

Warszawa, dnia 18 marca 2009 r.

Sz. P.
Grzegorz Schetyna
Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
i Administracji
ul. Stefana Batorego 5
02-591 Warszawa

Dotyczy: Projektu Ustawy z dnia .. 2009 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej (z opinią Kancelarii Prezesa Rady Ministrów dotyczącą Oceny Skutków Regulacji w brzemieniu skierowanym do uzgodnień międzyresortowych z terminem zgłaszania uwag w ciągu 14 dni od dnia otrzymania projektu).

**Stanowisko Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich (Sieć Obywatelska
Watchdog Polska)**

w zakresie proponowanych zmian w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej w brzmieniu udostępnionym w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 5 marca 2009 r.

W proponowanej nowelizacji przedstawione zostały zmiany w następującym brzmieniu:

Art.1. W ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198, z późn. zm.1) w art. 9 wprowadza się następujące zmiany:

1) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych tworzy stronę główną Biuletynu Informacji Publicznej zawierającą wykaz podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 i 2, wraz z odnośnikami umożliwiającymi połączenie z ich stronami.”;

2) ust. 3 i 4 otrzymują brzmienie:

„3. Podmioty, o których mowa w art. 4 ust. 1 i 2, są obowiązane przekazać Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych informacje niezbędne do zamieszczenia na stronie, o której mowa w ust. 1.

4. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych:

1) gromadzi i udostępnia adresy wskazujące strony Biuletynu Informacji Publicznej tworzone przez podmioty, o których mowa w art. 4 ust. 1 i 2;

2) gromadzi i udostępnia dane o liczbie pobrań stron, o których mowa w pkt 1;

3) udostępnia nieodpłatnie przykładowe oprogramowanie służące do tworzenia stron w Biuletynie Informacji Publicznej zgodnie z wymaganiami określonymi w przepisach wydanych na podstawie ust. 5 lub kody źródłowe tego oprogramowania.”.

Proponowane zmiany w zakresie brzmienia przepisu art. 9 ust. 1, 3 i 4 ustawy z dnia 6 września 2001 r. ustawy o dostępie do informacji publicznej stanowią, iż słowa „Minister

właściwy do spraw administracji” zastępuje się słowami „Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych”. Przygotowana w ten sposób nowelizacja zmienia podmiot zobowiązany do prowadzenia strony głównej Biuletynu Informacji Publicznej i gromadzącego dane o podmiotach prowadzących strony podmiotowe Biuletynu Informacji Publicznej oraz nakłada na niego obowiązek udostępnienia przykładowego oprogramowania służącego do tworzenia stron w Biuletynie Informacji Publicznej.

Proponowana w tym zakresie nowelizacja ustawy o dostępie do informacji publicznej budzi następujące zastrzeżenia.

1. Po wejściu w życie nowelizacji zmieni się podmiot prowadzący stronę główną Biuletynu Informacji Publicznej. Nie zostały zaproponowane jakiejkolwiek zmiany związane z możliwością zapewnienia przestrzegania obowiązku prowadzenia Biuletynu Informacji Publicznej oraz prawidłowości prowadzenia stron podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej przez podmioty zobowiązane zgodnie z wymogami ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej oraz przepisami Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r.

Jak wskazują raporty (Raport Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 lipca 2007 r. Wywiązywanie się urzędów centralnych oraz urzędów marszałkowskich i wojewódzkich z obowiązków prowadzenia stron podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej; Raportu Najwyższej Izby Kontroli „Informacja o wynikach kontroli wywiązywania się wojewodów i jednostek samorządu terytorialnego z obowiązku udostępniania informacji publicznej”; Raport Stowarzyszenia Pomocy Wzajemnej Bona Fides) problematyka złego prowadzenia stron podmiotowych BIP jest jednym z głównych problemów w zakresie funkcjonowania zasad dostępu do informacji publicznej.

Jednocześnie jak wskazane zostało w Raporcie NIK „Informacja o wynikach kontroli wywiązywania się wojewodów i jednostek samorządu terytorialnego z obowiązku udostępniania informacji publicznej” szacunkowo podmiotów zobowiązanych do prowadzenia Biuletynu Informacji Publicznej jest około 80000. Natomiast podmiotów zarejestrowanych na stronie głównej BIP jest około 9000 tym samym ustawowego obowiązku prowadzenia stron podmiotowych BIP nie wypełnia około 70000 instytucji i organizacji.

Zmiana wyłącznie podmiotu prowadzącego stronę główną BIP prowadzi w tym zakresie do wygenerowania kosztów zmiany technicznej, która nie ma żadnego uzasadnienia dla dostępu do informacji publicznej i jest kosztem wyłącznie administracyjnym.

Powyższe wskazuje, iż nowelizacja może nie przynieść poza kosztami żadnych skutków w rzeczywistym funkcjonowaniu obowiązku prowadzenia stron zarówno głównej Biuletynu Informacji Publicznej, jak i stron podmiotowych. W uzasadnieniu do nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej brakuje wskazania argumentów na rzecz takiej zmiany.

Trudno uznać za wystarczające uzasadnienie podające m. in. „Projekt ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej w zakresie podmiotu odpowiedzialnego za prowadzenie strony głównej Biuletynu Informacji Publicznej ma jedynie na celu przekazanie Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych kompetencji w zakresie prowadzenia wskazanej strony głównej oraz wykonywania wszystkich tych obowiązków, związanych z gromadzeniem i udostępnianiem adresów stron, które dotychczas spoczywały na

ministrze właściwym do spraw informatyzacji.

Biorąc pod uwagę, iż do zadań Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych należą w szczególności:

- 1) kontrola zgodności przetwarzania danych z przepisami o ochronie danych osobowych,*
- 2) wydawanie decyzji administracyjnych i rozpatrywanie skarg w sprawach wykonania przepisów o ochronie danych osobowych,*
- 3) prowadzenie rejestru zbiorów danych oraz udzielanie informacji o zarejestrowanych zbiorach,*
- 4) opiniowanie projektów ustaw i rozporządzeń dotyczących ochrony danych osobowych,*
- 5) inicjowanie i podejmowanie przedsięwzięć w zakresie doskonalenia ochrony danych osobowych,*

uznać należy, że jest on w strukturze administracji państwowej najbardziej właściwym organem do prowadzenia strony głównej Biuletynu Informacji Publicznej, gdyż szczególnie istotną kwestią z punktu widzenia udostępniania informacji publicznych jest ich odpowiednie zabezpieczenie i zapewnienie prawnej ochrony danych osobowych.

Podkreślić należy również, iż podjęcie decyzji dotyczącej zmiany podmiotu prowadzącego stronę główną Biuletynu Informacji Publicznej poprzedzone zostało rzetelną i wnikliwą analizą rozwiązań systemowych stosowanych w tym zakresie w wybranych państwach Unii Europejskiej. W wielu krajach europejskich bowiem niekwestionowaną praktyką jest powoływanie jednego organu skupiającego kompetencje zarówno z zakresu ochrony danych osobowych, jak również dostępu do informacji publicznej.”

Po pierwsze nie załączono do uzasadnienia, ani nie upubliczniono wyników „rzetelnej i wnikliwej analizy rozwiązań systemowych stosowanych w tym zakresie w wybranych państwach Unii Europejskiej”. Nie podano czy w jakimkolwiek kraju UE wprowadzony został system tożsamy (podmiotowo i przedmiotowo) z systemem stron Biuletynu Informacji Publicznej, czy jest podmiot koordynujący taki system i sprawujący nadzór nad jego prawidłowym funkcjonowaniem. Z analizy zasad dostępu do informacji publicznej, co podkreślone zostało w raporcie „Freedom of Information Around the World 2006 A Global Survey of Access to Government Information Laws”, polski system stron BIP jest wskazywany jako przykład dobrej praktyki. Jednakże szczegółowe odniesienie się do tego zagadnienia jest niemożliwe z powodu braku danych z przeprowadzonej analizy.

Po drugie zarówno analiza uzasadnienia nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych wskazuje, iż urząd Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych został ustanowiony w innym celu oraz ma inny charakter niż ochrona wykonywania prawa do informacji publicznej. Przeciwnie ochrona danych osobowych może stanowić ograniczenie prawa do informacji publicznej, co powoduje niejako konflikt w zakresie realizacji obu praw. Również istotnym z punktu widzenia funkcjonowania systemu dostępu do informacji publicznej jest podkreślenie, iż GODO, który działa na rzecz ochrony jednego prawa miałby zajmować się prowadzeniem i funkcjonowaniem jednego ze sposobów realizacji innego prawa. W tym zakresie chybionym jest argument dotyczący „w strukturze administracji państwowej najbardziej właściwym organem do prowadzenia strony głównej Biuletynu Informacji Publicznej, gdyż szczególnie istotną kwestią z punktu widzenia udostępniania informacji publicznych jest ich odpowiednie zabezpieczenie i zapewnienie prawnej ochrony danych osobowych”. Należy zastanowić się jaki zakres danych osobowych gromadzony jest w strukturze strony głównej Biuletynu Informacji Publicznej. Zgodnie z przepisami Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej nie zostały przewidziane żadne szczególne dane

osobowe zbierane przez Ministra prowadzącego stronę główną BIP. Przepis § 8 i § 12 i § 15 wyraźnie wskazują jakie dane są przesyłane i katalogowane na stronie głównej BIP. Jedyne dane osobowe to dane, które i tak są zgodnie z przepisem § 11 ust. 1 pkt 3 (*imię i nazwisko, numer telefonu, numer telefaksu i adres poczty elektronicznej co najmniej jednej z osób redagujących stronę podmiotową BIP*) jawne. Tym samym założenie ochrony danych osobowych w tym zakresie jest nieadekwatne do kosztów zmiany. Ponadto ustawa o ochronie danych osobowych zobowiązuje każdy podmiot do wypełnienia jej obowiązków, a GIODO ma obowiązek zapewnienie jej przestrzegania.

Niespójne jest również stwierdzenie użyte w uzasadnieniu „*W wielu krajach europejskich bowiem niekwestionowaną praktyką jest powoływanie jednego organu skupiającego kompetencje zarówno z zakresu ochrony danych osobowych, jak również dostępu do informacji publicznej.*”. Jak wskazano powyżej GIODO nie będzie miał po nowelizacji żadnych kompetencji w zakresie dostępu do informacji publicznej – przejmie jedynie stronę główną BIP, która ma charakter informacyjny i udostępni oprogramowanie do tworzenia stron BIP. Nie można tego uznać pod żadnym pozorem za kompetencje w sprawie dostępu do informacji publicznej – GIODO nie będzie zapewniał realizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej: procedura bezwnioskowa, realizacja wniosków, procedura odwoławcza itd. Dostęp do informacji publicznej jest innym zagadnieniem niż strona główna BIP. Dostęp do informacji publicznej realizowany jest poprzez wykonywanie obowiązków określonych w art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, a żadnej z tych kompetencji nie przewidziano dla GIODO, co jest słusznym działaniem.

Zakres proponowanych zmian oraz przekazanie GIODO określonego w nowelizacji obowiązku jest niezasadny jak wskazano powyżej zarówno z punktu widzenia zapewnienia przestrzegania dostępu do informacji publicznej i kosztów nowelizacji. Jednocześnie zwracamy uwagę, iż nie wskazano kosztów nowelizacji, a jedynie podano koszt prowadzenia strony głównej BIP.

W proponowanej nowelizacji należałoby dokonać analizy zgodnie z uznanymi zasadami dla tworzenia aktów prawnych, w tym:

- ustalić skutki dotychczasowych uregulowań prawnych obowiązujących w danej dziedzinie;
- określić cele, jakie zamierza się osiągnąć przez wydanie nowej ustawy;
- ustalić alternatywne rozwiązania prawne, które mogą skutecznie służyć osiągnięciu założonych celów;
- sformułować prognozy podstawowych i ubocznych skutków rozważanych alternatywnych rozwiązań prawnych, w tym ich wpływ na system prawa;
- określić skutki finansowe poszczególnych alternatywnych rozwiązań prawnych oraz ustalić źródła ich pokrycia;
- dokonać wyboru optymalnego w danych warunkach rozwiązania prawnego.

2. Proponowana nowelizacja dotyczy wyłącznie brzmienia przepisu art. 9 ust. 1, 3 i 4. Tym samym przepis art. 9 ustawy o dostępie do informacji publicznej podzielony został w proponowanej nowelizacji na dwie części. W zakresie nowelizacji jak wskazano powyżej proponowana jest zmiana podmiotu, który prowadzi stronę główną BIP i udostępnia oprogramowanie do tworzenia stron podmiotowych BIP. Natomiast zgodnie z art. 9 ust. 5 ustawy (zakres nie nowelizowany) Minister właściwy do spraw informatyzacji określa

rozporządzeniem m.in. strukturę i standardy strony głównej BIP, stron podmiotowych, zakres przekazywanych informacji.

Bez wyraźnego uzasadnienia proponuje się przekazanie w nowelizacji określonych obowiązków GIODO, a jednocześnie główne zadania w zakresie ustalenia standardów i struktury prowadzenia strony głównej BIP i stron podmiotowych pozostawiono przy Ministrze właściwym do spraw informatyzacji.

Powyższe wskazuje, iż poza wskazanymi wątpliwościami w punkcie 1 tak wprowadzona nowelizacja nie ma uzasadnienia, a ponadto wprowadza trudne do zrozumienia podziały. Propozycja nowelizacji wprowadzi na gruncie obowiązującej ustawy o dostępie do informacji publicznej dodatkowe trudności w stosowaniu i zagwarantowania wykonalności ustawowych obowiązków.

W związku z tym rekomendujemy przeprowadzenie właściwej Oceny Skutków Regulacji, zgodnie z wytycznymi przekazanymi do Rady Ministrów 5 stycznia 2009 w postaci „Podręcznika do przeprowadzania konsultacji na różnych etapach rozwiązywania problemu” (w załączeniu).

3 listopada 2008 zgłosiliśmy się także do grona ekspertów zajmujących się pracami nad nowelizacją przepisów dotyczących dostępu i wykorzystania informacji publicznej w Polsce. Dotychczas nie otrzymaliśmy żadnej informacji o spotkaniach zespołu ekspertów. Pozarządowe Centrum Dostępu do informacji Publicznej prowadzimy od 2006. Obecnie naszą stronę – www.informacjapubliczna.org.pl odwiedza około 150 osób dziennie. Rocznie udzielamy kilkuset porad w zakresie prawa do informacji. To pozwala nam na praktyczne zapoznanie się z problemami stosowania obecnie obowiązującej ustawy o dostępie do informacji publicznej. Jesteśmy przekonani, że doświadczenie to powinno stanowić wkład w przygotowywaną nowelizację.

Łączymy wyrazu szacunku,

Katarzyna Batko Tołuć, Prezeska Zarządu
Zarządu

Irena Matiyenko, Członkini