

Warszawa, 2 marca 2020 r.

Stowarzyszenie Sieć Obywatelska

Watchdog Polska

ul. Ursynowska 22/2

02-605 Warszawa

31/BW/SOWP/2020/KBTBW

Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego

prekonsultacje@nauka.gov.pl

**OPINIA STOWARZYSZENIA
SIEĆ OBYWATELSKA WATCHDOG POLSKA
NT. PROJEKTU USTAWY O ZMIANIE USTAWY
– PRAWO O SZKOLNICTWIE WYŻSZYM I NAUCE**

PROJEKT Z 28 STYCZNIA 2020 R.

Stanowisko Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska

- generalnie pozytywnie należy ocenić projektowaną regulację, zgodnie z którą Komisja do spraw wolności w systemie szkolnictwa wyższego i nauki zamieszcza wydane przez siebie rekomendacje w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej ministra (projektowany art. 341c ust. 5 zdanie pierwsze ustawy),
- jednakże projektowany art. 341c ust. 5 zdanie drugie ustawy, który w sposób ogólny wyłącza całą grupę informacji („Wnioski i pozostałe dokumenty wytworzone w trakcie prac Komisji”), spod pojęcia „informacji publicznej”, narusza art. 61 ust. 1 i 2 w zw. art. 61 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, gdyż w sposób nieproporcjonalny i niespełniający wymogu konieczności ogranicza konstytucyjne prawo; w związku z tym Stowarzyszenie wnosi o wykreślenie projektowanego art. 341c ust. 5 zdanie drugie ustawy,

- dla sprawowania społecznej kontroli funkcjonowania Komisji do spraw wolności w systemie szkolnictwa wyższego i nauki, istotne znaczenie ma poznanie nie tylko finalnego rezultatu jej działania (rekomendacji), ale także samego wniosku, który inicjuje postępowanie, jak również opinii i stanowisk, zgłaszanych w toku postępowania,
- Stowarzyszenie postuluje rozszerzenie zakresu art. 341c ust. 5 zdanie pierwsze ustawy, w ten sposób, że obowiązkiem publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej objęta będzie nie tylko rekomendacja Komisji, ale także wniosek, inicjujący postępowanie, jak również bieżące dane dotyczące przebiegu postępowania, w szczególności dotyczące zasięganých opinii, przewidywanego terminu oraz sposobu załatwienia wniosku,
- nie znajduje uzasadnienia anonimizowanie wszystkich rekomendacji Komisji, niezależnie od tego, jakich podmiotów dotyczą (pracowników naukowych czy podmiotów szkolnictwa wyższego) i niezależnie od woli wnioskodawców.

Wprowadzenie

Misją Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska 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. Stowarzyszenie realizuje nadzór obywatelski nad realizacją art. 61 Konstytucji RP i ustawy o dostępie do informacji publicznej. Jawność jest niezbędnym elementem wykonywania zasady zwierzchności narodu wyrażonej w art. 4 Konstytucji RP oraz wykonywania społecznej kontroli. Sieć Obywatelska Watchdog Polska prowadzi poradnictwo w zakresie spraw związanych z obywatelskim prawem do informacji publicznej. Jesteśmy wielokrotnie stroną postępowań administracyjnych i sądownoadministracyjnych, jak również uczestnikiem tych postępowań jako organizacja społeczna.

Biorąc powyższe pod uwagę, zdecydowaliśmy się przygotować niniejszą opinię na temat projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, w zakresie regulacji dotyczących realizacji konstytucyjnego prawa do informacji, tj. udostępniania informacji o działalności władz publicznych.

I.

Ustawa przewiduje wprowadzenie regulacji dotyczących ochrony wolności w systemie szkolnictwa wyższego i nauki, czemu służyć ma projektowany dział IXa. Stosownie do projektowanych regulacji, nauczyciel akademicki, pracownik naukowy, student i doktorant, którego wolności (nauczania, wyrażania poglądów, twórczości artystycznej, badań naukowych i ogłaszania ich wyników, lub też autonomia uczelni) zostały zagrożone lub naruszone, może zwrócić się do Komisji do spraw wolności w systemie szkolnictwa wyższego i nauki, zwanej dalej „Komisją”, o przedstawienie rekomendacji w jego sprawie (projektowany art. 341b ust. 1 ustawy).

Komisja w terminie 14 dni winna przedstawić rekomendację, w której wskaże w szczególności właściwy sposób postępowania w sprawie (projektowany art. 341c ust. 1 ustawy). Rekomendacja ma być przekazywana wnioskodawcy oraz podmiotowi systemu szkolnictwa wyższego i nauki, którego sprawa dotyczy (projektowany art. 341c ust. 2 ustawy).

II.

Co istotne z punktu widzenia jawności życia publicznego, projektuje się przepis, zgodnie z którym „Komisja zamieszcza wydane przez siebie rekomendacje, w postaci zanonimizowanej, w BIP na stronie podmiotowej ministra. Wnioski i pozostałe dokumenty wytworzone w trakcie prac Komisji nie stanowią informacji publicznej” (projektowany art. 341c ust. 5 ustawy).

Przed wszystkim, pozytywnie należy ocenić zawarcie w projektowanych regulacjach obowiązku publikacji określonych informacji w Biuletynie Informacji Publicznej. Ten sposób realizacji jawności sfery publicznej umożliwi każdej zainteresowanej osobie na zapoznanie się z danymi publicznymi, bez konieczności występowania z wnioskiem o ich udostępnienie.

Jednakże wskazana regulacja art. 341c ust. 5 zdanie drugie ustawy, prowadzi do tego, że w sposób generalny wyłącza się spod zakresu pojęcia „informacji publicznej” wszystkie informacje – poza rekomendacjami Komisji. Wobec tego, nie dość, że informacje te nie są objęte obowiązkiem informacyjnym, to niemożliwe stanie się ich uzyskanie na wniosek.

W ocenie Stowarzyszenia tak dokonane ograniczenie prawa do informacji publicznej, zagwarantowanego w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, nie znajduje uzasadnienia, a nadto nie spełnia wymogów art. 61 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, gdyż w sposób nieproporcjonalny i niespełniający wymogu konieczności ogranicza to prawo.

Mianowicie, projektowany art. 341c ust. 5 zdanie drugie ustawy w sposób generalny wyłącza spod pojęcia „informacji publicznej” całą grupę dokumentów, niezależnie od tego, czy mieszczą się one w istocie w zakresie konstytucyjnego prawa.

Istotne znaczenie ma w tym względzie wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 kwietnia 2015 r. (K 14/13). Trybunał orzekł wówczas, że art. 284 ust. 2 ustawy o finansach publicznych jest niezgodny z art. 61 ust. 1, 2 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Obowiązujący przed wydaniem wskazanego wyroku Trybunału art. 284 ustawy o finansach publicznych miał następujące brzmienie:

1. Plan audytu oraz sprawozdanie z wykonania planu audytu stanowią, udostępnianą na wniosek, informację publiczną w rozumieniu ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.
2. Informacji publicznej nie stanowią inne niż wymienione w ust. 1 dokumenty wytworzone przez audytora wewnętrznego w trakcie prowadzenia audytu wewnętrznego.

Trybunał doszedł do wniosku, że niektóre z dokumentów wytwarzanych przez audytora (inne niż plan audytu oraz sprawozdanie z wykonania planu audytu) mogą stanowić informację publiczną, a zatem mogą być objęte zakresem prawa do informacji publicznej jako dokumenty, o których mowa w art. 61 ust. 2 Konstytucji RP¹.

W wyroku wskazano, że ogólne wyłączenie dostępności tych dokumentów, będące wynikiem obowiązywania w systemie prawnym art. 284 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, stanowiło niedopuszczalne ograniczenie prawa do informacji publicznej, co skutkuje niezgodnością z art. 61 ust. 1-3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Wskazano, że „Ustawa nie może bowiem bez stosownego upoważnienia zawężyć zakresu prawa określonego w Konstytucji. Niedopuszczalne jest wprowadzanie w ustawie dotyczącej określonego rodzaju działalności władzy publicznej ogólnego wyłączenia całej grupy dokumentów z zakresu informacji publicznej”².

Podobne regulacje przewiduje projektowany art. 341c ust. 5 zdanie drugie ustawy, gdyż w sposób generalny wyłącza on z pojęcia „informacji publicznej” w sposób ogólny całą grupę dokumentów (wnioski i pozostałe dokumenty, tj. inne od rekomendacji Komisji), niezależnie od tego, czy stanowią one w istocie informację o sprawach publicznych, czy też nie. W konsekwencji, projektowane regulacje w sposób niedopuszczalny ograniczają zakres przedmiotowy konstytucyjnego prawa do informacji publicznej.

¹ Pkt 6.1. wyroku.

² Pkt 6.1. wyroku.

Wobec powyższego, Stowarzyszenie wnosi o wykreślenie projektowanego art. 341c ust. 5 zdanie drugie ustawy.

III.

Dla sprawowania społecznej kontroli funkcjonowania Komisji do spraw wolności w systemie szkolnictwa wyższego i nauki, istotne znaczenie ma poznanie nie tylko finalnego rezultatu jej działania (rekomendacji), ale także samego wniosku, który zainicjował postępowanie, jak również opinii i stanowisk, zgłaszanych w roku postępowania.

W przypadku ustawy o dostępie do informacji publicznej ustawodawca dostrzegł wagę dostępności rozmaitych dokumentów, związanych z przeprowadzanymi kontrolami, gdyż w art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret drugie ustawy o dostępie do informacji publicznej³ wskazano, że informację publiczną stanowi m.in. „dokumentacja przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających” (co więcej, na podstawie art. 8 ust. 3 UDIP nałożono obowiązek publikowania tych informacji w Biuletynie Informacji Publicznej).

Wobec powyższego, Stowarzyszenie proponuje rozszerzenie zakresu regulacji, nakładających obowiązek publikowania informacji w Biuletynie Informacji Publicznej. Inspiracją w tej mierze może być art. 8 ustawy o petycjach, zgodnie z którym „Na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję lub urzędu go obsługującego niezwłocznie zamieszcza się informację zawierającą odwzorowanie cyfrowe (skan) petycji, datę jej złożenia oraz - w przypadku wyrażenia zgody (...) – imię i nazwisko albo nazwę podmiotu wnoszącego petycję lub podmiotu, w interesie którego petycja jest składana” (art. 8 ust. 1 ustawy o petycjach). Zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy o petycjach, wprowadza się obowiązek niezwłocznego aktualizowania powyższych informacji „o dane dotyczące przebiegu postępowania, w szczególności dotyczące zasięganym opinii, przewidywanego terminu oraz sposobu załatwienia petycji”.

W związku z tym, Stowarzyszenie postuluje rozszerzenie zakresu regulacji art. 341c ust. 5 zdanie pierwsze ustawy, w ten sposób, że obowiązek publikowania obejmie nie tylko rekomendację Komisji, ale także wniosek, inicjujący postępowanie, jak również bieżące i niezwłoczne publikowanie informacji o dane dotyczące przebiegu postępowania, w szczególności dotyczące zasięganym opinii, przewidywanego terminu oraz sposobu załatwienia wniosku.

³ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1429), dalej jako: „UDIP”.

IV.

Projektowany art. 341c ust. 5 zdanie pierwsze ustawy obejmuje obowiązkiem informacyjnym „zanonimizowane” rekomendacje Komisji. Pozostałe informacje dotyczące prac Komisji są zaś wyłączone z zakresu informacji publicznej (art. 341c ust. 5 zdanie drugie ustawy). W świetle takich regulacji, anonimizowane są wszystkie rekomendacje, które będą umieszczone w BIP.

Nie jest jasne jakie dokładnie dane będą anonimizowane – czy tylko dane osób fizycznych, czy także innych podmiotów szkolnictwa wyższego.

Niemniej jednak, w ocenie Stowarzyszenia nie znajduje uzasadnienia anonimizowanie wszystkich rekomendacji, niezależnie od tego, jakich podmiotów dotyczą (pracowników naukowych lub podmiotów szkolnictwa wyższego) i niezależnie od woli wnioskodawców. Tak dokonane ograniczenie prawa do informacji publicznej wykracza poza konieczność, a nadto nie spełnia wymogów proporcjonalności, co może doprowadzić do niezgodności z art. 61 ust. 1 i 2 w zw. z art. 61 ust. 3 i art. 31 ust. 2 Konstytucji RP.

Po pierwsze, nie znajduje podstaw ograniczenie dostępności informacji o podmiotach szkolnictwa wyższego (czyli przez instytucje, a nie poszczególnych naukowców), występujących do Komisji z wnioskiem, gdyż wyłączenie dostępności tych informacji nie wynika z potrzeby ochrony jakiegokolwiek wartości, wymienionej w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP.

Po drugie, projektowane regulacje nie przewidują sytuacji, że wnioskodawca może być zainteresowany upublicznieniem całej rekomendacji (jak i wniosku oraz innych opinii i stanowisk, których dostępność Stowarzyszenie rekomenduje powyżej).

Do rozważenia pozostaje kwestia, czy należy umożliwić pracownikom naukowym, występującym do Komisji z wnioskiem o wydanie rekomendacji, zachowanie w poufności ich danych osobowych. Analogiczne uprawnienie przewiduje art. 4 ust. 3 ustawy o petycjach⁴, jednakże w przypadku nauczycieli akademickich należy zauważyć, że są oni osobami pełniącymi funkcję publiczną, zatem ich prywatność, związana z pełnieniem funkcji, doznaje ograniczenia. Projektowane regulacje, związane z ochroną przez naruszeniem (lub choćby zagrożeniem naruszenia) wolności nauczania, wyrażania

⁴ Przepis ten stanowi o tym, że „Petycja może zawierać zgodę na ujawnienie na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję lub urzędu go obsługującego danych osobowych podmiotu wnoszącego petycję lub podmiotu, o którym mowa w art. 5 ust. 1 [chodzi o dane osobowe podmiotu, w imieniu którego składana jest petycja – przyp. BW]”.

poglądów, twórczości artystycznej, badań naukowych i ogłaszania ich wyników oraz autonomii uczelni, wiążą się ze statusem pracowników naukowych jako osób pełniących funkcje publicznej.

W imieniu Stowarzyszenia,
Katarzyna Batko-Tołuć, Bartosz Wilk – członkowie zarządu,
zgodnie z zasadami reprezentacji
(dokument opatrzone podpisami elektronicznymi)