

Tatiana Chauvin

Analiza pojmowania i działania zasady jawności oraz jej ograniczeń z perspektywy prawa francuskiego

§ 1. Status prawny prawa do informacji i gwarancji jawności

I. Ewolucja zasady jawności

Francja jest krajem, który od XVIII w. może się poszczycić wielkimi tradycjami w dziedzinie praw człowieka i wolności publicznych. Jednak pomimo sukcesywnego rozwoju praw kolejnych generacji, **prawo do informacji**, jako możliwość domagania się przez obywateli informacji o działalności władzy publicznej, nie zostało w Republice Francuskiej uregulowane na poziomie konstytucyjnym. Pojawiła się więc w doktrynie sugestia, aby wyprowadzać je z innych praw wyrażonych w obowiązujących we Francji aktach normatywnych¹. Na poziomie regulacji konstytucyjnych chodzi przede wszystkim o swobodę wypowiedzi i wolność komunikowania swoich idei i opinii, wynikającą z art. 11 Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r. obowiązującej we Francji w ramach tzw. bloku konstytucyjnego, art. 19 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, art. 10 EKPC oraz art. 19 MPPOiP. Podstawowe regulacje „dostępowe” wprowadzane są natomiast sukcesywnie od lat 70. XX w. drogą ustawową.

Brak unormowań omawianego prawa, ujętego w równie szeroki sposób jak ma to miejsce w prawie polskim, skutkuje w doktrynie francuskiej trudnościami z jego precyzyjnym zdefiniowaniem i określeniem jego statusu, co przerzuca ciężar jego dookreślenia na organy inne niż ustawodawca.. Próby takie zostały podjęte m.in. w orzecznictwie Rady Konstytucyjnej². Najważniejsza w omawianej materii jest decyzja 84-181 z 11.10.1984 r., w której Rada badała zgodność z przepisami konstytucyjnymi tzw. ustawy prasowej uchwalonej we wrześniu tego samego roku³. Wraz z uznaniem konstytucyjnego statusu

¹ D. Frochot, Le droit a l'information, <http://www.les-infostrateges.com/actu/12101511/le-droit-a-linformation>.

² Decyzje z 27.7.1982 r., z 11.10.1984 r. i z 18.9.1986 r. – podstawa konstytucyjna art. 11 i 15 Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r.

³ Chodzi o ustawę mającą na celu ograniczenie koncentracji i gwarantującą janość finansową i pluralizm prasy. B. de Lamy podkreśla, że już w przededniu Wielkiej Rewolucji Francuskiej wolność prasy identyfikowano ze swobodą komunikowania – por. *tenże*, La Constitution et la liberté de la presse, Nouveaux Cahiers du Conseil

pluralizmu w dziedzinie prasy, podobny status przyznano wolności komunikowania swoich myśli i opinii, w tym prawu do informacji (politycznej i ogólnej)⁴. Wzorcem kontroli w przywoływanych orzeczeniach (por. przypis 2) był również art. 15 Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela, który stanowi, że społeczeństwo ma prawo żądać od każdego urzędnika państwowego sprawozdania z jego działalności publicznej. Rozważania poświęcone interesującej nas kwestii łączyć więc należy z zasadą jawności (transparencji), problematyzowaną przede wszystkim w związku z działalnością administracyjną państwa. Oczekiwanie przez obywateli transparentności w działaniach władzy publicznej bywa po prostu utożsamiane z prawem do informacji i z prawem dostępu do danych publicznych⁵. Szczególny wpływ przypisać również można także uregulowanemu w art. 41 KPP prawu do dobrej administracji, w którym jednym z podstawowych uprawnień każdego obywatela Unii jest „prawo każdej osoby dostępu do akt jej sprawy, z zastrzeżeniem poszanowania uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej” oraz „obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji”⁶.

Uznanie prawa obywateli do jawności administracyjnej wynikało z głębokiej ewolucji, jaką przeszły stosunki między administracją i podmiotami administrowanymi, nie tylko we Francji⁷. Pewne oznaki funkcjonowania zasady jawności życia publicznego dostrzegalne były już od średniowiecza, dopiero jednak czasy nowożytne doprowadziły do zinstytucjonalizowania reguł jawności i poddały je prawnemu unormowaniu. Jak zauważa *T. Stawecki*, było to skutkiem zmiany podejścia do praw przysługujących jednostce wobec władzy. Swoboda wyrażania opinii przez obywateli oraz właśnie ochrona wolności i pluralizmu prasy gwarantują obywatelom uzyskiwanie informacji o funkcjonowaniu państwa, a tym samym sprawowania demokratycznej kontroli nad jego działaniami. Więcej jeszcze,

constitutionnel n° 36 (Dossier: La liberté d'expression et de communication) - juin 2012, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-36/la-constitution-et-la-liberte-de-la-presse.114758.html>.

⁴ Pkt 37 decyzji Rady Konstytucyjnej z 11.10.1984 r. stanowi: „(...) chodzi o podstawową wolność tym cenniejszą, że jej istnienie jest jedną z podstawowych gwarancji poszanowania innych praw i wolności, a także suwerenności Narodu; ustawa może regulować korzystanie z niej jedynie po to, by uczynić ją bardziej skuteczną lub pogodzić korzystanie z niej z innymi normami lub zasadami o charakterze konstytucyjnym”.

⁵ *J. Fialaire, E. Mondielli, A. Graboy-Grobescio*, *Libertés et Droits Fondamentaux*, Paris 2012, s. 498–499.

⁶ Oddziaływanie tych regulacji na francuskie prawo wewnętrzne podkreśla m.in. *P.-L. Frier*, [w:] *P.-L. Frier*, *Précis du droit administratif*, Paris 2004, s. 288–289.

⁷ *J. Fialaire, E. Mondielli, A. Graboy-Grobescio*, *Libertés*, s. 498.

wiedza o faktach i naturze spraw publicznych umożliwia i racjonalizuje uczestnictwo obywateli w polityce⁸.

Do drugiej połowy XX w. we Francji panowała, typowa także dla innych państw⁹, zasada tajemnicy administracyjnej (kultura sekretu)¹⁰. Zrodzona w warunkach *ancien régime'u*, przetrwała jako „naturalna” cecha funkcjonowania administracji do lat 70. poprzedniego stulecia. System polityczno-administracyjny Francji przez długie lata był tak zorganizowany, aby utrzymywać podmioty administrowane na dystans wobec jego funkcjonariuszy. Politycy, rozliczani przez obywateli w trakcie wyborów, w czasie trwania kolejnych kadencji cieszyli się znaczną autonomią. Aby ją zachować i nie dostarczać argumentów swoim politycznym adwersarzom, starali się skutecznie blokować swobodny przepływ informacji. Administracja z kolei, i tak niedostępna ze względu na niezwykle silną biurokratyczną strukturę, także była zainteresowana tym, by utrzymywać w tajemnicy swoje działania, a szczególnie ich motywy. Powołując się na ochronę interesu publicznego, mogła blokować informacje służące jej do sprawowania kontroli nad administrowanymi (osobami fizycznymi i prawnymi) i utrzymania swoiście pojętego monopolu kompetencyjnego¹¹. Brak transparentności gwarantował w istocie więcej władzy i pozwalał unikać ewentualnej krytyki¹². Taka linia postępowania znajdowała potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Stawiało to przez długi czas pod znakiem zapytania problem gwarancji praw podmiotów, które podlegały kompetencji organów administracyjnych.

System ten nie był jednak całkowicie szczelny i można znaleźć w literaturze przedmiotu przykłady na to, że organy władzy publicznej zobowiązane były do udostępniania określonych informacji. Za ilustrację posłużyć może wydawanie od 1631 r. dziennika „La Gazette” – pisma początkowo zawierającego ogólne informacje o życiu dworu francuskiego oraz o wydarzeniach za granicą, a w 1762 r. przekształconego w „La Gazette de France” o podtytule „Oficjalny organ Rządu Królewskiego”. Periodyk ten uznaje się dziś za

⁸ T. Stawecki, Jawność jako wartość prawna, *Studia Iuridica* 2004, t. XLIII, s. 216–217.

⁹ Tytułem przykładu por. D. Vincent, *The Culture of Secrecy: Britain, 1832–1998*, Oxford 1998, s. 9–18 oraz cyt. tam literatura.

¹⁰ Y. Poirmeur, *Transparence et secret administratif dans le débat politique*, [w:] J. Chevallier (red.), *Information et transparence administratives*, PUF 1988.

¹¹ „Administracja posiada ogólną kompetencję do jednostronnego działania w celu ochrony interesu publicznego, co oznacza, że posiada kompetencję do podejmowania, w tymże celu, decyzji, które «się narzucają» (wedle określenia zaczerpniętego z orzecznictwa)” – R. Chapus, *Droit administratif général*, Paris 1999, s. 448.

¹² Y. Poirmeur, *Transparence*, s. 183.

poprzednika aktualnego Dziennika Urzędowego Republiki Francuskiej¹³. Z kolei ustawa z 7 Messidora roku II otwierała bez ograniczeń każdemu obywatelowi dostęp do archiwów publicznych (prawo to zostało ograniczone pod koniec XIX w. wprowadzeniem okresów, w których udostępnienie dokumentów złożonych w archiwum nie było możliwe¹⁴).

Na poziomie władzy lokalnej ustaliła się praktyka wywieszania obwieszczeń w merostwach oraz prowadzenia dostępnych dla publiczności repozytoriów decyzji podejmowanych przez organy lokalne¹⁵. Na ogół jednak prawo dostępu do konkretnych dokumentów i warunki, na jakich mogło ono być zrealizowane musiało być wyraźnie przewidziane w konkretnym akcie normatywnym¹⁶. Pierwsze takie regulacje pochodzą z 1884 r. – art. 58 ustawy prawo miejskie gwarantował każdemu mieszkańcowi lub podatnikowi możliwość żądania okazania na miejscu lub sporządzenia kopii sprawozdań z posiedzeń rady miejskiej, budżetu czy uchwał prawa miejscowego. Każdy mógł też opublikować na własną odpowiedzialność otrzymane dokumenty¹⁷. Wyprzedzając dalsze rozważania, trzeba jednak wskazać, że do dziś dominującym we Francji modelem dostępu do informacji jest droga wnioskowa: jest to raczej prawo domagania się udostępnienia informacji, a nie obowiązek ich publikacji, który obciążałby władzę publiczną.

Lata 70. XX w. przyniosły oczekiwaną zmianę: zasada sekretu administracyjnego została uchylona na rzecz zasady transparentności. Przemianie filozofii działania państwa towarzyszyły istotne zmiany doktrynalne, normatywne i instytucjonalne. Podstawowym zadaniem państwa w sferze administracyjnej stało się nadanie nowego charakteru relacjom z podmiotami administrowanymi¹⁸. Jednym z rozwiązań przyjętych w tym okresie było

¹³ <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/modernisation/attentes-usagers/comment-ameliorer-transparence-administration.html>; na temat zasad ogłaszania we Francji przepisów powszechnie obowiązujących zob. A. Szpor, Dostęp do informacji o prawie we Francji, [w:] G. Szpor (red.), Modele dostępu do informacji o prawie, Warszawa 2014, s. 170–171.

¹⁴ J. Laveissière, L'accès aux documents administratifs, [w:] Information et transparence administratives, Presses Universitaires de France, Paris 1988, s. 12.

¹⁵ <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/modernisation/attentes-usagers/comment-ameliorer-transparence-administration.html>.

¹⁶ Rapport Senatu z 5.6.2014 r., Rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur l'accès aux documents administratifs et aux données publiques, C. Bouchoux, Nr 589 (dalej: Rapport Senatu), s. 30.

¹⁷ La loi municipale z 5.4.1884 r. to jedna z dwóch najważniejszych ustaw określających organizację samorządu terytorialnego (wspólnot terytorialnych) na poziomie gminy. Tekst ustawy dostępny jest na stronach Francuskiej Biblioteki Narodowej: <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5455300x/f35.zoom>.

¹⁸ Zadanie takie podkreślane jest jako zasadnicze w większości podręczników do prawa administracyjnego jeszcze w latach 90. Por. tytułem przykładu: R. Chapus, Droit administratif, s. 454; G. Dupuis, M.-J. Guédon, Droit administratif, Paris 1993, s. 20. Zmiana dostrzegalna jest także w warstwie semantycznej, uwidocznionej w tytułach ustaw uchwalonych od lat 70. – „administrowany” zostaje w nich zastąpiony kolejno „użytkownikiem”, a następnie „obywatelem”.

wprowadzenie do systemu prawa francuskiego nowego rodzaju instytucji państwowych, tzw. niezależnych organów administracji (*autorités administratives indépendantes*, w skrócie AAI). Pierwszą z tych instytucji był powołany w 1973 r. francuski ombudsman, czyli Mediator Republiki¹⁹, którego zadaniem było rozpatrywanie skarg podmiotów administrowanych na funkcjonowanie administracji państwowej, samorządu terytorialnego, zakładów publicznych i wszelkich innych instytucji, którym powierzono zadania publiczne²⁰. Kolejne organizmy tego typu, utworzone drogą ustawową w 1978 r. to dwie komisje – Państwowa Komisja do spraw Informatyki i Wolności (dalej: CNIL) oraz Komisja Dostępu do Dokumentów Administracyjnych (dalej: CADA) – których zakres zadań wiąże się bezpośrednio z realizacją we Francji prawa do informacji i ochrony danych osobowych przed zagrożeniami wynikającymi z możliwości ich przechowywania i przetwarzania za pomocą Internetu.

Autorités administratives indépendantes to instytucje państwowe regulujące i zapewniające harmonijne funkcjonowanie tych wyspecjalizowanych sektorów życia społecznego i gospodarczego, w które administracja centralna nie chce ingerować bezpośrednio²¹. Działalność tego rodzaju organizmów jest jednym z rozwiązań, które współczesne systemy prawne wykorzystują m.in. w celu ochrony praw i wolności człowieka (wolności publicznych). Chodzi tu o rozmaite komisje, komitety, rady lub agencje o charakterze niezależnym w płaszczyźnie funkcjonalnej, a czasem także finansowej, od organów władzy publicznej. We Francji wyodrębnienie grupy AAI jako oddzielnej kategorii instytucji prawnych zawdzięczamy doktrynie. Trzy podstawowe obszary interwencji AAI to właśnie prawa administrowanych, swoboda wypowiedzi i wolności ekonomiczne. Większość z omawianych instytucji, w celu skuteczniejszego wypełniania tej misji, jest wyposażona w odpowiednie środki prawne. Dzięki nim, regulacyjne kompetencje AAI pozwalają na objęcie kontrolą wspomnianych dziedzin życia społecznego, na narzucenie ich aktorom określonych zasad postępowania i utrzymanie równowagi interesów i dóbr partnerów społecznych

¹⁹ Zob. ustawa z 3.1.1973 r. ustanawiająca Mediatora Republiki (Loi n°73-6 du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur de la République).

²⁰ Por. K. Wojtyczek, hasło Mediator Republiki (Médiateur de la République), [w:] A. Machowska, K. Wojtyczek (red.), Prawo francuskie, Kraków 2005, s. 42.

²¹ <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/organisation/etat/aai/qu-est-ce-qu-autorite-administrative-independante-aa.html>.

konkretnego sektora. Niezależność gwarantuje im fakt usytuowania poza hierarchią administracyjną²².

Uregulowanie stosunków obywateli z administracją i uchylenie potwierdzonej regularnym orzecznictwem administracyjnym zasady tajemnicy dokumentów²³ przyczyniło się do powołania komisji konsultacyjnej ds. koordynacji dokumentacji administracyjnej pod przewodnictwem radcy stanu *F. de Baecque*. Raport z prac tego gremium oraz raport komisji powołanej do promowania dostępu do dokumentów administracyjnych sprzyjały przyspieszeniu prac nad regulacjami ustawowymi w tych kwestiach²⁴. Jednocześnie, wskutek podejmowanych przez państwo prób pozbawionego podstawy ustawowej gromadzenia i przetwarzania informacji o osobach fizycznych, pojawiła się konieczność unormowania kwestii ochrony danych osobowych w sytuacji upowszechnienia się cyfrowych narzędzi ich gromadzenia, przetwarzania i przechowywania.

Na fali zmian, w jednym roku uchwalono dwie najważniejsze, obowiązujące do dziś (choć po licznych nowelizacjach) ustawy, dotyczące szeroko pojętego prawa do jawności działania władz publicznych i innych podmiotów, uzupełnione następnie regulacjami o różnej mocy wiążącej. Chronologiczne zestawienie kolejnych aktów normatywnych wygląda następująco:

- 1) ustawa z 6.1.1978 r. o informatyce, zbiorach danych i wolnościach (*Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés*) – dalej: ustawa CNIL;
- 2) ustawa z 17.7.1978 r. o usprawnieniu stosunków między administracją a społeczeństwem oraz innych regulacjach natury administracyjnej, socjalnej i podatkowej (*Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal*) – ustawę tę należy uznać za ustawę wiodącą w zakresie normowania we Francji prawa do informacji, trzeba jednak mieć na uwadze ograniczony zakres przedmiotowy sformułowanego w niej upoważnienia, które dotyczy tylko swobodnego dostępu do dokumentów administracyjnych oraz prawa do ponownego wykorzystania informacji w nich zawartych (dalej: ustawa CADA);

²²²² Więcej na temat charakterystyki tych instytucji zob. w: *T. Chauvin*, Reforma instytucji ombudsmana we Francji, [w:] *M. Aleksandrowicz, A. Jamróż, L. Jamróż* (red.), *Demokratyczne państwo prawa. Zagadnienia wybrane*, Białystok 2014, s. 163–172.

²³ Por. raport Senatu, s. 30.

²⁴ Raport Senatu, s. 30, przypis 5.

- 3) ustawa z 3.1.1979 o archiwach publicznych (*Loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives*), stanowiąca obecnie część Kodeksu dziedzictwa²⁵;
- 4) ustawa z 11.7.1979 r. o uzasadnianiu aktów administracyjnych i poprawie relacji między administracją i społeczeństwem (*Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public*);
- 5) ustawa z 12.4.2000 r. o prawach obywateli w ich relacjach z administracją (*Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations*), która uzupełniła i zmodyfikowała w znacznym zakresie wcześniej wymienione regulacje, rozciągając kompetencje CADA na dokumenty elektroniczne zawierające dane osobowe, wprowadzając uproszczony model procedury dostępu do dokumentów oraz wprowadzając transparentność w kwestii danych urzędnika podejmującego decyzję w sprawie (wcześniej kwestię tę regulował dekret z 28.4.1983 r.);
- 6) ordonans z 6.6.2005 r. o swobodzie dostępu do dokumentów administracyjnych i ponownym wykorzystaniu informacji publicznych (*ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques*);
- 7) dekret z 30.12.2005 r. zawierający przepisy wykonawcze do ustawy CADA (*Décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005 relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, pris pour l'application de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978*).

II. *Transparency, openness, disclosure* – relacja pojęć w prawie francuskim

Pobieżna analiza historyczno-prawna oraz przegląd najważniejszych aktów prawnych obowiązujących w przedmiocie regulacji zasady jawności (transparentności) i zakresu prawa do informacji we Francji nie dają jasnej odpowiedzi w kwestii ich precyzyjnego rozumienia, które byłoby dodatkowo podzielane w doktrynie. Nie całkiem wyraźnie rysuje się także w prawie francuskim relacja między pojęciami *transparency*, *openness* i *disclosure* oraz problem znaczenia, jakie mają one dla prawa obywateli do informacji. Dominuje stanowisko, w świetle którego prawo dostępu do dokumentów administracyjnych stanowi jeden z najistotniejszych elementów szerszego zakresowo prawa do jawności działania władzy

²⁵ <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074236>, data pobrania 26.6.2015 r.

publicznej. Należy zaznaczyć, że zasada jawności (*transparance*) jest pojęciem zarówno języka prawniczego, jak i prawnego. Sposoby normowania zasady jawności w obowiązujących ustawach umożliwiają jej bardzo szeroką interpretację.

Aktem, którego *ratio legis* dotyczy jawności działań państwa skorelowanych z odpowiednimi obowiązkami władz publicznych jest ustawa z 11.7.1979 r. o uzasadnianiu aktów administracyjnych i poprawie relacji między administracją i społeczeństwem. Wylicza się w niej szczegółowo przypadki decyzji administracyjnych wymagających uzasadnienia (przy czym chodzi w zasadzie wyłącznie o sytuacje, gdy decyzja taka jest niekorzystna dla osoby fizycznej lub prawnej). W ustawie tej nie pojawia się jednak *expressis verbis* odwołanie do zasady jawności. Znajdujemy je dopiero w ustawie z 12.4.2000 r. o prawach obywateli w ich relacjach z administracją, tyle że wpisanych w bardzo określony kontekst – jawności danych urzędnika prowadzącego sprawę (jest ona opatrzona przymiotnikiem „administracyjna”) oraz transparenacji finansowej administracji (udzielonych subwencji, czy budżetów administracji poszczególnych szczebli).

Nowe światło na sposób ujmowania zasady jawności i jej szczególną funkcję w życiu publicznym rzucają ustawy (organiczna i zwykła) uchwalone w 2013 r., określające w tytule swój przedmiot jako jawność życia publicznego: *loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique* oraz *loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique*. Regulacje te dotyczą zarówno podstawowych zasad deontologii życia publicznego (godności, uczciwości, rzetelności), jak i bardziej konkretnych kwestii, w tym składania deklaracji majątkowych przez funkcjonariuszy publicznych (członków rządu, przedstawicieli władz pochodzących z wyborów) czy gwarancji niepołączalności stanowisk i zapobiegania konfliktowi interesów. Rząd francuski deklaruje, że w imię realizacji zasad transparenacji na pierwszym planie stawiać będzie ochronę interesu publicznego. Tylko w ten sposób można bowiem przywrócić zaufanie społeczeństwa do władzy²⁶. Realizacji tego zadania w planie instytucjonalnym sprzyjać ma ustanowienie Wysokiego organu do spraw jawności w życiu publicznym [*Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)*]. Nieskuteczność walki z korupcją wśród osób odpowiedzialnych za państwo i ograniczony zakres oddziaływania środków prawnokarnych spowodował konieczność przełożenia akcentu na działania o charakterze

²⁶ <http://www.gouvernement.fr/action/la-moralisation-et-la-transparence-de-la-vie-publique>, data pobrania 28.6.2015 r.

prewencyjnym, których skutkiem ma być podniesienie standardów życia publicznego i przestrzeganie w jego ramach zasad uczciwości²⁷.

Pojęcie „otwartości” (*openness*) w kontekście realizacji prawa do informacji jest głównym hasłem rozpoczętego w 2011 r. programu mającego na celu znaczące poszerzenie dostępu do danych publicznych (projekt „*open data*”). Ze względu na istotną wagę tego programu dla prowadzonych tu rozważań poświęcona mu zostanie odrębna część opracowania.

§ 2. Prawo do informacji w rozumieniu ustawy CADA

I. Zakres, charakter i przedmiot prawa do informacji

Informacja w najszerszym znaczeniu oznacza wiadomość o czymś lub zakomunikowanie czegoś²⁸: podanie informacji publicznie czyni ją komunikowalną osobom trzecim. W opinii doktryny, na określone w art. 1 oraz w art. 10 ustawy CADA prawo do informacji składają się: 1) co do warunków podmiotowych: możliwie najszersze zdefiniowanie beneficjenta tego prawa oraz brak konieczności wykazania interesu w dostępie do informacji; 2) w ujęciu materialnym: zestaw ustawowo określonych środków umożliwiających dostęp do posiadanych przez państwo informacji, a także szerokie możliwości odwołania się od decyzji odmownej w tej kwestii, w tym o instytucji sytuujących się poza modelem sądowo-administracyjnym²⁹.

Artykuł 1 ust. 1 ustawy dostępowej głosi „Prawo każdej osoby do informacji jest określone i gwarantowane przez przepisy rozdziału I, II i IV niniejszego tytułu w zakresie, w jakim dotyczy swobody dostępu do dokumentów administracyjnych”. Sformułowaniem tym ustawodawca ogranicza zakres przyznanego jednostce prawa do informacji jedynie do możliwości uzyskania treści konkretnych dokumentów o charakterze administracyjnym, co narzuca wartość odnotowania ograniczenie przedmiotowe. W świetle przyjętych w ustawie rozwiązań istotne wydaje się także ustalenie, z jakiego rodzaju prawem podmiotowym mamy do czynienia. Literatura francuska wskazuje na teoretyczne rozróżnienie na prawo w znaczeniu pozytywnym (*droit-créance*) i wolność prawnie chronioną (*droit-liberté*) – wybór

²⁷ Więcej na temat motywów towarzyszących wprowadzaniu tych regulacji oraz przebiegu prac legislacyjnych zob. na stronie: <http://www.hatvp.fr/historique/>.

²⁸ Słownik języka polskiego, <http://sjp.pwn.pl/sjp/informacja;2466189>, data pobrania 28.6.2015 r.

²⁹ . *Fialaire, E. Mondielli, A. Graboy-Grobescio, Libertés*, s. 499.

między nimi decyduje o efektywności w korzystaniu z określonej prawem możliwości działania. Przyznane podmiotowi prawo w znaczeniu pozytywnym to inaczej roszczenie o spełnienie świadczenia przewidzianego w akcie normatywnym. Prawo to wynika ze szczególnie pojętego stosunku dwustronnego: jedna strona jest uprawniona do świadczenia, a druga jest zobowiązana je spełnić. W przypadku wolności – najogólniej – władza publiczna ma obowiązek powstrzymywania się od ingerencji w swobodę działań jednostki³⁰. Nie należy jednak postrzegać tego podziału jako czystego i rozłącznego, gdyż także realizacja praw osobistych i politycznych, mających w większości przypadków charakter praw wolnościowych (negatywnych), wymaga niekiedy określonej aktywności państwa³¹.

Zgodnie z analizowanym przepisem ustawy CADA, prawo informacyjne jednostki sprowadza się do „**swobody dostępu do dokumentów administracyjnych**”, należy je więc rozumieć jako wolność prawnie chronioną³². Swoboda dostępu ograniczona jest zarazem formalną koniecznością podjęcia przez podmiot administrowany określonych działań w celu uzyskania treści zawartych w dokumentach, a zadaniem administracji jest, co do zasady, tylko reagowanie na tego typu wnioski. W świetle obecnych rozwiązań, obowiązek umieszczania na odpowiednich stronach internetowych dotyczy jedynie niewielkiej części dokumentacji (zob. art. 7 ustawy CADA w zw. z rozdz. 3 dekretu z 30.12.2005 r.). W przypadku pozostałych funkcjonuje tryb wnioskowy. Użyte w ustawie pojęcie „dostępu” oznacza techniczną lub fizyczną (np. dostania się do określonego miejsca) jak również intelektualną (np. uzyskania informacji, dojścia do kogoś, zetknięcia się z kimś czy korzystania z czegoś) możliwość dotarcia do poszukiwanej rzeczy³³. Jak zauważa *F. Rangeon*, taka interpretacja omawianej wolności może wpływać na jej efektywność, gdyż konstrukcja dostępu zakłada jego stopniowalność, a w konsekwencji relatywność³⁴.

Dokumenty administracyjne (art. 1 ust. 2) to dokumenty wytworzone przez administrację lub otrzymane przez nią (w tym od osób prywatnych) w ramach wykonywania

³⁰ Por. *L. Wiśniewski*, Prawo a wolność człowieka – pojęcie i konstrukcja prawna, [w:] *L. Wiśniewski* (red.), Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona, Warszawa 1997, s. 58.

³¹ *L. Garlicki*, Polskie prawo konstytucyjne, Warszawa 2012, s. 86.

³² Tak *F. Rangeon*, L'accès à l'information administrative, [w:] *F. Rangeon i in.*, Information et transparence administrative, Paris 1988, s. 81; Inaczej przedstawia się formuła przyjęta przez ustawodawcę w ustawie o ochronie danych gromadzonych, przetrzymywanych i przetwarzanych drogą elektroniczną: art. 38, 39 i 40 ustawy CNIL, która przyznaje „każdej osobie fizycznej”, kolejno, prawo dostępu, rektyfikacji danych będących w posiadaniu podmiotów tworzących kartoteki oraz prawo do wniesienia sprzeciwu. Mamy tutaj do czynienia z prawem w znaczeniu pozytywnym.

³³ Słownik języka polskiego, <http://sjp.pwn.pl/sjp/;2453688>; *F. Rangeon*, L'accès, s. 82.

³⁴ *F. Rangeon*, L'accès, s. 82.

służby publicznej/usług publicznych (*service public*) przez państwo, wspólnoty terytorialne, inne podmioty prawa publicznego lub prywatnego, którym zlecono wykonywanie takich usług, niezależnie od daty ich powstania, miejsca przechowywania, ich formy i nośnika, na jakim są przechowywane (pismo, nagrania audio i wideo, forma cyfrowa, dane informatyczne). **Do dokumentów tych ustawa zalicza w szczególności** (nie jest to wyliczenie enumeratywne): dokumentację, raporty, studia, statystyki, instrukcje, okólniki, notatki i odpowiedzi ministrów, sprawozdania, protokoły, wytyczne, korespondencja, opinie, plany i decyzje. Orzecznictwo dołączyło do tej listy m.in.: petycje, nakazy zapłaty, analizy kontroli jakości wód, elektroniczną listę personelu zakładu publicznego, zdjęcie RTG z dossier pacjenta, zarejestrowane sesje terapii rodzinnej, ale także dokumenty związane z administracją wymiaru sprawiedliwości (np. udzielone zamówienia publiczne). **Do dokumentów administracyjnych nie zalicza się natomiast:**

- 1) dokumentów związanych z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości (wyroków, ekspertyz biegłych, wniosków o przyznanie pomocy prawnej z urzędu, zeznań stron i świadków itp.);
- 2) dokumentów przygotowanych przez administrację, ale wykorzystywanych przez sądy;
- 3) dokumentów dotyczących stanu cywilnego (właściwą regulacją jest art. 1061 kodeksu postępowania cywilnego); księgi metrykalne i stanu cywilnego mogą zostać udostępnione po 75 latach (art. L. 213-2 Kodeksu dziedzictwa);
- 4) dokumentów prywatnych (np. wewnętrzny regulamin przedsiębiorstwa przekazany inspektorowi pracy);
- 5) dokumentów parlamentarnych (wyłączenie na podstawie art. 1 ust. 3 ustawy CADA ze względu na poszanowanie zasady podziału władzy³⁵).

Należy podkreślić, że od czasu wprowadzenia tej regulacji w 1978 r., prawo dostępu do dokumentów (niezależnie od interpretacji systemowej uwzględniającej wybrane regulacje bloku konstytucyjnego) normowane jest ustawą i tylko ustawodawca może ewentualnie ograniczyć jego zakres. Rada Stanu uznaje je także za „fundamentalną gwarancję przyznaną obywatelom w celu realizacji wolności publicznych”³⁶. Zgodnie z przepisami ustawy, prawo dostępu do dokumentów administracyjnych w warstwie podmiotowej ujęte jest w sposób

³⁵ Kwestie dostępu do dokumentów parlamentarnych reguluje ordonans Nr 58-1100 z 17.11.1958 r. o działalności izb Parlamentu.

³⁶ Conseil d'Etat, 7/5 SSR, du 29 avril 2002, 228830, publié au recueil Lebon, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000008112306>, data pobrania 19.6.2015 r.

najszerzy z możliwych („każda osoba”), co oznacza, że przysługuje ono osobom fizycznym i prawnym, niezależnie od narodowości i miejsca zamieszkania czy siedziby. Do grona uprawnionych zalicza się także funkcjonariuszy publicznych³⁷. Wnioskodawca nie musi wykazywać żadnego interesu w realizacji tego prawa, nie ma też obowiązku uzasadnienia swojego wniosku ani wskazywania do czego informacje zawarte w dokumentach administracyjnych będą mu służyć. Z prawa tego można korzystać także, jeśli informacje konieczne są w sytuacji sporu prawnego, który prowadzi uprawniony. Na podmiocie uprawnionym ciąży jednak obowiązek wskazania we wniosku podstawowych informacji dotyczących żadanego dokumentu. Ustawa wyłącza możliwość udzielania przez administrację informacji, a tym bardziej możliwość przygotowania na żądanie wnioskodawcy dokumentu, o który występuje. Inaczej niż ma to miejsce w przypadku informacji o środowisku (por. niżej) konieczny jest przynajmniej ogólny opis dokumentu, który chce się uzyskać³⁸.

Artykuł 3 ustawy CADA stanowi, że z wyłączeniem przepisów ustawy z 6.1.1978 r. o informatyce, plikach i wolnościach w zakresie, w jakim dotyczą z informatyzowanych danych osobowych każdy ma prawo znać informacje zawarte w dokumencie administracyjnym, który zawiera decyzję dla niego niekorzystną; na wniosek takiej osoby, jego stanowisko w kwestii takiej decyzji ma być obowiązkowo dołączone jako aneks do tego dokumentu. Administracji nie wolno używać dokumentów administracyjnych, wobec których nie zastosowano niniejszej procedury (art. 3 ust. 3 ustawy CADA). Przepisem tym uszczuplono więc kompetencje Państwowej komisji ds. informatyki i wolności na rzecz Komisji dostępu do dokumentów administracyjnych. Prawo dostępu nie obejmuje także dokumentów będących w posiadaniu przedstawicieli wolnych zawodów (lekarzy, notariuszy) oraz prywatnych przedsiębiorców (z wyjątkiem sytuacji, gdy świadczą oni usługi publiczne). Przy udostępnianiu dokumentów administracyjnych należy przestrzegać własności literackiej i artystycznej.

Wnioski o udostępnienie dokumentów administracyjnych, zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy CADA można składać do następujących podmiotów prawa publicznego: organów centralnych administracji państwa, wspólnot terytorialnych (regionów, departamentów i gmin), innych podmiotów prawa publicznego lub prywatnego, którym przekazano zadanie

³⁷ Raport Senatu, s. 32.

³⁸ Zwracają na to uwagę twórcy senackiego raportu – Raport Senatu, s. 33–34.

realizacji usług publicznych³⁹. Przypomnieć należy, że żądane dokumenty muszą mieć związek z wykonywaniem przez te podmioty funkcji administracyjnej (ustawa mówi tu o granicach wykonywania służby publicznej). Pojęcie *service public* we francuskim prawie ma bardzo głęboką tradycję – teoretykom prawa administracyjnego takim jak *Ch. Eisenmann* służyło ono wręcz do określania tożsamości prawa administracyjnego⁴⁰. Wiąże się je z działalnością władzy publicznej mającą na celu realizację interesu publicznego Narodu⁴¹. Wnosić z tego należy, że zagwarantowanie swobody dostępu do dokumentów wytworzonych lub otrzymanych przez administrację stanowi realizację takiego interesu. Przekazanie dokumentów administracyjnych do archiwów publicznych nie stanowi przeszkody do skorzystania z prawa dostępu do tych dokumentów (art. 2 ust. 6)

Tryb dostępu do dokumentów (wedle wyboru wnioskodawcy i w zakresie możliwości technicznych podmiotów zobowiązanych) reguluje art. 4 ustawy. Możliwe są w tym zakresie:

- 1) bezpłatna konsultacja na miejscu z wyjątkiem sytuacji, gdy nie pozwala na to sposób przechowywania dokumentu;
 - 2) uzyskanie dokumentu w formie kserokopii, za opłatą nieprzekraczającą ceny kserokopii na warunkach przewidzianych w dekrete;
 - 3) uzyskanie dokumentu pocztą elektroniczną; bez opłat jeżeli dokument jest dostępny w formie elektronicznej
- (maksymalna wysokość opłat: 0,18 euro za stronę, 1,83 euro za inny nośnik danych i 2,75 euro za CD).

II. Ograniczenia dostępu do dokumentów administracyjnych

Ustawa z 17.7.1978 r. przewiduje różne rodzaje ograniczeń w dostępie do dokumentów administracyjnych. Niektóre dotyczą wyłączenia określonych dokumentów z jakiegokolwiek formy dostępu, inne przewidują możliwość udostępnienia dokumentu pod

³⁹ Podmioty prawa prywatnego, które w ramach swoich zadań dysponują dokumentami administracyjnymi muszą spełniać określone warunki: cele statutowe korespondują z misją administracji, otrzymują subwencje z budżetu, administracja publiczna sprawuje nad nimi kontrolę. Do takich organizmów doktryna zalicza np. fundusze ubezpieczeń społecznych czy szkoły prywatne zawierające umowy z państwem.

⁴⁰ *G. Timsit*, Science juridique et science politique chez Charles Eisenmann, [w:] La pensée de Charles Eisenmann, Journées d'études, Strasbourg, 27–28 septembre 1985, Paris 1986, s. 19.

⁴¹ *R. Chapus* oprócz realizacji interesu publicznego, w pojęciu służby publicznej postrzega warunek legitymizacji działania administracji w ogóle – por. *R. Chapus*, Droit, s. 547.

warunkiem ukrycia informacji mających w świetle ustawy charakter chroniony. Zgodnie z przepisami ustawy przewidziano kilka grup dokumentów, do których dostęp jest ograniczony lub wyłączony.

Do pierwszej grupy wyłączeń o charakterze ogólnym należą te wynikające ze szczególnego stanu lub charakteru dokumentu. Nie udostępnia się:

- 1) dokumentów już nieistniejących (zniszczonych, zagubionych, przekazanych innym organom administracji);
- 2) dokumentów nieukończonych (art. 2 ust. 2 i 3 ustawy CADA) – prawo do informacji nie obejmuje dokumentów wykorzystywanych w postępowaniu administracyjnym, gdy decyzja jest dopiero przygotowywana. Wyjątkiem są opinie, przewidziane w ustawach lub aktach wykonawczych, z uwzględnieniem których wydawana jest decyzja w związku z wnioskiem o wydanie decyzji indywidualnej kreującej prawa. Opinie te są udostępniane wnioskodawcy skoro tylko otrzyma je organ wydający decyzję. Jeśli do opinii nie dołączono uzasadnienia, w sytuacji decyzji negatywnej także ono musi być udostępnione wnioskodawcy. Jednak (art. 2 ust. 4) nie udostępnia się takich opinii w sytuacji, gdy administracja decyzją rozstrzyga o konkurujących ze sobą interesach wnioskodawców. Mogą one być udostępnione dopiero po wydaniu decyzji;
- 3) dokumentów podlegających rozpowszechnieniu publicznemu (art. 2 ust. 5) – obowiązkowej publikacji podlegają dyrektywy, instrukcje okólniki oraz odpowiedzi ministrów zawierające interpretację prawa obowiązującego albo opis przebiegu procedur administracyjnych. Stosowanie tego przepisu precyzuje dekret Rady Stanu wydany po zasięgnięciu opinii Komisji (CADA) – art. 7 ust. 1 i 4 ustawy. Podmioty wymienione w art. 1 ustawy zobowiązane do udostępniania dokumentów mogą upublicznić także inne dokumenty administracyjne, które wytwarzają lub otrzymują (dekret z 30.12.2005 r. – przede wszystkim drogą elektroniczną);
- 4) gdy dochodzi do nadużycia prawa do informacji (art. 9) – szczególnie w sytuacji gdy wniosków o udostępnienie jest dużo naraz, mają powtarzający się charakter lub są wnoszone systematycznie.

Drugą grupę stanowią wyłączenia o charakterze ogólnym motywowane przedmiotem dokumentu. Zgodnie z art. 6 I 1^o ustawy CADA nie udostępnia się:

- 1) opinii Rady Stanu i sądów administracyjnych;
- 2) dokumentów Trybunału Obrachunkowego wymienionych w art. 141-10 kodeksu sądownictwa finansowego;

- 3 dokumentów regionalnych izb obrachunkowych wymienionych w art. 241-6 kodeksu sądownictwa finansowego;
- 4) dokumentów opracowanych lub przechowywanych przez Organ ds. Konkurencji w związku z prowadzonym przez niego dochodzeniem, śledztwem lub wydawaną decyzją;
- 5) dokumentów opracowanych lub przechowywanych przez Wysoki Organ ds. jawności życia publicznego w ramach zadań określonych w art. 20 ustawy Nr 2013-907 z 11.10.2013 r. o jawności życia publicznego;
- 6) dokumentów przygotowawczych do raportu w sprawie akredytacji zakładów zdrowotnych przewidzianych w art. L. 6113-6 kodeksu zdrowia publicznego;
- 7) dokumentów przygotowawczych do raportu w sprawie akredytacji personelu służby zdrowia przewidzianych w art. L. 1414-3-3 kodeksu zdrowia publicznego;
- 8) raportów z audytów zakładów zdrowotnych wymienionych w art. 40 ustawy Nr 2000-1257 z 23.12.2000 r. o finansowaniu ubezpieczenia społecznego na 2001 r.;
- 9) dokumentów, które dotyczą egzekucji umowy dostawy usług realizowanej na rzecz jednej lub kilku określonych osób.

Ze względu na chroniony interes nie udostępnia się dokumentów, których udostępnienie mogłoby naruszyć:

- 1) tajemnice obrad rządu lub innych organów władzy wykonawczej (ale tylko w zakresie, w jakim dotyczą one bezpośrednio decyzji politycznych – np. protokoły z posiedzeń rad i komitetów obrony);
- 2) tajemnice państwowe z zakresu obrony narodowej (np. plan bezpieczeństwa Vigipirate czy rozmieszczenie instalacji wojskowych);
- 3) tajemnice związane z prowadzoną przez Francję polityką zagraniczną (np. analizy sytuacji międzynarodowej, polityka Francji wobec uchodźców);
- 4) bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo publiczne albo bezpieczeństwo osób⁴² (np. ogólne wskazówki postępowania z przypadkami dzieci wciągniętych przez sekty czy transport więźniów);
- 5) kwestie dotyczące instrumentów finansowych (monetarne i kredytu publicznego);

⁴² Ograniczenie w postaci bezpieczeństwa osób zostało wprowadzone do ustawy CADA ustawą Nr 2013-907 z 11.10.2013 r. w celu potwierdzenia stanowiska Komisji wypracowanego w doktrynie. Zwraca się uwagę, że organom administracji odebrano możliwość swobodnej oceny w ochronie tego interesu, tak jak miało to miejsce w pierwotnej wersji ustawy – por. *J. Fialaire, E. Mondielli, A. Graboy-Grobescio, Libertés*, s. 503.

- 6) przebieg procedur rozpoczętych przez sądami albo postępowanie przygotowawcze, poza przypadkami, w których zgody na udostępnienie takich informacji udzieli kompetentny organ;
- 7) postępowanie w sprawach karnoskarbowych i celnych (np. plan walki z oszustwami podatkowymi);
- 8) inne tajemnice chronione ustawą lub prawem międzynarodowym (np. skargi składane do inspektorów pracy, informacje zgromadzone przez dziennikarzy).

Ostatnia grupa to ograniczenia określone w literaturze jako wyłączenia podmiotowe względne. Obejmuje ona dokumenty administracyjne:

- 1) związane z ochroną życia prywatnego (np. data urodzenia, wiek, miejsce urodzenia, adres zamieszkania, numer telefonu, wykształcenie, sytuacja majątkowa, przynależność polityczna i religijna, ale także fakt posiadania broni czy psa należącego do niebezpiecznej rasy); szczególnym przypadkiem jest ochrona życia prywatnego funkcjonariuszy publicznych (*agents publics*) – obywatele mają bowiem prawo znać adres administracji, status, wykonywane funkcje, zajmowany szczebel w administracji itp.⁴³;
- 2) dotyczące tajemnicy lekarskiej (informacje o charakterze medycznym są udostępniane zainteresowanemu, według jego wyboru, bezpośrednio lub za pośrednictwem wskazanego przez niego lekarza, z poszanowaniem art. L. 1111-7 kodeksu zdrowia publicznego);
- 3) zawierające ocenę lub sąd wartościujący dotyczący osoby fizycznej, wskazanej imiennie lub łatwej do zidentyfikowania;
- 4) przedstawiające zachowanie jakiejś osoby, w sytuacji, w której ujawnienie tego zachowania mogłoby przynieść jej szkodę;
- 5) w przypadku osób prawnych ograniczenie dotyczy tajemnicy handlowej lub przemysłowej (chodzi tu o trzy kategorie danych, które wypracowała w ramach udzielanych opinii CADA oraz Rada Stanu w swoim orzecznictwie: procedury produkcyjne, informacje gospodarcze i przemysłowe, np. zyski apteki oraz tajemnice strategii handlowej).

W kwestii ograniczeń natury ogólnej, ustanawiających wyłączenie określonych dokumentów administracyjnych z zakresu prawa dostępu ze względu na chroniony interes należy zauważyć, że prawo francuskie wprowadza do ustawy katalog interesów zbliżony do zawartego w Rekomendacji R (2002) 2 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich Rady Europy z 21.2.2002 r. w sprawie dostępu do dokumentów urzędowych oraz w Konwencji z

⁴³ Na gruncie regulacji obowiązujących w Polsce kwestię tę interpretuje się podobnie – A. Gryszczyńska, Podstawy prawne ograniczeń jawności w Polsce, [w:] G. Szpor (red.), Jawność i jej ograniczenia. Struktura tajemnic, Warszawa 2014, s. 38.

Tromsø (choć Francja jeszcze jej nie podpisała)⁴⁴. Przepis art. 6 zawierający listę ograniczeń od czasu uchwalenia ustawy CADA w 1978 r. był nowelizowany osiem razy. Zmiany polegały głównie na poszerzaniu listy dokumentów wyłączonych z możliwości udostępnienia. Ostatnia zmiana włączyła w zakres szczególnej ochrony (tajemnicy) dokumenty wytworzone i otrzymane przez Wysoki organ do spraw jawności życia publicznego na podstawie ustawy Nr 2013-907 z 11.10.2013 r. o jawności życia publicznego. Kategorycznie sformułowana dyspozycja w postanowieniach art. 6 wskazuje, że w prawie francuskim w większości przypadków administracja nie dokonuje ani testu szkody ani testu ważenia interesów, ponieważ ustawa nie umożliwia jej podejmowania decyzji o udostępnieniu. Jak można zauważyć, zmiany szły w tym kierunku, by w niektórych sprawach (np. w kwestii bezpieczeństwa osób) odebrać wręcz administracji możliwość przeprowadzenia testu ważenia interesów początkowo przewidzianego do zastosowania.

Jednak wyłączenie dostępu do dokumentów zawierających informacje wymienione w art. 6 ustawy CADA nie ma charakteru absolutnego, a przynajmniej nie w przypadku większości chronionych interesów i dóbr. Przepisy art. 6 ust. III przewidują, że jeśli wniosek dotyczy dokumentu zawierającego informacje, które nie mogą zostać udostępnione, ale jest możliwe ich zasłonięcie lub odłączenie, dokument jest udostępniany po zasłonięciu lub odłączeniu tych informacji. Jeśli nie jest to możliwe – cały dokument uznany jest za niemożliwy do udostępnienia. Poza tym dokumenty niepodlegające udostępnieniu w świetle przedstawionych przepisów stają się udostępnialne w terminie i na warunkach określonych przez art. L. 213 -1 i L. 213-2 kodeksu dziedzictwa, czyli po przeniesieniu ich do archiwów publicznych⁴⁵. Ze względu na wprowadzone terminy konsultacji, wymagające w niektórych przypadkach 100 lat, przepis ten ma charakter przepisu szczególnego wobec zagwarantowanej w art. L. 213-1 pełnej dostępności zasobów archiwów publicznych. Nie dotyczy to jednak dokumentów, których udostępnienie mogłoby pociągnąć za sobą rozpowszechnienie

⁴⁴ Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, dostępny <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/205.htm>, data pobrania 18.06.2015; por. także A. Piskorz-Ryń, Weryfikacja zgodności, *passim*.

⁴⁵ Przepisy art. L. 213-2 ustanawiają m.in. następujące okresy poprzedzające pełną dostępność dokumentów zgromadzonych w archiwach: 25 lat w przypadku dokumentów dotyczących tajemnicy obrad rządu, tajemnicy monetarnej i kredytu publicznego, czy tajemnicy handlowej i przemysłowej; 50 lat w przypadku dokumentów dotyczących interesów obrony narodowej, interesów Francji w ramach prowadzonej polityki zagranicznej, bezpieczeństwa państwa, bezpieczeństwa publicznego i bezpieczeństwa osób, ochrony życia prywatnego; 75 lat w przypadku ankiet policyjnych, aktów urodzenia i małżeństwa czy tajemnicy statystyk w przypadku, gdy dane zbierane były za pomocą kwestionariuszy dotyczących faktów i zachowań o charakterze prywatnym; 100 lat – w przypadku jeżeli dokumenty objęte 75-letnim wyłączeniem z udostępnienia dotyczą osoby niepełnoletniej.

informacji pozwalających na rozpoznanie, wyprodukowanie, użycie lub lokalizację rozmieszczenia broni jądrowej, biologicznej, chemicznej albo jakiegokolwiek innej, która wywołuje bezpośrednio lub pośrednio podobny stopień zniszczeń. Tutaj wyłączenie ma charakter absolutny.

Przed upływem terminów wyliczonych w art. L. 213-2 i z pominięciem wskazanych warunków, na udostępnienie tych dokumentów można jednak wyrazić zgodę zgodnie z przepisami art. L. 213-3 kodeksu dziedzictwa. Podstawą jest w tym wypadku przeprowadzenie testu ważenia interesów: art. L. 213-3 ust. I stanowi, że można udostępnić dokumenty w sytuacji, gdy interes wynikający z ich udostępnienia nie prowadzi do nadmiernego (*excessive*) naruszenia interesów chronionych ustawą CADA. Prawo to wykonuje się zgodnie z przepisami ustawy z 25 ventôse XI roku o organizacji notariatu, po uzyskaniu zgody organu, od którego pochodzą złożone w archiwach dokumenty. Czas oczekiwania na ich udostępnienie nie może przekroczyć 2 miesięcy od daty złożenia wniosku. Artykuł 213-3 ust. II zezwala także samej administracji na podjęcie decyzji o wcześniejszym otwarciu zasobów lub części zasobów archiwów publicznych.

§ 3. Prawo do ponownego wykorzystania informacji publicznej

Prawo do ponownego wykorzystania informacji publicznej zostało wprowadzone do ustawy CADA w drodze nowelizacji przeprowadzonej ordonanssem z 6.6.2005 r. Była ona wynikiem transpozycji dyrektywy 2003/98/WE z 17.11.2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. W aspekcie wykonawczym zmienioną ustawę uzupełniły dekrety: z 30.12.2005 r. i z 26.5.2012 r.⁴⁶ Ustawa gwarantuje każdemu (zakres podmiotowy prawa określonego w art. 10 ustawy jest równie szeroki jak w przypadku dostępu do dokumentów administracyjnych) prawo do ponownego wykorzystania informacji publicznych posiadanych przez administrację, pod warunkiem poszanowania przewidzianych w przepisach ograniczeń i zasad. Prawo to nie figurowało w pierwotnym tekście ustawy z 1978 r., którego art. 10 miał wymowę odwrotną: wyłączał, dla osób uprawnionych do dostępu do dokumentów administracyjnych, jak również dla osób trzecich, możliwość

⁴⁶ Décret n° 2011-577 du 26 mai 2011 relatif à la réutilisation des informations publiques détenues par l'Etat et ses établissements publics administratifs, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024072772>, data pobrania 19.6.2015 r.

reprodukcji, rozpowszechniania i używania do celów handlowych udostępnionych dokumentów.

Informacjami publicznymi, zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy CADA są wyłącznie informacje zawarte w dokumentach wymienionych w art. 1; informacje publiczne są przedmiotem prawa do ponownego wykorzystania informacji (rozdz. II ustawy). W świetle przepisu art. 10 ust. 2 informacjami publicznymi nie są informacje zawarte w dokumentach:

- 1) których udostępnienie nie jest przedmiotem prawa dostępu do dokumentów zgodnie z art. 6 albo przepisami innych regulacji ustawowych, z wyjątkiem sytuacji, gdy są one upowszechniane publicznie;
- 2) wytworzone lub otrzymane przez osoby prawne publicznego wymienione w art. I w ramach wykonywania usług publicznych o charakterze przemysłowym lub handlowym (SPIC – *Service Public a caractère Industriel et Commercial*) lub EPIC (*Établissement Public á caractère Industriel et Commercial*)⁴⁷, Należą do nich m.in. SNCF, RATP, Państwowe Biuro Lasów, Opera Paryska, Komedia Francuska itp; osoba prywatna nie może złożyć wniosku o ponowne wykorzystanie informacji zawartej w dokumentach tych instytucji; nie ma natomiast przeszkód, by realizować wobec nich prawo dostępu do dokumentów administracyjnych;
- 3) objęte własnością intelektualną innych osób (z orzecznictwa CADA: zdjęcia wykonane z powietrza, stare fotografie);
- 4) takie, w przypadku których wnioskodawca musi przedstawić uzasadnienie wniosku lub interes, w związku z którym działa.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy CADA informacje zawarte w dokumentach wytworzonych lub otrzymanych przez organy administracji wymienione w art. 1, niezależnie od nośnika, mogą być wykorzystane przez każdego w celach innych niż administracyjne (usług publicznych), na potrzeby których dokumenty te zostały wytworzone lub otrzymane. Zasady ponownego wykorzystania informacji podlegają przepisom odrębnej części ustawy (Rozdziału II), nawet jeżeli informacje te były uzyskane w ramach wykonywania prawa dostępu do dokumentów administracyjnych regulowanego przez rozdz. I. Nie stanowi ponownego wykorzystania informacji w rozumieniu przyjętym w ustawie wymiana informacji publicznych między organami wymienionymi w art. 1 w celu wywiązania się z zadania udzielania usług publicznych. Zakłady i instytuty badawcze oraz instytucje kultury

⁴⁷ SPIC czy EPIC są to organizmy, które posiadają lub wytwarzają dokumenty w ramach usług publicznych o charakterze przemysłowym lub handlowym. Z grupy podmiotów udostępniających informacje wyłączone też organy administracji w ramach i działalności handlowej – Raport Senatu, s. 56.

ustalają odrębne od reżimu ustawowego zasady ponownego wykorzystania informacji (art. 11).

I. Ograniczenia ustawowe prawa do ponownego wykorzystania informacji

Warunki ustawy w odniesieniu do tej grupy informacji także są bardziej restryktywne, tak pod względem przedmiotowym, jak i proceduralnym, niż w odniesieniu do prawa określonego w art. 1. Ponowne wykorzystanie informacji może mieć miejsce pod warunkiem, że nie będą one zniekształcone ani przerobione i że ich sens nie zostanie wypaczony (*denaturé*). Obowiązkowe także jest podanie ich źródła oraz data ostatniej aktualizacji. Wszelkie odstępstwa od tej normy mogą mieć miejsce wyłącznie za zgodą administracji udostępniającej informacje (art. 12 ustawy CADA). Organ administracji zajmuje wobec wnioskodawcy pozycję autora informacji publicznej. Jako że informacja zawarta jest w dokumentach wytworzonych przez administrację, ochrona tej ostatniej ma tutaj kształt zbliżony do ochrony osobistych praw autorskich, niezależnie od tego, czy na ponowne wykorzystanie informacji udziela się licencji czy nie⁴⁸.

Co do zasady, dane o charakterze osobowym, które udostępnia się tylko zainteresowanym, nie mogą być wykorzystane przez osoby trzecie. Wyjątek stanowią dane dotyczące działalności personelu medycznego albo wyników egzaminów szkolnych lub konkursów. Zgodnie z art. 13 ustawy CADA, informacje publiczne zawierające dane osobowe mogą być wykorzystane z uwzględnieniem ochrony danych jedynie w kilku sytuacjach: albo jeśli osoba, której dotyczą wyrazi na to zgodę; albo organ posiadający te informacje da radę uczynić je anonimowymi; albo, jeśli nie uda się tego zrobić, gdy przepis ustawy lub rozporządzenia na to zezwala. Wykorzystanie informacji publicznych zawierających dane o charakterze osobowym regulowane jest przepisami ustawy z 6.1.1978 r. o informatyce, zbiorach danych i wolnościach. Tekst tej ustawy oraz tekst dyrektywy z 95/46/WE z 24.10.1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych⁴⁹ ustanawiają zasadę, zgodnie z

⁴⁸ Raport Senatu, s. 59.

⁴⁹ Dz.Urz. WE L Nr 281, s. 31.

którą dane osobowe po ich zebraniu nie mogą być przetworzone albo wykorzystane niezgodnie z celem⁵⁰.

Jak zauważa się w doktrynie, informacje publiczne są więc w świetle prawa przedmiotem ponownego wykorzystania, ale nie pociąga to za sobą obowiązku ze strony administracji ich publikowania w formie, który pozwalałby na ich techniczne wykorzystanie. Senatorowie w cytowanym wielokrotnie raporcie wskazują, że prawo francuskie nie przewiduje całkowitego otwarcia danych publicznych, a projekty typu ETALAB (o czym niżej) oparte są przede wszystkim na inicjatywie wolontariuszy. Obowiązki publikacyjne administracji nie mają charakteru ustawowego, a przynajmniej nie w odniesieniu do wszystkich możliwych do udostępnienia danych publicznych⁵¹.

W przepisie art. 38 dekretu z 30.12.2005 r. zawierającego przepisy wykonawcze do ustawy CADA prawodawca zapewnia sprawiedliwość, proporcjonalność i niedyskryminacyjny charakter warunków ponownego wykorzystania informacji publicznych w odniesieniu do podobnych kategorii wykorzystania. Warunki te, zgodnie z art. 38 ust. 2 dekretu, powinny być wcześniej znane i opublikowane, w razie potrzeby również w formie elektronicznej. Ze względu na konieczność poszanowania tych zasad, prawo do ponownego wykorzystania informacji publicznej nie może być przedmiotem wyłączności, poza przypadkami, gdy jest ona konieczna do wykonywania misji usług publicznych (art. 14 ust. 1 ustawy CADA). Jeżeli jakiemś podmiotowi przyznano na warunkach określonych w art. 14 wyłączność na ponowne wykorzystanie informacji, przed ponownym jego przyznaniem należy przeprowadzić badanie jego zasadności. Treść decyzji musi też zostać w związku z poszanowaniem zasady jawności opublikowana w Dzienniku urzędowym⁵². Decyzja o ponownym przyznaniu tego prawa na wyłączność musi być dobrze umotywowana (art. 39 ust. 2 dekretu).

Zasadą, afirmowaną przede wszystkim ze względu na wpływ prawa europejskiego, jest gwarantowanie darmowego dostępu do informacji publicznej. Ewentualne pobieranie opłat z tego tytułu powinno być wyjątkiem. Wyjątek taki przewiduje art. 15 ustawy CADA, który stanowi, że administracja za ponowne wykorzystanie informacji może pobierać opłaty. Ich wprowadzenie podyktowane było koniecznością ponoszenia kosztów przez administrację w związku z niezbędnym poddawaniem dokumentów prywatnych procesowi anonimizacji.

⁵⁰ Raport Senatu, s. 57.

⁵¹ Raport Senatu, s. 58.

⁵² Raport Senatu, s. 59.

Administracja może również wziąć pod uwagę koszty gromadzenia i wytwarzania informacji i przy wyliczaniu opłat uwzględnić rozsądne wynagrodzenie za swoje działania zawierające, o ile w ogóle, opłatę z tytułu ochrony własności intelektualnej (art. 15 ust. 3 ustawy). W takim przypadku administracja musi się upewnić, że opłaty nie mają charakteru dyskryminującego i że ich ostateczna wysokość nie przekracza, z jednej strony, kosztów gromadzenia, wytwarzania i udostępnienia informacji, a z drugiej strony, jeśli takowych nie ma, wysokości wyliczonego wynagrodzenia przewidzianego w tym ustępie (z uwzględnieniem amortyzacji inwestycji). Jeśli administracja, która wytworzyła lub otrzymała dokumenty zawierające informacje publiczne wykorzystuje te informacje w ramach działalności handlowej, nie może pobrać opłat za ich wykorzystanie w wysokości wyższej niż ta, w jakiej sama je pobiera ani narzucić bardziej restryktywnych warunków wykorzystania tych informacji niż te, w jakich czyniła to sama.

Jeżeli ponowne wykorzystanie informacji publicznej obciążane jest opłatą, wnioskodawcy wystawić należy licencję. Zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy, w licencji określa się warunki ponownego wykorzystania informacji publicznej. Zawarte w tych warunkach ograniczenia mogą być uzasadnione tylko interesem publicznym i muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności. Nie mogą naruszać zasad ochrony konkurencji. Jeżeli organ administracji dysponuje informacjami, z którymi na ogół wiąże się konieczność wnoszenia opłat powinien opracować rodzaj formularza licencji pozostawionego do dyspozycji potencjalnych wnioskodawców. Warunki oferty dotyczących takiej licencji regulują akty wykonawcze.

II. Nowelizacja dyrektywy 2003/98/WE a prawo francuskie

Transponowana przez Francję dyrektywa 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 17.11.2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego⁵³ została znówelizowana dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/37/UE z 26.6.2013 r. zmieniającą dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego⁵⁴. Implementacji nowych przepisów należało dokonać do 18.7.2015 r. Francuski Parlament kończy aktualnie prace nad stosowną ustawą (stan na listopad 2015 r.). Przepisy mają na celu możliwie najszersze otwarcie danych

⁵³ Dz.Urz. UE L Nr 345, s. 90.

⁵⁴ Dz.Urz. UE L Nr 175, s. 1.

publicznych, co służyć ma ułatwieniu tworzenia dostępnych na poziomie całej Unii Europejskiej produktów i usług informacyjnych w oparciu o dokumenty sektora publicznego, a także pozwolić na ich skuteczne wykorzystanie transgraniczne⁵⁵. Główną przyczyną wprowadzenia niniejszych rozwiązań jest skokowy wręcz wzrost, w skali globalnej w ostatniej dekadzie ilości dostępnych danych, w tym danych publicznych. Generowane są i gromadzone nowe rodzaje danych. Coraz szybszy postęp dokonuje się jednocześnie w obrębie technologii służących do analizy, wykorzystywania i przetwarzania danych. Jak wskazuje się w dyrektywie: „Ta szybko postępująca ewolucja technologiczna umożliwi tworzenie nowych usług i nowych zastosowań w oparciu o wykorzystywanie, agregację i łączenie danych. Przepisy przyjęte w 2003 r. nie dotrzymują już kroku tym szybkim zmianom, co grozi utratą możliwości gospodarczych i społecznych, jakie oferuje ponowne wykorzystywanie danych publicznych”.

Podmiotami, które zyskają na takim otwarciu informacji są przede wszystkim przedsiębiorcy i obywatele. Należy tego dokonać, nakładając na państwa członkowskie wyraźny obowiązek zapewnienia ponownego wykorzystywania wszystkich dokumentów, z wyjątkiem tych, do których dostęp jest ograniczony lub wyłączony na mocy prawa krajowego dotyczącego dostępu do dokumentów oraz z zastrzeżeniem pozostałych wyjątków określonych w dyrektywie nowelizującej. Nowe przepisy mają wyrównywać szanse na dostęp do informacji w obrębie Unii, organizację systemów dostępu pozostawiając jednakże w gestii państw członkowskich⁵⁶. Rozszerzenie zakresu dyrektywy 2003/98/WE ma dotyczyć tylko trzech rodzajów instytucji kulturalnych: bibliotek, w tym bibliotek uniwersyteckich, muzeów i archiwów. Wchodzi to w zakres minimalnej harmonizacji krajowych przepisów i praktyk w zakresie ponownego wykorzystania dorobku kulturowego i rozwój społeczeństwa informacyjnego w Unii. Przepisy nowelizujące dotyczą także ujednoczenia formatów udostępnianych dokumentów oraz sprowadzenie ewentualnych opłat pobieranych przez państwa członkowskie za ponowne wykorzystane informacji do „kosztów krańcowych” z poszanowaniem jednak zasad niezakłóconego funkcjonowania organów sektora publicznego, które muszą osiągać dochody, aby pokrywać znaczą część swoich kosztów związanych z wykonywaniem zadań w interesie publicznym lub kosztów związanych z gromadzeniem, produkowaniem, reprodukowaniem i rozpowszechnianiem niektórych dokumentów

⁵⁵ Pkt 33 dyrektywy 2013/37/UE - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0037&from=PL>, data pobrania 29.6.2015 r.

⁵⁶ Pkt (8) Dyrektywy 2013/37/UE.

udostępnianych do ponownego wykorzystywania. Opłaty te należy określić w oparciu o obiektywne, przejrzyste i sprawdzalne kryteria.

We Francji debata na temat transponowania przepisów znowelizowanej dyrektywy 2003/98/WE trwa od 2 lat. Należy ona do państw, które połączyły prawo do ponownego wykorzystywania z prawem dostępu, tak że praktycznie wszystkie (jak widzieliśmy wyjątki są nieliczne) dokumenty mogą być ponownie wykorzystywane. Wykroczyła tym samym poza minimalny standard gwarantowany dyrektywą z 2003 r. Zmiany obecne, mające na celu wyrównanie w perspektywie europejskiej dostępu do porównywalnych w różnych państwa zbiorów danych, nie muszą więc ingerować zbyt głęboko w obecnie obowiązujące przepisy.

Głównym przedmiotem debat stał się natomiast wybór aktu prawnego, w formie którego należy dokonać wymaganych zmian. Pierwotnie, jeszcze w 2013 r. planowano wprowadzić te przepisy w drodze ustawy regulującej prawo cyfrowe. Następnie rząd zmienił zdanie i zaproponował wprowadzenie stosownego przepisu do projektu ustawy w sprawie dostosowania prawa francuskiego do prawa UE w dziedzinie gospodarki i finansów. Zmiana ta był kluczowa, miała bowiem polegać na umieszczeniu we wzmiankowanym projekcie przepisu zawierającego upoważnienie dla rządu do wydania ordonansu transponującego przepisy dyrektywy 2013/37/UE⁵⁷. W zgodnej opinii Parlamentu i Sekretarza stanu do spraw cyfryzacji droga taka wyeliminowałaby możliwość przeprowadzenia nad planowanymi zmianami szerokiej społecznej dyskusji, tak w łonie Parlamentu, jako reprezentanta Narodu, jak i samego społeczeństwa. Projekt ustawy wpłynął co prawda do Zgromadzenia Narodowego (przepis blankietowy zawierający upoważnienie do wydania ordonansu przez rząd zawarty był w art. 21 projektu), ale komisja do spraw finansów odrzuciła go, a rząd nie wniósł w tej kwestii poprawki przywracającej przepis. Argumentowano, że zmiany o takim charakterze należy, po pierwsze, przedstawić do szerokiej społecznej debaty, a po drugie, połączyć z działaniami w obrębie projektu „*Open data*”⁵⁸.

Ostateczna decyzja zapadła w połowie czerwca 2015 r. i wiąże ona implementację dyrektywy z projektem ustawy o prawie cyfrowym – prace parlamentarne nad tym projektem powinny zostać ukończone przed końcem 2015 r.⁵⁹

⁵⁷ Por. zapis dyskusji na <http://www.silicon.fr/parlement-debat-transposition-irective-open-data-96661.html>, data pobrania 29.6.2015 r.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ Stan prac nad projektem ustawy można śledzić na stronie Zgromadzenia Narodowego: http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/reutilisation_informations_secteur_public.asp

§ 4. Obowiązki organów administracyjnych (wymienionych w art. 1 ustawy) w świetle ustawy i dekretu, zmierzające do realizacji szerokiego dostępu do danych publicznych

W związku z realizacją swobody zagwarantowanej ustawą można wyodrębnić dwie grupy obowiązków nałożonych na organy i podmioty wykonujące funkcje administracyjne wymienione w art. 1 ustawy. Jedna z nich ma bezpośredni związek z wykonywaniem prawa podmiotów wnioskujących o udostępnienie dokumentu, druga ma charakter ogólny i dotyczy działań, które administracja zobowiązana jest podejmować w celu pełnej realizacji przez społeczeństwo prawa do informacji określonego w ustawie.

Jeżeli administracja posiada żądany dokument i jest on ukończony, należy go udostępnić wnioskodawcy (przepis art. 2 CADA z zastrzeżeniem ograniczeń wynikających z art. 6). Zgodnie z ustawą Nr 2000-321 z 12.4.2000 r. i ordonansem Nr 2005-650 z 6.6.2005 r. obowiązek ten dotyczy również dokumentów przez administrację otrzymanych. Nie dotyczy natomiast – zgodnie ze wzmiankowanym przepisem art. 2 ustawy CADA dokumentów dostępnych np. na stronach internetowych (a więc rozpowszechnionych). Jeżeli organ nie jest w posiadaniu tego dokumentu, kieruje zainteresowanego do organu, który go ma (nie musi jednak ustalać, o jaki organ chodzi⁶⁰).

Administracja ma na wniosek o udostępnienie dokumentu odpowiada w terminie miesiąca⁶¹. Milczenie po tym czasie oznacza odmowę (nawet jeżeli nie ma uzasadnienia) i otwiera wnioskodawcy drogę do wniesienia skargi do Komisji dostępu do dokumentów administracyjnych. Jeżeli organ administracji odmawia w sposób wyraźny, zgodnie z art. 25 ustawy CADA, taka odmowa ma charakter pisemny, formę listu poleconego, towarzyszyć jej powinno uzasadnienie i wskazanie wnioskodawcy drogi i terminów na odwołanie się od decyzji.

Lista obowiązków natury ogólnej jest dłuższa i obejmuje różne rodzaje działań. Najważniejszym z nich jest obowiązek publikacyjny. Zalicza się do niego konieczność publikowania przepisów prawnych⁶² (ustawa z 12.4.2000 r.) oraz wynikający z art. 7 ustawy CADA obowiązek publikowania niektórych rodzajów dokumentów, pozwalających

⁶⁰ Raport Senatu, s. 34.

⁶¹ W przypadku dokumentacji medycznej: jeśli ma mniej niż 5 lat termin ten wynosi 8 dni, a jeśli więcej niż 5 lat – 2 miesiące.

⁶² O szczegółowej realizacji tego obowiązku pisał już w ramach niniejszego projektu A. Szpor, Dostęp, por. przypis 13 niniejszego opracowania.

obywatelowi poznać i zrozumieć, jaka jest treść prawa, które administracja wobec niego stosuje. Dekret z 8.12.2008 r. obliguje do publikowania wszystkich obowiązujących okólników i instrukcji ministerialnych na stronach internetowych.

W przypadku informacji publicznych obowiązek administracji polega na przygotowaniu repozytorium tych informacji, które organy administracyjne wytwarzają lub przechowują (art. 17 ustawy CADA). Dane publiczne zawarte w dokumentach powinny być na bieżąco aktualizowane. Repozytorium jest dostępne dla administrowanych (z wyłączeniem dokumentów nieukończonych lub ustawowo wyłączonych z dostępu – art. 6 ustawy CADA). Jeżeli organ administracji posiada stronę internetową ma obowiązek udostępniać dokumenty w formie elektronicznej. Zgodnie z art. 7 ustawy CADA i art. 29-32 dekretu z 30.12.2005 r., obowiązkowa publikacja (także w formie elektronicznej) dotyczy dyrektyw, instrukcji, okólników oraz odpowiedzi ministrów zawierających interpretację prawa obowiązującego albo opis procedur administracyjnych. Publikacja innych rodzajów dokumentów zależy od decyzji administracji. Jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, dokumenty administracyjne, wymienione w art. 6 i z zachowaniem przepisów art. 13 (dotyczącego przetwarzania informacji o charakterze danych osobowych) mogą zostać upublicznione (opublikowane) tylko wtedy, gdy informacje pozwalające zidentyfikować wymienione w nich osoby zostaną zasłonięte lub w inny sposób uniemożliwi się ich odczytanie (art. 7 ust. 3 ustawy). W zależności od tego, jaki organ administracyjny jest w posiadaniu dokumentów administracyjnych (organ administracji centralnej, lokalnej czy inny podmiot prawa publicznego lub prywatnego działający w ramach usług publicznych), publikacja następuje w odpowiednim organie (np. biuletyn urzędowy, obwieszczenie). Dokument powinien zostać opublikowany w terminie 4 miesięcy od daty, w której został wydany (art. 33 dekretu).

Ustawa w art. 24 zobowiązuje także organy wymienione w art. 1 do wyznaczenia tzw. PRADA (*personne responsable de l'accès aux documents administratif*). Zgodnie z art. 44 dekretu, do jej zadań należy: przyjmowanie wniosków o dostęp do dokumentów administracyjnych, jak również o wydanie licencji na ponowne wykorzystanie informacji, nadawanie im biegu, przyjmowanie ewentualnych zażaleń, zapewnienie kontaktu między organem administracji i CADA. Do jej zadań może należeć także sporządzanie rocznych statystyk złożonych wniosków (w zakresie dostępu do dokumentów i do informacji publicznych). W związku z prawem do ponownego wykorzystania informacji administracja powinna przygotować wzór licencji wydawanej w związku z przepisami ustawy CADA (art.

16 ust. 3 ustawy). Jest to konieczne, jeżeli z prawem do ponownego wykorzystania informacji wiąże się nałożenie opłat (*redevances*).

W świetle ustawy z 6.1.1978 r. o informatyce, zbiorach danych i wolnościach (ustawy CNIL), danymi osobowymi są informacje pozwalające na identyfikację osoby fizycznej za pośrednictwem jednej lub większej liczby cech (elementów). Dokumenty administracyjne zawierające dane o takim charakterze nie mogą być udostępnione bez uczynienia ich anonimowymi. Administracja ma obowiązek anonimizacji takich danych lub uzyskania zgody na udostępnienie ze strony osób, których dane figurują w dokumentach⁶³.

Administracja zobowiązana jest także do poszanowania prawa własności intelektualnej w odniesieniu do informacji zawartych w dokumentach. W związku z tym organ udostępniający dokument lub podający zawarte w nim informacje powinien poinformować o tych prawach i wskazać dysponenta tych praw. Jeżeli organ nie posiada takich szczegółowych informacji, zobowiązany jest podać przynajmniej źródło, z którego dokument pochodzi⁶⁴ (pamiętajmy, że oprócz dokumentów opracowanych czy wytworzonych przez administrację, do dokumentów administracyjnych zalicza się również te, które administracja otrzymała np. od osób prywatnych).

§ 5. Komisja dostępu do dokumentów administracyjnych (CADA)

Komisja dostępu do dokumentów administracyjnych jest organem ustawowo zakwalifikowanym jako niezależny organ administracji (art. 20 ust. 1), którego zadaniem jest czuwanie nad realizacją przez podmioty uprawnione swobodnego dostępu do dokumentów administracyjnych. Powołano ją do życia już w 1978 r. w pierwszej wersji ustawy. Skład CADA⁶⁵ ma z założenia gwarantować jej niezależność. Komisja liczy 11 członków. Zasiadają w niej: członek Rady Stanu, który pełni zarazem rolę przewodniczącego Komisji; jeden sędzia Sądu Kasacyjnego; jeden sędzia Trybunału Obrachunkowego; jeden deputowany; jeden senator; jeden przedstawiciel wspólnot terytorialnych (wskazany przez przewodniczącego Senatu); profesor uczelni wyższej; osoba o szczególnych kwalifikacjach – członek CNIL; trzy osoby o szczególnych kwalifikacjach w dziedzinie archiwów, konkurencji

⁶³ Les données publiques. Guide juridique et pratique, Aquitaine Europe Communication, Nr 4, grudzień 2010, s. 12–13.

⁶⁴ *Ibidem*, s. 13.

⁶⁵ Unormowany w ustawie dopiero od zmiany wprowadzonej ordonanssem z 6.7.2005 r. (por. art. 23 ustawy).

i cen oraz rozpowszechniania informacji. Ich kadencja wynosi 3 lata. Są mianowani dekretem przez premiera. Jako głos doradczy zasiada w CADA Obrońca Praw lub jego przedstawiciel.

Komisja co do zasady obraduje w pełnym składzie (kworum wynosi 6 członków) lub w składzie zawężonym (3 członków), w którym orzeka sankcje za naruszenie warunków ponownego wykorzystania informacji.

I. Misja CADA

Podstawowym zadaniem Komisji jest czuwanie nad przestrzeganiem zasady swobodnego dostępu do dokumentów administracyjnych i do archiwów publicznych podmiotów uprawnionych oraz jest ona właściwa w sprawach związanych z ponownym wykorzystaniem informacji (art. 20 ust. 2 ustawy CADA). Przepisami wiążącymi w tych kwestiach, poza przepisami ustawy z 17.7.1978 r. są przepisy tytułu I księgi II kodeksu dziedzictwa. Komisja jest również właściwa w przypadku dostępu do informacji o środowisku. Zgodnie z art. 20 ust. 4, w przypadku trudności w dostępie do wspomnianych dokumentów i informacji, należy obowiązkowo wystąpić z wnioskiem do CADA przed wstąpieniem na drogę sądową. Ustawodawca pragnął uniknąć masowych skarg do sądów administracyjnych w przypadku odmowy udostępnienia dokumentów. Stanowisko Komisji ma jednak w tej kwestii charakter czysto opiniodawczy. Inaczej niż np. Komisja do spraw informatyki i wolności, CADA nie posiada żadnych kompetencji decyzyjnych. Określa się ją czasem mianem „filtru” czy „pośrednika” między administracją a wnioskodawcami.

Każdy, komu odmówiono dostępu do dokumentu albo kto nie otrzymał w tej kwestii odpowiedzi od administracji w terminie miesiąca, może zwrócić się z wnioskiem do Komisji, żeby wypowiedziała się, czy żądany dokument nadaje się czy nie do udostępnienia. Podmioty uprawnione zwracają się do Komisji również w przypadku niekorzystnej decyzji o ponownym wykorzystaniu informacji. W przypadkach wniosków, które zostały rozpatrzone negatywnie lub nie zostały w ogóle rozpatrzone, Komisja wydaje opinie (*avis*). Opinie wydaje się także w sprawach dotyczących dokumentów pochodzących z archiwów publicznych, z wyjątkiem dokumentów wymienionych w punkcie c) art. L. 211-4 kodeksu dziedzictwa oraz aktów lub dokumentów wytworzonych lub otrzymanych przez izby parlamentu.

Organy administracji wymienione w art. 1 ustawy mogą także – jest to kompetencja nadana CADA dekretem z 30.12.2005 r. w art. 27 – zasięgnąć opinii (*consulter*) Komisji w sprawie stosowania rozdziałów I, II i IV Tytułu 1 ustawy, jak również Tytułu I Księgi II

Kodeksu dziedzictwa. Ważną regulację zawiera również art. 29 dekretu, upoważniając Komisję do składania rządowi propozycji zmian w przepisach ustawowych lub wykonawczych dotyczących swobody dostępu do dokumentów administracyjnych i ponownego wykorzystania informacji, jak również sugerowania środków ułatwiających korzystanie z tych uprawnień.

W związku z nowelizacją dokonaną w ustawie ordonansem Nr 2005-650 z 6.6.2005 r. CADA, przy zastosowaniu przepisu art. 18 w zw. z art. 22 ustawy z 17.7.1978 r., może nakładać sankcje na podmioty, które ponownie wykorzystują informacje publiczne z naruszeniem przepisów art. 18 ust. 2 i 3. Z wnioskiem w tej sprawie występuje organ administracji zobowiązany do udzielenia informacji publicznej (art. 22 ustawy CADA i art. 20 ordonansu z 6.6.2005). Jeżeli informacje były ponownie wykorzystane w celach niekomercyjnych z naruszeniem przepisów zakazujących ich zniekształcania, zmieniania sensu lub z pominięciem wskazania źródeł lub daty ich ostatniej aktualizacji, jak również z naruszeniem warunków przewidzianych w wydanej licencji, CADA może nałożyć grzywnę w wysokości przewidzianej w przepisach art. 131-13 kodeksu karnego⁶⁶. Jeżeli informacje były ponownie wykorzystane w celach handlowych, z naruszeniem tych samych przepisów lub warunków udzielonej licencji, grzywna musi być proporcjonalna do wagi naruszenia i wysokości zysków, które stały się wynikiem naruszenia przepisów ustawy. Artykuł 18 ust. 4 stanowi, że grzywna nie może przekroczyć 150 000 euro, chyba że naruszenie będzie ponowione w ciągu 5 lat od orzeczenia sankcji. Wówczas kara może wynieść do 300 000 euro lub w przypadku osoby prawnej 5% wartości nieopodatkowanego dochodu z ostatniego okresu rozliczeniowego (do maksymalnie 300 000 euro). Sankcja pieniężna może być połączona lub zastąpiona zakazem ponownego wykorzystania informacji przez 2 lata (5 lat w przypadku recydywy). Kara może być również podana do publicznej wiadomości na koszt naruszciciela przepisów ustawy (art. 18 ust. 6).

II. Tryb i warunki złożenia wniosku do CADA

⁶⁶ Chodzi o prawo wykroczeń. Grzywna przewidziana w tym przepisie dotyczy tzw. wykroczeń 5-tej klasy i może wyieść do 1500 euro, w wyjątkowych przypadkach do 3000 euro; http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=9CFCEF362A3AC5FE4E7974A6739AFFF6.tpdila20v_2?idSectionTA=LEGISCTA000006181730&cidTexte=LEGITEXT000006070719&dateTexte=20150617.

Wniosek składany przez podmioty uprawnione do CADA w przypadku odmowy udostępnienia przez administrację (jak również jej milczenia powyżej miesiąca od daty złożenia wniosku – art. 17 ust. 1 dekretu) żądanych dokumentów jest zwolniony z opłat. Powinien jednak być wniesiony w terminie 2 miesięcy od dnia otrzymania odmowy lub upłynięcia miesięcznego terminu przewidzianego na odpowiedź administracji. Wnosi się go drogą listowną, faksem lub za pośrednictwem poczty elektronicznej. We wniosku do Komisji należy umieścić podstawowe informacje dotyczące podmiotu uprawnionego (wnioskodawcy), żadanego dokumentu oraz w miarę możliwości kopię decyzji odmownej. Złożony wniosek Komisja przekazuje właściwemu organowi administracji, oczekując od niego stosownych wyjaśnień i dokumentów, na podstawie których odmówiono dostępu. Przedstawiciel organu może także uczestniczyć w pracach Komisji.

Wniosek (skarga) do CADA dotyczy tylko faktu odmowy udostępnienia dokumentu: CADA nie statuuje o legalności aktów administracyjnych ani nie interpretuje na żądanie przepisów ustawy z 17.7.1978 r. (interpretacja dokonywana jest tylko w przypadku wniosków składanych przez administrację) ani nie udostępnia żądanych dokumentów. Na przedstawienie swojego stanowiska organowi administracji i wnioskodawcy CADA ma miesiąc (art. 19 dekretu z 30.12.2005 r.). Opinia Komisji komunikowana jest organowi administracji, który w terminie miesiąca musi ustosunkować się do jej stanowiska. Jeśli nie uczyni tego w terminie 2 miesięcy od daty wystąpienia ze skargą do CADA – uznaje się decyzję odmowną za podtrzymaną. Brak opinii CADA nie wpływa na ważność decyzji odmownej.

Warto dodać, że kompetencje CADA obejmują różne typy postępowań szczególnych, przewidzianych w przepisach innych aktów normatywnych niż ustawa z 17.7.1978 r. Zgodnie z art. 21 ustawy CADA, regulują to wybrane przepisy m.in. Kodeksu cywilnego, Kodeksu dziedzictwa (archiwa), Kodeksu drogowego (prawo jazdy), Kodeksu wspólnot terytorialnych (sprawozdania i budżet), Kodeksu wyborczego, ewidencji gruntów, katastru, dokumentów dotyczących stowarzyszeń i organizacji prywatnych, wybranych procedur prawa podatkowego, Kodeksu planowania przestrzennego, Kodeksu akcji socjalnej i spraw rodzinnych, Prawa o zabytkach czy Kodeksu zdrowia publicznego.

Komisja nie ma natomiast kompetencji w sprawach dostępu do Rejestru sądowego, dostępu do informacji o pochodzeniu, przepisów Kodeksu pracy, ustawy o CNIL (z niewielkimi wyjątkami), nagrań z miejskiego monitoringu, dostępu do akt urzędników (w

sytuacji gdy wszczęto wobec nich postępowanie dyscyplinarne) oraz do protokołów z badań z zakresu biomedycyny (tu właściwe są przepisy Kodeksu zdrowia publicznego).

§ 6. Tryby szczególne dostępu do informacji (informacje o środowisku, dostęp do archiwów publicznych i do informacji o prawie)

I. Dostęp do informacji o środowisku

W opinii CADA, prawo obywateli do informacji o środowisku nie jest przez nich wykorzystywane w takim stopniu, jaki sugerowałyby znaczenie tej dziedziny dla człowieka. Komisja kładzie to na karb niedostatecznego wywiązywania się organów władzy publicznej⁶⁷ z obowiązku informacyjnego⁶⁸, gdyż przepisy w tym przedmiocie obowiązują już ponad dekadę. Konwencję z Aarhus z 25.6.1998 r., Francja ratyfikowała 8.7.2002 r., a akt wszedł w życie 6.10.2002 r.⁶⁹ Następnie, drogą ustawy Nr 2005-1319 z 26.10.2005 r. zawierającej przepisy dostosowujące prawo francuskie do prawa europejskiego w dziedzinie środowiska oraz ustawy Nr 2006-686 z 13.6.2006 r. o jawności i bezpieczeństwie w dziedzinie wykorzystania energii jądrowej, transponowano dyrektywę 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 28.1.2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska.

Dostęp do informacji o środowisku zasługuje na odrębne omówienie, ponieważ regulowany jest przepisami o charakterze *lex specialis* w stosunku do przepisów ustawy CADA. Właściwe regulacje zawiera Kodeks środowiska w art. od L.124-1 do 124-8 oraz R. 124-1 do R. 124-5. Komisja CADA kwalifikuje te różnice jako bardzo istotne i stoi na stanowisku, że jeśli wniosek złożony do administracji dotyczy informacji o środowisku, należy odpowiedzieć na niego zgodnie z przepisami Kodeksu, a nie ustawy z 17.7.1978 r.⁷⁰

Zgodnie z art. L124-2 Kodeksu środowiska, **informacją o środowisku** jest, niezależnie od nośnika, każda informacja, która dotyczy:

⁶⁷ W moim przekonaniu katalog podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji o środowisku można na gruncie prawa francuskiego interpretować równie szeroko jak czyni to w art. 2 ust. 2 dyrektywa 2003/4/WE. Jest to więc katalog szerszy niż podmioty należące do szeroko pojętej administracji wymienione w art. 1 ust. 2 ustawy CADA.

⁶⁸ <http://www.cada.fr/informations-relatives-a-l-environnement,6086.html>.

⁶⁹ Zob. ustawę Nr 2002-285 z 28.2.2002 r. wyrażającą zgodę na ratyfikację Konwencji z Aarhus i dekret Nr 2002-1187 z 12.9.2002 r. o publikacji Konwencji z Aarhus.

⁷⁰ <http://www.cada.fr/informations-relatives-a-l-environnement,6086.html>.

1) stanu elementów środowiska, w szczególności powietrza, atmosfery (np. gazów cieplarnianych), wody, gleby, ziemi (np. terenów podmokłych), pejzażu (projektów farm wiatrowych), stanowisk naturalnych (np. stanowisk Natura 2000), obszarów przybrzeżnych i morskich oraz różnorodności biologicznej, jak również interakcji między tymi elementami (art. L-124-2 1°);

2) decyzji, działań i czynników, w szczególności substancji, energii, hałasu, promieniowania, pozostałości, emisji, przelewań i innych odpadów, które mogłyby mieć wpływ na elementy środowiska wymienione w pkt 1– (art. L-124-2 2°);

3) stanu ludzkiego zdrowia, bezpieczeństwa i warunków życia osób, budynków i dziedzictwa kulturalnego, w zakresie, w jakim są lub mogą one być zmienione wskutek oddziaływania elementów środowiska, decyzji, działań lub czynników wskazanych wyżej (np. plany zapobiegania dającemu się przewidzieć ryzyku katastrofy naturalnej, plany przewidywania powodzi itp.) (art. L-124-2 3°);

4) analizy kosztów i zysków jak również prognoz gospodarczych wykorzystywanych przy podejmowaniu decyzji lub działań wskazanych w pkt 2 (art. L-124-2 4°);

5) sprawozdań (raportów) sporządzonych przez władze publiczne lub w ich imieniu w związku z realizacją przepisów ustawowych lub wykonawczych dotyczących środowiska (np. sprawozdanie ze stosowania ustawy o linii brzegowej⁷¹) (art. L-124-2 5°).

Prawo do informacji o środowisku przysługuje każdemu, zgodnie z formułą przyjętą w art. 1 ustawy CADA i jej interpretacjami. Prawo to dotyczy – co stanowi ważną różnicę wobec ustawy – dostępu do „informacji”, a nie do „dokumentów” (art. L124-1 i art. L124-3 ust. 1 kodeksu). Zwalnia to podmiot uprawniony od konieczności precyzowania, o udostępnienie jakiego dokumentu zabiega. Wystarczy, że jasno określi charakter informacji, które chce uzyskać.

Z wnioskiem o udostępnienie informacji o środowisku można występować do władz centralnych, organów wspólnot terytorialnych i ich związków, zakładów publicznych, osób, którym zlecono zadania z zakresu usług publicznych związanych ze środowiskiem w zakresie, w jakim informacje te dotyczą wykonywania tych zadań. Przepisy kodeksu wyłączają z tej grupy, zgodnie z zasadą podziału władzy, organy i instytucje wykonujące władzę sądowniczą lub ustawodawczą (art. L124-3). W dziedzinie energii jądrowej obowiązek udzielenia informacji rozciąga się na publicznych i prywatnych operatorów

⁷¹ <http://www.cada.fr/informations-relatives-a-l-environnement,6086.html>.

obiektów jądrowych, podmioty odpowiedzialne za transport substancji radioaktywnych lub posiadaczy substancji wykazujących ryzyko związane z promieniowaniem jonizującym (art. 19 ustawy Nr 2006-686 z 13.6.2006 r o jawności i bezpieczeństwie w dziedzinie energii jądrowej). Jeśli informacje dotyczą czynników wymienionych w art. L-124-2 2°, organ lub osoba będąca adresatem wniosku wskazuje, gdzie wnioskodawca może zapoznać się z procedurami i metodami wykorzystywanymi do opracowania danych (art. L-124-5 ust. 1).

Dokonując oceny interesu wnioskodawcy w uzyskaniu informacji o środowisku, zgodnie z art. L124-4 organ władzy publicznej może odrzucić wniosek w sytuacji, gdy udzielenie informacji naruszałoby:

- 1) interesy wymienione w art. 6 ustawy z 17.7.1978, za wyjątkiem tych wymienionych w ust. I pkt. 2° lit. od e do h tego przepisu;
- 2) ochronę środowiska, której informacja dotyczy;
- 3) interes osoby fizycznej, która dostarczyła wymaganej informacji, nie wyrażając jednocześnie zgody na jej rozpowszechnianie, nie będąc do tego zobowiązana przepisami prawa, decyzją administracyjną lub wyrokiem sądowym;
- 4) ochronę informacji przewidzianych w art. 6 ustawy Nr 51-711 z 7.6.1951 r. o obowiązku, koordynacji i tajemnicy w dziedzinie statystyki;

Z wyłączeniem przepisów art. L. 124-6 II, organ zobowiązany do udzielenia informacji może odrzucić:

- 1) wniosek dotyczący dokumentów będących w trakcie przygotowywania (zgodnie z art. L. 124-6 II ust. 1 – w decyzji odmownej należy wskazać termin, w jakim zostanie on ukończony, jak również organ władzy publicznej zobowiązany do jego przygotowania);,
- 2) wniosek dotyczący informacji, których nie posiada (należy jednak wskazać organ, który jest w posiadaniu tej informacji; art.L. 124-6 II ust. 2),
- 3) wniosek sformułowany zbyt ogólnie (odrzucić wniosek można jednak dopiero po wcześniejszym wezwaniu wnioskodawcy do uściślenia żądanych informacji; organ jest przy tym zobligowany do pomocy wnioskodawcy; art. L. 124-6 II ust. 3);

Informacji dotyczącej emisji określonych substancji do środowiska (gazu, substancji jonizujących czy fitofarmaceutycznych) można **nie udzielić wyłącznie w sytuacji**, gdy jej udostępnienie lub przekazanie narusza:

- 1) prowadzenie przez Francję polityki zagranicznej, bezpieczeństwo publiczne lub obronę narodową,

- 2) przebieg postępowania sądowego albo działań śledczych w sprawie czynów (*infractions*) zagrożonych sankcjami karnymi,
- 3) prawa własności intelektualnej.

Ważną różnicą wynikającą z omawianych przepisów w stosunku do ustawy CADA jest brak możliwości odmowy udzielenia informacji o środowisku w sytuacji, gdy jest ona wykorzystywana aktualnie do podejmowania decyzji administracyjnej [chodzi o art. 2 ust. 2 ustawy, w którym wyłącza się dostęp do dokumentów, na bazie których przygotowuje się decyzję administracyjną (dokumentów o charakterze przygotowawczym)]. Jako przykład można wskazać informacje o środowisku służące do opracowania lokalnego planu urbanistycznego (zagospodarowania przestrzennego) – informacje znajdujące się w posiadaniu organu muszą zostać udostępnione, niezależnie od tego, że brak jeszcze ostatecznej decyzji w kwestii projektu planu zagospodarowania przestrzennego⁷². Nie przewiduje się także ochrony życia prywatnego czy tajemnicy handlowej i przemysłowej.

Zauważyć należy, że w większości wymienionych przypadków kompetencje udostępnienia informacji o środowisku ujęte są w formę upoważnień fakultatywnych. Inaczej więc niż przewiduje to ustawa CADA, w świetle art. L.124-4 ust. I ust. 1 i II ust. 1, organ władzy publicznej może zdecydować o udzieleniu požądanej informacji, jeśli uważa to za właściwe, nawet jeśli zachodziłyby przyczyny nieudostępnienia przewidziane w ustawie. Cięży na nim natomiast obowiązek każdorazowego wyważenia interesu wnioskodawcy i interesów chronionych ustawą zanim takiej informacji udzieli⁷³. Kodeks środowiska nie przewiduje natomiast wyraźnie, inaczej niż dyrektywa 2003/4/WE (w art. 4 ust. 1 b) nieudzielania informacji w przypadku wniosku nieuzasadnionego. Jednak CADA stoi na stanowisku, że należy tu stosować przepisy ustawy z 17.7.1978 r., które umożliwiają pozostawienie przez administrację takiego wniosku bez rozpatrzenia (interpretowane jest to jako nadużycie prawa do informacji).

Tryb udostępnienia informacji o środowisku podlega ogólnym przepisom art. 4 ustawy CADA, z tym wyjątkiem, że każda decyzja odmowna dorozumiana, a nie zakomunikowana wyraźnie wnioskodawcy jest niezgodna z prawem, jeśli nie był on o odmowie poinformowany drogą pisemną z uzasadnieniem zawierającym informacje co do dalszych

⁷² <http://www.cada.fr/informations-relatives-a-l-environnement,6086.html>, data pobrania 21.6.2015 r.

⁷³ <http://www.cada.fr/avis-20083597%2c20083597.html>, data pobrania 21.6.2015 r.

przysługujących mu środków odwoławczych. Ponowne wykorzystanie informacji o środowisku poddane jest wyłącznie reżimowi ustawy z 17.7.1978 r.

Kodeks środowiska nakłada na organy władzy publicznej określone obowiązki informacyjne, jeśli chodzi o społeczeństwo (*information du public*). Ustawodawca wychodzi z założenia, że należy podejmować wszelkie środki służące zapoznaniu się społeczeństwa z przysługującym mu prawem dostępu do informacji o środowisku, jak również dbać o odpowiednią dostępność tych informacji. W związku z tym organy powyższe są zobowiązane do tworzenia repozytoriów albo list zawierających rodzaje informacji o środowisku znajdujące się w ich posiadaniu, dostępnych bezpłatnie wraz ze wskazówkami, gdzie można się z nimi zapoznać (art. L. 124-7 I). Organy te powinny też zadbać, by podawane przez nie informacje były precyzyjne, zawierały aktualne dane i aby była możliwość ich porównania. Przechowywać je należy w taki sposób, aby było możliwe rozpowszechnianie tych informacji drogą elektroniczną (art. L. 124-7 II). Do obowiązków tych CADA dodaje także obowiązek bezpłatnego udostępniania list służb, organizacji, zakładów publicznych i innych podmiotów, których zadania mają związek z ochroną środowiska. Należy także, zgodnie z ustawą CADA powołać osobę odpowiedzialną za dostęp do informacji w dziedzinie środowiska (odpowiednik PRADA)⁷⁴. W jednej z opinii CADA przewiduje również obowiązek publicznego rozpowszechniania tych informacji (w szczególności wskazuje tu umowy dotyczące ochrony środowiska, dane, zgody na działalność mającą wpływ na środowisko, analizy oddziaływania na środowisko, oceny ryzyka itp.)⁷⁵. Szczegóły dotyczące rodzajów informacji podlegających rozpowszechnieniu, terminów, w jakich należy tego dokonać oraz sposobu tworzenia przez administracje publiczną (szczebla centralnego i lokalnego) list podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji określa dekret Rady Stanu wydany po zasięgnięciu opinii Komisji Dostępu do Dokumentów Administracyjnych (CADA)⁷⁶.

II. Ogólne zasady dostępu do archiwów publicznych

Kwestia dostępu do archiwów publicznych została już poruszona w rozważaniach wcześniejszych. Pozostaje tylko pokrótce uporządkować i uzupełnić to zagadnienie. Dostęp do zasobów znajdujących się w archiwach publicznych jest skodyfikowany w księdze II Kodeksu dziedzictwa. Zgodnie z art. L. 211-1 za archiwa publiczne uznaje się zbiór

⁷⁴ <http://www.cada.fr/informations-relatives-a-l-environnement,6086.html>.

⁷⁵ <http://www.cada.fr/conseil-20082615%2c20082615.html>.

⁷⁶ Por. art. L. 124-8 Kodeksu środowiska.

dokumentów, niezależnie od daty, formy, nośnika i miejsca przechowywania, wytworzonych lub otrzymanych przez osoby fizyczne lub prawne, jak również wszelkie organy czy instytucje publiczne lub prywatne w związku z wykonywaną przez nie działalnością. Przechowywanie i ochrona archiwów jest organizowana przez państwo w celu realizacji interesu publicznego, zarówno w celu zarządzania i legitymizacji praw osób fizycznych i prawnych, publicznych i prywatnych, jak i w celu dokumentacji historycznej (art. L. 211-2 Kodeksu dziedzictwa).

Ustawa Nr 2008-696 z 15.7.2008 r. nowelizując przepisy o archiwach, zagwarantowała swobodny dostęp do nich. W praktyce dokumenty administracyjne, do których dostęp gwarantuje ustawa CADA są dostępne również po ich przeniesieniu do archiwów. Jak była o tym mowa, dokumenty, których treść chroniona jest przepisami art. 6 ustawy z 17.7.1978 r. można udostępniać po upływie od 25 do 100 lat w zależności od chronionego interesu. Podobne okresy obowiązują w przypadku dokumentów, które nie mają charakteru administracyjnego, czyli dokumentów stanu cywilnego, wyroków, aktów parlamentu, dokumentów notarialnych czy prywatnych. Przed upływem tych terminów można w drodze wyjątku udostępnić wnioskodawcy wymienione dokumenty po uzyskaniu zgody organu, od którego pochodzą, jeżeli interes wynikający z ich udostępnienia nie pociąga za sobą nadmiernego naruszenia interesów, które ustawa ma chronić. Zgody takie najczęściej wydawane są przez Dyрекcję Archiwów Francji, choć np. Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Ministerstwo Obrony też mają serwisy odpowiedzialne za wydawanie takich zgód⁷⁷.

Dostęp do zasobów archiwów publicznych odbywa się na zasadach przewidzianych w ustawie CADA (art. 4). Odmawiając dostępu, administracja zarządzająca archiwami musi uzasadnić swoją decyzję (art. L. 213-5 Kodeksu dziedzictwa). Odmowa dostępu oznacza dla wnioskodawcy możliwość złożenia skargi do Komisji dostępu do dokumentów administracyjnych zgodnie z art. 20 ustawy CADA. W swojej opinii CADA uwzględnia wiek dokumentu, bliskość terminu, od którego stanie się on komunikowalny, wrażliwość informacji, które zawiera, uzasadnienie wniosku i cel wykorzystania dokumentu (np. naukowy) oraz interes administracyjny i prywatny, które wchodzi w grę w związku z udostępnieniem (test ważenia interesów)⁷⁸.

⁷⁷ <http://www.cada.fr/l-acces-aux-archives-par-derogation%2c6103.html>, data pobrania 21.6.2015 r.

⁷⁸ Por. opinie CADA dostępne na: <http://www.cada.fr/avis-20082568%2c20082568.html>; <http://www.cada.fr/avis-20083878%2c20083878.html>; <http://www.cada.fr/avis-20083219%2c20083219.html>.

III. Dostęp do informacji o prawie

Dostęp do informacji o prawie nie będzie stanowił przedmiotu niniejszych rozważań, został on bowiem szczegółowo opracowany w jednym z wcześniejszych tomów powstałych w ramach projektu⁷⁹. Omówiono w nim zasady ogłaszania przepisów powszechnie obowiązujących oraz tryb funkcjonowania serwisu internetowego Legifrance.gouv.fr. Podstawowym aktem ustanawiającym zasady dostępu do informacji o prawie we Francji jest ustawa z 12.4.2000 r. o prawach obywateli w ich relacjach z administracją (ustawa wymienia w tym kontekście w art. 1: państwo, wspólnoty terytorialne, zakłady publiczne o charakterze administracyjnym, organy zabezpieczenia społecznego i inne instytucje zajmujące się zarządzaniem usługami publicznymi o charakterze administracyjnym). Artykuł 2 ustawy gwarantuje każdemu prawo do informacji w zakresie swobodnego dostępu do norm prawnych stosowanych wobec obywateli. Dostęp do tej informacji ma być nieskomplikowany, a publikacja tekstów prawnych stanowi zadanie z zakresu usług publicznych.

§ 7. Ochrona danych osobowych w obliczu rozwoju informatyki – ustawa z 6.1.1978 r. o informatyce, zbiorach danych i wolnościach

Do grupy ustaw, które uchwalone zostały na fali zmian zapoczątkowanych w latach 70. zaliczyć należy także ustawę z 6.1.1978 r. zwaną dalej „ustawą CNIL”. Choć geneza jej powstania i podstawowa filozofia tej regulacji są inne niż omówionej powyżej ustawy CADA, ze względu na pewien związek między jej przedmiotem i tematem prowadzonych badań warto poświęcić jej kilka uwag.

Francuski kodeks cywilny w art. 9 ust. 1 gwarantuje każdemu prawo do poszanowania życia prywatnego. W szeroko pojęte prawo do prywatności wpisuje się także ochrona danych osobowych przed ich cyfrowym gromadzeniem i przetwarzaniem. Ustawa CNIL ma z założenia chronić dane o charakterze osobowym przed zagrożeniami związanymi z procesem cyfryzacji, zwiększającym w sposób zasadniczy możliwość niekontrolowanego postępowania z tymi danymi.

Genezy przepisów należy upatrywać w rozwoju informatyki w latach 70. XX w. Skokowo rosnąca zdolność do gromadzenia i przechowywania ogromnej ilości danych

⁷⁹ A. Szpor, Dostęp, *passim*.

osobowych wzbudziła zaniepokojenie jako potencjalne źródło naruszeń prawa do prywatności. Bezpośrednią przyczyną było ogłoszenie w 1974 r. tzw. projektu SAFARI zainicjowanego przez ówczesnego Ministra Spraw Wewnętrznych. Projekt ten przewidywał nadanie każdemu obywatelowi odpowiedniego numeru i za pośrednictwem narzędzi informatycznych systemowe połączenie wszystkich danych osobowych będących w posiadaniu administracji. Ujawnienie tego projektu przez informatyków pracujących w ministerstwie wywołało ogromny skandal i przyczyniło się do rozpoczęcia prac nad ustawą przewidującą korzystanie z danych informatycznych w sposób pozwalający na pełniejszą ochronę życia prywatnego. Zwraca się uwagę, że typowy dla lat wcześniejszych proces tworzenia coraz większej liczby kartotek (np. skazanych czy imigrantów), współcześnie zastąpiony został przede wszystkim przez problem śladów pozostawianych przez nas w sieci. Dostrzegając te kwestie, ustawodawca w art. 1 ustawy z 6.1.1978 r. deklaruje, że „informatyka ma być w służbie każdego obywatela. Nie może stanowić zagrożenia ani dla tożsamości istoty ludzkiej, ani dla praw człowieka, ani dla życia prywatnego ani dla wolności indywidualnych i publicznych”.

Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy CNIL oraz w świetle interpretacji ustawy dokonanej przez Komisję do spraw informatyki i wolności, danymi o charakterze osobowym są wszelkie informacje dotyczące osoby fizycznej zidentyfikowanej (np. w kartotece figuruje jej nazwisko) lub mogącej być zidentyfikowaną bezpośrednio lub pośrednio poprzez użycie numeru identyfikacyjnego albo poprzez inne cechy dla niej charakterystyczne (adres IP, zdjęcie, odcisk palca, numer telefonu). Osobą, której dotyczy przetwarzanie danych osobowych jest każdy, kogo określają dane przewidziane do przetwarzania. Komisja podkreśla, że nawet dane, które można uważać za anonimowe mogą stanowić dane o charakterze osobowym, jeśli w jakikolwiek sposób pozwalają zidentyfikować konkretną osobę, chociażby przez ustalenie jej przyzwyczajzeń i upodobań⁸⁰. Nowe technologie komunikacyjne (rozmowa przez telefon komórkowy, połączenie z Internetem) generują liczne dane, które są stosunkowo łatwo dostępne dzięki odpowiedniemu oprogramowaniu.

Na pojęcie przetwarzania danych w świetle ustawy składają się bardzo liczne operacje lub zespoły operacji możliwe do wykonania z tymi danymi: zbieranie, zapisywanie, porządkowanie, przechowywanie, dostosowanie lub modyfikacja, zdobywanie, udostępnianie, używanie, udostępnianie przez przekazanie, rozpowszechnianie lub jakakolwiek inna forma

⁸⁰ <http://www.cil.cNrs.fr/CIL/spip.php?rubrique299>.

udostępnienia, zebrania, połączenia, blokowania, usuwania lub niszczenia. Zbiorem danych osobowych jest posiadający strukturę zestaw danych dostępnych według określonych kryteriów (art. 2 ust. 4 ustawy CNIL).

I. Prawa osób związane z przetwarzaniem danych o charakterze osobowym

Osobą, do której odnosi się przetwarzanie danych osobowych, jest osoba, której dotyczą dane podlegające przetworzeniu (art. 2 ust. 5). Rozdział V sekcja 2 ustawy z 6.1.1978 r. reguluje prawa osób w związku z przetwarzaniem danych osobowych. Podstawowym uprawnieniem każdego jest dostęp do danych osobowych, które są w dyspozycji administratora danych osobowych (art. 39 ustawy CNIL). Prawo to pozwala na zwrócenie się do tego podmiotu (sklep, bank, administracja) o przekazanie informacji o wszystkich posiadanych przez niego danych. Dzięki temu jesteśmy w stanie sprawdzić, czy nasze dane w ogóle figurują w zbiorze, czy są poprawne, w jakim celu są przetwarzane i komu mogą zostać udostępnione. Uprawnionemu przekazuje się kopię z będącymi w posiadaniu podmiotu przetwarzającego danymi. Może to wiązać się z opłatą proporcjonalną do kosztów jej wykonania (art. 39 pkt 5°). Brak reakcji w terminie 2 miesięcy lub odpowiedź odmowna skutkują złożeniem skargi do CNIL. Podmiot dysponujący zbiorem danych może nie udostępnić danych, jeśli uzna, że wniosek ma charakter nadużycia. Będzie to musiał jednak udowodnić w ewentualnym postępowaniu przed sądem.

Zgodnie z art. 40 ustawy CNIL każda osoba fizyczna może domagać się sprostowania, uzupełniania, aktualizacji, zablokowania albo usunięcia swoich danych osobowych. Prawo to nie obejmuje zbiorów danych literackich, artystycznych i dziennikarskich, jak również danych będących w posiadaniu policji, żandarmerii, placówek edukacyjnych. Jeżeli przetwarzanie danych nie wiąże się z obowiązkiem ustawowym (np. w przypadku danych dotyczących podaników czy osób korzystających z pomocy społecznej), każdy może także sprzeciwić się (uzasadniając) temu, żeby jego dane osobowe były przetwarzane (art. 38 ust. 1). Można to uczynić już w chwili zbierania danych, a można również później, zwracając się z odpowiednim wnioskiem do podmiotu przetwarzającego dane.

Dyrektywa 95/46/WE z 24.10.1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych została

implementowana przez Francję w 2004 r. i wpłynęła na liczne zmiany w ustawie z 6.1.1978 r. (ustawa nowelizująca 2004-801 z 6.8.2004 r.). W szczególności dyrektywa wpłynęła na⁸¹:

- 1) ujednoczenie stosowanych na podstawie ustawy środków ochrony danych w odniesieniu do danych przetwarzanych cyfrowo oraz danych osobowych przechowywanych lub przewidzianych do przechowywania w zbiorach o innym charakterze (poprzednio obowiązujący przepis wprowadzał między nimi rozróżnienie);
- 2) zniesienie rozróżnienia między formalnościami wymaganymi do stworzenia zbiorów o charakterze prywatnym i tych o charakterze publicznym; dyrektywa wprowadza jedynie rozróżnienie na podstawie wrażliwości przetwarzanych danych; zbiory danych, których przetwarzanie może naruszyć prawa i wolności jednostki wymagają wstępnej kontroli;
- 3) poszerzenie celów ochrony ponad li tylko ochronę życia prywatnego i powiązanie jej z innymi wartościami.

II. Obowiązki administratorów danych osobowych

Podmiotem odpowiedzialnym za przetwarzanie danych osobowych (administratorem danych osobowych), poza przypadkami wskazanymi w ustawie lub w akcie wykonawczym, jest osoba fizyczna lub prawna, organ władzy publicznej, inny organizm lub usługodawca, który określa swoje cele i środki działania (art. 3 ustawy CNIL). Odbiorcą danych osobowych jest każda osoba, której dane zostają przekazane, niebędąca osobą, której dane dotyczą, administratorem danych, jego przedstawicielem lub osobą, która przetwarza dane w związku z pełnioną funkcją. Dane osobowe mogą być przetwarzane z poszanowaniem zasad i warunków określonych w art. 6 ustawy. Muszą być przetwarzane w sposób uczciwy i legalny, ich gromadzenie musi być podporządkowane jasno określonym i uzasadnionym celom, dane są rzeczowe i wystarczające do założonych celów przetwarzania. Muszą też być dokładne, kompletne i aktualizowane, jeśli zachodzi taka potrzeba. Wolno je przechowywać wyłącznie w sposób pozwalający na identyfikację osób, których dotyczą i tylko przez okres, który nie przekracza czasu koniecznego do zrealizowania celów, dla których są zbierane i przetwarzane (art. 6 pkt 5°).

Przetwarzanie danych osobowych musi wypełniać jeden z poniższych warunków:

- 1) wynikać ze zgody osoby, której dane mają być przetwarzane;

⁸¹ *J. Fialaire, E. Mondielli, A. Graboy-Grobescio, Libertés*, s. 490–492.

- 2) być wynikiem obowiązku prawnego nałożonego na administratora;
- 3) chronić życie osoby, której dane mają być przetwarzane;
- 4) realizować usługi publiczne;
- 5) wiązać się z wykonaniem umowy, której stroną jest osoba, której dane się przetwarza;
- 6) wiązać się z realizacją uzasadnionego interesu leżąca w gestii administratora danych lub podmiotu, któremu dane te się przekazuje (pod warunkiem poszanowania interesu, praw lub wolności osoby, której dane się przetwarza).

III. Dane wrażliwe

Ustawa w art. 8 wprowadza różnice w sposobie gromadzenia i przetwarzania danych zależnie od ich kategorii. Pierwszą grupę stanowią tzw. dane wrażliwe (art. 8 ustawy CNIL) ujawniające bezpośrednio lub pośrednio pochodzenie rasowe, etniczne, opinie polityczne, filozoficzne lub religijne, jak również przynależność związkową, stan zdrowia lub życie seksualne osób. Danych takich nie wolno gromadzić ani przetwarzać, chyba że:

- 1) osoby, których dane dotyczą wyrażą swoją zgodę (chyba że taka zgoda jest niewystarczająca);
- 2) przetwarzanie jest konieczne dla ochrony życia ludzkiego, a osoba której dane dotyczą z różnych przyczyn nie może wyrazić zgody;
- 3) dane przetwarzane są przez organizację działającą w celach niegospodarczych, mającą charakter religijny, filozoficzny (światopoglądowy), polityczny lub związkowy;
- 4) przetwarzanie danych, które sam zainteresowany rozpowszechnia;
- 5) dane są konieczne do realizacji praw procesowych;
- 6) przetwarzanie danych konieczne jest w celach medycznych;
- 6) przetwarza się dane dla celów statystycznych; może to zrobić jedynie Narodowy Instytut Statystyki.

Artykuł 9 ustawy CNIL wprowadza ograniczenia podmiotowe, jeżeli chodzi o administratorów danych dotyczących przestępstw, skazań i środków bezpieczeństwa.

IV. Państwowa komisja do spraw informatyki i wolności (CNIL)

Państwowa Komisja do spraw informatyki i wolności jest w świetle ustawy niezależnym organem administracyjnym (art. 11 ust. 1). Zgodnie z art. 13 ustawy z 6.1.1978 r. składa się z 17 członków: dwóch deputowanych, dwóch senatorów, dwóch członków Rady

Ekonomicznej, Socjalnej i do spraw Środowiska, dwóch członków lub byłych członków Rady Stanu (co najmniej w stopniu radcy), dwóch sędziów lub sędziów w stanie spoczynku Sądu Kasacyjnego; dwóch członków lub byłych członków Trybunału Obrachunkowego (w stopniu co najmniej radcy-mistrza), trzy osobistości kompetentne w dziedzinie informatyki albo kwestii dotyczących wolności jednostki mianowane w drodze dekretu; dwóch osobistości kompetentnych w dziedzinie informatyki, mianowanych odpowiednio przez Przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego i przewodniczącego Senatu. Z prawem wypowiedzenia opinii w CNIL zasiada również obrońca Praw lub jego przedstawiciel. Kadencja członków Komisji wynosi 5 lat z możliwością ponownego wyboru. Nie można zasiadać w Komisji dłużej niż dwie kadencje. Na czele Komisji stoi Prezes, który wraz z dwoma zastępcami tworzy Biuro Komisji. Członkowie Komisji przestrzegają zasady bezstronności i nie mogą być członkami rządu (art. 14). W wykonywaniu swoich funkcji członkowie Komisji są niezależni i nie mogą otrzymywać instrukcji od żadnych organów władzy publicznej (art. 21).

Komisja CNIL została powołana, by wypełniać trzy ważne zadania: chronić życie prywatne i wolności w świecie cyfrowym, prowadzić szeroko zakrojoną politykę informacyjną w kwestii praw przysługujących w tej materii oraz obowiązków, jakie mają w związku z nimi administratorzy i odbiorcy danych oraz chronić prawa obywateli przyznane im ustawą z 6.1.1978 r. Zadania CNIL szczegółowo normuje art. 11 ustawy. W celu realizacji swojej misji CNIL wydaje zezwolenia na przetwarzanie danych wymienionych w art. 25 ustawy (chodzi np. o dane genetyczne, kartoteki policyjne), wydaje opinie w sprawie przetwarzania danych wskazanych w art. 26 i 27 (np. dane gromadzone przez państwo w związku z bezpieczeństwem państwa, obroną narodową czy bezpieczeństwem publicznym, jak również związane z postępowaniem przygotowawczym). W przypadku innych administratorów i rodzajów danych CNIL przyjmuje określone ustawą deklaracje o gromadzeniu i przetwarzaniu zbiorów danych (w deklaracji administrator zobowiązuje się do zgodnego z prawem przetwarzania danych – art. 23). Dla najbardziej rozpowszechnionych zbiorów danych Komisja wydaje normy postępowania z tymi danymi oraz wzorce regulaminów (ma więc kompetencje prawodawcze). W przypadku naruszenia praw jednostek określonych w ustawie CNIL przyjmuje skargi, wnioski i petycje. Z danych statystycznych za 2014 r. zamieszczonych na stronie Komisji wynika, że wpłynęło do niej ponad 11 tysięcy wniosków od obywateli, w tym 5825 skarg i 5246 wniosków o udostępnienie danych zawartych w kartotekach policji, żandarmerii i placówek edukacyjnych.

Komisja udziela także organom władzy publicznej opinii w sprawach związanych z przetwarzaniem danych i doradza podmiotom, które chciałyby zostać administratorami zbiorów danych. W sytuacji, w której CNIL powieźmie informację o przestępstwie, informuje o tym Prokuratora Republiki, może również przedstawiać swoje obserwacje w trakcie toczącego się postępowania przed sądem karnym. Jako jeden z bardzo niewielu niezależnych organów administracji Komisja może wymierzać sankcje. W ramach zadania polegającego na kontroli skarg, Komisja może nakładać sankcje na administratorów zbiorów danych, którzy nie przestrzegają przepisów ustawy. Wysokość kar może osiągać 300 000 euro, a karę można podać do wiadomości publicznej.

§ 8. Projekt *open data* („*données ouvertes*”)

Pierwsza dekada obecnego stulecia stała się we Francji okresem intensywnej modernizacji państwa w wielu wymiarach. Obok zmian o charakterze ustrojowym i instytucjonalnym stałym elementem troski władz publicznych jest poprawa jakości usług publicznych i komunikacji z obywatelami. Jednym z narzędzi oceny działań władzy publicznej przez społeczeństwo i stworzenia możliwości jej doskonalenia jest niewątpliwie otwarcie danych publicznych od chwili ich powstania. Sprzyjać ma to nie tylko podtrzymaniu dialogu, ale również poprawie jakości samych informacji, ich dostępności, kompletności i użyteczności w dobie społeczeństwa informacyjnego. Dane publiczne są to wszystkie dane, które są lub powinny być (na podstawie obowiązku wynikającego z ustawy lub dobrowolnie) opublikowane lub w inny sposób udostępnione społeczeństwu, a które zostały wytworzone lub otrzymane przez państwo, wspólnoty terytorialne lub inne podmioty, którym zlecono zadania z zakresu usług publicznych.

Raport Senatu Republiki Francuskiej z 5.6.2014 r. zawiera w konkluzji cały szereg rekomendacji dotyczących zmian w realizacji przez obywateli prawa do informacji. Jedne z nich skoncentrowane są na poprawie efektywności rozwiązań uregulowanych w ustawie z 17.7.1978 r. Senat zaleca w tej materii m.in. skrócenie terminów oczekiwania na dostęp do dokumentów administracyjnych i przyspieszenie postępowania przed CADA; poprawę monitorowania spraw w postępowaniu o udostępnienie dokumentów administracyjnych; poprawę warunków i zasad regulujących prawo administrowanych do dostępu do dokumentów administracyjnych; udostępnienie na stronach internetowych organów administracji regularnie aktualizowanych repozytoriów informacji publicznej; grupowanie udostępnianych dokumentów w listy z odnośnikiem do ich przeglądania. Proponuje się

umieszczać na stronach organów administracji publicznej odnośnik ułatwiający złożenie wniosku o udostępnienie dokumentu administracyjnego lub informacji publicznej, a wnioskodawcom o utrudnionym dostępie do e-administracji podać kontakt listowy lub telefoniczny do osoby mogącej służyć w tej materii koniecznymi informacjami.

Większa część przywołanego opracowania poświęcona jest jednak propozycji zagwarantowania obywatelom przez państwo nowego prawa – **elektronicznego dostępu do informacji publicznej**. Jego realizacja wiązałaby się z umieszczaniem w sieci, systematycznie i w trybie natychmiastowym, dokumentów mających znaczenie dla interesu publicznego, o których udostępnienie wnioski składane są najczęściej i których lista zostałaby określona dekretem. Prawo obywateli do uzyskania dostępu do wszystkich dokumentów administracyjnych nadających się do komunikowania nie miałyby ograniczeń. W celu jego uporządkowania konieczne byłoby zgromadzenie wszystkich baz danych będących w posiadaniu administracji, ujednoczenie postaci elektronicznej oficjalnych stron organów administracji, poprawa czytelności informacji umieszczanych w sieci poprzez np. nadanie im charakteru infografik oraz wzmocnienie kontroli ponownego wykorzystania danych.

Powyższe zalecenia mają na celu przygotowanie francuskiej administracji i obywateli na funkcjonowanie w erze cyfrowej. W warunkach komunikacji o charakterze globalnym, dostęp do informacji wytwarzanych i gromadzonych przez administrację, a także możliwość krzyżowania się danych pochodzących z różnych źródeł nabierają niespotykanego wcześniej wymiaru strategicznego, demokratycznego i ekonomicznego. Dostrzega się w tym zjawisku możliwość rozwoju kontroli działań publicznych na wielką skalę, poprawy skuteczności polityk publicznych, jakości zarządzania usługami publicznymi oraz rozwoju nowych usług⁸².

Do konkretnych działań podjętych w tym zakresie należy zorganizowanie przez premiera od 2011 r. tzw. misji ETALAB, powołanej do życia dekretem Nr 2011-194 z 21.2.2011 r. w sprawie utworzenia misji „Etalab” odpowiedzialnej za stworzenie jednolitego międzyresortowego portalu danych publicznych⁸³, podległej premierowi i od 2012 r. należącej do kompetencji Sekretariatu Generalnego działającego na rzecz modernizacji działalności państwa (SGMAP). Instytucja ta koordynuje współpracę serwisów administracyjnych służących modernizacji działań państwa, doskonaleniu systemów

⁸² Raport Senatu, s. 25.

⁸³ <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023619063&categorieLien=id>.

informacji i komunikacji i właśnie ETALAB⁸⁴, co pozwala na ujednoczenie dokonywanych reform. Zgodnie z art. 2 i 3 dekretu, do zadań ETALAB należy stworzenie i koordynowanie międzyresortowego portalu, gdzie zostaną zebrane i otwarte do dyspozycji obywateli informacje publiczne, którymi dysponuje państwo i zakłady publiczne, a także – na zasadzie dobrowolności – wspólnoty terytorialne oraz inne podmioty publiczne i prywatne wykonujące usługi publiczne. W celu realizacji zadania wydano okólnik⁸⁵, w którym premier w imieniu państwa deklaruje chęć współdziałania na rzecz tworzenia „społeczeństwa cyfrowego”. Swobodnemu, łatwemu i darmowemu wykorzystaniu informacji publicznych towarzyszy opracowanie strategii otwarcia dostępu do danych publicznych⁸⁶ („open data”). Sprzyja temu utworzenie w ramach ETALAB serwisu **data.gouv.fr**, mającego trzy podstawowe cele: pozwolenie na jak najłatwiejsze i możliwie najszersze ponowne wykorzystanie informacji publicznych, wspieranie działań innowacyjnych wdrażanych przez wszystkie podmioty, które będą chciały rozwijać gospodarkę cyfrową oraz wzmacnianie jawności działań państwa., co pozwoli docenić pracę administracji i wzmacniać kulturę dialogu publicznego. Serwis ten ma służyć – zgodnie z deklaracjami umieszczonymi na stronie w informacjach ogólnych – publikacji danych publicznych oraz ich wzbogacaniu i interpretacji przez społeczeństwo działające w interesie publicznym. Należy pamiętać, że w tym przypadku, podobnie, jak to pokazuje filozofia ustawy CADA, chodzi o dane wytworzone i otrzymane w związku z wykonywaniem usług publicznych (podatki, budżet, subwencje, wydatki, wyniki wyborów, adresy, statystyki z dziedziny turystyki itp.⁸⁷).

Szczegółowo sformułowane cele ETALAB pokazują, na ile powodzenie tego projektu zmienić może zasady i zakres dostępu do informacji publicznej. Należą do nich⁸⁸:

⁸⁴ Raport Senatu, s. 106.

⁸⁵ Circulaire du 26 mai 2011 relative à la création du portail unique des informations publiques de l'Etat data.gouv.fr par la mission Etalab et l'application des dispositions régissant le droit de réutilisation des informations publiques, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024072788>, data pobrania 21.6.2015 r.

⁸⁶ W świetle raportu senackiego z 5.6.2014 r. termin „open data” lub „dane otwarte” oznacza dane przeznaczone do przetwarzania za pośrednictwem narzędzi informatycznych. Należy zagwarantować pełny dostęp do takich danych: ich używanie nie może się wiązać z ograniczeniami ani natury prawnej, ani technicznej (np. specjalnego oprogramowania).

⁸⁷ <https://www.data.gouv.fr/fr/faq/citizen/>, data pobrania 21.6.2015 r.

⁸⁸ <https://www.etalab.gouv.fr/lafeuillederoutedugouvernementenmatieredouvertureetdepartagedesdonneespublique>, data pobrania 29.6.2015 r.

- 1) wzmocnienie jawności działań publicznych (powinny znaleźć się w Internecie dane o zanieczyszczeniu powietrza, wykroczeniach czy sprawozdania finansowe państwa), aby wzmocnić zaufanie obywateli do władzy publicznej;
- 2) współpraca ze społeczeństwem, innowacyjność w sferze socjalnej (np. projekt Handimap ułatwiający przemieszczanie się osób na wózkach inwalidzkich opracowany w Rennes i Montpellier;
- 3) poprawa funkcjonowania administracji;
- 4) poprawa wydajności i konsekwencji działań publicznych;
- 5) dynamizacja gospodarki dzięki jej nowym zasobom, sprzyjającym innowacyjności i wzrostowi (program *Dataconnexions*);
- 6) przyczynianie się do wzrostu znaczenia Francji w wymiarze międzynarodowym (inicjatywa OGP – Open Government Partnership, inicjatywy w sprawie przejrzystości pomocy międzynarodowej – IATI – lub przejrzystości w przemyśle wydobywczym – EITI).

Program ten, wcielany w życie od 4 lat jest niewątpliwie istotnym krokiem w stronę szerokiego i swobodnego dostępu do informacji będącej w posiadaniu głównych aktorów władzy publicznej, przede wszystkim administracji. Niemniej, jeżeli odwołać się do ocen sformułowanych przez Senat, trzeba wskazać na obecne jeszcze niedociągnięcia w funkcjonowaniu tego systemu. Chodzi przede wszystkim o problemy natury metodologicznej i technicznej, wynikające z formatu danych, oderwania ich od kontekstu i braku harmonizacji w procesach ich wytwarzania, co skutkuje ich rozproszeniem i zbytnią różnorodności w warstwie formalnej. Problem stanowi także sama administracja, która jest co najmniej powściągliwa w przyłączaniu się do korzystania z nowych technologii, jak również nie posiada jeszcze wymaganych kompetencji i środków, by z nich korzystać⁸⁹. W rezultacie izba wyższa francuskiego Parlamentu ocenia dotychczasową realizację zasady jawności w dobie cyfryzacji jako „nieukończoną przemianę”⁹⁰.

Szersza ocena aktywności Francji w otwieraniu dostępu do danych publicznych wypada jednak bardzo pomyślnie, co podkreślają także OECD i ONZ⁹¹. Na chwilę obecną w serwisie data.gouv.fr dostępnych jest ponad 13000 zestawów danych, z którym to wynikiem Francja jest trzecim w kolejności krajem świata w ramach „open data”. W 2016 r. obejmie prezydencję *Open Government Partnership*.

⁸⁹ Raport, s. 11.

⁹⁰ Raport, s. 10.

⁹¹ <http://www.gouvernement.fr/action/l-ouverture-des-donnees-publiques>, data pobrania 21.6.2015 r.

§ 9. Doświadczenia francuskie mogące stanowić wzór dla poprawy polskich regulacji w zakresie dostępu do informacji publicznej

Identyfikacja aktów wiodących (za które w moim przekonaniu uznać należy ustawę CADA wraz z przepisami wykonawczymi oraz, w mniejszym stopniu, ustawę CNIL) pokazuje, że w porównaniu do regulacji obowiązujących w polskim prawie, przepisy francuskie są ograniczone przedmiotowo. Jako najważniejsze dokonanie na drodze do realizacji zasady jawności przed wprowadzeniem w życie projektu „open data”, uznaje się we Francji przyznanie obywatelom prawa dostępu do zawartości dokumentów administracyjnych i to jedynie tych, które powstały w związku z wykonywaniem funkcji administracyjnych o charakterze służby publicznej (usług publicznych⁹²). Także rezultaty implementacji dyrektywy 2003/98/WE, związane z możliwością ponownego wykorzystania informacji, dotyczą wyłącznie informacji publicznej zawartej w dokumentach administracyjnych zdefiniowanych w ustawie.

Relatywnie wąsko ujęty przedmiot ustawy pozwala jednak na uniknięcie niejasności z ustaleniem, czego dotyczy zasada dostępu. Na trudności takie w związku z polskimi regulacjami wskazuje się w literaturze: brak jest w ustawie z 6.9.2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁹³ klasycznej definicji legalnej, a informację publiczną ujmuje się w niej zbyt szeroko (jako „każdą informacji o sprawach publicznych”). Nie sprzyja to, z jednej strony, jasności komunikatu skierowanego do adresatów ustawy, z drugiej zaś, umożliwia zawężanie zakresu znaczeniowego informacji publicznej przez ustawy wyłączające prawo dostępu⁹⁴.

Dodatkowo ustawa francuska – inaczej niż polska – zawiera kompleksowy katalog wyraźnie wskazanych wyłączeń i ograniczeń w dostępie do informacji publicznej, wprowadza różne kategorie chronionych dokumentów, a ich ewentualne udostępnienie uzależnia od spełnienia różnych warunków przez administrację, która je posiada.

⁹² Art. 1 ustawy CADA z 17.7.1978 r.

⁹³ T.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 782 ze zm.

⁹⁴ G. Sibiga, O reformę przepisów o dostępie do informacji publicznej, Samorząd Terytorialny 2015, Nr 4, s. 10.

Kolejną kwestią wartą uwagi jest powołanie do życia przez francuskiego ustawodawcę specjalnych, niezależnych od władz publicznych instytucji, które stroją na straży prawa dostępu do dokumentów administracyjnych i ochrony danych, których gromadzenie i przetwarzanie w dobie cyfrowej stwarza o wiele większe zagrożenia dla życia prywatnego i innych praw i wolności jednostki. Odrębnemu reżimowi prawnemu – bardziej liberalnemu – podlega dostęp do informacji (a nie dokumentów administracyjnych) o środowisku (tytuł II, rozdział IV Kodeksu środowiska) i do archiwów publicznych. Na uwagę zasługuje także dość precyzyjne uregulowanie dostępu do informacji prawnej, które było już przedmiotem odrębnego opracowania w ramach projektu.