



VII.6061.1.2017.LN/AG/MW/MKS/JZ

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

Szanowny Panie Ministrze

Do konsultacji publicznych w dniu 25 października 2017 r. przekazany został **projekt ustawy o jawności życia publicznego** (dalej jako: projekt ustawy). Wnioskodawcą w sprawie jest Minister - członek Rady Ministrów, Koordynator Służb Specjalnych. Projekt ustawy został równolegle (w dniu 24 października 2017 r.) przekazany do uzgodnień międzyresortowych.

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 powiązanim 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.

**Z powyższych względów Rzecznik Praw Obywatelskich, jako organ powołany 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 w sprawie procedowanego projektu i przedstawienia wątpliwości oraz zastrzeżeń dotyczących zaproponowanych rozwiązań prawnych pod kątem ochrony**

**praw człowieka.** Jednocześnie należy zastrzec, że ze względu na bardzo krótki termin wyznaczony dla konsultacji publicznych, poniższe uwagi Rzecznika Praw Obywatelskich nie mają charakteru wyczerpującego i mogą ulec rozszerzeniu bądź uszczegółowieniu w toku ewentualnych dalszych prac legislacyjnych.

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

W pierwszej kolejności Rzecznik zwraca uwagę na te przepisy projektu ustawy, które odnoszą się do ustawy o dostępie do informacji publicznej. W ocenie Rzecznika niektóre proponowane rozwiązania normatywne, wbrew zakładanym przez projektodawcę celom „wzmocnienia transparentności polskiego państwa”, mogą w praktyce znacznie ograniczyć dostęp do informacji publicznej i będą stanowić regres w stosunku do dzisiaj obowiązujących rozwiązań prawnych.

### **1. Uwagi do art. 20 ust. 3 pkt 1 projektu ustawy**

**Takim rozwiązaniem, które w ocenie Rzecznika może ograniczyć dostęp do informacji o działalności władzy publicznej, jest mechanizm uzależniający udostępnienie informacji publicznej od uiszczenia opłaty w przypadkach określonych w art. 20.** Zgodnie z art. 10 ust. 2 projektu ustawy, dostęp do informacji publicznej ma być bezpłatny, z zastrzeżeniem właśnie art. 20 projektu ustawy. W art. 20 ust. 1 projektu ustawy przewidziano regulację wzorowaną na dzisiaj obowiązującym art. 15 ust. 1 u.d.i.p. Jednak w porównaniu do obecnie obowiązującego art. 15 u.d.i.p. wnioskodawcy proponują wprowadzenie nowego przepisu - art. 20 ust. 3 pkt 1 projektu ustawy, zgodnie z którym *udostępnienie informacji zgodnie z wnioskiem następuje po upływie 14 dni od dnia uiszczenia opłaty przez wnioskodawcę, chyba że wnioskodawca w tym terminie: 1) nie uiści opłaty, o której mowa w ust. 1, o wysokości której został zawiadomiony przez podmiot obowiązany do udostępnienia.* W obowiązującym stanie prawnym nieuiszczenie opłaty przez wnioskodawcę nie miało wpływu na obowiązek udostępnienia informacji publicznej przez podmiot do tego zobowiązany.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich uiszczenie opłaty naliczonej przez podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji nie powinno mieć wpływu na realizację prawa obywatela do uzyskania informacji o działalności władzy publicznej. Tak ukształtowany przepis projektu ustawy stoi zatem na przeszkodzie realizacji konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej.

Wykładnia art. 20 ust. 3 pkt 1 projektu ustawy prowadzi do wniosku, że obywatel albo uzyska informację publiczną uiszczając naliczoną opłatę albo nie uzyska żądanej informacji publicznej z powodu nieuiszczenia opłaty. **Projekt nie przewiduje możliwości zakwestionowania wysokości opłaty czy też żądania jej zwrotu w przypadku, gdy okaże się ona za wysoka.** Jediną możliwością zakwestionowania wysokości naliczonej opłaty wydaje się być odmowa jej uiszczenia - wówczas jednak żądane informacje nie zostaną udostępnione. W przypadku natomiast odwołania się od decyzji o nieudostępnieniu informacji publicznej ze względu na nieuiszczenie opłaty, rozpoznanie wniosku złożonego w trybie opiniowanego projektu ustawy może zostać znacznie wydłużone. Tymczasem należy mieć na uwadze, że żądanie udzielenia informacji powinno być natomiast rozpatrzone w rozsądnym terminie. Tym samym przyjęte rozwiązanie oznacza, że wnioskodawca zostanie pozbawiony możliwości uzyskania aktualnej informacji o sprawach publicznych, w tym o stanie państwa, samorządu terytorialnego, czy instytucji publicznych. W takim przypadku również przewidziane w projekcie krótsze terminy rozpatrzenia wniosków w trybie ustawy o jawności życia publicznego (art. 18 projektu) wydają się być iluzoryczne.

W sytuacji natomiast uiszczenia naliczonej przez podmiot opłaty żądana informacja zostanie wnioskodawcy udostępniona, wówczas jednak wnioskodawca zostaje pozbawiony prawa do zakwestionowania naliczonej opłaty. Przepis nie przewiduje bowiem w takiej sytuacji możliwości zaskarżenia wysokości opłaty, czy też zasadności jej naliczenia. Tym samym przewidziany mechanizm prowadzi do sytuacji, w której wnioskodawca, jeśli chce uzyskać informację publiczną, zostanie zmuszony do poniesienia opłaty.

Przyjęcie przepisu, który reguluje obowiązek uiszczenia opłaty za dostęp do informacji publicznej przed jej udzieleniem, **może prowadzić do zniechęcenia obywateli do korzystania z prawa dostępu do informacji publicznej.** W tym miejscu należy podkreślić, że istotnym elementem podmiotowego prawa do informacji publicznej jest

zasada bezpłatności dostępu do informacji, o której mowa w obecnie obowiązującym art. 7 u.d.i.p.; zasada ta została powtórzona w art. 10 ust. 2 projektu ustawy. Trzeba przypomnieć, że ustawa o dostępie do informacji publicznej ma służyć do „bezpłatnego informowania obywateli w sposób i w czasie zapewniającym aktualną wiedzę o stanie państwa, samorządów i instytucji publicznych oraz ich majątku” (zob. *uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o dostępie do informacji publicznej*, druk sejmowy nr 2094, Sejm III kadencji, s. 18).

Należy przy tej okazji zaznaczyć również, że przewidziany w art. 20 ust. 1 projektu ustawy wyjątek od zasady bezpłatności dostępu do informacji publicznej określa sytuacje, w których zostaje naliczona opłata związana z dodatkowymi kosztami, jakie musiałby ponieść podmiot zobowiązany do jej udostępnienia. Przepis ten skonstruowany jest identycznie, jak obecnie obowiązujący art. 15 ust. 1 u.d.i.p. Norma wynikająca z tego przepisu ma zatem charakter *lex specialis* w stosunku do zasady bezpłatnego dostępu do informacji publicznej i powinna być wykładana ściśle. **Mechanizm naliczenia opłaty przez organ nie powinien zatem stanowić bariery przed bezpłatnym dostępem do informacji publicznej.**

Trzeba przy tym podkreślić, że art. 20 projektu ustawy – podobnie jak aktualnie obowiązujący art. 15 u.d.i.p. – nie precyzuje pojęcia dodatkowych kosztów, jakie umożliwiają nałożenie opłaty za udostępnienie informacji publicznej, ani przesłanek uzasadniających jej nałożenie, co może prowadzić do arbitralnego stosowania tego przepisu, podobnie jak to ma miejsce obecnie. Problem ten uwidacznia się na tle skarg wpływających do Rzecznika Praw Obywatelskich, w których skarżący kwestionują sposób i wysokość naliczenia opłat za udostępnienie informacji publicznej. Przykładem może być sprawa, w której Rzecznik wystąpił do Ministra Finansów w związku skargą na działanie organu. Organ obciążył wnioskodawcę, występującego w trybie u.d.i.p. o udostępnienie wyroku sądu arbitrażowego, opłatą za przetłumaczenie wyroku w celu dokonania jego anonimizacji. Rzecznik Praw Obywatelskich w tej sprawie wskazał, że uznaniowy charakter i niedookreśloność tego przepisu mogą prowadzić do arbitralnego jego stosowania. W rezultacie może dochodzić do sytuacji, gdy ta sama informacja w identycznej formie w jednym organie administracji publicznej będzie udostępniona bezpłatnie – Rzecznik przywoływał przy tym wyrok NSA z dnia 5 września 2014 r., I OSK 2966/13, a w innym,

tak jak w przedstawionej Ministrowi sprawie, zostanie na wnioskującego nałożona opłata (zob. postanowienie NSA z 5 kwietnia 2017 r. I OZ 654/17). Należy jednak podkreślić istotną różnicę między obowiązującym przepisem, a projektowanym art. 20 ustawy – mianowicie obecnie kontrola sądowa naliczenia opłat w trybie art. 15 u.d.i.p. odbywa się już po udostępnieniu informacji publicznej, a sama ustawa nie uzależnia udostępnienia informacji publicznej od uiszczenia opłaty.

**Projektodawca powinien zatem zmierzać ewentualnie w kierunku doprecyzowania art. 15 ust. 1 u.d.i.p., a nie dodatkowo wprowadzać uzależnienie udostępnienia informacji publicznej od uiszczenia opłaty. Przy tak niejasno określonym przepisie będzie istniało niebezpieczeństwo wykorzystania tego instrumentu do naliczania opłat, co z jednej strony może powodować wypaczenie wyjątkowego charakteru tego przepisu, a z drugiej, prowadzić do nieudostępnienia informacji publicznej wnioskodawcom.** Obecnie obowiązujące rozwiązanie gwarantuje prawidłową realizację prawa do informacji publicznej, ponieważ pozwala na uniknięcie sytuacji, w której wysokość kosztów udostępnienia informacji stanowiłaby wyłączną i bezpośrednią przeszkodę w dostępie do określonych informacji publicznych. Przepisy u.d.i.p. chronią zatem podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej od poniesienia dodatkowych kosztów związanych z wnioskiem złożonym w trybie u.d.i.p., a jednocześnie w pełni gwarantują realizację prawa obywatela do dostępu do informacji publicznej poprzez jej udostępnienie niezależnie od uiszczenia naliczonej opłaty. Umożliwiają przy tym wnioskodawcy sądową kontrolę ustalenia wysokości opłaty i jej zasadności. W art. 20 ust. 3 pkt 1 projektu ustawy pozbawia się natomiast ochrony obywatela, któremu Konstytucja RP gwarantuje dostęp do informacji o działalności organów państwa, a w pierwszej kolejności chroni interesy organu, który jest narażony na dodatkowe koszty. Trudno przy tym jest znaleźć uzasadnienie do wprowadzenia proponowanej zmiany.

Dodatkowo należy również podnieść, że w art. 20 ust. 3 pkt 1 projektu ustawy nie precyzuje się, czy organ poinformuje wnioskodawcę o nieudostępnieniu informacji publicznej ze względu na brak uiszczenia opłaty, wyda w tym zakresie decyzję podlegającą zaskarżeniu czy też umorzy postępowanie, tak jak zostało to przyjęte w art. 19 projektu

ustawy. Projekt nie określa tym samym, jakie przysługują środki odwoławcze od rozstrzygnięcia podmiotu w tym zakresie.

Mając powyższe na uwadze, **w ocenie Rzecznika zaproponowane w art. 20 ust. 3 pkt 1 rozwiązanie może prowadzić dla nieuzasadnionego ograniczenia konstytucyjnego prawa do dostępu do informacji publicznej.** Przepis ten może bowiem stanowić faktyczną barierę w udostępnianiu informacji. Należy przy tym podkreślić, że prawo dostępu do informacji o działalności władzy publicznej zagwarantowane w art. 61 Konstytucji RP jest podmiotowym prawem każdego obywatela. Prawo to, jak wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, opiera się na obowiązku udzielania obywatelom określonych informacji. Trybunał wskazywał, że nie chodzi przy tym wyłącznie o dostępność określonych informacji dla odbiorcy, lecz – co do zasady – o nakaz aktywnego działania ze strony podmiotu udzielającego informacji, polegającego na dostarczeniu osobie zainteresowanej na jej żądanie pewnego zakresu informacji związanej z działalnością publiczną (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 20.3.2006 r., K 17/05 oraz z 15.10.2009 r., K 26/08). Skoro zatem prawo do informacji publicznej ma charakter konstytucyjny, to ustawy je dookreślające powinny być interpretowane w taki sposób, aby gwarantować obywatelom i innym jednostkom szerokie uprawnienia w tym zakresie, a wszelkie wyjątki powinny być rozumiane wąsko.

W związku z powyższym Rzecznik postuluje usunięcie art. 20 ust. 3 projektu ustawy i pozostanie przy aktualnie obowiązującym mechanizmie naliczenia opłat, przy ewentualnym doprecyzowaniu obowiązujących obecnie przesłanek.

## **2. Uwagi do art. 21 ust. 2 projektu ustawy**

**Nowym rozwiązaniem proponowanym w art. 21 ust. 2 projektu ustawy jest możliwość odmowy udostępnienia informacji publicznej ze względu na składanie przez wnioskodawcę wniosków o udostępnienie informacji publicznej w sposób „uporczywy”.** Zgodnie z tym przepisem, *w przypadku gdy wnioskodawca w sposób uporczywy składa wnioski, o których mowa w art. 16 ust. 1, których realizacja ze względu na ilość lub zakres udostępnianej informacji znacząco utrudniłaby działalność podmiotu*

*obowiązanego do udzielenia informacji publicznej, podmiot ten może odmówić udostępnienia informacji publicznej.*

Przepis ten wprowadza zatem **dotatkową – w stosunku do dzisiaj obowiązujących – przesłankę ograniczającą dostęp do informacji publicznej**. Należy przy tym przypomnieć, że ustawodawca, który w drodze ustawowej ogranicza konstytucyjne prawo dostępu do informacji publicznej, musi respektować konieczność ważenia zasady dostępu do informacji publicznej i wartości wskazanych w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, jako dopuszczalnych kryteriów ograniczenia zasady dostępności, z uwzględnieniem mechanizmu proporcjonalności ograniczeń (określonego w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

**Zaskoczeniem jest, że opiniowany przepis projektu ustawy, który w istotny sposób ograniczy dostęp do informacji publicznej, jest w ogóle elementem ustawy zatytułowanej „o jawności życia publicznego”**. W uzasadnieniu wprowadzenia tego przepisu wskazano, że „projektodawca proponując te przepisy stoi na stanowisku, iż prawo do informacji publicznej nie może być wykorzystywane do paraliżowania prac urzędów i instytucji publicznych”. Takie uzasadnienie wprowadzenia tego przepisu budzi jednak poważne wątpliwości w świetle art. 61 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Trudno bowiem powiązać wprowadzone ograniczenie z wartościami wskazanymi w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, tj. ochroną wolności praw i innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochroną porządku prawnego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Wydaje się więc, że ingerencja ustawodawcy w tym zakresie nie jest uprawniona.

Należy natomiast podkreślić, że powszechny i szeroki dostęp do informacji publicznej stanowi niezbędną przesłankę istnienia społeczeństwa obywatelskiego, a tym samym urzeczywistniania demokratycznych zasad funkcjonowania władzy publicznej w państwie prawnym (zob. wyroki TK z 15 października 2009 r., sygn. K 26/08 oraz 10 lutego 2015 r., sygn. SK 50/13, także wyrok TK z 7 czerwca 2016, K 8/15). Należy zauważyć, że w celu zagwarantowania szerokiego dostępu do informacji publicznej ustawodawca nie obwarował wniosku o udostępnienie informacji publicznej żadną szczególną formą, czy dodatkowymi wymogami formalnymi. Ponadto, ustawa zakazuje organowi udzielającemu informacji żądania od wnioskodawcy wykazania interesu prawnego lub faktycznego.



Tym samym, w ocenie Rzecznika, **wprowadzenie do ustawy o jawności życia publicznego instrumentów, które ograniczają szeroki dostęp do informacji publicznej, przez co pozbawiają możliwości realizacji swego prawa w pełni, może stanowić ingerencję w samą istotę prawa do informacji.** Należy bowiem podkreślić, że prawo do informacji publicznej, jako publiczne prawo podmiotowe, „ma na celu umożliwienie obywatelowi realnego udziału w życiu publicznym, ale także służy jawności życia publicznego, określanej potocznie jako przejrzystość działań władzy publicznej oraz osób wykonujących zadania tej władzy. Prawo to służy także do sprawowania kontroli obywatelskiej nad funkcjonowaniem władzy publicznej”<sup>1</sup>. Nie można tym samym postrzegać realizacji prawa do dostępu do informacji publicznej w kontekście jego nadużywania.

Ważne jest również to, że projekt nie precyzuje przy tym użytych w przepisie pojęć, tj. nie wyjaśnia co oznacza, że wnioskodawca „w sposób uporczywy składa wnioski” ani tego, że realizacja tych wniosków „znaczaco utrudniłaby działalność podmiotu”. **Przyjęcie zatem przepisu, który jest bardzo ogólny, nieostry i pozostawiony subiektywnej ocenie podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej rodzi poważne niebezpieczeństwo wykorzystywania tej instytucji do możliwości nieuzasadnionej odmowy udostępnienia informacji publicznej.**

Szczególnie niebezpieczne wydaje się ocenianie w kontekście tych przepisów wniosków składanych przez poszczególne grupy wnioskodawców, np. przez dziennikarzy, pracowników naukowych czy organizacje pozarządowe, których celem działania jest właśnie społeczna kontrola realizacji prawa dostępu do informacji publicznej. Częste korzystanie z prawa dostępu do informacji publicznej przez tego typu podmioty może bowiem zostać uznane za uporczywe, a tym samym może prowadzić do ograniczenia ich działalności. Zwrócić należy przykładowo uwagę, że zgodnie z art. 3a ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. *Prawo prasowe* (Dz. U. Nr 5, poz. 24 ze zm.), w zakresie prawa dostępu prasy do informacji publicznej stosuje się przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej. Tym samym, **projekt ustawy, we wskazanym wyżej zakresie naruszać będzie nie tylko przepisy art. 61 Konstytucji RP, ale również art. 54 ust. 1 ustawy zasadniczej, który gwarantuje każdemu wolność pozyskiwania informacji.** Co więcej, mając na

---

<sup>1</sup> Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 kwietnia 2005 r., sygn. akt I OPS 1/05, LEX nr 151233.

względnie art. 14 Konstytucji RP, który stanowi o fundamentalnej w demokracji roli wolności prasy i innych środków społecznego przekazu, należy stwierdzić, że proponowana regulacja w znaczący sposób może stłumić dostęp prasy i innych środków przekazu do informacji publicznych, a tym samym ograniczyć ich upowszechnianie.

Trzeba przy tym zauważyć, że zarówno obowiązujące regulacje, jak i przepisy projektu ustawy, przewidują rozwiązania przeciwdziałające wnioskowi sprawiającemu trudności dla podmiotu zobowiązanego. Zgodnie z art. 10 ust. 1 u.d.i.p. (art. 16 ust. 1 projektu ustawy) informacja publiczna jest udostępniana na wniosek, jeśli nie została udostępniana w Biuletynie Informacji Publicznej. *A contrario* udostępnianie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej powoduje brak obowiązku udostępniania jej na wniosek. Stosowanie tej regulacji odciąża znacząco podmioty zobowiązane. Ponadto, w myśl art. 14 u.d.i.p. (art. 19 projektu ustawy) organ ma możliwość powiadomienia wnioskodawcy o niemożności udostępnienia informacji w sposób lub w formie wskazanej we wniosku i wskazania w jakiej formie i w jaki sposób informacja ta może być udostępniona niezwłocznie. W przypadku niezłożenia przez wnioskodawcę wniosku o udostępnienie informacji w sposób lub w formie wskazanych w powiadomieniu, postępowanie o udostępnienie informacji umarza się. Przepis ten umożliwia zatem działanie organu w przypadku, gdy realizacja wniosków nie jest możliwa w taki sposób (w formie), w jaki oczekuje tego wnioskodawca.

Należy również zwrócić uwagę, że na tle u.d.i.p. w związku z pojęciem nadużycia prawa procesowego do sądu, jak i prawa do informacji publicznej, zadano pytanie do składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego co do możliwości odrzucenia skargi w sprawie oczywiście i rażąco błąhej (sprawa I OPS 3/15). Przystępując do postępowania Rzecznik Praw Obywatelskich zajął stanowisko, że z art. 2, art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wynika, że wszelkie ograniczenia sądowej ochrony praw jednostki muszą mieć wyraźną podstawę w przepisie rangi ustawowej. W konsekwencji interpretacja umożliwiająca odrzucenie sprawy z uwagi na jej błahy charakter – bez jej merytorycznego rozpoznania – stanowi w ocenie Rzecznika nieproporcjonalne ograniczenie prawa do sądu, narusza zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także prowadzi do kolizji z zasadą poprawnej legislacji wymagającą określoności i precyzji przepisów prawa, których rolą ma być ograniczenie praw i wolności jednostki. Rzecznik wskazał także, że

sprawy związane z dostępem do informacji publicznej nie mogą być uznane za błahe, bowiem dotyczą działań organu władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa.

Stanowisko to analogicznie jest prezentowane przy ocenie art. 21 ust. 2 projektu ustawy. W ocenie Rzecznika wprowadzenie do ustawy o jawności życia publicznego przesłanki ograniczającej udostępnienie informacji publicznej ze względu na uporczywość składania wniosków może prowadzić do naruszenia istoty prawa do informacji publicznej.

Trzeba również wskazać, że art. 61 ust. 4 Konstytucji RP nakłada na ustawodawcę zwykłego obowiązek wydania ustaw dotyczących trybu udzielania informacji, w taki sposób, aby przez uregulowanie kwestii o charakterze proceduralnym i organizacyjno - technicznym, realizacja prawa do informacji określonego w art. 61 Konstytucji RP, była wykonalna w praktyce (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 września 2002 r., sygn. akt K 38/01). Wydaje się zatem, że wprowadzenie regulacji, która uniemożliwia dostęp do informacji publicznej, ze względu na częste składanie wniosków w trybie ustawy o jawności życia publicznego, nie znajduje uzasadnienia w upoważnieniu jakie przewiduje art. 61 ust. 4 Konstytucji RP. Wskazać przy tym trzeba, że normowanie trybu prawa do dostępu do informacji publicznej stanowi o „realizacji prawa, a nie o ograniczeniach”<sup>2</sup>. Wprowadzane w trybie ustawy regulacje ograniczające dostęp do informacji publicznej nie mogą zatem niweczyć art. 61 ust. 3 Konstytucji RP.

**Mając powyższe na uwadze, w ocenie Rzecznika, zaproponowane w art. 21 ust. 2 projektu ustawy rozwiązanie może prowadzić do nieuzasadnionego konstytucyjnie ograniczenia prawa do dostępu do informacji publicznej.** Dlatego też Rzecznik postuluje usunięcie art. 21 ust. 2 projektu ustawy.

### **3. Uwagi do art. 5 ust. 1 pkt 1 projektu ustawy**

Należy również zwrócić uwagę na treść art. 5 ust. 1 pkt 1 projektu ustawy, który wskazuje na prawo do uzyskania informacji przetworzonej. Na aprobatę zasługuje usunięcie w stosunku do obowiązującego stanu prawnego - przesłanki warunkującej uzyskanie informacji przetworzonej w zakresie „w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu

---

<sup>2</sup> Zob.: P. Winczorek, Biul. KKZN 1996, Nr 37, s. 129; [w:] M. Safjan, L. Bosek, *Komentarz do art. 61 Konstytucji*, Legalis.

publicznego”. Rzecznik dostrzega jednak potrzebę dookreślenia pojęcia informacji przetworzonej.

Należy bowiem zauważyć, że brak definicji informacji przetworzonej w u.d.i.p. prowadzi aktualnie do wielu problemów w stosowaniu ustawy. Próba definiowania pojęcia w orzecznictwie sądowym nie eliminuje przypadków wykorzystywania tego przepisu do nieudostępniania informacji publicznej, która nie jest informacją przetworzoną. Należy przy tym zwrócić uwagę, że początkowo w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmowano, że informacja przetworzona musi być zawsze informacją nową, którą organ musi dopiero wytworzyć. Jednak pod wpływem praktyki od dłuższego czasu w orzecznictwie prezentowany jest także pogląd, że informacją przetworzoną może być również suma informacji prostych. W konsekwencji zatem braku definicji informacji przetworzonej w praktyce stosowania tego przepisu dochodzi do sytuacji ograniczających dostęp do informacji publicznej.

Należy dodatkowo zauważyć, że wobec brzmienia art. 21 ust. 2 projektu ustawy, przewidującego odmowę udostępnienia informacji publicznej z powodu składania wniosków w sposób uporczywy, „których realizacja ze względu na ilość lub zakres udostępnianej informacji znacząco utrudniałaby działalność podmiotu obowiązanego do udzielenia informacji publicznej”, brak definicji informacji przetworzonej może w praktyce powodować odmowę jej udostępnienia ze względu na „znaczące utrudnienia” w realizacji wniosku, o którym mowa w art. 21 ust. 2 projektu ustawy. Wykorzystanie tego przepisu do badania zasadności udostępnienia informacji przetworzonej może zatem prowadzić do wyeliminowania możliwości uzyskania takiej informacji.

W związku z powyższym **Rzecznik postuluje określenie definicji informacji przetworzonej, o której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 projektu ustawy.**

#### **4. Uwagi do art. 8 ust. 2 pkt 3 projektu ustawy**

Wątpliwości Rzecznika budzi również **art. 8 ust. 2 pkt 3 projektu ustawy, który przewiduje, że ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej ze względu na ochronę prywatności osoby fizycznej, czy tajemnicę przedsiębiorcy nie dotyczy postępowań administracyjnych.**

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 postępowań administracyjnych (art. 8 ust. 2 pkt 2 projektu ustawy), 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 wnioski o akta, jako zbiór materiałów, nie stanowią 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, który nie ulega zmianie. Jednak z przepisu 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 3 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 zw. 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 3 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., 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 projektu 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. Należy przy tym wyraźnie podkreślić, że chodzi tu nie

tylko o osoby, które były stroną postępowania administracyjnego, ale również takie, o których informacje z różnych powodów znalazły się w dokumentach postępowania administracyjnego.

Analogiczny problem dotyczy przedsiębiorców, o których dane są gromadzone w postępowaniu administracyjnym. W projekcie ustawy wyłącza się skuteczność działań przedsiębiorcy w celu zapewnienia ochrony tajemnicy informacji mających dla niego wartość gospodarczą w obrocie. Należy przy tym zwrócić uwagę, że projekt ustawy odwołuje się do przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, nakazując przyjęcie rozumienia pojęcia „tajemnica przedsiębiorcy” zgodnie z tą ustawą. W ustawie tej jednak termin ten nie występuje - istnieje natomiast pojęcie „tajemnicy przedsiębiorstwa”.

**Należy również pamiętać, że przy ocenie art. 8 ust. 2 pkt 2 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>3</sup>.** Rozporządzenie, chociaż będzie bezpośrednio stosowane w państwach członkowskich UE od dnia 25 maja 2018 r., jest już aktem obowiązującym, wiążącym kraje członkowskie. 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, które posiada organ lub podmiot publiczny lub podmiot prywatny w celu wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym, mogą zostać przez ten organ lub podmiot

---

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

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>4</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>5</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, a prawami i wolnościami innych osób (art. 61 ust. 3 Konstytucji RP) oraz prawem do prywatności, o którym mowa w art. 47 Konstytucji RP.

---

<sup>4</sup> Zob. podobnie G. Sibiga, *Ułomna jawność życia publicznego*, „Rzeczpospolita” z dnia 2.11.2017, s. C7.

<sup>5</sup> Dokument dostępny na stronie <https://rm.coe.int/16800d3836>. Polska nie jest jeszcze stroną Konwencji.



## **5. 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 tylko do organów władzy publicznej. W art. 8 ust. 2 pkt 2 projektu ustawy przewiduje się, że ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej określone w ust. 1 pkt 2 nie dotyczy umów cywilnoprawnych zawieranych przez organy władzy publicznej oraz wykonywania tych umów. **Zdaniem Rzecznika przepis ten powinien uwzględniać również inne podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej, wymienione w art. 6 ust. 2 i 3 projektu.**

Wątpliwości budzi również określony krąg podmiotów zobowiązanych do tworzenia rejestru umów, o którym mowa w art. 9 ust. 1 projektu, bez odesłania do wszystkich podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej.

Zastrzeżenia Rzecznika dotyczą także art. 9 ust. 6 projektu, który wyłącza z obowiązku udostępniania umów, których „ujawnienie może zagrażać podstawowym interesom spółki zobowiązanej” spółkę zobowiązaną, w której udział Skarbu Państwa przekracza 10% kapitału zakładowego lub 10% liczby akcji, co do umów. Przepisy projektowanej ustawy nie wyjaśniają także zastosowanej przesłanki „zagrożenia podstawowym interesom spółki”, co naruszać może zasadę określoności przepisów prawa, określoną w art. 2 Konstytucji RP.

W związku z powyższym Rzecznik postuluje dokonanie zmian w powyższych przepisach, aby odnosiły się do wszystkich podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej, a także doprecyzowanie ich treści.

## **6. Uwagi do art. 23 projektu ustawy**

Projekt ustawy o jawności życia publicznego przewiduje również zmiany w zakresie jawności posiedzeń organów kolegialnych wybranych w powszechnych wyborach. Projektodawca wyeliminował przesłankę ograniczającą jawność organów pomocniczych organów kolegialnych (art. 23 ust. 2 projektu), a także wprowadził obowiązek utrwalania

przebiegu swoich obrad za pomocą urządzenia rejestrującego obraz i dźwięk (art. 23 ust. 6 projektu). **Wydaje się jednak, że aby uniknąć wątpliwości co do udostępniania materiałów audiowizualnych lub teleinformatycznych służących do utrwalania przebiegu posiedzeń organów kolegialnych należy również zmienić treść art. 23 ust. 5 projektu.**

Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca uwagę, że regulacje dotyczące udostępniania nagrań z posiedzeń organów kolegialnych są podstawą wielu skarg, które wpływają do Rzecznika. Skarżący wskazują na problem nieudostępniania nagrań z posiedzeń organów kolegialnych z uwagi na treść art. 19 u.d.i.p. Przepis ten zobowiązuje bowiem organy do sporządzania i udostępniania protokołów lub stenogramów swoich obrad jako podstawową formę udostępniania informacji z posiedzeń organów kolegialnych. Organy wskazują przy tym, że skoro zasadą jest udostępnianie protokołu bądź stenogramu z posiedzenia, co wynika z art. 19 u.d.i.p., przy jednoczesnym braku obowiązku sporządzania nagrania, organ nie jest zobowiązany do udostępniania nagrania nawet jeśli je sporządził. Również w orzecznictwie sądów administracyjnych na tle wykładni tego przepisu uwidoczniły się rozbieżności<sup>6</sup>.

Tym samym, w ocenie Rzecznika, wobec wprowadzenia przepisu zobowiązującego organy do utrwalania przebiegu swoich obrad za pomocą urządzenia rejestrującego obraz i dźwięk (art. 23 ust. 6 projektu), zasadne jest wprowadzenie zmiany w art. 23 ust. 5 projektu, w ten sposób aby przepis ten bez żadnych wątpliwości przewidywał obowiązek sporządzania i udostępniania protokołów lub stenogramów swoich obrad, a także materiałów audiowizualnych lub teleinformatycznych rejestrujących te obrady.

---

<sup>6</sup> Sądy prezentują stanowisko, że nawet jeśli nagranie jest w posiadaniu organu to nie podlega udostępnieniu, gdyż stanowi materiał pomocniczy do sporządzenia protokołu - wyroki z dnia: 24 listopada 2009 r., akt I OSK 852/09, 16 kwietnia 2010 r. akt I OSK 14/10, 1 października 2010 r., I OSK 1216/10, z dnia 17 maja 2012 r., I OSK 356/12, 2 grudnia 2014 r., I OSK 2829/14, a także stanowisko Wojewódzkich Sądów Administracyjnych: we Wrocławiu - wyrok z dnia 16 września 2009 r., IV SA/Wr 257/09, w Poznaniu - wyrok z dnia 20 stycznia 2015 r., IV SAB/Po 76/14, we Wrocławiu - wyrok z dnia 6 maja 2016 r., IV SAB/Wr 5/16 oraz w Poznaniu - wyrok z dnia 4 lutego 2016 r., IV SAB/Po 151/15.

Pojawia się jednak odmienne stanowisko zgodnie z którym nagrania należy udostępniać nawet jeśli służą one do sporządzenia następnie protokołu: wyroki z dnia 30 września 2015 r., I OSK 2313/14; 17 czerwca 2015 r., I OSK 1564/14, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 11 lipca 2011 roku, II SAB/Kr 146/14 oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 3 grudnia 2009 r., II SA/Op 333/09, WSA w Gliwicach z dnia 26.02.2014 r., IV SAB/Gl 128/13.

## **II. Uwagi dotyczące zasad jawności w procesie stanowienia prawa (rozdział 4 zasady jawności w procesie stanowienia prawa)**

Projekt ustawy o jawności życia publicznego wprowadza zmiany w regulacjach dotyczących konsultacji aktów prawnych. Regulacje te obecnie reguluje Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. *Regulamin pracy Rady Ministrów* (M.P. z 2016 r., poz. 1006 ze zm.; dalej jako: Regulamin pracy RM). Pomimo słuszności wprowadzenia takich unormowań w formie ustawy, należy wskazać na zasadnicze zastrzeżenia odnoszące się do niektórych rozwiązań.

**W art. 27 projektu ustawy nie wskazuje się terminu na dokonanie konsultacji publicznych, który w uchwale Rady Ministrów określony został na 14 dni z możliwością skrócenia, ale przy jednoczesnym obowiązku szczegółowego uzasadnienia (por. §40 Regulaminu pracy RM). Oznacza to zatem dowolność organu w ustalaniu tego terminu, co w konsekwencji może prowadzić do iluzoryczności tego przepisu.** Zbyt krótki termin wyznaczony przez organ na dokonanie konsultacji publicznych może bowiem okazać się niemożliwy do zrealizowania albo znacząco je utrudnić. **Proponowany przepis ustawy stanowi w pewnym sensie legalizację istniejącej dzisiaj praktyki, czego przykładem jest bardzo krótki termin wyznaczony na konsultacje niniejszego projektu. Praktykę tę jednak, podobnie jak i projektowaną regulację ustawową, należy ocenić negatywnie. Z pewnością nie ma ona nic wspólnego z deklarowanym celem projektu ustawy – tj. jawnością życia publicznego w Polsce.**

Art. 28 projektu ustawy, wskazując na obowiązek udostępniania w BIP Rządowego Centrum Legislacji dokumentów dotyczących prac nad projektami założeń, projektów ustaw oraz projektów rozporządzeń, ogranicza je do dokumentów urzędowych. **Poza ogólnym dostępem znajdują się więc wszystkie opinie, czy uwagi przedstawione przez podmioty niepubliczne, np. organizacje pozarządowe.** Takie rozwiązanie nie realizuje założonej w uzasadnieniu do projektu ustawy transparentności polskiego państwa. Rzecznik postuluje zatem, by zasadą jawności w procesie stanowienia prawa i obowiązkiem publikacji z BIP RCL objęte były wszystkie dokumenty będące w posiadaniu organów wymienionych w art. 25 ust. 1 projektu ustawy, związane z procesem legislacyjnym.

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

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 5) 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 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 lobbingsowej, 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. W projekcie ustawy (art. 2 ust. 1 pkt 6 ) precyzuje się, że lobbing zawodowy może być wykonywany przez przedsiębiorcę albo przez osobę fizyczną niebędącą przedsiębiorcą na podstawie umowy cywilnoprawnej, po uzyskaniu wpisu do rejestru lobbystów zawodowych. Lobbing zawodowy został więc zarysowany w definicji lobbingu, z uwzględnieniem kryteriów materialnego oraz podmiotowego.

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. 29 ust. 1 projektu ustawy stanowi, że: *Lobbing, w tym lobbing zawodowy, jeżeli dotyczy prac nad projektem założeń projektu ustawy, projektem ustawy, projektem rozporządzenia lub projektem innego dokumentu rządowego w szczególności strategii, programu, sprawozdania, informacji, stanowiska Rządu do pozarządowego projektu ustawy lub innego stanowiska, przewidzianego w obowiązujących przepisach, zleconego przez Radę Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów albo przygotowywanego za jego zgodą w celu przedstawienia Radzie Ministrów wymaga zgłoszenia [...].* Projekt ustawy stanowi również, że: *W przypadku prac nad projektem uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego zgłoszenia dokonuje się jeżeli zainteresowanie pracami nad projektem dotyczy lobbingu zawodowego (ust. 2).* W projekcie wskazano, że zgłoszenie wnosi się na urzędowym formularzu, w którym konieczne jest oznaczenie podmiotu zaangażowanego lub lobbysty zawodowego zainteresowanego pracami nad projektem: nazwę albo imię i nazwisko, adres siedziby albo adres zamieszkania, adres do korespondencji i adres e-mail, imiona i nazwiska oraz adresy do korespondencji osób uprawnionych do reprezentowania tego podmiotu, interes, który podmiot zaangażowany lub lobbysta zawodowy przedstawia w odniesieniu do danej regulacji, oraz propozycje rozwiązań, o których uwzględnienie

w projekcie będzie zabiegać. Dodatkowo należy podać imię i nazwisko, podpis osoby składającej zgłoszenie oraz datę zgłoszenia.

Niezmiernie istotna jest kwestia dodatkowych wymogów. Przewiduje się bowiem w ust. 6, 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 i jego numer NIP lub imię i nazwisko osoby fizycznej, jeżeli nie prowadzi ona działalności gospodarczej”. W art. 29 ust. 7 projektu ustawy precyzuje się, że zestawieniu uwzględnia się podmiot finansujący, którego kwota wpłat dokonanych w ciągu roku na rzecz finansowania działalności statutowej podmiotu zaangażowanego zainteresowanego pracami nad projektem przekracza wartość minimalnego wynagrodzenia za pracę, o którym mowa w ustawie z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 1265 ze zm.) w okresie 12 miesięcy poprzedzających zgłoszenie.

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 dwóch lat poprzedzających zgłoszenie (art. 29 ust. 5 projektu ustawy). Brak wymaganych informacji powoduje pozostawienie zgłoszenia bez rozpatrzenia i pozbawia daną osobę/organizację możliwości przedstawienia organowi w takcie prac nad projektem stanowisk i opinii. 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>7</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 projekcie przewiduje się konsekwencje zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem, które zostało wyrażone bez zachowania formy lub nie zawiera wszystkich elementów treści. Nie podlega ono rozpatrzeniu. W takim przypadku podmiot zaangażowany lub lobbysta zawodowy nie może przedstawiać organowi w trakcie prac nad projektem stanowisk i opinii w zakresie formułowania propozycji rozwiązań, o których uwzględnienie w projekcie będzie zabiegać.

Rozwiązanie takie powoduje 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

<sup>7</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)).

demokratycznego państwa prawa. **Przy planowanej szerokiej definicji lobbingu i objęciu nią bardzo dużej grupy podmiotów (w tym obywateli) powstaje poważna obawa, że z uwagi na stworzone 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 są w pełni uzasadnione, a kwestia ta wymaga bardzo poważnego rozważenia.

#### **IV. Uwagi dotyczące oświadczeń majątkowych (rozdział 8 projektu ustawy)**

Projekt ustawy przewiduje istotne zmiany w zakresie przepisów o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej, w tym w odniesieniu do regulacji o oświadczeniach majątkowych składanych przez osoby pełniące funkcje publiczne. W ocenie Rzecznika zmiany te nie mogą być dokonywane w oderwaniu od prawa do prywatności osób pełniących funkcje publiczne, a także członków ich rodzin. Muszą również uwzględniać zasadę poprawnej legislacji, wynikającą z art. 2 Konstytucji RP. **Pomimo, że deklarowane cele tej części ustawy zasługują na uznanie, służą bowiem zwalczaniu korupcji oraz przejrzystości życia publicznego, to niektóre konkretne przepisy projektu ustawy muszą zostać poddać krytyce z punktu widzenia ochrony praw obywatelskich.**

Zgodnie art. 60 ust. 1 projektu ustawy, oświadczenia majątkowe są jawne i podlegają opublikowaniu w Biuletynie Informacji Publicznej (na okres 6 lat, por. art. 59 i art. 61 projektu ustawy). Wyłączone spod publikacji w BIP będą wyłącznie: numer PESEL osoby składającej oświadczenie majątkowej, adres jego zamieszkania i miejsce położenia ujawnianych nieruchomości. Jednocześnie w projekcie ustawy, w art. 47 bardzo szeroko określono zakres przedmiotowy oświadczeń. Wymagane informacje dotyczą np. treści zobowiązań, w tym warunków umowy, czy danych stron stosunku prawnego. Zwrócić uwagę należy na szczegółowość wymaganych informacji, przykładowo art. 47 ust. 3 pkt 16 projektu ustawy przewiduje podanie w oświadczeniu informacji o dochodzie uzyskanym przez osobę zobowiązaną do składania oświadczeń majątkowych (oraz jego małżonka) wraz z podaniem stron umowy oraz każdym innym przysporzeniu majątkowym o wartości powyżej 1000 zł.



**Udostępnienie w BIP, w tak szerokim zakresie, danych dotyczących osób zobowiązanych do złożenia oświadczenia majątkowego, w tym danych dotyczących osób trzecich budzi wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnego prawa do ochrony życia prywatnego. Wydaje się, że proponowane regulacje stanowią zbyt daleko idącą ingerencję w prywatność osób pełniących funkcje publiczne.**

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 należyłą 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., K 17/05).

Ponadto Trybunał podkreślał, że nawet uzasadniona ingerencja w sferę życia prywatnego osoby publicznej pełniącej funkcję publiczną nie może prowadzić do naruszenia prawa do prywatności osób trzecich, w tym członków jej rodziny. Kwestia ta była poruszona w wyroku TK z 13 lipca 2004 r., o sygn. akt K 20/03, w którym Trybunał zaznaczył, że „samo ujawnienie pokrewieństwa, czy jego braku, w pewnych sytuacjach może naruszać prywatność zarówno funkcjonariusza, jak i osoby mu bliskiej. Informowanie przez funkcjonariusza o zdarzeniach z życia rodzeństwa, wnuków itd. może być źródłem konfliktów rodzinnych, w szczególności wtedy, gdy członkowie rodziny funkcjonariusza dochodzą do pewnych dóbr czy pozycji wyłącznie własnym wysiłkiem. Publiczne wiązanie ich osiągnięć z faktem pozostawania w związkach rodzinnych z funkcjonariuszem może być odczytane jako dyskredytowanie ich własnej pozycji, czy wręcz – może być upokarzające. Zdarzają się też przypadki, gdy nabycie mieszkania, podjęcie pracy w określonej miejscowości – pośrednio ujawniają sytuację rodzinną czy plany życiowe danej osoby. Podawanie do publicznej wiadomości informacji

wymaganych przez kwestionowane przepisy może więc naruszać prywatność osób niepełniących funkcji publicznych” (zob. też K 47/05). Należy przy tym pamiętać, że zgodnie z art. 51 ust. 2 Konstytucji RP, władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. O tym, na co standardy państwa prawa w tym zakresie nie zezwalają dokładniej jest mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, wprowadzającym zasadę proporcjonalności w zakresie ograniczeń przez władze w korzystaniu z wszelkich konstytucyjnych wolności i praw. W orzeczeniu w sprawie o sygn. akt K 41/02 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „naruszenie autonomii informacyjnej poprzez żądanie niekoniecznych, lecz wygodnych dla władzy publicznej informacji o jednostce, jest typowym dla współczesnych czasów instrumentem, po który władza publiczna chętnie sięga i dzięki któremu uzyskuje potwierdzenie swej pozycji wobec jednostki (...) Normatywne wyodrębnienie, ustanowienie w art. 51 ust. 2 Konstytucji RP odrębnego zakazu - ułatwia dostrzeżenie takiego wkroczenia i upraszcza przedmiot dowodu, iż takie wkroczenie nastąpiło. Przedmiotem dowodu staje się wtedy bowiem tylko to, czy pozyskiwanie informacji było konieczne, czy tylko „wygodne” lub „użyteczne” dla władzy. Dowodu wymaga, że złamanie autonomii informacyjnej było konieczne (niezbędne) w demokratycznym państwie prawnym”. W uzasadnieniu do projektu ustawy w żadnym miejscu tego w sposób zadowalający nie wyjaśniono ani tym bardziej udowodniono.

**Tak szeroko zakrojony zakres informacji, do których ujawnienia będą zobowiązane osoby pełniące funkcje wymienione w projekcie ustawy, może w istocie prowadzić do wniosku, że nie chodzi tu o jawność życia publicznego, lecz w istocie o lustrację majątkową 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.**

W tym kontekście poważne wątpliwości budzi nowy, znacząco poszerzony, katalog osób zobowiązanych do złożenia oświadczeń majątkowych. Zgodnie z art. 49 projektu ustawy – określającym w 108 punktach na kim ciąży obowiązek składania oświadczeń – udostępnieniu będą podlegały informacje dotyczące zarówno posłów, senatorów, radnych, a zatem osób wybranych w powszechnych wyborach, jak i urzędników, pracowników samorządowych, osób wykonujących zawód egzaminatora w zakresie uprawnień do kierowania pojazdami, a nawet strażaka (w tym także strażaka Ochotniczej Straży Pożarnej) i pracownika Państwowej Straży Pożarnej. Są to zatem często osoby, które nie mają realnego wpływu na podejmowane decyzje organów władzy publicznej. Wątpliwości budzi więc to, czy można uznać te osoby za osoby pełniące funkcje publiczne w rozumieniu art. 2 pkt 9 projektu ustawy. Według tego przepisu osobą pełniącą funkcje publiczne jest osoba, o której mowa w art. 115 § 19 Kodeksu karnego, który z kolei stanowi, że jest nią funkcjonariusz publiczny, członek organu samorządowego, osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba że wykonuje wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążącą Rzeczpospolitą Polską umowę międzynarodową. Jak dodatkowo wyjaśniono w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego chodzi o takie stanowiska i funkcje, których sprawowanie jest równoznaczne z podejmowaniem działań wpływających bezpośrednio na sytuację prawną innych osób lub łączy się co najmniej z przygotowaniem decyzji dotyczących innych podmiotów. Spod zakresu funkcji publicznej wykluczone są zatem takie stanowiska, choćby pełnione w ramach organów władzy publicznej, które mają charakter usługowy lub techniczny (zob. wyrok TK z 20 marca 2006 r., K 17/05).

**Konieczność przestrzegania zasady jawności życia publicznego związana jest zatem przede wszystkim z funkcjonowaniem organów władzy publicznej. Tym samym szeroki zakres osób w odniesieniu do których projekt przewiduje obowiązek złożenia i ujawnienia oświadczenia majątkowego budzi poważne wątpliwości pod kątem ochrony prawa do prywatności.**

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

Dodać należy także, że w myśl art. 54 ust. 2 projektu ustawy Szef CBA może w każdym czasie wezwać do złożenia oświadczenia majątkowego każdą osobę pełniącą funkcję publiczną, nieobjętą obowiązkiem złożenia oświadczenia majątkowego; pracowników spółki zobowiązanej nieobjętych obowiązkiem złożenia oświadczenia majątkowego na podstawie art. 49 pkt 97 i 98. Wobec treści art. 54 ust. 2 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 z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Trzeba także zwrócić uwagę, że art. 38 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 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 wątpliwości z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Na uwagę zasługuje również to, że projekt wprowadza różne regulacje, które odmiennie określają krąg osób zobowiązanych do ujawnienia informacji np. art. 2, art. 45 ust. 4 i 5, art. 46 ust. 6, art. 49 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.**

Wreszcie, należy podkreślić, że sposób rozumowania w kontekście relacji między dostępem do informacji publicznej a koniecznością ochrony danych osobowych świetnie ilustruje rozumowanie przeprowadzone przez Trybunał Sprawiedliwości UE (TSUE) 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 bezpośrednio objęte zakresem prawa Unii Europejskiej, powinien stanowić przykład standardu, który polski ustawodawca, a wcześniej wnioskodawca, powinien uwzględnić proponując przepisy dotyczące ograniczenia prawa do 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).

Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie zauważyć, że projekt ustawy 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.

## V. Uwagi dotyczące zasad i środków 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.**

Może to sugerować, że projektodawca zdecydował się na sektorową ochronę sygnalistów, zakładając uregulowanie ochrony prawnej w różnych aktach prawnych. Niesie to ze sobą jednak ryzyko braku jednolitych zasad takiej ochrony, prowadzących do niższej jej skuteczności.

Zaprojektowany system ochrony przysługiwać będzie jedynie osobie lub przedsiębiorcy, któremu postanowieniem prokuratora nadano status sygnalisty. Ochrony takiej zostaną zatem 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.

Projekt ustawy nie przewiduje żadnych form ujawnienia korupcji w procedurze wewnątrzzakładowej, ustalając od razu potrzebę współdziałania sygnalisty wyłącznie z prokuratorem.

Projektodawcy nie przewidują żadnych regulacji w kwestii ochrony tożsamości sygnalisty oraz ochrony sygnalisty w zakresie ujawniania innych tajemnic ustawowo chronionych, w tym tajemnicy państwowej.

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). 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 rynku pracy – mogą powodować znaczące skutki negatywne dla sprawnego funkcjonowania i bezpieczeństwa Państwa.

## **VI. Uwagi dotyczące poprawności legislacyjnej**

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, po raz kolejny 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 5, art. 8 ust. 2 pkt 2, art. 20 ust. 3 pkt 1, czy też przepisów zawartych w rozdziale 8 projektu ustawy.

Podkreślić należy, że przyjęte w projekcie ustawy definicje i pojęcia nie są ze sobą koherentne. Przykładowo, przyjęta w art. 1 pkt 9 definicja osoby pełniącej funkcję publiczną nie jest spójna 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 nieistniejących przepisów (np. odesłanie zawarte w art. 77 ust. 1 projektu



ustawy *in fine* do nieistniejącego art. 82 ust. 6 projektu ustawy). Ciężar tych usterek jest tym większy, że przedmiotowa wada dotyczy odpowiedzialności karnej obywateli za naruszenie przepisów ustawy.

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 ustawa nałoży określone obowiązki. Tymczasem w rozdzielniku pisma kierującego projekt do konsultacji znalazło się jedynie 38 podmiotów.

**Z legislacyjnego punktu widzenia duże wątpliwości budzi również sama konieczność przyjęcia ustawy, będącej w istocie 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, a trzeba wskazać, że samych członków (strażaków) ochotniczej straży pożarnej – którzy zostaną objęci obowiązkiem składania oświadczeń majątkowych (w pewnych sytuacjach wraz z małżonkami) – jest blisko 700 tysięcy<sup>8</sup>.**

**Tylko ostrożne szacunki wskazują 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>9</sup>.

**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 pod rozwagę.**

---

<sup>8</sup> Źródło: <http://www.zosprp.pl/files/news/430/OSPwliczbach.pdf>

<sup>9</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>

**Jednocześnie uważam, 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