

24.10.2017

Opinia do projektu ustawy o jawności życia publicznego

Ustawa o dostępie do informacji publicznej to akt prawny, z którego w Fundacji Wolności korzystamy najczęściej. W najbliższym czasie, praktycznie bez konsultacji zastąpić go ma ustawa o jawności życia publicznego. Ustawa ta łączyłaby istniejące trzy ustawy:

- o dostępie do informacji publicznej,
- o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne,
- o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa.

Na pierwszy rzut oka, jest to pomysł godny pochwały, jednak diabeł tkwi w szczegółach. Nowa ustawa nie rozwiązuje istniejących problemów z dostępem do informacji publicznej:

- W dalszym ciągu brak jest definicji informacji przetworzonej. Z naszego doświadczenia wynika, że pozwala to urzędom uznać praktycznie każdą informację za informację przetworzoną. Wystarczy tylko trochę kreatywności. Dodatkowo interpretację tego pojęcia pozostawia się sądom. Utrudnia to większości obywateli dostęp do informacji publicznych, ponieważ grono osób, które rozumieją czym jest informacja przetworzona sprowadza się do osób o wykształceniu prawniczym.
- Ustawa w dalszym ciągu powiela tajemnicę przedsiębiorcy. Jest to pojęcie prawne nigdzie nie istniejące. Naszym zdaniem ustawa powinna wskazywać na tajemnicę przedsiębiorstwa wymienioną w art. 11 ust. 4 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.
- W dalszym ciągu brak jest terminów dla publikacji materiałów w Biuletynach Informacji Publicznej. W efekcie wiele informacji, pomimo ustawowego obowiązku nigdy się tam nie znalazła
- Ustawa w dalszym ciągu utrzymuje fikcyjne terminy na rozpatrzenie przez sąd administracyjny skargi w związku z nieudostępnieniem informacji publicznych. Ustawodawca przewiduje tutaj termin 30 dniowy. Za przekroczenie tego przepisu nie grożą żadne sankcje, więc przepis ten jest martwy a na rozpatrzenie sprawy czeka się kilka miesięcy.
- Ustawa w dalszym ciągu traktuje prawo do informacji przedmiotowo a nie podmiotowo. W efekcie mamy prawo zapoznać się z informacją publiczną a nie z informacją o działalności władz publicznych. W efekcie sądy wytworzyły pojęcia m.in. „dokumentu wewnętrznego”, który nie jest informacją publiczną, choć zawiera informacje o działalności władz publicznych.

- Choć ustawa łączy w sobą kilka dotychczas obowiązujących, to nadal pozostaną inne ustawy określające odmienne zasady dostępu do informacji publicznej.
- Ustawa w dalszym ciągu nieprecyzyjnie określa kiedy można naliczyć opłatę za udostępnienie informacji publicznej.

Projekt ustawy nakłada nowe obowiązki dotyczące organów władzy publicznej, m.in.:

- obowiązek publikowania wydatków z kart płatniczych przez osoby pełniące funkcje publiczne w związku z pełnieniem tych funkcji,
- obowiązek publikowania rejestr umów cywilnoprawnych, których skutkiem jest wydatkowanie środków pieniężnych
- ujednoclenie zasad składania oświadczeń majątkowych, przy jednoczesnym znacznym poszerzeniu kręgu osób składających takie oświadczenia,
- obowiązek rejestracji audio-video posiedzeń organów kolegialnych,
- obowiązek tworzenia wykazu prac legislacyjnych w jednostkach samorządu terytorialnego.

Choć zmiany te należy uznać za pożądane to można odnieść wrażenie, że nie są do końca przemyślane. Wydatki będą dotyczyły wyłącznie osób pełniących funkcje publiczne w związku z pełnieniem tych funkcji. Rejestry umów, będą dotyczyły wyłącznie tych generujących koszty, , nie znajdą się w nich porozumienia, czy umowy sprzedaży. Dodatkowo nierozwiązany pozostaje problem dostępu do umów cywilnoprawnych zawartych w formie aktu notarialnego. Zdaniem urzędów dostęp do tego rodzaju dokumentów precyzują odmienne przepisy. Co więcej nie każdy wydatek związany jest z zawarciem umowy, stąd naszym zdaniem rejestr umów powinien być uzupełniony o rejestr wydatków.

W przypadku oświadczeń majątkowych w dalszym ciągu pozostaniemy w erze skanów, ponieważ nowe regulacje nie nakładają obowiązku wypełnienia na komputerze, czy wręcz złożenia dokumentu wyłącznie w formie elektronicznej (co ułatwiłoby odczyt danych a w przyszłości pozwoliło na zautomatyzowaną kontrolę z zeznaniem podatkowym).

Tworzenie wykazu prac legislacyjnych w samorządzie terytorialnym będzie fikcją, podobnie jak jest nią obecnie na poziomie krajowym.

Znacząco rozszerzono także grono podmiotów zobowiązanych, m.in. o spółki handlowe w których udział Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego, państwowej lub samorządowej osoby prawnej stanowi co najmniej 10% kapitału zakładowego lub 10% liczby akcji w tej spółce. Przepis ten nie będzie dotyczył stowarzyszeń oraz fundacji o analogicznym udziale sektora publicznego.

Mamy wątpliwości co do zniesienia ograniczenia w dostępie do danych osobowych i tajemnicy przedsiębiorcy zawartych w umowach cywilnoprawnych i aktach postępowań administracyjnych. Potencjalnie otwiera to drogę do niezgodnego z prawem wykorzystania takich danych.

Zmieniają się także regulacje ograniczające możliwość zatrudnienia w spółce prawa handlowego osoby pełniącej wybrane funkcje publiczne. Nowa ustawa zabraniałaby dorabiać takiej osobie w każdej spółce handlowej, obecnie dotyczy to jedynie sytuacji w której mogłyby to wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność. Po raz kolejny regulacje te nie będą dotyczyły fundacji czy stowarzyszeń.

Istotna jest także zmiana w sposobie pobierania opłat za udostępnienie informacji publicznej. Zgodnie z projektowaną ustawą udostępnienie informacji następowałoby po uiszczeniu opłaty. Mając na uwadze, że obecne regulacje nie są dość klarowne w jakich sytuacjach można pobierać opłatę może to doprowadzić do sytuacji, w której organ naliczy opłatę, od której odwołamy się do sądu. Po 3 latach otrzymamy korzystny wyrok, zwalniający nas z opłaty. Pytanie czy w tym momencie wnioskowana przez nas informacja będzie jeszcze dla nas na tyle istotna i aktualna?

W ustawie pojawia się także kolejny nieprecyzyjny przepis ograniczający dostęp do informacji publicznej. Chodzi o możliwość odmówienia dostępu do informacji publicznej osobie składającej wnioski w sposób uporczywy, których realizacja ze względu na ilość lub zakres udostępnianej informacji znacząco utrudniłaby działalność podmiotu obowiązującego do udzielenia informacji publicznej. Pomijając aspekty uznaniowości czym jest składanie wniosków w sposób uporczywy czy utrudnianie działalności podmiotu należy zwrócić uwagę na niekonstytucyjność tego zapisu. Konstytucja wskazuje, 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.

Można także odnieść wrażenie, że ustawa była pisana w pośpiechu. W zmianach wprowadzanych w innych ustawach, np. w Ustawie o pracownikach samorządowych pojawiają się przepisy dotyczące doradców i asystentów samorządowych, którzy dopiero co zostali zlikwidowani. W przepisach przejściowych uznano, że rozpoczęte sprawy będą rozpatrywane wg nowych przepisów. Nie wiadomo co stanie się ze sprawami karnymi. Dodatkowo w ustawie nie uwzględniono zmian w ustawie Prawo prasowe i Ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, które wprost odwołują się do ustawy o dostępie do informacji publicznej.