

**Stanowisko SLLGO (Sieć Obywatelska Watchdog Polska) z dnia 26 lipca 2010 r.
odnośnie założeń do nowelizacji udip w zakresie ponownego wykorzystania informacji
publicznej**

Trwające od jesieni 2009 r. prace nad wdrożeniem Dyrektywy 2003/WE/98 z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego doprowadziły do upublicznienia przez MSWiA nowych (drugich) założeń do nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Aktualne propozycje odmiennie niż pierwotne (miała powstać nowa ustawa) zmierzają do nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej, która poza określeniem procedur dostępu do informacji publicznej ma zawierać przepisy regulujące ponowne wykorzystanie informacji publicznej.

Przypomnieć należy, iż zgodnie Dyrektywą 2003/WE/98 ponownym wykorzystanie oznacza *wykorzystywanie przez osoby fizyczne lub prawne dokumentów będących w posiadaniu organów sektora publicznego, do celów komercyjnych lub niekomercyjnych innych niż ich pierwotne przeznaczenie w ramach zadań publicznych, dla których te dokumenty zostały wyprodukowane.*

Na gruncie tej definicji MSWiA zaproponowało następujące brzemienie przepisu o ponownym wykorzystaniu: *Wykorzystanie przez osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, informacji publicznej będącej w posiadaniu podmiotów, (...), w celach komercyjnych i niekomercyjnych, innych niż jej pierwotny, publiczny cel wykorzystania, dla którego informacja została wytworzona, stanowi ponowne wykorzystanie i odbywa się na zasadach określonych w niniejszym rozdziale.*

Zwrócić należy uwagę, iż w przygotowanej przez MSWiA propozycji zawarte są dwie duże zmiany: definicji informacji publicznej, zakresu kontroli decyzji odmownych.

Odnosnie zmiany definicji informacji publicznej MSWiA zaproponowało następujące brzmienie przepisu art. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej:

1. Każda informacja o działalności organów władzy i podmiotów wykonujących zadania publiczne oraz osób pełniących w nich funkcje publiczne, niezależnie od sposobu jej utrwalenia (w postaci papierowej, elektronicznej, dźwiękowej, wizualnej lub audiowizualnej), stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy oraz podlega udostępnieniu i ponownemu wykorzystaniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie.

2. Przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi.

3. Zasady ponownego wykorzystania informacji publicznej, a także tryb przekazania informacji do ponownego wykorzystania oraz rozpatrywania wniosków o takie wykorzystanie, określają przepisy rozdziału 2a ustawy.

4. Zasady ponownego wykorzystania informacji publicznej nie naruszają prawa dostępu do informacji publicznej oraz wolności jej rozpowszechniania.

Natomiast odnośnie skarżenia odmów udostępnienia informacji publicznej proponowane jest ujednolicenie kontroli sądowej poprzez poddanie skarg na decyzje ostateczne w przypadku

odmowy udostępnienia informacji publicznej postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Ostatecznie ma zostać wyeliminowana droga przed sądem powszechnym.

Stanowisko SLLGO (Sieć Obywatelska Watchdog Polska):

Stanowisko Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich w sprawie „Założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw” z dnia 28 czerwca 2010 r. udostępnionych w Biuletynie Informacji Publicznej Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w dnia 12 lipca 2010 r.

W pierwszej kolejności przypominamy, iż zgodnie z wcześniejszymi informacjami związanymi z obowiązkiem implementacji Dyrektywy 2003/98/WE z dnia 17 listopada 2003 r. Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego wskazano, iż prace te obejmą stworzenie nowego aktu prawnego zgodnie z „założeniami do projektu ustawy o ponownym wykorzystaniu informacji publicznej” z dnia 3 września 2009 r., które do dziś są opublikowane na stronach Biuletynu Informacji Publicznej Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Udostępnione w dniu 12 lipca 2010 r. „założenia do projektu ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw” zostały umieszczone w Biuletynie Informacji Publicznej MSWiA w zakładce z założeniami z dnia 3 września 2009 r., które dotyczą projektowania innego aktu prawnego. Przypominamy, iż strona opublikowania najnowszych założeń ma tytuł: „Projekt Założeń do projektu ustawy o ponownym wykorzystaniu informacji publicznej (skierowany do uzgodnień międzyresortowych z terminem na zgłaszanie ewentualnych uwag 14 dni od dnia jego otrzymania)” i dotyczy projektów aktów prawnych z roku 2009 r. Dlatego też zdziwienie budzi opublikowanie w tym samym miejscu założeń do innego aktu prawnego, bez oficjalnej zmiany stanowiska odnośnie sposobu implementacji Dyrektywy 2003/98/WE z dnia 17 listopada 2003 r. Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego. Sposób opublikowania 12 lipca 2010 r. założeń z dnia 28 czerwca 2010 r. powoduje trudności w powszechnym dostępie do tych założeń, ponieważ powinny one zostać opublikowane w zakładce aktualnej – projekty aktów prawnych rok 2010 i w dacie ich przygotowania lub upublicznienia. Wskazujemy, iż Program pracy legislacyjnej Rady Ministrów w okresie styczeń – czerwiec 2010 r. – projekty aktów prawnych zakładał prace nad implementacją Dyrektywy 2003/98/WE z dnia 17 listopada 2003 r. Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego poprzez nowelizację ustawy o dostępie do informacji publicznej. Dlatego też umieszczenie założeń z dnia 28 czerwca 2010 r. w miejscu założeń, które dotyczą projektowania innego aktu prawnego i są jak się wydaje nieaktualne nie powinno mieć miejsca, ponieważ wprowadza trudności w interpretacji czego założenia dotyczą, jaki jest termin zgłaszania uwag, czy 14 dni jak pierwotnym, czy też inny skoro to dotyczy nowo projektowanego aktu prawnego?

Stanowisko Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich (Sieć Obywatelska Watchdog Polska) wobec konkretnych przedstawionych w założeniach projektu ustawy propozycji rozwiązań.

Zakres podmiotowy

Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich postuluje pozostawienie zakresu podmiotowego ustawy o dostępie do informacji publicznej tożsamym z regulacjami

dotyczącymi zakresu podmiotowego ponownego wykorzystania informacji publicznej

Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich nie może zgodzić ze stanowiskiem Komisji Europejskiej wskazanym w założeniach i wyrażeniem przez projektodawcę jej akceptacji w zakresie dopisania do ustawy o dostępie do informacji publicznej w art. 4 podmiotu zobowiązanego, które jest „organem, którego zarząd podlega nadzorowi państwowych, regionalnych lub lokalnych władz lub innych podmiotów prawa publicznego” (strona 12 rozdział II ust. 1 projektu założeń). Projektodawca odwołuje się do odpowiednich przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, określających kształt takich organów. Warto w tym miejscu przytoczyć odpowiedni fragment ustawy (art. 3 ust. 1 pkt 3-4) ustawa Prawo Zamówień Publicznych, stanowi, że są to:

3) inne, niż określone w pkt 1, osoby prawne, utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty, o których mowa w tym przepisie oraz w pkt 1 i 2, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot:

- a) finansują je w ponad 50 % lub*
- b) posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub*
- c) sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub*
- d) mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego;*

3a) związki podmiotów, o których mowa w pkt 1 i 2, lub podmiotów, o których mowa w pkt 3;

4) inne niż określone w pkt 1–3a podmioty, jeżeli zamówienie jest udzielane w celu wykonywania jednego z rodzajów działalności, o której mowa w art. 132, a działalność ta jest wykonywana na podstawie praw szczególnych lub wyłącznych albo jeżeli podmioty, o których mowa w pkt 1–3a, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot wywierają na nie dominujący wpływ, w szczególności:

- a) finansują je w ponad 50 % lub*
- b) posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub*
- c) posiadają ponad połowę głosów wynikających z udziałów albo akcji, lub*
- d) sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub*
- e) mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu zarządzającego;*

Należy wyjaśnić kwestię, w jaki sposób podmioty, które są wymienione w przywołanej w projekcie założeń ustawie Prawo Zamówień Publicznych różnią się od tych już wymienionych w art 4 ust. 1. Zwracamy uwagę, że dotychczasowe kategorie podmiotów zobowiązanych również zawierają w sobie podmioty, które spełniają przesłanki określone w art 3 ust. 1 pkt 3-4 u.p.z.p – art. 4 ust. 1 pkt 5 stanowi, że podmiotami zobowiązanymi są „podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów”, w szczególności, iż przepis art. 4 ust. 1 reguluje jedynie przykładowy katalog podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznych.

Zawarcie w projektowanej ustawie proponowanej kategorii podmiotów, będzie powtórzeniem przepisów już istniejących co przyczynić się może do niejasnej sytuacji prawnej szeregu podmiotów. Ewentualnie, proponujemy dopisać do treści art. 4 ust 1 pkt 5 „w rozumieniu

przepisów o zamówieniach publicznych”.

Jednocześnie, należy zauważyć, że w krąg podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej zalicza się organizacje pozarządowe (na podstawie art 4 ust 1 pkt 5, co potwierdzone zostało m.in. w wyroku WSA w Olsztynie z dnia 19 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Ol 983/05). W propozycji założeń, nie zrezygnowano z tej grupy podmiotów, jako zobowiązanych do udzielenia informacji do ponownego wykorzystania. Może to rodzić wiele problemów organizacyjnych dla organizacji pozarządowych. Tym bardziej dziwi fakt, że projektodawca usunął z kręgu podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji do ponownego wykorzystania podmiotów samorządu zawodowego i gospodarczego. Przedstawione w uzasadnieniu na stronie 12 projektu założeń ratio legis takiego rozwiązania jest nieprzekonujące.

Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich postuluje pozostawienie zakresu podmiotowego ustawy o dostępie do informacji publicznej tożsamym z regulacjami dotyczącymi zakresu podmiotowego ponownego wykorzystania informacji publicznej

Wyłączenia z zakresu podmiotowego

Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich (Sieć Obywatelska Watchdog Polska) zwraca również uwagę na treść proponowanego ustępu 4 pkt 2, który określa, że przepisów rozdziału dotyczącego ponownego wykorzystania informacji publicznej nie stosuje się do jednostek publicznej radiofonii i telewizji w rozumieniu ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2004 r. Nr 253, poz. 253, z późn.zm.), w zakresie audycji radiowych lub telewizyjnych i innych przekazów, jak również informacji związanych z ich wytworzeniem. Zwracamy szczególną uwagę na sformułowanie “informacji związanych z ich wytworzeniem”. W tej kategorii zawierają się przecież umowy, faktury i inne informacje związane z wykonywaniem przez jednostki publicznej radiofonii i telewizji zadań publicznych oraz faktu gospodarowania przez nie mieniem publicznym.

Natomiast w pkt 3 zbyt szeroko określono wyłączenie spod reżimu rozdziału ustawy instytucji kultury, samorządowych instytucji kultury oraz innych podmiotów prowadzących działalność kulturalną, o której mowa w art. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2001 r. Nr 13, poz. 123, z późn.zm.) odwołując się w tym zakresie do “przedmiotu ich działalności”. Instytucje wymienione w pkt 3 również w zakresie swojej działalności prowadzą szereg spraw, a co za tym idzie są w posiadaniu informacji publicznych nadających się do ponownego przetwarzania informacji. Naszą ogólną obawą jest - szczególnie w kontekście zawarcia regulacji dotyczących ponownego wykorzystania informacji w ustawie o dostępie do informacji publicznych - czy wyłączenie wymienionych podmiotów nie wpłynie również negatywnie na nieudostępnianie przez te jednostki informacji publicznych na podstawie obecnie obowiązujących przepisów.

Włączenie materii ponownego wykorzystania informacji do ustawy o dostępie do informacji publicznej

Projektodawca zaproponował, po uwzględnieniu uwag przekazanych m.in. przez Rządowe Centrum Legislacji, ujęcie zagadnienia ponownego wykorzystania informacji w jednej ustawie, tj. poprzez nowelizację ustawy o dostępie do informacji publicznej. Takie rozwiązanie pociąga za sobą szerokie konsekwencje dla przepisów określających już

istniejący tryb dostępu do informacji publicznej, które wymagają dostosowania do postanowień Dyrektywy 2003/98/WE z dnia 17 listopada 2003 r. Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego oraz wybranego przez projektodawcę kształtu jej implementacji.

Największą uwagę zwracamy na przejrzystość i jawność życia publicznego. Można odnieść wrażenie, że projektodawca starając się ująć tematykę dostępu do informacji publicznej oraz ponownego wykorzystania informacji publicznej w jednym akcie prawnym doprowadził jednocześnie do powstania wielu potencjalnych problemów wpływających na prawo dostępu do informacji publicznej. Decyzja co do zawarcia obu zagadnień w jednej ustawie jest również kluczowa dla celów sformułowania uwag i wniosków proponowanego sposobu implementacji Dyrektywy 2003/98/WE z dnia 17 listopada 2003 r. Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego.

Na stronie 7 projektu założeń w rozdziale I ustęp 4, autorzy piszą, że “jednak zdaniem projektodawcy dalej istnieją poważne argumenty za rozważeniem implementacji dyrektywy poprzez uchwalenie odrębnej ustawy. Występują bowiem znaczące różnice w zakresie podmiotowym i przedmiotowym dyrektywy 2003/98/WE oraz polskiej ustawy o dostępie do informacji publicznej”. Należy jak najszybciej podjąć decyzję co do kształtu implementacji ustawy. Przy czym sam projektodawca uważa, że wybrany sposób wdrożenia regulacji ponownego wykorzystania informacji nie przysłuży się celom Dyrektywy 2003/98/WE z dnia 17 listopada 2003 r. Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego i jej implementacja powinna nastąpić odrębnym aktem prawnym. Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich przychyliła się do części argumentów wskazanych rozdziale 4 na stronie 7 za przygotowaniem odrębnej ustawy.

Definicja informacji publicznej

Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich (Sieć Obywatelska Watchdog Polska) zdecydowanie odrzuca definicję informacji publicznej zaproponowaną w projekcie założeń jako sprzeczną z art 61 ust 1 Konstytucji i niespójną z przepisami obowiązującej ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W proponowanej na stronie 17 w rozdziale II ustęp 4 pkt 2 definicji informacji publicznej zauważamy kilka elementów, które znacząco mogą wpłynąć na dotychczasowe rozumienie informacji publicznej.

Zajmujemy stanowisko, że obowiązująca treść art 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej wyznacza definicję informacji publicznej w granicach art 61 Konstytucji RP. Przedstawiona propozycja definicji - w naszej ocenie - zawęży treść art 61 ust.1 i nie jest zgodna z czy to obowiązującym, czy to proponowanym przepisem art 4 ustawy, określającym podmioty zobowiązane.

W proponowanej definicji brakuje przede wszystkim informacji o podmiotach “gospodarujących mieniem publicznym”, choć należy zauważyć, że Konstytucja wymienia również “uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.”.

Zaproponowana definicja w zdecydowany sposób zawęża konstytucyjny zakres informacji publicznej i jest sprzeczne z dotychczasowym orzecnictwem sądów administracyjnych (m. in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 października 2002 r., sygn. akt. II SA 181/02).

Przedstawiona przez projektodawcę propozycja stoi również w sprzeczności z art 3 ust 1 pkt 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej - prawo wstępu na posiedzenia kolegialnych organów pochodzących w wyborów powszechnych. Nie przewidziano w definicji również tych kategorii informacji, które w oczywisty sposób nie mogą zostać utrwalone przez podmiot zobowiązany w żadnej formie, np. odpowiedź ustna na wniosek o udostępnienie informacji publicznej.

Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich zdecydowanie odrzuca definicję informacji publicznej zaproponowaną w projekcie założeń jako sprzeczną z art 61 ust 1 Konstytucji i niespójną z wymienionymi wyżej przepisami obowiązującej ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Zakres stosowania rozpowszechnianie a ponowne wykorzystanie

Poważne problemy interpretacyjne rodzi również treść zaproponowanego art 1 ust. 4. Nie jest jasne na czym, według projektodawcy polega rozpowszechnianie informacji publicznej i co ważniejsze, jaka jest różnica między rozpowszechnianiem, a ponownym wykorzystaniem informacji?

Wyraźne rozróżnienie tych pojęć jest kluczowe dla przejrzystości systemu prawa dostępu do informacji publicznej i określenia relacji między dostępem, a ponownym wykorzystaniem informacji publicznej. Rodzi to po stronie podmiotów korzystających informacji publicznych (np. szczególnie mediów, w tym także „obywatelskich”) niepewność obrotu prawnego i może narazić je na odpowiedzialność z tytułu ponownego wykorzystanie informacji bez wymaganej licencji.

Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich (Sieć Obywatelska Watchdog Polska) zdaje sobie sprawę, że definicja ponownego wykorzystania informacji publicznej jest wzorowana na przepisie art 2 pkt 4 Dyrektywy 2003/98/WE z dnia 17 listopada 2003 r. Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego. Należy jednak podnieść, że proponowany w rozdziale drugim ust. 4 pkt 5 sposób określenia zakresu ponownego wykorzystania informacji publicznej jest nieprecyzyjny. Rodzi wątpliwości interpretacyjne w zakresie rozróżnienia rozpowszechniania informacji publicznej, które ze swej definicji jest innym niż pierwotnym wykorzystaniem informacji publicznej.

W tej sytuacji, brak klarownego rozróżnienia pomiędzy rozpowszechnianiem, a ponownym wykorzystaniem informacji rodzi wątpliwości natury interpretacyjnej w kontekście treści art 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, który określa, że “każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe.”. Prawdopodobieństwo kolizji pomiędzy rozpowszechnianiem, a ponownym wykorzystaniem informacji jest szczególnie istotne z punktu widzenia ust 2 art 10 Konwencji, który stanowi, że “korzystanie z tych wolności pociągających za sobą obowiązki i odpowiedzialność może podlegać takim wymogom formalnym, warunkom, ograniczeniom i sankcjom, jakie są przewidziane przez ustawę i

niezbędne w społeczeństwie demokratycznym w interesie bezpieczeństwa państwowego, integralności terytorialnej lub bezpieczeństwa publicznego ze względu na konieczność zapobieżenia zakłóceniu porządku lub przestępstwu, z uwagi na ochronę zdrowia i moralności, ochronę dobrego imienia i praw innych osób oraz ze względu na zapobieżenie ujawnieniu informacji poufnych lub na zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej”.

Ujednolicenie trybu kontroli sądowej

Naszą wątpliwość budzi fakt, czy ujednolicenie w zakresie dodania ochrony danych osobowych i tajemnicy przedsiębiorcy przepisów odsyłających do procedury administracyjnej skutecznie zabezpieczy interesy wnioskodawcy, ze względu na inny charakter sądownictwa administracyjnego opierający się na kontroli prawa, a nie stanu faktycznego. Z drugiej strony wskazane jest, aby uprościć obowiązującą procedurę cywilną w zakresie dostępu do informacji publicznej.

Zastosowanie procedury administracyjnej w zakresie odmowy ponownego wykorzystania informacji spełnia swoją funkcję, gdyż udostępnianie bądź odmowa udostępnienia informacji do ponownego wykorzystania związana jest z działalnością organów administracji. Natomiast problematyczną kwestią w tym kontekście jest sprawa związana z ewentualnymi roszczeniami na gruncie prawa cywilnego, gdyż projekt założeń odsyła do odpowiednich przepisów Kodeksu Cywilnego (oferta) jako sposobu zawarcia umowy między organem, a korzystającym z ponownego wykorzystania. Wszelkie roszczenia między nimi będą więc podlegały kognicji sądów cywilnych. Projektodawca powinien również rozważyć w jaki sposób sądownictwo administracyjne, które będzie kontrolować czy warunki licencji spełniają przesłanki określone w dyrektywie zostanie do tego przygotowane. Wydaje się, na podstawie przepisów Kodeksu Postępowania Cywilnego, że również jest to bardziej przedmiot oceny sądów cywilnych. Szczegółnej uwagi wymaga określenie jak będzie badana kwestia zasadności obliczenia „zysku z inwestycji” oraz sytuacji, kiedy prawo własności intelektualnej należy do osób trzecich spoza kręgu podmiotów wymienionych w art 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Oplaty

Dyrektywa 2003/98/WE z dnia 17 listopada 2003 r. Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego określa w kwestii opłat, że jeśli pobierane są opłaty, „całkowity dochód nie powinien przekraczać całkowitych kosztów zbierania, produkowania, reprodukowania i rozpowszechniania dokumentów, wraz z rozsądnym zyskiem z inwestycji, mając na względzie wymagania samofinansowania zainteresowanego organu sektora publicznego, tam gdzie to jest stosowne”.

Produkowanie obejmuje tworzenie i scalanie, upowszechnianie może również obejmować wsparcie użytkownika. Górna granica opłat stanowi zwrot kosztów i rozsądny zysk z inwestycji zgodnie ze stosowanymi zasadami rachunkowości i stosowana w zainteresowanym organie sektora publicznego metoda obliczania kosztów, jako że zawyżone ceny powinny być zakazane. Ustanowiona niniejszą dyrektywą górna granica opłat nie narusza prawa Państwa Członkowskiego lub organów sektora publicznego do stosowania opłat niższych lub niestosowania żadnych opłat, a Państwa Członkowskie powinny zachęcać organy sektora publicznego do udostępniania dokumentów za opłatą nieprzekraczających marginalnych kosztów reprodukowania i rozpowszechniania dokumentów.

Z powyższych słów rozumiemy, że Dyrektywa nie narzuca na Państwo obowiązku wpisywania opłat w warunki licencji. Dodatkowo zastanawiamy się co stanie się w momencie, gdy za licencję na ponowne wykorzystanie tej samej informacji publicznej zapłaci 5 podmiotów i „rozsądny zysk z inwestycji” zostanie osiągnięty. Czy wtedy licencja dla podmiotu szóstego pozbawiona będzie warunków finansowych? Istotnym czynnikiem jest również fakt, że ponowne wykorzystanie informacji ma zastosowanie do informacji już wytworzonych, a więc powstających zgodnie z zadaniami własnymi bądź zleconymi, na których realizację przewidziany jest odpowiedni budżet, pochodzący z podatków obywateli.

Wnioskujemy zatem wprowadzenie zasady o udostępnianiu informacji publicznych będących w posiadaniu podmiotów prawa publicznego na licencji pozbawionej warunku, jakim są opłaty, poza możliwością pobrania rzeczywistych kosztów związanych z udostępnieniem informacji publicznej jak to jest w obowiązującej ustawie o dostępie do informacji publicznej.)

Zasada przejrzystości

Wskazujemy, iż przepis ten nie jest spójny z propozycją zawartą w punkcie 6 Założeń Zasad ogólna. Warunki ponownego wykorzystania. W punkcie 6 znajduje się propozycja, iż w przypadku braku udostępnienia w Biuletynie Informacji Publicznej warunków ponownego wykorzystania znajdzie zastosowanie domniemanie wykorzystania informacji publicznej bez warunków. Jednakże wskazana propozycja odnośnie przejrzystości w ust. 2 stwarza obowiązek umieszczania warunków w przypadku (każdym?) udostępnienia informacji publicznych. Konstrukcja obu rozwiązań wyklucza możliwość zastosowania domniemanie o bezwarunkowym udostępnieniu informacji publicznej w celu ponownego wykorzystania jeżeli nie ma warunków w BIP. W każdym przypadku podmiot zobowiązany musi udostępnić warunki, co powoduje, że będzie je musiał określić.

Budowa Biuletynu Informacji Publicznej wskazuje, iż stworzenie warunków ogólnych dla wszystkich informacji publicznych umieszczanych w BIP może stwarzać problemy funkcjonalne. Realnie wprowadzenie warunków lub zastrzeżenia warunków dla kategorii informacji publicznej mogłoby się odbywać poprzez dodanie metadanej do informacji publicznej. Wykaz informacji publicznych dostępnych na cele ponownego wykorzystania o tyle może być mylący, iż wprowadza się jednocześnie domniemanie udostępniania informacji w celach ponownego wykorzystania, jednakże to ponowne wykorzystanie (str. 18 założeń) dotyczy każdej informacji publicznej. Tym samym udostępnianie w BIP informacji publicznej powoduje, iż każda z tych informacji może być ponownie wykorzystana. Dlatego też propozycja stworzenia katalogu informacji do ponownego wykorzystania może powodować trudności, ze zrozumieniem jakie informacje (wszystkie?) może wykorzystywać ponownie i czy istnieją informacje, których nie można wykorzystać.

Tym samym każde udostępnienie informacji w BIP w celu ponownego wykorzystania wiązać się będzie z warunkami. Mimo zawartego założenia na stronie 6, iż projektodawca nie widzi możliwości wprowadzenia jako reguły bezwarunkowego wykorzystania informacji publicznej to w kontekście braku spójności założeń odnośnie punktu 6 założeń i punktu 8 założeń wymaga wyjaśnienia jakie jest stanowisko projektodawcy odnośnie domniemanie warunków w BIP.

Uprzednie określenie warunków i opłat wskazane w ust. 1 może spowodować, iż wyznaczony

zostanie cennik za ponowne wykorzystanie informacji publicznych. Dyrektywa w art. 7 odnośnie przejrzystości zawiera odniesienie do standardowych opłat, a nie opłat ogólnych. Dlatego też pominięcie w ustępie pierwszym „standardowych opłat” i wprowadzenie „wysokości opłat” jest niezrozumiałe. W szczególności, iż ostateczna opłata uzależniona jest od różnych czynników, w tym z charakterem konkretnego wykorzystania i jak w przedłożonych założeniach również od formy i sposobu udostępnienia. W jednym przepisie proponowane są dwa pojęcia odnośnie opłat „wysokość opłat” i „standardowe opłaty”, co bez wyjaśnienia obu pojęć spowoduje trudności w stosowaniu zasady przejrzystości.

Jednocześnie, w zasadzie przejrzystości pojawia się zagadnienie opłat jako warunków ponownego wykorzystania informacji publicznej. Wskazaniem byłoby to zagadnienie uregulować w innym miejscu, w szczególności z punktu widzenia możliwości kwestionowania wysokości opłaty.

Zasada niedyskryminacji

Dyrektywa 2003/98/WE z dnia 17 listopada 2003 r. Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego w artykule 10 ust. 1 wskazuje, iż warunki nie mogą dyskryminować porównywalnych kategorii ponownego wykorzystania. Jednakże w punkcie wykorzystania informacji publicznej przez różne podmioty zarówno w celu komercyjnym jak i niekomercyjnym przy tak zaproponowanym przepisie może spowodować, iż wykorzystanie informacji publicznej przez różnego rodzaju podmioty w różnym celu będzie wymagało zastosowania identycznych warunków. Rozwiązanie zaproponowane w Dyrektywie stwarza możliwość proponowania różnych warunków w porównywalnych kategoriach ponownego wykorzystania. Dlatego też proponowane rozwiązanie powinno wprowadzać zakaz dyskryminacji również dla porównywalnych kategorii ponownego wykorzystania. Trudno za takie zabezpieczenie uznać rozwiązanie przyjęte w ustępie 2. Sposób wykorzystania informacji publicznej jest pojęciem nowym również w założeniach. Nie posługuje się nim również obowiązująca ustawa o dostępie do informacji publicznej. Sposób wykorzystania informacji publicznej może być identyczny w celu komercyjnym i niekomercyjnym. Jeżeli ponowne wykorzystanie informacji publicznej jest prawem gospodarczym, to nie można zrównać w warunkach celu komercyjnego i niekomercyjnego. Dlatego też w ostatecznej propozycji winno zostać doprecyzowane pojęcie „sposób wykorzystania” lub wprowadzone inne rozwiązanie bliższe Dyrektywie. Jedynie zwrócić należy uwagę, iż zakres zastosowania ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów i rozumienie niejednorodnych warunków umowy może powodować trudności w zastosowaniu przy ponownym wykorzystaniu informacji publicznej.

Formaty danych oraz pojęcie informacji przetworzonej

Stowarzyszenie wskazuje, iż wprowadzenie w punkcie 11 Założeń uregulowanie odnośnie formatów danych przy ponownym wykorzystaniu informacji publicznej w zakresie braku obowiązku opracowywania, przetworzenia informacji powoduje niespójność zasad dostępu do informacji publicznej i zasad ponownego wykorzystania informacji publicznej. Zgodnie z obowiązującym przepisem art. 14 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej to osoba wnioskująca wskazuje sposób i formę udostępnienia informacji, a jedynie brak możliwości technicznych powoduje niemożliwość wykonania wniosku w określony sposób i formie.

Dlatego też przy tak wprowadzonym rozwiązaniu możliwym będzie uzyskanie informacji publicznej na podstawie aktualnego art. 14 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej i

następnie wystąpienie o warunki ponownego wykorzystania, co na podstawie jednego przepisu powoduje obowiązek ewentualnej zmiany formatu, a na podstawie innego przepisu ewentualnie włączonego po nowelizacji podmiot zobowiązany nie będzie musiał uwzględniać formatu danych.

W tym miejscu może pojawić się w dostępie do informacji publicznej pytanie podmiotów zobowiązanych o cel żądania informacji, ponieważ dla samego dostępu, podmiot będzie wykonywał wniosek na podstawie art. 14 ust. 1, a w ponownym wykorzystaniu nie będzie miał takiego obowiązku.

Również w tym zakresie należy wskazać na przetworzenie informacji publicznej. W jednej ustawie pojawiają się dwa warunki dla rzeczywistego braku obowiązku udostępnienia informacji publicznej przetworzonej. Po pierwsze w przypadku nie wykazania dlaczego udostępnienie jest szczególnie ważne dla interesu publicznego (art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej). Po drugie w proponowanych założeniach w przypadku konieczności „podjęcia nieproporcjonalnych” działań. Rozwiązania takie mogą spowodować, iż łatwiej będzie uzyskać informację publiczną przetworzoną dla celów ponownego wykorzystania informacji publicznej niż dla realizacji prawa do informacji. Takie rozwiązanie nie może zostać zaakceptowane również z punktu widzenia założenia, iż ponowne wykorzystanie informacji publicznej ma być następstwem dostępu do informacji publicznej.

Ponadto w proponowanym przepisie pojawiają się nowe zagadnienie nie znane wcześniej w dostępie do informacji publicznej, które wymagają doprecyzowania: nieproporcjonalne działania i czynności na informacji.

Rozpatrywanie wniosków o ponowne wykorzystanie informacji publicznej

Proponowane rozwiązania dotyczące wniosku mogą wprowadzać trudności w ich stosowaniu łącznie z przepisami o dostępie do informacji publicznej.

Rozwiązanie wskazane w ust. 1 pkt 1 przedstawionego przepisu odnośnie innych sposobów udostępnienia powinno odnosić się do rozwiązań rozdziału drugiego nowelizowanej ustawy o dostępie do informacji publicznej

Ustawa o dostępie do informacji publicznej wart. 7 ust. 1 wskazuje sposoby udostępnienia informacji publicznej, dlatego też proponowany przepis odnośnie się powinien do uregulowanego już katalogu.

W związku z wątpliwościami związanymi z formą wniosku o udostępnienie informacji publicznej wydaje się wskazanym, żeby zakres wniosku był uregulowany w nowelizowanej ustawie. W szczególności, dlatego, że ustawodawca przewiduje możliwość wezwania wnioskodawcy do uzupełnienia wniosku w przypadku braków nieokreślonych warunków wniosku. W ust. 11 projektowanego przepisu bardzo nieprecyzyjnie wskazano jaki zakres wniosku powinien zostać uregulowanym w akcie podstawowym.

Wskazujemy również, co już podkreślaliśmy w pierwotnej opinii, iż termin 20 dniowy powinien zostać zrównany z terminem określonym w procedurach dostępu do informacji publicznej, o czym również w Dyrektywie - punkt 12 wstępu do Dyrektywy. Mając na względzie powyższe podtrzymujemy stanowisko, iż termin ten powinien być identyczny, w szczególności w ramach jednego aktu prawnego.

Przypominamy w tym miejscu na nasze stanowisko zawarte w opinii Stowarzyszenia z dnia 9

października 2009 r. „Przypominamy, iż art. 4 ust. 2 Dyrektywy zaleca określenie terminu, ale tylko jeśli te terminy nie zostały wcześniej określone w ramach prawodawstwa narodowego dotyczącego udostępniania informacji publicznej. Dlatego też niezrozumiałe są dla nas przyczyny, dla których wprowadzany jest termin 20-dniowy, a nie 14-dniowy. Z doświadczeń zdobytych podczas udzielania porad w ramach Pozarządowego Centrum Dostępu do Informacji Publicznej wiemy, że już obecnie mylenie terminów trybu udostępniania informacji publicznej i terminów Kodeksu postępowania administracyjnego często utrudnia faktyczny dostęp do informacji. Termin ten w dodatku nie jest stosowany do tej pory w polskim prawodawstwie. Wprowadzenie trzeciego typu terminu niewątpliwie spowoduje dodatkowy zamęt i spowoduje ograniczanie prawa każdego do informacji. Dlatego też, jeżeli ustawa o ponownym wykorzystaniu informacji publicznej ma uzupełniać istniejące ustawodawstwo w zakresie dostępu do informacji to kwestia terminów załatwiania wniosków i odwołań winna być ujednolicona dla obu postępowań zapewniając szybkość dostępu do informacji i uzyskania możliwości ponownego wykorzystania. Cieszy nas natomiast zastosowanie w założeniach krótszego terminu dla spraw szczególnie skomplikowanych. Wyrażamy nadzieję, że znajdzie to również odzwierciedlenie w nowelizacji art. 13 ustawy o dostępie do informacji publicznej”.

Odmowa udostępnienia informacji dla celów ponownego wykorzystania

Jednocześnie wątpliwości budzi rozwiązanie wskazujące na ograniczenie dla ponownego wykorzystania informacji publicznej w zakresie odmowy ze względu na prawnie chronione dobra decyzją o odmowie ponownego wykorzystania informacji publicznej. Jeżeli ponowne wykorzystanie jest następstwem dostępu do informacji, to w ramach jednej ustawy odmowa udostępnienia informacji publicznej wydana powinna być na jednej podstawie prawnej art. 16 ust. 1 w zw. z art. 5 aktualnie obowiązującej ustawy. Ograniczenie w dostępie do informacji publicznej następuje niezależnie czy to dla celu dostępu do informacji, czy ponownego wykorzystania informacji publicznej.

W szczególności, iż w ramach proponowanego nowego przepisu odmowa następuje również w stosunku do warunków i formatów danych. Tym samym racjonalnym wydaje się uregulowanie ograniczenia w dostępie do informacji publicznej i ponownego wykorzystania ze względu na prawnie chronione dobra w jednolity sposób.

Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich (Sieć Obywatelska Watchdog Polska)