

**STANOWISKO PRZYGOTOWANE PRZEZ
STOWARZYSZENIE LIDERÓW LOKALNYCH GRUP OBYWATELSKICH
W ZWIĄZKU Z PRACAMI DOTYCZĄCYMI NOWELIZACJI USTAWY O DOSTĘPIE DO
INFORMACJI PUBLICZNEJ.**

W nawiązaniu do spotkań i warsztatów odbywających się w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji w sprawie **nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej**, Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich przedstawia swoje stanowisko, o którego wystuchanie, przeanalizowanie i uwzględnienie będzie zabiegać. Jednocześnie zwracamy uwagę wszystkich podmiotów biorących udział w pracach nad zmianami prawa na fakt, iż artykuł 61 Konstytucji RP i ustawa o dostępie do informacji publicznej służyć mają przede wszystkim zrównoważeniu pozycji obywateli (suwerena) w stosunku do państwa. Dzięki prawu do informacji, konstytucyjna rola suwerena nie jest fikcją.

U podłoża naszego stanowiska leży zatem perspektywa obywatelska, która nawiązuje do idei jawności działania państwa, przy zachowaniu poszanowania dla innych praw.

**I. MIĘDZYNARODOWE STANDARDY DOTYCZĄCE PRAWODAWSTWA W ZAKRESIE
DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ**

W ostatnim dziesięcioleciu obywatelskie organizacje – będące rzecznikami jawności, podobnie jak nasze Stowarzyszenie - odniosły znaczące sukcesy w podnoszeniu jakości stanowionego prawa i zwiększaniu jawności działania poszczególnych państw¹. Dzięki ich działaniom powstały i zostały omówione światowe standardy legislacji dotyczącej gwarancji prawa do informacji.

Jednym z największych sukcesów jest **uznanie prawa do informacji jako prawa człowieka** przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, Międzyamerykański Trybunał Praw Człowieka, oraz Komisję Praw Człowieka Organizacji Narodów Zjednoczonych. Liczba państw, które posiadają akty prawne regulujące dostęp do informacji podwoiła się od 2002 do 2012 roku z 42 do 93.

Stworzony w 2011 roku standard² posłużył ocenie gwarancji dostępu do informacji w prawie dziewięćdziesięciu krajach. W modelu tym uwzględniono następujące kwestie:

- **SYSTEMOWE UMCOWANIE PRAWA DO INFORMACJI**, czyli np. to, czy akty prawne i doktryna uznają, że prawo do informacji **jest prawem podstawowym**; czy gwarantowany dostęp obejmuje **wszystkie informacje** w instytucjach publicznych, a **ograniczenia są wyjątkiem**; czy akty prawne zawierają **klauzulę szerokiego interpretowania jawności** oraz czy w istniejącym systemie prawnym podkreśla się **korzyści płynące z jawności**.

¹ <http://www.foiadvocates.net/en/component/content/article/38-resources/346-10-10-10-statement-adopted> (tłumaczenie na język polski, przygotowane przez Stowarzyszenie, dostępne jest tutaj:

http://www.informacjapubliczna.org.pl/11,747,prawo_do_informacji_co_sie_udalo_osiagnac_a_co_jeszcze_przed_nami.html)

² <http://www.rti-rating.org/>

- ZAKRES OBOWIĄZYWANIA PRAWA DO INFORMACJI**, czyli np. to, czy prawo do informacji dotyczy **wszystkich materiałów znajdujących się w posiadaniu instytucji publicznych** albo przechowywanych w ich imieniu, niezależnie od tego w jakim formacie są utrwalone i kto je wytworzył i czy dotyczy bez wyjątków **wszystkich instytucji publicznych i wykonujących funkcje publiczne bądź finansowanych ze środków publicznych**.
- PROCEDURĘ WNIOSKOWANIA**, czyli np. to, czy wnioskodawcy **nie muszą podawać powodu**, dla którego potrzebna im jest dana informacja oraz czy **nie muszą dostarczać szczegółowych informacji o sobie**, z wyjątkiem tych które są niezbędne dla udostępnienia informacji. Standardem powinny być także jasne i relatywnie proste procedury wnioskowania, czyli powinna istnieć **możliwość składania wniosków w dowolny sposób**, bez wymogu korzystania ze specjalnych formularzy ani wspomniania, że żąda się informacji na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Innym oczekiwaniem jest wpisanie wymogu, aby **urzędnicy zapewniali pomoc przy formułowaniu przez wnioskodawców ich żądań**, lub też kontaktowali się i wspierali wnioskodawców, którzy złożyli niezrozumiałe wnioski albo mają problemy z pisemnym przedstawianiem oczekiwań - bądź to z powodu niepełnosprawności, bądź z innych przyczyn. Prawo winno także wymagać od instytucji publicznych, aby **udostępniały informację zgodnie z żądaniem wnioskodawcy co do sposobu w jaki chce on lub ona ją otrzymać** – z zachowaniem precyzyjnie określonych wyjątków (np. żeby chronić dane osobowe). Ponadto w standardzie procedury wnioskowej powinna być jasno określona **bezpłatność składania wniosków i samej informacji** (tej drugiej zwłaszcza dla najbardziej potrzebujących); **niezwłoczność** udzielania informacji, podane **rozsądne terminy jej udzielania, przedłużania** terminu odpowiedzi i **potwierdzania** otrzymania wniosków; **wymóg informowania wnioskodawców, gdzie znajdą odpowiedź na swoje pytania**, jeśli dana instytucja nie jest właściwym adresatem, a wie gdzie można otrzymać informację; **brak ograniczeń i opłat w kwestii ponownego wykorzystywania informacji publicznej**, z wyjątkiem sytuacji gdy prawa autorskie do utworu posiada podmiot, który nie jest instytucją publiczną.
- UREGULOWANIE OGRANICZEŃ I ODMÓW**. W tym zakresie zwraca się uwagę na to, że w przypadku konfliktu pomiędzy różnymi rozwiązaniami legislacyjnymi, informowanie zgodne z ustawą o dostępie do informacji powinno stać powyżej ograniczeń ustalanych przez inne ustawy. Wszelkie **ograniczenia prawa do informacji winny być zgodne ze standardami międzynarodowymi**, czyli dotyczyć bezpieczeństwa państwa, stosunków międzynarodowych, zdrowia i bezpieczeństwa publicznego, prewencji, dochodzeń i oskarżania w sprawach karnych, prywatności, uzasadnionej tajemnicy przedsiębiorstwa, tajemnicy gospodarczej, tajemnicy sądowej i adwokackiej, ochrony środowiska, i uzasadnionego działania administracji publicznej. Jest też **dopuszczalne, aby odsyłać wnioskodawców do informacji, która już została upubliczniona i jest dostępna on-line**. Aby wyrównać poziom ograniczeń i przeważający interes publiczny, w standardach międzynarodowej legislacji pojawił się tzw.

test szkody (*harm test*), który polega na **ważeniu wartości i decydowania co jest większą szkodą - ujawnienie informacji czy jej ograniczenie**. Dotyczy on wszystkich ograniczeń. Tam gdzie ujawnienie informacji może spowodować szkodę dla ustawowo chronionego interesu można odmówić udostępnienia informacji. Jeśli natomiast zaistnieje ważny interes publiczny - np. ochrona praw człowieka, przeciwdziałanie korupcji czy zbrodniom przeciw ludzkości - nawet jeśli może to spowodować szkodę dla innych chronionych interesów, **informacja winna zostać udzielona, gdyż przeważa interes publiczny (*overriding public interest*)**. Niezależnie od tego, wszelkie ograniczenia muszą być poddane ścisłej kontroli wyrażającej się w tym, że informacja musi zostać udostępniona tak szybko, jak szybko kończy się okres ograniczenia, powinny istnieć procedury pozwalające na **nadzór osób trzecich nad nadawanymi klauzulami**, zaś odmawiając udostępnienia informacji, władze muszą podać **dokładne podstawy prawne odmowy oraz poinformować wnioskodawcę o właściwej procedurze odwoławczej**. Ważne jest także istnienie tzw. **klauzuli salwatoryjnej** - jeżeli tylko fragment informacji objęty jest ochroną, to reszta musi zostać udostępniona.

- **UREGULOWANIA DOTYCZĄCE ODWOŁAŃ OD ODMOWY UDOSTĘPNIENIA INFORMACJI.** W tym obszarze prawo winno gwarantować **wewnętrzną procedurę odwoławczą**, która jest prosta, bezkosztowa i precyzyjnie określona czasowo. Ponadto powinny istnieć **szerokie podstawy do skierowania odwołania do organu kontroli (lub, w przypadku jego braku, do właściwego sądu)**, włączając w to nie tylko odmowę udostępnienia informacji, ale również odmowę udostępnienia informacji w żądanej formie, bezczynność i przekroczenie czasu na udzielenie odpowiedzi, ustalenie zbyt wysokich opłat itd. Procedura odwoławcza powinna posiadać przejrzyste procedury i to **instytucje publiczne winny ponosić ciężar udowodnienia**, że nie złamały prawa. Odwołania od organu kontroli (lub sądu, gdy takiego organu nie ma) powinny być **bezpłatne i nie wymagać zaangażowania prawnika**. Jeżeli istnieje niezależny organ kontroli (np. komisja lub komisarz ds. informacji, Rzecznik Praw Obywatelskich), to jego członkowie/piastun powinni/en być zatrudniani/i w sposób gwarantujący ich/jego **polityczną niezależność** i posiadać **gwarancję zatrudnienia** w celu ochrony przed nieuzasadnionym zwolnieniem. Organ powinien też odpowiadać przed parlamentem, który zatwierdzałby jego budżet, ewentualnie powinny istnieć inne **mechanizmy gwarantujące niezależność finansową organu**. Powinien istnieć zakaz zatrudnienia w organie kontrolującym osób, które posiadają silne powiązania polityczne, jak również powinny istnieć wymagania dotyczące właściwego doświadczenia zawodowego tych osób. Niezależny organ kontroli powinien posiadać wystarczające kompetencje w celu wykonywania swoich funkcji w tym **dokonywania przeglądu informacji niejawnych oraz wstępu do pomieszczeń zajmowanych przez władze publiczne. Decyzje niezależnego organu kontroli winny być wiążące**. W przypadku postępowania odwoławczego, organ kontroli powinien posiadać kompetencje do określenia środków naprawczych, włączając w to odtajnienie informacji. Powinna też być

dotana **kompetencja wezwania władz publicznych do podjęcia działań strukturalnych** (np. przeprowadzenia szkoleń lub lepszego zarządzania rejestrami).

- **SANKCJE I ŚRODKI OCHRONY** winny stanowić sposób na **reagowanie w stosunku do osób, które umyślnie naruszają prawo do informacji**, włączając w to jej nielegalne niszczenie. Powinien też istnieć – zapisany w prawie - system obciążania odpowiedzialnością władz publicznych, które notorycznie nie udostępniają informacji, bądź czynią to w niewystarczającym stopniu (poprzez nałożenie sankcji lub żądanie odszkodowania). Jeśli chodzi o środki ochrony, to niezależny organ kontroli oraz jego pracownicy winni dysponować **immunitetem obejmującym ich działania prowadzone w dobrej wierze** w ramach pełnienia funkcji związanych z realizacją prawa do informacji. Winna też istnieć **ochrona prawna osób, które w dobrej wierze udostępniają informację o nieprawidłowościach tzw. sygnalistów (whistleblowers)**.
- **DZIAŁANIA PROMOCYJNE** stanowią uzupełnienie dobrego systemu ochrony prawa do informacji. Władze publiczne winny być zobowiązane do wyznaczenia urzędników (ds. informacji) lub stworzenia wydziałów, które będą gwarantować, że organ władzy spełnia wymagania związane z udostępnianiem informacji. Powinien też istnieć organ centralny (np. rzecznik prawa do informacji) lub **instytucja rządowa posiadająca całościową odpowiedzialność za promocję prawa do informacji** np. poprzez stworzenie przewodnika po prawie do informacji lub prowadzenie zajęć na ten temat w szkołach. Powinien też istnieć system, który określa i wdraża minimalne standardy zarządzania danymi, a **władze publiczne winny być obowiązane do wytworzenia, uaktualniania oraz upubliczniania list prowadzonych rejestrów zawierających dokumenty będące w ich posiadaniu**. Urzędnicy powinni być obowiązkowo szkoleni w zakresie prawa do informacji, a władze publiczne winny być zobowiązane do **rocznych sprawozdań z ich działalności na polu udostępniania informacji**, w tym podawać statystyki otrzymanych wniosków i sposoby ich załatwienia. Sprawozdania z realizacji zasady jawności winny być przedstawiane przez rzecznika prawa do informacji lub odpowiedzialny urząd rokrocznie parlamentowi.

Opisane standardy prawa nie stanowią same w sobie gwarancji istnienia przejrzystego państwa. Obok prawa, ważna jest bowiem ogólna kultura polityczna danego państwa i realizacja rządów prawa. Najlepsze gwarancje konstytucyjne i ustawowe nie zwiększą jawności, jeśli instytucje publiczne standardowo będą zmuszały obywateli do wykorzystywania drogi odwoławczej zanim udzielą informacji, a obywatele będą bali się pytać o to, jak działają ich władze. Najlepszym dowodem tego twierdzenia jest fakt, że w legislacji duńskiej, islandzkiej czy kanadyjskiej wiele z tych gwarancji nie istnieje, a jednak nie ma wątpliwości, że kultura jawności i zaufanie do władzy jest w tych państwach jedna z wyższych na świecie. Z drugiej strony, wyznaczone standardy nie zawsze są możliwe do spełnienia lub też winny być rozważane w kontekście całego systemu prawa w danym

kraju. Zwłaszcza niebezpieczne może być przyjmowanie pojedynczych i wyselekcjonowanych zmian, np. stworzenie instytucji kontrolnej bez dania jej odpowiedniej niezależności, w tym finansowej. Jednocześnie należy docenić powstanie i skodyfikowanie wymienionych standardów. Stanowią one doskonałe wyjście do dyskusji, pokazując czego można oczekiwać od dobrej legislacji, a ich spełnienie może tworzyć rzeczywistość, w której władza obywateli stanie się nie tylko ideowym założeniem demokracji, a zaistniałym faktem.

II. POLSKIE PRAWO Z PERSPEKTYWY MIĘDZYNARODOWYCH STANDARDÓW

W międzynarodowych badaniach porównawczych przeprowadzonych w 2011 roku (jeszcze przed nowelizacją ustawy o dostępie do informacji publicznej z września 2011 r.) przez Access Info Europe (Hiszpania) oraz Centre for Law and Democracy (Kanada), we współpracy z Komitetem Doradców składającym się ze światowej klasy specjalistów w zakresie prawa do informacji³, polskie gwarancje realizacji prawa do informacji wypadły niezwykle słabo – jesteśmy bliscy dziesiątki najłabszych systemów gwarantujących jawność⁴. Jednak oceny naszego Stowarzyszenia – przy zastosowaniu dobrze opisanego przez autorów metodologii – są nieco wyższe. Naszym zdaniem Polska osiąga prawie połowę możliwych punktów (74 na 150), i znajduje się w 1/3 rankingu⁵.

Wspominamy o tych różnicach głównie po to, żeby uniknąć dyskusji na temat wiarygodności dokonanych ocen. Sprawa ta jest drugorzędna. Naszym zdaniem standardy wyznaczone przez wspomniane badanie są dobrym punktem wyjścia do dyskusji o zmianach w polskim prawie. W tej części – nie przesądzając jeszcze o naszej własnej opinii – przypominamy czego polskie prawo nie gwarantuje, a w czym jesteśmy silni.

Polska legislacja stosunkowo najlepiej wypada w pierwszych trzech z opisanych wyżej obszarów – systemowym umocowaniu prawa do informacji, zakresie obowiązywania prawa do informacji i procedurze wnioskowania. W tych obszarach – gdyby Polska miała coś poprawiać - należałoby oczekiwać głównie wpisania wymogu, aby:

- urzędnicy zapewniali pomoc przy formułowaniu przez wnioskodawców ich żądań;
- podmioty zobowiązane informowały wnioskodawców, gdzie znajdą odpowiedź na swoje pytania, jeśli dana instytucja nie jest właściwym adresatem, a wie gdzie można otrzymać informację;
- ponowne wykorzystywanie informacji publicznej było całkowicie bezpłatne, z wyjątkiem sytuacji gdy prawa autorskie do utworu posiada podmiot, który nie jest instytucją publiczną.

³ <http://www.rti-rating.org/about.php>

⁴ http://www.rti-rating.org/country_rating.php

⁵ Tłumaczenie wskaźników, wraz z punktacją autorów rankingu i naszego Stowarzyszenia

http://www.informacjapubliczna.org.pl/11,591,polskie_prawo_zapewniajace_dostep_do_informacji_slabo_wypada_na_tle_innych_krajow.html

W innych obszarach natomiast, polskie standardy znacznie odstają od modelowych rozwiązań. Dotyczy to zwłaszcza:

- istnienia w systemie legislacyjnym ważenia wartości i decydowania co jest większą szkodą (*harm test*) - ujawnienie informacji czy jej ograniczenie;
- udzielania informacji, gdy przeważa interes publiczny (*overriding public interest*);
- istnienia procedur pozwalających na nadzór osób trzecich nad nadawanymi klauzulami;
- istnienia organu kontrolnego (choć istnieje kontrola sądowa), którego decyzje byłyby wiążące, a prerogatywy tak szerokie, by mógł dokonywać kontroli prawidłowości postępowania instytucji publicznych;
- bezpłatności procedury odwoławczej i braku konieczności zaangażowania prawnika (w przypadku kontroli sądowej procedura nie jest bezpłatna, a w przypadku oddalenia skargi wymaga zaangażowania radcy prawnego, adwokata);
- istnienia ochrony prawnej osób, które w dobrej wierze udostępniają informację o nieprawidłowościach tzw. sygnalistów (*whistleblowers*);
- istnienia – zapisanego w prawie - systemu karania władz publicznych, które notorycznie nie udostępniają informacji, bądź czynią to w niewystarczającym stopniu;
- nałożenia na instytucje ciężaru udowodnienia, że nie złamały prawa, jeśli nie udostępniły informacji;
- istnienia instytucji rządowej posiadającej całościową odpowiedzialność za promocję prawa do informacji;
- nałożenia obowiązku na instytucje publiczne, aby uaktualniały oraz upubliczniały listy prowadzonych rejestrów zawierających dokumenty będące w ich posiadaniu, gromadziły dane i sprawozdawały się z realizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Wymienione kwestie wynikają z porównania modelu, z polskimi rozwiązaniami. **Nie jest jednak oczywiste, że w każdym wypadku odpowiadają one istniejącym w Polsce potrzebom. Przed wyciągnięciem wniosków należy zatem przyrzeć się realizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej przez pryzmat istniejących doświadczeń.**

III. PROBLEMY Z PRAWEM DO INFORMACJI W POLSCE

1. NAGMINNA BEZCZYNNOŚĆ PODMIOTÓW ZOBOWIĄZANYCH

Jednym z największych polskich problemów w dostępie do informacji jest **bezczywność organów przy odpowiadaniu na wnioski o informację**. Monitoringi prowadzone przez organizacje pozarządowe od wielu lat pokazują, że tendencja ta niewiele się zmienia. W 2008 roku w województwie śląskim 20% gmin w ogóle nie odpowiedziało na wysłane wnioski, a 36% odpowiedziało w sposób

niewyczerpujący tematu⁶. W 2012 roku poziom odpowiedzi był nieco lepszy – przybliżony procent gmin udzielił niepełnej informacji (34%). Tym razem już tylko 10% nie zareagowało⁷. W województwie warmińsko-mazurskim poziom bezczynności gmin – zbadany w 2010 roku – osiągnął 65%⁸, a w województwie małopolskim w 2012 roku – na wnioski nie odpowiedziało w ogóle 54% gmin⁹. Również nasze Stowarzyszenie spotkało się z podobnym poziomem bezczynności, wnioskując w 2008 roku o dokumenty wewnętrzne regulujące zasady dostępu do informacji publicznej oraz koszty jej udostępniania do 205 centralnych instytucji publicznych. W naszym monitoringu w bezczynności pozostawało 26,5% podmiotów zobowiązanych¹⁰. Z jeszcze większą bezczynnością spotkaliśmy się przy okazji monitoringu funduszu sołeckiego. Na wniosek skierowany w ramach tego działania nie odpowiedziało aż 39% gmin (wniosek został wysłany w 2011 roku do wszystkich gmin w Polsce). W przypadku wniosku z 2011 roku, pytaliśmy o szeroki zakres informacji – w tym faktury na wydatki z funduszu sołeckiego, a także protokoły oraz listy obecności z zebrań wiejskich, co mogło budzić wątpliwości i obawy pracowników. Jak się okazało w praktyce – obawy wielokrotnie rozwiła otrzymanie skargi skierowanej do sądu¹¹. W 2012 roku wystaliśmy do gmin mających fundusz sołecki proste pytanie o to, jak obliczały wysokość funduszu sołeckiego – pomimo wcześniejszych doświadczeń natknęliśmy się na podobny poziom bezczynności - 38% gmin nie odpowiedziało na nasz wniosek w terminie¹², a odpowiedź wymagała zazwyczaj napisania jednego zdania. O podobnych problemach można przeczytać także w raporcie Centrum Monitoringu Wolności Prasy SDP przygotowanym we współpracy z Akademią Liderów Innowacji i Przedsiębiorczości oraz Fundacją dr Bogusława Federa¹³. Również w ramach spraw, które trafiają do naszej konsultacji, największy odsetek stanowią te, które dotyczą bezczynności organów.

⁶ „Ciekawość- pierwszy stopień do...” Raport z monitoringu dostępu do informacji publicznej w gminach woj. śląskiego prowadzonego przez Stowarzyszenie Wzajemnej Pomocy Bona Fides w roku 2008, str. 16

⁷ Raport z monitoringu „Przyjazny Urząd? Dostęp do informacji publicznej na wniosek w gminach i miastach województwa śląskiego” prowadzonego przez Stowarzyszenie Wzajemnej Pomocy Bona Fides w ramach projektu Przejrzysty Urząd w roku 2012, str. 19

⁸ Z prawem do informacji publicznej w województwie warmińsko-mazurskim jest niestety źle – informacja Stowarzyszenia Razem dla Innych – wnioski o umowy na prowadzenie Biuletynów Informacji Publicznej w roku 2010 -

http://www.informacjapubliczna.org.pl/3,188,z_prawem_do_informacji_publicznej_w_województwie_warminskomazurskim_jest_niestety_zle.html

⁹ Raport z monitoringu „Realizacja trybu wnioskowego dostępu do informacji publicznej w gminach województwa małopolskiego” prowadzonego przez Fundację Instytut Myśli Obywatelskiej im. Stańczyka w ramach projektu Przejrzysty Urząd w roku 2012, str. 26

¹⁰ „Badanie dostępu do informacji publicznej poprzez analizę dokumentów wewnętrznych regulujących zasady udostępniania informacji publicznej oraz koszty udostępniania informacji publicznej” prowadzone przez Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich w roku 2008, str. 10

¹¹ Monitoring Funduszu Sołeckiego objął 2489 gmin, z czego: 963 nie odpowiedziały (39%), 1188 odpisało na wniosek (48%) – jednakże część z tych gmin wysłało niepełnie odpowiedzi, 338 gmin (13%) - problemy techniczne: nieaktualne maile urzędów. Stowarzyszenie wniosło około 100 skarg na bezczynność do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych (Monitoring prowadzony był przez Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich w roku 2011).

¹² Pytanie do gmin dotyczyło tego, jakie dane biorą do obliczania wysokości funduszu sołeckiego w roku 2012 w związku z opóźnieniem podania danych przez Główny Urząd Statystyczny, 1180 wysłanych wniosków, 730 odpisało (62%), 450 w bezczynności (38%) - badanie prowadzone było przez Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich w roku 2012.

¹³ „Badanie Przejrzystość Administracji Rządowej 2009”. Raport z badania przeprowadzonego przez Centrum Monitoringu Wolności Prasy SDP we współpracy z Akademią Liderów Innowacji i Przedsiębiorczości Fundacją dr Bogusława Federa, str. 41

2. BRAK JEDNOLITEJ PROCEDURY DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Wprowadzona podczas prac nad przyjęciem ustawy o dostępie do informacji publicznej konstrukcja art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej od samego początku budziła kontrowersje¹⁴ związane z brakiem spójnego sposobu uregulowania trybów dostępu do informacji. Artykuł 1 ust. 2 odsyła bowiem wnioskodawcę i podmiot zobowiązany do innych ustaw, powodując obniżenie rangi ustawy regulującej tryb dostępu do informacji.

Rozwiązanie, w to budzi liczne trudności praktyczne w uzyskiwaniu informacji przez obywateli. Trudno ustalić ile jest odrębnych trybów i sposobów udostępniania informacji publicznej, a nadto w każdym przypadku ustawodawca może dowolnie kreować odmienne rozwiązania. **Najdalej idącymi negatywnymi przykładami są praktyki udostępniania informacji publicznej przez Główny Urząd Statystyczny oraz Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej. Obie instytucje kreują w sposób dowolny np. koszty udostępnianych informacji publicznych** – IMiGW wyliczył w jednym z przypadków koszty udostępnienia informacji publicznej na 2,7 mln zł. Brak ujednoczonych zasad dostępu do informacji publicznej jest dużą przeszkodą do osiągnięcia jawności i pozwala często na uznaniowość w udostępnianiu informacji publicznej.

3. UCIEKANIE SIĘ PRZEZ PODMIOTY ZOBOWIĄZANE DO INTERPRETOWANIA INFORMACJI PROSTEJ JAKO INFORMACJI PRZETWORZONEJ

Rozwiązanie przyjęte w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej miało na celu zwolnienie podmiotów zobowiązanych z tworzenia nowych informacji np. poprzez szczegółowe analizy. W przypadku wniosków o udostępnienie informacji publicznej, której **wytworzenie wiązałoby się z dodatkową pracą analityczną, podmioty zobowiązane mogą odmówić udostępnienia informacji publicznej przetworzonej, jeżeli wnioskodawca nie przedstawi kierującego nim interesu publicznego. Rozwiązanie jest nadużywane przez podmioty zobowiązane.**

Pierwszą taką sytuacją jest **twierdzenie, iż udostępnienie większej ilości informacji dotyczy przetworzenia informacji publicznej** – często cytowany jest wyrok Naczelnego Sądu

¹⁴ „W nowej wersji brzmi on łagodniej: "Dostęp do informacji publicznej następuje na zasadach określonych w ustawie, chyba że przepisy odrębne regulują inne sposoby ogłaszania i dostępu informacji do informacji publicznej". Zatem chodzi tutaj o relacje między tym, co jawne, a tym, co utajnione. Uważam jednak, że omawiany projekt ustawy zachowuje w całości dotychczasowe regulacje, dotyczące tajemnicy. Nie jestem zwolenniczką sztucznego przenoszenia wzorów zagranicznych. Nie uważam więc, że "przepisywanie" ustaw przyjętych w Europie jest słuszne. Chodzi jednak o pewne racje. Otóż omawiany akt prawny ma być ustawą matką. Ustawa powinna uregulować pewne zasady. Inne ustawy powinny regulować szczegółowe problemy zgodnie z przyjętymi zasadami. Tymczasem jest inaczej. Sprawa tajemnic została uregulowana inaczej. Pozwala się na to, że w przyszłości będą one normowane nie według zasad ustalonych w omawianej ustawie, lecz gdzieś poza tą regulacją. Nie wiem tylko gdzie." – prof. Teresa Górzyńska Biuletyn nr: 3614/III, Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących prawa obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a także dotyczących jawności procedur decyzyjnych i grup interesów, nr 3, 19 grudnia 2000 r.

Administracyjnego z 9 sierpnia 2011 r., sygn. akt I OSK 792/11. W wyroku tym sędziowie stwierdzili: *W pewnych wypadkach szeroki zakres wniosku wymagający zgromadzenia, przekształcenia (zanonimizowania) i sporządzenia wielu kserokopii określonych dokumentów, może wymagać takich działań organizacyjnych i angażowania środków osobowych, które zakłócają normalny tok działania podmiotu zobowiązanego i utrudniają wykonywanie przypisanych mu zadań. Informacja wytworzona w ten sposób pomimo iż składa się z wielu informacji prostych będących w posiadaniu organu, powinna być uznana za informację przetworzoną bowiem powstały w wyniku wskazanych wyżej działań zbiór nie istniał w chwili wystąpienia z żądaniem o udostępnienie informacji publicznej. Rozstrzygnięcie to stało się wygodną wymówką dla odmowy udostępnienia informacji publicznej.* Tymczasem art. 3 ust. 1 pkt 1 udip dotyczył następujących sytuacji: *Pamiętajmy, że przepis art. 3 dotyczy sytuacji, w której żąda się informacji nieistniejącej, czyli sporządzenia informacji poprzez zagregowanie. Jest oczywiste, że prawo do informacji obejmuje również tę wiedzę, która nie przybrała postaci przetworzonej¹⁵. Zarówno anonimizacji jak i udostępnienie większej ilości dokumentów nie powinno dotyczyć postępowania o udostępnienie informacji przetworzonej.*

Drugim takim przykładem jest **mylenie wyszukania informacji z informacją przetworzoną**. W 2012 roku wnioskowaliśmy do sądów powszechnych o udostępnienie informacji publicznej w postaci wyroków dotyczących spraw wszczętych w związku z ustawą o dostępie do informacji publicznej – niektóre sądy odpowiadały, iż takie pytanie dotyczy informacji przetworzonej, ponieważ muszą te wyroki wyszukać.

Nawet jeżeli wniosek dotyczy informacji przetworzonej to bardzo rzadko podmioty zobowiązane wskazują do jakich to informacji prostych wnioskująca osoba ma dostęp. Problematyka informacji przetworzonej często wynika z tego, że Biuletyny Informacji Publicznej są źle prowadzone i zmusza się obywatela do wnioskowania o informację publiczną.

4. OPLĄTY W DOSTĘPIE DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Opląty w dostępie do informacji publicznej budzą liczne kontrowersje. Podmioty zobowiązane często naliczają je w taki sposób, iż stają się one rzeczywistą barierą w dostępie do informacji publicznej¹⁶.

Negatywnym przykładem może być Minister Sprawiedliwości, który w Zarządzeniu Nr 61/05/DO z dnia 1 września 2005 r. w sprawie udostępniania informacji publicznej w Ministerstwie Sprawiedliwości ustalił m. in. 1 zł za ksero dokumentu. Takie rozwiązanie nie sprzyja zaufaniu obywateli do administracji. **Nie zgadzamy się z twierdzeniami, iż wprowadzenie możliwości**

¹⁵ Biuletyn nr: 4714/III Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących prawa obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a także dotyczących jawności procedur decyzyjnych i grup interesów

¹⁶ http://www.informacjapubliczna.org.pl/6,323,oplaty_za_udostepnienie_informacji_publicznej.html

ustalenia opłat w sposób zryczałtowany ułatwi dostęp do informacji publicznej. W wielu przypadkach obowiązek ponoszenia opłaty może stać się podstawą rezygnacji z uzyskiwania informacji publicznej. Problematyka opłat również związana jest ze złym prowadzeniem BIPów. Jeżeli większość informacji będzie w BIP to mniej będzie wniosków o udostępnienie informacji publicznej. Również nie można zgodzić się z tym, aby koszty udostępnienia były ponoszone przed rzeczywistym udostępnieniem informacji publicznej. Takie rozwiązanie może spowodować wycofanie się osoby wnioskującej, dla której obowiązek poniesienia kosztów przed zobaczeniem informacji będzie przeszkodą.

Nadto pamiętać należy, iż przy tak dużej ilości wniosków, które nie są realizowane w wyniku bezczynności podmiotów zobowiązanych lub też celowych utrudnień, to i tak wnioskodawca ponosi wszelkie konsekwencje związane z opłatami za skargę. Zwrot tych kosztów następuje po dłuższym czasie

5. DOSTĘPNOŚĆ POSIEDZEŃ KOLEGIALNYCH ORGANÓW POCHOĐZĄCYCH Z POWSZECHNYCH WYBORÓW

Pomimo tego, że już 15 lat obowiązuje Konstytucja RP i raczej nikt nie powinien kwestionować możliwości obserwowania sesji rady gminy, powiatu, sejmiku województwa, sejmu, senatu zauważamy, iż w tym zakresie również występują problemy.

Szczególnie zwracamy uwagę na możliwość uczestniczenia w posiedzeniach komisji sejmowych i senackich. O ile na poziomie gmin, powiatu, sejmiku województwa standardem demokratycznym jest możliwość każdorazowego uczestnictwa w posiedzeniach komisji, to w sejmie i senacie uzależnione to jest od dobrej woli przewodniczącego komisji. **Już sama procedura próśby o zaproszenie powoduje, iż obywatel staje się petentem, a nadto możliwość niczym nie uregulowanej możliwości odmowy i obowiązku braku uzasadnienia powoduje, iż jawność funkcjonowania parlamentu doznaje daleko idącego ograniczenia.**

6. NADUŻYWANIE POZYCJI PRZEZ PODMIOTY ZOBOWIĄZANE

Z naszych doświadczeń wynika, iż **podmioty zobowiązane, które nie mają co do zasady ograniczeń w środkach finansowych oraz zasobach nadużywają swojej pozycji i wielokrotnie odwołują się od każdej decyzji (o ile istnieje taka możliwość) oraz zaskarżają wyroki sądów pierwszej instancji.** O ile takie postępowanie wydaje się być uzasadnione w przypadku roszczeń cywilnych, to w przypadku problemów w realizacji prawa do informacji stanowi zagrożenie dla jawności. Wydaje się, że kontrola instancyjna oraz sądowa winna być wyznacznikiem dla podmiotów zobowiązanych, a ewentualne kwestionowanie wyroków, czy rozstrzygnięć organów odwoławczych winno być wyjątkiem. Idea jawności powinna być zasadą uznaną również przez administrację.

7. ZAMIESZANIE Z PONOWNYM WYKORZYSTYWANIEM INFORMACJI PUBLICZNEJ

Zwracamy uwagę, iż już podczas prac na zmianami ustawy o dostępie do informacji publicznej w zakresie ponownego wykorzystywania informacji publicznej podkreślaliśmy, że proponowane rozwiązania mogą stwarzać problemy. Postępowania podmiotów zobowiązanych po wprowadzeniu tych przepisów wskazują, iż ponowne wykorzystywanie informacji publicznej będzie wymagało dużego wysiłku – głównie prawnego – od osób chcących skorzystać z tych rozwiązań, a dodatkowo stanowi zagrożenie dla dostępu do informacji publicznej. Już po kilku miesiącach obowiązywania nowych przepisów dysponujemy negatywnymi przykładami w tym zakresie.

Pierwsza sprawa dotyczy **celowego utrudniania dostępu do informacji sektora publicznego, przed czym wnioskodawcy nie są chronieni przez aktualnie obowiązujące prawo**. Przedsiębiorca wnioskujący o aktualne rozkłady jazdy musiał wytoczyć postępowanie sądowe, aby jego wniosek został wykonany. Nie zmieniło to nastawienia podmiotu zobowiązanego, który nie jest chętny do szybkiego i maszynowego udostępniania informacji publicznej, przez co zmusza wnioskującego do składania wniosków o ponowne wykorzystywanie informacji publicznej każdego dnia¹⁷.

Druga kwestia dotyczy **roszczenia sobie przez organy możliwości oceniania celu, w jakim wnioskodawcy zamierzają wykorzystać informację sektora publicznego, a co więcej utrudniania dostępu do informacji** (nawet jeśli wnioskodawca nie zamierza jej ponownie wykorzystywać) np. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Nowym Sączu z dnia 24 lipca 2012 roku znak SKO-IP-4105-19/12 *Decyzje o pozwolenie na budowę wydawane na podstawie ustawy prawo budowlę są wytworzone przez organ I instancji w celu wypełniania zadań publicznych. Udostępnianie wnioskowanej informacji publicznej (kopii decyzji) (...) nastąpi w innym celu niż pierwotny publiczny cel wykorzystywania dla którego informacja została wytworzona. Dlatego też udostępnienie wnioskowanej informacji publicznej jak i jej części (...) powinno odbywać się na zasadach określonych przez nowe przepisy (...)*

Trzecia sprawa wiąże się z **dowolnym wyłączeniem danych posiadanych przez podmioty zobowiązane z pojęcia informacji publicznej**. Dotyczy to np. dostępu do danych kartograficznych bez których w wielu przypadkach nie można tworzyć nowych dodanych wartości z informacji publicznych. Główny Geodeta Kraju twierdzi, iż mapy nie są informacją publiczną¹⁸. Takie stanowisko prezentowane jest również przez inne podmioty zobowiązane.

¹⁷ <http://transportoid.com/obstrukcja-utrudnianie-lub-hamowanie-przebiegu-jakiejs-sprawy/>

¹⁸ http://www.informacjapubliczna.org.pl/11,760,ponowne_wykorzystywanie_informacji_publicznej_mapy_topograficzne.html;
http://ump.fuw.edu.pl/wiki/Geoportal#Kolizje_ustaw

8. PROBLEMY Z PROWADZENIA BIULETYNÓW INFORMACJI PUBLICZNEJ

Jak już wspominaliśmy, wiele problemów z dostępem do informacji – koszty, możliwość ponownego wykorzystywania informacji czy konieczność ciągłego wnioskowania mogłyby być rozwiązane, gdyby podmioty zobowiązane dostarczały informację za pomocą Biuletynu Informacji Publicznej. Takie rozwiązanie już zostało zapisane w prawie (art. 8 ust. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz pierwszeństwo dostępu do informacji publicznej w ten sposób, przed procedurą wnioskową - art. 10 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej).

Istnieją obiektywne czynniki, które decydują o tym, że informacja jest trudnodostępna. **Jednym z nich jest nadmierna różnorodność standardów BIP, a raczej ich brak.** Ustawa zobowiązuje ministra właściwego do spraw informatyzacji do udostępnienia nieodpłatnego przykładowego oprogramowania służącego do tworzenia stron w Biuletynie Informacji Publicznej zgodnie określonymi w przepisach wydanych na podstawie art. 9 ust. 5 udip lub kodów źródłowych tego oprogramowania (art. 9 ust. 4 pkt. 3 udip). Jednakże do roku 2012 takie oprogramowanie nie zostało udostępnione, co jest jedną z przyczyn różnorodności stron BIP, która utrudnia podmiotom uprawnionym swobodne i pewne poruszanie się po różnych stronach. Nauczenie się struktury jednej strony BIP nie gwarantuje łatwości obsługi innych stron.

Uruchomienie w roku 2011 Scentralizowanego system dostępu do informacji publicznej wydaje się być działaniem spóźnionym, a nadto mało promowanym w administracji (przykładem może być system Biuletynów Informacji Publicznej w Małopolsce¹⁹ który będzie przebudowywany). Aktualnie administracja wydaje publiczne pieniądze na budowanie równoległych rozwiązań służących do tego samego celu – jednakże działanie to nie zmierza do ujednoczenia (ułatwienia) stron BIP.

W kontekście problemów z przejrzystością Biuletynów Informacji Publicznej, różnych stron prowadzonych przez podmioty publiczne zauważamy także, iż prowadzenie stron: <http://www.bip.gov.pl/>, <http://ssdip.bip.gov.pl/> wprowadza dodatkowe problemy, a nadto zupełnie niezrozumiałe jest dlaczego na tych stronach nie ma informacji o nich samych.

Kolejnym problemem są **formaty udostępnianych danych.** *Trzeba też zwrócić uwagę na celowość umieszczania informacji w formatach innych niż HTML. O ile umieszczenie zdigitalizowanego obrazu nominacji, dyplomu, nagrody można uznać za celowe, to trudno zrozumieć sens umieszczenia w formacie PDF listy kandydatów do zatrudnienia spełniających wymagania formalne. Departament Informatyzacji stoi na stanowisku rozważenia umieszczenia w formacie PDF dokumentów, które spływają do danego podmiotu (trudno sobie wyobrazić wymaganie od podmiotu przepisywanie wyników kontroli NIK z dokumentu, który ma kilkadziesiąt stron), a dokumenty wytwarzane w danym podmiocie udostępniać w formie HTML. W przypadku zaś obszernych dokumentów, np. SIWZ, można zastosować metadane (słowa kluczowe) opisujące treść takiego dokumentu. Dzięki takiemu*

¹⁹ http://www.wrotamalopolski.pl/root_BIP/BIP_w_Malopolsce/Wprowadzenie/

rozwiązaniu wyszukiwarka po wpisaniu poszukiwanego słowa może wskazać odpowiedni dokument PDF czy JPG jedynie w oparciu o informacje opisujące dokument nawet, gdy nie może przeszukiwać jego treści²⁰.

Biuletyn Informacji Publicznej jest pierwszym miejscem dostępu do informacji publicznej. W Polsce wiele osób wciąż ma problem z dostępem do internetu. Sądy orzekają jednak²¹ – bez względu na faktyczne możliwości konkretnej osoby w kwestii dostępu do tego medium – iż ani pozbawienie wolności, ani niepełnosprawność nie są przesłankami uniemożliwiającymi uzyskanie informacji w BIP. Nie każdy przypadek można uregulować na poziomie prawa – tak daleko idąca interpretacja zarówno podmiotów zobowiązanych jak również orzekającego składu wypacza ideę prawa do informacji. **Wydaje się, że brakuje dobrej woli do tego, aby osobom mającym problemy dostępem udostępnić informację publiczną – co wskazuje, iż podmioty zobowiązane nadużywają rozwiązań prawnych w celu utrudnienia dostępu do informacji publicznej.**

Przed wszystkim jednak – podstawowym problem – jest nieumieszczanie wielu istotnych informacji, o które wnioskuje podmioty uprawnione, w BIP. Bez jakościowej zmiany w tym zakresie, trudno będzie mówić o postępach jawności w Polsce.

IV. UWAGI STOWARZYSZENIA LIDERÓW LOKALNYCH GRUP OBYWATELSKICH

Formułując nasze stanowisko, oparliśmy się zarówno na własnym doświadczeniu opisanym punkcie V, jak i na analizie istniejących źródeł dotyczących sytuacji w Polsce (opisanych w punkcie III) oraz opracowaniach dotyczących światowych standardów i oceny polskiej legislacji (cz. I i II). Ze względu na moment, w którym przedstawiamy swoje opracowanie, nie jesteśmy w stanie abstrahować od już zaistniałych w debacie publicznej stanowisk innych podmiotów i notatki Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji (MAiC)²², która powstała w ramach prowadzonych resorcie dyskusji. W związku z tym, w tej części będziemy się powoływać na kolejne dokumenty, dyskusje i standardy, o których mogło wcześniej nie być mowy.

1. MIEJSCE INFORMACJI PUBLICZNEJ W SYSTEMIE PRAWNYM

Zgadzamy się ze stwierdzeniem pojawiającym się w notatce MAiC, iż ważna jest **koordynacja systemu regulacji udostępniania informacji publicznej rozumiana jako usystematyzowanie relacji**

²⁰ <http://bip.msw.gov.pl/portal/bip/21/15585/> str. str. 17-18. Wywiązywanie się urzędów centralnych oraz urzędów marszałkowskich i wojewódzkich z obowiązków prowadzenia stron podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej, 2007 rok.

²¹ Wyrok NSA z 21 czerwca 2012 r., sygn. akt I OSK 730/12 w uzasadnieniu, którego sędziowie wskazali, iż *Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie prawidłowo przyjął, iż osadzenie w zakładzie karnym nie stanowi okoliczności wyłączającej zastosowanie art. 10 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, a ustaleniom tym z uwagi na treść obowiązujących przepisów nie sposób przypisać cech dowolności, co czyni bezskutecznym zarówno zarzut naruszenia art. 10 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, jak i zarzut naruszenia art. 141 § 4 w zw. z art. 113 p.p.s.a.*

²² http://www.informacjapubliczna.org.pl/wwwdane/files/dak_punkty_kluczowe_udip_ms2_final02092012_1s8r.pdf

między przepisami regulującymi udip, ponowne wykorzystanie, otwarte zasoby, i specyficzne obszary w których udostępniania jest informacja (np. udostępnianie informacji o środowisku, kodeks postępowania administracyjnego, kodeks postępowania karnego). Problemem, na który wskazujemy w pkt III. 2. jest jednak nie tyle koordynacja regulacji udostępniania informacji z wymienionymi w opracowaniu MAiC obszarami, ale przede wszystkim określenie **jakie jeszcze ustawy w sposób odmienny regulują dostęp do informacji publicznej, tak jak określone to zostało w art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej**. Po ponad 10 latach obowiązywania tej ustawy należy dokonać analizy w ilu i w jakich ustawach uregulowano odmiennie kwestie dostępu do informacji publicznej, oraz ponownego wykorzystywania informacji publicznej (art. 23a ust. 5 ustawy). Tak stworzony katalog umożliwi **precyzyjne określenie w trybie jakich przepisów domagać się zarówno udostępnienia informacji, jak i jej ponownego wykorzystania**. W toku prac, wskazane by było, aby w przypadku stwierdzenia istnienia odmiennych trybów, w miarę możliwości **znowelizować pozostałe przepisy, tak, aby dostęp do tych informacji odbywał się na zasadach określonych ustawą o dostępie do informacji publicznej**.

2. DEFINICJA INFORMACJI PUBLICZNEJ

Zgadając się z koniecznością analizy wszystkich ograniczeń w dostępie do informacji publicznej, jesteśmy przeciwni „dodefiniowaniu” pojęcia informacji publicznej, które pojawia się jako jedna z propozycji w debacie. Wszelkie działania w tym obszarze muszą być zgodne z art. 61 ust. 1 oraz art 61 ust. 3 Konstytucji RP. Możliwe, iż uregulowanie ograniczeń w dostępie do informacji publicznej spełniające warunki określone w Konstytucji RP pozwoli na uniknięcie prób zawężenia definicji informacji publicznej.

Zdecydowanie opowiadamy się przeciwko zawężaniu pojęcia informacji publicznej. Uważamy, że **jawność, a tym samym równowagę sił pomiędzy władzą a obywatelami - może zapewnić tylko szerokie – nawiązujące do art. 61 Konstytucji - rozumienie czym jest informacja publiczna** – zgodne z jednym z orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA), wedle którego informacje publiczne to „informacje wytworzone przez władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne oraz inne podmioty, które wykonują funkcje publiczne lub gospodarują mieniem publicznym (komunalnym lub Skarbu Państwa), jak również informacje odnoszące się do wspomnianych władz, osób i innych podmiotów, niezależnie od tego, przez kogo zostały wytworzone”²³.

Kluczowe w tym wyroku jest po pierwsze stwierdzenie, że są to **wszystkie informacje wytworzone przez wymienione podmioty**, a po drugie, że **bez znaczenia jest tutaj kto daną informację wytworzył i w jakim trybie**. Oznacza to, że informacja publiczna nie może ograniczać się tylko do dokumentów urzędowych. Wydaje się to dość oczywiste z uwagi chociażby na to, że w trybie dostępu do informacji publicznej można uzyskać dostęp do opinii prawnych czy faktur wystawionych np. przez firmy budujące drogi publiczne (nie podpisanych przecież przez funkcjonariuszy publicznych). „Ustawa nie ogranicza >>prawa do informacji<< wyłącznie do dokumentów urzędowych. Co do zasady zatem,

²³ Wyrok NSA z 30 października 2002 r. II SA 181/02. Identycznie M. Jaśkowska, Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Toruń 2002, str. 28.

udostępnieniu podlegać będzie wszystko, co znajduje się w aktach postępowania, niezależnie od tego, czy będzie to dokument urzędowy, czy prywatny. Bez znaczenia pozostaje również to, czy dokument znajdujący się w aktach ma charakter >>wewnętrzny<<, czy >>roboczy<<.”²⁴

Olbrzymim zagrożeniem dla debaty publicznej i partycypacji społecznej jest eliminowanie z pojęcia informacji publicznej określonych informacji np. tzw. dokumentów prywatnych czy wewnętrznych²⁵. Przedstawiciele doktryny stanowczo zareagowali na wyrok NSA z 27 stycznia 2012 r. (I OSK 2130/11) dokonujący niezgodnego z treścią art. 61 ust. 1 Konstytucji wyłączenia określonych informacji z definicji informacji publicznej. Jak podkreślają „jeżeli ten pogląd zostanie utrzymany będzie to oznaczać jedno z najdalej idących ograniczeń prawa do informacji i zasadnicze utrudnienie dla obywatelskiej partycypacji.”²⁶

Również w opracowaniach zagranicznych wskazuje się, że **wyłączenie określonych informacji spod definicji informacji publicznej pozbawia obywateli możliwości sprawowania kontroli społecznej**. Ta zaś jest niezbędna dla wyrównania relacji władza -obywatel. Wskazane jest aby, tam gdzie interes publiczny przeważa na rzecz ograniczenia dostępu czynić to za pomocą odmowy, która może być w następstwie kontrolowana przez sądy.²⁷ Większość krajów nie wyłącza spod definicji informacji publicznej dokumentów wewnętrznych czy prywatnych (m.in. Zjednoczone Królestwo, Stany Zjednoczone). Również regulacje unijne (Rozporządzenie 1049/2001) oraz Konwencja Rady Europy o dostępie do dokumentów urzędowych²⁸ (nazywane w notatce MAiC, konwencją z Tromso) **nie wyłączają spod definicji dokumentów przygotowawczych czy wewnętrznych. Wprowadzają one natomiast możliwość ograniczenia dostępu do tego typu informacji, ale tylko w określonych warunkach i na ogół z koniecznością uwzględnienia „nadrzędnego interesu publicznego” w udostępnianiu tych informacji**. Wprowadzenie bezwzględnej tajemnicy w tym obszarze prowadzić będzie do niezgodnego z Konstytucją ograniczenia dostępu do informacji publicznej.

3. WPROWADZENIE POJĘCIA „NADRZĘDNEGO INTERESU PUBLICZNEGO”

Naszym zdaniem opracowanie i wprowadzenie katalogu ograniczeń w dostępie do informacji publicznej **musi łączyć się bezwzględnie z wprowadzeniem do polskiej ustawy pojęcia „nadrzędnego interesu publicznego” w udostępnianiu informacji**, w tym również tych, które na podstawie przepisów ustawowych mogą zostać nieudostępnione. Osoba udostępniająca informacje

²⁴ Wyrok NSA z 1 grudnia 2011 r. I OSK 1550/11. Zobacz także wyrok NSA z 21 czerwca 2012 r. I OSK 752/12: „Udostępnieniu podlegają zresztą również inne informacje, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. b) i c) ustawy, które już wymogów powyższej definicji spełniać nie muszą. W konsekwencji przyjąć należy, iż roboczy czy też wewnętrzny charakter danego pisma nie wyłącza uznania za dokument urzędowy, gdyż decyduje o tym zawartość dokumentu (odniesienie do spraw publicznych).” oraz wyrok NSA z dnia 29 lutego 2009 r. I OSK 2215/11: „Kryterium uzyskania dostępu do dokumentu jest zatem jedynie istnienie okoliczności wyłączających udostępnienie informacji, a nie jego kwalifikacja jako dokumentu urzędowego”.

²⁵ http://www.informacjapubliczna.org.pl/wwwdane/files/10_09_2012_info_publ_nsa_erb.pdf

²⁶ B. Banaszak, M. Bernaczyk: Konsultacje społeczne i prawo do informacji w procesie prawnotwórczym na tle Konstytucji RP oraz postulatu "otwartego rządu" Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego, rok VIII nr 4 (43) / 2012, str. 24

²⁷ Por. Documents under Preparation, <http://www.right2info.org/scope-of-covered-information/preparatory-documents>

²⁸ <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/205.htm>

będzie musiała dokonać oceny, czy ujawnienie żadanego dokumentu jest bardziej istotne dla interesu publicznego niż jego ochrona. Sprowokowanie do takiego postępowania zmienić może również nastawienie części urzędników do jawności życia publicznego. Według opracowania przygotowanego przez angielskiego Komisarza ds. informacji, **czynnikami przeważającego na rzecz jawności interesu publicznego, będą m.in. takie sytuacje, gdy udostępnienie informacji wzmocni debatę publiczną, wzrośnie zaufanie obywateli do państwa, zwiększy bezpieczeństwo obywateli, czy pomoże obywatelom w walce o ich prawa.**²⁹

Dokonanie zmiany definicji zgodnie z propozycją przedstawioną przez MAiC, wyłączy możliwość dostępu do wielu informacji bez zwrócenia uwagi na interes publiczny oraz wykluczy jakąkolwiek możliwość skutecznej kontroli działań administracji, zarówno przez obywateli, jak i sądy. Stanowczo odrzucamy takie propozycje, wspierając jednocześnie postulat opracowania katalogu wyłączeń. Do dalszej dyskusji pozostawiamy odpowiedź na pytanie czy katalog taki powinien zostać przedstawiony w ustawie o dostępie do informacji publicznej (udip), czy powinien pozostać rozproszony.

4. NIEZMIENIANIE TERMINU ODPOWIEDZI NA WNIOSKI

Zdecydowanie **opowiadamy się przeciwko propozycji wydłużenia terminu odpowiedzi na wnioski o dostęp do informacji publicznej.** Z żadnych badań nie wynika, aby powodem nieudzielenia odpowiedzi w terminie była okoliczność zbyt krótkiego czasu na odpowiedź. Zwracamy uwagę, że udostępnianie informacji publicznej (z wyjątkiem informacji przetworzonej) polega tylko i wyłącznie na udostępnieniu już gotowych dokumentów.

Opowiadamy się za pozostawieniem dotychczasowego 14 dniowego terminu. Zwłaszcza, że w razie potrzeby, podmioty zobowiązane dysponują możliwością wydłużenia terminu. Nie znajdujemy żadnej podstawy do wprowadzania takiego rozwiązania, poza tym, że jakość dostępu do informacji pogorszy się.

5. WPROWADZENIE SANKCJI ZA NIEUDOSTĘPNIANIE INFORMACJI

Proponujemy natomiast rozważnie wprowadzenia sankcji za nieudostępnienie informacji w terminie (z uwzględnieniem art. 13 ust. 2 ustawy). Obecnie, nie ma żadnej sankcji za tego typu działanie, nawet w przypadku gdy informacji publiczna jest udostępniana po wielu latach.

Jak opisywaliśmy w części I, jednym ze światowych standardów jest system obciążania odpowiedzialnością władz publicznych, które notorycznie nie udostępniają informacji, bądź czynią to w niewystarczającym stopniu. Praktyka stosowania art. 23 polskiej ustawy o dostępie do informacji publicznej (bardzo rzadko stosowanego) - wprowadzającego odpowiedzialność karną w takich wypadkach – wskazuje, że w tym zakresie potrzebne jest bardziej zdecydowane działanie w stosunku do osób uchylających się od obowiązku terminowego udostępnienia informacji.

²⁹ por. Freedom of Information Act Awareness Guidance no 3, Public Interest Test
http://www.ico.gov.uk/upload/documents/library/freedom_of_information/detailed_specialist_guides/awareness_guidance_3_-_public_interest_test.pdf

6. OSTROŻNOŚĆ W SPRAWIE ODMOWY UDOSTĘPNIENIA INFORMACJI ZE WZGLĘDÓW INNYCH NIŻ OCHRONA INNYCH PRAW

Przywołana w notatce MAiC tzw. Konwencja z Tromso (Konwencja Rady Europy o dostępie do dokumentów urzędowych) przewiduje w art. 5 ust. 5, dwa przypadki możliwości odmowy udostępnienia informacji ze względu na samą treść wniosku lub wnioskodawcę:

- gdy, pomimo pomocy ze strony podmiotu zobowiązanego, zakres treści wniosku jest zbyt szeroki, by umożliwić udostępnienie precyzyjnej odpowiedzi.
- jeżeli wniosek jest manifestacyjnie nierozsądny.

Na początek wyjaśnić należy, co oznacza pojęcie pytania “manifestacyjnie nierozsądnego”. Dotyczyć może ono kwestii niezwiązanych z dostępem do informacji publicznej. Ze znanych nam przykładów wymienić można, pytania dotyczące samopoczucia burmistrza czy pytań o opinie burmistrza na temat konkretnego mieszkańca. Są to kwestie, które i tak nie mogą doczekać się udzielenia odpowiedzi w trybie obowiązującej ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Z drugiej strony, rozważania dotyczące tego obszaru należy rozpocząć od przypomnienia, że w polskim systemie prawnym nie istnieje obowiązek pomocy ze strony podmiotu zobowiązanego w sformułowaniu wniosku, co zostało odnotowane w ocenie polskiej legislacji opisanej w punkcie II. Praktyka odpowiadania na wnioski przedstawiona w punkcie III wskazuje natomiast, że istnieje dążenie podmiotów zobowiązanych do nieudostępniania informacji poprzez celowe utrudnianie poprzez m. in:

- nazywanie informacji prostej, informacją przetworzoną;
- brak odpowiedzi na wniosek, ,
- niepublikowanie informacji w BIP;
- żądane wysokich opłat za przedstawienie informacji.

W sytuacji, w której mamy do czynienia z takim postępowaniem w od 10 do 60% podmiotów zobowiązanych (zależnie od badanej populacji), rozważanie zmian dotyczących realnego ograniczania możliwości korzystania z prawa do informacji wydają się pozbawione podstaw. Dzięki ewentualnym nieprzemyślanym zmianom, podmioty zobowiązane mogą mieć kolejny pretekst, by informacji nie udzielić, szczególnie bardziej aktywnym społecznie obywatelom i organizacjom³⁰, czyniąc kontrolę społeczną fikcją. **Kierunek zmian legislacyjnych powinien być dokładnie odwrotny i zmierzać do ułatwień w dostępie do informacji publicznej.** Dodatkowo – nie są nam znane jakiegokolwiek wiarygodne dane – które wskazywałyby na konieczność podejmowania takich kroków.

Obserwujemy natomiast pozbawione głębszego namysłu odwoływanie się do zagranicznych aktów prawnych, które pozwalają w określonych wypadkach odmówić dostępu do informacji publicznej -

³⁰ Takie zagrożenie występuje również w Anglii, gdzie zdaniem Komisarza ds. Informacji, dużo większym zagrożeniem jest nadużywanie prawa przez podmioty zobowiązane (<http://www.guardian.co.uk/politics/2012/jul/16/david-cameron-freedom-of-information>)

nie ze względu na zakres pytania, ale na kontekst zachowania wnioskodawcy. Tymczasem odpowiednie mechanizmy już istnieją. Na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej określa się, że informacja już udostępniona w BIP-ie nie podlega udostępnieniu na wniosek³¹. Choć uważamy, że przepis ten budzić może wątpliwości ze względu na pewne wykluczone grupy wnioskodawców (np. więźniów), to **nie możemy zgodzić się z tym, aby niewykorzystywanie istniejących mechanizmów przez podmioty zobowiązane – w dobie szybkich przemian cywilizacyjnych – mogło być jakkolwiek przesłanką do ograniczania praw podmiotów uprawnionych. Natomiast sytuacje, w których administracja nie wykonuje wniosków osób nie mogących skorzystać z internetu uznać należy za naganną i wskazującą nastawienie administracji do jawności.** Warto w tym kontekście zauważyć, że choć angielski system dostępu do informacji zawiera przesłanki określające okoliczności odrzucenia wniosku ze względu na ich „pieniaczy” charakter to **Komisarz ds. Informacji zaleca, by jak najwięcej informacji udostępniać w internecie, gdyż jest to najbardziej skuteczna metoda radzenia sobie z takimi sprawami**³².

7. STWORZENIE ORGANU DS. INFORMACJI

Jednym z powodów, dla których polska ustawa słabo wypada na tle światowych standardów, jest brak organu w postaci Komisarza lub Komisji ds. informacji. Dyskusji wymaga w tym kontekście nie tyle powołanie nowego organu, co zdiagnozowanie problemów, które zostałyby rozwiązane przez taki organ.

Niezbędne jest aby istniała **możliwość nakazania udostępnienia informacji publicznej podmiotom zobowiązanym**. Po ostatniej nowelizacji ustawy, nie istnieje organ bądź procedura, nakazujące podmiotowi zobowiązanemu udostępnić informacje. Sądy Administracyjne nie mają takich kompetencji i wielokrotnie zdarza się, że mimo ich rozstrzygnięcia – w majestacie prawa – informacja nie jest udostępniana. W kontekście dyskusji nad powołaniem organu **należy przede wszystkim wziąć pod uwagę potrzebę wprowadzenia systemu pozwalającego na wydawanie wiążących decyzji nakazujących udostępnienie informacji publicznej**.

Brakuje również **osób odpowiedzialnych za promowanie prawa do informacji, nie tylko wewnątrz administracji, ale również upowszechnianie tej wiedzy wśród społeczeństwa**. Takie funkcje z reguły wykonywane są przez organy ds. informacji publicznej.

Niezbędne wydaje się również **zajęcie się kwestią „ukrywania” dokumentów przez podmioty zobowiązane**. Zarówno przepisy, jak i praktyka sądowa nie pozwalają na dokonywanie kontroli czy twierdzenie organu, że nie posiada informacji jest uzasadnione.

³¹ por. wyrok WSA w Gdańsku z 1 grudnia 2005, II SA/Gd 436/05

³² Freedom of Information Act Vexatious or repeated requests,

http://www.ico.gov.uk/upload/documents/library/freedom_of_information/detailed_specialist_guides/awareness_guidance_22_vexatious_and_repeated_requests_final.pdf

W innych krajach praktyka działania takiego organu jest różnie oceniana. Wskazuje się często na wieloletnie spory przed nim się toczące³³. Nie są znane są również wiarygodne dane, które potwierdzałyby stanowisko, że sądy w mniejszym stopniu będą zajmować się sprawami z zakresu informacji publicznej. Tym samym istnieje zagrożenie, że czas oczekiwania na informację jeszcze bardziej się wydłuży. Dla porównania, statystyka spraw w polskich sądach administracyjnych wskazuje, że istnienie i działanie Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych nie wpływa na mniejszą liczbę postępowań oznaczonych symbolem 647³⁴. Należy się zatem spodziewać, że i w przypadku dostępu do informacji publicznej taka tendencja się utrzyma. Nie widzimy obecnie możliwości finansowych, prawnych oraz społecznych (brak zaufania społecznego do wszelkiego rodzaju organów państwowych) powołania takiego organu. **Rekomendujemy jednak, aby rozstrzygnąć w inny sposób wymienione problemy związane z praktyką dostępu do informacji, które rozwiązać miałyby - w ocenie niektórych ekspertów - organ ds. informacji.**

8. OPŁATY ZWIĄZANE Z UZYSKIWIANIEM INFORMACJI

Przyjęte przez obowiązującą ustawę rozwiązania w zakresie dostępu do informacji, odpowiadają standardom związanym ze specyficzną rolą tego instrumentu w demokratycznym państwie prawa. Udostępnienie informacji publicznej dotyczy w zasadzie udostępnienia dokumentów już gotowych, których przygotowanie nie wymaga dodatkowych, intelektualnych czynności. Dostęp do informacji publicznej powinien pozostać zatem bezpłatny, a tylko w wyjątkowych przypadkach możliwe jest pobieranie opłat za przekształcenie informacji w formie określonej we wniosku. W kontekście pobierania opłat i udostępniania informacji zwracamy uwagę, iż ustawodawca nakazał zgodnie z art. 12 ust. 2 pkt 1 i 2 umożliwić osobom korzystającym z prawa do informacji możliwość wydruku informacji, kserokopii, czy też przesłania informacji publicznej albo przeniesienia jej na odpowiedni, powszechnie stosowany nośnik informacji. Rzadko zdarza się, aby podmioty zobowiązane tworzyły takie warunki techniczne.

Ustanowienie odmiennych zasad wprowadzić może zjawisko ograniczenia dostępu do informacji osobom niezamożnym i stanowić będzie dodatkowa barierę dla każdej osoby wnioskującej. Uważamy, że w tym zakresie, **koszty ponoszone w toku udostępnienia informacji mogą zostać zmniejszone w przypadku aktualizowania i bieżącego uzupełniania Biuletynu Informacji Publicznej. I to powinien być kierunek obierany przez podmioty zobowiązane.**

Na wypadek, gdyby dyskusja o opłatach miała być prowadzona, rekomendujemy ustalenie, jaka jest skala rzeczywistych kosztów ponoszonych przez podmioty zobowiązane w toku realizacji czynności udostępniania informacji publicznej. Należy przy tym pamiętać, że jest to jedno z wykonywanych przez nie zadań publicznych. Nie istnieją obecnie żadne wiarygodne dane, które pozwalałyby na stwierdzenie, że należy dokonać zmian przepisów w tym obszarze.

³³ np. w Indiach szacuje się, że, że na załatwienie sprawy przed organem czeka się średnio ok. 9 miesięcy - <http://www.firstpost.com/india/how-the-information-commission-is-killing-your-rti-367906.html>

³⁴ Sprawy toczące się przed sądami administracyjnymi z zakresu ochrony danych osobowych są oznaczane symbolem 647. Można się z nimi zapoznać w bazie orzeczeń sądów administracyjnych www.orzeczenia.nsa.gov.pl

9. PONOWNE WYKORZYSTYWANIE INFORMACJI PUBLICZNEJ

W kwestii ponownego wykorzystywania informacji publicznej wielokrotnie zajmowaliśmy stanowisko na temat kształtu przepisów określających właściwą procedurę.³⁵ Do najważniejszych naszych zarzutów należą:

- błędna definicja ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego,
- konieczność każdorazowego występowania z wnioskiem o ponowne wykorzystywanie,
- skomplikowana i niczym nieuzasadniona procedura uzyskiwania informacji do ponownego wykorzystywania,
- oraz niejasne reguły naliczania opłat za udostępnienia informacji do ponownego wykorzystywania.

Ponowne wykorzystywanie informacji publicznej powinno być uregulowane analogicznie do sytuacji sprzed nowelizacji, czyli pozostać ściśle powiązane z procedurą dostępu do informacji publicznej. Powinna istnieć domniemana zgoda na wykorzystywanie informacji publicznych jeżeli udostępnione zostały w trybie art. 10 ustawy. Odrębne przepisy powinny dotyczyć tylko przypadków, gdy wnioskodawca umawia się z urzędem na aktualizowanie danych bez konieczności składania każdorazowo nowego wniosku.

Brak takich rozwiązań w ustawie podważa sens implementowania Dyrektywy 2003/98/WE i sprawia, że przyjęte przepisy, utrudniły możliwość wykorzystywania informacji sektora publicznego, zamiast ją ułatwić.

10. DOSTĘP DO BIP DLA OSÓB WYKLUCZONYCH CYFROWO LUB NIEMAJĄCYCH DOSTĘPU DO INTERNETU

Przy okazji dyskusji na temat nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej, przypominamy także o problemach z uzyskiwaniem informacji, których doświadczają osoby nie mogące z różnych względów swobodnie skorzystać z internetu – bądź to z powodu trudności z poruszaniem się przy braku możliwości technicznych, bądź też z powodu odbywania kary pozbawienia wolności. Zgodnie z art. 10 ust. 1 udip, administracja nie ma obowiązku przekazywania informacji umieszczonej w BIP w innej formie żądanej przez wnioskodawców. Potwierdza to precedensowy wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie³⁶ : „Wspomniany już wyżej przepis art. 10 ust. 1 ustawy ma charakter wiążący i nie zezwala na odmienne traktowanie osób odbywających karę pozbawienia wolności, a w kontekście powyższego zwrócić uwagę należy na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 września 2008 r. sygn. akt I OSK 416/08, w którym m.in. czytamy: "Za niezasadny uznać należy zarzut naruszenia przepisu art. 10 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej poprzez błędną jego wykładnię polegającą na uznaniu, że przepis ten ma zastosowanie również do osoby niepełnosprawnej, wnioskującej o skorzystanie z BIP-u, a także, że stanowi

³⁵ http://www.informacjapubliczna.org.pl/wwwdane/files/opinie/uwagi_nowelizacja_2j70.pdf

³⁶ Sygn. II SAB/Wa 252/11 <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/45BD7D19AC>, skarga kasacyjna została osoby osadzonej została oddalona: I OSK 730/12 <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/28F125EA27>

podstawę odmowy dokonania wydruku informacji w nim udostępnionej. W istocie bowiem norma ta nie zawiera szczególnych postanowień pozwalających na odmienne traktowanie osób niepełnosprawnych".

Obecne brzmienie art. 10 ust. 1 udip, powoduje realne ograniczenie dostępu do informacji dla niektórych osób. Jak zwraca uwagę jedna z osób pozbawionych wolności³⁷, więzienie nie zapewnia dostępu do sieci, a prośenie funkcjonariuszy służby więziennej o wydruk „wywołałoby agresywną reakcję i szereg wyrafinowanych szykan”. Podobne problemy mogą napotkać osoby obłożnie chore, samotne, niewychodzące z domu. Ich jedynym kontaktem ze światem bywa opieka społeczna i listonosz. Ta kwestia – w przypadku osoby sadzonej – legła u podstaw dwukrotnych wystąpień generalnych Rzecznika Praw Obywatelskich.³⁸

Nie posiadamy konkretnych rekomendacji rozwiązania tej sytuacji. Uważamy ją za trudną do rozstrzygnięcia ze względu na inne cenione przez nas przepisy zawarte w art. 2 udip i dotyczące braku konieczności wykazywania interesu prawnego i faktycznego oraz naszą wysoką ocenę rozwiązania jakim jest Biuletyn Informacji Publicznej dla możliwości odformalizowanego, taniego i anonimowego dostępu do informacji. Jednocześnie jednak przypominamy o istnieniu tej kwestii i uważamy, że powinna ona zostać poważnie przeanalizowana.

11. SPOSÓB PROWADZENIA DYSKUSJI WOKÓŁ ZMIAN W USTAWIE

Postulujemy także zmianę dotychczasowego sposobu dyskusowania o zmianach w ustawie.

Zostaliśmy zaproszeni na spotkania w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji do przedstawienia swojego stanowiska. Tym niemniej niepokoi nas brak bieżącej informacji na stronie MAiC na temat prowadzonych spotkań, przedstawianych stanowisk i propozycji. Powstaje bowiem sytuacja, gdy chcąc przedstawić swoją opinię na temat propozycji MAiC, musimy udostępniać notatkę, która powinna być powszechnie dostępna i każdy obywatel powinien mieć możliwość odniesienia się do zawartych w niej propozycji.

Niepokoi nas, że w dyskusji biorą udział tylko wybrani przedstawiciele środowiska pozarządowego sądowiczego i akademickiego. Uważamy że dobra informacja na stronie MAiC pozwoliłaby na zgłoszenie się kolejnych zainteresowanych – być może posiadających inne poglądy niż dotychczas zaangażowane środowiska.

Wnioskujemy zatem o podjęcie przez MAiC działań upowszechniających informację o działającym się procesie i zaproponowanie sposobu zgłaszania się kolejnych zainteresowanych podmiotów.

³⁷ http://www.informacjapubliczna.org.pl/8,588,wlacz_sie_do_akcji_zadaj_informacji.html (trzeci przypadek)

³⁸ 9 lutego 2011 roku do Ministra Sprawiedliwości: <http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/pdf/1992/11/111649/1545911.pdf> oraz 10 października 2011 roku do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji <http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/pdf/1992/11/111649/1597995.pdf>

V. KIM JESTEŚMY?

Naszą misją jest działalność na rzecz upowszechniania i realizacji idei dobrego rządzenia poprzez doprowadzenie do przejrzystości i rozliczalności instytucji publicznych oraz wzmocnienie obywatelskiej świadomości własnych praw i umiejętności korzystania z nich.

Jednym z podstawowych elementów zapewniających rozliczalność działania władz i wzmocnienie obywateli w procesie rządzenia, jest **jawność życia publicznego**. Od 6 lat realizujemy nadzór obywatelski nad realizacją Artykułu 61 Konstytucji i ustawy o dostępie do informacji publicznej w ramach Pozarządowego Centrum Dostępu do Informacji Publicznej³⁹. Należy do międzynarodowego ruchu na rzecz jawności rządzenia (FOI Advocates Network)⁴⁰.

Wszystkie nasze opinie o tym co dzieje się w Polsce oparte są na:

- obywatelskim doświadczeniu z korzystania z prawa do informacji (mieliśmy możliwość konsultowania ponad 2500 przypadków trudności z realizacją tego prawa);
- uczestnictwie w około stu sprawach sądowych;
- setkach dyskusji, wywiadów i spotkań z osobami korzystającymi z prawa do informacji w całej Polsce;
- uczestnictwie w poprzedniej nowelizacji ustawy o dostępie do informacji poprzez jej obserwowanie od 2009 roku i upowszechnianie wiedzy na naszej stronie, składanie opinii prawnych na etapie sejmowym, składanie opinii prawnych do rozporządzeń. Jak pokazała praktyka 2012 roku - nasze krytyczne przewidywania dotyczące mankamentów nowelizacji okazały się trafne.

Ponadto naszą wiedzę czerpiemy z działań i dyskusji w Antykorupcyjnej Koalicji Organizacji Pozarządowych⁴¹, Obywatelskim Forum Legislacji⁴² i nieformalnej grupie działającej na rzecz przystąpienia Polski do Partnerstwa Otwartego Rządu. Posiadamy też szeroką możliwość odniesienia się do doświadczeń innych krajów, dzięki naszej międzynarodowej współpracy.

Data przygotowania opracowania: 5 listopada 2012 roku

Kontakt: dip@lgo.pl; **Krzysztof Izdebski**, tel: 607 370 375; **Szymon Osowski**, tel. 697 932 643.

³⁹ <http://www.informacjapubliczna.org.pl/>

⁴⁰ <http://www.foiadvocates.net/>

⁴¹ <http://www.akop.pl/>

⁴² http://www.batory.org.pl/doc/Zasady_i_procedury_Grupy_Roboczej_PPK_2010.pdf