

Warszawa, 22 listopada 2017 roku

**Fundacja ePaństwo**

Zgorzała, ul. Pliszki 2B/1

05-500 Mysiadło

KRS:0000359730

biuro@epf.org.pl

**adres do korespondencji:**

ul. Nowogrodzka 25/37

00-511 Warszawa

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

**Opinia Fundacji ePaństwo**

**do projektu ustawy o jawności życia publicznego z dnia 13 listopada 2017 roku**

**I. Kontekst legislacyjny projektowanej regulacji**

Komentując treść projektu ustawy o jawności życia publicznego z dnia 13 listopada 2017 roku (dalej także jako **“Projekt Ustawy”**, **“projekt”**) należy ponownie zwrócić uwagę na sposób procedowania z proponowaną regulacją. Treść Projektu Ustawy została opublikowana na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji (**“RCL”**) w dniu 24 października 2017 roku. W dniu 25 października 2017 ogłoszono konsultacje publiczne w sprawie Projektu Ustawy wyznaczając termin ich zakończenia na dzień 3 listopada 2017 roku, wskazując na **“przyjęty harmonogram prac legislacyjnych i konieczność jak najszybszego wdrożenia projektowanych przepisów**. W trakcie konferencji, która odbyła się 6 listopada 2017 roku, poinformowano o wprowadzeniu niektórych poprawek, które znalazły swój wyraz w projekcie z dnia 13 listopada 2017 r. Projekt ten, jednak w dalszym ciągu zawiera szereg rozwiązań, które ograniczają jawność życia publicznego, nadmiernie ograniczają prywatność osób nie wykonujących funkcji publicznych, nie poprawiają systemu przeciwdziałania korupcji oraz zawierają błędy redakcyjne i merytoryczne.

## II. Uwagi ogólne

Proces legislacyjny oraz zmiany, które zostały wprowadzone projektem z dnia 13 listopada 2017 r. potwierdza nasze obawy co zaproponowanego w Projekcie Ustawy połączenia przepisów regulujących dostęp do informacji publicznej z przepisami dotyczącymi lobbingu oraz przeciwdziałania korupcji<sup>[1]</sup>. Przedmiotowa konstrukcja może przyczynić się do zawężenia rozumienia pojęcia prawa do informacji publicznej, poprzez podkreślanie wyłącznie antykorupcyjnej funkcji tego prawa.

Prawo do informacji stanowi prawo człowieka i może być wykorzystywane również w innych celach. W podjętej na pierwszej sesji ONZ 14 grudnia 1946 roku Rezolucji nr 59 w sprawie zwołania międzynarodowej konferencji dotyczącej prawa do informacji stwierdzono, że *“wolność informacji jest podstawowym prawem człowieka i miarą wszystkich swobód którym poświęcona jest działalność Narodów Zjednoczonych.”*<sup>[2]</sup> Na wieloaspektowość prawa do informacji publicznej zwracali uwagę także autorzy ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej Dz.U. 2001 nr 112 poz. 1198 ze zm. (“u.d.i.p.”), który w uzasadnieniu ustawy wyraźnie wskazali, że dostęp do informacji ma służyć wyposażeniu obywateli w **“realne możliwości wykorzystywania i obrony swych konstytucyjnych praw wobec władzy publicznej”**.<sup>[3]</sup> Ponadto, przedstawiciele doktryny wskazują, na jeszcze jeden, szczególnie istotny dla podmiotów komercyjnych - gospodarczy aspekt tego prawa.<sup>[4]</sup>

W związku z powyższym, wątpliwości wzbudza uregulowanie prawa dostępu do informacji publicznej w regulacji, w której głównym akcentem jest wzmocnienie przejrzystości zarządzania państwem i jego majątkiem, i które może prowadzić do zawężania zakresu tego konstytucyjnego prawa.

Nieprzychylnie odnosimy się do połączenia trzech, mocno zróżnicowanych i wzajemnie niezależnych, obszarów regulacji w ramach jednego aktu. Kwestie określone w Projekcie Ustawy, ujęte w rozdziałach poświęconych ochronie sygnalistów, unikaniu konfliktowi interesów przez osoby pełniące funkcje publiczne i przeciwdziałaniu praktykom korupcyjnym nie odnoszą się do aspektów, nawet szeroko rozumianej, jawności. Połączenie w jednym akcie tak różnych zagadnień prowadzi do niewystarczającego uwzględnienia ich poszczególnej specyfiki, a w efekcie utworzenia zupełnie nowej ustawy, która jednak w niewielkim stopniu rozwiąże problematyczne kwestie w dziedzinie oświadczeń majątkowych, procesu stanowienia prawa, ochrony sygnalistów, czy odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za praktyki korupcyjne. Rekomendujemy opracowanie odrębnych ustaw dla każdego z tych obszarów, co pozwoli na utworzenie dedykowanych rozwiązań, uwzględniających charakter poszczególnych zagadnień.

### III. Zasady dostępu do informacji publicznej

#### III.1 Informacja przetworzona

Autorzy nowej wersji projektu zdecydowali się włączyć do art. 2 ust. 1 pkt 15 definicję informacji przetworzonej. Niestety, zaproponowana definicja jest sprzeczna z intencją ustawodawcy wprowadzającego to pojęcie do ustawy z dnia 6 września 2001 r, jak i orzecznictwem. Przyjęcie definicji w takim kształcie spowoduje znaczne ograniczenie dostępu do informacji publicznej, w stopniu większym niż porzucona przez autorów koncepcja tzw. uporczywego wniosku.

Zgodnie z przedstawioną propozycją przewiduje się następującą definicję:

*„informacja publiczna przetworzona – każda informacja publiczna, której podmiot zobowiązany do udostępnienia nie posiada w chwili wplynięcia wniosku o udostępnienie informacji publicznej, ale wytwarza ją dla wnioskodawcy w oparciu o posiadane zasoby informacyjne, a do jej wytworzenia wymagane są dodatkowe nakłady”*. Definicja ta jest bowiem rażąco sprzeczna z brzmieniem **Art. 6. 1.** projektu zgodnie, z którym *„Informacje publiczne udostępniają władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, będące w posiadaniu takich informacji”*. Wskazanie zatem w projekcie ustawy, że informacja przetworzona to taka informacja, której podmiot zobowiązany nie posiada, a następnie wyraźnie określenie, że udostępnia się wyłącznie informacje będącą w posiadaniu podmiotu doprowadzi w najlepszym wypadku do chaosu interpretacyjnego. Istotą informacji przetworzonej nie jest bowiem to, że organ jej nie posiada, bowiem bez tego tej informacji nie będzie mógł w żadnym wypadku udostępnić, a to, że musi dokonać odpowiednich analiz i zestawień w takim zakresie w jakim życzy sobie tego wnioskodawca.

Zakres informacji przetworzonej wskazany został podczas prac nad ustawą o dostępie do informacji publicznej: *„Pamiętajmy, że przepis art. 3 dotyczy sytuacji, w której żąda się informacji nieistniejącej, czyli sporządzenia informacji poprzez zagregowanie. Jest oczywiste, że prawo do informacji obejmuje również tę wiedzę, która nie przybrała postaci przetworzonej.”*. (Biuletyn nr: 4714/III Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących prawa obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a także dotyczących jawności procedur decyzyjnych i grup interesów). Wyraźnie należy zatem wskazać, że informacja jest w posiadaniu podmiotu, ale nie istnieje w żądanym przez wnioskodawcę zakresie.

Identyczne stanowisko zajmują sądy wskazując, iż przetworzenie informacji polega na wytworzeniu informacji publicznej, poprzez dokonywanie czynności połączenia kilku informacji publicznych. W postanowieniu **WSA w Bydgoszczy z dnia 2 czerwca 2009 r., sygn. akt II SA/Bd 404/09** wskazano, że: *„informacja przetworzona, mimo, że nie jest przez ustawę wyraźnie zdefiniowana, stanowi informację, do udzielenia której wymagane są dodatkowe czynności, podejmowane przez organ obowiązany do udostępnienia informacji. Czynności te związane są z sięganiem do dokumentacji źródłowej, dokonywaniem analiz, obliczeń, zestawień statystycznych.”*

Informacja przetworzona wymaga podjęcia przez podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej określonego działania intelektualnego w odniesieniu do odpowiedniego zbioru znajdujących się w jego posiadaniu informacji i nadania skutkom tego działania cech informacji publicznej (por. wyrok WSA w Krakowie z 26 września 2005 r., II SA/Kr 984/2005.).

Przetworzeniem informacji jest zebranie lub zsumowanie, często na podstawie różnych kryteriów, pojedynczych wiadomości, znajdujących się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego. Te pojedyncze wiadomości mogą być ze sobą w różny sposób powiązane i mogą występować w różnej formie. Przetworzenie jest równoznaczne z koniecznością odpowiedniego zestawienia informacji, samodzielnego ich zredagowania związanego z koniecznością przeprowadzenia przez zobowiązany podmiot czynności analitycznych, których końcowym efektem jest dokument pozwalający na dokonanie przez jednostkę samodzielnej interpretacji i oceny (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 19 grudnia 2005 r., IV SAB/Wr 47/2005). Czasami rozmiar i zakres żądanej informacji przesądza o tym, że w istocie rzeczy mamy do czynienia z żądaniem informacji przetworzonej. I tak domaganie się danych w układzie ponad 100 wariantów przekracza ramy normalnego sposobu korzystania z informacji publicznej, wymaga sporządzenia zestawień i opracowań, ma zatem charakter informacji przetworzonej (wyrok WSA w Gliwicach z 22 stycznia 2004 r., 4 II SA/Ka 2633/2003) (tak: Mirosława Rozbicka Ostrowska, Irena Kamińska. Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz. Warszawa 2008).

W orzecznictwie odnoszącym się do problematyki przetworzenia informacji publicznej wyjaśniono ponadto: „Informacja publiczna przetworzona to taka informacja, na którą składa się pewna suma tak zwanej informacji publicznej prostej, dostępnej bez wykazywania przesłanki interesu publicznego. Ze względu jednak na treść żądania, udostępnienie wnioskodawcy konkretnej informacji publicznej nawet o prostym charakterze, wiązać się może z potrzebą przeprowadzenia odpowiednich analiz, zestawień, wyciągów, usuwania danych chronionych prawem. Takie zabiegi czynią zatem takie informacje proste, informacją przetworzoną, której udzielenie skorelowane jest z potrzebą wykazania przesłanki interesu publicznego por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 lutego 2012 r. sygn. akt: I OSK 2291/2011). Konieczność przetworzenia informacji i możliwość jej uzyskania słusznie została uzależniona od istnienia przesłanki szczególnie istotnego interesu publicznego i w związku z tym jej udostępnienie nie podlega dodatkowym opłatom” (por. wyroki NSA: z 17 października 2006 r., I OSK 1347/05; z 27 stycznia 2011 r., I OSK 1870/10; z 9 sierpnia 2011 r., I OSK 792/11; z 9 listopada 2011 r., I OSK 1365/11).

Zaproponowana definicja lekceważy brzmienie art. 6 ust. 1 projektu, powtarzającego w zasadzie postanowienia art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r.

Zupełnie nieuzasadnione i pomijające dotychczasowe orzecznictwo i głosy doktryny jest uregulowanie w art. 5 ust. 3 projektu obowiązek załączenia uzasadnienia istotnego interesu publicznego do wniosku

o udostępnienie informacji publicznej. Wnioskodawca nie ma bowiem szans wiedzieć w momencie składania wniosku, że podmiot zobowiązany nie posiada informacji w interesującym go zakresie.

Zwracam uwagę, że ciężar wykazania braku u wnioskodawcy przesłanki ustawowej koniecznej dla udzielenia informacji przetworzonej ciąży na podmiotach zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej (por. wyrok Naczelnego Sadu Administracyjnego w z dnia 8 lutego 2011r. sygn. I OSK 1983/10). Podmiot ten nadaje żądanej informacji taki charakter, a nie wnioskodawca.

Jego rolą jest zatem należyte wyjaśnienie kwestii istnienia lub braku istnienia szczególnego interesu publicznego w jej uzyskaniu przez wnioskodawcę, który może traktować swoje zapytania w sposób odmienny, jako pytania o informację prostą. ” (Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 marca 2012 r. IV SAB/GI 39/12).

Powołać należy w tym kontekście wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 3 września 2009 r. (sygn. IV SA/GI 427/09), który stwierdza, że *„mając na względzie, iż postępowanie wszczęte wnioskiem o udzielenie informacji publicznej wymaga jej załatwienia w trybie procedury administracyjnej, obowiązkiem organu, w przypadku uznania, iż żądanie wnioskodawcy dotyczy właśnie takiej informacji (przetworzonej dop.), o której mowa w treści przywołanego art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej jest bezspornie rzetelne wyjawienie swego ratio. Wynika to nie tylko z regulacji zawartej w art. 107 § 1 i § 3 k.p.a, ale także z treści norm opisanych w art. 9 i art. 11 k.p.a. Organ administracji publicznej musi bowiem w uzasadnieniu wydanego rozstrzygnięcia przedstawić fakty, na podstawie których załatwił sprawę, powiązać je należyście z zastosowanymi przepisami prawa i ujawnić tok myślowy, jaki poprzedzał wydany akt.”*

W tym zakresie podkreślić stanowisko WSA w Krakowie, który w wyroku z dnia 16 kwietnia 2010 r. sygn. akt II SA/Kr 541/09, który w uzasadnieniu wskazał, iż *„w postępowaniu administracyjnym ustala się fakty po to, aby zdecydować i przesądzić o zastosowaniu jakiejś normy prawa materialnego. Tutaj z faktem nie łączą się automatycznie konsekwencje prawne. Nastąpią one tylko wtedy, gdy się okaże, że sytuacja faktyczna dokładnie odpowiada normie, która ma być zastosowana (...) Udowodnienie jakiegoś faktu ma znaczenie materialne: od tego zależy zastosowanie danej normy. (...) Organ prowadzący postępowanie musi dążyć do ustalenia prawdy materialnej. Mając obowiązek dochodzenia prawdy obiektywnej i działania na podstawie przepisów prawa (art. 6 i 7 KPA), organ musi rozpoznać sprawę co do istoty na podstawie obowiązującego prawa mającego zastosowanie w konkretnym stanie faktycznym. Z przepisów art. 7 i 77 § 1 KPA wynika, iż postępowanie dowodowe jest oparte na zasadzie oficjalności, co oznacza, że organ administracyjny jest obowiązany z urzędu przeprowadzić dowody służące ustaleniu stanu faktycznego sprawy. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym podkreśla się, że obowiązek zebrania całego materiału dowodowego w postępowaniu administracyjnym oznacza, że organ administracji publicznej winien z własnej inicjatywy gromadzić w aktach dowody, które jego zdaniem będą konieczne do prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy oraz winien gromadzić w aktach sprawy także dowody wskazane lub dostarczone przez strony, jeżeli mają one znaczenie dla sprawy (wyrok NSA z dnia 4 lipca 2001 r., I SA 301/00).”*

Powołana linia orzecznicza znajduje również uznanie w wydanych w obecnym roku wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego, który wskazał w wyroku z dnia 21 lipca 2017 o sygn. Akt I OSK 720/16, że *„Powinność wykazania szczególnego **interesu publicznego** jako podstawy żądania udzielenia informacji przetworzonej spoczywa, co do zasady, na autorze wniosku o udzielenie takiej informacji, zgodnie z regułą koniecznego współdziałania organu i podmiotu ubiegającego się o załatwienie określonej sprawy w konkretny sposób. Nie oznacza to jednak, że jedynie z powodu braku reakcji wnioskodawcy na wezwanie organu, mógł on odmówić udostępnienia żądanej informacji, albowiem to organ ocenia całokształt materiału zebranego w sprawie. Istnieją zaś sytuacje, w których z pewnych uzasadnionych względów, wnioskodawca nie może wykazać **interesu publicznego**, choćby z tego powodu, że ów interes jest obiektywnie trudny do uchwycenia, lecz istnieje. W takim przypadku organ prowadzący postępowanie w sprawie - stosownie do postanowień art. 77 § 1 k.p.a. - powinien z urzędu zbadać czy w danej sprawie występuje interes publiczny uzasadniający udzielenie zainteresowanemu podmiotowi przetworzonej informacji publicznej.”*

Z powyższych powodów, wobec tego, że wnioskodawca nie jest w stanie ocenić czy informacja o którą wnioski jest informacją przetworzoną, wymaganie od niego uzasadnienia wniosku o udostępnienie informacji publicznej stoi w rażącej sprzeczności z art. 10 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, art. 61 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 4 ust. 2 projektu ustawy o jawności życia publicznego.

### **III.2. Włączenie spółdzielni mieszkaniowych do grona podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej**

Niestety, to kolejny przykład, że autorzy projektu pomijają głosy orzecznictwa, naruszają przepisy Konstytucji RP oraz podważają przepisy innych ustaw regulujących bardziej korzystne warunki dostępu do informacji. Przypomnieć należy, że zgodnie art. 61 ust. 1 Konstytucji do udostępnienia informacji zobowiązane są, oprócz instytucji publicznych (organów władzy) te podmioty, które wykonują zadania publiczne oraz gospodarują mieniem komunalnym i Skarbu Państwa i wyłącznie w zakresie w jakim owe czynności wykonują. Zwracamy uwagę, że NSA w uchwale I OPS 1/05 stwierdził m.in., że *„Spółdzielnie mieszkaniowe nie dysponują majątkiem publicznym w rozumieniu przepisów ustawy, ani też nie reprezentują osób, które dysponują takim majątkiem, gdyż majątek spółdzielni jest prywatną własnością jej członków”*. W powołanej uchwale NSA wyraźnie wskazał, że *„Obowiązek prowadzenia przez władze polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli wynika z art. 75 Konstytucji RP i dotyczy wszelkich form uzyskania przez obywateli własnego mieszkania. Nie oznacza to jednak, że podmioty, które prowadzą działalność w zakresie budownictwa mieszkaniowego i gospodarki zasobami mieszkaniowymi wykonują za Państwo (władze publiczne) jego zadania.*

*Na marginesie należy stwierdzić, że ustawa o dostępie do informacji publicznej nie może być traktowana jako remedium na niedostatki przepisów regulujących funkcjonowanie spółdzielni*

*mieszkaniowych, czy też wadliwych praktyk organów spółdzielni ograniczających korzystanie z praw wynikających z członkostwa.*” Błędne jest po pierwsze zaliczenie spółdzielni mieszkaniowych do grona podmiotów wykonujących zadania publiczne. Na tej samej zasadzie autorzy projektu mogą objąć tym przepisem firmy deweloperskie i budowlane i w zasadzie każdy podmiot, który bez uzasadnienia prawnego uznają za wykonujący zadania publiczne. Spółdzielnie – co dowiódł NSA w przywołanym orzeczeniu – podobnie jak inne podmioty prowadzące działalność w zakresie budownictwa mieszkaniowego (pominąwszy oczywiście budownictwo komunalne) nie wykonują zadań publicznych.

Zapewne, autorom przyświecały dobre intencje, jednak nie zadbali projektując omawiany przepis o polepszenie sytuacji członków spółdzielni mieszkaniowych. Wręcz przeciwnie, uznanie, że spółdzielnie mieszkaniowe stanowią podmiot zobowiązany pogorszyli ich sytuację. Przypominamy, że zgodnie z art. 8 (1) ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych „1. Członek spółdzielni mieszkaniowej ma prawo otrzymania odpisu statutu i regulaminów oraz kopii uchwał organów spółdzielni i protokołów obrad organów spółdzielni, protokołów lustracji, rocznych sprawozdań finansowych oraz faktur i umów zawieranych przez spółdzielnię z osobami trzecimi.” Z uwagi na wprowadzone w art. 8 ust. 1 pkt 2 ograniczenie dostępu do informacji ze względu na dane osobowe, dane części osób które zawarły ze spółdzielniami umowy pozostaną, pod reżimem ustawy o jawności życia publicznego niedostępne. Natomiast dane osób, które zawarły umowy np. na najem powierzchni w nieruchomościach należących do spółdzielni pozostaną bez wyjątku niejawnie.

Problemu tego nie rozwiązuje obowiązek prowadzenia przez spółdzielnie mieszkaniowe rejestru umów, gdyż nie zawiera on danych osobowych wszystkich osób mogących wystąpić w treści umowy. Kolejnym problematycznym elementem pozostaje kwestia pogorszenia, w stosunku do stanu obecnego, możliwości kontroli sądowej nad odmową udzielenia informacji przez spółdzielnie mieszkaniową. Trudno jest też wytłumaczyć dlaczego członkowie spółdzielni mają ponosić koszty ogólnodostępnego rejestru umów spółdzielni oraz prowadzenia przez nią strony Biuletynu Informacji Publicznej. Spółdzielnie mieszkaniowe to nie tylko „molochoy” ale często jedno lub kilkubudynkowe nieruchomości. Obarczenie członków spółdzielni kosztami niewspółmiernymi do zysków w postaci zwiększenia ich wpływu na władze spółdzielni jest po prostu niesprawiedliwe.

Zwracamy uwagę, że w myśl art. 18 § 3 ustawy z dnia 16 września 1982 r. - Prawo spółdzielcze spółdzielnia może odmówić członkowi wglądu do umów zawieranych z osobami trzecimi, jeżeli naruszałoby to prawa tych osób lub jeżeli istnieje uzasadniona obawa, że członek wykorzysta pozyskane informacje w celach sprzecznych z interesem spółdzielni i przez to wyrządzi spółdzielni znaczną szkodę. Odmowa powinna być wyrażona na piśmie. Członek, któremu odmówiono wglądu do umów zawieranych przez spółdzielnię z osobami trzecimi, może złożyć wniosek do sądu rejestrowego o zobowiązanie spółdzielni do udostępnienia tych umów. Wniosek trzeba złożyć w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia członkowi pisemnej odmowy. Terminy rozpatrywania spraw przez sądy rejestrowe są zdecydowanie krótsze niż w przypadku Wojewódzkich Sądów

Administracyjnych (por. VIII Ga 66/13). Wydłuży się zatem okres oczekiwania na wydanie postanowienia nakazującego wydanie określonych dokumentów. Co jeszcze bardziej istotne, sąd rejestrowy w przeciwieństwie do sądów administracyjnych ma możliwość zobowiązania do wydania dokumentu. W przypadku postępowania przed sądami administracyjnymi następuje to w formie uchylenia decyzji odmawiającej dostępu, co nie gwarantuje udostępnienia informacji z uwagi na to, że organ może po raz kolejny przeprowadzić całe postępowanie.

Zaproponowane przez projektodawców regulacje znacząco obniżą ochronę spółdzielców w zakresie dostępu do informacji i obciążą finansowo członków spółdzielni.

### III. 3. Ograniczenie dostępu ze względu na ochronę danych osobowych

Nieuzasadniona i stanowiąca uszczerbek dla jawności życia publicznego jest zamiana przesłanki ograniczającej dostęp do informacji publicznej z ochrony prywatności na ochronę danych osobowych.

Na skutek takich regulacji opinia publiczna nie pozna danych kontrahentów podmiotów zobowiązanych innych niż organy władzy publicznej. Niezależnie od tego, że projekt przepisu w tym kształcie jest sprzeczny z art. 9 ust. 2 pkt 3 projektu, to należy zauważyć, że jeśli umowę, która ma znaleźć się w rejestrze umów zawarła firma, to przywołując jako przesłankę ograniczającą dostęp dane osobowe, nie będzie można udostępnić informacji o osobach reprezentujących ową firmę. Nie będzie też dostępu do informacji o osobach, które np. wynajmują powierzchnię od szkoły podstawowej na prowadzenie zajęć dodatkowych. Również określona w art. 45 ust. 1 decyzja dotycząca skrócenia okresu karencji, mimo, że zgodnie z art. 45 ust. 5 projektu jawna, nie będzie zawierała danych osoby, której dotyczy. Nie pełni bowiem już ona funkcji publicznych, co oznacza, że zastosowania nie ma wyjątek określony w art. 8 ust. 2 pkt 1 projektu. Decyzje będą musiały zostać zatem zanonimizowane.

Dotychczasowe regulacje, nie stanowią, wbrew niektórym opiniom przedstawianym w toku konsultacji projektu z dnia 23 października 2017 r. naruszenia przepisów RODO. Jak wskazują przedstawiciele doktryny brak odwołania się do pojęcia danych osobowych „*Nie oznacza (...), że na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej relacje między dostępem do informacji oraz ochroną danych osobowych nie występują, ale należy je oceniać w oparciu o prywatność, o której mowa w art. 5 ust. 2 ww. ustawy, a dopiero następnie to rozwiązanie odnieść do przepisów ustawy o ochronie danych osobowych*”[5] Podkreślić należy, że obie ustawy o dostępie do informacji publicznych jak i o ochronie danych osobowych stanowią równorzędne akty prawne i w każdej sprawie konieczne jest wyważenie możliwości realizacji prawa do informacji publicznej w sytuacjach, gdy w tej informacji zawarte są jednocześnie dane osobowe. Z przepisów tych ustaw nie można wyprowadzać generalnego zakresu udostępniania informacji publicznej, w treści których figurują określone dane osobowe.[6] Zdaniem P. Winczorka, „*przez życie prywatne rozumie się te okoliczności, zachowania, wydarzenia, które nie są bezpośrednio związane z wykonywaniem przez daną osobę zadań i kompetencji organów władzy publicznej oraz dokonywanie innych czynności i prowadzeniem działalności o publicznych zasięgu i znaczeniu (...).*”[7]Podobnie jak B. Banaszak i P.



Winczorek, uważa G. Sibiga, który w Glosie do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 2012 wskazał, że „*pomimo, że pojęcie prywatności jest powszechnie używane, a zdarza się również posługiwanie się nim przez ustawodawcę, to pozostaje ono trudne do zdefiniowania Najczęściej autorzy ograniczają się do wskazania obszarów życia człowieka, które powinny zostać objęte prawem do prywatności. Za kryterium rozróżnienia poszczególnych sfer życia osobistego jednostki przyjmuje się stopień, w jakim jednostka ma prawo odosobnienia się od społeczeństwa w zakresie swojego życia. Oczywiście, ze względu na przedmiot InfPubDostU, pojęcie prywatności będzie w omawianym przez nas ujęciu obejmowało sferę informacji o życiu człowieka. W tym kontekście część doktryny posługuje się pojęciem prywatności informacyjnej. W zakresie przetwarzania informacji ochrona prywatności może mieć dwa różne znaczenia, tj. oznaczać sekret (secrecy) lub kontrolę jednostki nad jej indywidualnymi informacjami (control over personal information).*”<sup>[8]</sup>

Taki kierunek wykładni został podchwycony przez sądownictwo administracyjne i w *aktualnym i jednolitym orzecznictwie przyjmuje się, że dane o kontrahentach jednostki samorządu terytorialnego, takie jak ich imiona i nazwiska, podlegają udostępnieniu w trybie informacji publicznej – i nie podlegają wyłączeniu z uwagi na prywatność tych osób wskazaną art. 5 ust. 2 u.d.i.p. (zob. wyrok SN z dnia 8 listopada 2012 r. o sygn. akt I CSK 190/12, OSNC 2013, nr 5, poz. 67; wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2014 r., I OSK 213/14, CBOSA). Pogląd ten jest podzielany także przez skład orzekający w niniejszej sprawie jako odpowiadający funkcji instytucji dostępu do informacji publicznej pozwalającej przeciwdziałać takim patologiom życia publicznego jak np. nepotyzm<sup>[9]</sup>. Sąd Najwyższy<sup>[10]</sup> wskazał, że przy ocenie, czy nastąpiło wkroczenie w dziedzinę chronionego prawem życia prywatnego nie należy pojęcia tego absolutyzować, bowiem ze względu na stopień swojej ogólności wymaga ono wykładni przy uwzględnieniu konkretnych okoliczności charakteryzujących daną sytuację. Każda próba wyodrębnienia precyzyjnego katalogu informacji składających się na sferę prywatną człowieka musi być zdaniem Sądu Najwyższego poparta szczegółową analizą wszystkich okoliczności danej sprawy, gdyż do prywatnej sfery życia zalicza się przede wszystkim zdarzenia i okoliczności tworzące sferę życia osobistego i rodzinnego. Szczególny charakter tej dziedziny życia człowieka uzasadnia udzielenie jej silnej ochrony prawnej. Nie znaczy to, by każda informacja dotycząca określonej osoby była informacją z dziedziny jej życia osobistego. **Informacje dotyczące pracy danej osoby mogą się do takiej sfery zaliczać, ale to nie oznacza, że każda taka informacja stanowi wkroczenie w życie prywatne, naruszenie prywatności. Ocena zależeć będzie od całego kontekstu i okoliczności sprawy, a przede wszystkim od tego, jaka konkretnie informacja, i komu, została podana (ujawniona).***

Wnioskujemy o ponowną zamianę przesłanki ograniczającej na “prawo do prywatności”

#### **III.4. Dostęp do wybranych postępowań administracyjnych. Naruszenie prawa do prywatności.**

Wyrażamy poważne zastrzeżenia co do treści art. 8 ust. 2 pkt 3 Projektu Ustawy. Zgodnie z tym przepisem nie będzie można odmówić dostępu do informacji o niektórych postępowaniach administracyjnych, ze względu na dane osobowe lub tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu

przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Takie rozwiązanie oznacza, że autorzy Projektu Ustawy chcą, by szczegółowe informacje o wybranych postępowaniach administracyjnych były w pełni jawne w zakresie udziału wszystkich stron oraz innych osób, których dane osobowe będą zawarte w aktach postępowania. Z pewnością taki mechanizm zbyt głęboko ingeruje w prywatność i jest niezgodne z określoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasadą proporcjonalności. Zdaniem Sądu Najwyższego *“do prywatnej sfery życia zalicza się przede wszystkim zdarzenia i okoliczności tworzące sferę życia osobistego i rodzinnego. Szczególny charakter tej dziedziny życia człowieka uzasadnia udzielenie jej silnej ochrony prawnej. Nie znaczy to, by każda informacja dotycząca określonej osoby była informacją z dziedziny jej życia osobistego. Informacje dotyczące pracy danej osoby mogą się do takiej sfery zaliczać, ale to nie oznacza, że każda taka informacja stanowi wkroczenie w życie prywatne, naruszenie prywatności. Ocena zależności będzie od całego kontekstu i okoliczności sprawy, a przede wszystkim od tego, jaka konkretnie informacja, i komu, została podana (ujawniona).”*<sup>[11]</sup> Przyjęcie rozwiązania proponowanego w Projekcie Ustawy spowoduje, że w publicznym obiegu znajdą się wszystkie, niezastrzeżone przez inne tajemnice, szczegóły życia prywatnego milionów Polek i Polaków.

### **III. 5. Dostęp do treści umów i rejestr umów**

Rozczarowuje regulacja, zawarta w art. 8 ust. 2 pkt 2 Projektu Ustawy ograniczająca możliwość odmowy udostępnienia treści umów cywilnoprawnych ze względu na prawo ochrony danych osobowych i tajemnicę przedsiębiorstwa wyłącznie do tych umów, które zostały zawarte przez organy władzy publicznej. Poza zakresem znajduje się wiele innych publicznych instytucji, które wykonują zadania władzy publicznej oraz dysponują środkami publicznymi. Przy obecnym brzmieniu treści art. 35 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240 ze zm.) powyższa regulacja zawarta w Projekcie Ustawy ma niewielki wpływ na wzrost przejrzystości wydatkowania pieniędzy publicznych. Dodatkowo, taka przesłanka ograniczenia dostępu do danych osobowych stoi w sprzeczności z art. 9 ust. 2 pkt 3 Projektu.

Autorzy Projektu Ustawy w dalszym ciągu nie zaproponowali również stworzenia centralnej bazy umów, jak ma to miejsce w Czechach i na Słowacji. Rozproszone na stronach Biuletynów Informacji Publicznej poszczególnych podmiotów rejestry umów nie spowodują zmiany już występującej praktyki. Dopiero stworzenie centralnej bazy umów pozwoli na pełną realizację kontroli społecznej i właściwą ocenę prowadzenia gospodarki finansowej przez instytucje publiczne.

Wyrażamy również rozczarowanie brakiem określenia szczegółowych formatów danych w odniesieniu do informacji publikowanych w rejestrach umów, chociażby poprzez odesłanie do Krajowych Ram Interoperacyjności. Mamy nadzieję, że zostanie to poprawione w przesłanych, zgodnie z Regulaminem Sejmu, projektach aktów wykonawczych.

W przypadku terminu, o którym mowa w art 18 ust. 2 Projektu, wydaje się istotne aby dookreślić powody dla których podmioty zobowiązane mogą przedłużyć termin udzielenia odpowiedzi. Obecnie w u.d.i.p. oraz w Projekcie Ustawy mogą to czynić w sposób dowolny.

### **III.6 Przepisy karne**

Dotychczasowa praktyka wskazuje, że przepis karny zawarty w regulacji u.d.i.p. (art. 23), przekopiowany do Projektu Ustawy (art. 74), nie jest szeroko stosowany. Prokuratorzy odmawiają na ogół wszczęcia postępowań<sup>[12]</sup> a sankcji nie podlega brak publikowania informacji, mimo takiego obowiązku w Biuletynach Informacji Publicznej. Zachęcamy autorów Projektu Ustawy do analizy stanu faktycznego i podjęcia działań na rzecz urzeczywistnienia funkcjonowania tego przepisu.

Na pochwałę zasługuje wprowadzenie sankcji za brak prowadzenia i aktualizacji rejestrów umów (art. 75). Tym bardziej jednak uważamy, za błędne nałożenie takiego obowiązku na spółdzielnie mieszkaniowe, które często nie posiadają zasobów by rejestry w określonej w projekcie formie prowadzić.

### **III. 7 Pozostałe uwagi**

Zmian wymaga redakcja niektórych przepisów. Na przykład art. 7 Projektu stanowi, że "udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej, o którym mowa w art. 11, podlega informacja publiczna(...)" i następuje wymienienie konkretnych przykładów informacji. Następnie art. 11 ust. 3 projektu ogranicza tę materię poprzez stwierdzenie, że podmioty, o których mowa w art. 6 ust. 1 i 2, obowiązane są do udostępniania w BIP informacji publicznych, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1-3, pkt 4 lit. a tiret drugie, lit. d i e i pkt 5. Taki sposób regulacji wydaje się być ze sobą sprzeczny.

Dodatkowo, art. 21 ust. 3 odwołuje się w kontekście uzasadnienia odmowy udostępnienia informacji do art 7 pkt 2 i 3 jako przepisu odwołującego się do podmiotów, ze względu na których dobra, o których mowa wydano decyzję o odmowie udostępnienia informacji. Tymczasem art 7 dotyczy materii, która powinna zostać udostępniona w BIP.

### **IV. Proces stanowienia prawa**

Na problemy z przejrzystością procesu legislacyjnego środowisko organizacji i ekspertów zajmujących się tą tematyką zwraca uwagę od dawna. Z uwagi na brak uwzględnienia naszych uwag przez autorów raportu, ponownie zachęcamy do lektury raportów i postulatów Obywatelskiego Forum Legislacji<sup>[13]</sup>.

W raporcie opisującym praktykę procesu legislacyjnego w pierwszym roku kadencji 2015-2019 wskazano m.in. na następujące problemy:

1. W skali roku (porównując z kadencją 2011-2015) największą różnicę stanowi ilość ustaw, które były zgłaszane jako ustawy poselskie przez kluby stanowiące zaplecze rządowe. 40% ustaw uchwalonych przez Sejm obecnej (VIII) kadencji stanowiły projekty posłów partii rządzącej. W poprzednich dwóch Sejmach było to 15% i 13%. Projekty poselskie nie przechodzą procesu uzgodnień międzyresortowych, konsultacji społecznych i publicznych oraz pełnego opiniowania. Nie podlegają też procedurze Oceny Skutków Regulacji. Obarczone są więc ryzykiem wystąpienia większej ilości błędów.
2. W pierwszych trzech kwartałach pracy rządu i Sejmu obecnej kadencji wielokrotnie, czasem bez stosownego uzasadnienia projekty ustaw procedowano w trybie odrębnym, a w parlamencie stosowano nadzwyczajne skracanie terminów. W czwartym kwartale zauważono inną niepokojącą tendencję. Przynajmniej trzy projekty ustaw - formalnie tworzone w zwykłym trybie - w praktyce tworzone były z pominięciem tak ważnych etapów jak przeprowadzenie konsultacji publicznych a nawet uzgodnień międzyresortowych. Projektów tych nie można odnaleźć na stronach Rządowego Centrum Legislacji ani stronach BIP tworzących je ministerstw. Zbyt szybka praca nad projektami aktów prawnych oraz ograniczanie wagi konsultacji publicznych skutkuje koniecznością częstego i awaryjnego nowelizowania prawa.
3. 1 czerwca 2016 r. rząd zmienił Regulamin pracy Rady Ministrów. Zrezygowano z zasady tworzenia ustaw na podstawie założeń, ale pozostawiono taką możliwość. Analiza portalu [legislacja.gov.pl](http://legislacja.gov.pl) pozwala na wyciągnięcie wniosku, że z takiej możliwości się nie korzysta, czego dowodem jest również sposób prac nad projektem ustawy o jawności życia publicznego. Tym samym zubożono prace diagnostyczne i analityczne nad projektami aktów prawnych. Zlikwidowano też jeden etap konsultacji publicznych i społecznych oraz opiniowania.
4. Ministerstwa nie przykładają należytej wagi do konsultacji publicznych. Ogranicza się czas ich trwania. Kontynuowana jest praktyka - znana z lat ubiegłych - nieudzielania odpowiedzi na otrzymane uwagi. Większość „Raportów z konsultacji” nie spełnia wymogów zawartych w Regulaminie pracy Rady Ministrów. Nie propaguje się możliwości przekazania uwag za pomocą platformy elektronicznej.
5. Informacje o konsultacjach prowadzonych w Sejmie są często publicznie niedostępne, z reguły nie wiadomo kto jest uczestnikiem konsultacji, do kogo przesłano zaproszenie do udziału w konsultacjach, w jaki sposób i do kogo uczestnicy konsultacji mają przesyłać swoje opinie. Nie ma również jednolitej praktyki publikowania opinii przedstawionych w ramach konsultacji.

Nie mamy poczucia, że Projekt Ustawy odpowiada na którykolwiek z problemów i stanowi raczej powtórzenie tego, co zostało już uregulowane w innych aktach. W naszej ocenie propozycje w tym zakresie nie poprawiają przejrzystości procesu stanowienia prawa, a nawet w niektórych elementach obniżają dotychczasowy standard.

#### **IV. 1 Wykazy prac legislacyjnych**

Tę kwestię reguluje obecnie ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. 2005 nr 169 poz. 1414 ze zm.). Zgodnie z jej przepisami, istnieje obowiązek prowadzenia wykazów rządowych prac legislacyjnych, czyli założeń projektów ustaw, projektów ustaw oraz projektów rozporządzeń. W wykazie umieszcza się informacje o tym czego będzie dotyczyć ustawa, kiedy będzie przygotowana i kto odpowiada za prowadzenie nad nią prac. Warto zwrócić uwagę, że mimo takiej zasady, w przypadku projektu ustawy o **jawności życia publicznego**, skorzystano z wyjątku dopuszczającego możliwość opracowania projektu bez umieszczania go w wykazie. Obrazuje to, że mimo istnienia dotychczasowego obowiązku, organy państwa i tak go nie realizują. Postulujemy o wskazanie wprost obowiązku umieszczania informacji o projektach w wykazie.

Zawarte w Projekcie Ustawy propozycje rozszerzają obowiązek prowadzenia wykazów prac legislacyjnych o Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu. Jest to o tyle problematyczne, że osoby pełniące te funkcje nie mają inicjatywy ustawodawczej i nie prowadzą własnych prac legislacyjnych. Nie mogą nawet wiedzieć, że klub parlamentarny lub poselski, czy grupa posłów prowadzi prace nad projektem, który następnie oficjalnie do Marszałka zgłosi. Ustawa milczy na temat tego, jak miałyby to wyglądać. Prawdopodobnie nie będzie się to w praktyce różnić od obecnego układu publikowania informacji na stronach Sejmu - w zakładkach "wniesione projekty" oraz w przypadku tych projektów, którym nadano numeru druków - "proces legislacyjny". W dalszym ciągu niezrozumiałe jest aby Marszałek Sejmu lub Senatu ujmowali w prowadzonych przez nich wykazach „projekty założeń projektów ustaw”. Taki dokument nie występuje bowiem w parlamentarnym procesie legislacyjnym.

Dodatkowo, będzie istniał obowiązek prowadzenia wykazów prac legislacyjnych organów stanowiących jednostki samorządu terytorialnego (czyli rad) w zakresie projektów uchwał. To również pozostaje problematyczną kwestią, ponieważ dużo projektów uchwał przygotowywanych jest przez organ wykonawczy (czyli np. burmistrza) i rada nie będzie również wiedziała o tym fakcie. Wykaz będzie zatem niepełny.

Nie przedstawiono w dalszym ciągu informacji w jaki sposób w wykazie można uwzględniać poprawki do projektu, skoro sam projekt się w nim jeszcze nie znajduje. Miejscem na wskazanie poprawek jest projekt publikowany na stronach RCL.

#### **IV. 2 Konsultacje publiczne projektów aktów prawnych**

Cieszy, zrealizowany postulat organizacji i ekspertów, aby przepisy dotyczące konsultacji aktów prawnych znalazły się w akcie rangi ustawowej<sup>[14]</sup>. Obecnie reguluje to Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 roku Regulamin pracy Rady Ministrów (z późn. zm.) czyli akt nie mający mocy powszechnie obowiązującej. Realizacja tego postulatu przez autorów Projektu Ustawy pozostawia jednak wiele do życzenia. Art. 27 Projektu Ustawy powtarza to, co znajduje się w § 36. 1 powołanej uchwały, ale nie wskazuje, w przeciwieństwie do treści uchwały, terminów na

składanie uwag. Uchwała (§129) mówi o 21-dniowym terminie, który w wyjątkowych okolicznościach może ulec skróceniu.

Niezrozumiałe jest powtórzenie możliwości przeprowadzenia konsultacji publicznych w dwóch jednostkach redakcyjnych, t.j. w art. 27 ust. 1 i art 27 ust. 2 w kontekście konsultacji projektów uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego.

Za naganne uznajemy dopuszczenie do przyjęcia za ogłoszenie informacji publicznych poprzez publikację w BIP przez organy inne niż jednostki samorządu terytorialnego (art. 27 ust. 3 Projektu). Rządowy proces legislacyjny prowadzony być powinien wyłącznie na stronach RCL

Regulowana kwestia nie zostanie zatem rozwiązana, tym bardziej, że Projekt Ustawy nie wprowadza obowiązku przeprowadzenia konsultacji, a jedynie dopuszcza taką możliwość. Problemem pozostaje zatem brak obligatoryjności prowadzenia konsultacji publicznych oraz brak sankcji za sposób ich przeprowadzenia. W dalszym ciągu podmioty uprawnione do prowadzenia prac legislacyjnych mają pozostawioną pełną swobodę działań, kosztem udziału obywateli w procesie stanowienia prawa.

Z aprobatą odnosimy się do tego, że przepis zawiera sugestię (niestety tylko tyle), aby konsultacje prowadziły również jednostki samorządu terytorialnego, choć jest to już regulowane w większości przypadków na poziomie ustrojowych dokumentów jednostek samorządu terytorialnego.

Poprawę wymaga sformułowany w art 28 ust. 3 projektu przepis dopuszczający możliwość odwołania wysłuchania jeżeli ze względów lokalowych lub technicznych, w szczególności ze względu na liczbę osób chętnych do wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym, nie jest możliwe zorganizowanie wysłuchania publicznego. Powinno zostać wyraźnie określone, że dotyczy to wyłącznie przypadków, w których liczba osób przekracza warunki lokalowe. Innymi słowy, tylko w tych wypadkach gdy jest ona za duża. Przepis, tak jak go sformułowali autorzy dopuszcza bowiem odwołanie wysłuchania również z uwagi na małą liczbę uczestników.

W art. 29 ust. 1 pkt 2 należy również wskazać na obowiązek publikacji przekazanych załączników.

#### **IV. 4 Brak odpowiedzi na rzeczywiste problemy. Nieznani autorzy projektów.**

Aktualne pozostają uwagi złożone do projektu z dnia 23 października 2017 r. Wskazanie w wykazie imienia i nazwiska osoby opracowującej projekt nie dotyczy w żadnym stopniu informacji o pozostałych osobach nad nim pracujących, jak i tych, którzy zaproponowali uwzględnione poprawki. Ponownie zwracamy uwagę, że informacje takie powinny znaleźć się na stronach RCL, a nie w wykazie, jak częściowo przyjęto to art 25 ust. 2 pkt 4 Projektu.

Autorzy Projektu Ustawy tylko częściowo zajęli się problemem anonimowości osób, które opracowują projekty aktów normatywnych. Chodzi o tzw. ślad legislacyjny, czyli kto konkretnie (jaki urzędnik, a nie tylko osoba nadzorująca proces legislacyjny) opracował dany przepis, czy w trakcie prac dokonał zmiany jego treści. Nie dowiemy się zatem kto jest faktycznym autorem przepisów, które będą nas po uchwaleniu obowiązywać. Ślad legislacyjny to również sprawdzający się w instytucjach EU mechanizm śledzenia wpływu lobbystów na przebieg procesu legislacyjnego<sup>[15]</sup>. Przedstawione w kolejnym rozdziale Projektu Ustawy narzędzia kontroli lobbingu, pozbawione tego mechanizmu, nie wnoszą nic do przejrzystości procesu stanowienia prawa. Brak tego elementu to zmarnowana szansa na wzrost przejrzystości procesu legislacyjnego.

Autorzy Projektu Ustawy nie odpowiedzieli również na problemy związane z tzw. by-passowaniem projektów ustaw. Rzeczywisti autorzy projektów ustaw pracujący w poszczególnych resortach pozostają nieznani. Nieprzejrzysty pozostaje zatem proces opracowywania projektów tych ustaw, które, choć opracowane przez organy wykonawcze zgłaszane są jako projekty poselskie. Pozostawia się zatem szerokie pole do nadużyć, w tym do występowania zjawisk korupcyjnych w procesie stanowienia prawa.

Dużym wyzwaniem dla autorów Projektu Ustawy pozostaje możliwość rażącego obchodzenia prawa dotyczącego procesu legislacyjnego m.in. w kontekście działań Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Posła Jarosława Kaczyńskiego. Jak wynika z informacji przekazanych przez Kancelarię Prezydenta, proces legislacyjny w niej prowadzony odbywa się poza jakimkolwiek trybem<sup>[16]</sup>. Pilna wydaje się potrzeba uregulowania podobnych wypadków.

## **V. Zasady i tryb prowadzenia lobbingu w pracach nad projektami aktów normatywnych i dokumentów rządowych**

Z uwagi na brak wprowadzenia postulowanych zmian aktualne pozostają również uwagi dotyczące tego rozdziału. Proponowana w Projekcie Ustawy regulacja lobbingu nie czyni go bardziej przejrzystym. Proponowane regulacje wymierzone są jedynie w zapewnienie większej przejrzystości osób i organizacji biorących udział w procesie stanowienia prawa, nie zaprojektowano jednak żadnych mechanizmów pozwalających na zbadanie wpływu lobbystów i innych podmiotów na treść konkretnego projektu. Rozdział ten wymaga zdecydowanie wprowadzenia poprawek, aby przynajmniej częściowo zagwarantować przejrzystość procesu legislacyjnego.

Projekt w obecnym kształcie spycha proces stanowienia prawa poza urzędy. To prawda, że kwestia lobbingu w procesie stanowienia prawa powinna być od nowa uregulowana. Przepisy obowiązującej ustawy w tym obszarze pozostawiają wiele do życzenia. Propozycja nowych przepisów tylko te

problemy pogłębia. Aktualne pozostają problemy<sup>[17]</sup>, które sformułowano w stosunku do obowiązującej ustawy.

### **V.1 Niejasna definicja lobbingu**

Niejasna pozostaje treść definicji lobbingu. Nie dokonano zmian w najbardziej budzącym wątpliwości zakresie definicji, pozwalającej definiować jako lobbing w zasadzie każdy rodzaj pośredniej i bezpośredniej interakcji z władzami.

Zgodnie z art. 2 ust. pkt 6 Projektu Ustawy lobbing to *“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.”*

Wszyscy, którzy dyskutują, analizują czy opisują działania władz stają się *de facto* lobbystami. Tak skonstruowana definicja oznacza, że każda wypowiedź na temat tworzonego prawa czyni z wypowiadającego, czy opisującego lobbystę. To poważne zagrożenie dla określonej w art. 54 Konstytucji RP wolności wypowiedzi.

### **V.2 Lobbing w procesie stanowienia prawa**

Obowiązek spełnienia konkretnych obowiązków przez podmioty określone jako lobbysci następuje w momencie chęci udziału w konkretnym procesie legislacyjnym. Zgodnie z art. 30 ust. 1 Projektu Ustawy wymaga zgłoszenia: *“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.”*

Nie jest zrozumiałe w jakim zakresie regulacji lobbingu zawartej w Projekcie Ustawy podlegać będzie opracowywanie sprawozdania rządu. Nie wyjaśniono również dlaczego przepisami nie są objęte akty prawne opracowywane przez Prezydenta RP. Nie określono również nowych obowiązków sprawozdawczych, pomijając włączenie już tych istniejących w stosunku do lobbystów zawodowych. Bez odpowiedzi autorów Projektu Ustawy pozostaje pytanie dlaczego urzędnicy nie mają obowiązku rejestrować każdego spotkania dotyczącego konkretnego projektu. To ogromne pole do nadużyć, czego przykładem jest pozbawiony przejrzystości proces stanowienia prezydenckich projektów ustaw o Sądzie Najwyższym i Krajowej Radzie Sądownictwa.

Projekt Ustawy przewiduje również rażące zróżnicowanie obowiązków różnych podmiotów biorących udział w procesie legislacyjnym. W przypadku stowarzyszeń, fundacji, organizacji pracodawców lub



innej organizacji społecznej i zawodowej, w tym organizacji pożytku publicznego muszą one m.in. podać w zgłoszeniu od kogo w ciągu roku otrzymywały środki (art 30 ust. 6 pkt 1) niezależnie od tego, czy była to osoba fizyczna czy inny podmiot. Nie jest jednocześnie określone, w jakim zakresie udostępniać dane osób fizycznych. Rodzi to poważne wątpliwości co do zgodności regulacji z art. 47 Konstytucji RP.

Warto również zwrócić uwagę, że Projekt Ustawy zakłada żądanie podania numeru NIP grantodawcy. Numer NIP jest nazwą funkcjonującą jedynie w stosunku do podmiotów zarejestrowanych w Polsce<sup>[18]</sup>. Sformułowanie tego przepisu w ten sposób rodzi ryzyko wykluczenia z udziału w procesie legislacyjnym tych podmiotów, które otrzymały środki z zagranicy na swoją działalność (w tym z instytucji UE). Stanowi to kolejny przykład ryzyka dyskryminacji wybranych podmiotów.

Kolejną przeszkodę stanowi, sformułowany w art. 30 ust. 9 obowiązek aktualizowania danych w ciągu 14 dni. W przypadku wielu organizacji będzie to oznaczało w zasadzie codzienne aktualizowanie zgłoszenia. Z tego powodu uważamy, że lepszym pomysłem jest stworzenie rejestru na wzór Rejestru Przejrzystości prowadzonego przez instytucje europejskie i określenie obowiązku corocznej aktualizacji danych.

Natomiast osoba, która chciałaby samodzielnie wziąć udział w procesie legislacyjnym musi podać źródła dochodów za ostatnie 2 lata. Nie znajdujemy uzasadnienia, dla którego należy podać informacje za tak długi okres. Aktualne pozostają uwagi odnośnie ryzyka naruszenia prawa do prywatności przy określaniu danych osób prywatnych stanowiących źródło dochodów osoby podejmującej działalność lobbingsową. Uwagi dotyczące konieczności szybkiej aktualizacji danych w oświadczeniu, które zostały wskazane wyżej, pozostają aktualne i w tym przypadku.

Uderza w tym kontekście brak podobnych obowiązków dla przedsiębiorców niebędących zawodowymi lobbystami. Autorów Projektu Ustawy zdają się nie interesować powiązania kapitałowe i osobowe między przedstawicielami biznesu biorącymi udział w procesie legislacyjnym. To poważny błąd mogący doprowadzić do naruszenia konkurencyjności oraz nadmiernym wpływom kapitału zagranicznego na normy prawne obowiązujące w Polsce.

Przedstawione propozycje utrudniają lub wręcz uniemożliwiają organizacjom i osobom indywidualnym udział w procesie stanowienia prawa, przy czym te przeszkody nie są aktualne w odniesieniu do przedsiębiorców. Mimo, że w przypadku gdy ogłoszone zostały konsultacje publiczne każdy może zgłaszać uwagi bez konieczności kierowania formalnych zgłoszeń, niedookreślenie obowiązku przeprowadzenia konsultacji spowoduje niższe zainteresowanie pracami legislacyjnymi ze strony obywateli i organizacji społecznych.

W tym kontekście warto zauważyć, że autorzy projektu powtórzyli identyczną normę w art. 30 ust 2 oraz 31 Projektu Ustawy co jest zapewne niezamierzonym, ale istotnym z uwagi na zasady techniki prawodawczej błędem.

## **VI. Środki unikania konfliktu interesów przez osoby pełniące funkcje publiczne**

W rozdziale 7 Projektu Ustawy zatytułowanym “Środki unikania konfliktu interesów przez osoby pełniące funkcje publiczne” zawarto wiele dobrych rozwiązań, sprowadzających się przede wszystkim do zebrania różnych przepisów do jednego aktu.

Wątpliwości budzi jednak zastosowanie ograniczeń, o których mowa w art. 40 pkt 22 Projektu Ustawy w stosunku do osoby wykonującej zawód egzaminatora w zakresie uprawnień do kierowania pojazdami. Nie będzie konfliktem interesów jeżeli osoba ta będzie prowadziła działalność polegającą na doszkalaniu kierowców, którzy już posiadają ważne prawo jazdy.

Doceniamy intencje zmian w art. 45 Projektu Ustawy odnoszące się do wprowadzenia zasady jawności decyzji wydanej przez Komisję. Jednakże, wobec tego, że wprowadzono w art. 8 ust 2 pkt 2 lit. a Projektu ograniczenie ze względu na dane osobowe, decyzja taka nie będzie mogła ich zawierać, a więc będzie to jawność pozorna.

## **VII. Oświadczenia majątkowe**

Co do zasady popieramy kierunek zmian polegający na zaproponowaniu jednolitego formularza oświadczenia majątkowego i ujednoczenia przepisów dotyczących oświadczeń majątkowych. Nasze wątpliwości wywołują jednak dwie propozycje zawarte w rozdziale 8 regulującym kwestię oświadczeń majątkowych.

### **VII.1 Zbyt szerokie grono objęte obowiązkiem składania i ujawniania oświadczeń.**

Po pierwsze, obawiamy się, że tak drastyczne zwiększenie grup objętych obowiązkiem składania oświadczeń majątkowych spowoduje efekt tzw. *data washing*, czyli zalewu danych, na skutek którego łatwo będzie pominąć, tak w procesie kontroli instytucjonalnej, jak i społecznej informacje o osobach mających rzeczywisty wpływ na funkcjonowanie instytucji i jednocześnie mogących być narażonych na pokusy korupcyjne. Objęcie obowiązkiem np. wszystkich pracowników sądów - również tych, którzy nie mają żadnego wpływu na rozstrzygane decyzje zaspokoi co najwyżej ciekawość osób postronnych, ale nie wpłynie w żadnym stopniu na poprawę prewencji korupcji. Możliwość ingerowania w prywatność jednostek musi uwzględniać wytyczne wynikające z art. 51 ust. 2 Konstytucji RP. Warto wskazać, że np. w przypadku pracowników ABW wyłączony tych, którzy pełnią czynności wyłącznie usługowe. Należy identycznie postąpić również w przypadku pracowników sądów i policji.

Zwracamy uwagę, że konwencje i standardy międzynarodowe wskazują, że oświadczenia powinny składać osoby posiadające możliwość podejmowania decyzji, a niekoniecznie wszyscy pracownicy instytucji publicznych<sup>[19]</sup>. Przy przyjęciu tak szerokiego kręgu osób, rozważenia wymaga ograniczenie projektowanego obowiązku ujawniania wszystkich oświadczeń majątkowych, np. w przypadku osób zewnętrznych biorących udział w opracowaniu SIWZ.

## **VII. 2 Brak obowiązku wypełniania oświadczeń w sposób elektroniczny**

Istotnym mankamentem Projektu Ustawy jest brak obowiązku wypełniania formularzy oświadczeń w sposób elektroniczny. Zwracamy uwagę, że po przyjęciu Projektu Ustawy liczba osób zobowiązanych do złożenia oświadczeń wzrośnie do prawie 1 miliona obywateli i obywaterek. Biorąc pod uwagę, że Centralne Biuro Antykorupcyjne dokonuje rocznie niewiele ponad 600 kontroli oświadczeń<sup>[20]</sup>, a zwiększone zostaną również obciążenia osób odpowiedzialnych za kontrolę w miejscu pracy, nie jest możliwe dokładne sprawdzenie nawet 1% składanych oświadczeń rocznie. Umożliwiłoby to jedynie wprowadzenie obowiązku wypełniania oświadczeń elektronicznie. Zwracamy uwagę, że taki obowiązek przedstawili autorzy opracowanego w 2014 roku projektu ustawy o oświadczeniach o stanie majątkowym osób pełniących funkcje publiczne<sup>[21]</sup>. W Sejmie znajduje się również petycja Fundacji postulująca to rozwiązanie<sup>[22]</sup>. Dziwi więc, że mimo nieustannego rozwoju cyfrowej technologii, autorzy konsultowanego obecnie Projektu Ustawy z takiego obowiązku zrezygnowali.

Autorzy Projektu Ustawy pominęli również inny aspekt faktycznie wzmocniający rolę kontroli oświadczeń majątkowych, nie decydując się na stworzenie centralnej bazy oświadczeń. Takie bazy funkcjonują np. w Kosowie, Ukrainie, Gruzji, Słowenii i Łotwie<sup>[23]</sup>.

## **VIII. Sygnaliści**

Z aprobatą odnosimy się do wprowadzenia definicji "sygnalisty" w art. 2 ust. 1 pkt 14 Projektu Ustawy, jednak zwracamy uwagę na ograniczony charakter utworzonej definicji, który zdaje się być sprzeczny z międzynarodowymi standardami oraz ideą sygnalizmu.

Niezależnie od ponowionych niżej uwag ze zdziwieniem przyjęliśmy możliwość objęcia statusem sygnalistów również pracodawców. Nie dość, że stoi to w wyraźnej sprzeczności z określoną w art. 2 ust. 1 pkt 15 Projektu definicją sygnalisty to zupełnie niezrozumiały, wobec statusu pracodawcy określonego w Kodeksie pracy, jest zastosowanie praktycznego aspektu ochrony takiej osoby przed zwolnieniem z pracy lub zmianie jej warunków o którym mowa w art. 68 ust. 1 Projektu.

### **VIII. 1 Zawężony zakres przedmiotowy i podmiotowy regulacji.**

Ochroną prawną dotyczącą sygnalistów powinien być objęty możliwie szeroki krąg osób, które z racji wykonywania pracy mogą posiadać wiedzę o nieprawidłowościach istotnych z punktu widzenia interesu społecznego zachodzących w danym podmiocie (zagrożenia dla środowiska,

bezpieczeństwa pracy, bezpieczeństwa publicznego, praw konsumentów, mobbingu i molestowania). W Projekcie Ustawy nie objęto ochroną całego katalogu działań sygnalisty, który może zgłaszać nadużycia gospodarcze lub takie, które powodują bezpośrednie zagrożenie życia i zdrowia (jak w przypadku fałszowania pomiarów poziomu metanu w kopalni Halemba, co spowodowało tragiczny w skutkach wypadek 21 listopada 2006 roku).

Zdecydowano się objąć ochroną tylko te osoby, które informują o wybranych przestępstwach korupcyjnych. Z niewiadomych względów autorzy Projektu Ustawy pominęli w tym zbiorze najbardziej popularne przestępstwo<sup>[24]</sup> korupcyjne określone w art. 271 § 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz.U. 1997 nr 88 poz. 553 ze zm.) polegające na fałszu intelektualnym, czyli poświadczeniu nieprawdy przez funkcjonariusza publicznego. Dlaczego osoba informująca o tym, że inspektor nadzoru budowlanego poświadczył nieprawdę dopuszczając zagrażający zdrowiu i życiu mieszkańców budynek do użytkowania nie będzie chroniona? Nie sposób znaleźć odpowiedzi na to pytanie w treści Projektu Ustawy.

W Projekcie Ustawy nie wskazano także na potrzebę występowania sygnalisty w dobrej wierze. Z uwagi na konstrukcję zaproponowanych przepisów, osoba działając w złej wierze nie poniesie konsekwencji swoich działań. Z drugiej strony, osoba działająca w dobrej wierze, nie jest chroniona przed działaniami odwetowymi na drodze cywilno-prawnej.

Kolejnym błędem proponowanej regulacji zawartej w Projekcie Ustawy jest brak obowiązku opracowania wewnętrznych regulacji chroniących sygnalistów w miejscu pracy (który to obowiązek funkcjonuje w ustawach obowiązujących w innych państwach). Nie satysfakcjonuje zmiana art. 72 ust. 2 pkt 7, gdyż procedury mają obejmować wyłącznie zgłaszanie przestępstw o charakterze korupcyjnych. Przyjęte w Projekcie Ustawy rozwiązanie sprowadza się wyłącznie do współpracy z wymiarem sprawiedliwości, co wyklucza ochronę przed ogromną ilością nadużyć mogących pojawić się w sektorze prywatnym i publicznym godzących w interes publiczny.

### **VIII.2 Iluzoryczna ochrona sygnalistów.**

Zawarta w Projekcie Ustawy regulacja dotycząca ochrony sygnalistów nie jest wystarczająca. W najlepszym razie wdrożenie zaproponowanych przepisów w tym obszarze spowoduje, że sytuacja związana z poziomem przestępczości korupcyjnej nie ulegnie zmianie, a sygnaliści nie będą w pełni chronieni przed działaniami odwetowymi na gruncie odpowiedzialności cywilnej.

W Projekcie Ustawy nie przewidziano możliwości złożenia zażalenia na postanowienie prokuratora przez pracodawcę/przedsiębiorcę - czyli osobę wobec której sygnalista sformułował "zarzuty", co przy braku określenia "dobrej wiary" sygnalisty budzi poważne wątpliwości. Pracodawca, z uwagi na to, że postanowienie prokuratora odnosi skutek w postaci niemożności rozwiązania umowy z sygnalistą jest osobą bezpośrednio zainteresowaną postanowieniem prokuratora. Po zmianach w art 66 ust. 4

Projektowi Ustawy taką kompetencje będą miały tylko podmioty o których mowa w art 66 ust. 2 Projektu.

Sytuacja sygnalisty zgodnie z projektowanymi przepisami jest uzależniona wyłącznie od stanowiska prokuratora. Na podstawie art. 66 ust. 1 Projektu Ustawy, Prokurator może postanowieniem nadać status sygnalisty zgłaszającemu wiarygodne informacje o podejrzeniu popełnienia przestępstw, ale z drugiej strony na mocy art 65 ust. 6 Projektu Ustawy *“prokurator uchyla postanowienie o nadaniu statusu sygnalisty, jeżeli informacje, o których mowa w ust. 1, nie umożliwiły wszczęcia postępowania przygotowawczego w sprawach, których dotyczyły”*. Taki mechanizm powoduje możliwość ewentualnych nadużyć w kontekście nadawania statusu sygnalisty wyłącznie w celu nadziei na poprawienie statystyk lub wyłącznie w celu przeprowadzenia postępowania w stosunku do konkretnego pracodawcy, którego celem jest wykrycie innych przestępstw. Z drugiej strony uzależnia się ochronę sygnalistów od wielu czynników niezależnych od nich samych, a związanych np. z kompetencjami konkretnego prokuratora.

Autorzy Projektu Ustawy postanowili ograniczyć ochronę sygnalistów wyłącznie do utrzymania stosunku pracy/umownego lub niemożności wypowiedzenia jej warunków. Tymczasem możliwość działań odwetowych ze strony pracodawcy jest dużo większa i może polegać np. na braku promocji, pominięciu w przyznaniu nagród, czy skierowaniu na specjalistyczne szkolenia.

Zachęcamy autorów Projektu Ustawy do analizy aktów prawnych regulujących ten obszar w innych państwach<sup>[25]</sup> oraz skorzystania z tych wzorców dla przedstawienia poprawnej propozycji regulacji ochrony sygnalistów.

## **IX. Przeciwdziałanie praktykom korupcyjnym**

Propozycje rozwinięte w rozdziale 10 Projektu Ustawy uznajemy za idące w dobrym kierunku, przy czym wymagają one dalszego dopracowania.

### **IX. 1 Nieproporcjonalność sankcji**

Ze względu na brak precyzji w określeniu treści wewnętrznych procedur antykorupcyjnych (i brak deklaracji opracowania ogólnych wytycznych), przewidziane w Projekcie Ustawy sankcje są nieproporcjonalne i godzą w pewność obrotu prawnego. Autorzy Projektu Ustawy nakładają w ramach proponowanego art. 87 ust. 1 możliwość poniesienia konsekwencji przez przedsiębiorców również w przypadkach, gdy przestępstwo korupcyjne określone w art. 72 ust. 1 Projektu Ustawy nie miało związku z procedurami antykorupcyjnymi, tzn. gdy nie wykazano, że przedsiębiorca był świadomy, że osoba, która ma postawione zarzuty powoływała się na działanie w jego imieniu.

Z tego powodu uważamy, że etap postawienia zarzutów jest zbyt wczesny. Powinno się rozważyć taką możliwość dopiero od etapie sformułowania aktu oskarżenia.

Proponowana regulacja ma w tym kontekście negatywne oddziaływanie również w zakresie wykluczenia przedsiębiorcy z procesu zamówień publicznych. Zgodnie z art. 88 ust. 1 Projektu, Ustawy przedsiębiorca, któremu wymierzono karę o której mowa art. 87 ust. 1 Projektu Ustawy przez okres 5 lat od daty uprawomocnienia się orzeczenia o wymierzeniu tej kary nie może ubiegać się o uzyskanie zamówienia publicznego. Ten przepis wydaje się niezgodny z art. 57 dyrektywy 2014/24/UE oraz wytycznymi Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej przedstawionymi m.in. w wyroku C-213/07.

Przewidziane sankcje dla przedsiębiorców są nieproporcjonalne porównując je z tymi przewidzianymi w art 90 ust. 1 Projektu Ustawy mających zastosowanie przypadku instytucji publicznych, poprzez ograniczenie się do nieokreślonej co do wysokości w przepisach szczegółowych, grzywny dla kierownika danej jednostki. Zaproponowane przepisy uderzają w sposób nieproporcjonalny w przedsiębiorców przy jednoczesnym pozostawieniu łagodnej regulacji przewidzianej dla instytucji publicznych.

## **X. Zmiany przepisach**

### **X.2 Pozostałe uwagi**

Zwracamy również uwagę, że w niniejszym rozdziale pominięto konieczność zmiany art. 3a ustawy z dnia 26 stycznia 1984 roku Prawo prasowe (Dz.U. 1984 nr 5 poz. 24 ze zm.), który odwołuje się do u.d.i.p. Podobnie rzecz się ma w przypadku art. 28 ust. 8 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2006 nr 227 poz. 1658 ze zm.).

Pominięto również konieczne zmiany w art. 4a ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie

## **XI. Dodatkowe propozycje do umieszczenia w projekcie**

Istotną barierą w przejrzystości życia publicznego jest, w przypadku tajemnicy bankowej i tajemnicy skarbowej traktowanie instytucji publicznych zaliczonych do grona jednostek sektora finansów publicznych oraz spółek komunalnych i Skarbu Państwa identycznie jak pozostałych klientów i podatników.

Zmiany wymaga odpowiednio art. 104 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe oraz art. 293.§ 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa w zakresie w jakim obydwie tajemnice dotyczą podmiotów publicznych.

## **XII. Podsumowanie**

Projekt Ustawy, wbrew swojej nazwie, w dalszym ciągu, mimo kilku pozytywnych zmian nie rozszerza poziomu jawności życia publicznego. W sposób istotny ogranicza prawa obywateli i zwiększa za to

poziom naruszeń prawa do prywatności i swobody działalności gospodarczej oraz wprowadza przeciwnie skuteczne mechanizmy walki z korupcją.

Sporządzili dla Fundacji ePaństwo:

Krzysztof Izdebski, Magdalena Siwanowicz

---

<sup>[1]</sup>Ustawa z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej Dz.U. 2001 nr 112 poz. 1198 ze zm., ustawa z dnia 7 lipca 2005 roku o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa Dz.U. 2005 nr 169 poz. 1414 ze zm. oraz ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne Dz.U. 1997 nr 106 poz. 679 ze zm;

<sup>[2]</sup> <http://docplayer.pl/45551458-Miedzynarodowe-standardy-jawnosci.html> [dostęp: 2 listopada 2017 roku];

<sup>[3]</sup> [http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruku/2094/\\$file/2094.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruku/2094/$file/2094.pdf) [dostęp: 2 listopada 2017 roku];

<sup>[4]</sup>K. Światała, "Konstytucyjne prawo dostępu do informacji publicznej w kontekście rozwoju społeczeństwa informacyjnego, gospodarki opartej na wiedzy i technologii informacyjno – komunikacyjnych" [w:] Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego, nr 1(3)/2012, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w pierwszych dekadach XXI wieku wobec wyzwań politycznych, gospodarczych, technologicznych i społecznych, S. Biernat (red.), Warszawa 2013;

<sup>[5]</sup> por. G. Sibiga, glosa do wyroku SN z 8 listopada 2012 r., I CSK 190/12, Monitor Prawniczy 2013/8/59-62.

<sup>[6]</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 marca 2013 r. o sygn. akt I OSK 2872/12)

<sup>[7]</sup> P. Winczorek. Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku. Liber. Warszawa 2008. Wydanie 2. s. 114

<sup>[8]</sup> G. Sibiga. Ujawnienie imion i nazwisk osób zawierających umowy cywilnoprawne z jednostką samorządu terytorialnego – glosa do wyroku SN z 8.11.2012 r., I CSK 190/12 w Monitorze Prawniczym nr 8/2013

<sup>[9]</sup> Wyrok NSA z dnia 4 lutego 2015 r. o sygn. akt I OSK 531/14. Podobnie również Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 4 września 2013 r. o sygn. akt II SA/Gd 447/13; wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 maja 2013 r. o sygn. akt II SAB/Kr 36/13; wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 listopada 2012 r. o sygn. akt II SA/Wa 1532/12; wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 lipca 2013 r. o sygn. akt II SA/Kr 395/13; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 4 września 2013 r. o sygn. akt II SA/Gd 447/13,

<sup>[10]</sup> Wyrok Sądu Najwyższego - Izba Cywilna z dnia 28 kwietnia 2004 r. o sygn. akt III CK 442/02

<sup>[11]</sup> Wyrok Sądu Najwyższego - Izba Cywilna z dnia 28 kwietnia 2004 r. o sygn. akt III CK 442/02

<sup>[12]</sup> <https://informacjapubliczna.org/wp-content/uploads/Analiza-przepis%C3%B3w-karnych.pdf>

[dostęp: 3 listopada 2017 roku];

<sup>[13]</sup>

[http://www.batory.org.pl/programy\\_operacyjne/przeciw\\_korupcji/przejrzystosc\\_w\\_procesie\\_stanowienia\\_prawa\\_1](http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/przejrzystosc_w_procesie_stanowienia_prawa_1)

[dostęp: 3 listopada 2017 roku];

<sup>[14]</sup>Kancelaria Prezydenta RP "Zielona Księga - system stanowienia prawa w Polsce"

[www.prezydent.pl/download/gfx/.../system\\_stanowienia\\_prawa\\_zielonaksiega.pdf](http://www.prezydent.pl/download/gfx/.../system_stanowienia_prawa_zielonaksiega.pdf) [dostęp: 2 listopada 2017];

<sup>[15]</sup> <https://transparency.eu/wp-content/uploads/2016/09/Transparency-05-small-text-web-1.pdf>

[dostęp: 3 listopada 2017 roku];

<sup>[16]</sup> <http://epf.org.pl/pl/2017/11/02/dzika-reprywatyz...u-legislacyjnego/> [dostęp: 3 listopada 2017 roku];

<sup>[17]</sup> M. Wiszowaty Ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (<http://www.konstytuty.pl/wp-content/uploads/ps76.41-71.pdf>)

<sup>[18]</sup> Ustawa z dnia 13 października 1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników (Dz.U. 1995 nr 142 poz. 702 ze zm.)

<sup>[19]</sup> OECD, Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption (<http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/47489446.pdf>) [dostęp: 3 listopada 2017 roku];

<sup>[20]</sup> Informacja o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego w 2016 roku;

<sup>[21]</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/230491/230494/230495/dokument120061.pdf>

<sup>[22]</sup> <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=PETYCJA&NrPetycji=BKSP-145-203/17>

<sup>[23]</sup> <http://assetdeclarations.transparencee.org/the-report>

<sup>[24]</sup> Centralne Biuro Antykorupcyjne. Mapa Korupcji 2015.

[https://cba.gov.pl/ftp/pdf/Mapa\\_Korupcji\\_2015\\_21.12.2016.pdf](https://cba.gov.pl/ftp/pdf/Mapa_Korupcji_2015_21.12.2016.pdf)

<sup>[25]</sup> np. w A. Wojciechowska-Nowak. Założenia do ustawy o ochronie osób sygnalizujących nieprawidłowości w środowisku zawodowym. Jak polski ustawodawca może czerpać z doświadczeń państw obcych? Fundacja im. Stefana Batorego, 2012;