



VII.6061.1.2017.MKS

**Pan**  
**Mateusz Morawiecki**  
**Prezes Rady Ministrów**

00-583 Warszawa  
Al. Ujazdowskie 1/3

Szanowny Panie Premierze

**Ze względu na wpływające do Rzecznika Praw Obywatelskich skargi obywateli dotyczące projektu ustawy o jawności życia publicznego Rzecznik z uwagą monitoruje prace nad tym projektem ustawy (w załączeniu uprzejmie przesyłam kopie skarg obywateli).**

Swoją opinię na temat proponowanych regulacji w pierwotnym kształcie Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił już w dniu 3 listopada 2017 r. (stanowisko do projektu ustawy o jawności życia publicznego z dnia 23 października 2017 r.; dalej jako: ustawa o j.ż.p.), a także w dniu 19 grudnia 2017 r. stanowisko do projektu ustawy o jawności życia publicznego z dnia 12 grudnia 2017 r.)

W ostatnich dniach na stronie Rządowego Centrum Legislacji (RCL) pojawiła się kolejna wersja projektu ustawy o jawności życia publicznego (wersja z dnia 8 stycznia 2018 r.). Z zamieszczonych na stronie RCL informacji wynika również, że projekt został przekazany do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów.

W związku z powyższym, Rzecznik pełniąc funkcję organu powołanego konstytucyjnie do stania na straży praw i wolności obywatelskich, określonych w Konstytucji RP oraz w innych aktach normatywnych, zobowiązany jest (pomimo

nieprzekazania projektu ustawy do konsultacji Rzecznikowi) do przedstawienia swojego stanowiska także w sprawie kolejnej wersji projektu i wyrażenia wątpliwości oraz zastrzeżeń dotyczących zaproponowanych rozwiązań prawnych pod kątem ochrony praw człowieka.

## **I. Uwagi ogólne**

Przedstawiony projekt zakłada, że w jednym akcie prawnym rangi ustawowej uregulowane zostaną zagadnienia będące dotychczas przedmiotem:

1) ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2017 r., poz. 1393; dalej jako: ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej);

2) ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1764 ze zm.; dalej jako: ustawa o dostępie do informacji publicznej lub u.d.i.p.) oraz

3) ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r., poz. 248; dalej jako: ustawa o działalności lobbingsowej).

W projekcie ustawy zakłada się również wprowadzenie do porządku prawnego nowych instytucji prawnych, które dotychczas nie były regulowane przepisami ustaw, w tym środki ochrony sygnalistów.

Intencją wnioskodawców jest „wzmocnienie transparentności polskiego państwa. Zmiany (...) zakładają uporządkowanie obecnie istniejących przepisów, ale również wprowadzenie nowych, nieznanych dotąd w polskim prawie, rozwiązań. Ich wspólnym celem jest wzmocnienie przejrzystości zarządzania państwem i jego majątkiem.” (por. s. 1 projektu uzasadnienia do ustawy).

Regulacje zaproponowane w projekcie ustawy są związane bezpośrednio z zagwarantowanym w art. 61 Konstytucji RP prawem do informacji o działalności władzy publicznej, a także powiązany z nim – określonym w art. 47 Konstytucji RP – prawem do ochrony życia prywatnego. Przedmiot regulacji projektu ustawy związany jest również z wynikającym z art. 51 Konstytucji RP ograniczeniem prawa do pozyskiwania informacji

przez organy władzy publicznej o obywatelach do przypadków niezbędnych i uznawanych w państwie demokratycznym.

Prawo dostępu do informacji publicznej, czy też prawo do ochrony życia prywatnego są również przedmiotem ochrony wynikającej z aktów prawa międzynarodowego, w tym z art. 17 ust. 1 i z art. 19 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, a także z art. 8 i 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Ochrona danych osobowych jest również przedmiotem regulacji prawa Unii Europejskiej, w tym Karty Praw Podstawowych UE, a sama transparentność procesu decyzyjnego oraz dostęp do dokumentów urzędowych postrzegany jest jako gwarancja jasności i przejrzystości funkcjonowania organów unijnych.

Przede wszystkim Rzecznik zwraca uwagę, że procedowana u.j.ż. nakładając na zwykłych obywateli – nie ograniczając stosowania przepisów do osób pełniących funkcje publiczne – obowiązek upublicznienia informacji o dochodzie obywateli, ich majątku, posiadanych nieruchomościach i ruchomościach (swoich i małżonka), zobowiązaniach, zwolnieniach i ulgach z których skorzystali, a nawet danych osobowych w odniesieniu do stron postępowania administracyjnego, czy darczyńców organizacji pozarządowych biorących udział w procesie stanowienia prawa, przy jednoczesnym udostępnianiu tych informacji w większości przypadkach, na szeroką skalę w Internecie (w Biuletynie Informacji Publicznej), głęboko ingeruje w prawo do prywatności obywateli. Jednocześnie pomimo tego, że projektodawca wskazuje że głównym celem ustawy jest transparentność życia publicznego, to wprowadzone regulacje znacznie ograniczają obowiązki podmiotów publicznych, czy osób pełniących funkcje publiczne w zakresie udostępniania informacji publicznej. **Zdaniem Rzecznika procedowana ustawa jest więc sprzeczna z zakładanym celem. Przedstawione poniżej zastrzeżenia prowadzą bowiem do wniosku, że celem projektodawcy nie było wzmocnienie transparentności władzy publicznej, lecz w istocie dokonanie powszechnej lustracji majątkowej obywateli.**

Projekt wprowadza także istotne zmiany w zakresie takich regulacji, które w ogóle nie mają związku z problemem korupcji, czy transparentnością życia publicznego. Tak się dzieje w przypadku art. 90 projektu, który zmienia ustawę o samorządzie gminnym w zakresie zasad wyznaczenia osoby pełniącej funkcję wójta w razie zaistnienia przeszkody w sprawowaniu funkcji wójta. Wydaje się, że tego typu zmiany są efektem

nieprzejrzystego procesu tworzenia ustawy. **W opinii Rzecznika już w toku nietransparentnego procesu przygotowywania i zmieniania tej ustawy doszło więc do naruszenia idei przejrzystości, leżącej u podstaw projektowanej regulacji prawnej.**

Wreszcie, należy zgłosić zasadnicze zastrzeżenia dotyczące poprawności legislacyjnej w odniesieniu do opiniowanego projektu ustawy. **W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich ilość oraz zakres wad legislacyjnych powodują, że projekt ustawy nie powinien w tej postaci podlegać dalszemu procedowaniu.**

W szczególności, należy zwrócić uwagę na **wady legislacyjne** występujące w projekcie, w szczególności na nieprecyzyjność przepisów i sformułowań w nich użytych. W niniejszej opinii podano szereg przykładów takich zastrzeżeń, dotyczących chociażby art. 2 ust. 1 pkt 4, 6, art. 1, art. 18, czy też przepisów zawartych w rozdziale 8 projektu ustawy.

Podkreślić należy, że przyjęte w projekcie ustawy **definicje i pojęcia nie są spójne**. Przykładowo, przyjęta w art. 1 pkt 10 definicja osoby pełniącej funkcję publiczną nie jest koherentna z zakresem podmiotowym osób zobowiązanych do składania oświadczeń majątkowych. W rozdziale 8 projektu ustawy zasięg podmiotowy osób pełniących funkcje publiczne zobowiązanych do składania oświadczeń majątkowych został uregulowany odmiennie od pozostałej części ustawy. Z punktu widzenia zasad techniki prawodawczej takie rozwiązanie nie jest do zaakceptowania, stan taki narusza także zasadę poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP.

**O niedbałości projektodawcy** świadczą znajdujące się w tekście projektu ustawy odesłania do niewłaściwych przepisów (np. odesłanie zawarte w art. 18 projektu, czy w art. 56 ust. 1 projektu ustawy *in fine*).

Nie do zaakceptowania jest **krótki termin wyznaczony do konsultacji projektu** ustawy. Należy przypomnieć, że zgodnie z § 40 ust. 3 Regulaminu pracy Rady Ministrów, wyznaczenie terminu do zajęcia stanowiska krótszego niż 7 dni, a w przypadku projektu aktu normatywnego – krótszego niż 14 dni, od udostępnienia projektu wymaga szczegółowego uzasadnienia. Tymczasem w pismach kierujących projekt do uzgodnień ani do konsultacji nie przedstawiono żadnych wyjaśnień uzasadniających tak drastyczne skrócenie terminu konsultacji.

**Projekt ustawy nie został również przedstawiony do uzgodnień, czy zaopiniowania wszystkim zainteresowanym podmiotom.** W szczególności, nie został

skierowany do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, podczas gdy do zadań GIODO, zgodnie z art. 12 pkt 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922), należy opiniowanie projektów ustaw i rozporządzeń dotyczących ochrony danych osobowych. Zgodnie zaś z § 38 ust. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów, organ wnioskujący kieruje projekt dokumentu rządowego do zaopiniowania przez organy administracji rządowej lub inne organy i instytucje państwowe, których zakresu działania dotyczy projekt. Projekt powinien zostać przekazany również do konsultacji do wszystkich podmiotów, których dotyczy, a zatem do tych, na których pracowników, czy funkcjonariuszy publicznych ustawa nałoży określone obowiązki. Tymczasem w rozdzielniku pisma kierującego projekt do konsultacji znalazło się jedynie 38 podmiotów (tymczasem np. lista podmiotów zobowiązanych do złożenia oświadczeń majątkowych zawarta w art. 46 projekt ustawy liczy 151 pozycji).

**Z legislacyjnego punktu widzenia duże wątpliwości budzi również sama konieczność przyjęcia ustawy, będącej w istocie mechanicznym i nieprzemyślanym zlepkiem trzech różnych tematów/obszarów regulacji prawnej.** Nie przekonuje przy tym idea połączenia w jednym akcie prawnym wszystkich regulacji dotyczących jawności, bowiem pominięto chociażby kwestie zawarte w ustawie z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego (Dz. U. z 2016 r. poz. 352 ze zm.). Również konstrukcja formalna uzasadnienia, nieprzystająca do projektu ustawy, jak również wnioskodawca (Koordynator Służb Specjalnych) wskazują na ukryty inny niż przedstawiony w uzasadnieniu cel ustawy, jakim jest w istocie niemal powszechna lustracja majątkowa obywateli.

Warto przy tym zaznaczyć, że – przykładowo – w odniesieniu do u.d.i.p. projekt w dużej części powiela obowiązujące przepisy ustawowe. Powstaje zatem pytanie, abstrahując od zawartości merytorycznej, czy z legislacyjnego punktu widzenia nie wystarczyłaby nowelizacja obowiązujących przepisów. Należy przy tym zaznaczyć, że zgodnie z zasadami techniki prawodawczej każdą decyzję o przygotowaniu projektu ustawy powinna poprzedzać analiza, czy istnieje rzeczywiście potrzeba dokonania zmian oraz powinna zostać dokonana szeroka ocena skutków regulacji. Tymczasem w projekcie takiej analizy nie przedstawiono. Wskazano jedynie, że w Polsce około 500 000 osób zobowiązanych jest obecnie do składania oświadczeń o stanie majątkowym. Nie wyliczono

nawet, w jaki sposób liczba ta ulegnie zmianie. Jak, wskazywałem w pierwszej opinii do projektu ustawy, tylko ostrożne szacunki dowodzą więc, że obowiązkiem składania oświadczeń majątkowych zostanie objęte zapewne blisko 1,5 mln obywateli.

**W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej. Jednocześnie nie przedstawiono żadnego uzasadnienia dla takiej tezy, podczas gdy – jak wskazano wyżej – może on rodzić podstawowe wątpliwości co do zgodności przepisów chociażby z przepisami rozporządzenia ogólnego o ochronie danych, czy z przepisami dotyczącymi zamówień publicznych<sup>1</sup>.**

**W opinii Rzecznika przyjęcie ustawy w przekazanym Radzie Ministrów kształcie, nieuwzględniającym przepisów unijnych, narazi Polskę na możliwość wszczęcia przez Komisję Europejską kolejnych postępowań o naruszenie prawa Unii Europejskiej.**

Tym samym, pomimo słusznych deklarowanych celów projektu ustawy, tj. zwalczania korupcji oraz wzmocnienia przejrzystości życia publicznego, niektóre konkretne przepisy projektu ustawy muszą zostać poddać krytyce z punktu widzenia ochrony praw obywatelskich.

## **I. Oświadczenia majątkowe – (rozdział 8 projektu ustawy)**

**W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich najistotniejszym problemem związanym z zaproponowanym projektem ustawy o jawności życia publicznego z dnia 8 stycznia 2018 r. jest obecnie nieuzasadniona, niekonstytucyjna i niezgodna ze standardami międzynarodowymi ingerencja w prawo do ochrony życia prywatnego i autonomii informacyjnej jednostki (art. 47 i 51 Konstytucji RP oraz art. 8 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności) poprzez publikację oświadczeń majątkowych w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) udostępnianym na szeroką skalę w Internecie.**

---

<sup>1</sup> Na ten temat szerzej zob. K. Kuźma, *Projekt ustawy o jawności życia publicznego ingeruje w zamówienia publiczne sprzecznie z prawem UE*, „Rzeczpospolita” z 30.10.2017, artykuł dostępny na stronie: <http://www.rp.pl/Opinie/310309970-Projekt-ustawy-o-jawnosci-zycia-publicznego-ingeruje-w-zamowienia-publiczne-sprzecznie-z-prawem-UE.html>

Rzecznik dostrzega, że pomimo wprowadzenia do pierwotnego projektu ustawy o jawności życia publicznego z dnia 23 października 2017 r. wielu zmian, aktualny projekt nadal budzi poważne wątpliwości z punktu widzenia standardów konstytucyjnych i międzynarodowych w tym zakresie. Pragnę zatem zwrócić uwagę na wciąż aktualne problemy związane z proponowanymi regulacjami.

**Artykuł 44 projektu ustawy określa bardzo szeroki zakres przedmiotowy oświadczeń majątkowych, wymagając ujawnienia szczegółowych informacji o majątku bądź dochodzie osoby zobowiązanej do jego złożenia, m.in.: treści zobowiązania, warunków umowy (ust. 4 pkt 3). Określono przy tym dość niski próg dochodu – powyżej 1000 zł, po przekroczeniu którego tych informacji należy udzielić. Na aprobatę zasługuje wykreślenie regulacji określających obowiązek podania informacji odnoszących się do dochodu małżonka (proponowanego w pierwotnym projekcie), należy jednak zauważyć, że w art. 44 pkt 13 projektu wymagane jest podanie informacji o składnikach mienia ruchomego, w tym również wchodzących w skład gospodarstwa rolnego oraz prowadzonej działalności gospodarczej przez osobę wypełniającą oświadczenie majątkowe oraz małżonka pozostającego w ustroju wspólności majątkowej.**

**W porównaniu do opiniowanego projektu ustawy o jawności życia publicznego z dnia 23 października 2017 r., w przedmiotowym projekcie jeszcze bardziej rozszerzono zakres osób zobowiązanych do złożenia oświadczeń majątkowych.** Aktualnie art. 46 projektu wymienia już w 151 punktach (a nie jak pierwotnie – w 108 punktach) grupy podmiotów, które mają obowiązek złożenia oświadczeń majątkowych. Co istotne, we wskazanych grupach nadal znajdują się osoby, które nie są osobami „pełniącymi funkcje publiczne”, osoby te nie wykonują bowiem władztwa publicznego i nie gospodarują mieniem komunalnym lub Skarbu Państwa. Są to zatem często osoby, które nie mają realnego wpływu na podejmowane decyzje organów władzy publicznej<sup>2</sup> – np. urzędnicy, czy pracownicy służby cywilnej, pracownicy urzędu państwowego, asystenci sędziów, pracownicy sądów, strażacy, ławnicy, osoba wykonująca zawód egzaminatora w zakresie uprawnień do kierowania pojazdami. Należałoby zapytać, gdzie projektodawca w istocie dopatruje się istoty wykonywania funkcji publicznej, która upoważnia do ograniczenia prawa do prywatności. Wydaje się, że dotychczasowe swobodne

---

<sup>2</sup> Por. wyrok TK K 17/15 o sygn. akt K 2/07.

traktowanie tego problemu wskazuje na **brak jakiegokolwiek spójnej koncepcji prawnej w tym zakresie, a co za tym idzie podejmowane są arbitralne decyzje, czy dana osoba objęta zostanie bądź nie obowiązkiem złożenia oświadczenia majątkowego**. Powstają także wątpliwości z punktu widzenia zasady równości. Zastrzeżenia budzi to, które grupy zawodowe zostały zobowiązane do składania oświadczeń, a które zostały pominięte. Problem ten podnoszony jest przez Skarżących w kierowanych do Rzecznika skargach.

Ponadto, niezmieniony pozostał art. 50 ust. 3 projektu, który nadal przewiduje możliwość wezwania przez Szefa CBA każdej osoby pełniącej (w ocenie Szefa CBA – nie w ocenie ustawodawcy) funkcję publiczną do złożenia oświadczenia majątkowego (np. adwokatów, nauczycieli szkół publicznych, nauczycieli akademickich, dziennikarzy). Przepis ten – na co Rzecznik zwracał już uwagę w swoich opiniach do projektu ustawy o j.ż.p. z dnia 23 października 2017 r. i 12 grudnia 2017 r.– nie wskazuje jakichkolwiek kryteriów i podstaw do żądania przez Szefa CBA złożenia oświadczenia na podstawie art. 50 ust. 3, nie wskazuje też konkretnych przesłanek umożliwiających Szefowi CBA wykorzystanie tego uprawnienia. Wobec treści art. 50 ust. 3 projektu ustawy, rodzi się zatem pytanie, w jakim celu został wyszczególniony krąg podmiotów zobowiązanych, skoro ustawa daje możliwość wezwania przez szefa CBA chociażby każdą osobę pełniącą funkcję publiczną. W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich nie jest dopuszczalne, aby arbitralną decyzją organu władzy wykonawczej rozszerzany był zakres osób, obejmowanych obowiązkiem składania oświadczeń majątkowych, który może być nałożony wyłącznie przepisem ustawy. Wynika to w sposób oczywisty z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. **W obecnym kształcie projekt ustawy przyznaje Szefowi Centralnego Biura Antykorupcyjnego w istocie uprawnienie wezwania do złożenia oświadczenia majątkowego każdej osoby (niekoniecznie nawet obywatela RP), jeśli tylko on uzna, że pełni ona funkcję publiczną. Przy czym projekt nie przewiduje żadnej możliwości złożenia odwołania bądź kontroli sądowej arbitralnej decyzji Szefa CBA.**

W tym miejscu trzeba także zwrócić uwagę, że art. 34 ust. 2 projektu ustawy przewiduje, że zajęcia, których wykonywanie przez osoby pełniące funkcje publiczne powoduje powstanie konfliktu interesów, może określić kierownik jednostki organizacyjnej. Przepis ten umożliwia zatem określenie takich zajęć przez kierownika, a więc bezpośredniego przełożonego takiej osoby, nie zaś przez organ. Jednocześnie brak jest



precyzyjnych przesłanek ustawowych określających zakres zajęć, które mogłyby wywoływać konflikt interesów, czy wytycznych co do treści czy formy takiej decyzji. W konsekwencji swobodną decyzją/zarządzeniem/aktem prawa wewnętrznego wydanymi przez kierownika jednostki organizacyjnej może zostać ograniczone prawo osób pełniących funkcje publiczne do wykonywania poszczególnych zajęć. Przepis ten umożliwia zatem ograniczenie praw osób pełniących funkcje publiczne bez zachowania ustawowej formy wymaganej dla wprowadzenia takiego ograniczenia. Przepis ten budzi więc poważne wątpliwości z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Mając powyższe na uwadze należy również zauważyć, że ustawodawca, enumeratywnie wymieniając różne grupy osób zobowiązanych do złożenia oświadczeń majątkowych, nie wskazał, jakimi kryteriami kierował się przy dokonywaniu tego wyliczenia. W odniesieniu do niektórych kategorii pracowników wskazano również na dodatkowe kryteria wyłączające tych pracowników z obowiązku składania oświadczeń, ze względu np. na to, że pełnią „wyłącznie funkcję usługową” (art. 46 pkt 68), pełnią „wyłącznie czynności usługowe” (art. 46 pkt 80, 82 pkt 90), czy też że obowiązek złożenia oświadczenia nie dotyczy „pracowników zatrudnionych na stanowiskach administracyjnych i obsługi” (art. 46 pkt 107). Dodatkowo, w odniesieniu do pewnych kategorii, wskazano np., że oświadczenie majątkowe zobowiązane są złożyć osoby zajmujące konkretne stanowiska – główny specjalista, starszy radca ministra (art. 46 pkt 63), czy też, gdy osoby te są zatrudnione „na stanowiskach samodzielnych” (art. 46 pkt 70). Nie ujednolicono zatem zastosowanych pojęć, odmiennie regulując podobne czynności (funkcja usługowa, stanowiska administracyjne i obsługi). **Tak ukształtowane przepisy – niejasne, nieprecyzyjne, odnoszące się do odmiennych znaczeń – budzą poważne wątpliwości z punktu widzenia zasad poprawnej legislacji i mogą rodzić praktyczne trudności interpretacyjne.**

**Jest to szczególnie niebezpiecznie biorąc pod uwagę sankcje przewidziane w art. 84 projektu ustawy za podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy w oświadczeniu lub niezłożenie oświadczenia majątkowego w terminie, tj. odpowiedzialność karną – pozbawienie wolności do lat 5, a w przypadku mniejszej wagi – grzywnę albo karę ograniczenia wolności.**

Należy przy tym również podkreślić, że już samo zrównanie pod względem skutków prawnych niezłożenia oświadczenia w terminie i złożenia nieprawdziwego oświadczenia budzi zastrzeżenia z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ponadto, biorąc pod uwagę surowość sankcji powstaje problem nieproporcjonalnej, nadmiernej reakcji państwa na naruszenie prawa. Przykładowo jedynie wskazać należy, że aktualnie zgodnie z art. 35 ust. 8 i 9 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2016 r., poz. 1510 ze zm.) niezłożenie oświadczenia o stanie majątkowym powoduje odpowiedzialność regulaminową oraz utratę, do czasu złożenia oświadczenia, prawa do uposażenia. W przypadku zaś podania nieprawdy lub zatajenia prawdy w oświadczeniu o stanie majątkowym powoduje odpowiedzialność karną na podstawie art. 233 § 1 Kodeksu karnego (Dz. U. z 2017 r., poz. 2204), który przewiduje karę pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8 (por. też art. 241 ustawy o samorządzie gminnym; Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm.). Ponadto przy tak szerokim zakresie podmiotowym stosowania ustawy, powstaje duże niebezpieczeństwo, że ustawa będzie stosowana selektywnie.

**Zagadnieniem, które musi być osobno oceniane, jest kwestia upubliczniania złożonych oświadczeń majątkowych w powszechnie dostępnym internetowym Biuletynie Informacji Publicznej (BIP).**

Trzeba przy tym zauważyć, że w stosunku do niektórych grup osób zrezygnowano z ujawnienia oświadczeń majątkowych. Artykuł 56 ust. 1 projektu przewiduje, że jawne są oświadczenia osób określonych w punktach: 1-40, 44-46, 48-57, 59, 64, 67, 71, 75, 81, 83, 87-89, 91, 94-96, 98, 100, 101, 110, 112, 113-120, 123-124, 127-129, 133-134, 139, 141-150. Oświadczenia te zamieszcza się w BIP (art. 56 ust. 2 projektu). Zgodnie zaś z art. 60 ust. 1 projektu oświadczenia majątkowe osób nie wymienionych w art. 57 ust. 1 projektu nie są informacją publiczną. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że na 151 punktów wskazujących kategorie różnych osób jedynie w odniesieniu do 52 punktów dane te nie podlegają udostępnieniu. **Nie jest przy tym jasne, czym dokładnie kierował się projektodawca dokonując wskazanego wyliczenia. Z uzasadnienia ustawy nie wynika dlaczego niektóre osoby zostały objęte obowiązkiem publikacji ich oświadczeń w BIP, a niektóre zostały wyłączone. Szczególne wątpliwości może budzić, że w kolejnych wersjach projektu ustawy pewne grupy zostały dodane, a inne wyłączone –**

**projektodawca zaniechał zaś transparentnego wyjaśnienia takich decyzji ustawodawczych.**

Należy jednocześnie zauważyć, że wśród kategorii osób, których oświadczenie majątkowe zostanie ujawnione, obok osób pełniących ważne stanowiska państwowe, takie jak Prezydent RP, posłowie, senatorowie, prezydenci miast, wójtowie, Prezes NIK, Prezes TK, SN, NSA itp., wskazuje się także dyrektorów departamentów/zespołów ich zastępców, naczelników wydziałów, czy członków zarządu/rady nadzorczej powszechnego towarzystwa emerytalnego, prokurenta, czy likwidatora spółki zobowiązanej.

O ile zatem wydawałoby się, że uzasadnione jest ujawnienie oświadczenia majątkowego pierwszej kategorii osób, wybieranych w powszechnych wyborach, pełniących kluczowe stanowiska państwowe, o tyle **nie znajduje uzasadnienia w świetle standardów konstytucyjnych wprowadzenie takiego obowiązku w odniesieniu do pozostałych osób objętych przedmiotowymi regulacjami.** Realizacja celu, jakim jest przeciwdziałanie korupcji może nastąpić w odniesieniu do tych osób poprzez samo złożenie takiego oświadczenia, bez konieczności jego udostępniania w Internecie. Nie jest zatem jasny cel, jakiemu miałyby służyć tak szerokie upublicznianie oświadczeń majątkowych. Należy natomiast podkreślić, że **konieczność przestrzegania zasady jawności życia publicznego związana jest przede wszystkim z funkcjonowaniem organów władzy publicznej i działalnością osób pełniących funkcje publiczne, a nie sferą prywatną tych osób.** Tym samym szeroki zakres osób w odniesieniu do których projekt przewiduje obowiązek złożenia i ujawnienia oświadczenia majątkowego, przy bardzo szerokim zakresie przedmiotowym oświadczeń, budzi poważne wątpliwości pod kątem ochrony prawa do prywatności tych osób.

Należy przy tym zauważyć, że znaczące poszerzenie katalogu osób, które muszą złożyć oświadczenie majątkowe sprawia, że ich kontrola przez organy będzie trudno wykonalna i w efekcie iluzoryczna.

W ocenie Rzecznika proponowane regulacje, wprowadzające jawność oświadczeń majątkowych w odniesieniu do tak szerokiego kręgu osób, stanowią nieuzasadnioną i nieproporcjonalną ingerencję w prawo do prywatności tych osób (art. 47 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) oraz prawa do autonomii informacyjnej jednostki (art. 51 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

W tym miejscu należy przypomnieć, że ramy ingerencji w sferę życia prywatnego, także w przypadku osób pełniących funkcje publiczne są ograniczone nakazem respektowania ochrony ich godności, a art. 47 oraz 30 Konstytucji RP wyznaczają próg dostępności informacji publicznej. **Prywatność może w pewnych sytuacjach być przedmiotem ingerencji dla ochrony dobra wspólnego, jednak wkraczanie w tę sferę, również tam, gdzie w wyraźny sposób styka się ona ze sferą publiczną, musi być dokonywane w sposób ostrożny i wyważony, z należytą oceną racji, które przemawiają za taką ingerencją. Mamy bowiem do czynienia z dobrami równorzędnymi.** Ograniczenia dotyczące pewnych praw chronionych konstytucyjnie mogą być wprowadzane z uwagi na dobro wspólne. Do praw takich, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, należy prawo do prywatności. Nie zawsze jednak dobro wspólne przeważa nad interesem indywidualnym (zob. wyrok TK z 20 marca 2006 r., sygn. akt K 17/05).

Należy również przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 maja 2007 r. o sygn. akt K 2/07, odnosząc się do kwestii publikacji w BIP oświadczeń lustracyjnych stwierdził, że **„nie jest konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób (art. 31 ust. 3 Konstytucji) publikowanie oświadczeń w Biuletynie Informacji Publicznej IPN w formie elektronicznej, z natury rzeczy w dzisiejszych warunkach powszechnie dostępnej.** Trybunał Konstytucyjny uznał, że zakwestionowany przepis regulujący taki obowiązek jest niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 47 i art. 51 ust. 2 Konstytucji RP<sup>3</sup>.

**Wskazując na standardy międzynarodowe dotyczące ograniczenia prawa do prywatności w kontekście zasady jawności, należy zaś przypomnieć, że Trybunał Sprawiedliwości UE (TSUE) w wyroku z dnia 9 listopada 2010 r., w połączonych sprawach C-92/09 i C-93/09 *Volker und Markus Schecke GbR oraz Hartmurt Eifert przeciwko Land Hessen*.** Ten wyrok, chociaż proponowane rozwiązania dotyczące oświadczeń majątkowych nie są w każdym przypadku objęte zakresem prawa Unii Europejskiej, powinien stanowić przykład standardu, który polski ustawodawca, a wcześniej wnioskodawca, powinien uwzględnić proponując przepisy dotyczące ograniczenia prawa do

---

<sup>3</sup> Zob. też przytaczany w pierwszej opinii RPO orzecznictwo TSUE – wyroki TSUE w sprawach C-92/09, C-93-09, C-73/07

prywatności w kontekście zasady jawności. W sprawie tej przedmiotem oceny była kwestia informowania o dotacjach pochodzących ze środków Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) i publikowania informacji o dotacjach.

Trybunał Sprawiedliwości w tej sprawie wskazał, że interes ogólny może polegać na zapewnieniu transparentności finansów publicznych Unii Europejskiej. Karta Praw Podstawowych UE w art. 52 ust. 1 dopuszcza wprowadzenie ograniczeń w wykonywaniu praw takich jak ustanowione w art. 7 i 8 KPP UE (prawo do ochrony danych osobowych i prawo do prywatności), o ile przewidziane są one ustawą, szanują istotę tych praw i wolności oraz z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób. Jednak TSUE wyraźnie wskazał na zasadę proporcjonalności, która zalicza się do podstawowych zasad prawa UE i wymaga, by środki wprowadzone aktem Unii były odpowiednie do realizacji zamierzonego celu i nie wykraczały poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia (wyrok z dnia 8 czerwca 2010 r. w sprawie C-58/08 *Vodafone i in.*). W tym przypadku, publikacja poprzez Internet danych imiennych dotyczących zainteresowanych beneficjentów i dokładnych kwot pochodzących z funduszy może powodować zwiększenie przejrzystości w odniesieniu do wykorzystania danych dopłat rolnych, a udostępnienie takich informacji obywatelom wzmacnia publiczną kontrolę wykorzystania danych kwot i przyczynia się do optymalnego wykorzystania funduszy publicznych. Jednak celu publikacji nie można realizować bez uwzględnienia faktu, iż należy pogodzić go z prawami podstawowymi ustanowionymi w art. 7 i 8 Karty (zob. podobnie wyrok z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie C-73/07 *Satakunnan Markkinapörssi i Satamedia*). Wszelkie zaś odstępstwa i ograniczenia ochrony danych powinny ograniczać się do tego, co absolutnie konieczne. TSUE stwierdził także, że wprawdzie w demokratycznym społeczeństwie podatnicy mają prawo do informacji o wykorzystaniu wydatków publicznych (ww. wyrok w sprawie *Österreichischer Rundfunk i in.*, pkt 85), niemniej odpowiednie wyważenie różnych podlegających uwzględnieniu interesów wymagało przed przyjęciem przepisów, których ważność została zakwestionowana, zweryfikowania przez odpowiednie instytucje, czy publikacja poprzez stronę internetową, swobodnie dostępną, imiennych danych dotyczących wszystkich zainteresowanych beneficjentów i dokładnych kwot pochodzących z funduszy – nie wykraczała poza to, co

było konieczne dla realizacji zasadnie zamierzonych celów, mając na względzie w szczególności powodowane przez taką publikację naruszenie praw przyznanych w art. 7 i 8 Karty (prawo do prywatności i ochrony danych osobowych).

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich projektodawca nie dokonał wymaganego – ani konstytucyjnie, ani przewidzianego standardami prawa europejskiego – wyważenia pomiędzy dwoma dobrami: prywatnością oraz dostępem do informacji, przyznając absolutny prymat wyłącznie tej ostatniej wartości.

**W zakresie regulacji odnoszących się do jawności oświadczeń majątkowych aktualna pozostaje zatem moja opinia z dnia 3 listopada 2017 r. Należy jednak jeszcze raz powtórzyć wyraźnie, że przy tak szerokim kręgu osób zobowiązanych do złożenia oświadczenia majątkowego wydaje się, że celem wprowadzenia proponowanych rozwiązań nie jest jawność życia publicznego, jak wynikało z uzasadnienia projektu, lecz w istocie dokonanie – przez Koordynatora Służb Specjalnych oraz przez Szefa Centralnego Biura Administracyjnego –lustracji majątkowej obywateli. Przy czym z uwagi na skalę podmiotów zobowiązanych do składania oświadczeń majątkowych będzie to niemal powszechna lustracja majątkowa.**

Trzeba przy tym zaznaczyć, że w projekcie uzasadnienia do ustawy jako pierwsze omawiane zagadnienie wymienia się właśnie oświadczenia majątkowe, chociaż w samym projekcie ustawy jest to dopiero przedmiotem regulacji rozdziału 8. **Może to świadczyć o tym, że wnioskodawca - czyli Koordynator Służb Specjalnych - jest zainteresowany przede wszystkim kwestią rozszerzenia podmiotowego i pogłębienia przedmiotowego oświadczeń majątkowych obywateli, podczas gdy pozostałe zagadnienia włączono do projektu wyłącznie po to, by zamaskować podstawowy cel ustawy.**

Na uwagę zasługuje również to, że projekt wprowadza różne regulacje, które odmiennie określają krąg osób zobowiązanych do ujawnienia informacji np. art. 2, art. 35, art. 36, art. 46 projektu. Tymczasem projektodawca uzasadniał wprowadzenie zmian tym, że mają one na celu uporządkowanie obecnie istniejących przepisów. **Tym samym brak konsekwencji przy określaniu kręgu osób, do których adresowane są przepisy projektu powoduje, że są one niejasne. Taki sposób kształtowania przepisów budzi wątpliwości z punktu widzenia zasady poprawnej legislacji.**

## **II. Uwagi dotyczące zasad, środków i trybu dostępu do informacji publicznej (rozdział 2 i 3 projektu ustawy)**

Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy o jawności życia publicznego „głównym celem ustawy jest „wzmocnienie transparentności polskiego państwa”, tymczasem niektóre proponowane rozwiązania normatywne w zakresie udostępnienia informacji publicznej, wbrew zakładanym przez projektodawcę celom, mogą w praktyce znacznie ograniczyć dostęp do informacji publicznej i będą stanowić regres w stosunku do dzisiaj obowiązujących rozwiązań prawnych.

### **1. Uwagi do art. 2 ust. 1 pkt 4 projektu w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 5 ust. 3-5 projektu (informacja przetworzona).**

Projekt przewiduje istotne zmiany w zakresie zasad udostępniania informacji przetworzonej. Art. 5 ust. 1 pkt 1 projektu przewiduje prawo do uzyskania informacji publicznej przetworzonej, w takim zakresie w jakim jest to istotne dla interesu publicznego. Z kolei art. 5 ust. 3 – 5 projektu regulują kwestię uzasadnienia istotnego interesu publicznego w przypadku złożenia wniosku o informację przetworzoną. Artykuł 2 ust. 1 pkt 4 projektu wprowadza zaś definicję pojęcia informacja przetworzona.

Należy zatem zwrócić uwagę, że o ile w projekcie ustawy o jawności życia publicznego z dnia 23 października 2017 r. projektodawca zrezygnował z przesłanki warunkującej uzyskanie informacji przetworzonej w zakresie „w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego” – co w ocenie Rzecznika zasługiwało na aprobatę, a Rzecznik postulował wówczas potrzebę określenia definicji informacji przetworzonej (stanowisko RPO z dnia 3 listopada 2017 r. do projektu ustawy o jawności życia publicznego z dnia 23 października 2017) – o tyle w aktualnym projekcie nie dość, że powrócono do wymogu wykazania się „istotnym interesem publicznym”, to dodatkowo wprowadzono obowiązek uzasadnienia istotnego interesu publicznego po uprzednim wezwaniu wnioskodawcy przez organ, a jednocześnie określono definicję pojęcia „informacja przetworzona”. Zmiany te zdaniem Rzecznika mogą prowadzić do ograniczenia dostępu do informacji publicznej.

W ocenie Rzecznika regulacja odnosząca się do wykazanie przez wnioskodawcę „istotnego interesu publicznego”, obowiązująca w takim kształcie również w ustawie o dostępie do informacji publicznej, prowadzi do ograniczenia dostępu do informacji publicznej. W praktyce, uzyskanie informacji przetworzonej ograniczone jest bowiem do wąskiej grupy podmiotów, które są w stanie wykazać w chwili składania wniosku swoje możliwości wykorzystania dla dobra ogółu informacji publicznej, której przygotowania się domaga.

Ponadto, wprowadzenie regulacji dotyczącej obowiązku uzasadnienia interesu publicznego przez wnioskodawcę budzi wątpliwości z punktu widzenia konsekwencji jakie wiązać się będą z niewywiązania się z tego obowiązku. Niejasne jest czy organ wydając decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej odniesie się merytorycznie do kwestii nie posiadania interesu publicznego przez wnioskodawcę, czy wobec braku uzasadnienia, tylko formalnie odmówi udostępnienia informacji publicznej.

Zastrzeżenia Rzecznika dotyczą także pojęcia informacji przetworzonej. Przede wszystkim definicja informacji przetworzonej jest niejasna, przez co rodzi trudności interpretacyjne. Projektodawca wskazuje bowiem, że informacją przetworzoną „jest każda informacja, której podmiot zobowiązany do udostępnienia nie posiada w chwili wpłynięcia wniosku (...), ale wytwarza ją dla wnioskodawcy w oparciu o posiadane zasoby informacyjne, a do jej wytworzenia wymagane są dodatkowe nakłady. Za przetworzenie informacji nie traktuje się skanowania, anonimizacji lub prostego zestawienia informacji”. Tymczasem w przypadku wniosku o udostępnienie informacji przetworzonej chodzi o informacje będące w posiadaniu podmiotu, lecz wymagające opracowania, zestawienia danych/informacji. Nie wiadomo również o jakie „dodatkowe nakłady” projektodawcy chodzi. Ponadto wymienionych czynności, jako niebędących informacją przetworzoną, nie można uznać za wyczerpujące (pomija się chociażby wyszukiwanie informacji w rejestrach, czy różnego rodzaju zestawieniach). Projektodawca nie wskazuje jednak, aby wymienione przez niego czynności miały charakter przykładowy.



W ocenie Rzecznika zaproponowana definicja nie eliminuje problemów interpretacyjnych, które aktualnie powstają w związku ze stosowaniem obecnie obowiązującego art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej<sup>4</sup>.

W związku z powyższym, Rzecznik negatywnie ocenia wprowadzone zmiany w zakresie dostępu do informacji przetworzonej, które nie dość, że nie rozwiązują aktualnych problemów w zakresie dostępu do informacji przetworzonej, to w konsekwencji prowadzą do dodatkowych problemów interpretacyjnych, co rodzi uzasadnione obawy ograniczenia dostępu do informacji publicznej. Prowadzi to również do wniosku, że proponowane rozwiązania nie służą zakładanemu celowi ustawy, jakim jest wzmocnienie transparentności władzy publicznej.

## **2. Art. 6 ust. 1 projektu ustawy – podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej**

Należy zauważyć, że projekt przewiduje rozszerzenie zakresu udostępnienia informacji publicznej na inne podmioty, takie jak partie polityczne, czy spółdzielnie mieszkaniowe. W ocenie Rzecznika, w kontekście prawa do dostępu do informacji publicznej, wątpliwości budzi jednak, wprowadzenie obowiązku udostępniania informacji przez spółdzielnie mieszkaniowe w ustawie o jawności. Są to bowiem podmioty prywatne, a zatem regulacje dotyczące zasad transparentności działania tych podmiotów powinny znaleźć odzwierciedlenie w regulacjach szczegółowych odnoszących się do tego podmiotów (tj. w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych, czy prawie spółdzielczym). Należy również wskazać, że w uchwale NSA z dnia 11 kwietnia 2005 r. NSA rozstrzygając zagadnienie prawne stwierdził, że spółdzielnia mieszkaniowa nie wykonuje zadań publicznych (zadań władzy publicznej) w rozumieniu art. 61 ust. 1 Konstytucji oraz art. 4

---

<sup>4</sup> W tym miejscu należy wskazać przykładowo, że w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że „przeniesienie informacji na inny nośnik, pomijanie pewnych fragmentów, czy proste zsumowanie danych są tego rodzaju zabiegami, które nie pozwalają mówić o "przetworzeniu", a co najwyżej o "przekształceniu" informacji w inną formę. Z "przetworzeniem" informacji nie można zrównać również samego faktu wyszukania w rejestrach, ewidencjach, czy innego rodzaju zestawieniach informacji określonych we wniosku. W takim przypadku organ udziela prostej informacji publicznej. Natomiast za informację publiczną przetworzoną uznaje się taką informację, która została opracowana przez podmiot zobowiązany przy użyciu dodatkowych sił i środków na podstawie posiadanych przez niego danych. W efekcie powstaje nowy, czyli przetworzony dokument, czy też zespół danych. Zabieg ten – co do zasady – wymaga dokonania stosownych działań, takich jak analizy, obliczenia, zestawienia, podsumowania, które połączone są z zaangażowaniem intelektualnym. Informacja przetworzona jest przygotowana "specjalnie" dla wnioskodawcy, wedle wskazanych przez niego kryteriów, gdy podmiot zobowiązany do udzielenia informacji nie dysponuje na dzień złożenia wniosku gotową informacją (wyrok NSA z dnia 28 lipca 2017 r., I OSK 1898/15, por. też wyrok NSA z dnia 18 sierpnia 2016 r., I OSK 19/15).

ust. 1 ustawy, a wobec tego uznał że przepis art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej nie ma zastosowania do spółdzielni mieszkaniowych.

Trzeba jednocześnie zauważyć, że w odniesieniu do niektórych podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej projekt przewiduje też ograniczenia. Zgodnie bowiem z art. 2 ust. 1 pkt 14a spółką zobowiązaną jest spółka prawa handlowego, której udział Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego, państwowej lub samorządowej osoby prawnej stanowi co najmniej 20% kapitału zakładowego lub 20% liczby akcji lub udziałów w tej spółce. Tymczasem w pierwotnym projekcie art. 2 pkt 13a przewidywał „co najmniej 10% kapitału zakładowego lub 10% liczby akcji w tej spółce”.

### **3. Zakres przedmiotowy projektu ustawy - art. 7 i 8 ustawy**

Rzecznik dostrzega, że projekt w art. 7 ust. 2 przewiduje szeroki zakres udostępnienia informacji publicznej określonej w art. 7 pkt 1-3, pkt 4 lit. b, f, g oraz pkt 5 projektu. Informacje publiczne mają być udostępnione w BIP. W tym miejscu należy zatem wskazać, że o ile na aprobatę zasługuje rozwiązanie polegające na udostępnianiu informacji publicznej w BIP, o tyle w ocenie Rzecznika powinno to następować z poszanowaniem zasady proporcjonalności. Jak bowiem wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny prawo dostępu do informacji nie ma bowiem charakteru bezwzględnego, a jego granice wyznaczone są m.in. przez konieczność respektowania praw i wolności innych podmiotów, w tym przez konstytucyjnie gwarantowane prawo do ochrony życia prywatnego (z art. 31 ust. 3, art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, zob. np. wyrok TK o sygn. akt K 17/05).

Tym samym **wątpliwości z tego punktu widzenia budzą chociażby regulacje umożliwiające udostępnienie na szeroką skalę (w BIP) informacji dotyczących zwykłych obywateli, czy przedsiębiorców dotyczące umorzeń lub ulg w spłacie zobowiązań na rzecz SP lub jednostki samorządu terytorialnego.** Nie jest przy tym znany zakres danych poddanych upublicznianiu (art. 7 ust. 1 pkt 5k projektu ustawy). Należy zauważyć, że w odniesieniu do podmiotów publicznych, przykładowo, informacje dotyczące ekspertyz i opinii sporządzonych na potrzeby postępowania administracyjnego, czy sądowego z udziałem podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji publicznej udostępnia się po prawomocnym lub ostatecznym zakończeniu tego postępowania (art. 7

ust. 1 pkt 4f projektu w związku z art. 7 ust. 3). W ocenie Rzecznika wyłączenie tych opinii i ekspertyz z udostępnienia w trakcie trwania procesu nie znajduje jednak uzasadnienia w świetle konstytucyjnej zasady dostępu do informacji publicznej.

**Szczególne zaniepokojenie budzą regulacje przewidziane w art. 8 ust. 2 projektu ustawy, wskazujące, że ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej ze względu na ochronę prywatności osoby fizycznej, czy tajemnicę przedsiębiorcy nie dotyczy wymienionych w tym przepisie postępowań administracyjnych, postępowań o dofinansowanie projektu prowadzonych na podstawie ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2017 r., poz. 1376 ze zm.), postępowań o wydanie koncesji lub zezwoleń na rzecz przedsiębiorców, prowadzonych na podstawie odrębnych przepisów.**

W obecnie obowiązującym stanie prawnym, zgodnie z art. 5 ust. 2 u.d.i.p., prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ustawodawca nie przewidział takiego wyłączenia, jakie proponuje się w projekcie ustawy. Zgodnie bowiem z art. 5 ust. 3 u.d.i.p., *nie można, z zastrzeżeniem ust. 1, 2 i 2a, ograniczać dostępu do informacji o sprawach rozstrzyganych w postępowaniu przed organami państwa, w szczególności w postępowaniu administracyjnym, karnym lub cywilnym, ze względu na ochronę interesu strony, jeżeli postępowanie dotyczy władz publicznych lub innych podmiotów wykonujących zadania publiczne albo osób pełniących funkcje publiczne - w zakresie tych zadań lub funkcji.*

W projekcie ustawy kwestię tę uregulowano odmiennie - ochrona prywatności osoby fizycznej nie dotyczy wymienionych w tym przepisie postępowań administracyjnych (art. 8 ust. 2 pkt 4 projektu ustawy) postępowań o dofinansowanie, postępowań o wydanie koncesji lub zezwoleń na rzecz przedsiębiorców, prowadzonych na podstawie odrębnych przepisów i innych określonych w tym przepisie, zaś analogiczny do obowiązującego przepisu art. 5 ust. 3 u.d.i.p. - art. 8 ust. 3 projektu ustawy ogranicza się wyłącznie do postępowania karnego lub cywilnego. Przepis projektu ustawy sformułowany jest w sposób niejasny. Przede wszystkim nie wynika z niego, czy chodzi w nim wyłącznie o decyzje administracyjne wydane w postępowaniu administracyjnym, czy też pojęcie to obejmować będzie całe akta postępowania administracyjnego.

W obecnym stanie prawnym Naczelny Sąd Administracyjny stał na stanowisku, że wniosek o akta, jako zbiór materiałów, nie stanowi wniosku o udostępnienie informacji publicznej (np. wyrok NSA z dnia 18 listopada 2016 r., sygn. akt I OSK 1521/15). Wydaje się, że taka interpretacja powinna zostać utrzymana zwłaszcza, że dostęp do akt regulowany jest przez art. 73 Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r., poz. 1257), który nie ulega zmianie. Jednak z projektu ustawy jasno to nie wynika, co tylko potwierdza tezę o braku precyzyjności przepisów projektu ustawy, regulujących wyjątki od zasad określających prawo obywatela do dostępu do informacji publicznej, bądź też z niezrozumienia mechanizmów prawnych rządzących dostępem do akt postępowania określonym w Kodeksie postępowania administracyjnego.

**Nie ma też wątpliwości, że dane osoby, której dotyczy konkretna decyzja administracyjna, w świetle projektowanego art. 8 ust. 2 pkt 4-6 projektu ustawym, nie będą podlegały - jak to ma miejsce obecnie - anonimizacji. Tym samym możliwe będzie uzyskanie informacji dotyczących danych osobowych i życia prywatnego obywateli, poprzez wykorzystywanie prawa dostępu do informacji publicznej.**

W ocenie Rzecznika, umożliwienie dostępu do wszystkich informacji zawartych w aktach administracyjnych może prowadzić do nadmiernej ingerencji w sferę życia prywatnego, czy w sferę działalności przedsiębiorcy. Tym samym będzie stanowić nieproporcjonalną ingerencję w prawo określone w art. 47 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W ocenie Rzecznika, nie znajduje zatem uzasadnienia wyłączenie spod regulacji, o której mowa w art. 8 ust. 3 projektu prawa do informacji dotyczącej postępowań administracyjnych i unormowanie go w art. 8 ust. 2 pkt 4-6 projektu ustawy bez żadnych ograniczeń. Należy przy tym przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że w ramach zderzenia się dwu wartości – z jednej strony konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej, z drugiej prawa do prywatności – nie można bezwzględnie przyznać priorytetu temu pierwszemu. **Nie istnieje formuła „zagwarantowania obywatelom dostępu do informacji za wszelką cenę”** (wyrok TK z 19 czerwca 2002 r., o sygn. akt K 11/02).

Trzeba też podkreślić, że zgodnie z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, informacją publiczną jest przede wszystkim informacja o działalności organów władzy publicznej. Definicja ustawowa zawarta w art. 1 ust. 1 u.d.i.p. (analogicznie w art. 2 ust. 1 pkt 2

projekt ustawy) kładzie też nacisk nie na samą działalność organu, lecz na rodzaj informacji, wskazując, że informacją publiczną jest informacja o sprawach publicznych. Niewątpliwie wydawanie rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych, z którym wiąże się prowadzenie postępowania administracyjnego i gromadzenie potrzebnych dokumentów, stanowi formę działalności organu administracyjnego. Akta sprawy administracyjnej są informacjami publicznymi, bowiem odnoszą się do działania podmiotów publicznych. Kwestią odrębną jest jednak dostęp do takich informacji. Na organie spoczywa bowiem obowiązek ustalenia, które informacje podlegają udostępnieniu, a które podlegają ochronie w zakresie wynikającym obecnie z art. 5 ust. 2 u.d.i.p.

Należy przy tym zaznaczyć, że – podobnie jak w u.d.i.p. – ochrona danych osobowych nie jest odrębną postawą ograniczenia prawa do informacji, a dane osobowe będą podlegać ochronie jedynie w ramach prywatności. Zaproponowane rozwiązania mogą zatem pozbawić obywateli gwarancji poufności danych osobowych ich dotyczących, znajdujących się w aktach postępowania administracyjnego, czy nawet tylko w wydanych decyzjach administracyjnych. Proponowany art. 8 ust. 2 pkt 3 ustawy nie może być zatem zaakceptowany ze względu na konieczność ochrony prawa do prywatności osób fizycznych, niepełniących funkcji publicznych.

Analogiczny problem dotyczy przedsiębiorców, których dane są gromadzone w postępowaniu administracyjnym, czy innym, które wymieniają kwestionowane przepisy. W projekcie ustawy wyłącza się skuteczność działań przedsiębiorcy w celu zapewnienia ochrony tajemnicy informacji mających dla niego wartość gospodarczą w obrocie.

**W tym miejscu należy także zwrócić uwagę na wyłączenie spod ochrony wynikającej z tajemnicy przedsiębiorstwa postępowań dotyczących wniosków o dofinansowanie, o których mowa w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.** Trzeba chociażby zauważyć, że w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju w art. 28 ust. 8 ustawy wyłącza ze stosowania przepisy u.d.i.p. w odniesieniu do dokumentów ocenianych w trakcie trwania konkursu (por. w tym zakresie orzecznictwo sądów administracyjnych: wyrok NSA z dnia 18 lutego 2015 r., I OSK 752/14, wyrok NSA z dnia 31 maja 2011 r. sygn. akt. I OSK 1734/11, por. też wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2014 r. sygn. akt 3070/13, wyrok z dnia 18 października 2013 r. sygn. akt 930/13, wyrok z 7 sierpnia 2014 r. sygn. akt. I OSK 2799/13). Wydaje się zatem, że przyjęcie proponowanego

w art. 8 ust. 2 pkt 5 projektu rozwiązania, spowoduje, że po zakończeniu konkursu udostępnione zostaną wszelkie dokumenty przedsiębiorców bez uwzględnienia tajemnicy przedsiębiorstwa, co w tego typu postępowaniach może zagrozić ich przedsięwzięciom. Przy udostępnianiu tych dokumentów – a wydaje się, że dokumenty dotyczące postępowań o dofinansowanie projektu będą podlegać udostępnieniu na szeroką skalę w BIP (zob. art. 7 ust. 2 projektu ustawy) – należy natomiast wziąć pod uwagę zasadę proporcjonalności i wyważenie interesu publicznego i prywatnego. Przesądził chociażby o tym TSUE w wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 9 listopada 2010 r. (TSUE) w połączonych sprawach C-92/09 i C-93/09 *Volker und Markus Schecke GbR oraz Hartmurt Eifert przeciwko Land Hessen*, który dotyczył informowania o dotacjach pochodzących ze środków Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) i publikowania tych informacji

**Należy również pamiętać, że przy ocenie art. 8 ust. 2 pkt 4-6 projektu ustawy należy uwzględnić przepisy prawa UE dotyczące ochrony danych osobowych, a w szczególności przepisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)<sup>5</sup>. Rozporządzenie, chociaż będzie bezpośrednio stosowane w państwach członkowskich UE od dnia 25 maja 2018 r., jest już aktem obowiązującym, wiążącym kraje członkowskie UE. Trzeba przy tym pamiętać, że w przypadku kolizji z ustawą, zgodnie z art. 91 ust. 3 Konstytucji RP rozporządzenie UE po 25 maja 2018 r. będzie miało pierwszeństwo stosowania. Tymczasem z projektu ustawy i jej uzasadnienia nie wynika, by dokonana została analiza zgodności projektu ustawy z rozporządzeniem UE. Zgodnie z motywem 154 preambuły do rozporządzenia ogólnego, *przepisy regulujące dostęp do dokumentów urzędowych powinny godzić publiczny dostęp do dokumentów urzędowych i ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego z prawem do ochrony danych osobowych, i dlatego mogą przewidywać niezbędne uwzględnienie prawa do ochrony danych osobowych na podstawie niniejszego rozporządzenia*. Zgodnie z art. 86 ogólnego rozporządzenia o ochronie danych, dane osobowe zawarte w dokumentach urzędowych,**

---

<sup>5</sup> Dz. Urz. UE L 119 z 2016 r., s. 1.

które posiada organ lub podmiot publiczny lub podmiot prywatny w celu wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym, mogą zostać przez ten organ lub podmiot ujawnione zgodnie z prawem Unii Europejskiej lub prawem państwa członkowskiego, któremu podlegają ten organ lub podmiot, dla pogodzenia publicznego dostępu do dokumentów urzędowych z prawem do ochrony danych osobowych na mocy niniejszego rozporządzenia. **Przepisy państwa członkowskiego muszą zatem pogodzić publiczny dostęp do dokumentów i ochronę danych osobowych. Brak odwołania do kategorii ochrony danych osobowych już może oznaczać niezgodność z przepisami rozporządzenia UE<sup>6</sup>.**

Warto w tym miejscu również dodać, że chociaż w prawie Unii Europejskiej reguluje się ogólne zasady ochrony danych osobowych oraz zasady dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii (a nie w państwach członkowskich), to jednak sposób uregulowania tych kwestii stanowi wyznacznik standardu. W rozważaniach nad odmową dostępu do informacji ze względu na prywatność i integralność oraz ochronę danych osobowych podstawowe pytanie dotyczy kwestii równowagi między przejrzystością działań władzy publicznej a ochroną danych osobowych (por. np. wyrok Sądu I Instancji w sprawie T-194/04 *Bavarian Lager p. Komisji*, w której sąd wskazał, że wyjątek dotyczący naruszenia prawa do prywatności i integralności powinien dotyczyć tych danych, które mogą naruszyć to prawo w sposób konkretny i rzeczywisty). Z kolei z uzasadnienia do Konwencji z Tromsø o dostępie do dokumentów publicznych Rady Europy<sup>7</sup> wynika, że podstawowym testem dla oceny zasadności ograniczenia prawa do informacji powinien być test ważenia interesów, zaś ocena instytucji ujawniającej będąca wynikiem testu powinna być poddana dodatkowej kontroli niezależnego organu (zob. również B. Fischer, *Czy reforma europejskiego prawa ochrony danych osobowych pomoże w rozstrzygnięciu kolizji tego prawa z prawem do informacji?*, w: M. Maciejewski (red.), „Prawo do informacji publicznej. Efektywność regulacji i perspektywy jej rozwoju”, Warszawa 2014). Te wskazania powinny stanowić wyznacznik również dla ustawodawcy krajowego przy wyważaniu relacji między prawem do informacji, zawartym w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP,

---

<sup>6</sup> Zob. podobnie G. Sibiga, *Ułomna jawność życia publicznego*, „Rzeczpospolita” z dnia 2.11.2017, s. C7.

<sup>7</sup> Dokument dostępny na stronie <https://rm.coe.int/16800d3836>. Polska nie jest jeszcze stroną Konwencji.

a prawami i wolnościami innych osób (art. 61 ust. 3 Konstytucji RP) oraz prawem do prywatności, o którym mowa w art. 47 Konstytucji RP.

#### **4. Uwagi do art. 8 ust. 2 pkt 2 oraz do art. 9 projektu ustawy**

**Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca również uwagę na regulacje odnoszące się do jawności umów cywilnoprawnych.** W ocenie Rzecznika nie ma podstaw do ograniczania obowiązku udostępniania umów cywilnoprawnych w BIP tylko do umów, których skutkiem jest wydatkowanie środków pieniężnych przez te podmioty w kwocie co najmniej 2 000 zł (zob. art. 9 ust. 1 projektu).

Wątpliwości budzi przy tym określony krąg podmiotów zobowiązanych do tworzenia rejestru umów, o którym mowa w art. 9 ust. 1 projektu, tj. bez odesłania do wszystkich podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej (art. 6 projektu), a z uwzględnieniem zaś spółdzielni mieszkaniowych (a zatem podmiotów prywatnych). Odmienny zakres podmiotowy dotyczący tej regulacji przewiduje przy tym art. 8 ust. 2 pkt 2 projektu ustawy i art. 9 ust. 7 projektu. Taki sposób tworzenia norm prawnych budzi zatem wątpliwości z punktu widzenia zasad poprawnej legislacji. Ponadto, od zasady udostępnienia rejestru umów w BIP projekt przewiduje dodatkowe wyjątki np. art. 9 ust. 6 projektu (tj. w odniesieniu do przedsiębiorstwa państwowego, banku państwowego i spółki zobowiązanej), nie uzasadniając jednocześnie przyjętych rozwiązań.

Tym samym proponowane zmiany wprowadzone do projektu mają na celu znaczne ograniczenie z udostępnienia informacji dotyczącej zawieranych umów cywilnoprawnych w formie rejestru umów.

#### **5. Uwagi do art. 15 ust. 4 projektu ustawy**

W artykule 15 ust. 4-6 projektu przewiduje się prawo do wniesienia ponaglenia, jeżeli wniosku o udzielenie informacji publicznej nie rozpatrzono w terminie określonym w tym przepisie. Przy tak skonstruowanym przepisie wątpliwości budzi jednak to, czy nieskorzystanie przez wnioskodawcę z prawa do złożenia ponaglenia nie będzie stanowiło przeszkody do złożenia skargi na bezczynność. Zgodnie bowiem z art. 52 § 1 ustawy z dnia



30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm.; dalej jako: p.p.s.a.) skargę można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie. W myśl natomiast art. 52 § 2 p.p.s.a przez wyczerpanie środków zaskarżenia należy rozumieć sytuację, w której stronie nie przysługuje żaden środek zaskarżenia, taki jak zażalenie, odwołanie lub ponaglenie, przewidziany w ustawie.

Należy natomiast podkreślić, że obecnie orzecznictwo sądownoadministracyjne w zakresie dochodzenia praw przed sądem z powodu bezczynności organu jest ugruntowane i jednolite, nie są zatem w tym zakresie wymagane zmiany. Wskazuje się, że w przypadku skargi na bezczynność adresata wniosku w przedmiocie dostępu do informacji publicznej stronie nie przysługuje na drodze administracyjnej żaden środek zaskarżenia. Nie bez znaczenia przecież w ustawie o dostępie do informacji publicznej przewidziane są krótsze terminy załatwiania spraw (wyrok NSA z 24 maja 2006 r., I OSK 601/05). Tym samym w przypadku, gdy terminy załatwiania spraw dotyczących dostępu do informacji publicznej są krótsze, **wprowadzenie środków zaskarżenia, tak jak w przypadku proponowanego w projekcie ustawy ponaglenia wydaje się zmierzać do odsuwania w czasie celu ustawy, jakim jest uzyskanie informacji.** Ponadto, w ocenie Rzecznika, takie rozwiązanie może stanowić dodatkową przeszkodę formalną ograniczającą dostęp do informacji publicznej.

## **6. Uwagi do art. 16 ust. 3 projektu ustawy**

Zgodnie z art. 16 ust. 2 projektu jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w sposób lub w formie określonych we wniosku, podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji powiadamia wnioskodawcę o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i wskazuje w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona niezwłocznie. Zgodnie zaś z art. 16 ust. 3 projektu ustawy w przypadku określonym w ust. 2, jeżeli w terminie 14 dni od powiadomienia wnioskodawca nie złoży wniosku o udostępnienie informacji w sposób lub w formie wskazanych w powiadomieniu, postępowanie o udostępnienie informacji pozostawia się bez rozpoznania.

Aktualnie obowiązujący przepis – art. 14 ust. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej – przewiduje zaś w sytuacji tożsamej umorzenie postępowania. Od decyzji o umorzeniu postępowania zgodnie z art. 16 ustawy o dostępie do informacji publicznej przysługuje odwołanie.

Co ważne, pomimo tego, że projektodawca zmienił treść tej regulacji pozostawił bez zmiany treść artykułu 18 projektu, tożsamego z treścią art. 16 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Artykuł 18 projektu nadal dotyczy więc umorzenia, którego ustawa jednak już nie przewiduje, a dodatkowo nie reguluje kwestii związanych z rozstrzygnięciem organu dot. pozostawieniu bez rozpoznania postępowania. Prowadzi to do wniosku, że **w zaproponowanym rozwiązaniu projektodawca wyłączył możliwość złożenia odwołania od rozstrzygnięcia organu o pozostawieniu wniosku bez rozpoznania.** Taka regulacja stanowi zaś nieuzasadnione ograniczenie prawa skarżącego do informacji publicznej.

## **7. Uwagi do art. 20 projektu**

Projekt przewiduje istotne zmiany w zakresie regulacji dotyczących jawności posiedzeń organów kolegialnych władzy publicznej, zmiany te należy ocenić bardzo krytycznie.

Trzeba zauważyć, że zgodnie z art. 20 ust. 1 projektu jawne i dostępne są posiedzenia:

1) pochodzących z powszechnych wyborów kolegialnych organów: a) władzy publicznej; b) jednostek pomocniczych jednostek samorządu terytorialnego;

2) organów kolegialnych: a) komisji sejmowych i senackich, b) komisji rad jednostek samorządu terytorialnego, c) komisji Rady m.st. Warszawy, d) komisje rad dzielnic.

Artykuł 20 ust. 2 projektu ustawy przewiduje zaś, że w miarę potrzeby zapewnia się transmisję audiowizualną lub teleinformatyczną z posiedzeń organów, o których mowa (wyłącznie) w art. 20 ust. 1 pkt 1 lit. b i pkt 2 projektu. **Przepis ten wyłącza zatem z grupy podmiotów zobowiązanych do zapewnienia transmisji audiowizualnej lub teleinformatycznej swoich posiedzeń organy kolegialne władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów (tj. art. 20 ust. 1 pkt a).** Należy zaś zauważyć,

że aktualna regulacja, zawarta w art. 18 ust. 3 obecnie obowiązującej ustawy o dostępie do informacji publicznej zapewnia wprost odwrotne rozwiązanie wskazując, że to właśnie kolegialne organy władzy publicznej zapewniają transmisję audiowizualną lub teleinformatyczną ze swoich posiedzeń organów.

Co również bardzo istotne, zmiany w zakresie transmisji i nagrywania posiedzeń rady gminy, powiatu i sejmiku województwa wprowadziła ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (ustawa podpisana przez Prezydenta RP w dniu 16 stycznia 2018 r.). Zgodnie z tymi regulacjami „obrady rady gminy [rady powiatu, sejmiku województwa] są transmitowane i utrwalane za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk. Nagrania obrad są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej gminy oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty (zob. art. 1 pkt 6, art.2 pkt 5, art. 3 pkt 5 tej ustawy). **Projektodawca proponuje więc zupełnie odmienne rozwiązanie prawne, ograniczające dostęp do informacji, niż to, które zostało zaledwie kilkanaście dni temu uchwalone przez parlament.**

Należy podkreślić, że art. 61 ust. 2 Konstytucji RP gwarantuje wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Brak regulacji zobowiązującej do transmitowania posiedzeń będąca formą udostępnienia informacji, stanowi zatem ograniczenie dostępu do posiedzeń organów kolegialnych władzy publicznej.

Nie znajduje przy tym usprawiedliwienia art. 20 ust. 6 projektu ustawy, wyłączający obowiązek nagrywania posiedzeń organów jednostek pomocniczych jednostek samorządu terytorialnego.

### **III. Uwagi dotyczące zasad i trybu prowadzenia lobbingu (rozdział 5 i 6 projektu)**

Projekt ustawy zakłada poważne zmiany w dotychczasowej regulacji problematyki lobbingu, uchylając w całości obowiązującą obecnie ustawę o działalności lobbingowej. Uwagę zwraca zaproponowana w projekcie ustawy (art. 2 ust. 1 pkt 6) nowa definicja lobbingu, zgodnie z którą jest nim „każde działanie podmiotów niebędących organami

władzy publicznej lub upoważnionymi przez te organy przedstawicielami, prowadzone metodami prawnie dozwolonymi nieuregulowanymi w ramach ustawowych procedur postępowania przed organami władzy publicznej, zmierzające do wywarcia wpływu na podjęcie przez organ władzy publicznej rozstrzygnięć w określonym kierunku”. Definicji tej nie można uznać za w pełni precyzyjną, co uniemożliwiłoby jej różnorodną interpretację. Jak się jednak wydaje, lobbing w ujęciu materialnym obejmować ma bardzo szerokie spektrum działań („każde działanie”) w sferze publicznej („zmierzające do wywarcia wpływu [...] na podjęcie przez organ władzy publicznej rozstrzygnięć w określonym kierunku”), znacznie szersze niż wynikające z obowiązującej obecnie regulacji działalności lobbingowej. Na podkreślenie wymaga użycie w projektowanej definicji terminu „rozstrzygnięcie”, które odnosić się będzie do bardzo różnego rodzaju działań, nie tylko bezpośrednio związanych ze stanowieniem prawa (do czego odnosi się definicja zawarta w obowiązującej ustawie). W ujęciu podmiotowym, zaproponowana w projekcie definicja lobbingu odnosić się będzie do aktywności dużej, trudnej do oszacowania grupy różnorodnych podmiotów („niebędących organami władzy publicznej lub upoważnionymi przez te organy przedstawicielami”) obejmujących m.in. obywateli, organizacje społeczne, itd.

Z uwagi na szeroki proponowany zakres materialny oraz podmiotowy definicji lobbingu, w oczywisty sposób nowa regulacja odnosić się będzie do wielu różnych sfer praw i wolności regulowanych przez Konstytucję RP, m.in. uwagę zwrócić należy na zasady dialogu i współpracę partnerów społecznych (art. 20, art. 59 ust. 2 Konstytucji RP, wstęp do Konstytucji RP), w pewnym zakresie - prawo petycji (art. 63 Konstytucji RP).

Podobnie jak w obowiązującej obecnie ustawie o działalności lobbingowej, w projekcie proponowany jest podział na rodzaje lobbingu poprzez wyszczególnienie, zdefiniowanie i w części osobne uregulowanie lobbingu zawodowego, za który uznaje się lobbing prowadzony na rzecz osób lub podmiotów w celu uwzględnienia interesów tych osób lub podmiotów. Warto podkreślić, że projekt wprowadza również definicję podmiotu zaangażowanego, a więc podmiotu prowadzącego „lobbing niebędący lobbingiem zawodowym”.

Analizując przepisy projektu dotyczące przewidywanych zasad prowadzenia lobbingu, szczególną uwagę należy zwrócić na problematykę dokonywania zgłoszenia (art.

26, art. 27 projektu). Niezmiernie istotna jest kwestia dodatkowych wymogów. Przewiduje się bowiem w art. 26 ust. 7, iż „podmiot zaangażowany zainteresowany pracami nad projektem, w przypadku gdy działa on w formie stowarzyszenia, fundacji, organizacji pracodawców lub innej organizacji społecznej lub zawodowej, w tym organizacji pożytku publicznego załącza zestawienie podmiotów finansujących działalność statutową podmiotu zaangażowanego zainteresowanego pracami nad projektem [...] zawierające nazwę (firmę) podmiotu finansującego lub imię i nazwisko osoby fizycznej, jeżeli nie prowadzi ona działalności gospodarczej”. Artykuł 26 ust. 7 pkt 8 projektu przewiduje się zaś, że w zestawieniu uwzględnia się podmiot finansujący, którego kwota wpłat w okresie 12 miesięcy poprzedzających zgłoszenie dokonanych na rzecz finansowania działalności statutowej podmiotu zaangażowanego zainteresowanego pracami nad projektem przekracza wartość przeciętnego wynagrodzenia za pracę.

Jeśli chodzi natomiast o osobę fizyczną działającą w imieniu własnym, która nie jest lobbystą zawodowym lub pełnomocnikiem lobbysty zawodowego, wymaga się by do zgłoszenia załączała zestawienie źródeł dochodów z określeniem podmiotów finansujących za okres 12 miesięcy poprzedzających zgłoszenie, w tym otrzymane darowizny ze wskazaniem darczyńcy (art. 29 ust. 5 projektu ustawy).

Brak wymaganych informacji powoduje, że zgłoszenie nie podlega przyjęciu i pozbawia daną osobę/organizację możliwości brania udziału w pracach nad projektem. Tak skonstruowany przepis prowadzi do wyeliminowania zainteresowanych podmiotów z prac nad projektem regulacji.

Lobbysta zawodowy będący osobą fizyczną lub pełnomocnik lobbysty zawodowego zgodnie z projektem załączać do zgłoszenia powinien oświadczenie wskazujące oznaczenia podmiotów, których interes reprezentuje w pracach nad określonym projektem jako lobbysta zawodowy oraz zaświadczenie o wpisie do rejestru. do rejestru lobbystów zawodowych. Przedstawiciel niebędący podmiotem zaangażowanym reprezentujący przedsiębiorcę zainteresowanego pracami nad projektem i przedsiębiorca, jeśli nie jest lobbystą zawodowym załącza pełnomocnictwo.

Jak podkreślono w projekcie ustawy, powyższe zestawienia i oświadczenie „[...] *składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Składający zestawienie jest obowiązany do zawarcia w nim klauzuli następującej treści:*

*<Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia>. Klauzula ta zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań”.*

Powyższe wymogi należy uznać za bardzo poważne, szczególnie w kontekście wspomnianego już szerokiego spektrum działań w ramach których są przewidywane. Konieczność przedstawiania rozbudowanego, szczegółowego zestawienia danych dotyczących źródeł finansowania, dokonywana pod rygorem odpowiedzialności karnej powoduje poważne zastrzeżenia organizacji społecznych, których ma dotyczyć<sup>8</sup>. Podkreślają one trudności techniczne i organizacyjne z tym związane. Należy zauważyć, że dodatkowe wymogi dotyczą również obywateli, którzy zobowiązani są pod rygorem odpowiedzialności karnej do przedstawienia i upublicznienia pełnych danych dotyczących źródeł dochodów. **Powodować może to również szereg obaw m.in. o kwestie kompletności danych (w kontekście przewidywanej odpowiedzialności karnej), jak również braku zgody na (często po raz pierwszy w życiu) upublicznienie szeregu istotnych danych, które może być oceniane jako godzące w wynikające z Konstytucji RP prawo do prywatności. W skargach do Rzecznika wskazywano także, że w wielu przypadkach upublicznione dane o darczyńcach mogą wskazywać na informacje o poglądach darczyńców, orientacji seksualnej, politycznej.** Zwracano uwagę, że obywatele chroniąc swoją prywatność mogą zdecydować się na ograniczenie swoich działań filantropijnych, co przedłoży się na zmniejszenie możliwości działań wielu organizacji obywatelskich, szczególnie tych krytycznych wobec władzy, które zajmują się demokracją, prawami człowieka czy ochroną środowiska.

Powyższe rozwiązania powodują poważne wątpliwości. Bezsprzecznie istotna wartość, jaką jest transparentność życia publicznego nie może jednak w żadnym razie prowadzić do ograniczenia szeregu wynikających z Konstytucji RP fundamentalnych praw i wolności, między innymi swobody wypowiedzi, zasady dialogu społecznego, czy zasady demokratycznego państwa prawa. **Przy planowanej szerokiej definicji lobbingu i objęciu nią bardzo dużej grupy podmiotów powstaje poważna obawa, że z uwagi na stworzone**

---

<sup>8</sup> Najważniejsze problemy wynikające z projektu ustawy o „jawności” życia publicznego. Stanowisko z dnia 30 października 2017 roku (źródło: [http://obserwatoriumdemokracji.pl/wp-content/uploads/2017/10/Ustawa-o-jawno%C5%9Bci\\_g%C5%82%C3%B3wne-problemy\\_31102017-1.pdf](http://obserwatoriumdemokracji.pl/wp-content/uploads/2017/10/Ustawa-o-jawno%C5%9Bci_g%C5%82%C3%B3wne-problemy_31102017-1.pdf)).

w projekcie ustawy wymogi formalne, zostanie w praktyce utrudniona lub wręcz uniemożliwiona ich partycypacja w procesach decyzyjnych, w tym przedstawianie opinii i postulatów. W tym kontekście obawy formułowane w ostatnim czasie m.in. przez organizacje społeczne, a także obywateli, są w pełni uzasadnione, a kwestia ta wymaga bardzo poważnego rozważenia.

#### IV. Zasady i środki ochrony sygnalistów (rozdział 9)

W odniesieniu do uregulowań dotyczących sygnalistów, Rzecznik dostrzega, że zawarta w projekcie ustawy regulacja prawna dotycząca ochrony sygnalistów jest pierwszą próbą uregulowania tego problemu w polskim systemie prawnym. Ochrona ta jest jednak bardzo zawężona przedmiotowo. **Niestety projektodawca przyjął założenie o potrzebie ochrony wyłącznie tej grupy sygnalistów, którzy zgłaszają przypadki korupcji i innych nadużyć gospodarczych. Poza tym systemem ochrony pozostaną zatem nadal osoby sygnalizujące inne nieprawidłowości godzące w interes społeczny, w tym dotyczące zdrowia lub życia ludzkiego, bezpieczeństwa, środowiska naturalnego, itp.** Co prawda, opiniowany projekt ustawy rozszerzył zakres przedmiotowy regulacji do ochrony sygnalistów ujawniających informacje o przestępstwach określonych w art. 46 - 48 ustawy o sporcie, art. 54 ustawy o refundacji leków (art. 65 projektu), nie można jednak uznać tej regulacji za wyczerpującą i wystarczającą. Ponadto, projekt nie odnosi się do pozostałych sygnalizowanych przez Rzecznika kwestii. W tym zakresie aktualne pozostają dotychczas zgłaszane uwagi Rzecznika dotyczące przedmiotowych regulacji.

Należy zwrócić uwagę, że ochrony przysługującej sygnalistom zostaną pozbawione osoby trzecie, wspomagające sygnalistę w zbieraniu informacji i odpowiedniej dokumentacji. Projekt nie przewiduje również ochrony w fazie zbierania informacji o możliwości istnienia nieprawidłowości, skoro odwołuje się do przesłanki zgłoszenia wiarygodnych informacji o podejrzeniu popełnienia przestępstw wymienionych w określonych przepisach Kodeksu karnego. Tymczasem pozyskanie informacji jest długotrwałym procesem, w trakcie którego sygnalista nie ma zapewnionej specjalnej ochrony. Nadanie statusu sygnalisty uzależnione jest wyłącznie od arbitralnej decyzji prokuratora.

Ochroną nie są objęci członkowie rodziny sygnalisty, których mogą dotyczyć działania odwetowe. Należy wskazać, że działania odwetowe mogą dotyczyć innych form oddziaływania, nie prowadzących do rozwiązania stosunku pracy lub istotnej zmiany jego treści.

Ponadto projekt ustawy nie przewiduje żadnych form ujawnienia korupcji w procedurze wewnątrzzakładowej, ustalając od razu potrzebę współdziałania sygnalisty wyłącznie z prokuratorem. Projektodawcy nie przewidują także żadnych regulacji w kwestii ochrony tożsamości sygnalisty oraz ochrony sygnalisty w zakresie ujawniania innych tajemnic ustawowo chronionych, w tym tajemnicy państwowej.

Projekt ustawy nie przewiduje także ochrony prawnej dla osób/funkcjonariuszy sygnalizujących nieprawidłowości w służbach. Trzeba przy tym zauważyć, że nieprawidłowości w działaniu służb mundurowych – w odróżnieniu od ogólnego rynku pracy – mogą powodować znaczące skutki negatywne dla sprawnego funkcjonowania i bezpieczeństwa Państwa.

Należy natomiast zauważyć, że potrzeba uregulowania w odrębnej ustawie kompleksowego systemu ochrony prawnej sygnalistów była przedmiotem wielokrotnych wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich, kierowanych do rządu. Przykładowo 18 grudnia 2015 r. Rzecznik wystąpił do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, wskazując w szczególności na potrzebę skonfrontowania istniejących w tym zakresie regulacji prawnych z zaleceniami Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 30 kwietnia 2014 r. w sprawie ochrony sygnalistów (Rekomendacja CM/Rec (2014)7). Wcześniej, bo dnia 3 listopada 2015 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Prezesa Rady Ministrów w sprawie niewystarczającej ochrony prawnej osób ujawniających nieprawidłowości w służbie, w tym umundurowanych funkcjonariuszy służb publicznych (żołnierzy i funkcjonariuszy innych służb mundurowych).

## **V. Inne uwagi - art. 90 projektu**

Rzecznik zauważa, że art. 90 projektu wprowadza zmiany w zakresie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: ustawa o samorządzie gminnym). Przepis ten przewiduje, że artykułowi 28g i 28h ustawy o samorządzie gminnym nadano nowe



brzmienie. Przepisy te odnoszą się do wyznaczenia osoby zastępującej wójta w przypadku wystąpienia przemijającej przeszkody w wykonywaniu zadań i kompetencji wójta. Zgodnie z nowymi regulacjami w przypadkach, o których mowa w art. 28g ust. 1 pkt 1 i ust. 2-4 w zw. z art. 28h projektu to osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów, na wniosek wojewody przekazany niezwłocznie za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej przejmuje wykonywanie zadań i kompetencji wójta. Jedynie w sytuacji, o której mowa w art. 28g ust. 1 pkt 2 projektu (tj. niezdolności wójta z powodu choroby trwającej powyżej 30 dni oraz zawieszenia wójta w czynnościach służbowych) zadania i kompetencje wójta przejmuje jego zastępca (lub pierwszy zastępca wójta). Aktualnie zaś art. 28 g ust. 1 pkt 1-5 projektu przewiduje wykonywanie zadań i kompetencji wójta przez jego zastępcę, a dopiero w przypadku gdy nie powołano zastępcy lub pierwszego zastępcy, to wówczas obowiązki te przejmowała osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów.

Przepisy te, w przypadkach przemijającej przeszkody w wykonywaniu zadań i kompetencji wójta, dają więc pierwszeństwo bezpośrednio osobie wybranej przez Prezesa Rady Ministrów, a nie zastępcy wybranego przez wójta. **Uzależnienie od czynnika politycznego wyboru osoby pełniącej funkcję wójta, we wskazanych sytuacjach, budzi więc poważne wątpliwości z punktu widzenia przepisów dotyczących prawa wyborczego.** Regulacje te stwarzają możliwość podważenia demokratycznego wyboru dokonanego przez obywateli i wyznaczenia przedstawiciela władzy lokalnej (zastępcy wójta).

Projekt ustawy w tym zakresie narusza ponadto przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Zgodnie z § 3 ust. 2 tego rozporządzenia, „w ustawie nie zamieszcza się przepisów, które regulowałyby sprawy wykraczające poza wyznaczony przez nią zakres przedmiotowy (stosunki, które reguluje)”. Tymczasem treść przepisu art. 90 projektu ustawy w sposób oczywisty wykracza poza zakres przedmiotowy, który jest deklarowany w zasadniczych przepisach i uzasadnieniu projektu.

**Mając powyższe na względzie, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2017 r. poz. 958), przedstawiam uprzejmie Panu Premierowi powyższe uwagi pod rozwagę.**

**Jednocześnie pragnę podkreślić, że w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich prace nad projektem ustawy o jawności życia publicznego ze względu na obawy o obniżenie standardu ochrony praw obywatelskich w Polsce oraz poważne wady legislacyjne nie powinny być w tym kształcie kontynuowane.**

Z poważaniem

*[Stanisław Trociuk]*

**Do wiadomości:**

Pani Edyta Bielak – Jomaa  
Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych

Pani Jadwiga Emilewicz  
Minister Przedsiębiorczości i Innowacji

Pan Jacek Czaputowicz  
Minister Spraw Zagranicznych

Pan Jerzy Kwieciński  
Minister Inwestycji i Rozwoju

Załącznik 1 (skargi kierowane do RPO)