

Obserwacja procesu legislacyjnego projektu założeń projektu ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego oraz projektu ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego.

<http://legislacja.rcl.gov.pl/lista/1/projekt/220632>

<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12276300>

Projekt założeń został umieszczony w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów w dniu 9 maja 2014 r. i oznaczony został numerem ZC37. Organem odpowiedzialnym za opracowanie projektu oraz przedłożenie projektu Radzie Ministrów jest Ministrem Administracji i Cyfryzacji (MAiC). Jako osobę odpowiedzialną za opracowanie projektu wskazano Podsekretarza Stanu w MAiC Romana Dmowskiego.

Projekt jest objęty obserwacją od 10 czerwca 2014 r.

Najważniejsze spostrzeżenia z obserwacji w okresie od 10 czerwca 2014 r. do 6 maja 2015 r.

- Wbrew przepisom Regulaminu (§ 40 ust. 4), w piśmie zapraszającym do pierwszych konsultacji publicznych oznajmiono, że „brak stanowiska w wyznaczonym terminie potraktowany zostanie jako akceptacja projektu”. Co ciekawe, w piśmie z tego samego dnia skierowanym do związków zawodowych i związków pracodawców (reprezentatywnych) takie sformułowanie się nie znalazło.

- W dziale Konsultacje umieszczono 24 pisma z uwagami (kilka z nich nie pochodzi jednak od podmiotów społecznych, a od instytucji publicznych, np. Naczelny Sąd Administracyjny, Polskie Radio S.A. czy Muzeum w Wilanowie). Również te, które zostały przesłane przez podmioty nie wymienione w rozdzielniku oraz te, które złożyły opinie po terminie (czasami, znacznie, bo np. 29 lipca).

- 2 lipca 2014 r. **umieszczono** datowane na ten sam dzień **zestawienie wszystkich zgłoszonych uwag** (a więc również w ramach uzgodnień międzyresortowych). Co ciekawe, w piśmie z dnia 2 lipca 2014 r. (zestawienie uwag) osoby fizyczne komentujące na **platformie konsultacje.gov.pl** zostały oznaczone jedynie jako „osoba fizyczna”, gdy jednocześnie ich dane są dostępne na platformie konsultacje.gov.pl.

- W dniu 14 listopada 2014 r. umieszczono na Platformie RCL **nową wersję założeń** oznaczonych datą 7 listopada. Do projektu nowych założeń dołączono opracowany w tym samym dniu test regulacyjny. Zgodnie z treścią § 104 ust 2 Regulaminu test został zaktualizowany i uzupełniony m.in. o załączniki.

- Również 14 listopada 2014 r. umieszczono na Platformie RCL pismo zapraszające **do ponownych konsultacji publicznych**. Skierowano je do 51 instytucji oraz 4 osób fizycznych, ale podobnie, jak to miało miejsce w przypadku poprzednich konsultacji wśród tych podmiotów występują jednostki publiczne takie jak. np. Biblioteka Narodowa. Co ciekawe, ta sama instytucja otrzymała prośbę o zaopiniowanie projektu, w ramach procesu opiniowania, o którym mowa w § 38 ust. 1 i 2 Regulaminu. Takie działanie rodzi jeszcze jednego rodzaju wątpliwość, a mianowicie o ile w wersji zaproszenia kierowanego w związku z ogłoszeniem konsultacji publicznych nie wprowadzono (tak jak to miało miejsce w okresie pierwszych konsultacji) sformułowania, że brak uwag oznacza akceptację projektu, to w przypadku pisma z prośbą o przedstawienie opinii, takie sformułowanie zostały w nim zawarte. W związku z tym nie jest jasne, w jaki sposób zostanie potraktowany ew. brak odpowiedzi ze strony Biblioteki Narodowej.

- Na konsultacje i opiniowanie wyznaczono termin 14 dni. Mimo, że rekomendacje MAiC zawarte w Zarządzeniu nr 5 Ministra Administracji i Cyfryzacji z 12 lutego 2013 r. dotyczącym konsultacji publicznych mówią o 21 dniach.

- Konsultacje zostały również ogłoszone **na portalu konsultacje.gov.pl** również z określeniem terminu 14-dniowego.

- W konsultacjach udział wzięły 23 podmioty (w tym część stanowiły podmioty publiczne, które z formalnego punktu widzenia opiniowały, a nie konsultowały proponowane przepisy).

- Wnioskodawca zorganizował – rozłożoną na dwa dni **konferencję uzgodnieniową**. Korzystając z możliwości przewidzianej § 47 pkt 1 Regulaminu Rady Ministrów **zaprosił do udziału w niej również instytucje i osoby, które wypowiadały się w toku konsultacji publicznych**.

- W dniu 13 stycznia 2015 r. wnioskodawca, **opracował raport z konsultacji** czym wypełnił normę §51 Regulaminu. Raport jest obszerny i zawiera elementy przewidziane w powołanym przepisie.

- 29 stycznia projekt założeń został przekazany do Komitetu Rady Ministrów ds. Cyfryzacji. Wraz z tekstem projektu założeń, przekazano również wspomniany raport z konsultacji publicznych, protokół rozbieżności oraz zestawienie nieuwzględnionych uwag.

- W dniu 18 lutego 2015 r. **przesłano do kolejnych prac nową wersję założeń datowaną na 16 lutego**. Jak można się dowiedzieć z treści pisma Sekretarza Stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji do Komitetu Rady Ministrów ds. Cyfryzacji, związane to było z potrzebą uwzględnienia ustaleń, które zostały podjęte podczas posiedzenia tegoż Komitetu 11 lutego. **Do nowego projektu dołączono test regulacyjny oraz raport z konsultacji społecznych, choć konsultacji nowego projektu założeń nie przeprowadzano. Stąd posłużono się raportem opublikowanym w dniu 16 stycznia 2015 r.**

- Projekt, który został następnie przedstawiony **Komitetowi Stałemu Rady Ministrów** nie spotkał się z pozytywną opinią KPRM. W piśmie z dnia 18 marca 2015 r. Zastępca Szefa KPRM wskazuje, że projekt w dalszym ciągu nie uwzględnia uwag, które były przez KPRM zgłaszane przy okazji wcześniejszych uzgodnień oraz konferencji uzgodnieniowej w grudniu 2014 (w której również uczestniczyli wszyscy, którzy zgłaszali uwagi). W odpowiedzi, Minister Administracji i Cyfryzacji poinformował, że uwagi te były już omówione, a w zakresie pytania KPRM czy możliwe będzie dochowanie terminu na transpozycję dyrektywy (do 18 lipca br.) poinformował, że nie może tego zagwarantować m.in. z uwagi na „wyjątkowo liczne i aktywne uczestniczenie organizacji pozarządowych w procesie stanowienia tego aktu”.

Obserwacje poczynione między 6 maja a 20 września 2015 r.

- W dniu 20 lipca w zakładce Rada Ministrów **opublikowano wersję założeń z dnia 6 marca** oraz raport z konsultacji datowany również na 6 marca (choć jego brzmienie jest identyczne z raportem z dnia 16 stycznia 2015 r. – z tą różnicą, że zmieniono datę i opublikowano w formie skanu pdf. Gdyż ponownie nie zdecydowano się na kolejne konsultacje.

- **Z informacji opublikowanych na platformie RPL nie wynika czy i kiedy założenia zostały przyjęte przez Radę Ministrów.** To, że założenia zostały przyjęte można odnaleźć m.in. na stronie KPRM <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/zalozenia-do-projektu-ustawy-o-ponownym-wykorzystywaniu->

[informacji-sektora.html](#). Brak jest jednak odnośnika do protokołu ustaleń bądź wersji założeń ostatecznie przyjętych przez Radę Ministrów. **Na platformie RPL umieszczono natomiast oznaczenie że proces ten jest „archiwalny” bez wskazania czy prowadzone są, a jeśli tak to gdzie prace nad projektem ustawy. Informacje takie można ustalić jednak za pośrednictwem wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów gdzie pod numerem UC178 umieszczono 7 sierpnia informację o tym, że będzie w III kwartale 2015 r. opracowany projekt ustawy na podstawie przyjętych założeń.** (<http://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r1931,Projekt-ustawy-o-ponownym-wykorzystywaniu-informacji-sektora-publicznego.html> **Faktycznie, na platformie RCL pod adresem <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12276300/katalog/12306652#12306652> odnaleźć można utworzony 3 września 2015 r. proces legislacyjny dla projektu ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego.** Umieszczono również opracowany przez RCL i MAiC projekt ustawy wraz tabelą zbieżności, uzasadnieniem i OSR.

- **Projekt ustawy nie został skierowany do konsultacji publicznych ani uzgodnień (wskazana podstawa to §118 art. 2 pkt 2 Regulaminu) a jako pilny został skierowany do wyrażenia opinii przez KPRM i MSZ.** Obydwie instytucje je wyraziły **wskazując m. in. na niespójność projektu z przyjętymi założeniami i potrzebę uzupełnienia OSR,** na co MAiC przedstawił i opublikował swoje wyjaśnienia odnosząc się m.in. do częściowego uzupełniania OSR.

Uwagi do Oceny Skutków Regulacji Projektu:

OSR jest napisany klarownym językiem. Jest **stosunkowo wyczerpujący**, ale sprawia wrażenie „materiału promocyjnego” bez uwzględnienia problemów jakie mogą wystąpić w trakcie realizacji regulacji.

W zakresie oceny co do istnienia problemu wymagającego interwencji ustawodawcy, Minister wskazuje jedynie, że „celami projektu ustawy jest implementacja dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/37/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. zmieniającej dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz. Urz. UE L 175/1)” oraz fakt, iż odmiennie uregulowano w znowelizowanej dyrektywie tę kwestię niż dotychczas. Prawdopodobnie chodzi o to, że przepisy wdrażające dyrektywę zostały przy okazji jej nowelizacji implementowane za pomocą nowej ustawy, a nie jak dotychczas stanowiąc część *ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej*. Nie wyjaśniono jednak dlaczego to rozwiązanie jest lepsze i dlaczego je podjęto. **Nie opisano dlaczego implementacja dyrektywy nie powinna nastąpić poprzez kolejną nowelizację ustawy o dostępie do informacji publicznej.** Minister tłumaczy dlaczego zdecydowano się na implementację za pomocą odrębnej ustawy. Powołuje się przy tym na nieco inny zakres definicyjny informacji sektora publicznego i informacji publicznej oraz – na co nie przedstawia uzasadnienia – jego zdaniem taka forma regulacji będzie bardziej zrozumiała dla adresatów. Minister twierdzi również, że taka forma regulacji tego zagadnienia „jest częściej stosowanym zabiegiem legislacyjnym w państwach Unii Europejskiej”. Minister odnosi się jedynie do kwestii formy regulacji (przekazując dokładne dane) twierdząc jednocześnie, że nie wiadomo jak inne kraje transponowały konkretne przepisy dyrektywy do swoich ustawodawstw. Wydaje się, że mimo zmian w dyrektywie można było się odnieść również do sposobu regulacji tych rozwiązań, które w polskim projekcie wykroczyły poza materię regulowaną dyrektywą z 2013 r. Nie odniesiono się bezpośrednio do wyników testu regulacyjnego.

Odnośnie określenia podmiotów na które oddziałuje projekt należy zauważyć, że dane zostały przedstawione dość precyzyjnie, m.in. z odwołaniem się do literatury (nie wskazując uzasadnienia jej wyboru), ale z drugiej strony niektóre są zbyt generalne (np. wszyscy obywatele RP), gdyż skoro podkreśla się cyfrowe znaczenie regulacji to trudno uznać, że skorzystają na nim osoby wykluczone cyfrowo. Nie uwzględniono również dużej grupy podmiotów publicznych, które będą musiały (mimo, małej zmiany regulacji w stosunku do nich) wdrożyć jej rozwiązania.

Wyjaśniając rolę przeprowadzonych konsultacji publicznych Minister odwołuje się jedynie do konsultacji przeprowadzonych w toku pracy nad założeniami projektu (warto wspomnieć, że ostateczna wersja założeń nie była poddana konsultacjom) opisanych w raporcie z konsultacji (jest link do raportu) Minister informuje że opublikuje projekt m.in. na platformie RPL (co zrobił), ale **nie wskazuje czy podda go konsultacjom publicznym**.

Należy docenić sposób określenia wpływu regulacji na finanse publiczne. Ten punkt wydaje się dostatecznie rozbudowany. Dodatkowo, szczegóły prognozy ma przedstawiać załącznik do OSR: Model szacowania kosztów administracyjnych oraz dochodów BAM (choć został on opublikowany na platformie RPL z miesięcznym opóźnieniem). Minister odwołuje się również do licznej literatury. Pewne rozczarowanie wiąże się z **lakoniczną informacją bez jej uzasadnienia, że regulacja nie wpłynie na rynek pracy**. Wyczerpująco odniósł się za to do kwestii wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość.

Nie analizowano społecznego aspektu regulacji, wskazano natomiast, że będzie ona miała wpływ na informatyzację z uwagi na rozwój i tworzenie repozytoriów cyfrowych, choć nie uzasadniono takiego stanowiska, stwierdzając dodatkowo że regulacji nie obliuguje do tworzenia takich repozytoriów.

Za niewystarczające należy uznać treści dotyczące sposobu ewaluacji regulacji. Wskazano wyłącznie termin ewaluacji polegającej na przeglądzie stosowania dyrektywy przez KE oraz wskazano, że niezależnie od tego Minister dokona przeglądu jej stosowania po 2 latach od wejścia w życie. Nie wskazano w jaki sposób i na podstawie jakich kryteriów.

Krzysztof Izdebski

(aktualizacja: 24 września 2015 r.)