę są obowiązane:

1) organy administracji rządowej;

- 2) fundusze celowe;
- 3) Zakład Ubezpieczeń Społecznych;
- 4) Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;
- 5) Narodowy Fundusz Zdrowia;
- 6) państwowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyjątkiem uczelni, Polskiej Akademii Nauk oraz jednostek naukowych w rozumieniu ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (Dz. U. z 2014 r. poz. 1620 oraz z 2015 r. poz. 249 i 1268) innych niż państwowe instytuty badawcze.

3. Obowiązek, o którym mowa w ust. 2, może zostać spełniony poprzez przekazanie:

- 1) informacji sektora publicznego oraz metadanych, o których mowa w ust. 2;
- 2) metadanych opisujących strukturę informacji sektora publicznego w przypadku gdy informacja sektora publicznego jest przez podmiot udostępniana w repozytorium powszechnie dostępnym w sieci teleinformatycznej innym niż centralne repozytorium.

4. Podmioty wskazane w przepisach wydanych na podstawie ust. 6 są obowiązane do dostosowania:

- 1) formatów danych oraz protokołów komunikacyjnych i szyfrujących, umożliwiających odczyt maszynowy do zasad określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 18 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2014 r. poz. 1114);
- 2) metadanych, o których mowa w ust. 2, do zestawu elementów metadanych, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie ust. 6 i art. 20b ust. 6.

5. Podmioty wskazane w przepisach wydanych na podstawie ust. 6 są obowiązane do systematycznego weryfikowania i aktualizowania informacji sektora publicznego oraz metadanych udostępnionych w centralnym repozytorium.

6. Minister właściwy do spraw informatyzacji określi, w drodze rozporządzenia, odrębnie dla wybranych podmiotów, o których mowa w ust. 2:

- 1) sposób przekazania, o którym mowa w ust. 2, mając na względzie posiadaną przez ten podmiot infrastrukturę teleinformatyczną umożliwiającą gromadzenie w niej informacji publicznych oraz ich udostępnianie, a także możliwości techniczne przechowywania tych informacji w centralnym repozytorium;
- 2) zakres informacji sektora publicznego, mając na względzie szczególne znaczenie określonych informacji dla rozwoju innowacyjności i społeczeństwa informacyjnego;
- 3) harmonogram przekazania informacji sektora publicznego oraz metadanych, o których mowa w ust. 2, oraz ich aktualizowania mając na względzie konieczność zagwarantowania aktualności informacji.

7. Minister właściwy do spraw informatyzacji w rozporządzeniu, o którym mowa w ust. 6, może określić dodatkowe wymagania techniczne opracowania informacji sektora publicznego oraz dodatkowy zestaw elementów metadanych, innych niż określone w przepisach wydanych na podstawie art. 20b ust. 6, mając na względzie:

- 1) ułatwienie wyszukiwania informacji sektora publicznego w sposób określony w art. 20b ust. 2;

2) kontrolę informacji sektora publicznego oraz jego długotrwałe przechowywanie i zarządzanie nim;

3) możliwość jak najszerszego ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego i ich maszynowego odczytu.

Art. 20b. 1. Minister właściwy do spraw informatyzacji prowadzi centralne repozytorium, powszechnie dostępne w sieci teleinformatycznej.

2. Centralne repozytorium zapewnia przeszukiwanie informacji sektora publicznego w szczególności według:

1) kryterium przedmiotowego;

2) kryterium podmiotowego;

3) elementów metadanych, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie ust. 6 i art. 20a ust. 6.

3. Minister właściwy do spraw informatyzacji może zlecić wyspecjalizowanym podmiotom czynności związane z prowadzeniem centralnego repozytorium, pod warunkiem zapewnienia:

1) przez te podmioty:

a) rozliczalności i niezawodności jego prowadzenia,

b) integralności, rozliczalności, dostępności, autentyczności i niezaprzeczalności zasobów informacyjnych w nim udostępnianych;

2) możliwości przeprowadzenia przez tego ministra kontroli spełnienia warunków, o których mowa w pkt 1.

4. Minister właściwy do spraw informatyzacji weryfikuje przekazywane informacje sektora publicznego oraz metadane, o których mowa w art. 20a ust. 2, pod względem spełnienia wymogów, o których mowa w art. 20a ust. 4, oraz wymogów określonych w przepisach wydanych na podstawie ust. 6 i art. 20a ust. 6.

5. W przypadku gdy informacja sektora publicznego lub metadane, o których mowa w art. 20a ust. 2, nie spełniają wymogów, o których mowa w ust. 4, minister właściwy do spraw informatyzacji wzywa podmiot, który je przekazał do ich niezwłocznego dostosowania do tych wymogów.

6. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, sposób weryfikacji, o której mowa w ust. 4, sposób przetwarzania i udostępniania w centralnym repozytorium informacji sektora publicznego i metadanych, o których mowa w art. 20a ust. 2, oraz standardy techniczne prowadzenia centralnego repozytorium, minimalny zestaw elementów metadanych, o których mowa w art. 20a ust. 2, uwzględniając zasadę neutralności technologicznej, konieczność zapewnienia przeszukiwalności, dostępności informacji jak najszerszej grupie użytkowników, możliwość zastosowania automatyzacji procesów oraz potrzebę zapewnienia ich użyteczności i efektywności.

Art. 20c. 1. W centralnym repozytorium mogą być udostępniane informacje sektora publicznego oraz metadane inne niż wskazane w przepisach wydanych na podstawie art. 20a ust. 6 lub 7, przez podmioty określone w art. 3.

2. Informacje sektora publicznego oraz metadane udostępnione w centralnym repozytorium na podstawie ust. 1 są systematycznie weryfikowane i aktualizowane przez podmioty je udostępniające.

3. Do podmiotów oraz informacji sektora publicznego określonych w ust. 1 stosuje się odpowiednio przepisy wydane na podstawie art. 20b ust. 6.

4. Minister właściwy do spraw informatyzacji może usunąć z centralnego repozytorium informacje sektora publicznego, które nie mają szczególnego znaczenia dla rozwoju innowacyjności w państwie lub rozwoju społeczeństwa informacyjnego.”.

Niezależnie od powyższych uwag i propozycji, które wychodzą naprzeciw zapewnieniu komplementarności projektowanych rozwiązań, zwracam uwagę na następujące zagadnienia szczegółowe:

1. Projektowany Rozdział 2 „Zasady dostępu do informacji publicznej” - zgodnie z uzasadnieniem – „powiela dotychczasowe zasady dostępu do informacji publicznej.”. W związku z powyższym pojawia się pytanie o celowość przenoszenia przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (dalej: „udip”) do projektowanej ustawy. Proponuję rozważenie pozostawienia przepisów regulujących zasady i tryb dostępu do informacji publicznej w udip.

Przedłożony projekt stanowi natomiast dobrą okazję do doprecyzowania przepisów obowiązującej udip, wywołujących wątpliwości interpretacyjne zarówno po stronie podmiotów zobowiązanych, jak i uprawnionych do uzyskania informacji publicznej. Postulat przeprowadzenia głębokiej reformy przepisów regulujących prawo do informacji podnoszony był przez środowiska naukowe, organizacje pozarządowe i jednostki samorządu terytorialnego.

2. Zaproponowana w art. 2 ust. 1 pkt 2 definicja informacji publicznej powiela definicję obowiązującą na gruncie przepisów udip (art. 1 ust. 1 udip). Należy jednak zaznaczyć, iż definicja ta nie odpowiada wymogom techniki prawodawczej wyrażonym w § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którymi przepisy należy redagować w taki sposób, aby „dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy”. Określenie „każda informacja o sprawach publicznych” nie wyraża w wystarczająco jasny sposób intencji projektodawcy, określenie to nie jest również w pełni zrozumiałe dla adresatów (zarówno uprawnionych do uzyskania informacji, jak też podmiotów zobowiązanych do jej udzielenia). Ponadto jest obarczona klasycznym błędem *ignotum per ignotum*.

Mając na uwadze powyższe proponuję rozważenie wprowadzenia w projektowanej ustawie w art. 2 w ust. 1 w pkt. 2 definicji, zgodnie z którą informacją publiczną będzie każda informacja:

- dotycząca wykonywania zadań publicznych lub gospodarowania mieniem publicznym (mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa),

- utrwalona na nośniku (papierze, informatycznym nośniku danych lub innym nośniku), bez względu na zastosowany rodzaj nośnika,
- znajdująca się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego, wytworzona przez ten podmiot lub otrzymana przez podmiot zobowiązany od osoby trzeciej.

Pragnę nadmienić, że dodatkowe kryterium, tj. utrwalenie i posiadanie informacji, wynika z utrwalonej linii orzeczniczej sądów administracyjnych rekonstruujących pojęcie informacji publicznej na gruncie art. 61 Konstytucji RP oraz art. 1 udip.

Definicja ta odpowiada postulatowi środowiska naukowego wyrażonym w Ekspertyzie prawnej z 19.07.2013 r. sporządzonej przez zespół Instytutu Nauk Prawnych PAN w składzie: prof. dr hab. Anna Młynarska-Sobaczewska, prof. dr hab. Paweł Fajgielski, dr Agnieszka Piskorz-Ryń dr Grzegorz Sibiga na zlecenie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji pn. Rozwiązania mogące stanowić podstawę do zmian przepisów regulujących zasady dostępu do informacji publicznej i jej ponownego wykorzystania<sup>1</sup>.

3. W projektowanym art. 5 ust. 1 pkt 1 projektu wskazano, że prawo dostępu do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej. Jednocześnie nie wprowadza się definicji informacji przetworzonej oraz warunku jej uzyskania.

W obecnym stanie prawnym zasady dostępu do informacji przetworzonej reguluje art. 3 ust. 1 pkt 1 udip, który stanowi, że prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego. Z przepisu tego wynika, że wnioskodawca żądający informacji przetworzonej jest zobligowany do wykazania interesu publicznego dla uzyskania takiej informacji. W mojej opinii należy uzasadnić intencję projektodawcy w zakresie proponowanego zapewnienia dostępu do informacji publicznej przetworzonej bez spełniania kryterium „szczególnej istotności dla interesu publicznego”.

Ponadto należy zauważyć, że projektowany art. 20 projektu wskazuje, że jeżeli w wyniku udostępnienia informacji publicznej na wniosek, o którym mowa w art. 16 ust. 1 projektu, podmiot obowiązany do udostępnienia ma ponieść dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w sposób lub formę wskazaną we wniosku, podmiot ten może pobrać od wnioskodawcy opłatę w wysokości odpowiadającej tym kosztom. Nasuwa się zatem pytanie, czy pojęcie przekształcenia obejmuje również przetworzenie informacji publicznej. Jeśli bowiem przetworzenie informacji publicznej nie mieści się w zakresie normy wyrażonej w art. 20 projektu, dostęp do informacji przetworzonej, której wygenerowanie przez podmiot zobowiązany może wiązać się z dodatkowymi kosztami czy znacznym nakładem czasu, będzie możliwy bez spełniania dodatkowych kryteriów oraz bezpłatnie.

Ponadto proponuję rozważanie dodania w projektowanym art. 2 definicji „przetworzenia informacji”, zgodnie z którą przetworzenie informacji publicznej będzie

<sup>1</sup> <http://mc.bip.gov.pl/rok-2013/rozwiązania-mogace-stanowic-podstawe-do-zmian-przepisow-regulujacych-zasady.html>

to czynność podmiotu zobowiązanego na posiadanych przez niego informacjach publicznych, wymagająca znacznego nakładu, których wynikiem jest wytworzenie nowej informacji zgodnie z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej.

Konsekwencją takiej zmiany byłaby zmiana redakcji art. 5 ust. 1 pkt 1 projektu na następujące:

„1. Prawo dostępu do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do:

1) uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji wymagającej przetworzenia.”

4. W opinii Ministerstwa Cyfryzacji rozszerzenie katalogu informacji, które obligatoryjnie podlegają udostępnieniu na stronie podmiotowej BIP jest uzasadnione i zasługuje na aprobatę. Wątpliwości budzi natomiast przyjęta konstrukcja art. 7 projektu, który wskazuje na otwarty katalog informacji, które mają być udostępniane w BIP.

Należy zauważyć, że obowiązujący artykuł 6 ust. 1 udiip wymienia przykładowy katalog informacji publicznych. Pomaga on zrekonstruować pojęcie informacji publicznej. Natomiast w art. 8 udiip ustawodawca sprecyzował, które spośród wymienionych w art. 6 udiip informacji publicznych podlegają obowiązkowej publikacji w BIP.

Pragnę zaznaczyć, że wymienione w projektowanym art. 7 informacje publiczne podlegające publikacji w BIP odpowiadają co do zasady przykładowemu katalogowi informacji publicznej, o którym mowa w obowiązującym art. 6 ust. 1 udiip. Mając na uwadze, że w uzasadnieniu do projektu nie wyjaśniono intencji poprzestania wyłącznie na określeniu zakresu przedmiotowego BIP bez katalogu przykładowych informacji publicznych, jak w obowiązującym stanie prawnym, zasadnym wydaje się ponowne przeanalizowanie tej kwestii.

Dodatkowo należy zaznaczyć, że posłużenie się przez projektodawcę w art. 7 sformułowaniem „w szczególności” nie wyklucza możliwości udostępnienia w BIP również innych informacji publicznych niewymienionych w katalogu. Warto jednak rozważyć przeniesienie do projektowanego art. 7 normy wyrażonej w obecnym art. 8 ust. 3 udiip - „podmioty zobowiązane mogą udostępniać w Biuletynie Informacji Publicznej również inne informacje publiczne”.

5. Projektowany art. 8 dotyczący ograniczenia do dostępu do informacji publicznej w zasadniczej mierze powiela rozwiązania funkcjonujące na gruncie art. 5 udiip. Jego celem jest ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej m.in. ze względu na ochronę wymienionych w tym przepisie dóbr, tj. ochronę prywatności osoby fizycznej oraz tajemnicę przedsiębiorcy, przy czym ograniczenie to, zgodnie z art. 8 ust. 2, nie dotyczy:

1) informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia lub wykonywania funkcji,

2) umów cywilnoprawnych zawieranych przez organy władzy publicznej oraz wykonywania tych umów,

3) postępowań administracyjnych,



4) przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa.

Ustawodawca wprowadził zatem dwie nowe przesłanki wyłączające ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej ze względu prywatność osoby fizycznej oraz tajemnicę przedsiębiorcy, tj. umów cywilnoprawnych zawieranych przez organy władzy publicznej oraz wykonywania tych umów i postępowań administracyjnych. Kwestie te wymagają szerszego komentarza w uzasadnieniu do projektu ustawy. Są to kluczowe przepisy, które wyłączają poufność danych, które mogą być zawarte w udostępnianej informacji publicznej. O ile pierwsza przesłanka (dostęp do informacji o kontrahencie organów władzy publicznej) nie budzi wątpliwości i była przedmiotem rozstrzygnięć sądów administracyjnych, o tyle druga przesłanka wymaga doprecyzowania.

Należy wskazać, że dostęp do akt postępowania administracyjnego jest uregulowany przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, tj. art. 73 i 74. Przepisy te określają zasady i tryb dostępu strony do akt postępowania ogólnego. Stosownie do treści art. 73 § 1 kpa, strona ma prawo wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów. Prawo to przysługuje również po zakończeniu postępowania. W myśl § 1a, czynności określone w § 1 są dokonywane w lokalu organu administracji publicznej w obecności pracownika tego organu. Zgodnie z § 2, strona może żądać uwierzytelnienia odpisów lub kopii akt sprawy lub wydania jej z akt sprawy uwierzytelnionych odpisów, o ile jest to uzasadnione ważnym interesem strony. Ustawodawca przewidział w § 3 art. 73 kpa, że w przypadku pism w formie dokumentu elektronicznego, wnoszonych do organu administracji publicznej, lub przez niego doręczanych, organ może zapewnić stronie dostęp do nich w swoim systemie teleinformatycznym, po identyfikacji strony w sposób określony w przepisach ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

Prawo dostępu do akt ulega ograniczeniu – w myśl art. 74 kpa - w odniesieniu do akt sprawy zawierających informacje niejawne o klauzuli tajności "tajne" lub "ściśle tajne", a także do innych akt, które organ administracji publicznej wyłączy ze względu na ważny interes państwowy. W przypadku wystąpienia jednej z przesłanek organ odmawia stronie - w drodze postanowienia na które służy zażalenie – umożliwienia przeglądania akt sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii i odpisów, uwierzytelnienia takich kopii i odpisów lub wydania uwierzytelnionych odpisów.

Konsekwencją uznania odpowiedniego stosowania przepisów dotyczących postępowania administracyjnego będzie wyłączenie stosowania przepisów udip w odniesieniu do strony postępowania. Należy tu bowiem zwrócić uwagę na odmienny tryb rozpatrywania wniosków o udostępnienie akt postępowania, w zależności od tego, czy wniosek pochodzi od strony postępowania (w tym wypadku wnoszącego skargę lub wniosek), czy też innych podmiotów.

Ugruntowany jest pogląd, że dostęp do akt postępowania administracyjnego, na podstawie udip, ograniczony jest jednak do podmiotów nie będących stronami postępowania administracyjnego. Nie jest zaś dopuszczalne udostępnianie całości akt sprawy

na podstawie wniosku w trybie udip. Wnioskodawca powinien wskazać konkretne informacje, do których chce uzyskać dostęp. Kwestii tej poświęcona była uchwała NSA z 9 grudnia 2013 r., sygn. I OPS 7/13.

Należy zaznaczyć, że z brzmienia projektowanego art. 8 ust. 2 pkt 3 nie wynika, jaka będzie relacja pomiędzy przepisami udip a wymienionymi wyżej przepisami kpa. Nie jest jasne, czy intencją było wprowadzenie możliwości dostępu osobie trzeciej do całości akt postępowania, informacji publicznej zawartej w tych aktach czy tylko informacji publicznej o prowadzonym postępowaniu. Należy zauważyć, że w aktach postępowania mogą być zgromadzone dokumenty nie mające waloru informacji publicznej, tj. nie dotyczące sprawy publicznej, np. dokumenty prywatne.

6. W odniesieniu do wskazanego w art. przepisie 12 ust. 5 Scentralizowanego Systemu Dostępu do Informacji Publicznej pragnę poinformować, że w Ministerstwie Cyfryzacji realizowany jest projekt „Portal gov.pl”, który przewiduje stworzenie pojedynczego internetowego punktu styku obywatela z administracją publiczną. Portal ten będzie również zapewniał zunifikowany portal informacji publicznej organów administracji rządowej.

7. W odniesieniu do projektowanego art. 20 proponuję przenieść obecnie obowiązujące przepisy dotyczące ustalania opłat za udostępnienie informacji publicznej, tj. zawarte w art. 15 udip. Zaproponowane przez projektodawcę uzależnienie realizacji wniosku o dostęp od uiszczenia opłaty może prowadzić do nieuzasadnionego ograniczenia prawa do informacji publicznej. Przepis umożliwiający pobieranie opłat za udostępnianie informacji publicznej nie może jednocześnie stanowić przeszkody w dostępie do informacji. Ponadto, należy zauważyć, że zgodnie z projektowanym art. 20 wnioskodawca nie ma żadnych środków, aby kwestionować ustaloną przez podmiot zobowiązany wysokość opłaty.

8. Projektowany art. 21 ust. 2 budzi wątpliwości natury systemowej i legislacyjnej. Projektodawca w tym przepisie proponuje wprowadzenie nieznanego dotychczas przepisom udip kolejnej przesłanki ograniczającej dostęp do informacji publicznej. Zgodnie z projektowanym art. 21 ust. 2 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. Należy w tym miejscu wskazać, że prawo do informacji jako konstytucyjne prawo podmiotowe zostało wyrażone w art. 61 Konstytucji RP. Prawo to nie ma charakteru bezwzględnego, podlega bowiem ograniczeniom ze względu na ochronę wolności i praw innych osób, podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

Należy podkreślić, że projektodawca nie wyjaśnił, ze względu na jakie chronione konstytucyjnie dobro dokonuje ograniczenia podmiotowego prawa do informacji, tym

samym projektowany przepis nie spełnia wymogów proporcjonalności, o której mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Ponadto w projektowanych przepisach użyto nieprecyzyjnego sformułowania „w sposób uporczywy składa wnioski”. Z przepisu tego nie wynika czy o uznaniu za „uporczywe” będzie decydowała liczba wniosków, czy ich zakres, oraz czy np. jeden wniosek może być uznany za „uporczywy”. Niejasne są również relacje projektowanego art. 21 ust. 2 z przepisami o dostępie do informacji przetworzonej. Można sobie wyobrazić sytuację, gdy już jeden wniosek o informację kwalifikowaną jako informacja przetworzona, może być dla organu „uporczywy”.

9. Odnosząc się do projektowanego art. 27 pragnę zaznaczyć, że niejasny jest cel powtórzenia w niniejszym przepisie części regulacji zawartych w uchwale Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów. Regulamin pracy Rady Ministrów zawiera kompleksową regulację dotyczącą konsultacji publicznych, zaś przedmiotowy projekt zawiera jedynie część z tych uregulowań, np. § 40 ww. uchwały szczegółowo określa kwestię długości terminu na zajęcie stanowiska, zaś projektowana ustawa stanowi jedynie o „określeniu terminu”. Dodatkowo, w ramach projektowanego art. 27 ust. 3 należy zauważyć, iż nie wynika z niego w jakiej formie Rada Ministrów miałaby określić wytyczne w zakresie prowadzenia konsultacji publicznych. Wątpliwości budzi również kwestia jakich innych szczegółowych zagadnień dotyczących prowadzenia konsultacji publicznych, niż wynikające z projektowanej ustawy i uchwały Rady Ministrów, wytyczne te miałyby dotyczyć;

10. W zawartym w projektowanym art. 31 ust. 3 w wprowadzeniu do wyliczenia jest mowa o braku możliwości zorganizowania wysłuchania publicznego dotyczącego wyłącznie projektu rozporządzenia, podczas gdy w pozostałych przepisach dotyczących lobbingu jest również mowa o innych projektach, w tym o projekcie założeń ustawy, projekcie ustawy oraz o projekcie innego dokumentu rządowego. W związku z tym niniejszy przepis wymaga wprowadzenia odpowiednich zmian.

11. Projektowany przepis art. 42 w sposób znaczący rozszerza obecnie obowiązujący zakaz zatrudnienia lub wykonywania innych zajęć u przedsiębiorcy określony w art. 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1393). Projektodawca proponuje istotne poszerzenie katalogu osób objętych zakazem, a ponadto wydłużeniu ulega okres, w jakim zakazuje się zatrudnienia lub wykonywania innych odpłatnych zajęć u przedsiębiorcy. Art. 42 projektu przewiduje również znaczące rozszerzenie przesłanek przedmiotowego zakazu, także o przesłanki sformułowane w sposób niedookreślony (np. osoby, które brały udział w zawieraniu umów cywilnoprawnych będą objęte tym zakazem). W projekcie przewiduje się ponadto wprowadzenie kar (obecnie karane są wyłącznie podmioty zatrudniające osoby objęte zakazem) dla osób podejmujących zatrudnienie lub wykonujących inne odpłatne zajęcia u przedsiębiorcy, w tym nawet pozbawienia wolności do

lat dwóch. Na marginesie należy wskazać, że w projektowanym przepisie karnym art. 77 ust. 1 zawarte zostało odesłanie do przepisu art. 82 ust. 6, którego nie ma w projekcie ustawy.

Propozycja poszerzenia zakazu zatrudnienia spowoduje sytuację, w której specjaliści pracujący w sektorze prywatnym nie będą zainteresowani pracą w administracji publicznej – mając na uwadze znaczne ograniczenie możliwości znalezienia pracy po zakończeniu pracy w sektorze publicznym. Będzie to szczególnie zauważalne w dziedzinach wąskich specjalności, takich jak np. informatyka czy telekomunikacja. Wobec całościowego ujęcia rynku pracy, obejmującego sektor prywatny i publiczny, projektowane rozwiązanie będzie traktowane jako swoistego rodzaju przejaw gorszego traktowania na tym rynku urzędników w stosunku do pracowników sektora prywatnego, którym przysługuje odszkodowanie z umowy o zakazie konkurencji. Już obecnie, w związku z polepszeniem sytuacji na rynku pracy, można zaobserwować trudności w znalezieniu odpowiednio wykształconych i doświadczonych osób chętnych podjąć pracę w administracji publicznej. Tak rygorystyczne regulacje doprowadzą do ogromnych trudności w znalezieniu ekspertów chętnych do pracy na stanowiskach objętych trzyletnim zakazem zatrudnienia poza sektorem publicznym. W kontekście ważnej roli dla organów i urzędów, jaką pełnią osoby objęte projektowanym zakazem, będzie to powodować istotne problemy w profesjonalizacji administracji publicznej.

12. Mając na uwadze przedstawiony w uzasadnieniu do projektu ustawy cel, jakim jest wzmocnienie transparentności polskiego państwa należy co do zasady poprzeć ideę ujednoczenia wzoru oświadczeń majątkowych składanych przez osoby do tego zobowiązane, określenie jasnych terminów, kiedy takie oświadczenia powinny być składane oraz wprowadzenie zasady, że osoba zobowiązana do składania oświadczenia majątkowego dwóm organom, jak np. osoba będąca posłem, która jednocześnie sprawuje urząd ministra lub została powołana na stanowisko sekretarza stanu, składa je tylko raz, a drugi organ informuje o fakcie jego złożenia. Rozwiązania te po pierwsze ułatwiają system składania oświadczeń majątkowych oraz umożliwiają właściwym do tego organom sprawniejszą kontrolę nad ich prawidłowością. Należy wskazać, że narzędziem, które ułatwiłoby właściwym służbom analizę poprawności składanych oświadczeń majątkowych byłby dedykowany temu system teleinformatyczny, który gromadziłby i ułatwiał systematyzowanie informacji zawartych w oświadczeniach majątkowych. Dodatkowo, mając na uwadze szeroki zakres podmiotowy osób zobowiązanych do składania oświadczeń majątkowych, ich analiza bez wykorzystania narzędzi informatycznych, mogłaby nie doprowadzić do zrealizowania zakładanych celów projektowanej ustawy.

Stworzenie dedykowanego systemu teleinformatycznego, który wspierałby właściwe służby w wykonywaniu ich zadań w zakresie kontroli poprawności oświadczeń majątkowych wydaje się być rozwiązaniem, za pomocą którego mogłoby być zrealizowane cele ustawy (usprawnienie pracy służb) bez konieczności rozszerzania katalogu osób, których oświadczenia majątkowe miałyby być publikowane w BIP. Oświadczenia majątkowe, które będą przechowywane w systemie teleinformatycznym, umożliwią również ich przechowywanie przez okres czasu wskazany w przepisach ustawowych. Dodatkowo przyjęcie takiego rozwiązania nie budziłoby wątpliwości co do jego zgodności z Konstytucją RP. Zaproponowane bowiem przez projektodawcę przepisy zawierają rozwiązania, które wydają się nieproporcjonalne w stosunku do celu. Projektodawcy w uzasadnieniu nie zawarli

wyjaśnienia, w jaki sposób obowiązek publikowania oświadczeń o stanie majątkowym osób nie mających wpływu na podejmowanie istotnych decyzji wpłynie w znaczący sposób na obniżenie poziomu korupcji. Środek taki będzie zaś stanowić znaczącą ingerencję w prywatność tych osób, jak też osób trzecich, np. członków gospodarstwa domowego. W uzasadnieniu brak jest odpowiedniej analizy, która dowodziłaby, że taka ingerencja w prawa gwarantowane na mocy art. 47 i 51 Konstytucji RP jest niezbędna i proporcjonalna do zakładanych celów. Wszelkie ograniczenia prawa do prywatności w demokratycznym państwie prawnym powinny odbywać się zgodnie z konstytucyjną zasadą proporcjonalności.

Dodatkowo zauważam, że projektowany art. 38 ust. 2 *de facto* umożliwia kierownikowi urzędu na wypełnienie go treścią normatywną. Tym samym może dojść do sytuacji, że to pracodawca będzie decydował o tym, co uznawane będzie za zajęcia mogące wywołać konflikt interesów. Niedopuszczalne jest w świetle postanowień Konstytucji RP, by ograniczenia dla obywateli wprowadzane były w drodze innych aktów niż ustawa, a przepis art. 38 ust. 2 umożliwia wprowadzanie takich ograniczeń decyzją kierownika jednostki organizacyjnej. Nie można wykluczyć takiej sytuacji, że w jednym urzędzie dane czynności mogą zostać uznane za czynności mogące prowadzić do konfliktu interesów, a w innym – bardzo zbliżone czynności już nie. Prowadzić to będzie do niejednolitego traktowania osób w podobnej sytuacji, co wydaje się być niedopuszczalnym nierównym traktowaniem.

W art. 45 projektu przewiduje się wprowadzenie obowiązku składania przełożonemu oświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej przez małżonka, o jej profilu lub zmianie tego profilu, co wydaje się być nadmiarowe z punktu widzenia wolności prowadzenia działalności gospodarczej. Sam fakt pozostawania w związku małżeńskim np. z urzędnikiem służby cywilnej nie jest bowiem przyczyną do ograniczenia swobody w podejmowaniu decyzji o sposobie zarobkowania przez małżonka. Ponadto, nie jest jasne, co przełożony powinien zrobić z taką informacją. Może ją przekazać do Komisji do spraw Rozstrzygania Konfliktów Interesów powołanej przy Prezesie Rady Ministrów, która wyda opinię, czy działalność gospodarcza prowadzona przez małżonka np. urzędnika służby cywilnej może prowadzić do konfliktu interesów. Tym samym projektowane rozwiązania w sposób zasadniczy wpływają nie tylko na osoby wymienione w art. 40 projektu ustawy, lecz także ich małżonków a tym samym na życie całej rodziny. Na marginesie, abstrahując od powyżej uwagi, należy wskazać, że przepis ten nie dotyczy osób pozostających we wspólnym pożyciu, czyli żyjących w związkach nieformalnych i prowadzących wspólne gospodarstwo domowe. Biorąc pod uwagę zakres podmiotowy projektowanej ustawy skala oddziaływania tego przepisu będzie ogromna a jego skutki dla swobody prowadzenia działalności gospodarczej wydają się nie być przeanalizowane przez projektodawcę.

Dodatkowo zwracam uwagę, że projektowane przepisy, wraz z załącznikiem, wskazują na konieczność ujawnienia dochodów rocznych małżonka osób wymienionych w art. 40 projektu. Regulacja ta dotyczy także sytuacji, gdy małżonkowie mają rozdzielność majątkową, ponieważ art. 47 ust. 3 pkt 16 projektu nie przewiduje wyłączenia w tym zakresie. Mając na uwadze, że wszystkie oświadczenia majątkowe miałyby być publikowane, informacja o dochodzie w roku ubiegłym współmałżonka wydaje się być nadmierną ingerencją w prawo do prywatności osób nie będących co do zasady zobowiązanymi do składania oświadczeń majątkowych.

Nadmiarowe wydaje się również, w szczególności wobec obowiązków wynikających z przepisów podatkowych, ujawnianie informacji o przysporzeniu przekraczającym 1000 zł. Informacje o takich przysporzeniach są przekazywane do naczelnika urzędu skarbowego w przypadku chęci skorzystania z ulgi podatkowej dla darowizn pomiędzy najbliższymi członkami rodziny, a informacje te są chronione przepisami o tajemnicy skarbowej, która w tym przypadku mogłaby nie być dochowana.

Przedstawiając powyższe zwracam się z uprzejmą prośbą o dokonanie ponownej kompleksowej analizy kwestii związanych z kontrolą oświadczeń majątkowych, w szczególności w związku z proponowanym przez MC stworzeniem dedykowanego systemu teleinformatycznego dla właściwych służb dokonujących analiz oświadczeń majątkowych oraz w kontekście obowiązku ujawniania wszystkich składanych oświadczeń majątkowych w Biuletynie Informacji Publicznej.

*Z poważaniem,*  
**Anna Streżyńska**  
**Minister Cyfryzacji**  
*/-podpisano elektronicznie/*