

## Opinia prawna do projektu ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (Druk Sejmowy nr 2060)

Celem przedłożonego przez Prezesa Rady Ministrów projektu ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych jest, jak określono w uzasadnieniu, kompleksowe uregulowanie jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz dostosowanie prawa do prawa Unii Europejskiej.

W tej opinii nie będę odnosiła się do kwestii zgodności proponowanych rozwiązań z wymaganiami Unii Europejskiej, ponieważ stosowna opinia w tym zakresie została dołączona do projektu.

Do omawianego projektu ustawy dołączone zostały projekty aktów wykonawczych oraz w załączeniu przedstawiono koszty związane z planowanym rozwiązaniem obciążające budżet Państwa co spełnia wymogi określone w art. 31 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

### Uwagi do projektu

1. Zgodnie z uchwałą nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (M.P. Nr 44, poz. 310) w ustawie wydzielane winny być przepisy ogólne a przepisy szczegółowe systematyzowane są w zespoły oznaczone nazwami wskazującymi na treść każdego z nich.

Omawiany projekt ustawy nie zawiera jednak takiego podziału.

Biorąc pod uwagę regulowane zagadnienia ustawa wymaga wręcz podziału na poszczególne zespoły. Należy wskazać, iż kolejność tematyczna przepisów została zachowana i z tych względów wyodrębnienie poszczególnych zespołów nie powinno być dużym utrudnieniem.

2. W projekcie przewiduje się utworzenie z dotychczasowej Inspekcji Skupu i Przetwórstwa Artykułów Rolnych oraz Centralnego Inspektoratu Standaryzacji jednej Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych. Nazwa proponowanej Inspekcji jest zbyt długa. Wnoszący projekt chcieli, moim zdaniem, w samej nazwie określić zakres działania tej Inspekcji. Nie wydaje się zasadnym nadawanie inspekcji tak długiej nazwy. Posługiwanie się pełną nazwą w codziennym stosowaniu jest utrudnione. Praktyka wykazała, iż przy zbyt długich nazwach stosowane są skróty bardzo często składające się z pierwszych liter nazwy co nie wydaje się właściwe.

Moim zdaniem nie ma potrzeby aby Inspekcja nosiła aż tak długą nazwę trudną w praktycznym stosowaniu. Można rozważyć możliwość zachowania nazwy Inspekcja Standaryzacji lub nazwać ją po prostu Inspekcja Jakości.

Uwaga ta dotyczy również nazwy głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych i inspektorów wojewódzkich oraz instytucji przy pomocy, których organie wykonują swoje zadania.

3. Zgodnie z art. 19 projektu Główny Inspektor jest organem administracji rządowej podległym ministrowi właściwemu do spraw rynków rolnych.

W art. 18 projektu określone zostało jakie organy wykonują zadania Inspekcji. Nie budzi wątpliwości, iż wykonuje je Główny Inspektor.

Projekt jednak przewiduje, iż organem wykonującym zadania Inspekcji na terenie województwa jest wojewoda. Wykonuje on zadania przy pomocy wojewódzkiego inspektora jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych jako kierownika wojewódzkiej inspekcji jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, wchodzącej w skład zespolonej administracji wojewódzkiej.

W projekcie zabrakło jednoznacznego stwierdzenia dotyczącego realizacji zadań przez wojewódzkich inspektorów. Z treści art. 21 projektu wynika, iż będą oni organami pierwszej instancji w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Inspektorzy będą upoważnieni, z mocy art. 23 projektu, do dokonywania czynności w nim określonych.

Powstaje pytanie czy pozostałe zadania określone w art. 17 projektu ustawy należeć będą do wojewody czy do wojewódzkiego inspektora.

Wydaje się zasadnym przyznanie inspektorowi wojewódzkiemu uprawnień do wykonywania w imieniu wojewody zadań i kompetencji Inspekcji. Niedopuszczalne bowiem jest w tego rodzaju zadaniach domniemywanie kompetencji.

4. W uzasadnieniu do projektu stwierdzono, iż Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych będzie prowadzona w formie jednostki budżetowej i na tej podstawie przedłożono kalkulację kosztów jej powołania.

Jednakże w projekcie ustawy nie znalazły się wyraźnie sformułowane przepisy określające w jakiej formie organizacyjno finansowej będzie działała powołana Inspekcja.

Proponuje się aby ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 2002 roku jednakże koszty określone zostały na poziomie roku 2000 i dlatego należy liczyć się z ich wzrostem.

5. W art. 17 projektu określono, iż do zadań Inspekcji będzie należała m.in. współpraca z właściwymi organami innych inspekcji, urzędami celnymi oraz jednostkami samorządu terytorialnego. Nie określony został jednak sposób tej współpracy.

Jeżeli dążenie do powszechnego, ścisłego przestrzegania jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych jest celem, do którego należy dojść w najbliższych latach to zasady współpracy Inspekcji z innymi podmiotami nie powinny być zależne tylko od dobrej woli stron.

Biorąc pod uwagę zadania jak i zakres kontroli dokonywanej przez inne inspekcje m.in. Inspekcję Handlową czy Inspekcję Sanitarną oraz Inspekcję Jakości, której utworzenie przewiduje projekt należy stwierdzić, iż od ich współdziałania będzie w dużej mierze zależała jakość artykułów zarówno znajdujących się na rynku krajowym, jak i przywożonych lub wywożonych.

Istotne znaczenie będzie miała współpraca z jednostkami samorządu terytorialnego dla stworzenia warunków pozwalających na utrzymanie wysokiej jakości artykułów rolno-spożywczych.

Należy zatem rozważyć potrzebę określenia zasad i form współpracy Inspekcji z podmiotami wymienionymi w projekcie. Wydaje się, iż mogłaby to określić Rada Ministrów w drodze rozporządzenia mocą stosownego upoważnienia ustawowego.

6. W art. 12 projektu nałożono na osoby podejmujące działalność gospodarczą obowiązek dokonania zgłoszenia wojewódzkiemu inspektorowi Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych zarówno podjęcia, jak i zaprzestania działalności. Art. 44 projektu określa termin, w którym osoby prowadzące działalność w dniu wejścia w życie ustawy zobowiązane są dokonać zgłoszenia. Niezgłoszenie takiej działalności - co przewiduje art. 40 projektu ustawy - będzie podlegało karze grzywny.

Należy w tym miejscu wskazać, iż projekt przewiduje, iż ustawa wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2002 r. czyli po roku czasu od wejścia w życie ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. Nr 121, poz. 769 z późn. zm.).

Wpisowi do Krajowego Rejestru Sądowego podlegać będą przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą. Zgodnie z art. 13 tej ustawy wszystkie wpisy do Rejestru będą ogłaszane w Monitorze Sądowym i Gospodarczym.

Powstaje pytanie: czy istnieje potrzeba nakładania obowiązku, o którym mowa w art. 12 projektu? W uzasadnieniu do projektu stwierdza się, że rejestracja ma wyłącznie charakter informacyjno-ewidencyjny i jest bardzo istotna z punktu widzenia dostosowania kryteriów kontroli do wymagań stawianych w tym zakresie przez UE.

Wydaje się, iż inspektoraty wojewódzkie po wejściu w życie ustawy czyli w 2002 r. będą mogły uzyskiwać potrzebne informacje bez konieczności nakładania na przedsiębiorcę dodatkowego obowiązku, którego niewykonanie podlegać ma dodatkowo karze grzywny.

7. W art. 13 projektu proponuje się wprowadzenie znaku jakości. W uzasadnieniu podaje się, iż wprowadzenie takiego znaku wychodzi na przeciw zapotrzebowaniu producentów i jednocześnie sankcjonuje przepisami krajowymi promocję systematycznie kontynuowaną przez resort rolnictwa od ponad 10 lat (m.in. Krajowy Konkurs na Najciekawszy Wyrób Spożywczy Roku, a obecnie program Polska Dobra Żywność). Jednocześnie proponuje się aby koszt związane z przyznawaniem tego znaku pokrywał właściwy minister. Czynności związane z przyznawaniem znaku będą wykonywać pracownicy zatrudnieni w wydziale promocji.

Proponuje się aby przyznanie znaku jakości następowało w drodze decyzji administracyjnej przez ministra właściwego do spraw rynków rolnych po zasięgnięciu opinii Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych.

Określone w tym przepisie warunki jakie powinien spełniać produkt oznakowany specjalnym znakiem jakości są, moim zdaniem, zbyt ogólne.

Powstaje również pewna wątpliwość dotycząca roli tak przyznawanego znaku w promocji polskich artykułów rolno-spożywczych. Jeżeli jednak udałoby się rzeczywiście wypromować produkty z takim znakiem, to należy również w takim wypadku biorąc pod uwagę wysokie koszty reklamy produktu domniemywać, iż przyznawanie znaku w drodze decyzji administracyjnej może sprzyjać powstaniu prób korupcji.

8. Projekt w art. 37 przewiduje przypadki, w których rzeczoznawca zostanie skreślony z list.

Należy jednak jednoznacznie określić: kto i w jakiej formie może dokonać skreślenia z list oraz wskazać sposób odwołania się rzeczoznawcy. Jest to tym bardziej konieczne, iż proponuje się aby jednym z przypadków skreślenia z listy było nieuzasadniona odmowa przeprowadzenia klasyfikacji artykułów rolno-spożywczych. Wydaje się, iż należałoby określić również kiedy osoba skreślona z list może ubiegać się o ponowny wpis.

9. W art. 31 ust. 4 jest mowa, iż regionalny inspektor wydaje świadectwa jakości handlowej. Jest to, moim zdaniem, oczywista pomyłka. Z pewnością chodzi o wojewódzkiego inspektora.

*Sporządziła: Antonina Teresa Gajewska*

## Opinia prawna do projektu ustawy o dostępie do informacji publicznej (Druk Sejmowy nr 2094)

### I. Podstawy konstytucyjne

1. Wartością chronioną bezpośrednio przez przepisy Konstytucji z 2 kwietnia 2000 r. jest prawo do prywatności. Prawo to, jako jedna z podstawowych wolności obywatelskich, zadeklarowane zostało w art. 47 Konstytucji. Nie ma ono jednak z całą pewnością charakteru absolutnego. Granice ochrony prawa do prywatności wyznaczają bowiem również inne normy konstytucyjne, które jak art. 51 Konstytucji - wskazują dopuszczalny zakres obowiązku udostępniania informacji, czy jak art. 31 ust. 3 Konstytucji - generalnie ustalają katalog wyjątków w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw.

A zatem, już na gruncie przepisów Konstytucji zarysowuje się wyraźna opozycja pomiędzy znajdującą ochronę prawną sferą prywatności i sferą powszechnej dostępności, ściśle związaną przede wszystkim z obszarem aktywności podmiotów publicznych. Przepis art. 61 Konstytucji wpisuje się w powyższy obraz, stanowiąc przy tym dobry przykład regulacji, w której prawodawca tworzy kolejny wyjątek gwarantujący obywatelowi prawo do informacji w zakresie spraw o szczególnym społecznym zainteresowaniu oraz w stosunku do osób pełniących funkcje publiczne.

2. Przepis art. 61 Konstytucji zawiera normę o charakterze *lex specialis*, która wprowadza, w stosunku do określonych podmiotów znajdujących się w pewnych sytuacjach prawnych, ograniczenia w możliwości "pełnego" korzystania z niektórych konstytucyjnych praw i wolności. W związku z powyższym, uważam, iż art. 61 Konstytucji, jako regulacja wyjątkowa, musi być każdorazowo interpretowany zawężająco (*exceptiones non sunt extendendae*), co jest oczywiście postulatem w kierunku ustawodawcy "zwykłego" - twórcy prawa.

Mówiąc innymi słowy, art. 61 Konstytucji zawiera w swojej treści postanowienia normatywne, które prawodawca zapisał w postaci wyczerpującej, tak od strony podmiotowej, jak i przedmiotowej, uznając, że jest to jednocześnie: maksimum dopuszczalnej ingerencji w obowiązki adresatów normy z art. 61 i z drugiej strony - maksimum uprawnień przyznanych w tym zakresie obywatelom. Jedynie ograniczenia prawa do informacji (art. 61 ust. 3) oraz tryb udostępniania informacji (art. 61 ust. 4) ustawodawca "zwykły", w ramach obowiązującego porządku prawnego (zgodnie zresztą z dyspozycją art. 61 ust. 3 i 4), może kształtować ze stosunkowo większą swobodą. Wszelkie "rozwijanie", "rozszerzanie" lub "dopisywanie" nowych norm prawnych na poziomie ustawy, ponad to wszystko, co zostało już ujęte w samym art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji, wobec nie budzących wątpliwości intencji ustawodawcy konstytucyjnego, moim zdaniem, może stanowić argument przesadzający o niekonstytucyjności projektu. Zawsze istnieje bowiem niebezpieczeństwo, że projekt ustawy w części w jakiej nie będzie miał oparcia w art. 61 Konstytucji i będzie naruszał delikatną i skomplikowaną materię innych zasad i wartości konstytucyjnych, a w szczególności, zbyt głęboko ingerował w chronione prawo do prywatności.

### II. Zagadnienia ogólne

1. Przedłożony poselski projekt ustawy o dostępie do informacji publicznej - dalej cytowany jako projekt - (Druk Sejmowy nr 2094) w zamyśle wnioskodawcy powinien wypełnić istniejącą *lukę konstytucyjną* w związku z brakiem w obowiązującym porządku prawnym ustawy konkretyzującej art. 61 Konstytucji, odnośnie dostępu do informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Projekt ma w przyszłości

stanowić rozwiązanie o charakterze ustrojowym i generalnie: *wyznaczać zakres jawności informacji publicznej oraz prawo dostępu do tej informacji w porządku prawnym RP* (za uzasadnieniem do projektu).

Projekt ustanawia zasadę domniemania jawności informacji (art. 6 ust. 1 projektu) przy jednoczesnym wyłączeniu z zakresu swego działania informacji niejawnych, w rozumieniu ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. Nr 11, poz. 95 z późn.zm.) oraz innych informacji objętych ochroną na podstawie ustaw szczególnych (art. 3 ust. 1 projektu). Przepisy projektu nie dotyczą również dostępu do informacji w sprawach związanych z interesem strony w postępowaniu administracyjnym (art. 1 ust. 4 projektu), informacji objętych tajemnicą skarbową, bankową, statystyczną, objętych ochroną zbiorów danych osobowych, informacji mogących naruszyć prywatność osób fizycznych lub tajemnicę przedsiębiorcy (art. 6 ust. 1 pkt 1-4 projektu). Powyższy katalog wyłączeń jest przy tym o tyle istotny, że - jak przedstawione zostanie w dalszej części niniejszej opinii - projekt ustawy normuje również niektóre aspekty działalności instytucji (osób) "prywatnych", nie wchodzących w skład struktur organizacyjnych administracji publicznej *sensu stricto*.

2. Zgodnie z przepisem art. 61 Konstytucji:

1. *Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje 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.*

2. *Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.*

3. *Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.*

4. *Tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy.*

3. Jeżeli zatem chodzi o stronę podmiotową art. 61 ust. 1 Konstytucji, to, po pierwsze, uprawnionym jest tylko *obywatel*, a nie żaden inaczej rozumiany podmiot jak np. *wszystkie osoby zainteresowane bez potrzeby wykazywania interesu faktycznego lub prawnego* (art. 4 ust. 2 projektu ustawy). W tym zakresie projekt ustawy modyfikuje normę konstytucyjną rozszerzając krąg osób uprawnionych do pozyskania informacji publicznej.

Po drugie, pełny obowiązek (bez ograniczeń) udostępnienia informacji o działalności, w myśl art. 61 ust. 1 Konstytucji, dotyczy *organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne*. Konstytucja wprost nie definiuje ww. pojęć, ale w innych przepisach używa podobnej terminologii, przez co dodatkowo możemy m.in. ustalić, iż: *organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa* (art. 7 Konstytucji), a *ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały* (art. 10 Konstytucji). Projekt ustawy zdaje się nie nawiązywać do konstytucyjnej typologii organu władzy publicznej. Nie udało mi się bowiem odszukać w jego przepisach np. regulacji dotyczących sądów i trybunałów.

Co więcej, projekt w ogóle nie definiuje, kluczowych dla określenia zakresu podmiotowego ustawy wyrażen: *organ władzy publicznej* oraz *osoba pełniąca funkcje publiczne*, przez co nie mamy do końca pewności, kto jest adresatem norm prawnych projektu. Zważywszy na charakter projektowanej ustawy (wkraczającej w prawa chronione konstytucyjnie) precyzja

sformułowań wydaje się być szczególnie potrzebna.

Może być oczywiście tak, że z uwagi na względy techniki legislacyjnej ustawodawca zrezygnuje z definiowania pojęć tylko i wyłącznie na użytek tworzonej ustawy i odwoła się do terminologii zastanej. Musi on jednak w takim wypadku wyraźnie wskazać, które i w jakim zakresie definicje pojęć istniejących już w obowiązującym porządku prawnym należy stosować wraz z podaniem tytułu aktu normatywnego (najlepiej konkretnej jednostki redakcyjnej) oraz jego adresu publikacyjnego.

4. W przypadku:

- organów samorządu gospodarczego,
- organów samorządu zawodowego,
- innych osób oraz jednostek organizacyjnych -

obowiązek informowania o ich działalności ma charakter ograniczony. Dotyczy on tylko takiego zakresu, w jakim ww. podmioty *wykonują zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa* (art. 61 ust. 1 zd. 2 Konstytucji).

W tym miejscu pojawia się kolejny istotny problem, który zdaje się uszedł uwadze twórców projektu. Pytanie bowiem brzmi, jak należy interpretować spójnik - *i* -, wprowadzający koniunkcję pomiędzy dwoma członami zdania w art. 61 ust. 1 *in fine* (*w zakresie w jakim wykonują one zadania władzy publicznej - i - gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa*).

Literalna wykładnia przepisu, zgodnie z zasadami logiki, nakazuje traktować jako zobowiązane do ujawnienia informacji tylko takie podmioty, które jednocześnie: wykonują zadania władzy publicznej - *i* - gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Wyklucza to z kolei interpretację, w której spójnik - *i* - traktowany byłby jak przecinek (tak przyjmują autorzy projektu) i wystarczałoby wtedy spełnienie jednego z nałożonych na jednostki organizacyjne (osoby) warunków: wykonywanie zadania władzy publicznej, (lub) gospodarowanie mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (alternatywa), żeby powstawał po stronie jednostek organizacyjnych (osób) obowiązek ujawnienia informacji.

Poprawność pierwszej interpretacji (- *i* - jako spójnik koniunkcji) potwierdza również wykładnia historyczna. W pierwotnych wersjach tekstu Konstytucji, dzisiejszy art. 61 ust. 2 zawierał bowiem właśnie - przecinek. W trakcie prac w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, świadomie wykreślono przecinek i zastąpiono go spójnikiem - *i* - wiążąc z tym faktem konkretne skutki prawne (zobacz Biuletyn nr XXXVII z posiedzeń Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996, s. 126 i n., m.in. wypowiedzi ekspertów: prof. J. Bralczyka, dr R. Mojaka, posła J. Szymańskiego).

Zagadnienie powyższe nie jest li tylko czystą teorią i ma daleko idące konsekwencje praktyczne. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 6 projektu: *zobowiązane do udostępniania informacji są: (...) inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne, dysponują majątkiem publicznym, na podstawie ustawy albo porozumienia lub umowy*. Przepis ten, jeśli rozumieć go dosłownie, dotyczy m.in. jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, przedsiębiorstw państwowych, banków państwowych, agencji i fundacji państwowych oraz wielu innych podmiotów, w tym osób fizycznych, nawet jeśli nie wykonują one zadań władzy publicznej, ale gospodarują tylko mieniem publicznym na podstawie jakiegokolwiek tytułu prawnego, nawet w celach czysto komercyjnych (stanowi to konsekwencję wyliczenia kolejnych warunków po przecinków, jako samodzielnych części normy). Ustawodawca chcąc wprowadzić do polskiego porządku prawnego powyższe rozwiązanie, nie może, w moim przekonaniu, powoływać się na art. 61 jako swoistą podstawę konstytucyjną projektu ustawy, ponieważ art. 61 Konstytucji kształtuje w sposób odmienny katalog podmiotów mających obowiązek udostępniać informacje (art. 61 ust. 1 Konstytucji). W tym sensie, art. 4 ust. 1 pkt 6 projektu, nie mając oparcia w upoważnieniu konstytucyjnym, w moim przekonaniu, jest regulacją zbyt daleko idącą.

5. Art. 61 ust. 1 Konstytucji pośród podmiotów zobligowanych do udostępniania informacji wymienia *organy samorządu gospodarczego i zawodowego*. Instytucja samorządu gospodarczego i zawodowego (art. 17 Konstytucji) nie jest tożsama z *partiami politycznymi, związkami zawodowymi i innymi podmiotami prawa publicznego* (art. 4 ust. 1 pkt 5 projektu). Nie sposób też przyjąć, że wprowadzenie do projektu instytucji *związków zawodowych i partii politycznych* stanowi ustawowe rozwinięcie konstytucyjnego zwrotu: *osoby pełniące funkcje publiczne* (art. 61 ust. 1 Konstytucji). Mogłoby tak być w stosunku do konkretnych, znanych i aktywnych na arenie publicznej przedstawicieli ww. organizacji, ale z pewnością nie do samych organizacji jako takich (por. M. Safjan, *Harlequin a działalność publiczna*, "Rzeczpospolita" z 29 listopada 1999 r.). Tyle tylko, że projekt ustawy regulacji takiej nie przewiduje, a co więcej, praktycznie nie podaje też definicji pojęcia *osoba pełniąca funkcję publiczną*. Rozszerza natomiast z całą pewnością, poza ramy normatywne art. 61 Konstytucji, działanie ustawy na *partie polityczne, związki zawodowe i inne podmioty prawa publicznego*, co moim zdaniem powinno budzić zasadne wątpliwości.

6. Przepis art. 61 ust. 2 Konstytucji określa na czy ma polegać prawo do informacji ze względu na przedmiot. Mianowicie, prawo to obejmuje: *dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu*. Tyle Konstytucja. Projektodawca natomiast, mówiąc o dostępie do posiedzeń organów kolegialnych władz publicznych, nie dodaje do art. 1 ust. 3 pkt 4 projektu ustawy zwrotu: *pochodzących z powszechnych wyborów*, przez co znacznie rozszerza zakres normowania w porównaniu do przepisu Konstytucji (por. też art. 8 projektu). Obrazując to na przykładzie gminy, można stwierdzić, iż wstęp na posiedzenie dotyczył będzie nie tylko rady gminy (pochodzi z wyborów powszechnych), ale również obrad zarządu gminy, a być może nawet i komisji rewizyjnej (jako stałego organu wewnętrznego rady gminy) i innych komisji (nie mówiąc już o pozostałych, nie dających się wykluczyć przykładach, jak: Rada Ministrów, Rada Polityki Pieniężnej, Kolegium NIK itd.).

O tym, że ustawodawca konstytucyjny rezultatu takiego chciał uniknąć, świadczą m.in. stenogramy z posiedzeń Komisji Konstytucyjnej ZN (por. Biuletyn nr XI z posiedzeń Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996, s. 58 n.; Biuletyn nr XXXVII, s. 126-127; Biuletyn nr XVI, s. 58 i n.). W czasie prac na ustawą zasadniczą celowo wprowadzono do treści art. 61 ust. 2 Konstytucji ograniczenie w postaci dostępności tylko tych posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej, które pochodzą z wyborów powszechnych.

Projekt ustawy modyfikuje w tym zakresie normę konstytucyjną.

7. W trakcie lektury projektu zwraca uwagę niespójność terminologiczna poszczególnych jego przepisów. Jest to o tyle istotne, że projekt ustawy z założenia miał rozwijać jedno z gwarantowanych konstytucyjnie praw politycznych. Delikatność materii i stosunkowo cienka granica pomiędzy chronioną sferą prywatności i prawem obywatela do informacji, wymaga starannego aparatu pojęciowego i precyzyjnych definicji podstawowych wyrażenia składających się na konstrukcje prawne projektu.

Przede wszystkim brakuje w projekcie ustawowej definicji pojęcia *organ władz publicznych* (choćby nawet w postaci przykładowego wyliczenia jak w art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie informacji niejawnych). Projektodawca stosuje przy tym szereg podobnych sformułowań, nie określając ich treści normatywnej ani wzajemnych relacji. Są to np.: *władze państwa* (art. 7 pkt 2 lit. a) projektu), *instytucje publiczne* (art. 7 pkt 2 projektu), *organy i osoby sprawujące funkcje publiczne* (art. 7 pkt 2 lit b) projektu), *organy państwowe* (art. 7 pkt 2 lit c) projektu), *zobowiązana jednostka* (art. 14 ust. 1 projektu), *podmiot nie należący do systemu administracji publicznej* - co sugeruje, że jest w rozumieniu projektu jakaś administracja publiczna i podmioty do niej należące (art. 15 projektu), *jednostka zobowiązana do udzielenia informacji publicznej* (art. 16 projektu).

Korzystnym zabiegiem legislacyjnym byłoby, moim zdaniem, stworzenie przepisu, który objaśniałby niektóre wyrażenia ustawowe (tzw. słowniczek). W obecnym kształcie, projekt zawiera bowiem szereg pojęć nie mających ścisłych (ostrzych) znaczeń, co w praktyce stosowania ustawy może wywołać trudności interpretacyjne. Oprócz wymienionych powyżej, mogłyby się tam znaleźć następujące zwroty: *dokumenty* - a konkretnie od kiedy *materiały robocze* stają się dokumentami w rozumieniu projektu (art. 3 ust. 2 pkt 3; art. 7 pkt 1 lit. c); art. 12 projektu), *samorządowa osoba prawna* (np. art. 7 pkt 5 lit. b) projektu), *mienie publiczne* (np. art. 3 projektu), *podmioty prawa publicznego* (np. art. 4 pkt 5 projektu), *osoby publiczne* (art. 7 pkt 4 lit. e) projektu), *opłata* (art. 14 ust. 1 pkt 5) projektu), *pozycja dominująca* (art. 4 ust. 1 pkt 3) projektu), *funkcjonariusz publiczny* (np. art. 7 pkt 4 lit c) projektu).

8. Wiele z informacji, dla ujawniania których tworzy się między innymi niniejszą ustawę, jest już dzisiaj powszechnie dostępnych, ponieważ publikowane są one po prostu w Dzienniku Ustaw (lub innych dziennikach promulgacyjnych) oraz jawnych rejestrach sądowych. Na przykład: wiedza o procedurach funkcjonowania władz publicznych (art. 7 pkt 3 lit. a) projektu), strukturze władz państwa (art. 7 pkt 2 lit. a) projektu), czy kompetencjach w zakresie aktów publiczno-prawnych (art. 7 pkt 3 lit. c) projektu) uregulowana została w obowiązującym prawie (ustawach), co do którego istnieje domniemanie powszechnej znajomości.

9. Wprowadzenie w życie projektu ustawy nieuchronnie spowoduje dodatkowe obciążenia o charakterze biurokratycznym i koszty, w tym również dla podmiotów prywatnych poddanych w pewnym zakresie normowaniu projektu. Pomijając już nawet koszty utworzenia internetowych stron www. dla publikowania Biuletynu Informacji Publicznej, należy zauważyć, iż udostępnianie informacji dla obywatela ma, z małymi wyjątkami, charakter bezpłatny (por. np. art. 13 projektu), niektóre podmioty będą musiały zapewnić lokalowe lub techniczne środki umożliwiające realizację prawa do informacji (art. 8 ust. 2 projektu), odmowa udzielenia informacji będzie musiała przybrać formę decyzji administracyjnej w rozumieniu ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego (art. 14 projektu), z czym wiąże się oczywiście prawo do odwołania od decyzji i skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego (wydłużenie postępowania), przedstawiciel (pełnomocnik) podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji będzie musiał stawać w sądzie w sytuacjach określonych w art. 16 i 17 projektu, co również pociąga za sobą dodatkowe środki, wreszcie, nowe zadania w zakresie ścigania przewidzianych projektem przestępstw, otrzyma prokuratura i sądy (art. 18-20 projektu).

### III. Uwagi szczególne do niektórych przepisów projektu

#### Art. 1 projektu

Przepis art. 1 ust. 3 pkt 1) posługuje się pojęciem *samorząd*. Projektodawca nie określa jednak bliżej jaki samorząd ma na myśli. Biorąc pod uwagę, że zakres podmiotowy ustawy obejmuje nie tylko instytucję samorządu terytorialnego, ale również samorząd gospodarczy i zawodowy (art. 4 projektu), w moim przekonaniu, należy powyższą normę doprecyzować. Podobna uwaga dotyczy także: art. 7 pkt 1 lit. c), art. 7 pkt 2 lit. a), art. 7 pkt 3 lit. c), art. 7 pkt 4 lit. e), art. 7 pkt 5 lit. a)-b) projektu.

#### Art. 4 projektu

Katalog podmiotów z art. 4 ust. 1 projektu nie obejmuje funkcjonariuszy publicznych (mówi o nich natomiast art. 61 Konstytucji). Jest to o tyle niepoprawne, że na funkcjonariuszy publicznych projekt i tak nakłada obowiązki w zakresie ujawniania informacji, porównaj np.: art. 6 ust. 2, art. 7 pkt 2 lit. b); art. 7 pkt 4 lit. c) projektu.

Z brzmienia art. 4 ust. 1 pkt 3 projektu nie wynika ponadto, w jakim znaczeniu projektodawca używa zwrotu: *pozycja dominująca*. Za pomocą tego wyrażenia dokonywana jest kwalifikacja spółek na te, które podlegają przepisom projektu i te, które nie podlegają. Ma ono



więc niewątpliwy sens normatywny i jako kluczowy termin zakresu podmiotowego ustawy nie powinien budzić żadnych wątpliwości. Tymczasem, termin ten nie został ani zdefiniowany na potrzeby samego projektu ani nie odsyła się do jego analogicznego rozumienia na gruncie innych ustaw (a warto zauważyć, że pozycja dominująca jako kategoria prawna nie jest traktowana w polskim prawie w sposób jednolity, porównaj np.: art. 4 pkt 16 ustawy - Prawo o powszechnym obrocie papierami wartościowymi, art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy o rachunkowości, art. 1a ust. 2 pkt 1 lit. b) ustawy - Podatek dochodowy od osób prawnych, art. 27 ustawy - Prawo bankowe, art. 11d ust. 4 ustawy o działalności ubezpieczeniowej, art. 2 ustawy o łączeniu i grupowaniu niektórych banków w formie spółki akcyjnej). Poza tym, sytuację komplikuje art. 7 pkt 2 lit. c) projektu, w którym zastosowano, również bez żadnej definicji, pojęcie *osób prawnych z udziałem Skarbu Państwa*, co zgodnie z literalnym brzmieniem przepisu, oznacza osobę prawną z jakimkolwiek, nawet 1% udziałem. W moim przekonaniu, regulacje powyższe wymagają dopracowania.

Chciałbym również zaznaczyć, iż pojęcie *podmioty prawa publicznego* (art. 4 ust. 1 pkt 5 *in fine*), ma charakter doktrynalny i praktycznie, bez jednoznacznej wypowiedzi ustawodawcy co do jego treści normatywnej (poprzez umieszczenie w projekcie stosownego przepisu w tym zakresie), nikt nie może dzisiaj podać pełnej listy takich podmiotów (sugerując się specyfiką organizacji wymienianych w art. 4 pkt 5, można zaryzykować, że przepisom projektu podlegałyby również np. organizacje pracodawców w rozumieniu art. 59 ust. 1 Konstytucji), co nie powinno mieć miejsca, zważywszy że podmioty takie zostaną podporządkowane licznym dodatkowym i stosunkowo kosztownym obowiązkom.

W art. 4 ust. 2 projektu zbędny jest nawias, drugą część zdania można dopisać po przecinku.

#### **Art. 5 projektu**

Dyspozycja do wydania rozporządzenia z art. 5 ust. 1 pkt 1 projektu nie spełnia wymogów art. 92 ust. 1 Konstytucji, w zakresie wytycznych dotyczących materialnej treści przyszłego aktu wykonawczego (por w tej materii orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, np. K 12/99, opubl. OTK ZU Nr 6/99, poz. 120; K 28/98, opubl. OTK ZU Nr 7/99, poz. 156; K 10/99, publ. OTK ZU Nr 7/99, poz. 162).

#### **Art. 7 projektu**

Do art. 7 projektu sformułowane zostały liczne uwagi w pkt II. niniejszej opinii. Tytułem uzupełnienia chciałbym jednak jeszcze dodać, że na zbiorcze określenie mienia oraz jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego, Konstytucja używa wyrazów: *mienie komunalne* oraz *komunalne osoby prawne i inne komunalne jednostki organizacyjne* (art. 61 ust. 1 i 203 ust. 2 Konstytucji). Zmiana tej terminologii w przepisach projektu, wydaje mi się niczym nie uzasadniona (*samorządowe osoby prawne*, np. art. 7 pkt 2 lit. c) projektu).

Ponadto, nie do końca jest jasne, jaką funkcję ma pełnić, umieszczony w nawiasie po frazie: *zwłaszcza o wszelkich prawach majątkowych*, wyraz - *mienie*?

#### **Art. 8 ust. 5 projektu**

Sprecyzować należy według jakich kryteriów mają następować ograniczenia w dostępie do posiedzeń organów kolegialnych, skoro ograniczenie nie może prowadzić *do selektywnego zapewniania dostępu osobom wybranym według swobodnego uznania administracyjnego*.

#### **Art. 11 ust. 3 projektu**

Nie określono w jakiej prawnej formie Minister ma określić zasady ewidencjonowania i dokumentowania informacji.

**Art. 14-17 projektu**

Przeanalizowania wymaga struktura kompetencyjna sądów powszechnych i sądu administracyjnego w zakresie regulowanym przez Rozdział 3 projektu. Szczególnie należy zwrócić uwagę na zasadność przekazania właściwości spraw z art. 16 projektu sądom powszechnym.

Art. 17 ust. 1 projektu odwołuje się do instytucji, której obecnie obowiązujący porządek prawny jeszcze nie zna (sąd administracyjny pierwszej instancji). Poza tym, art. 24 projektu stanowi, iż *wejście w życie art. 17 ust. 1 projektu następuje dopiero z chwilą wejścia w życie przepisów o dwuinstancyjnym postępowaniu administracyjnym*. A zatem, do tego momentu, dosyć istotne z punktu widzenia praw obywatelskich przepisy - nie będą obowiązywały. W moim przekonaniu nie jest to rozwiązanie korzystne.

**IV. Podsumowanie**

Projekt ustawy jest ważnym i koniecznym rozwinięciem jednego z praw podmiotowych obywateli, które zadeklarowała Konstytucja. Wymaga on jednak jeszcze starannego przemyślenia tak pod względem zawartości merytorycznej, jak i poprawności z punktu widzenia zasad techniki legislacyjnej. Być może należałoby ponadto wrócić do dyskusji nad treścią art. 61 Konstytucji. Przepis ten kształtuje bowiem granice dopuszczalnego zakresu normowania przez ustawodawcę spraw związanych z dostępem obywatela do informacji.

Obecny projekt ustawy, nawet przy rozszerzającej interpretacji art. 61 Konstytucji, ustanawia zbyt duży katalog podmiotów oraz w budzący wątpliwości sposób zmienia zakres przedmiotowy normy konstytucyjnej. Projektodawca nie może, moim zdaniem, w wielu przypadkach powoływać się na art. 61 Konstytucji, jako na prawną podstawę projektu ustawy. Również z tego względu, przedłożony poselski projekt ustawy o dostępie do informacji publicznej (Druk Sejmowy nr 2094) powinien być przedmiotem starannej analizy oraz dalszych, pogłębionych prac w Wysokiej Izbie.

*Sporządził: Piotr Radziewicz*

## Opinia prawna do projektu ustawy o dostępie do informacji publicznej (Druk Sejmowy nr 2094)

Zlecenie dotyczy poselskiego projektu ustawy *o jawności procedur decyzyjnych, grupach interesów i publicznym dostępie do informacji*. Ustawa ta określana jest w trakcie prac przygotowawczych skrótową nazwą “ustawa lobbingowa”. Nazwą tą pozwolę sobie operować w opracowaniu niniejszym.

**I** - Przede wszystkim i to niezależnie od oceny zarówno merytorycznej, jak i prawnej przedstawionego projektu, cieszy fakt, że projekt ten powstał.

Mało jest bowiem kwestii budzących tak wiele rozbieżnych ocen zarówno w praktyce jak i w teorii, tak niejednoznacznych i budzących nawet trudności w zdefiniowaniu jak zjawisko społeczne jakim jest lobbing.

Istnieje też bogata literatura dotycząca owego zjawiska, występującego zarówno w Polsce, jak i innych krajach. Zestawia ją m.in. Raport nr 167 wydany przez BSE, zawierający między innymi, informacje dotyczące lobbingu w wybranych państwach<sup>1</sup>. Zjawisko lobbingu ma tyle lat, ile lat funkcjonują organy decyzyjne w społeczeństwach a więc w praktyce od początków cywilizacji. Zjawisko to zostało postrzeżone jednak jako fakt społeczny dopiero w dziewiętnastym wieku i właściwie od tego czasu trwają próby jego zdefiniowania, obserwacje, jak również oceny, w których znajdujemy zarówno konotacje pejoratywne, jak i pozytywne. W zasadzie jednak wciąż jest to zjawisko oceniane przez specjalistów z dziedziny komunikacji społecznej jako nie jednoznaczne i mało precyzyjne, obejmujące swym zakresem różnorodne formy działań. Stąd znaczne trudności w sformułowaniu norm prawnych, które mają w tym obszarze funkcjonować.

Problematyka lobbingu, zwłaszcza gospodarczego, nigdzie na świecie nie została rozwiązana w sposób uchylający rozmaite kontrowersje natury moralnej, prawnej czy politycznej. Zjawisko to obiektywnie istnieje oraz funkcjonuje niezależnie od jego ocen i sposobu traktowania. Pomimo jednak tych trudności istnieje rzeczywista konieczność niejako “ucywilizowania” owego zjawiska.<sup>2</sup>

**II** - Z taką właśnie próbą “ucywilizowania”, niestety nie do końca doskonałą, mamy do czynienia w przedstawionym projekcie. Projekt obejmuje swym zakresem kwestie zarówno lobbingu jako takiego, jak również kwestie “okołolobbingowe” czyli takie, które ze zjawiskiem lobbingu mają pośredni związek.

Odpowiedź na zasadnicze przy ocenie projektów ustaw pytanie, takie mianowicie - czy istnieje konieczność ustawowego uregulowania danego obszaru stosunków społecznych czy gospodarczych w drodze ustawy została już udzielona w części wstępnej niniejszego opracowania. I dla porządku ją tylko powtórzę: taka konieczność niewątpliwie istnieje. Nie można bowiem nie liczyć się z koniecznością dostosowania rozwiązań prawnych do zmieniających się okoliczności w których rozwiązania te mają funkcjonować. Projektodawca, formułując proponowane regulacje niewątpliwie zdawał sobie jednak sprawę ze swej bezradności wobec funkcjonowania całej sfery związanej z wywieraniem wpływu, wzajemnych powiązań, nieformalnego przepływu informacji i tym podobnych zjawisk, które to zjawiska stanowią m.in. istotę lobbingu. Kwestie te, bowiem jak to pisałem wyżej, w swej znacznej części wymykają się z poza obszaru dostępnego dla regulacji prawnych.

<sup>1</sup> Ewa Karpowicz, *Lobbing we współczesnym świecie ...*, Raport nr 167 BSE z 1999 r.

<sup>2</sup> Por. Ewa Karpowicz, *Lobbing w wybranych krajach – zarys uwarunkowań prawnych i działań praktycznych*, “Przegląd Sejmowy” nr 3/2000, s. 51; Krzysztof Jasiołkowski, *Lobbing gospodarczy w Polsce*, praca niepublikowana.

III – Rozdział 1 jest dobrze przygotowaną częścią ogólną projektu, wskazującą, zgodnie z zasadami techniki legislacyjnej, zakres projektu a także, co szczególnie przy nowatorskim charakterze regulacji jest sprawą niezwykle istotną, zawiera tzw. słowniczek terminów użytych w ustawie. Zwraca uwagę komunikatywność w definiowaniu znajdujących się tam pojęć. Jak pisałem wyżej nie ma jednej ogólnie obowiązującej definicji lobbingu i działalności lobbingowej. Definicja przyjęta w projekcie nie może budzić zastrzeżeń, a w porównaniu z innymi znanymi definicjami tego terminu jest wzbogacona poprzez wskazanie zakresów, których może dotyczyć. Dla precyzyjności ustawy takie rozwinięcie owego terminu może być tylko pożyteczne.

IV - Rozdział 2 dotyczy jawności procedur i właśnie w tym rozdziale znajdujemy regulacje dotyczące działalności lobbingowej, Projektodawca miał zapewne na celu zalegalizowanie w polskim prawie, w zakresie w jakim uznał to za realistyczne, funkcjonującego w rzeczywistości, zjawiska działalności lobbingowej. Miałyby ona przestać być zatem prawnie dwuznaczna, jako że w dotychczasowym stanie prawnym, w określonych sytuacjach mogły powstawać wątpliwości co do jej legalności. Niestety w formie w jakiej te przepisy znalazły się w projekcie, w praktyce nie wnoszą one wiele do porządku prawnego istniejącego obecnie. W ramach obowiązującego prawa bowiem można w zasadzie prowadzić działalność typu lobbingowego także bez tego przepisu. Artykuł 6, szczególnie jego ustęp 1 dotyczący lobbingu, nie ma w ogóle charakteru normy prawnej, nie zawiera żadnego *novum* a jest raczej deklaracją, dezyderatem o hasłowym charakterze. Przepis ten jest niepotrzebnym i w dodatku zawężającym powtórzeniem normy zawartej w artykule 31, ust. 2, zdanie 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Dla uzyskania “normatywności” przepis ten winien być bezwzględnie przedredagowany.

Artykuł 6 nie zawiera określenia dopuszczalnych form działalności lobbingowej a także nie formułuje reguł dotyczących zakazów podejmowania działań mających charakter wpływów o charakterze korupcyjnym. Nie znajdujemy tam także żadnej propozycji dotyczących sankcji związanych z naruszeniem tych norm. Jeżeli projektowana ustawa ma w sposób racjonalny uregulować kwestie działalności lobbingowej, to, mimo oczywistych trudności w sformułowaniu i sprecyzowaniu norm prawnych, które mają być w niej zawarte - winny się one bezwzględnie w ustawie znaleźć w formie bardziej precyzyjnej. W przeciwnym razie ustawa będzie ułomna i nie spełni swej roli.

V - Rozdział 3 dotyczy również niezwykle kontrowersyjnej, jak dotąd, kwestii dostępu do informacji. Artykuł 7 w sposób jednoznaczny nakłada na organy władzy i administracji publicznej obowiązek podawania do wiadomości zasadniczych informacji dotyczących istotnych wykonywanych przez siebie czynności związanych z przygotowaniem aktów prawnych, ich treści a także informacji o grupach interesów, osobach konsultantów przygotowanych aktów prawnych, wyników tych konsultacji. Projekt nakłada również obowiązek ujawniania informacji dotyczących przyznawania szczególnych uprawnień, zbywania majątku Skarbu Państwa, ujawniania informacji o osobach wybranych, powołanych lub mianowanych na kierownicze stanowiska w organach władzy lub administracji publicznej. W artykule 7 ustęp 1, wydaje się, że zakres podmiotowy tego przepisu mógłby być rozszerzony także o organy samorządu terytorialnego.

Jest to o tyle istotne, że te właśnie projektowane regulacje mają znaczenie dla realizowania programu jawności życia politycznego i gospodarczego a także dla zapobiegania coraz powszechniejszemu i coraz bardziej drastycznemu zjawisku korupcji.

Autorowi niniejszej opinii trudno jest zająć stanowisko wobec propozycji zawartych w rozdziale 3 projektu, dotyczących sposobu i “techniki” publikowania informacji, o których wyżej za pomocą sieci internetu. Co do skuteczności tego rodzaju rozwiązania wypowiedzieć się muszą specjaliści w tym zakresie.

W oparciu o sieć internetową działać ma również, proponowana w projekcie, szeroko pomyślana konsultacja projektów aktów prawnych przez osoby zainteresowane kształtem aktu prawnego a także zainteresowane nim grupy interesów. W istocie trudno sobie wyobrazić ową szeroką konsultację jedynie za pomocą tradycyjnych technik przekazywania informacji. Zasada owych konsultacji jest z gruntu słuszna i zgodna z zasadami uczestniczenia społeczeństwa w podejmowaniu decyzji a więc z szerokim pojmowaniem demokracji. O jej skuteczności decydować będzie, w zasadniczym stopniu, sprawność aparatu jaki ma do tego celu służyć. Jest to jednak kwestia wykraczająca poza ramy niniejszego opracowania. Zwracam uwagę, że proponowane rozwiązania związane z oprogramowaniem i odpowiednim funkcjonowaniem systemu przekazywania informacji będą generować znaczące koszty, które mogą okazać się trudne do poniesienia, na przykład dla małych i biednych gmin. Nie jest to bowiem tylko kwestia utrzymywania komputera ale także aktualizacji danych i związaną z tymi zagadnieniami koniecznością utrzymania etatu informatyka.

**VI** - W rozdziale 4 w artykule 16, ust. 1 wątpliwości budzi sformułowanie “mogą żądać”, co wydaje się być sformułowaniem idącym nieco zbyt daleko, oraz sformułowanie “zajął stanowisko”. To ostatnie sformułowanie nie jest jasne.

Zastrzeżenia natury prawnej muszą budzić regulacje zawarte w rozdziale 6, dotyczące podawania informacji o osobach sprawujących funkcje publiczne. Przewidywana projektem regulacja stoi w tym zakresie w kolizji z regulacjami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r o ochronie danych osobowych (Dz. U. Nr 133, poz. 883, z późn.zm.), co zresztą przyznaje autor projektu w artykule 3, pkt. 3 projektu. Trzeba przyjąć i wyartykułować w treści ustawy tezę, że osoby, które decydują się na objęcie stanowisk określonych w artykule 12 projektu, godzą się tym samym na wyjęcie ich w części z pod mocy działania powołanej ustawy. Dla zachowania porządku prawnego – w ustawie o ochronie danych osobowych należy umieścić zapis, że w sytuacjach określonych w innych ustawach, niektóre osoby wyjęte być mogą z pod działania jej przepisów. W artykule 12 lista podmiotów, co do których istnieć ma obowiązek podawania do publicznej wiadomości informacji ich dotyczących, nie wydaje się być wyczerpująca. Sądzę, że należałoby listę tą uzupełnić, osobami zajmującymi kierownicze stanowiska, na przykład w Kancelarii Prezydenta, Kancelarii Sejmu i Senatu.

**VII** - Rozdział 7 projektu określa zasady odpowiedzialności osób winnych naruszenia przepisów ustawy. W tym zakresie projekt odsyła do przepisów pragmatyk służbowych poszczególnych grup pracowników (służby cywilnej, urzędów państwowych czy samorządowych.) – co należy ocenić jako rozwiązanie słuszne.

**VIII** - W rozdziale 8 projektu znajdują się przepisy, których celem ma być realizacja zadań poszczególnych podmiotów przewidzianych w projekcie. W tym przedmiocie projekt proponuje powołanie specjalnych komórek organizacyjnych, mających na celu pomoc we wdrażaniu przepisów ustawy a szczególne obowiązki nakłada w tym zakresie na wojewodów a także na Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Proponowane *vacatio legis* ustawy projekt określa na 6 miesięcy, co należy ocenić jako termin realistyczny dla przygotowania się do stosowania nowego prawa.

**IX** - Do projektu dołączone jest obszernie uzasadnienie, którego zawartość ogranicza zakres niniejszego opracowania. W przeciwnym razie zachodziłaby konieczność powtarzania argumentacji oraz wyjaśnień w owym uzasadnieniu zawartych.

Na stronie 15 uzasadnienia mowa jest o proponowanych pracach w Sejmie i w Senacie, co nie znajduje jednak odbicia w samym projekcie. Kwestia dotyczy wprowadzenia pewnych istotnych zmian w regulaminach obu izb parlamentu. Wydaje się, że propozycje owych zmian zasługują na wnikliwą uwagę i kroki w celu ich wprowadzenia winny być podjęte. Ponieważ jednak kwestie te nie znalazły swego miejsca w przedstawionym projekcie ustawy – winny stać się przedmiotem odrębnego opracowania.

X - Poza uwagami zamieszczonymi w niniejszym opracowaniu, trzeba stwierdzić, że projekt sporządzony jest starannie i profesjonalnie. Co jest wielką rzadkością w przedstawianych do oceny projektach ustaw, jest on zwięzły, koherentny i syntetyczny. Poszczególne przepisy są sformułowane przez ich autora, w sposób jednoznaczny i jasny, precyzyjnie i zwięźle. W niektórych zapisach jednak, jak to wskazałem wcześniej, znajdują się określenia, które nie mają charakteru prawnego *sensu stricto*. Są one jednak adekwatne do zamiaru prawodawcy, co jest cechą, z której twórcy ustawy nie wolno zrezygnować.<sup>3</sup> Dzięki temu ustawa jest komunikatywna i przejrzysta. Autor skutecznie uchronił się przed pokusą stosowania niepotrzebnie skomplikowanego i często szkodliwie hermetycznego języka prawnego lub *quasi-prawnego*, jedynie po to, aby podkreślić efektywność swojego tekstu.

XI – Jak pisałem powyżej, projektodawca nie uniknął wprowadzenia do projektu pewnych sformułowań, które należałoby skorygować.

W rozdziale 1, art. 2 ust. 1 termin “dotyczy” należałoby zastąpić terminem “reguluje”. W punkcie 1, ustępu 1 artykułu 2 użyto terminu nieznanego w terminologii legislacyjnej a mianowicie “akty prawne o charakterze ogólnym”. W legislacji nie jest to termin znany a więc winno go się zmienić.

W artykule 4 w punkcie 3 wyliczenie związane z terminem “szczególne uprawnienia” nie jest całkowicie zgodne z desygnatami nazwy “uprawnienia”. Uprawnienia to nie jest to samo co przywileje, zezwolenia, koncesje, ulgi i umorzenia. Przepis ten zatem nie jest konsekwentny i trzeba go przereklamować.

Ponadto zwracam uwagę, że projektowane regulacje w zakresie przyznawania szczególnych uprawnień nie dadzą się zastosować wobec ulg, umorzeń, odroczeń w ciężarach publicznych a także w stosunku do udzielania gwarancji i poręczeń.

W artykule 5 ust. 2 nie są jasne użyte tam terminy: “przedstawianie” oraz “rozważanie”. Proponowałbym raczej terminy: “publikowanie” i “analizowanie” lub zbliżone.

W artykule 11 należałoby sprecyzować co oznacza użyty tam termin “Agencje państwowe”

*Sporządził: Maciej Kosiński*

---

<sup>3</sup> Por. S. Wronkowska, *Zasady techniki prawodawczej*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1997.

Opinia prawna do projektu ustawy o jakości handlowej  
artykułów rolno-spożywczych  
(Druk Sejmowy nr 2060) 1

Opinia prawna  
do projektu ustawy o dostępie do informacji publicznej  
(Druk Sejmowy nr 2094) 3

Opinia prawna  
do projektu ustawy o dostępie do informacji publicznej  
(Druk Sejmowy nr 2094) 11