

## **Konsekwencje jawność informacji publicznej dla sektora publicznego oraz prywatnego**

Ustawodawca pracuje od kilku miesięcy nad projektem ustawy o jawności życia publicznego. Regulacja ta spotkała się z wieloma głosami sprzeciwu. Jej przeciwnicy zarzucają jej zamach na demokrację, wolność i podstawowe prawa człowieka. Zdaniem ustawodawcy jest to regulacja mająca na celu wzmocnienie transparentności państwa polskiego, uporządkowanie obowiązujących przepisów prawnych, wprowadzenie nowych instytucji w ramach wzmocnienia przejrzystości zarządzania państwem i majątkiem Skarbu Państwa. Legislator stworzył projekt przedmiotowej ustawy w dużym zakresie poprzez powtórzenie przepisów prawnych dotychczas obowiązujących.

### **Zasada jawności w przedsiębiorstwach**

Regulacje prawne znajdujące się w projekcie ustawy o jawności życia publicznego wiążą się ze znacznym rozszerzeniem katalogu podmiotów obowiązanych do realizacji zasady jawności na wielu płaszczyznach działalności publicznej, gospodarczej oraz społecznej. Obowiązki dotkną znacznej części przedsiębiorstw prywatnych z udziałem własnym, przedsiębiorstw prywatnych z udziałem skarbu państwa oraz podmiotów zawierających umowy cywilno-prawne z organami administracji publicznej, w tym również na poziomie samorządowym.

### **Informacja publiczna według projektu**

Informacja publiczna została zdefiniowana w tej ustawie jako informacja o działalności organów władzy publicznej, osób pełniących funkcje publiczne, organów samorządu gospodarczego oraz zawodowego, innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie wykonywanych przez nich zadań władzy publicznej, gospodarowania mieniem komunalnym oraz majątkiem Skarbu Państwa.

Przedmiotowy zakres obejmie dane będące w posiadaniu organu, w związku z czym obowiązek udostępnienia obejmuje nie tylko informacje wytworzone przez konkretny organ, ale również informacje, których jest on posiadaczem.

Użycie zwrotu „będące w posiadaniu” zamiast „wytworzone” jest pewnego rodzaju „wytrychem” umożliwiającym uzyskanie informacji o bardzo wielu sferach działalności podmiotów publicznych. Poza powtórzeniem treści obowiązujących przepisów, projekt ustawy o jawności życia publicznego rozszerza zakres podmiotowy o dostęp do informacji będących w posiadaniu przez podmioty reprezentujące Skarb Państwa, państwowe lub samorządowe osoby prawne, osoby prawne samorządu terytorialnego oraz inne państwowe lub samorządowe jednostki organizacyjne.

### **Nadużywanie prawa sposobem na paraliżowanie prac**

Obecnym utrapieniem podmiotów, które są zobowiązane do udostępniania informacji publicznej jest nadużywanie prawa dostępu do informacji publicznej przez uprawnionych, którzy zasypują te podmioty wnioskami. W przedmiotowej ustawie brakuje jednoznacznej

regulacji stanowiącej narzędzie do walki z osobami, które nadużywają tego prawa. Nie można zapominać o tym, że tego typu wnioski często paraliżują pracę urzędów oraz innych obowiązanych podmiotów.

### **Obowiązek obejmie szeroki krąg podmiotów**

Z punktu widzenia szeroko pojętych interesów państwa niezasadne wydaje się udostępnianie wszystkich informacji wytwarzanych przez podmioty publiczne oraz będących w ich posiadaniu. Rozpowszechnianie niektórych informacji mieszczących się w zakresie informacji publicznej jest niekorzystne, ponieważ często są to dane, opracowania lub gotowe rozwiązania wytworzone odpłatnie na zlecenie podmiotów państwowych bądź w oparciu o duży nakład pracy wielu pracowników. Niejednokrotnie te dane stanowią narzędzie ułatwiające podmiotom prywatnym wprowadzanie na rynek własnych produktów bądź usług. Zgodnie z procedowaną ustawą możliwy będzie dostęp do informacji znajdującej się w posiadaniu osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych wykonujących zadania publiczne lub dysponujących majątkiem publicznym. Ponadto w katalogu tych podmiotów znajdują się organizacje związkowe i organizacje pracodawców, partie polityczne oraz spółdzielnie mieszkaniowe.

### **Ograniczenia w dostępie do informacji**

W projektowanej ustawie z przedmiotowego katalogu regulacji o dostępie do informacji publicznej podobnie jak w obecnie obowiązującej regulacji wyłączona została możliwość uzyskania dostępu do informacji niejawnych, tajemnic ustawowo chronionych, naruszających tajemnicę przedsiębiorstwa, prywatność osoby fizycznej bądź informacji przekazanych z zastrzeżeniem tajności, w tym przekazanych przez organizacje międzynarodowe. Jednak wskazane wyłączenia znajdują liczne wyjątki w zapisach obecnie procedowanej ustawy.

### **Tajemnica przedsiębiorstwa nie zawsze będzie chroniona**

Tajemnica przedsiębiorstwa traci ochronę prawną np. w ramach obowiązku udostępniania umów cywilno-prawnych zawieranych przez podmioty publiczne, w tym również na szczeblu samorządowym. Kolejnym wyjątkiem od ograniczonego dostępu do informacji publicznej jest możliwość uzyskania danych z postępowań administracyjnych dotyczących osób prywatnych we wskazanych przez ustawodawcę sektorach. Ujawnieniu podlegać będą informacje na temat postępowań administracyjnych między innymi z obszarów prawa budowlanego, gospodarki nieruchomościami, prawa ochrony środowiska oraz między innymi o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych.

W związku z powyższym możliwe będzie uzyskanie informacji między innymi na temat spraw administracyjnych wnioskodawców np. rozmieszczenie poszczególnych nieruchomości tych podmiotów (np. plan rozmieszczenia pomieszczeń domu prywatnego bądź obiektów przedsiębiorstwa) lub wiadomości na temat planów inwestycyjnych na terenie określonej nieruchomości.

## **Dostęp do informacji o działalności Skarbu Państwa i samorządu terytorialnego**

Ustawa o jawności życia publicznego w dużej mierze powiela zakres dostępu do informacji publicznej. Sankcjonuje ona możliwość uzyskania danych o działalności Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowych osób prawnych. Przedmiotowe informacje dotyczą między innymi liczby osób zatrudnionych na umowę o pracę w tych jednostkach, treści ekspertyz i opinii finansowych sporządzonych ze środków publicznych, treści i formy innych dokumentów urzędowych. Charakter informacji publicznej według projektu ustawy mają również dane o wydatkach ze środków publicznych dokonywanych przez osoby pełniące funkcje publiczne przy użyciu kart płatniczych oraz w przedmiocie dochodów i strat tych podmiotów.

### **Koszty dostępu do informacji publicznej**

Regulacje dotyczące zasady bezpłatności dostępu do informacji publicznej znajdujące się w projekcie ustawy o jawności życia publicznego są powieleniem obecnie obowiązującej ustawy. Zgodnie z nimi wnioskodawca może zostać zobowiązany do poniesienia dodatkowych kosztów. Wyjątek od zasady bezpłatności wynika z konieczności dostosowania przekazu i formy informacji do sposobu lub formy, która została wskazana we wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Wadliwością tego rozwiązania jest to, że ustawodawca nie wskazuje zakresu potencjalnych opłat, co może spowodować dodatkową barierę w realizacji społecznego prawa dostępu do informacji publicznej.

### **Istotny interes podstawą do udostępnienia informacji**

Ustawodawca nie podjął próby udoskonalenia wskazanej regulacji, która jest zbyt ogólna i nie precyzuje jasnych reguł postępowania. Niewątpliwie wszystkie niedoskonałości oraz nieprecyzyjność ustawodawcy pozwolą na dokonanie skutecznej selekcji wniosków na zasadne oraz bezpodstawne, co z pewnością przyczyni się do przeciwdziałania zjawisku nadużywania prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej. Wskazany problem był niejednokrotnie poruszany przez orzecznictwo sądów administracyjnych, zgodnie z którym „nadużycie prawa dostępu do informacji publicznej polega na próbie skorzystania z tej instytucji dla osiągnięcia celu innego niż troska o dobro publiczne” (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 listopada 2016 r. sygn. akt I OSK 1601/15).

Zgodnie z dotychczas obowiązującą ustawą i tą projektowaną mającą stanowić lepszą zmianę dla gospodarki i porządku prawnego państwa – udostępnienie informacji przetworzonej uzależnione jest od wykazania istotnego interesu publicznego przez wnioskodawcę. W ustawie o jawności życia publicznego sprecyzowana została definicja informacji przetworzonej, która zgodnie z treścią ustawy stanowi informację wytworzoną na podstawie danych będących w posiadaniu organu administracji publicznej. Sporządzenie takiej informacji wymaga specjalnych nakładów finansowych z uwagi na to, że organ przygotowuje ją specjalnie dla wnioskodawcy, dokonując indywidualnych czynności w tym celu. Dotyczą one między innymi sprowadzenia archiwalnej dokumentacji, wykonania analiz statystycznych lub wdrażania innych prac administracyjnych.

Z perspektywy jednostki łatwiej uzasadnić swój własny interes prywatny niż „korzyść” jaką uzyska szersza grupa osób – tj. interes publiczny. Orzecznictwo definiuje interes publiczny jako okoliczność, która zmierza do „wykorzystania uzyskanych danych do poprawy funkcjonowania organów administracji i lepszej ochrony interesu publicznego. Z uwagi na rodzaj, czas, miejsce, sposób, okoliczności rozstrzygnięcia i późniejszej realizacji – w istotnym zakresie wpływa lub może on wpłynąć na wykonywane przez podmioty władzy publicznej prawa i obowiązki” (I OSK 3097/12 - Wyrok NSA z dnia 5 marca 2013 roku). Wraz z nową regulacją doprecyzowana została kwestia obowiązku uzasadnienia interesu publicznego w przypadku wniosku o dostęp do informacji publicznej przetworzonej. Upřednio fakt posiadania interesu publicznego wpływał jedynie na zakres tej informacji, a nie na uprawnienie do jej uzyskania.

Realizacja idei jawności informacji publicznej skutkował będzie dodatkowym obciążeniem jednostek sektora finansów publicznych, przedsiębiorstw państwowych, banków państwowych, spółek zobowiązanych, instytutów badawczych oraz spółdzielni mieszkaniowych. Ponad czynności administracyjno-techniczne dotyczące realizacji wniosków o dostęp do informacji publicznej, wskazane podmioty będą obowiązane do prowadzenia rejestru umów cywilno-prawnych zawartych w formie pisemnej oraz umów, w ramach których wydawane są środki finansowe w wysokości co najmniej 2 tysięcy złotych. Niniejsze podmioty będą obowiązane do udostępniania na stronach Biuletynu Informacji Publicznej (BIP) lub na indywidualnej stronie internetowej podmiotu, danych z umów oraz informacji o wydatkach dokonywanych za pomocą służbowych kart płatniczych.

### **Krótszy czas na odpowiedź**

Przedmiotowa regulacja przewiduje 30 dniowy termin na powiadomienie wnioskodawcy o powodach opóźnienia udostępnienia informacji publicznej. Popřednio obowiązująca regulacja – Ustawa o dostępie do informacji publicznej przewidywała w tym zakresie okres dłuższy, bowiem wynosił on 60 dni. Z uwagi na dotkliwe sankcje konieczne będzie opracowanie przez podmioty obowiązane do udostępnienia informacji publicznej przejrzystego oraz tożsamego ze zmienionymi przepisami systemu oraz regulaminu stanowiącego kompendium wiedzy na temat regulacji dotyczących udostępniania informacji publicznej. Rzetelne opisanie procedury oraz wyjaśnienie podstawowych wątpliwości będzie źródłem informacji na temat praw i obowiązków związanych z dostępem do informacji publicznej dla wnioskodawców oraz ułatwi pracę urzędnikom, spółkom oraz innym podmiotom zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej.

### **Dodatkowe obowiązki**

Ustawa o jawności życia publicznego jest jednym z projektów prawodawczych zmienionych w zakresie, który stanowi szczególną sferę zainteresowań ustawodawcy. W konsekwencji trudno wskazać jednoznaczne zmiany, które wpłyną na korzyść obywatela RP. Nowości pokrótce opisane w niniejszym artykule najczęściej wiążą się z szeregiem

nowych obowiązków dla pracowników administracji publicznej oraz dla przedsiębiorców, nawet tych z większościovym majątkiem prywatnym.

Należy również wskazać, że poza obowiązkami wskazanymi w artykule przedsiębiorcy będą zobowiązani do spełnienia wielu innych wymagań. Powyższe obowiązki w szczególności dotyczą wprowadzenia kodeksu antykorupcyjnego, oświadczeń majątkowych oraz dokonywania zgłoszeń do Rejestru Korzyści. Projekt ustawy o jawności życia publicznego przewiduje szereg obowiązków, których realizacja będzie konieczna zarówno przez podmioty publicznej, w tym jednostki samorządu terytorialnego jak i podmioty prywatne, w szczególności w ramach instytucji państwowych, spółek prawa handlowego (średnich oraz dużych przedsiębiorstw), spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego lub udziałem Skarbu Państwa.

Autor:

Dominik Sutor, prawnik, Kancelaria Prawna Piszcz i Wspólnicy

Piotr Liberski, radca prawny, wspólnik zarządzający, Kancelaria Prawna Piszcz i Wspólnicy