



Warszawa, dn. 3.11.2017 r.

**Pan
Mariusz Kamiński
Minister – Członek Rady Ministrów
Koordynator Służb Specjalnych**

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

ESP Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

e-mail: sluzby@kprm.gov.pl

W związku z zamieszczonym w ramach konsultacji społecznych na stronie Rządowego Centrum Legislacji projektem ustawy o jawności życia publicznego (projekt z dnia 23 października 2017 r., znak: DBN.WP.10.185.2017.BS), uprzejmie kierujemy do Pana Ministra opinię na jego temat.

Projektowana ustawa ma szeroki zakres przedmiotowy, ponieważ zastępuje dotychczas obowiązujące trzy ustawy, w tym szczególności ustawę o dostępie do informacji publicznej. Z tego względu jej analiza jest niezwykle utrudniona. W swoich uwagach staraliśmy się skoncentrować na tych aspektach ustawy, które dotyczą sfery dokumentu, czasu przechowywania oraz kwestii zapewnienia dostępu do informacji publicznej. Udało się nam także wskazać błędy redakcyjne.

1. Do art. 1 – rozumienie pojęcia spraw publiczna

Wątpliwości może budzić wyrażenie „sprawa publiczna”, zwłaszcza, że w innych aktach prawnych używa się wyrażenia „zadania publiczne”. Ocena, co jest sprawą publiczną a co nie leży po stronie udostępniającego informację a nie wnioskującego. Wskazanym więc byłoby podjęcie próby zdefiniowania tego pojęcia, ponieważ wnioskujący ma w tym zakresie utrudnioną sytuację.

2. Do art. 2 ust. 1 pkt 1 – definicja dokumentu urzędowego

Definicja dokumentu urzędowego jest niezwykle ważna dla określenia, które dokumenty są przedmiotem udostępnienia. W zaproponowanej definicji nacisk został położony na formę





utrwalenia i podpisania. Tymczasem istotą jest nie tylko forma, ale i postać dokumentu (tradycyjna/papierowa i elektroniczna).

Poza tym w definicji dokumentu kładzie się nacisk na konieczność podpisania dokumentu, by mógł być uznany za dokument urzędowy. Warto wskazać, że wiadomość poczty elektronicznej (e-mail) może być także dokumentem urzędowym (por.: sposób odpowiedzi przez przedstawicieli władzy publicznej na zapytania mejlowe o udostępnienie informacji publicznej).

Kwestią otwartą pozostaje uznanie za dokument urzędowy wiadomości w systemach typu Twitter czy Facebook.

Dodatkowym problemem może być fakt częstego przesyłania dokumentów do innych podmiotów w formie skanów dokumentów papierowych. Taki zeskanowany dokument nie jest podpisany elektronicznie. Zawiera w sobie jedynie odwzorowanie podpisu własnoręcznego.

W tym kontekście zasadnym jest rozstrzygnięcie, czy takie dokumenty bez podpisu lub w formie skanów są także dokumentami urzędowymi.

Poza tym warto podkreślić, że dokumenty nie zawsze są odkładane do akt sprawy. Istnieje bowiem w polskim sposobie dokumentowania spraw możliwość gromadzenia dokumentów w ramach tak zwanej dokumentacji nietworzącej akt sprawy (por. § 6 instrukcji kancelaryjnej, stanowiącej załącznik nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. Nr 14, poz. 67 i Nr 27, poz. 140).

Niepokojące jest również ograniczenie pojęcia dokumentu urzędowego jedynie do dokumentu skierowanego do innego podmiotu lub złożonego w aktach sprawy. Wydaje się, że w tym zakresie pomija się dokumenty przychodzące do danego podmiotu, na których mogą być zamieszczone lub do nich dołączone oświadczenia woli w formie tak zwanych dekretacji. Pomija się także dokumenty wewnętrzne.

Poza tym wydaje się, że sformułowanie „oświadczenie woli lub wiedzy” może ograniczyć dostęp do nagrań, fotografii, rysunków lub innych rodzajów i typów dokumentów, w których też są utrwalone sprawy publiczne.

3. Do art. 7 pkt 3 – rozszerzenie zakresu

Proponujemy rozszerzenie zakresu tego punktu o obowiązek publikowania wszystkich wewnętrznych aktów normatywnych (np. zarządzenia, decyzje, uchwały) z zaznaczeniem, że podmiot publikujący jest zobowiązany do informowania, które z nich są aktualne a które nie. Ważne jest także publikowanie wszystkich upoważnień i pełnomocnictw.

4. Do art. 9 – rejestr umów

W projekcie ustawy wprowadza się obowiązek prowadzenia rejestru umów cywilnoprawnych. Jednakże użycie słowa „rejestr” nie jest tu zasadne a może być wręcz





mylące, ponieważ tak naprawdę chodzi o publikowanie informacji o zawartych już umowach w formie zestawu informacji a nie o prowadzenie rejestru, czyli dokumentu (raportu) pozwalającego na rejestrowanie wybranych rodzajów lub typów dokumentów. Zasadnym byłoby więc odstępianie od słowa „rejestr” na rzecz „zestawienie informacji o zawartych umowach”. Warto zauważyć, że w podmiotach publicznych dla umów cywilnoprawnych prowadzi się szereg odrębnych rejestrów, np. rejestr umów zleceń, rejestr umów o dostawy, itp.

Odrębną kwestią jest ustalenie (to już raczej powinno być uregulowane w przepisach przejściowych), o których umowach wstecz dane (z jakiego okresu) powinny być udostępnione w ramach tego zestawienia.

Przy danych identyfikujących kontrahenta należy rozważyć przywołanie REGON, ponieważ lepiej pozwala na identyfikację podmiotu.

5. Do art. 11 i 13 – uregulowanie kwestii zakazu usuwania informacji publicznych z BIP

Ostatnio nagminnym zjawiskiem jest usuwanie „nieaktualnych” informacji czy dokumentów z BIP, co można prześledzić po rejestrze zmian BIP. Jeżeli są to informacje bezpośrednio wpisane na strony BIP to wykorzystując rejestr zmian możliwe jest ustalenie, jakie było wcześniejsze brzmienie tych informacji według stanu na dany dzień udostępniania informacji publicznej. Jeżeli jednak są to pliki do pobrania, to ich usunięcie uniemożliwia jakikolwiek wgląd do nich, czy też ustalenie, jakie było ich brzmienie w momencie udostępnienia. Dla jawności życia publicznego jest więc niezmiernie ważne, by takie działania były prawnie ograniczone.

6. Do art. 14 – problem archiwizacji zasobów informacyjnych umieszczanych w centralnym repozytorium

Wydaje się, że w projekcie ustawy nie rozstrzygnięto, co stanie się z zasobami informacyjnymi nieaktualnymi (historycznymi), które były udostępniane w ramach centralnego repozytorium. Te zasoby, skoro były udostępniane, powinny nadal zachować taki charakter. Oczywiście mogą one obciążać zasobów repozytorium, ale w takim bądź razie powinny być przekazywane do archiwów państwowych i przez nie zabezpieczone.

7. Do art. 16 – forma udostępniania informacji publicznej na wniosek

Nie jest jasnym, dlaczego w projekcie nowej ustawy ogranicza się formy udostępniania informacji publicznej na wniosek jedynie do formy ustnej i pisemnej. Na marginesie użycie wyrażenia „forma” w kontekście sposobu i postaci udostępnienia informacji jest niezasadne. Jak wiadomo wnioski mogą być składane w różnej postaci (papierowa, elektroniczna), w różnej formie (ustna, wyrażona pismem) i różnymi drogami komunikacji (ustnie, mejlem, za pośrednictwem operatora pocztowego, ESP, itp.). Wskazane więc byłoby pozostawienie dowolnej możliwości w zakresie składania wniosków. To co jest jednak ważne dla podmiotów publicznych, to informacja o wnioskodawcy. Ta kwestia powinna być





uregulowana ustawowo, to znaczy jakie dane musi o sobie podać wnioskodawca, by podmiot publiczny nie miał wątpliwości komu tej informacji udziela (por. wymogi rozporządzenia RODO i projektowana ustawa o ochronie danych osobowych) oraz by mógł te dane przetwarzać. Poza tym ważne byłoby zaznaczenie, czy taki wniosek powinien być podpisany czy nie.

8. Do art. 18-21 – tryb udostępniania informacji publicznej

Przyjęte w 2001 r. a powtórzone w projektowanej ustawie regulacje w zakresie sposobu udostępniania informacji publicznej są jak najbardziej zasadne, jednakże praktyka życia codziennego pokazała istniejące patologie w tym zakresie i brak instrumentów obrony dla zwykłych obywateli. Chodzi o to, że informacja publiczna jest udostępniana bez decyzji a odmowa jej udostępniania następuje w drodze decyzji. Problem pojawia się jednak wtedy, gdy podmiot publiczny „udaje”, że udziela informacji publicznej, ale jest to odpowiedź nie na temat i nie w zakresie, o który wnioskuje obywatel. W tej sytuacji nie ma możliwości odwołania się. **Może warto byłoby więc jednak taką procedurę przewidzieć, to znaczy w sytuacji, gdy wnioskodawca nie jest usatysfakcjonowany zakresem udzielonej informacji?**

Obecna praktyka pokazuje, że w opisanej powyżej sytuacji wnioskodawca ma jedynie możliwość złożenia skargi do sądu administracyjnego na bezczynność organu. Jednakże i tu po ostatnich zmianach w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi pojawiły się kolejne trudności. Ustalono bowiem, że skargi na bezczynność organu jako problem techniczny a nie rozstrzygnięcie co do istoty sprawy, będą rozpatrywane w sądzie w trybie uproszczonym. Oznacza to jednak, że obywatel nie ma możliwości poznania choć ustnie uzasadnienia wyroku w jego sprawie i by złożyć skargę kasacyjną musi płacić za sporządzenie pisemnego uzasadnienia. **Wnioskujemy więc bądź o wprowadzenie możliwości odwołania od udzielonej przez podmiot publiczny informacji także w sytuacji, gdy nie odmawia w drodze decyzji lub wyłączenie z trybu uproszczonego spraw rozpatrywanych przed sądem administracyjnym dotyczących dostępu do informacji publicznej.**

9. Do art. 29 ust. 6 pkt 1, art. 33, art. 34 – podawanie informacji o podmiocie

Wskazane jest, by przy identyfikacji podmiotu używać raczej numeru REGON, ponieważ jest wskazany w Krajowych Ramach Interoperacyjności.

W przypadku osoby fizycznej także powinien być podawany identyfikator (np. PESEL), ponieważ osoba fizyczna bez wskazania identyfikatora jest osobą niezidentyfikowaną.

10. Do art. 33 ust. 2 – forma bazy danych

Wydaje się, że wyrażenie „Rejestr prowadzi się w formie elektronicznej w postaci bazy danych” jest nielogiczne. Naszym zdaniem powinno ono brzmieć: „Rejestr prowadzi się w elektronicznej bazie danych” albo „w formie elektronicznej bazy danych” lub też „w formie bazy danych w postaci elektronicznej” czy „w bazie danych w postaci elektronicznej”.





11. Do art. 34 – zgłoszenie do rejestru lobbystów

Sformułowanie „zgłoszenie (...) wnosi się na urzędowym formularzu” budzi wątpliwości, czy możliwe będzie przesłanie zgłoszenia drogą elektroniczną. Poza tym wątpliwości budzi też przesyłanie „kopii stron dokumentu potwierdzającego tożsamość”. Warto podkreślić, że np. dowód osobisty czy prawo jazdy to obecnie plastikowe karty a planuje się by były to tzw. m-dokumenty. A poza tym to nie wiadomo, w jakim celu należy przysłać kopie dokumentu tożsamości a jeżeli jest to rzeczywiście niezbędne, to w jakiej postaci i czy tylko papierowej?

12. Do art. 49 – błędy redakcyjne

W art. 49 pkt 70 zamiast „osoba” powinno być „osoby” a w pkt 92 brakuje wskazania komu wymienione osoby powinno przekazać oświadczenie majątkowe.

13. Do art. 52 – nieaktualność regulacji oraz błędy redakcyjne

Sformułowanie sposobu składania oświadczenia oraz jego postaci nie jest prawidłowe. Przykładowo forma dokumentu elektronicznego nie zakłada, że treść będzie wyrażona tekstem. Dokument elektroniczny to także nagranie. Generalnie oświadczenia powinny być wyrażone pismem w postaci papierowej lub elektronicznej.

Dodatkowo sformułowanie „bezpieczny podpis elektroniczny weryfikowany przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu” jest nieprawidłowe. Obecnie w oparciu o rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE (Dz. Urz. UE L 257 z 28.08.2014, str. 73), a także o ustawę o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (Dz. U., poz. 1579) należy posługiwać się pojęciem „kwalifikowany podpis elektroniczny”.

Zastrzeżenie, że podmiot ma dysponować bliżej nieznanymi środkami technicznymi by przyjmować oświadczenie drogą elektroniczną jest nieadekwatne do obecnego stanu prawnego, gdy każdy podmiot publiczny obowiązany jest posiadać elektroniczną skrzynkę podawczą.

Sformułowanie „którymi dysponuje podmiotu” zawiera błąd redakcyjny.

14. Do art. 59 – czas przechowywania oświadczeń majątkowych

Skoro oświadczenia majątkowe będą publikowane w sieci na stronach BIP, to znaczy, że przez okres 6 lat będą powszechnie dostępne. Naszym zdaniem ich wycofywanie z BIP po 6 latach nie powinno jednak wpływać na czas ich przechowywania. Powinny one pozostać jako materiał archiwalny.

Dodatkowo przepis nie rozstrzyga, czy po 6 latach elektroniczne wersje oświadczeń na stronach BIP powinno się usuwać (niszczyć)? Jakie powinno też być postępowanie z wersjami papierowymi, czy np. niezbędne jest uzyskanie zgody na ich zniszczenie? Może wskazanym byłoby dodanie w tym artykule zastrzeżenia o uwzględnieniu przepisów o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach.



**15. Do art. 75, 76, 76a, 111, 114, 131 – błędy w numeracji przepisów**

W art. 75 brakuje ustępu 5, natomiast w art. 76 dwa razy został wymieniony ustęp 2 i 4. Poza tym nie wiadomo, dlaczego pojawił się art. 76a z numeracją (43). Podobne błędy dostrzeżliśmy w art. 111 i 114. Brakuje także art. 131.

W piśmie Pana Ministra z dnia 25 października 2017 r. znajduje się informacja o planowanej na 6 listopada konferencji podsumowującej proces konsultacji publicznych. Niestety w tym samym czasie odbywają się dwie ważne dla środowiska archiwistów publiczne prezentacje projektów planowanych w ramach środków europejskich, organizowane przez Naczelną Dyрекcję Archiwów Państwowych. Z tego względu przedstawiciele naszego stowarzyszenia mogą być nieobecni na konferencji podsumowującej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. **Będziemy jednak niezmiernie zobowiązani za usprawiedliwienie naszej nieobecności i uwzględnienie naszych uwag. Służymy też w dowolnym innym czasie ewentualnymi wyjaśnieniami i informacjami na temat zgłoszonych przez nas uwag.**

Dla celów ewentualnej korespondencji uprzejmie prosimy o wyłączny kontakt elektroniczny na adres e-mail: biuro@archiwizjoner.pl.

Zgodnie z prośbą wyrażoną na stronach RCL niniejsze pismo zostanie dodatkowo przesłane na adres e-mail: sluzby@kprm.gov.pl.

Prezes Stowarzyszenia „Archiwizjoner”
dr Ewa Perłakowska
(pismo podpisane bezpiecznym podpisem elektronicznym)

