



Warszawa, 23 listopada 2017 r.

**Stanowisko Fundacji Panoptykon¹
w sprawie projektu ustawy o jawności życia publicznego²**

Podtrzymujemy stanowisko wyrażone w opinii z 3 listopada 2017 r. do pierwszej wersji projektu ustawy o jawności życia publicznego (dalej: **projekt**), zgodnie z którym najważniejszym problemem wynikającym z ustawy jest ograniczenie prawa do prywatności obywateli. Zagrożenie to wiąże się przede wszystkim z propozycjami zawartymi w rozdziale 8 projektu, dotyczącym oświadczeń majątkowych. Nasze uwagi dotyczące tego rozdziału umieściliśmy w pierwszej części stanowiska. W drugiej części stanowiska znajdują się uwagi dotyczące innych propozycji zawartych w projekcie.

I. Oświadczenia majątkowe

Projekt ustawy w art. 50 rozszerza w porównaniu z obecnie obowiązującymi przepisami krąg osób zobowiązanych do składania oświadczeń majątkowych. Obowiązek ten objąć ma odtąd takie grupy osób jak np. egzaminatorzy na prawo jazdy, strażnicy miejscy, pracownicy Państwowej Inspekcji Pracy czy Prokuraturii Generalnej RP, urzędnicy służby cywilnej, czy pracownicy Państwowej Straży Pożarnej. Projekt przewiduje ponadto (por. art. 60-62), że wszystkie oświadczenia – z nielicznymi wyjątkami dotyczącymi np. funkcjonariuszy służb – będą publikowane w Internecie. Publikacji nie podlegają jedynie numer PESEL, adres zamieszkania i miejsce położenia nieruchomości składającego oświadczenie. Oznacza to, że publiczne dostępne będą m.in. informacje o każdym dochodzie uzyskanym przez składającego oświadczenie oraz małżonka, wraz z podaniem stron umowy, posiadanych składników mienia ruchomego o wartości powyżej 10 000 zł czy posiadanych nieruchomościach.

Względem pierwszej wersji projektu lista podmiotów zobowiązanych do składania oświadczeń majątkowych została wydłużona. Wbrew zapowiedziom, nie zmienił się natomiast zakres informacji, które mają być ujęte w oświadczeniu – dotyczyć ono będzie także dochód uzyskany przez małżonka osoby zobowiązanej (por. art. 48 ust. 2 pkt 16 projektu). W związku z powyższym, aktualność zachowują nasze uwagi, które przedstawiliśmy na pierwszym etapie konsultacji.

W naszej ocenie rozszerzenie listy osób zobowiązanych do składania oświadczeń majątkowych i wprowadzenie obowiązku publikowania tych oświadczeń w Internecie stanowi daleko idącą ingerencję w przysługujące każdemu konstytucyjne prawo do prywatności. Z tego też względu, nałożenie obowiązku składania oświadczeń na nowe grupy osób wymaga precyzyjnego uzasadnienia w odniesieniu do każdej z tych grup. Znajdująca się u podstaw proponowanych rozwiązań jawność życia publicznego i przeciwdziałanie korupcji to niewątpliwie ważne wartości. Każde ograniczenie praw jednostki musi jednakże uwzględniać standardy wynikające

¹ Stanowisko przygotowane przez Wojciecha Klickiego.

² Projekt z dnia 13 listopada 2017 r.

z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a więc musi być konieczne i proporcjonalne oraz musi w sposób właściwy wyważać dwie wartości: z jednej strony jawność życia publicznego i ochronę przed korupcją, a z drugiej – prawo jednostki do prywatności. W projekcie oraz jego uzasadnieniu nie sposób doszukać się śladów przeprowadzenia takiej analizy.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego osoby pełniące funkcje publiczne muszą pogodzić się z ograniczaniem swojego prawa do prywatności w takim zakresie, w jakim informacje o ich życiu prywatnym mają znaczenie dla funkcjonowania instytucji publicznych i oceny ich pracy³. Osoby sprawujące funkcje publiczne Trybunał definiuje jako osoby, którym przysługuje co najmniej wąski zakres kompetencji decyzyjnej w ramach instytucji publicznej⁴. Aby więc ocenić zgodność z prawem i zasadność rozszerzenia katalogu osób zobowiązanych do składania oświadczeń majątkowych, należy dokonać analizy, czy w przypadku każdej z tych grup mamy do czynienia z rzeczywistym sprawowaniem władzy publicznej, a jednocześnie – czy zakres informacji, które mają być publikowane w Internecie, jest związany z oceną ich pracy.

W naszej ocenie należy ściśle rozróżnić celowość i zasadność samego obowiązku przygotowywania oświadczeń o stanie majątkowym od ich jawności. Publikacja oświadczeń majątkowych, jako narzędzie służące jawności życia publicznego, zasadne jest w przypadku osób wybieranych na stanowiska w powszechnych wyborach oraz pełniących kluczowe role w państwie (np. posłowie, prezydenci miast). Z kolei sam obowiązek sporządzania oświadczeń służy przede wszystkim zapobieganiu korupcji. Ma to szczególne znaczenie w kontekście osób zatrudnionych w administracji publicznej na stanowiskach decyzyjnych.

Tymczasem projekt przewiduje publikację w Internecie oświadczeń o stanie majątkowym zdecydowanej większości podmiotów wymienionych w art. 50; nieliczne wyjątki wskazuje art. 62. W naszej ocenie publikacja w Internecie oświadczeń o stanie majątkowym osób pełniących wszystkie funkcje wskazane w projekcie⁵ daleko wykracza poza deklarowany cel, jakim jest jawność życia publicznego i przeciwdziałanie zagrożeniom korupcyjnym. Publikacja oświadczeń o stanie majątkowym np. wszystkich urzędników służby cywilnej jest zbędnym, a więc niezgodnym z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, naruszeniem ich prawa do prywatności.

Nawet jeśli przyjąć założenie, że celem składania oświadczeń majątkowych jest transparentność życia publicznego jako takiego, to należy zwrócić uwagę, że zakres ujawnianych w oświadczeniach informacji znacząco wykracza poza dane o dochodach pochodzących ze źródeł publicznych. W oświadczeniach znajdują się bowiem również informacje o zgromadzonych oszczędnościach, środkach nabytych w drodze spadku, a także dochodach małżonków osoby zobowiązanej do złożenia oświadczenia. Potrzeba transparentności działań i wydatków państwa w żaden sposób nie uzasadnia tak daleko idącej ingerencji w życie prywatne osób zatrudnionych w instytucjach publicznych.

Skutkiem rozszerzenia katalogu osób zobowiązanych do składania oświadczeń majątkowych i publikowania oświadczeń w Internecie będzie osłabienie zaufania społecznego, zwłaszcza, biorąc pod uwagę fakt, że zakres informacji zawartych w oświadczeniach majątkowych jest niezwykle szeroki. Znajdą się tam informacje m.in. o zaciągniętych kredytach, posiadanych nieruchomościach czy uzyskanym dochodzie (także przez małżonka/-ę osoby zobowiązanej do

³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 marca 2006 r., sygn. akt: K 17/05.

⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2007 r., sygn. akt: K 2/07.

⁵ Na marginesie zwracamy uwagę, że projektodawca nie podjął nawet próby oszacowania, ilu osób dotkną komentowane przepisy.

złożenia oświadczenia). Skutki te mogą być szczególnie dotkliwe dla osób, które nie zajmują stanowisk kierowniczych związanych z podejmowaniem ważnych decyzji i sprawowaniem władzy publicznej. Udostępnienie informacji o majątku tej grupy osób może negatywnie wpłynąć na ich relacje społeczne, zwłaszcza w miejscu pracy. Jawność stanu majątkowego paradoksalnie zwiększyć może także zagrożenie korupcją, bowiem na podstawie aktualnej sytuacji majątkowej istnieć będzie możliwość wytypowania osób w najgorszej sytuacji finansowej. Co więcej, wzrośnie także ryzyko dyskryminacji pracowników (np. poprzez nieprzyznawanie premii za wykonywaną pracę) z racji na ich lepszą sytuację majątkową.

Jak zwrócił uwagę w swoim stanowisku do projektu ustawy Rzecznik Praw Obywatelskich, planowana jawność oświadczeń o stanie majątkowym rodzi ryzyko „powszechnej lustracji majątkowej”. Zgadając się z tą opinią uważamy, że projektowane przepisy stanowią zbyt daleko idącą, nieproporcjonalną do celu i zbędną ingerencją w prywatność osób zatrudnionych w instytucjach państwowych.

Podkreślić należy, że zaproponowane rozwiązania nie przysłużą się walce z korupcją. Wynika to z faktu, że to nie obywatele są uprawnieni i zobowiązani do ścigania przestępstw o charakterze korupcyjnym, a organy takie jak Centralne Biuro Antykorupcyjne.

Natomiast jawność życia publicznego i możliwość uzyskiwania informacji o osobach pełniących funkcje publiczne – jak wykazaliśmy wyżej – związana być musi z zakresem zadań i kompetencji, jakie realizują te osoby. W tym świetle trudno przyjąć konieczność wprowadzenia jawności oświadczeń majątkowych takich osób jak: urzędnik służby cywilnej niepełniący stanowiska kierowniczego (art. 50 pkt 54), pracownik sądu czy prokuratury (art. 50 pkt 61-63), urzędnik samorządowy (art. 50 pkt 99), strażak i pracownik Państwowej Straży Pożarnej (art. 50 pkt 81), strażnik gminny/miejski (art. 50 pkt 98), egzaminator na prawo jazdy (art. 50 pkt 102) czy osoba biorąca udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, bez względu na jej rolę w tym postępowaniu (art. 50 pkt 117).

a. Uprawnienie Szefa CBA do wezwania do złożenia oświadczenia majątkowego (art. 55 ust. 2 projektu)

Dodatkowo zwracamy uwagę, że do obowiązku złożenia oświadczenia majątkowego zobowiązane mogą być też inne osoby, niż wymienione w art. 50 projektu. Zgodnie bowiem z art. 55 ust. 2 projektu, Szef CBA może w każdym czasie wezwać do złożenia oświadczenia majątkowego m.in. każdą osobę pełniącą funkcję publiczną, nieobjętą obowiązkiem złożenia oświadczenia majątkowego określonego w art. 50. Pojęcie „osoby pełniącej funkcję publiczną” zdefiniowane jest w projekcie (art. 2 ust. 1 pkt 10) poprzez odesłanie do art. 115 § 19 Kodeksu karnego, obejmuje ona m.in. osobę zatrudnioną w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi. Jak wskazał Sąd Najwyższy (wyrok z 22 maja 2007 r., sygn. WA 15/07), „osobą pełniącą funkcję publiczną jest m.in. osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi”, może np. chodzić o osobę zatrudnioną w samodzielnym publicznym zakładzie opieki zdrowotnej jako jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba że wykonuje w niej wyłącznie czynności usługowe (postanowienie SN z 26 kwietnia 2017 r., sygn. I KZP 18/16) lub o biegłego sądowego (postanowienie Sądu Okręgowego w Słupsku z 22 marca 2011 r., sygn. VI KZ 81/11).

Upewnienie przyznane Szefowi CBA w art. 55 ust. 2 projektu oznacza ogromne poszerzenie – i tak już szerokiego, o czym mowa wyżej – katalogu osób, które mogą być zobowiązane do złożenia oświadczenia majątkowego. Przy czym komentowany przepis 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. Oznacza to, że Szef CBA będzie mógł w dowolnej chwili, bez związku z jakimkolwiek postępowaniem, wezwać pracownika dowolnego urzędu do złożenia oświadczenia. Wezwanie to może być też skierowane także do innych osób niż pracownicy instytucji państwowych, np. do pracownika organizacji pozarządowej, która korzysta – choćby w minimalnym zakresie – ze środków publicznych. Jest to uprawnienie, które w rażący sposób narusza prawo do prywatności oraz autonomię informacyjną tych osób. Należy stanowczo podkreślić, że Szef CBA – podobnie jak inne instytucje państwowe, takie jak Policja czy Krajowa Administracja Skarbowa – ma pełne narzędzia do prześwietlenia sytuacji finansowej osoby podejrzewanej o popełnienie przestępstwa. Wobec tego w naszej ocenie przyznanie Szefowi CBA komentowanego uprawnienia, które może być wykorzystane także wobec osób nie będących przedmiotem jakichkolwiek postępowań, nie posłuży zwiększeniu skuteczności realizacji ustawowych zadań Centralnego Biura Antykorupcyjnego, może być natomiast podstawą do nieuzasadnionej ingerencji służby w prawo do prywatności osób wzywanych do złożenia oświadczenia.

II. Inne uwagi

1) podstawy ograniczenia dostępu do informacji publicznej

a) Art. 8 ust. 1 pkt 2 lit a

Projekt zakłada, że informacja publiczna podlega ograniczeniu ze względu na **ochronę danych osobowych**. Podstawa ta zastępuje dotychczasową możliwość ograniczenia prawa dostępu ze względu na prywatność. Konstytucyjne pojęcie prawa do prywatności jest pojęciem szerszym od danych osobowych, co oznacza, że projektodawca planuje zawęzić podstawy umożliwiające ograniczenie prawa do informacji.

Trudno dopatrzeć się podstaw do uniemożliwienia ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej ze względu na prywatność. Rozwiązanie to jest o tyle zaskakujące, że wykreślenie prywatności z komentowanego przepisu oznacza brak podstaw do anonimizacji innych niż dane osobowe elementów dokumentów urzędowych i wyroków sądowych.

b) Art. 8 ust. 2 pkt 4

Projekt zakłada, że nie będzie ograniczeń w dostępie do informacji publicznej, np. ze względu na ochronę danych osobowych, w zakresie niektórych postępowań administracyjnych, prowadzonych na podstawie wymienionych enumeratywnie ustaw (m.in. Prawo budowlane).

Pozytywnie oceniamy kierunek zmian względem poprzedniego projektu, zgodnie z którym informacje dotyczące wszystkich postępowań administracyjnych podlegały udostępnieniu.

Niemniej zawężenie projektu do postępowań prowadzonych na podstawie 8 ustaw nie zmienia naszej oceny dotyczącej tego rozwiązania. Projekt zakłada, że każdy będzie mógł otrzymać dostęp do wydawanych w indywidualnych sprawach – prowadzonych na podstawie wymienionych w projekcie ustaw – decyzji zawierających dane osobowe osób fizycznych. Dane te mogą obejmować nie tylko imię i nazwisko adresata decyzji, ale także informacje wrażliwe, np. o stanie zdrowia, sytuacji rodzinnej, posiadanym majątku. Dodatkowo, akta postępowania administracyjnego mogą zawierać dane osobowe nie tylko uczestników postępowania, ale także osób trzecich.

Wykluczenie możliwości odmowy udostępnienia informacji dotyczących postępowań administracyjnych prowadzonych na podstawie wymienionych w projekcie ustaw, niezależnie od tego, czy zawierają szczególnie wrażliwe informacje o osobach fizycznych, jest poważną ingerencją w prawo do prywatności każdej osoby będącej stroną lub uczestnikiem postępowania.

Zwracamy uwagę, że jawność postępowań i decyzji prowadzonych np. na podstawie ustawy – Prawo budowlane wykracza poza zakres konstytucyjnego prawa do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne (por. art. 61 Konstytucji). Innymi słowy, nie ma konstytucyjnego prawa, które mogłoby stać się podstawą rozważań co do dopuszczalności (z racji na kryteria wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji) proponowanego rozwiązania.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że udostępnienie danych osobowych znajdujących się w aktach postępowań administracyjnych może skutkować zniechęceniem obywateli do inicjowania postępowań administracyjnych, np. prowadzonych na podstawie Prawa budowlanego.

Konkludując, projektowane wyłączenie możliwości odmowy udostępnienia informacji publicznej ze względu na ochronę prywatności osoby fizycznej stanowi zatem nieuzasadnione, nieproporcjonalne i zbędne ograniczenie konstytucyjnego prawa do prywatności.

2) Zasady i tryb prowadzenia lobbingu w pracach nad projektami aktów normatywnych i dokumentów rządowych (art. 30-31 projektu)

Projekt nakłada szereg obowiązków na organizacje pozarządowe, które działają w celu wywarcia wpływu na podjęcie przez organy władzy publicznej rozstrzygnięć w określonym kierunku. Ze względu bowiem na niezwykle pojemną i szeroką definicję „lobbingu” (art. 2 ust. 1 pkt 6 projektu), organizacje te staną się „podmiotami zaangażowanymi” (art. 2 ust. 1 pkt 8 projektu), które zgłaszać muszą działania dotyczące prac nad projektami ustaw czy innych dokumentów na poziomie rządowym i parlamentarnym.

W praktyce, organizacja pozarządowa zainteresowana np. przygotowaniem projektu ustawy wdrażającej przepisy unijne, która w oficjalnym piśmie zwróci uwagę właściwemu ministerstwu na konieczność wdrożenia przepisów unijnych oraz wskaże najważniejsze wyzwania, jakie wiążą się z implementacją, będzie musiała – do swojego oficjalnego pisma – załączyć zgłoszenie, które zostanie udostępnione w BIP. Zgłoszenie powinno obejmować: oznaczenie organizacji, dane kontaktowe, „propozycje rozwiązań, o których uwzględnienie w projekcie będzie zabiegać”, a także – w formie załącznika – zestawienie podmiotów finansujących działalność statutową fundacji (nazwa podmiotu finansującego lub nazwisko osoby fizycznej, jeżeli nie prowadzi działalności gospodarczej). Przy czym wpłaty od osoby fizycznej uwzględnia się jedynie wówczas, gdy ich wysokość w okresie 12 miesięcy poprzedzających zgłoszenie przekroczy wartość przeciętnego wynagrodzenia za pracę w gospodarce narodowej.

Zestawienie składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej, a fundacja ma obowiązek aktualizować znajdujące się w nim dane po 14 dniach od ewentualnej zmiany. Powyższe obowiązki nie dotyczą sytuacji, w których odbędą się konsultacje publiczne.

Rozumiemy i popieramy stojącą za opisaną wyżej propozycją konieczność zapewnienia transparentności procesu powstawania prawa. Dobrym standardem, realizowanym także przez Fundację Panoptykon, jest transparentność źródeł finansowania. Naszym zdaniem cel, jaki przyświeca projektodawcom, można osiągnąć w znacznie prostszy sposób, np. poprzez

wprowadzenie rozwiązań wzorowanych na prowadzonym przez instytucje europejskie Rejestrze Przejrzystości.

Nie wdając się w szersze rozważania na temat zawartej w projekcie propozycji uregulowania zasad prowadzenia lobbingu, pragniemy zwrócić uwagę na dwie konsekwencje, jakie pociągnie za sobą projekt w obecnym kształcie:

- **Utrudnienie organizacjom pozarządowym udziału w procesie stanowienia prawa**

Udział partnerów społecznych w procesie stanowienia prawa, np. w ramach którego organizacje pozarządowe dzielą się swoją wiedzą i postulują konkretne rozwiązania, sprzyja tworzeniu dobrego prawa. Dlatego w interesie publicznym jest możliwie szeroka dyskusja nad tworzoną prawem, dzięki której twórcy przepisów (czy to na etapie rządowym, czy parlamentarnym), mogą zapoznać się z szeroką gamą argumentów i propozycji, by potem kompetentnie wybrać najlepsze możliwe rozwiązanie.

Tymczasem szereg formalnych obowiązków nakładanych na organizacje utrudnia im angażowanie się w prace legislacyjne. Wynika to m.in. (1) z faktu konieczności permanentnej analizy budżetu organizacji pod kątem konieczności ewentualnych aktualizacji zgłoszenia (kolejna darowizna od konkretnej osoby fizycznej może oznaczać konieczność ujęcia jej w zgłoszeniu), (2) prowadzenia długotrwałej korespondencji z organami Rady Ministrów (nawet jednorazowe zwrócenie się do ministerstwa z prośbą o wdrożenie przepisów unijnych rodzi obowiązek aktualizacji zgłoszeń przez cały czas trwania rządowego procesu legislacyjnego. Wobec braku obowiązku i praktyki informowania przez ministerstwa o zarzuceniu prac nad projektem ustawy, obowiązek aktualizacji zgłoszenia w zasadzie nie ustaje). Dodatkowym elementem utrudniającym organizacjom pozarządowym udział w procesie stanowienia prawa jest rygor odpowiedzialności karnej związanej z komentowanym zaświadczeniem.

- **Ograniczenie prywatności obywateli, a w efekcie - zmniejszenie zakresu ich wsparcia dla organizacji pozarządowych i indywidualnego udziału w procesie stanowienia prawa**

Proponowane zasady i tryb prowadzenia lobbingu wprowadzają obowiązek podania przez osobę, która samodzielnie chciałaby się włączyć w proces legislacyjny, źródeł dochodów za ostatnie 2 lata. Trudno znaleźć uzasadnienie do konieczności podawania informacji za tak długi okres. Aktualne pozostają wskazane wyżej zastrzeżenia dotyczące odpowiedzialności karnej oraz konieczności aktualizacji danych. Efektem tych rozwiązań będzie zniechęcenie obywateli do włączania się w życie publiczne.

Wątpliwości budzi także konieczność podawania przez organizacje pozarządowe danych osobowych indywidualnych darczyńców, którzy wspierają organizację pozarządową, a wysokość ich wpłat przekracza limit wskazany w art. 30 ust. 7. Dostrzegając uzasadnienie konieczności jawności źródeł finansowania podmiotów biorących udział w procesie stanowienia prawa, zwracamy uwagę, że proponowane rozwiązanie prowadzi do ujawniania informacji na temat faktu wspierania organizacji przez konkretne osoby, które mogą chcieć pozostać anonimowe. W konsekwencji osłabi to – niezwykle istotne dla funkcjonowania i niezależności organizacji pozarządowych – finansowe wspieranie ich działalności przez osoby fizyczne.