



Warszawa, 3 listopada 2017 r.

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

Ustawa o jawności życia publicznego dotyka wielu obszarów, spośród których jedynie część leży w obszarze zainteresowania Fundacji Panoptykon. Mimo to, z racji na krótki termin do przygotowania stanowisk, Fundacja zastrzega, że poniższe uwagi nie dotyczą wszystkich ważnych z naszej perspektywy obszarów. Wynika to z przeznaczenia przez projektodawców niewystarczającej ilości czasu na przygotowanie analizy do tak wieloaspektowej i rozległej regulacji.

W ocenie Fundacji Panoptykon, której statutową misją jest ochrona praw człowieka w kontekście społeczeństwa nadzorowanego, najważniejsze problemy wynikającego z projektu ustawy o jawności życia publicznego (**dalej: projekt**) wiążą się z niebezpiecznym dla prawa do prywatności poszerzeniem zakresu informacji, jakie opinia publiczna może uzyskać na temat obywateli. Zagrożenia te wiążą się z jawnością oświadczeń o stanie majątkowym oraz ograniczeniem możliwości odmowy udostępnienia informacji publicznej ze względu na prywatność w zakresie dotyczącym postępowań administracyjnych. Zarzuty te rozwiniemy szerzej w dalszej części opinii.

Na wstępie pragniemy jednak zwrócić uwagę na bezpodstawne i niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawa ograniczenie wynikającego z art. 61 Konstytucji RP prawa obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Ograniczenie to wynika przede wszystkim z możliwości odmowy udostępnienia informacji publicznej z racji na „uporczywość” wniosku (por. art. 21 ust. 2 projektu). W tym zakresie w całości popieramy uwagi przedstawione przez Sieć Obywatelską Watchdog Polska.

Zwracamy też uwagę, że sposób prowadzenia prac legislacyjnych nad projektem, w szczególności brak publikacji informacji o pracach nad jego stworzeniem w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów, a także sposób prowadzenia konsultacji (krótki termin na przygotowanie uwag) stoi w sprzeczności z deklarowanymi celami ustawy, czyli jawnością życia publicznego oraz przejrzystością procesu legislacyjnego.

1. Oświadczenia o stanie majątkowym

Projekt ustawy w art. 49 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 miejskich, pracownicy

¹ Stanowisko przygotowane przez Karolinę Iwańską i Wojciecha Klickiego.

² Projekt z dnia 23 października 2017 r.

Państwowej Inspekcji Pracy czy Prokuraturii Generalnej RP, urzędnicy służby cywilnej, czy strażacy i pracownicy Państwowej Straży Pożarnej. Projekt przewiduje ponadto (por. art. 59-61), 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 składnikach mienia ruchomego o wartości powyżej 10 000 zł czy posiadanych nieruchomościach.

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 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 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 majątkowych zdecydowanej większości podmiotów wymienionych w 108 punktach art. 49; nieliczne wyjątki wskazuje art. 61 ust. 2 i 4. 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

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.

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 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 związaną z sytuacją rodzinną.

Jak zwrócił uwagę w swoim stanowisku do projektu ustawy Rzecznik Praw Obywatelskich, planowana jawność oświadczeń o stanie majątkowym rodzi ryzyko „powszechnej lustracji majątkowej”. Zgadzając 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.

2. Brak ochrony prywatności stron i uczestników postępowań administracyjnych

Zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 2 lit. a projektu (przepis ten w dużej mierze odpowiada art. 5 ust. 2 obecnie obowiązującej ustawy o dostępie do informacji publicznej), prawo dostępu do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na ochronę prywatności osoby fizycznej. Projekt w art. 8 ust. 2 pkt 3 wyłącza jednakże to ograniczenie w sprawach dotyczących postępowań administracyjnych. Wskutek tego materiały z postępowań administracyjnych – zwłaszcza decyzje administracyjne – staną się informacją publiczną dostępną dla każdego zainteresowanego bez jakichkolwiek ograniczeń.

Oznacza to, że każdy będzie mógł otrzymać dostęp do wydawanych w indywidualnych sprawach decyzji zawierających dane osobowe osób fizycznych. Dane te obejmą nie tylko imię i nazwisko adresata decyzji, ale także informacje wrażliwe, np. o stanie zdrowia, sytuacji rodzinnej, posiadanym majątku. Jako przykłady można wskazać np. decyzje o zmianie nazwiska, odmowie

wydania pozwolenia na broń z uwagi na cechy psychiczne danej osoby, czy też decyzje Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych zawierające informacje na temat sfery prywatnej adresata decyzji i jej naruszenia. Dodatkowo, akta postępowania administracyjnego mogą zawierać dane osobowe nie tylko uczestników postępowania, ale także osób trzecich.

Wykluczenie możliwości odmowy udostępnienia informacji dotyczących wszystkich postępowań administracyjnych, niezależnie od ich przedmiotu i tego, czy zawierają szczególnie wrażliwe informacje o osobach fizycznych, jest poważną ingerencją w prawo do prywatności każdej osoby będącej stroną lub uczestnikiem postępowania. Jednocześnie, projektodawca nie wyjaśnia w uzasadnieniu, jakiemu celowi służyć ma tak daleko idąca ingerencja i – biorąc pod uwagę art. 31 ust. 3 Konstytucji RP – dlaczego jest ona konieczna.

Projektowane wyłączenie możliwości odmowy udostępnienia informacji publicznej ze względu na ochronę prywatności osoby fizycznej w przypadku wszystkich postępowań administracyjnych stanowi zatem nieuzasadnione, nieproporcjonalne i zbędne ograniczenie konstytucyjnego prawa do prywatności.