

Warszawa, 20 września 2019 r.

243/BW/SOWP/2019/KBTBW

**OPINIA STOWARZYSZENIA**  
**SIEĆ OBYWATELSKA WATCHDOG POLSKA**  
**NT. USTAWY O LOTACH NAJWAŻNIEJSZYCH OSÓB W PAŃSTWIE**  
**DRUK SENACKI NR 1297**

## **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 ustawy o lotach najważniejszych osób w państwie w zakresie regulacji dotyczących realizacji konstytucyjnego prawa do informacji, tj. udostępniania informacji o działalności władz publicznych.

## **Uwagi ogólne**

Samo utworzenie Centralnego Rejestru Lotów o statusie HEAD może mieć pozytywny wpływ na przekazywanie społeczeństwu informacji o praktyce organizacji lotów najważniejszych osób w państwie. Rejestr ten, stosownie do art. 7 ust. 2 ustawy, zawierać ma informacje o dacie lotu,

miejscach startu, lądowania i międzylądowań, a także imiona i nazwiska pasażerów (ze wskazaniem, do której kategorii pasażerów należą).

Są to informacje ważne dla opinii publicznej, umożliwiające sprawowanie społecznej kontroli działalności osób pełniących funkcje publiczne i instytucji państwowych.

Jednakże krytycznie należy ocenić niektóre z wprowadzanych przy tym regulacji, które zostaną omówione w kolejnych częściach niniejszej opinii.

## **5-letni termin przechowywania danych w rejestrze**

Zgodnie z art. 7 ust. 6 ustawy, dane zawarte w Centralnym Rejestrze Lotów oraz dokumenty stanowiące podstawę wpisów w Rejestrze przechowywane są przez okres 5 lat od końca roku kalendarzowego, w którym dokonano wpisu. Taki termin przechowywania informacji w praktyce utrudni sprawowanie społecznej kontroli nad praktyką organizowania lotów o statusie HEAD. Niewiele czasu pozostanie na kontrolę działalności ustępującego piastuna organu (np. Prezydenta RP po upływie 5-letniej kadencji), a nadto dane bieżące nie będą mogły być skonfrontowane z danymi archiwalnymi, co utrudni społeczeństwu i mediom ocenę praktyki organizowania lotów dla najważniejszych osób w państwie.

W tym względzie, z uwagi na ważny interes społeczny, dane o organizowanych lotach powinny być, w ocenie Stowarzyszenia, dostępne przez dłuższy, co najmniej 10-letni okres.

**Rekomendacja: Stowarzyszenie proponuje zmianę art. 7 ust. 6 ustawy w ten sposób, aby wydłużyć termin przechowywania danych w rejestrze, jak również danych służących do dokonania wpisu, przez dłuższy, co najmniej 10-letni okres.**

## **Możliwość wyłączenia danych z publicznego udostępnienia**

Ustawa przewiduje możliwość wyłączenia z publicznego udostępnienia danych, które powinny znaleźć się w rejestrze. Rozstrzygnięcia w tej mierze tego dokonuje Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów albo z urzędu, albo na wniosek Szefa Kancelarii Sejmu RP lub Szefa Kancelarii Senatu RP (art. 8 ust. 1 i 2), zaś wyłączenie to może nastąpić ze względu na ważny interes państwa lub bezpieczeństwo najważniejszych osób w państwie (w rozumieniu tej ustawy). Szefowi Kancelarii Prezydenta RP natomiast nadaje się kompetencję do określenia, które dane są wyłączone z rejestru (art. 8 ust. 3 ustawy).

Ustawa nie wprowadza terminu, przez jaki ograniczenia te byłyby skuteczne. Wobec tego, dostępność tych danych będzie ograniczana aż do czasu ich usunięcia z rejestru, czyli po upływie 5-letniego terminu, określonego w art. 7 ust. 5 ustawy.

Ponadto, ustawa nie przewiduje żadnego trybu weryfikowania zasadności wyłączenia danych z publicznego udostępniania.

Rozstrzygnięcie Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów lub Szefa Kancelarii Prezydenta RP nie będzie mogło zostać poddane merytorycznej kontroli.

Takie rozwiązanie jawi się jako nieproporcjonalne i niespełniające wymogu konieczności (o których stanowi art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) ograniczenie konstytucyjnego prawa do informacji publicznej, zagwarantowanego w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

Przede wszystkim, w obecnym porządku prawnym istnieją instrumenty prawne, które pozwalają na wyłączenie danych z publicznego udostępnienia, jeżeli ich ujawnienie miałoby negatywne skutki dla bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego. Regulacje takie przewiduje ustawa o ochronie informacji niejawnych, która określa zasady ochrony informacji, których nieuprawnione ujawnienie spowodowałoby lub mogłoby spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej albo byłoby z punktu widzenia jej interesów niekorzystne (art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie informacji niejawnych). Ustawa ta przewiduje także tryb zmiany lub zniesienia nadanej klauzuli (art. 6 ustawy o ochronie informacji niejawnych).

Zatem, nie ma potrzeby wprowadzania do porządku prawnego odmiennych – od wskazanej ustawy o ochronie informacji niejawnych – regulacji wyłączających dane dotyczące lotów z publicznego udostępnienia. Projektowane regulacje są zbędne i prowadzą do inflacji prawa.

Poza tym, wprowadzane w art. 8 ust. 1-3 ustawy regulacje spowodują istotne problemy praktyczne, związane z udostępnianiem informacji. Określone dane o lotach, których publiczne udostępnienie z rejestru zostało wyłączone stosownym rozstrzygnięciem, mogą stać się przedmiotem wniosków kierowanych nie do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, jako organu odpowiedzialnego za prowadzenie rejestrów, ale do dysponentów informacji, czyli np. Szefa Kancelarii Sejmu RP. To zaś sprawi, że konieczne będzie rozpatrywanie kolejnych wniosków o udostępnienie informacji publicznej, kierowanych do podmiotów innych niż Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, co zaś może wiązać z zainicjowaniem postępowań sądowych dotyczących dostępu do informacji publicznej.

**Rekomendacja: Stowarzyszenie proponuje wykreślenie art. 8 ust. 1-3 ustawy, jako przepisów zbędnych, dotyczących zagadnień uregulowanych w ustawie o ochronie informacji niejawnych, a nadto jako mogących wprowadzić w praktyce trudności w uzyskiwaniu informacji publicznej.**

## Udostępnianie informacji „na pisemny wniosek”

Stosownie do art. 8 ust. 4 ustawy, udostępnianie danych z Centralnego Rejestru Lotów następuje na pisemny wniosek złożony do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Taka regulacja nie dość, że nie znajduje racjonalnego uzasadnienia, to będzie nieuchronnie prowadziła do wątpliwości interpretacyjnych.

Nie sposób wskazać uzasadnienia ograniczenia wnioskowania do jakkolwiek rozumianego „pisemnego wniosku”. Niezrozumiałe jest wykluczenie osób korzystających, także w sprawach urzędowych, z komunikacji elektronicznej.

Niemniej jednak, wykorzystanie sformułowania „pisemnego wniosku” nieuchronnie prowadzi będzie do wątpliwości interpretacyjnych, jakim wymogom taki wniosek powinien odpowiadać – czy wymogom ustawy o dostępie do informacji publicznej, czy też Kodeksu postępowania administracyjnego. Trudności interpretacyjne zwiększa to, że nie sposób uznać art. 8 ust. 4 ustawy jako przepis regulujący odmiennie zasady i tryb dostępu do informacji publicznej (w rozumieniu art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej), gdyż przepis ten nie zawiera wyczerpującej regulacji zakresu podmiotowego i przedmiotowego dostępu do pewnej kategorii informacji. Zatem regulacje ustawy (w tym omawiany art. 8 ust. 4) nie wyłączają stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej, niemniej jednak wprowadzają wymóg „pisemnego wniosku”, którego rozumienie i praktyczne stosowanie zostanie wyklarowane dopiero wskutek kolejnych postępowań przed sądami administracyjnymi.

Słowem, omawiany art. 8 ust. 4 ustawy jest regulacją zbędną, gdyż adekwatną regulację uzyskiwania informacji publicznej, w tym informacji z Centralnego Rejestru Lotów, zawiera ustawa o dostępie do informacji publicznej. Nie jest zrozumiałe wprowadzenie wymogu „pisemnego wniosku” i ograniczenie przez to możliwości składania wniosków tylko do jednej z tradycyjnych form. Poza tym, sama regulacja nieuchronnie prowadzi będzie do wątpliwości interpretacyjnych.

**Rekomendacja: Stowarzyszenie proponuje wykreślenie art. 8 ust. 4 ustawy jako regulacji zbędnej, wprowadzającej nieuzasadnione ograniczenie formy wnioskowania, a nadto jako regulacji prowadzącej do wątpliwości interpretacyjnych.**

**Ewentualnie zaś, rekomendujemy rozważenie zmiany art. 8 ust. 4 ustawy w ten sposób, że zostanie nałożony na Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów obowiązek publikowania w Biuletynie Informacji Publicznej Centralnego Rejestru Lotów, jak również obowiązek bieżącej aktualizacji rejestru.**

## Podsumowanie

Utworzenie Centralnego Rejestru Lotów o statusie HEAD, może stanowić ułatwienie w dostępie do informacji publicznej za sprawą zebrania w jednym miejscu informacji o lotach najważniejszych osób w państwie. Jednakże niektóre z regulacji należy ocenić krytycznie, jako prowadzące do nieuzasadnionego, gdyż nieproporcjonalnego i niespełniającego wymogu konieczności ograniczenia prawa do informacji publicznej, a zarazem jako regulacje, które sprawiać będą kłopoty interpretacyjne.

Wobec powyższego, Stowarzyszenie wnosi o:

- **zmianę art. 7 ust. 6 ustawy w ten sposób, aby wydłużyć termin przechowywania danych w rejestrze, jak również danych służących do dokonania wpisu, przez dłuższy, co najmniej 10-letni okres;**
- **wykreślenie art. 8 ust. 1-3 ustawy, jako przepisów zbędnych, dotyczących zagadnień uregulowanych w ustawie o ochronie informacji niejawnych, a nadto jako mogących wprowadzić w praktyce trudności w uzyskiwaniu informacji publicznej;**
- **wykreślenie art. 8 ust. 4 ustawy jako regulacji zbędnej, wprowadzającej nieuzasadnione ograniczenie co do wnioskowania, a nadto jako regulacji prowadzącej do wątpliwości interpretacyjnych; ewentualnie rekomendujemy rozważenie zmiany art. 8 ust. 4 ustawy w ten sposób, że zostanie nałożony na Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów obowiązek publikowania w Biuletynie Informacji Publicznej Centralnego Rejestru Lotów, jak również obowiązek bieżącej aktualizacji rejestru.**

W imieniu Stowarzyszenia,

*Katarzyna Batko-Tołuć, Bartosz Wilk* – członkowie zarządu,

zgodnie z zasadami reprezentacji

(dokument opatrzone podpisami elektronicznymi)