

# Politycy kupczą jawnością, kiedy im wygodnie [WYWIAD]

Anna Wittenberg, Paulina Nowosielska

dzisiaj, 07:16

Ten tekst przeczytasz w 6 minut



Shutterstock

Każdej władzy, bez względu na polityczną opcję, można zarzucić, że nie stworzyła konsekwentnej polityki w zakresie życia publicznego - mówi adw. dr hab. Piotr Sitniewski.

Dr hab. Piotr Sitniewski adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauk o Bezpieczeństwie na Uniwersytecie Warmińsko-Mazurskim, adwokat, wykładowca Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, prowadzi portal [www.jawnosc.pl](http://www.jawnosc.pl) / Materiały prasowe

## Po co w Polsce wprowadzono prawo do uzyskiwania informacji publicznej? Czemu ma służyć?

Kontroli społecznej władzy publicznej - to najkrótsza odpowiedź. Przy czym nie tylko klasyczne organy władzy publicznej takie jak wójt, wojewoda, premier czy minister muszą stosować ustawę o dostępie do informacji. Wszelkie podmioty którym prawo powszechnie obowiązujące przyznaje swoje władztwo, prawo do decydowania w imieniu Państwa o jakimś skrawku naszego życia społecznego prawo do reglamentowania określonej aktywności zarówno zawodowej, gospodarczej jak i sportowej – wszystkie te podmioty to tzw. podmioty obowiązkowe. Przykładowo fundacja która prowadzi schronisko dla psów i podpisuje umowę z gminami na realizację tego zadania staje się w tym zakresie podmiotem obowiązkowym. Każda szkoła czy uczelnia, samorządowa czy społeczna, publiczna czy niepubliczna, również są podmiotami obowiązanymi, choć ich zakres obowiązywania może być nieco różny.

## Kto ma prawo ubiegać się od tych podmiotów informacji?

Każdy - zarówno dziennikarz, jak i organizacja pozarządowa, czy zwykły obywatel, osoba prawna, cudzoziemiec, bezpaństwowiec – każdy.

**Dlaczego organy, które powinny ją udostępniać, stronią od udzielania informacji? Miesiąc temu poprosiliśmy ministerstwa i Kancelarię Premiera o dostęp do zawieranych przez nie w ostatnich dwóch latach umów cywilnoprawnych. Kompletne i terminowe odpowiedzi możemy wyliczyć na palcach jednej ręki.**

To złożony problem, jak w kalejdoskopie ukazujący uniwersalizm pewnych zagadnień. W sensie czysto ludzkim wygrywa obawa przed podjęciem jednoznacznej decyzji. Tym bardziej, że sprawa, o którą pyta obywatel ma często podtekst polityczny, co razem tworzy pozaprawny paradygmat. Za taki stan rzeczy odpowiada sposób, w jaki skonstruowany jest proces decyzyjny w administracji. W jakimś zakresie też niejasność prawa, choć tu bym poszukiwał przyczyny w najmniejszym stopniu. W Trybunale Konstytucyjnym złożony został wniosek I prezes Sądu Najwyższego (sygn. K 1/2021[1]), w którym jeden z zarzutów odnosi się do tego, że nie mamy w kraju jasnej definicji osoby pełniącej funkcję publiczną właśnie dla potrzeb prawa do informacji. To jedno z zagadnień, które z pewnością wymaga interwencji ustawodawcy w moim przekonaniu.

Wiele złego uczyniła też nagonka związana z wejściem w życie przepisów Ogólnego rozporządzenia o ochronie danych (RODO), administracja publiczna przestraszyła się wówczas ujawniania czegokolwiek i stan ten w jakiejś mierze ma swoje nadal skutki negatywne.

**System wkrótce ma się nieco zmienić, na początek parlament wprowadził dla administracji publicznej obowiązek publikowania wszystkich umów na kwotę powyżej 500 zł. Czy to wystarczy?**

Wprowadzono wprawdzie przepisy, jednak ich wejście w życie opóźniono do 1 stycznia 2024 r. Ale to nadal bubel prawny. Wedle tych przepisów udostępnia się dane o umowach, które mogą być ujawnione na podstawie Ustawy o dostępie do informacji publicznej. Problem w tym, że nie ma nigdzie katalogu takich dokumentów. Widać więc, że będzie to generowało wiele niejasności. A takich przykładów „zamulenia prawa” mamy więcej. Dokonywane zmiany są przejawem targów politycznych bez jakiegokolwiek należytej podwaliny dyskusji w gronie fachowców oraz przedstawicieli tzw. strony społecznej. Każdej władzy, bez względu na polityczną opcję, można zarzucić że nie stworzyła konsekwentnej polityki w zakresie życia publicznego. Wszystkie ruchy prawne w tej materii podejmowane są ad hoc, w zależności od politycznych uwarunkowań. Wspomniany rejestr umów jest wynikiem porozumienia między Jarosławem Kaczyńskim a posłem Pawłem Kukizem. Nie towarzyszyła temu jednak żadna debata, kampania informacyjna chociaż w 5% tożsama z przygotowaniem do RODO - choć zmiana ma charakter rewolucyjny, a idea jest słuszna.

**Co ma pan na myśli mówiąc o „zamulaniu prawa”?**

Przykład pierwszy z brzegu - tak zwana „Reforma Gowina” wprowadziła art. 72 ust. 5 do Ustawy o szkolnictwie wyższym i nauce, w którym mowa o tym, że wyniki postępowania w sprawie przyjęcia na studia są jawne. Ale nie wiadomo czy upublicznienie ma charakter czasowy, czy stały, zewnętrzny, czy wewnętrzny, więc jeśli zapytają panie, czy Jan Kowalski dostał się na dane studia, raczej nie otrzymają panie odpowiedzi. Dziekanat zapewne zachowa milczenie tłumacząc się przepisami RODO. Nie ma więc jawności. A sens tego przepisu ma swoją bardzo długą drogę uzasadnioną historycznie.

**Czy mimo to mamy w Polsce jakieś pozytywne przykłady jawnego działania?**

Owszem, to że można działać jawnie i jednocześnie bez paraliżu dla instytucji, pokazuje praktyka takich samorządów, jak: Gdańsk, Szczecin, Wadowice, samorząd woj. Lubelskiego, UOKiK i wiele innych. Niektóre instytucje mają na bieżąco aktualizowany rejestr umów (n.p. Miasto Szczecin), dostępnych w Biuletynie Informacji Publicznej. Jako podstawa prawna wystarczy art. 8 ust. 3 zd. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, który mówi, że katalog wskazanych w przepisach informacji obowiązkowo zamieszczanych w BIP można rozszerzać.

W przypadku Szczecina to efekt tego, że Prezydent kilka lat temu przegrał w sądach kilka spraw właśnie dotyczących rozpatrywania wniosków o dostęp obywateli do wiedzy i dokonał tzw. ucieczki do przodu. Gdańsk wylicza z kolei na swoich stronach wszystkie wydatki powołując się na

konkretne paragrafy, które były dla nich podstawą. Jest to robione systematycznie, jest przemyślane, zapewniona jest właściwa obsługa kadrowa, czego nie można powiedzieć o rozwiązaniu ogólnokrajowym jaki się proponuje od stycznia 2024.

## **Dlaczego?**

Ze względu na niejasne przepisy. Reforma państwa powinna zacząć się od stworzenia ogólnodostępnego rejestru umów w takim zakresie, by nie budził żadnych wątpliwości fakt jakiego rodzaju umowy mają w nim się znaleźć. Chodzi mi o stworzenie zamkniętego katalogu umów, które należy publikować np. z zakresu obsługi prawnej, szkoleniowej, dostarczania usług, etc. Gdyby nieumieszczenie w BIP tych umów skutkowało tym, że traciłyby swoją ważność – taki mechanizm stałby się narzędziem realnym dla kontroli władzy przez społeczeństwo. Podobne rozwiązania funkcjonują od lat np. na Słowacji.

## **Gdzie są granice jawności informacji?**

Z całą pewnością nie wszystko może być jawne i granica musi być wyznaczona. Informacja publiczna jest elementem białego wywiadu, i jest szczególnie cenna w dzisiejszych czasach. O jakości jawności życia publicznego nie świadczy to, co jest udostępniane, tylko to, co, i w jakim zakresie pozostało zakryte.



Matysiak: Nie możemy zmusić do posiadania dzieci tych, którzy nie chcą ich mieć  
[WYWIAD]

Zobacz również

## **Ale my, jako dziennikarki, możemy ministerstwa i Kancelarię Premiera pytać o umowy zawarte w 2021 i 2022?**

Oczywiście, że tak. Gdy jest to informacja prosta, adresat wniosku nie ma prawa żądać wyjaśnień dlaczego ktoś o to pyta - mówi o tym wprost art. 2. ust 2 opisywanej przez nas ustawy. Chyba, że jest to informacja przetworzona (choć zaznaczam, że pytanie skierowane przez redakcję DGP jej nie dotyczyło). Mówi o niej wprawdzie art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy, ale już nie definiuje, czym jest. Wykładnię dostarcza dopiero orzecznictwo sądowe. I np. wyrok TK o sygn. SK 27/14. Z przetwarzaniem mamy do czynienia wtedy, gdy urząd nie posiada danej informacji, ale może ją wytworzyć, czyli stworzyć nową kategorię z bazy, którą ma. I drugie ujęcie – ilościowe. Np. kiedy urzędnik musi dokonać szeregu czasochłonnych czynności, jak np. anonimizacja tysięcy stron dokumentów, które trzeba znaleźć, skserować, zeskanować itp. To trudne zagadnienie i w mojej ocenie nadużywana jest jego interpretacja.

## **Jakie problemy stwarza dla administracji prawo do informacji publicznej? Co jakiś czas urzędnicy skarżą się na zbyt dużą ilość wniosków czy zbyt dużą ilość pracy.**

Jeżeli w jakimś małym urzędzie czy wiejskiej szkole faktycznie składano po kilkaset wniosków rocznie, to jest pewna obiektywna niemożność realizacji takiej ilości wniosków z powodu bardzo ograniczonych zasobów kadrowych. Każda jednak sprawa musi być badana indywidualnie i do tego uprawniony jest wojewódzki sąd administracyjny. Z badań jakie prowadziła organizacja Watchdog Polska kilka lat temu wynika, że swoiste „nękanie” urzędów przez obywateli wykorzystujących masowo prawo do informacji to całkowity marginesowości sytuacji. Prawo do informacji nie jest w Polsce nadużywane, choć można mówić o istnieniu przykładów nadużywania trybu ustawy o dostępie do informacji.

## **Jakie mechanizmy można wprowadzić, żeby obywatel nie musiał się upominać o dane i przysparzać urzędnikom dodatkowej pracy?**

Odpowiedź na to pytanie jest wielowymiarowa. W dyskusjach czasem pojawia się pomysł, by tworzyć osobne organy, które miałyby nadzorować ujawnianie informacji publicznej, ale ja nie jestem zwolennikiem mnożenia bytów. Uważam natomiast, że należałoby zreformować programy szkolne – w podstawie programowej WOS powinien być dodany bardzo pokażny punkt o tym, jak jest zbudowane państwo, na czym polega kontrola społeczna, czym jest prawo do informacji. Tak, by młody obywatel już na poziomie szkoły podstawowej wychodząc ze szkoły był przygotowany do bycia świadomym i aktywnym obywatelem. .

Poza tym koniecznie należałoby zmienić Ustawę o dostępie do informacji publicznej. Kilka lat temu się do tego przymierzano - trwały prace nad projektem Ustawy o jawności życia publicznego, którą koordynował minister Maciej Wąsik. Przeprowadzono konsultacje, nadesłano do niej ponad 100 opinii, wprowadzono zmiany. Na dzień dzisiejszy projekt nadal jest projektem i nie nadano mu biegu legislacyjnego.

Nawet nie wywracając do góry nogami całego systemu można wprowadzić jakościowe zmiany.

### **Jakie?**

Sądy kontrolując proces realizacji prawa do informacji zajmują się błahymi sprawami, związanymi z procedurą jej udostępnienia. By je od tego uwolnić wystarczy stworzyć jasny mechanizm, który określi dokąd powinny wpływać wnioski, w jakiej formie. Można by się pokusić o stworzenie prostego formularza wniosku o udostępnienie danych jako wyłącznie obowiązującego – jestem tego forącym zwolennikiem.

Ponadto należy doprecyzować i ujednoczyć przepisy mówiące o zastrzeganiu tajemnicy przedsiębiorcy. Nie może być tak, że jak firma wchodzi w interakcję z podmiotem publicznym, to zastrzega wszystko na swój temat. To prowadzi do wykolejenia zasady jawności.

A nade wszystko powinna zajść zmiana mentalności polityków. Władza powinna zrozumieć, że niechęć do braku jawności i transparentności życia publicznego nie ma barwy politycznej. I w jakimś sensie każdy pytający władzę jest w opozycji wobec tej władzy. Bo my jako Naród w wymiarze politycznym mamy pełne prawo pytać na co są wydawane nasze pieniądze, w jaki sposób się dokonuje władczych rozstrzygnięć, i jakie prawo n.p. podatkowe ma nas uszczęśliwić. W dzisiejszym świecie brak jasnej polityki publicznej w zakresie jawności prowadzi do rychłej porażki.

**Rozmawiały Paulina Nowosielska, Anna Wittenberg**  
Anna Wittenberg

Paulina Nowosielska  
Wynagrodzenia od 1 lipca 2022 r. Rozliczanie płac po zmianach



POLSKOŁAD 2.0  
NAJPROSIEJ

W książce szczegółowo wyjaśniono kwestie związane z obliczaniem wynagrodzenia za pracę. Uwzględniono przy tym najnowsze ...

Tylko teraz

56,58zł

[Przejdź do sklepu](#)

Materiał chroniony prawem autorskim - wszelkie prawa zastrzeżone. Dalsze rozpowszechnianie artykułu za zgodą wydawcy INFOR PL S.A. [Kup licencję](#)

Źródło: Dziennik Gazeta Prawna