

Nidzica, dn. 25.04.2016 r.

Wydział Promocji i Komunikacji Społecznej  
w/m

RP.074.03.2016

**OPINIA PRAWNA**

**I. Stan faktyczny**

Pracownik Wydziału wystąpił z następującymi zapytaniami:

1. Czy pismo Pana J. D z dnia 31.03.2016 r. zatytułowane „petycja” może być traktowane jako petycja.
2. Czy Gmina powinna, opublikować szczegółową listę podmiotów i osób je reprezentujących, z którymi były prowadzone rozmowy, w sytuacji w której podmioty te zastrzegają sobie poufność prowadzonych rozmów i poufność danych identyfikujących podmioty.

Do wniosku o opinię dołączył pisma Pana D z dnia 31.03.2016 r. i 07.04.2016 r. oraz pismo z dnia 04.04.2016 r.

**II. Podstawy prawne**

1. ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach dalej zwana „ustawą”
2. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego dalej zwana „kpa”
3. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny dalej zwana „kc”
4. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej
5. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych
6. pismo z dnia 31.03.2016 r. zatytułowane „petycja”
7. pismo nr OSO.152.2.2016 r. z dnia 04.04.2016 r.
8. pismo z dnia 07.04.2016 r. - wyjaśnienia

**III. Analiza prawna**

Zgodnie z art. 63 Konstytucji RP *„Każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej”*. Z powyższego przepisu nie sposób jest wywnioskować, jakie różnice występują pomiędzy poszczególnymi ww. rodzajami pism. Co więcej wydaje się, iż zakres poszczególnych rodzajów pism wzajemnie się przenika, utrudniając ich jednoznaczną kwalifikację. Próbę opisu charakteru i roli poszczególnych rodzajów wystąpień podjął Piotr Winczorek w komentarzu (do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.) do art. 63 konstytucji, w którym stwierdził, iż *„Petycja [...] jest prośbą wnoszoną do władz; jej celem jest skłonienie władz do zajęcia określonego stanowiska w jakiejś sprawie lub podjęcia oczekiwanej przez zainteresowanego decyzji;*

wniosek jest propozycją rozwiązania jakiegoś problemu we wskazany przez wnioskodawcę sposób [czy] podjęcia decyzji, której treść wnioskodawca sugeruje [...]; w skardze zwraca się uwagę władz na nieprawidłowości czyjś działania i żąda ich usunięcia, naprawienia powstałej szkody, ukarania winnych i tym podobne”. Kwestię wniosków i skarg reguluje kodeks postępowania administracyjnego, natomiast kwestię petycji reguluje ustawa o petycjach.

Zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach „Przedmiotem petycji może być żądanie, w szczególności, zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji.” Ze względu na użycie w definicji słowa „w szczególności” przedstawiony w ww. przepisie zakres stanowiący przedmiot petycji jest wyłącznie przykładowy, co też oznacza, iż katalog ten jest katalogiem otwartym (szerokim) i może dotyczyć także innych żądań, czy też próśb, niż te, które zostały wskazane w art. 2 ust. 3 Ustawy, natomiast wydaje się, iż w ramach petycji nie można żądać przedłożenia dokumentów, gdyż dla takiego żądania zastrzeżono inny tryb postępowania (w ramach ustawy o dostępie do informacji publicznej). W szczególności „na gruncie prawa petycji możliwe jest też sformułowanie żądania udzielenia, ujawnienia informacji (o szerszym zakresie niż udostępnienie zmaterializowanej informacji o sprawach publicznych w trybie u.d.i.p.), wyjaśnienia pewnych zjawisk lub motywów, jakimi kierował się podmiot rozpatrujący petycję, podejmując daną decyzję (w potocznym tego słowa znaczeniu). Petycja może też dostarczać informacji, np. oceny, twierdzenia o faktach, wiedzę specjalistyczną, niezbędne lub pomocne (w ocenie wnoszącego petycję) dla rozstrzyganej sprawy aktualnej lub w przyszłości.”<sup>1</sup>

W doktrynie prawa administracyjnego przyjmuje się, że organ administracji publicznej nie jest uprawniony do samodzielnego precyzowania treści żądania, ponieważ mogłoby to prowadzić do niedopuszczalnej zmiany kwalifikacji prawnej żądania, wbrew intencjom osoby wnoszącej podanie (żądanie, wyjaśnienie, odwołanie, zażalenie, etc.). Z tego też względu organ (adresat niejasnego żądania) powinien udzielić wnoszącemu podanie niezbędnych wskazówek i wyjaśnień w tym zakresie i wezwać do sprecyzowania żądania. W związku z czym, „na gruncie omawianych przepisów ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (dalej jako: u.p.) podstawowym obowiązkiem organu władzy publicznej lub organizacji (instytucji) społecznej jest ocena złożonego dokumentu (lub kilku powiązanych ze sobą dokumentów; zob. dalsze uwagi na temat formy i sposobu wniesienia petycji) według następującej chronologii:

1) adresat pisma bada, czy zawarta w nim treść jest petycją, czy też stanowi skargę, wniosek (rozpoznawane w trybie ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, dalej jako k.p.a., lub przepisów art. 41a-41e ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, dalej jako p.u.s.p.), wniosek o udostępnienie informacji publicznej (zob. art. 10 ust. 1 i 2, art. 13 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, dalej jako u.d.i.p.) lub inne pismo wszczynające postępowanie administracyjne (albo sądowe) w sprawie indywidualnej (zgodnie z zasadą *falsa demonstratio non nocet* zawartą art. 3 u.p. wzorowaną na art. 222 k.p.a.);

2) w przypadku zakwalifikowania wniesionego dokumentu do kategorii petycji adresat bada swą właściwość do rozpatrzenia petycji (art. 6 u.p.) i podejmuje decyzję o:

a) przekazaniu petycji w całości zgodnie z właściwością albo

<sup>1</sup> Michał Bernaczyk w: pod. red. Ryszarda Balickiego i Mariusza Jabłońskiego „Teoretyczne i praktyczne aspekty prawa petycji”, s.449.

b) wyodrębnieniu zakresu żądania wedle własnej właściwości rzeczowej i miejscowej, i przekazaniu pozostałej części żądania zgodnie z właściwością,

3) jako podmiot właściwy do rozpatrzenia petycji przystępuje do oceny wymogów formalnych (art. 7. ust. 2 w zw. z art. 4 ust. 2 pkt 1 lub 2 u.p.) i w zależności od reakcji wnoszącego petycję na wezwanie do uzupełnienia braków pozostawia ją bez rozpatrzenia albo kieruje do rozpatrzenia w trybie art. 10-13 u.p.; zob. także dalsze uwagi na temat podmiotu właściwego do wykonania dyspozycji art. 7 ust. 1 u.p.;<sup>2</sup>

Wskazany powyżej model postępowania opiera się na założeniu, że pierwszym i podstawowym warunkiem zastosowania przepisów omawianej ustawy jest stwierdzenie, że mamy do czynienia z petycją. Jeśli pismo wniesione do potencjalnego adresata petycji zostało tak nazwane, lecz jego treść jest całkowicie niezrozumiała, nieczytelna, nie zawiera minimalnych, koniecznych elementów merytorycznych koniecznych do uznania za petycję, to ustawa znajduje zastosowanie w szczerkowym, proceduralnym zakresie (art. 3 u.p.). Zgodnie z art. 3 ustawy o tym, czy pismo jest petycją, decyduje jego treść, a nie forma. W zależności od efektu końcowego wyjaśnień na okoliczność zamierzonej zawartości „pisma” (art. 3 i art. 15 u.p. w zw. z art. 63 § 1 i 2 k.p.a.), kieruje się owo pismo do rozpoznania we właściwym trybie.

W związku z powyższym, po otrzymaniu pisma należy w pierwszej kolejności zbadać, czy pismo to rzeczywiście stanowi petycję, czy też jej nie stanowi, a spełnia ono np. wymogi wniosku, skargi, itp. W przypadku stwierdzenia, iż pismo stanowi petycję, lecz „nie spełnia wymogów określonych w art. 4 ust. 1, ust. 2 pkt 3 lub 4 lub art. 5 ust. 1 lub 2, (zgodnie z art. 7 ust. 2 Ustawy) podmiot właściwy do rozpatrzenia petycji wzywa, w terminie 30 dni od dnia złożenia petycji, podmiot wnoszący petycję do uzupełnienia lub wyjaśnienia treści petycji w terminie 14 dni z pouczeniem, że petycja, której treść nie zostanie uzupełniona lub wyjaśniona, nie będzie rozpatrzona.” W niniejszej sprawie wydaje organ pismem (nr OSO.152.2.2016 r. z dnia 04.04.2016 r.) wysłanym do wnoszącego petycję o przedłożenie wyjaśnień powołał się na art. 7 ust. 2 Ustawy, co w doktrynie uważane jest za uznanie pisma przez jego adresata za petycję (ze względu na fakt, iż przepis ten ma zastosowanie wyłącznie do pism uznanych za petycję).

Przechodząc do wymogów formalnych jakie musi spełniać petycja, niniejsz akwestia został uregulowana art. 4 ust. 2 Ustawy, a mianowicie zgodnie z art. 4 ust. 2 Ustawy „Petycja powinna zawierać:

- 1) oznaczenie podmiotu wnoszącego petycję; jeżeli podmiotem wnoszącym petycję jest grupa podmiotów, w petycji należy wskazać oznaczenie każdego z tych podmiotów oraz osobę reprezentującą podmiot wnoszący petycję;
- 2) skazanie miejsca zamieszkania albo siedziby podmiotu wnoszącego petycję oraz adresu do korespondencji; jeżeli podmiotem wnoszącym petycję jest grupa podmiotów, w petycji należy wskazać miejsce zamieszkania lub siedzibę każdego z tych podmiotów;
- 3) oznaczenie adresata petycji
- 4) wskazanie przedmiotu petycji.”

Z przedstawionych do wniosku o opinię dokumentów wynika, iż pismo określone jako petycja spełnia wymogi formalne wskazane w art. 4 ust. 2 pkt. 1 -3 Ustawy. Wydaje się również, iż zakres petycji w postaci żądania informacji/wyjaśnień konkretnej sprawy (w

2 Michał Bernaczyk w: pod. red. Ryszarda Balickiego i Mariusza Jabłońskiego „Teoretyczne i praktyczne aspekty prawa petycji”, s.447-448.

niniejszym przypadku kwestii współpracy z Urzędem Marszałkowskim i prowadzenia rozmów z potencjalnymi inwestorami) mieści się w zakresie petycji. Pewne wątpliwości co do intencji budzi natomiast stwierdzenie wnoszącego petycję zawarte w jej uzasadnieniu „w obu przypadkach powinny istnieć dziesiątki dokumentów, który świadczyły by o skuteczności ich przeprowadzenia”, jednakże ani w żądaniu informacji wskazanym w pierwszym piśmie, ani w wyjaśnieniach składający petycję nie precyzuje żądania w taki sposób aby wynikało z niego, iż jego żądanie dotyczy wyłącznie udostępnienia mu dokumentów, zamiast pisemnych wyjaśnień. Ponadto z załączonego do wniosku pisma wysłanego do wnoszącego petycję o przedłożenie wyjaśnień powołano się na art. 7 ust. 2 Ustawy przesadzając tym niejako o fakcie, iż pismo to stanowi petycję. Mając na uwadze powyższe wydaje się, iż powyższe pismo można traktować jako petycję.

Jednocześnie odnosząc się do kwestii ewentualnego wymienienia z imienia i nazwiska oraz firmy osób, z którymi były prowadzone negocjacje i rozmowy mające na celu pozyskanie nowego inwestora jaki i konkretnych ustaleń czy informacji od nich uzyskanych wskazać należy, iż ujawnienie tych informacji, w związku z zastrzeżeniem przez ww. przedsiębiorców poufności negocjacji i rozmów, może naruszać zarówno przepisy kodeksu cywilnego w zakresie tajemnicy negocjacji, jaki i przepisy z zakresu ochrony danych osobowych.

Zgodnie z art. 721 § 1 kc „Jeżeli w toku negocjacji strona udostępniła informacje z zastrzeżeniem poufności, druga strona jest obowiązana do nieujawniania i nieprzekazywania ich innym osobom oraz do niewykorzystywania tych informacji dla własnych celów, chyba że strony uzgodniły inaczej.” Natomiast zgodnie z art. 721 § 2 kc „W razie niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązków, o których mowa w § 1, uprawniony może żądać od drugiej strony naprawienia szkody albo wydania uzyskanych przez nią korzyści.” Z powyższych przepisów wynika bezterminowy obowiązek nieujawniania i nieprzekazywania danych objętych poufnością innym osobom. Co więcej złamanie tego zakazu może narazić gminę na odpowiedzialność odszkodowawczą i konieczności naprawienia wynikłej z ujawnienia danych szkody. Ponadto publikowanie danych identyfikujących konkretne osoby wraz z wyrażanymi przez nich poglądami, wbrew ich woli, może w zależności od okoliczności publikacji naruszać przepisy ustawy o ochronie danych osobowych. Zgodnie z art. 49 ustawy o ochronie danych osobowych „kto przetwarza w zbiorze dane osobowe, choć ich przetwarzanie nie jest dopuszczalne albo do których przetwarzania nie jest uprawniony, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.” Zatem bezprawne przetwarzanie danych jest przestępstwem karnym, za które grozi odpowiedzialność.

