



**RADA FUNDACJI**

Hallna Bortnowska-Dąbrowska    Marek Antoni Nowicki  
Jerzy Ciemniewski                Teresa Romer  
Janusz Grzelak                    Mirosław Wyrzykowski  
Michał Nawrocki

**ZARZĄD FUNDACJI**

Prezes:                                Danuta Przywara  
Wiceprezes:                        Maciej Nowicki  
Sekretarz:                          Piotr Kładoczny  
Skarbnik:                            Lenur Kerymov  
Członek Zarządu: Dominika Bychawska-Sinlarska

Warszawa, 23 listopada 2017 r.

/2017/MPL

**Szanowny Pan**  
**Mariusz Kamiński**  
**Minister – Członek Rady Ministrów**  
**Koordinator Służb Specjalnych**

Helsińska Fundacja Praw Człowieka niniejszym przedstawia swoje uwagi do projektu ustawy o jawności życia publicznego (projekt z dnia 13 listopada 2017 r.).

**Dostęp do informacji publicznej**

1. Projektodawcy zrezygnowali z wprowadzania nowych przesłanek ograniczających dostęp do informacji publicznej (m.in. uporczywość składanych wniosków). Powrócono tym samym do obecnego kształtu ograniczeń prawa dostępu do informacji publicznej, jakim jest przetworzony charakter wnioskowanej informacji warunkowany wykazaniem istotnego interesu publicznego. Jednak w świetle projektu interes taki należy wykazać już na etapie składania wniosku (art. 5 ust. 3 projektu). Rozwiązanie takie jest błędne biorąc pod uwagę fakt, że na etapie składania wniosku nie jest wiadome, jaki charakter może mieć wnioskowana informacja, ponieważ zależy to od oceny organu administracji.
2. W pozostałym zakresie projektowana regulacja powiela rozwiązania zawarte w ustawie z 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Z uzasadnienia projektu nie wynika natomiast, jaka jest wartość dodana projektowanej ustawy, która powiela obecne rozwiązania.
3. Projekt poszerza zadania Centralnego Biura Antykorupcyjnego (art. 116 projektu zmieniający art. 2 ustawy o CBA) o zagadnienia związane z ujawnianiem i przeciwdziałaniem przypadkom „nieprzestrzegania przepisów ustawy o jawności życia publicznego”, tj. m.in. z udostępnianiem informacji publicznej oraz zasadami stanowienia prawa. W tym zakresie CBA będzie uprawnione m.in. do pozyskiwania danych telekomunikacyjnych i internetowych. Takie poszerzenie uprawnień CBA jest nieadekwatne do statusu CBA jako służby specjalnej.

**Stanowienie prawa**

4. Projekt nie zdiagnozował najważniejszych problemów procesu legislacyjnego w Polsce - m.in. nie ujednotolica sposobu prowadzenia konsultacji publicznych projektów poselskich,

senackich, rządowych i opracowywanych przez Prezydenta RP<sup>1</sup>. Obecnie projekty poselskie nie podlegają obowiązkowi konsultacji publicznych, przez co mogą być wniesione i uchwalone w przeciągu tygodnia<sup>2</sup>. Proces legislacyjny przybiera formę błyskawicznego i zamkniętego, zaś osoby w nim uczestniczące na etapie sejmowym służą jako „maszynka do głosowania”<sup>3</sup>. Natomiast projektowane regulacje są nieadekwatne w odniesieniu do prac parlamentarnych, m.in. w zakresie, w jakim wprowadzają obowiązek prowadzenia wykazu „założeń projektu ustawy” przez Marszałka Sejmu (art. 25 ust. 1 projektu).

5. W konsekwencji projekt nie wprowadza odpowiedniej relacji między obowiązkami organów państwowych w zakresie prowadzenia konsultacji publicznych, a obowiązkami podmiotu zaangażowane w sytuacji, w której konsultacje takie nie będą prowadzone (tzn. będą prowadziły lobbing). Istnienie odpowiedniej proporcji między tymi obowiązkami jest niezbędne do tego, aby społeczeństwo obywatelskie miało realny wpływ na tworzone prawo.

6. W tym celu, po pierwsze, projekt powinien wprowadzić standardy prowadzenia konsultacji publicznych w formie rozporządzenia (art. 27 ust. 4 projektu) i które będą miały walor prawa powszechnie obowiązującego jak np. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”<sup>4</sup>, a tym samym będą miały zastosowanie do wszystkich podmiotów tworzących prawo (do posłów i senatorów, do Rady Ministrów oraz do Prezydenta). Ujednolicenie standardów prowadzenia konsultacji doprowadzi do wyeliminowania zjawiska „*bypassowania*” projektów rządowych jako projekty poselskie.

7. Po drugie, obowiązek informacyjny z art. 29 projektu powinien mieć zastosowanie do wszystkich podmiotów przygotowujących projekty aktów prawnych (Sejmu, Senatu, Prezydenta, Rady Ministrów). Obecnie komisje sejmowe nie udostępniają opinii skierowanych do Sejmu w przedmiocie projektu ustawy przez podmioty inne niż te poproszone o wyrażenie opinii na podstawie art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu.

8. Po trzecie, dopiero prawidłowe uregulowanie konsultacji publicznych w zakresie tworzenia prawa umożliwia regulowanie lobbingu, tj. konsultowania projektu poza formalnie prowadzonymi konsultacjami<sup>5</sup>. Zgłoszenie udziału podmiotu zaangażowanego (w procedurze lobbingu) powinno następować w ujednoliconym systemie informatycznym analogicznie do rozwiązań funkcjonujących na poziomie instytucji Unii Europejskiej. Zgłoszenie takie powinno być jednorazowe (np. na początku roku kalendarzowego), a następnie uzupełniane kopią sprawozdania złożonego przez dany podmiot w Krajowym Rejestrze Sądowym. Każdorazowe zgłaszanie udziału w lobbingu (np. w Sejmie) jest nieproporcjonalne biorąc pod

---

1 Konstytucja nie formułuje obowiązku prowadzenia konsultacji publicznych. Obowiązek taki można wywodzić pośrednio z art. 4 Konstytucji formułujące zasadę suwerenności Narodu oraz z art. 61 Konstytucji – zasadą jawności działalności organów publicznych. Por.: E. Popławska, Konsultacje społeczne, jako instrument kontroli legalności ustawy w Sejmie [w:] Kontrola legalności ustawy w Sejmie (red. P. Radziejewicz), Wydawnictwo Sejmowe 2015, s. 238.

2 Ustawa z 20 lipca 2017r. o Sądzie Najwyższym (druk sejmowy nr 1727).

3 A. Dudzińska, System zamknięty. Socjologiczna analiza procesu legislacyjnego, Wydawnictwo Naukowe Scholar 2015, s. 147.

4 Dz.U. 2002 nr 100 poz. 908.

5 Tytuł rozdziału 5. dotyczy projektów rządowych, podczas gdy zawartość merytoryczna tego rozdziału odnosi się również do pracy w Sejmie.

uwagę tryb pracy w komisjach sejmowych, które potrafią być zwoływane w przeciągu kilku godzin.

9. Pozostawienie rozwiązań zaproponowanych w projekcie z 13 listopada 2017 r. doprowadzi do sytuacji, kiedy organy publiczne nie będą miały obowiązku konsultować projektów, zaś obywatele, aby wyrazić opinię na temat w ramach procedury lobbingu będą musieli ponieść nieproporcjonalne obowiązki informacyjne, zaś za ewentualną pomyłkę (np. za brak aktualizacji zgłoszeń) będą ponosiły odpowiedzialność karną.

### **Zasady ochrony sygnalistów**

10. Projekt przewiduje możliwość objęcia statusem sygnalisty wyłącznie osób zgłaszających informacje o podejrzenie popełnienia enumeratywnie wskazanych przestępstw o charakterze korupcyjnym, finansowym czy księgowym (art. 66 ust. 1 projektu). Tymczasem zgodnie ze standardami międzynarodowymi, zakres zjawisk, których ujawnienie podlega ochronie, powinien dotyczyć szerokiej kategorii działań i zaniechań zagrażających lub szkodzących interesowi publicznemu. Niezasadne jest ograniczenie ochrony wyłącznie do zdarzeń mających znamiona przestępstwa – a tym bardziej tylko do wąskiej do grupy przestępstw.

11. Choć nowy projektu ustawy przesądza, w jakim przypadku prokurator odmawia nadania statusu sygnalisty (art. 66 ust. 3 projektu), a także przewiduje, że postanowienie prokuratora odmawiające nadania takiego statusu podlega kontroli sądowej (art. 66 ust. 4 projektu), to pozbawienie ochrony osoby, która zyskała już status sygnalisty, wciąż pozostaje arbitralną decyzją organu ścigania (art. 68 ust. 2 projektu). Taka sytuacja jest szczególnie problematyczna w powiązaniu z art. 66 ust. 9 projektu, zgodnie z którym o nadaniu statusu sygnalisty informuje się pracodawcę (lub inny podmioty związany stosunkiem umownym ze zgłaszającym), którego zgłoszenie dotyczyło. Ujawnienie tożsamości sygnalisty w miejscu pracy naraża go na różnego rodzaju działania odwetowe ze strony pracodawcy lub współpracowników, co w powiązaniu ze skrajnie niepewnym charakterem jego ochrony (w pełni warunkowanej uznaniem prokuratora), prowadzi do niebezpiecznej zależności osoby zgłaszającej od organów ścigania. Może to skutkować nadużyciem pozycji ze strony prokuratora – przykładowo stwarza to możliwość żądania od sygnalisty dostarczania kolejnych informacji pod groźbą pozbawienia go ochrony.

12. Projekt w żaden sposób nie obejmuje ochroną przypadków ujawnienia informacji opinii publicznej. Oznacza to, że np. osoba, która po spotkaniu się z odmową wszczęcia śledztwa, będąc zasadnie przekonana o wiarygodności posiadanych informacji, powiadomiła media o realnym zagrożeniu dla interesu publicznego – nie będzie mogła skorzystać z ochrony przewidzianej przez projektowaną ustawę.

13. Projekt w bardzo ograniczony sposób odnosi się do kwestii wewnętrznych mechanizmów raportowania nieprawidłowości (art. 72 ust. 2 pkt 7 oraz art. 73 ust. 2 pkt 6 projektu). W przypadku regulowania przez ustawodawcę wewnętrznych procedur sygnalizowania, zwłaszcza w odniesieniu do podmiotów prywatnych uzasadnione jest podejście pozostawiające pewien stopień swobody samym zainteresowanym, jednakże ustawodawca powinien określić warunki brzegowe takich procedur. Kluczowe w tym kontekście są

zwłaszcza gwarancje poufności dla osób zgłaszających, niezależna weryfikacja zgłoszeń oraz przejrzyste mechanizmy reagowania na działania odwetowe wymierzone w sygnalistę.

14. Projektodawca ograniczył się zasadniczo do zabezpieczenie sygnalisty jedynie przed dwoma spośród szeregu środków odwetowych będących w dyspozycji pracodawcy (kontrahenta), tj. zakazu rozwiązania umowy o pracę (lub innego stosunku umownego) i zakazu zmiany warunków tej umowy na mniej korzystne bez uprzedniej zgody prokuratora (art. 68 projektu). Nie przewidział natomiast ochrony przed takim działaniami jak np. wymierzenie kar porządkowych, zawieszenie w wykonywaniu obowiązków służbowych, czy pominięcia przy awansowaniu. Projekt ponadto bezwarunkowo dopuszcza pociągnięcie sygnalisty do odpowiedzialności za naruszenie tajemnicy zawodowej lub służbowej w związku ze zgłoszeniem informacji w rozumieniu art. 66 projektu.

### **Składanie oświadczeń majątkowych**

15. Nasze wątpliwości budzi ponadto zaproponowany sposób regulacji składania oświadczeń majątkowych. Dotyczy to zarówno poszerzenia katalogu podmiotów, które będą objęte tym obowiązkiem (art. 50 projektu), jak i kwestii jawności oświadczeń majątkowych (art. 61 projektu), w tym w szczególności ich publikacji i powszechnej dostępności w Biuletynie Informacji Publicznej (art. 62 projektu). Publikowanie oświadczeń majątkowych wszystkich osób objętych obowiązkiem ich składania, niezależnie od sprawowanej funkcji i rzeczywistego wpływu na wykonywanie władzy publicznej, jest niezgodne z utrwalonymi standardami międzynarodowymi, które uznają powszechnie dostępną publikację takich informacji za dużo dalej idącą ingerencję w prywatność niż samo gromadzenie danych osobowych. Ze względu na specyfikę wielu zawodów wykonywanych przez podmioty wskazane w art. 50 projektu ustawy, ujawnienie w BIP ich oświadczeń majątkowych może narazić je oraz ich bliskich na zagrożenia dla bezpieczeństwa osobistego lub może być wykorzystywane do wywierania na nie nacisków w związku z pełnioną funkcją. Publikacja takich informacji wymaga dużo silniejszego uzasadnienia oraz przeprowadzenia odrębnej analizy proporcjonalności tego środka (innymi słowy w przypadku niektórych osób obowiązek składania oświadczeń majątkowych może być uzasadniony, ale ich publikacja może stanowić już zbyt daleko idącą ingerencję w prawo do prywatności). Na standard ten zwraca uwagę w swoim orzecznictwie Europejski Trybunał Praw Człowieka (np. wyrok ws. Peck p. Zjednoczonemu Królestwu). Zagadnienie to objęte jest również prawem Unii Europejskiej, a tym samym podlega kognicji Trybunału Sprawiedliwości UE<sup>6</sup>. Postulujemy zatem, aby projektodawca dokonał stosownego przeglądu podmiotów objętych obowiązkiem składania oświadczeń majątkowych na mocy aktualnego projektu ustawy oraz – co bardziej istotne – ograniczył zasadę ujawniania tych oświadczeń w BIP do przypadków, gdy jest to rzeczywiście niezbędne dla realizacji celu projektowanej ustawy. W pozostałym zakresie wystarczające wydaje się zastosowanie innych instrumentów kontroli oświadczeń majątkowych o niepublicznym charakterze.

---

6 Por.: Opinion 02/2016 on the publication of Personal Data for Transparency purposes in the Public Sector, Article 29 Data Protection Working Party.

## Kary administracyjne za naruszenie zakazów

16. Projekt ustawy przewiduje możliwość nałożenia wysokich kar administracyjnych w przypadku naruszenia zakazów zawartych w projekcie. Przykładowo w przypadku naruszenia art. 42 projektu<sup>7</sup> karę pieniężną w wysokości nawet 500 000 zł może nałożyć Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego (art. 78 projektu). Z kolei w świetle art. 87 przedsiębiorca, który nie stosuje wewnętrznych procedur antykorupcyjnych lub stosowane procedury były pozorne bądź nieskuteczne, a osobie działającej w imieniu lub na rzecz przedsiębiorcy przedstawiono zarzuty popełnienia przestępstwa określonego w art. 72 ust. 1 podlega karze nawet do 10 mln zł wymierzanej przez Prezesa UOKiK. Surowość kary administracyjnej świadczy o jej penalnym charakterze, przez co powinny mieć do niej zastosowanie odpowiednie gwarancje proceduralne typowe dla postępowań karnych. Tymczasem projekt nie przewiduje takich gwarancji.

## Konkluzje

17. W pozostałym zakresie Helsińska Fundacja Praw Człowieka podtrzymuje uwagi dotyczące projektu wyrażone w opinii z 3 listopada 2017 r. W naszej ocenie opiniowany projekt nadal nie rozwiązuje obecnych problemów z dostępem do informacji publicznej. Nie odpowiada również na pogorszący się stan procesu legislacyjnego. Przyjęte w nim rozwiązania oddalają natomiast obywateli od procesu stanowienia prawa.

HFPC krytycznie odnosi się również do zakresu podmiotowego osób, które zobowiązane będą do sporządzenia jawnego oświadczenia majątkowego. W ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka rozwiązania te są nieproporcjonalne do założonego celu i stanowiąc będą naruszenie prawa do prywatności ww. osób.

Przyjęta w projekcie regulacja dotycząca sygnalistów, zdaniem HFPC, prowadzi będzie do jedynie częściowej ochrony sygnalistów, która w dodatku zagrożona będzie ryzykiem arbitralności działań prokuratora w tym przedmiocie. W efekcie znaczna część osób zainteresowanych ujawnieniem informacji opinii publicznej, nie zdecyduje się na to w obawie przed ewentualnymi środkami odwetowymi podejmowanymi w stosunku do nich.



*2 my narazem nie emulu,*

Helsińska Fundacja Praw Człowieka  
PREZES ZARZĄDU  
*Danuta Przywara*  
Danuta Przywara

<sup>7</sup> „Osoba wymieniona w art. 40 1-2 i 4-24 nie może, przed upływem trzech lat od zaprzestania zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji, być zatrudniona lub wykonywać innych odpłatnych zajęć u przedsiębiorcy, jeżeli brała udział w wydaniu rozstrzygnięć dotyczących bezpośrednio tego przedsiębiorcy, wydawaniu wyroków, decyzji administracyjnych, jeżeli brała udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, zawieraniu umów dotyczących robót, dostaw, usług lub innych umów cywilnoprawnych albo kierowała jednostką lub komórką organizacyjną, w której takie rozstrzygnięcie zapadło”.

