



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, dnia 19 grudnia 2017 r.

VII.6061.1.2017.MKS

**Pan**  
**Mariusz Kamiński**  
**Minister**  
**Koordynator Służb Specjalnych**  
**Kancelaria Prezesa Rady**  
**Ministrów**  
Al. Ujazdowskie 1/3  
00-583 Warszawa

Szanowny Panie Ministrze

**Z uwagi m.in. na wpływające skargi obywateli Rzecznik Praw Obywatelskich z uwagą monitoruje prace nad projektem ustawy o jawności życia publicznego.** Swoją opinię na temat proponowanych regulacji w pierwotnym kształcie Rzecznik 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.).

W ostatnich dniach na stronie Rządowego Centrum Legislacji (RCL) pojawiła się kolejna wersja projektu ustawy o jawności życia publicznego (wersja z dnia 12 grudnia 2017 r.). Z zamieszczonych na stronie RCL informacji wynika również, że na dzień 20 grudnia 2017 r. przewidziano konferencję uzgodnieniową w sprawie tego projektu.

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

**W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich najistotniejszym problemem związanym z zaproponowanym projektem ustawy o jawności życia publicznego z dnia 12 grudnia 2017 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.** 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. Podtrzymując zatem swoje stanowisko z dnia 3 listopada 2017 r., Rzecznik pragnie odnieść się do zaproponowanych nowych rozwiązań.

**Artykuł 47 projektu ustawy określa bardzo szeroki zakres przedmiotowy oświadczeń majątkowych, nadal 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, należy jednak zauważyć, że w art. 47 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. 49 projektu wymienia już w 141 punktach (a nie jak poprzednio – 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<sup>1</sup> – np. urzędnicy, czy pracownicy służby cywilnej, pracownicy urzędu państwowego, asystenci sędziów, pracownicy sądów, strażacy. Należałoby zapytać, gdzie projektodawca w istocie dopatruje się istoty wykonywania funkcji publicznej, która upoważnia do ograniczenia prawa do prywatności. Wydaje się, że dotychczasowe swobodne 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.

Ponadto niezmieniony pozostał art. 53 ust. 2 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 swojej opinii do projektu ustawy o j.ż.p. z dnia 23 października 2017 r. – nie wskazuje jakichkolwiek kryteriów i podstaw do żądania przez Szefa CBA złożenia oświadczenia na podstawie art. 55 ust. 2, nie wskazuje też konkretnych przesłanek umożliwiających Szefowi CBA wykorzystanie tego uprawnienia. **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.

Należy również zwrócić uwagę, że ustawodawca, enumeratywnie wymieniając różne grupy osób, 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. 49 pkt 69), pełnią „wyłącznie czynności

---

<sup>1</sup> Por. wyrok TK K 17/15 o sygn. akt K 2/07.

usługowe” (art. 49 pkt 80, 82 pkt 87), czy też że obowiązek złożenia oświadczenia nie dotyczy „pracowników zatrudnionych na stanowiskach administracyjnych i obsługi” (art. 49 pkt 97). Dodatkowo, w odniesieniu do pewnych kategorii, wskazano np., że oświadczenie majątkowe zobowiązane są złożyć osoby zajmujące konkretne stanowiska – główny specjalista, starszy radca ministra (art. 49 pkt 64), czy też, gdy osoby te są zatrudnione „na stanowiskach samodzielnych” (art. 49 pkt 71). Nie ujednolicono przy tym zastosowanych pojęć, odmiennie regulując podobne czynności (funkcja usługowa, czynność 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. 82 projektu za niezłożenie oświadczenia majątkowego w terminie albo za złożenie oświadczenia nieprawdziwego lub nierzetelnego, tj. odpowiedzialność dyscyplinarną, służbową lub porządkową albo wszczęcie postępowania zmierzającego do odwołania ze stanowiska.**

Należy w tym miejscu 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 sankcje przewidziane przez ustawę przy tak szerokim zakresie podmiotowym stosowania ustawy, powstaje duże niebezpieczeństwo, że będzie ona stosowana selektywnie.

Zagadnieniem, które musi być osobno oceniane, jest również kwestia **upubliczniania złożonych oświadczeń majątkowych**. Trzeba przy tym zauważyć, co zasługuje na aprobatę, że w stosunku do niektórych grup osób zrezygnowano z ujawnienia oświadczeń majątkowych. **Artykuł 59 ust. 1** projektu przewiduje, że jawne są oświadczenia osób określonych w punktach: 1-41, 44-46, 48-56, 58, 60, 65, 68, 72, 79, 85, 86, 90, 100, 102-110, 113, 114, 117-126, 129 i 131-140. Oświadczenia te zamieszcza się w BIP (art. 59 ust. 2 projektu). Zgodnie zaś z **art. 60 ust. 1** projektu oświadczenia majątkowe osób nie wymienionych w art. 59 ust. 1 nie są informacją publiczną i nie podlegają udostępnieniu w BIP. **Trzeba jednak zwrócić uwagę, że na 141 punktów wskazujących kategorie różnych osób jedynie w odniesieniu do 43 punktów dane te nie podlegają**

**udostępnieniu** (co stanowi jedynie ok 30% wszystkich kategorii). Nie jest przy tym jasne, czym dokładnie kierował się projektodawca dokonując wskazanego wyliczenia. 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.

**W ocenie Rzecznika proponowane regulacje, wprowadzające jawność oświadczeń majątkowych w odniesieniu do tak szerokiego kręgu osób, stanowią nieuzasadnioną ingerencję w prawo do prywatności tych osób (art. 47 Konstytucji RP) oraz prawa do autonomii informacyjnej jednostki (art. 51 Konstytucji RP).** Dopuszczalność ograniczeń w korzystaniu z tych praw określa bowiem art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W tym miejscu należy 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>2</sup>.

Wskazując na standardy międzynarodowe dotyczące ograniczenia prawa do prywatności w kontekście zasady jawności, należy zaś przypomnieć, że Trybunał Sprawiedliwości UE (TSUE) stwierdził, że 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 (zob. sprawy C-92/09 i C-93/09 *Volker und Markus Schecke GbR oraz Hartmurt Eifert przeciwko Land Hessen*, a także wyrok z dnia 8 czerwca 2010 r. w sprawie C-58/08 *Vodafone i in.*). Standard ten będzie miał oczywiście bezpośrednie zastosowanie w obszarze działania prawa Unii.

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 – powszechnej lustracji majątkowej obywateli.**

---

<sup>2</sup> Zob. też przytaczany w pierwszej opinii RPO orzecznictwo TSUE – wyroki TSUE w sprawach C-92/09, C-93-09, C-73/07

## **II. Środki unikania konfliktu interesów przez osoby pełniące funkcje publiczne (rozdział 7 projektu)**

W art. 38 projektu wskazano zakazy, którymi objęta jest osoba pełniąca funkcje publiczne. Należy zauważyć, że po pierwsze nie jest znane uzasadnienie dla takiego, a nie innego kształtu katalogu podmiotów objętych tymi zakazami. Art. 39 projektu ustawy różni się znacząco od art. 47 projektu ustawy, a uzasadnienie dla takiego zróżnicowania nie jest jasne. Nie wiadomo zatem, czym kierował się projektodawca obejmując akurat te podmioty wymienionymi w art. 38 zakazami. Po drugie, nie wszystkie zakazy określone są wystarczająco precyzyjnie. Przykładowo, w art. 38 pkt 2 wskazuje się na zakaz wykonywania jakichkolwiek odpłatnych zajęć na rzecz spółek prawa handlowego. Wyłącznie tytułem przykładu warto podać, że osoby pełniące wymienione w art. 39 funkcje prowadzą często również działalność dodatkową, np. naukowo-dydaktyczną, z którą związane są obowiązki publikacyjne. W przypadku szerokiego rozumienia zakazu wskazanego w art. 38 pkt 2 oznaczać to będzie, że niemożliwe będzie zawarcie umowy wydawniczej z wydawnictwem prowadzonym w formie spółki prawa handlowego, dotyczącej np. przygotowania recenzji wydawniczej książki, czy publikacji artykułu naukowego. W sytuacji, gdy dany urząd korzysta z usług komercyjnych wydawnictw realizacja części zadań publicznych przestanie więc automatycznie być możliwa.

To jedynie przykład możliwych trudności. Poddaje on jednak w wątpliwość uzasadnienie i proporcjonalność tak ujętego ograniczenia zawartego w art. 38 projektu ustawy, a wątpliwe przepisy podważają wręcz prawidłowość wypełniania swoich funkcji przez aparat państwa.

## **III. Wyłączenie postępowań administracyjnych z katalogu informacji niepodlegających udostępnieniu ze względu na ochronę prywatności osoby fizycznej i tajemnicę przedsiębiorstwa (art. 8 ust. 2 pkt 4 i 5 projektu ustawy)**

W art. 8 ust. 2 pkt 4 i 5 projektu przewidziano, że ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej w zakresie określonym w ust. 1 pkt 2 (a zatem ze względu na ochronę prywatności i tajemnicę przedsiębiorstwa) nie dotyczy postępowań

administracyjnych prowadzonych na podstawie: prawa budowlanego, ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, prawa ochrony środowiska, ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych (pkt 4) – z wyjątkiem danych osobowych osób trzecich; postępowań o wydanie koncesji lub zezwoleń na rzecz przedsiębiorców, prowadzonych na podstawie odrębnych przepisów, z wyjątkiem danych osobowych osób trzecich.

W porównaniu z projektem z dnia 23 października 2017 r. w aktualnym projekcie wyszczególniono, nie uzasadniając kryteriów takiego wyszczególnienia, typy postępowań administracyjnych, w których dostęp do informacji nie podlega ograniczeniom ze względu na ochronę prywatności osoby fizycznej i tajemnicę przedsiębiorstwa.

W ocenie Rzecznika, wyłączenie w tych postępowaniach ochrony (ze względu na prywatność osoby fizycznej i tajemnicę przedsiębiorstwa) może prowadzić do nadmiernej ingerencji w sferę życia prywatnego czy sferę działalności przedsiębiorstwa. Na podstawie tego przepisu możliwe będzie bowiem uzyskanie informacji dotyczących danych osobowych i życia prywatnego obywateli (takich jak: imię, nazwisko, stan zdrowia, sytuacja rodzinna, majątek), jak też informacji odnoszących się do działalności przedsiębiorstwa, poprzez wykorzystywanie prawa dostępu do informacji publicznej (dane te nie będą bowiem anonimizowane jak odbywa się to dzisiaj). Przepis ten przewiduje bowiem, że każdy będzie mógł otrzymać dostęp do decyzji i innych dokumentów – zawartych w aktach postępowań wskazanych w tym przepisie – zawierających dane osobowe osób fizycznych, w tym także dane wrażliwe.

W tym zakresie aktualne pozostaje stanowisko zaprezentowane przez Rzecznika w opinii z dnia 3 listopada 2017 r. wskazujące na standardy konstytucyjne i międzynarodowe, w tym także obowiązek uwzględnienia przez ustawodawcę przepisów prawa UE dotyczących ochrony danych osobowych, a w szczególności przepisów 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>3</sup>. **W ocenie Rzecznika, umożliwienie dostępu do wszystkich informacji zawartych w aktach administracyjnych w postępowaniach wyszczególnionych w projekcie będzie stanowić nieproporcjonalną ingerencję w prawo określone w art. 47 Konstytucji RP w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.**

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

W odniesieniu do regulacji dotyczących zasad i trybu lobbingu aktualne pozostają uwagi Rzecznika do projektu ustawy z dnia 23 października 2017 r. zaprezentowane w opinii z dnia 3 listopada 2017 r.

W ocenie Rzecznika wątpliwości budzą wymogi dotyczące zgłoszenia lobbingu w pracach nad projektami aktów normatywnych uregulowane w art. 29 projektu. **Konieczność przedstawiania rozbudowanego, szczegółowego zestawienia danych dotyczących źródeł finansowania, dokonywana pod rygorem odpowiedzialności karnej powoduje poważne zastrzeżenia organizacji społecznych, których ma dotyczyć<sup>4</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 upublicznienie szeregu istotnych danych, które może być oceniane jako godzące w wynikające z Konstytucji RP prawo do prywatności.

Jednocześnie, w kontekście prawa do ochrony życia prywatnego należy wskazać na regulację odnoszącą się do ujawnienia w Biuletynie Informacji Publicznej nr PESEL w rejestrze lobbystów zawodowych, o którym mowa w art. 32 ust. 5 projektu. W ocenie Rzecznika, nie znajduje uzasadnienia, w kontekście art. 47 i art. 51 Konstytucji RP,

---

<sup>3</sup> Dz. Urz. UE L 119 z 2016 r., s. 1.

<sup>4</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)).

ujawnienie takich danych osobowych jak nr PESEL, przy jednoczesnym ujawnieniu imienia i nazwiska danej osoby.

## **V. Zasady i środki ochrony sygnalistów (rozdział 9)**

Rzecznik dostrzega, że projekt ustawy o jawności życia publicznego z dnia 12 grudnia 2017 r. 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. 64 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 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 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.

**VI. Zasady, środki i trybu udostępnienia informacji publicznej (art. 2 ust. 1 pkt 4 projektu, art. 5 ust. 1 projektu)**

Należy zauważyć, że projektodawca zrezygnował z większości zmian zaproponowanych w projekcie ustawy z dnia 23 października 2017 r., odnoszących się do zasad środków i trybu udostępnienia informacji publicznej, co do których Rzecznik przedstawiał swoją krytyczną opinię. Rzecznik dostrzega, że w projekcie dodano nowe regulacje zawarte w art. 2 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 5 ust. 1 projektu ustawy, które dotyczą informacji przetworzonej.

**W art. 2 ust. 1 pkt 4 projektu wprowadzono definicję informacji przetworzonej. O zmianę w tym zakresie Rzecznik postulował w opinii do projektu z dnia 3 listopada 2017 r. Zaproponowana definicja budzi jednak zastrzeżenia.**

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”. 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 aktualnie obowiązującego art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. W tym miejscu należy wskazać, 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).

Rzecznik negatywnie ocenia również przywrócenie, w odniesieniu do regulacji dotyczącej udostępnienia informacji przetworzonej - tj. do art. 5 ust. 1 projektu, przesłanki wykazania istotnego interesu publicznego przy uzyskiwaniu informacji przetworzonej. W ocenie Rzecznika regulacja ta, 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 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.

**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 Ministrowi powyższe uwagi Rzecznika Praw Obywatelskich pod rozwagę.

Jednocześnie pragnę ponownie podkreślić i podtrzymać swoje stanowisko zawarte w opinii do projektu ustawy z dnia 23 października 2017 r., że 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

**Do wiadomości:**

Pani Edyta Bielak – Jomaa

Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych