



Warszawa, dnia 02.11.2017 r.

**MINISTER ŚRODOWISKA**

DP-WL.0231.1094.2017.KG

*P. Kowalski***Pan****Mariusz Kamiński**Minister – Członek Rady Ministrów  
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*Szanowny Panie Ministrze,*

W odpowiedzi na pismo z dnia 24 października 2017 r., znak: DBN.WP.10.185.2017.BS, dotyczące projektu ustawy o jawności życia publicznego, przekazuję następujące uwagi.

**Uwagi ogólne**

1. Wskazać należy, iż projektowany zakres podmiotów, które będą obowiązane do składania oświadczeń majątkowych, oraz zakres danych, które będą podawane, zdecydowanie szerszy niż przewidują to obecnie obowiązujące przepisy, może budzić wątpliwości w kontekście art. 31 ust. 1, 2 i 3 oraz art. 47 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Przedmiotowa ustawa w sposób nieproporcjonalny ingeruje w życie prywatne pracowników oraz ich życie rodzinne.

Poważne wątpliwości również budzi ujawnianie do publicznej wiadomości oświadczeń majątkowych wszystkich podmiotów zobowiązanych do ich składania, z wyłączeniem podmiotów określonych w art. 61 ust. 2 projektu ustawy. Według uzasadnienia projektu ustawy takie rozwiązanie ma sprzyjać kontroli społecznej osób pełniących funkcje publiczne w Polsce. Nie wydaje się jednak, żeby taka społeczna kontrola była zasadna. Oświadczenia majątkowe służą walce z korupcją. Dzięki nim organy kontroli mają możliwość sprawdzenia, czy dana osoba nie powiększa stanu posiadania w sposób niezgodny z prawem. Nie wydaje się, żeby społeczeństwo było w stanie taką kontrolę sprawować, ponieważ nie dysponuje ono całym szeregiem narzędzi, które posiadają organy kontroli. Społeczeństwo nie posiada choćby wglądu do informacji o zarobkach danej osoby, czy możliwości sprawdzenia przepływów pieniężnych, bądź sprawdzenia przekazanych darowizn, spadków etc. Ponadto, ujawnienie do publicznej wiadomości informacji z oświadczeń majątkowych godzi w prywatność osób zobowiązanych do składania oświadczeń majątkowych. Projektodawca w uzasadnieniu powołał się na art. 61 Konstytucji RP, zgodnie z którym obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Należy jednak pamiętać, że Konstytucja RP w art. 61 ust. 3 przewiduje, że ograniczenie dostępu do informacji publicznej może nastąpić ze względu na określoną w ustawach ochronę wolności i praw innych osób. W tym wypadku taką ochronę uzasadniałyby przepisy o ochronie danych osobowych. Powiązanie informacji o stanie majątkowym z imieniem i nazwiskiem osoby jest ewidentnie daną osobową. Ujawnienie tego rodzaju danych jest również niebezpieczne, ponieważ z pewnością staną się one przedmiotem analiz podmiotów niepowołanych (np. obcych służb i grup przestępczych). Zgodnie z projektem ustawy ujawnione do publicznej wiadomości będą oświadczenia

majątkowe osób, które mają wpływ na wydatkowanie znacznych środków ze Skarbu Państwa, są upoważnione do podejmowania decyzji w imieniu Skarbu Państwa w strategicznych spółkach Skarbu Państwa, wydają koncesje i pozwolenia na działalność przemysłową na wielką skalę etc. Można łatwo sobie wyobrazić, że ujawnienie danych z oświadczeń majątkowych ułatwi niepowołanym podmiotom dostęp do takich osób. W ten sposób proponowane przepisy odniosłyby skutek odwrotny do zamierzonego. Na koniec należy dodać, że ujawnienie danych z oświadczeń majątkowych wydaje się sprzeczne z intencją samego projektodawcy. Wszak według art. 8 ust. 2 pkt 1 projektu ustawy ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej określone w ust. 1 pkt 2 projektu ustawy nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia lub wykonywania funkcji. Projektodawca przewiduje zatem, że ujawnione do przestrzeni publicznej będą tylko te informacje na temat osób pełniących funkcje publiczne, które mają związek z pełnieniem tych funkcji. W innych przypadkach zachodzi przesłanka określona w art. 8 ust. 1 pkt 2 lit. a projektu ustawy, tj. ochrona prywatności osoby fizycznej. Tymczasem informacje zamieszczone w oświadczeniu majątkowym nie mają bezpośredniego związku z pełnieniem funkcji publicznych. Wobec powyższego postuluję usunięcie wymogu publikowania oświadczeń majątkowych wszystkich osób, które są zobowiązane do ich składania i nie były tym obowiązkiem objęte do tej pory.

Należy też zauważyć, iż pozostawienie przepisów projektu ustawy bez zmian spowoduje, iż obok obowiązku złożenia oświadczeń majątkowych, który będzie dotyczył bardzo dużego kręgu szeregowych pracowników, obowiązek i zasady dotyczące ujawniania tych oświadczeń (w wielu przypadkach dotyczących również współmałżonka), będzie taki sam, jak dla osób zajmujących bardzo ważne i ekspozowane stanowiska w Państwie. Wydaje się, iż przewidywane środki/narzędzia prewencyjne i kontrolne nie są adekwatne do wagi wykonywanych przez te osoby czynności i spraw, w których będą uczestniczyły.

Proponuję zatem rozszerzyć katalog osób, których oświadczenia majątkowe nie będą podlegały publikacji w BIP. Zakres oświadczenia jest bardzo szczegółowy i dotyczy bardzo szerokiego grona osób, również pracowników na niskich stanowiskach, nierozpoznawalnych publicznie. Jednocześnie projektowane zapisy spowodują, że spośród osób pracujących w tym samym dziale i wykonujących podobne zadania (w administracji, ale też poza – patrz punkt małżonkowie), tylko niektórzy będą zmuszeni do rezygnacji z ochrony danych osobowych i ujawnienia całego majątku, dochodów, zobowiązań. Tak szczegółowe dane dostępne publicznie mogą być wykorzystane w sposób niebezpieczny i niekontrolowany. Uzasadnieniem dla ograniczenia jawności jest m.in.:

- ochrona prywatności pracownika, równości praw pracowniczych oraz coraz większe zaostżanie przepisów o ochronie danych osobowych,
- ochrona przed kradzieżą (np. ryzyko zwiększenia kradzieży w blokach, gdzie nie ma dobrych zabezpieczeń mieszkań, a na osiedlu każdy wie, gdzie ktoś mieszka),
- ochrona przed szantażem, mobbingiem, nierównym traktowaniem w pracy – np. uzależnienie pensji lub nagród od dochodów współmałżonka, sąsiedzkimi komentarzami, zazdrością lub wykluczeniem z grupy - dotyczący atmosfery w danej społeczności, w pracy, jak również np. w szkole, gdzie dzieci mogą dokuczać koledze z powodu niskiego statusu majątkowego, czy faktu bezrobocia rodzica (dochody współmałżonka to pokażą) lub niepełnosprawności rodzica (informacja o rencie),
- ochrona przed porwaniem dzieci dla okupu,
- ochrona przed reklamodawcami - np. nachalne reklamy związane z datą urodzin czy marką i wiekiem samochodu,
- prawo do tajemnicy przedsiębiorstwa (informacje dot. małżonków).

2. Jako sprzeczne z art. 31 ust. 1 i 3 oraz art. 65 ust. 1 Konstytucji RP należy uznać wprowadzenie dla wszystkich osób pełniących funkcje publiczne, określonych w art. 40 projektu ustawy, zakazu zatrudnienia lub wykonywania w spółce prawa handlowego lub na jej rzecz jakichkolwiek odpłatnych zajęć, nawet jeżeli nie mogłoby to wywołać podejrzenie o ich stronniczość lub interesowność. Należy wskazać bowiem, iż projektowana treść przepisu znacznie różni się od art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, gdyż nie zawiera zastrzeżenia o konieczności ustalenia, że mogłoby to wywołać podejrzenie o ich stronniczość lub interesowność. Krąg podmiotów określonych w art. 40 projektu ustawy jest na tyle szeroki, że w przypadku urzędów centralnych obejmuje zdecydowaną większość pracowników zatrudnionych w urzędzie. Swoim zakresem zakaz ten może również obejmować na przykład działalność literacką prowadzoną przez funkcjonariusza publicznego na rzecz spółki prawa handlowego, która nie ma żadnego związku z zadaniami wykonywanymi przez funkcjonariusza publicznego w urzędzie. Zakaz ten jest więc zbyt daleko idący – zakres tego zakazu powinien być powiązany z treścią art. 38 ust. 1 projektu ustawy, tj. z wystąpieniem konfliktu interesu polegającym na wykonywaniu zajęć, które mogłoby wywołać podejrzenie o stronniczość lub występowanie w interesie podmiotu, w którym osoba ta nie pełni funkcji publicznej.

3. Wskazać też należy, iż art. 42 projektu ustawy wprowadza nieproporcjonalny zakaz naruszający art. 31 ust. 3, art. 32 oraz art. 65 ust. 1 Konstytucji RP. Z obecnej treści przepisu wynika bowiem, iż osoby wymienione w art. 42 ust. 1 projektu ustawy są objęte całkowitym zakazem pracy w sektorze prywatnym (na rzecz przedsiębiorców) niezależnie od tego jaki związek w trakcie pracy mieli z tymi przedsiębiorcami, u których chcieliby podjąć pracę. Wystarczy bowiem, że brali udział w trakcie pracy w urzędzie w wydaniu rozstrzygnięć dotyczących bezpośrednio przedsiębiorcy, wydawaniu wyroków, decyzji administracyjnych, a także jeżeli brali udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, zawieraniu umów dotyczących robót, dostaw, usług lub innych umów cywilnoprawnych albo kierowali jednostką lub komórką organizacyjną, w której takie rozstrzygnięcie zapadło. Przepis ten zdaje się wprowadza więc ogólny zakaz przejścia z sektora publicznego do sektora prywatnego, a nie do konkretnego przedsiębiorcy w stosunku, do którego funkcjonariusz publiczny podejmował indywidualne decyzje w trakcie pracy w urzędzie.

Przepis ten nie wskazuje też okresu w jakim miałyby nastąpić sytuacje wskazane w art. 42 projektu ustawy, aby zakaz ten obowiązywał po zakończeniu pracy na rzecz administracji publicznej. Z obecnej wersji przepisu wynika, że wydarzenia wskazane w tym przepisie mogły nastąpić nawet 20 lat temu, a i tak po zakończeniu pracy obowiązuje wskazany zakaz. Takie ograniczenie jest zupełnie nieproporcjonalne. W żaden sposób nie zmienia tego możliwość zniesienia tego zakazu przez komisję wskazaną w art. 44 projektu ustawy.

Należy też wskazać, iż wprowadzenie tak szerokiego zakazu konkurencji nie jest powiązane w ustawie z żadnymi korzyściami dla podmiotu, któremu zamyka się w praktyce możliwość funkcjonowania na rynku pracy. Samo też obowiązywanie wskazanego przepisu, połączone z wysoką sankcją dla przedsiębiorcy za złamanie tego zakazu, spowoduje, iż byli pracownicy administracji publicznej będą podmiotem niepożądanym na rynku pracy, gdyż zawsze może się to dla przedsiębiorcy wiązać z możliwością zapłacenia wysokiej kary pieniężnej. W praktyce przepis ten może zamknąć administrację na pracowników z sektora prywatnego przez wprowadzenie niejasnych kryteriów ustawowego zakazu pracy w sektorze prywatnym po odejściu z pracy w administracji.

Z przepisów nie wynika też co się stanie, jeżeli to pracodawca zwolni pracownika ze względów na zmiany organizacyjne. W takim wypadku pracownik ten w praktyce zostanie pozbawiony możliwości pracy na okres trzech lat, jeżeli nie znajdzie pracy w administracji publicznej.

Biorąc pod uwagę powyższe wnoszę o jasne określenie zasad zakazu konkurencji po zakończeniu pracy w administracji publicznej, gdyż wskazany art. 42 projektu ustawy tego nie zapewnia.

4. Wątpliwości budzi fakt, że projekt ustawy nakłada niektóre obowiązki na jednostki organizacyjne (art. 9 ust. 1 oraz art. 6 ust 3 projektu ustawy), ale przepisy karne wskazują, iż odpowiedzialności podlega osoba fizyczna (art. 73 oraz 74 projektu ustawy). Ustawa zaś nie wskazuje powiązania osoby fizycznej zatrudnionej w jednostce organizacyjnej z nałożonym na tę jednostkę obowiązkiem, a więc powstaje wątpliwość kto konkretnie w tej jednostce będzie ponosił odpowiedzialność na podstawie art. 73 oraz 74 projektu ustawy, gdyż ustawa nie nakłada w takich wypadkach obowiązków na osobę fizyczną. Zagadnienie to jest istotne, gdyż przepisy te wprowadzają odpowiedzialność karną.

#### **Uwagi szczegółowe**

1. Wydaje się, że do tytułu ustawy powinien zostać dodany odnośnik, wskazujący akty prawne Unii Europejskiej wdrażane projektowaną ustawą, w szczególności w przypadku uwzględnienia poniższej uwagi nr 6 i 13.

2. Obecne brzmienie art. 1 pkt 2 i 3 może sugerować, że ustawa określa także zasady dotyczące prac nad projektami umów międzynarodowych. W związku z tym proponuję dodać oddzielny przepis, który wyłącza umowy międzynarodowe z zakresu projektowanej regulacji, gdyż sprawy te reguluje ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. Nr 39, poz. 443).

3. Definicja informacji publicznej zawarta w art. 2 ust. 1 pkt 2 powinna zostać dopracowana, gdyż obecnie jest obciążona błędem *idem per idem*. W projekcie ustawy brak jest definicji informacji w sprawach publicznych, a więc zakres obowiązku udostępnienia informacji może rodzić duże wątpliwości. Tym bardziej, iż obecnie na gruncie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej rodzi to duże wątpliwości i wiele sporów. Można wręcz wskazać, iż prawie wszystkie spory w sprawie dostępu do informacji publicznej obecnie dotyczą wątpliwości co jest informacją w sprawach publicznych, a co nie jest. Projektodawca powinien wziąć to pod uwagę, tworząc nową ustawę.

4. Proponuję, aby w ustawie znalazła się definicja dokumentów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się. Obecnie podmiotom zobowiązanym trudno postawić granicę pomiędzy dokumentami, które są informacją publiczną, a tymi które są przeznaczone do wewnętrznego komunikowania się. Dotyczy to w szczególności planów, programów i projektów legislacyjnych we wczesnej fazie ich opracowywania.

5. Proponuję w art. 2 ust 1 pkt 14 projektu ustawy wprowadzić inną definicję sygnalisty. W ślad za rozwiązaniami międzynarodowymi: sygnalista jest osobą zgłaszającą w dobrej wierze i na rzecz dobra publicznego poważne naruszenia, a zgłaszane informacje nie mogą być informacjami już publicznie dostępnymi (np. w mediach czy w wynikach kontroli), niepotwierdzonymi plotkami lub pomówieniami, fałszywymi lub niemożliwymi do sprawdzenia oskarżeniami, sprawami błahymi, sprawami spornymi co do realizacji usankcjonowanych działań, czy wynikiem osobistej różnicy zdań, informacjami niezwiązanymi z obowiązkami pozwanego, służyć odniesieniu konkretnej osobistej korzyści, służyć sparaliżowaniu funkcjonowania pracodawcy.

6. Nie jest jasne jaką zasadę ma wyrażać przepis art. 3 ust. 1 projektu ustawy wskazujący, iż „Przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji publicznych”. Jak wskazuje się w dobrych praktykach legislacyjnych przepisy określające wzajemne relacje pomiędzy ustawami w zakresie nienaruszania innych ustaw przez daną ustawę można pozostawiać jedynie w przypadku ustaw obowiązujących. Należy jednak dążyć do eliminacji takich przepisów z systemu prawa. W przypadku ustaw nowych nie należy zamieszczać przepisów zawierających formułę „nie narusza”. Zgodnie z § 11 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. 2016 r., poz. 283) w ustawie nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych. Tekst prawny powinien zawierać wyłącznie te wypowiedzi, które służą wyrażeniu norm postępowania lub

dokonaniu aktów konwencjonalnych. Zatem zamieszczanie w tekście prawnym jakichkolwiek wypowiedzi, które służą innemu celowi, jest tym bardziej niebezpieczne, że takiej wypowiedzi może być i jest nadawana treść normatywna. Dodatkowo, w przypadku formuły „nie narusza” trudno dokonać jednoznacznego odkodowania jej treści normatywnej. Proponuję więc wyraźnie wskazać, iż w przypadku informacji o środowisku tryb i zasady dostępu do informacji o środowisku określa ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2017 r. poz. 1405). Tak samo należy postąpić również w przypadku wszystkich innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji publicznej, wprowadzając wyraźne normy kolizyjne.

7. Obecne brzmienie przepisu art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej umożliwia podmiotom zobowiązanym do udostępniania informacji publicznej nałożenie na wnioskodawcę obowiązku wykazania szczególnie istotnego interesu publicznego, który przemawia za udostępnieniem przetworzonej informacji publicznej. W proponowanym projekcie ten przepis uległ zmianie. W nowej ustawie nie uwzględniono konieczności wykazania przez wnioskodawcę szczególnie istotnego interesu publicznego, który przemawia za udostępnieniem informacji przetworzonej. Z projektowanego brzmienia przepisu art. 5 ust. 1 pkt 1 projektu ustawy wynika, że podmiot zobowiązany musi udostępnić informację przetworzoną w każdym zakresie i dla każdego wnioskodawcy, niezależnie od tego, czy po jego stronie występuje szczególnie istotny interes publiczny w uzyskaniu tej informacji. W mojej ocenie jest to kontrowersyjna propozycja, gdyż w sposób nieproporcjonalny obciąży podmioty publiczne obowiązkiem udostępnienia informacji przetworzonej, której wytworzenie będzie wymagało znacznych nakładów finansowych i środków osobowych. Wnioski o udostępnienie informacji przetworzonej sprawiają najwięcej kłopotów podmiotom zobowiązanym do udostępniania informacji. Informacja przetworzona wymaga bowiem dodatkowej pracy od podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji, gdyż wymaga stworzenia tej informacji zgodnie z kryteriami określonymi we wniosku. Taka praca jest czasochłonna, a niekiedy wymaga znacznych nakładów zarówno osobowych, jak i finansowych. Zniesienie wymogu wykazania szczególnie istotnego interesu publicznego dla uzyskania informacji przetworzonej będzie oznaczać, że organy będą musiały wytwarzać jakościowo nowe informacje nieistniejące w dniu złożenia wniosku (na podstawie posiadanych informacji prostych), specjalnie dla wnioskodawcy, według kryteriów przez niego wskazanych we wniosku. Wobec powyższego wymóg wykazania przez wnioskodawcę szczególnie istotnego interesu publicznego, który przemawia za udostępnieniem informacji przetworzonej powinien zostać pozostawiony. Jednocześnie proponuję rozszerzenie katalogu definicji o definicję „informacji przetworzonej”. Brak ustawowej definicji „informacji przetworzonej” powoduje w praktyce rozbieżności interpretacyjne i spory. W związku z powyższym proponuję utrzymanie zapisu art. 3 ust. 1 pkt 1 obecnie obowiązującej ustawy o dostępie do informacji publicznej, tzn. „uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego”.

8. Niezrozumiała jest relacja między przepisami art. 7 i art. 11 projektu ustawy. Artykuł 7 projektu przewiduje obszerny zakres informacji podlegających udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej, m.in.: informacje o „stanie przyjmowanych spraw, kolejności ich załatwiania lub rozstrzygnięcia”, „treść aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć”, „treść innych wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej”. Zakres obowiązków wynikających z art. 7 wydaje się zawężać jednak art. 11 ust. 3 projektu ustawy, tym niemniej wyjaśnienia wymaga relacja między ww. przepisami. Dodatkowo zakres danych, które mają być udostępniane obligatoryjnie nie został jednoznacznie określony, co będzie rodziło wątpliwości i będzie znacznym obciążeniem dla administracji publicznej.

9. Projektodawca w art. 7 pkt 3 lit. h projektu ustawy wprowadził wymóg publikacji na BIP liczby osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Proponuję w art. 7 pkt 3 lit. h projektu

ustawy zamiast osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, wskazać liczbę etatów, a ponadto wskazać interwały czasowe, za które podawane będą dane, o których mowa powyżej. Część pracowników w podmiotach zobowiązanych do udzielenia informacji publicznej jest zatrudniona w niepełnym wymiarze czasu pracy. Lepszy obraz funkcjonowania podmiotu da wskazanie liczby etatów, a nie liczby pracowników. Ponadto, w podmiotach zatrudniających dużą liczbę pracowników zasadne wydaje się wskazanie tej liczby w okresach czasowych np. na koniec kwartału. Należy również pamiętać, że w urzędach pracują nie tylko osoby zatrudnione w oparciu o umowę o pracę. Są też osoby pracujące w oparciu o inne formy zatrudnienia, w szczególności powołanie. Podanie wiadomości tylko o liczbie osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę może wprowadzać opinię publiczną w błąd co do liczby osób faktycznie pracujących w jednostce zobowiązanej do publikowania powyższej informacji. Postuluję więc, aby liczba osób zatrudnionych dotyczyła wszystkich osób zatrudnionych w urzędzie.

10. Na gruncie wykładni art. 7 pkt 4 lit. a tiret 2 projektu ustawy powstanie wątpliwość, czy plan audytu oraz sprawozdanie z wykonania planu audytu stanowią, udostępnianą na wniosek informację publiczną w rozumieniu projektu ustawy. Z uwagi, iż projekt ustawy uchyla m.in. dotychczasową regulację dotyczącą informacji publicznej, zasadne wydaje się, aby *expressis verbis* wskazać, iż informacją publiczną jest plan audytu oraz sprawozdanie z wykonania planu audytu. Brak uprzedniego postanowienia w tym zakresie wynikał z brzmienia szczególnej regulacji dotyczącej tej materii, tj. art. 284 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Ustęp 1 tego przepisu został uchylony ustawą z dnia 10 lutego 2017 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 659). Należy jednak zauważyć, iż usunięcie tego przepisu nie było podyktowane tym, iż dokumenty w nim wskazane straciły walor informacji publicznej, a jedynie, jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ww. ustawy „dostosowuje system prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 kwietnia 2015 r. (sygn. akt K 14/13) stwierdzającego, że art. 284 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych jest niezgodny z Konstytucją (...)”.

11. W art. 8 ust. 1 pkt 2 lit. b projektu ustawy na aprobatę zasługują propozycja powiązania pojęcia tajemnicy przedsiębiorcy z przepisami o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Rozwiąże to pojawiające się wątpliwości interpretacyjne.

12. W obecnej konstrukcji art. 8 ust. 1 projektu ustawy nie jest jasne, czy musi zajść zarówno jedna z przesłanek z pkt 1, jak i z pkt 2, aby prawo dostępu podlegało ograniczeniu, czy też wystarczy, że zajdzie którakolwiek z przesłanek wymienionych w poszczególnych literach.

13. Proponuję w art. 8 ust. 1 pkt 1 projektu ustawy dodać lit. d w brzmieniu: „d) rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji;” albo „przepisach prawa Unii Europejskiej”. Konieczność ta wynika z zapewnienia wdrożenia do prawa polskiego aktów praw Unii Europejskiej, które przewidują ograniczenia w dostępie do informacji publicznej, a przepisy projektu ustawy nie zawierają takich włączeń.

14. Artykuł 8 ust. 2 pkt 3 projektowanej ustawy przewiduje, że ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej określone w art. 8 ust. 1 pkt 2 projektu ustawy nie dotyczy postępowań administracyjnych. Oznacza to, że w przypadku postępowań administracyjnych nie będzie można wyłączyć z udostępnienia m.in. informacji stanowiących tajemnice przedsiębiorcy, czy informacji dotyczących osób fizycznych. Wyłączenie to może dotyczyć w szczególności administracyjnych postępowań karnych dotyczących osób fizycznych czy nawet najbardziej intymnych spraw obywateli załatwianych w postępowaniu administracyjnym. Każdy będzie więc mógł uzyskać dane dotyczące takich postępowań, gdyż nie będzie podstaw do odmowy udostępnienia informacji publicznej. Biorąc również pod uwagę fakt, że większość informacji, które mogą stanowić tajemnicę przedsiębiorcy jest przekazywana organom administracji w ramach postępowań administracyjnych, może to pozbawić podmioty prywatne możliwości ochrony tajemnicy przedsiębiorcy oraz ochrony prywatności osoby

fizycznej. Jeżeli taka była intencja projektodawcy, to taka regulacja jest zbyt daleko idąca i może podważać konstytucyjne wolności. Takie dobra, jak ochrona prywatności osoby fizycznej, czy tajemnica przedsiębiorcy, powinny podlegać ochronie na etapie toczących się postępowań administracyjnych. Nie jest również jasne, jak proponowana regulacja koresponduje z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, dotyczącymi dostępu do akt sprawy tylko przez strony postępowania.

15. Wymaga wyjaśnienia czy wskazane w art. 9 ust. 1 projektu ustawy pojęcie umowy cywilnoprawnej obejmuje również umowy o pracę. Umowa o pracę choć jest regulowana przez Kodeks pracy może być uznana za rodzaj umowy z zakresu prawa cywilnego. W takim ujęciu ujawnianie wszystkich umów o pracę wydaje się nieuprawnione. To samo dotyczy tzw. umów śmieciowych, które często w praktyce obrotu gospodarczego zastępują umowy o pracę i są umowami cywilnoprawnymi.

16. Zgodnie z art. 18 projektu ustawy udostępnienie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, z zastrzeżeniem art. 18 ust. 2 i art. 20 ust. 2. Tymczasem art. 20 ust. 3 stanowi, że udostępnienie informacji zgodnie z wnioskiem następuje po upływie 14 dni od dnia uiszczenia opłaty przez wnioskodawcę. Oznacza to, że w przypadku gdy podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji nalicza opłatę za jej udostępnienie, to termin jej udostępnienia biegnie od daty uiszczenia opłaty przez wnioskodawcę. Problem pojawia się jednak w momencie, gdy wnioskodawca nie zgadza się z wysokością naliczonej opłaty. Wówczas informacja nie zostanie mu udostępniona aż do momentu zakończenia sporu i uiszczenia opłaty. Taka sytuacja jest o tyle prawdopodobna, że ani w obecnym, ani w projektowanym rozwiązaniu nie pojawiły się przepisy, które regulowałyby wysokość opłaty za udostępnienie informacji publicznej, ani nie zostały wskazane czynności, za które taka opłata byłaby pobierana. Wobec tego postuluję wprowadzenie przepisów, które będą regulowały wysokość opłaty, którą podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej będzie mógł pobrać za jej udostępnienie.

17. Projektodawca w art. 18 ust. 2 projektu ustawy skrócił termin na udostępnienie informacji do maksimum 30 dni. Praktyka wskazuje, że niektóre wnioski ze względu na szeroki zakres tematyczny lub konieczność przygotowania informacji przetworzonej (czyli jakościowo nowej informacji), obejmującej rozległy przedział czasowy, konieczność wyszukania dokumentów w archiwum itp. nie zostaną załatwione w terminie 30 dni. Jednocześnie zdecydowana większość wniosków jest załatwiana w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku. Wobec powyższego proponuję, aby pozostać przy dotychczasowym rozwiązaniu umożliwiającym przedłużenie terminu na udostępnienie informacji do 2 miesięcy w sprawach skomplikowanych. W dalszym ciągu nie zostało jednak określone, czy odmowa udostępnienia informacji również powinna nastąpić w tym terminie, czy przyjmuje się, że odmowa udostępnienia informacji, która następuje w drodze decyzji powoduje, że następuje przejście na przepisy ustawy Kodeks postępowania administracyjnego i obowiązują terminy tam określone. Innymi słowy, czy w przypadku odmowy udostępnienia informacji w drodze decyzji należy przeprowadzić klasyczne postępowanie administracyjne, począwszy od zawiadomienia stron (wnioskującego i podmiotu, który np. zastrzegł jakąś część dokumentu jako tajemnica przedsiębiorcy) o wszczęciu postępowania, umożliwienia stronom przedstawienia stanowisk, oraz zawiadomienia o zakończeniu postępowania administracyjnego. W mojej ocenie należy to dookreślić, gdyż wyeliminuje to pojawiające się obecnie wątpliwości.

W związku z powyższym art. 18 w ust. 1 projektu ustawy proponuję dodanie drugiego zdania o treści: „Jeżeli właściwa realizacja wniosku o dostęp do informacji publicznej wymaga jego doprecyzowania, termin, o którym mowa w zdaniu 1, liczy się od tej daty.”. W ust. 2 proponuję zamiast „30 dni” termin „2-miesięczny” – w przypadku, gdy informacja nie może być udostępniona w terminie 14 dni. Należy wskazać na kluczowy charakter wniosku wszczynającego postępowanie

o udzielenie informacji publicznej, ponieważ w każdej sprawie, także związanej z dostępem do informacji publicznej, obowiązkiem organu jest wyjaśnienie rzeczywistej treści żądania zawartego we wniosku i ustalenie jej w sposób niebudzący wątpliwości (por. wyrok WSA w Krakowie z 31.03. 2008 r. sygn. akt II SAB/Kr 34/07, Lex 497344, wyrok WSA w Warszawie z 22.11. 2006 sygn. akt IV SA/Kr 1364/06). Nie chodzi bowiem o udzielenie jakiejkolwiek informacji, ale o przedstawienie jej w takim zakresie i w taki sposób, jaki odpowiada treści żądania (za wyrokiem WSA we Wrocławiu z 10.06.2011 r. w sprawie o sygn. akt IV SAB/Wr 45/11). W tym stanie rzeczy należy jednoznacznie wskazać, od jakiej daty biegnie termin na realizację wniosku o udostępnienie informacji publicznej w przypadku, gdy wymagane jest jego doprecyzowanie przez wnioskodawcę. W mojej ocenie obecnie obowiązująca regulacja dotycząca udostępnienia informacji publicznej wskazująca na możliwość przedłużenia terminu na jej udzielenie do 2 miesięcy odpowiada realiom, a termin 30-dniowy jest terminem za krótkim, w szczególności w przypadku bardzo obszernych wniosków.

**18.** Artykuł 21 ust. 2 projektu ustawy wskazuje na możliwość odmowy udostępnienia informacji w przypadku, gdy wnioskodawca w sposób uporczywy składa wnioski, o których mowa w art. 16 ust. 1 projektowanej ustawy, których realizacja ze względu na ilość lub zakres udostępnianej informacji znacząco utrudniałaby działalność podmiotu obowiązującego do udzielenia informacji publicznej. Propozycja fakultatywnej odmowy zawarta w art. 21 ust. 2 jest próbą ograniczenia nadużywania prawa do informacji i należy ocenić ją pozytywnie. Niemniej, powyższy przepis jest niejasny. Będzie bardzo trudno zinterpretować, kiedy ilość lub zakres udostępnianej informacji znacząco utrudnia działalność podmiotu obowiązującego do udostępnienia informacji. Może to prowadzić do interpretacji niekorzystnej zarówno dla wnioskodawców, jak i dla podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji. Ponadto, warunek ten połączono z faktem składania wniosków przez danego wnioskodawcę w sposób uporczywy. Nie wskazano jednak, co ta uporczywość w praktyce oznacza. Pomijając przypadki skrajne, można sobie wyobrazić, że różne organy będą w różny sposób stawiały granicę pomiędzy sytuacją, kiedy dany wniosek jest składany w sposób uporczywy, a kiedy nie. Pamiętać należy, że sytuacje, kiedy wnioski o udostępnienie informacji publicznej mogą utrudniać pracę urzędu lub wręcz mają takie zadanie uniemożliwić, mogą dotyczyć także innych przypadków np. składania przez wiele podmiotów bardzo podobnych wniosków w tym samym czasie albo przypadków, gdy wnioskodawca żąda udostępnienia wszystkich informacji będących w posiadaniu urzędu w formie plików pdf. W związku z powyższym należy określić w projekcie ustawy, co oznacza „uporczywe składanie wniosku” oraz kiedy udostępnienie informacji, ilość lub zakres udostępnianej informacji znacząco utrudniałby działalność podmiotu obowiązującego do udostępnienia informacji. Rozwiązaniem alternatywnym jest wykreślenie tego przepisu, przy jednoczesnym pozostawieniu wymogu wykazania szczególnie istotnego interesu publicznego, który przemawia za udostępnieniem informacji przetworzonej.

**19.** W art. 25 ust. 2 pkt 6 projektu ustawy wątpliwości budzi, czy w ramach pojęcia „zgłoszone poprawki do projektów” należy rozumieć również uwagi zgłoszone przez różne podmioty podczas poszczególnych etapów prac w ramach rządowego procesu legislacyjnego, czy tylko poprawki zgłoszone podczas prac w Sejmie i Senacie. Pojęcie „uweg zgłoszonych do projektu” nie jest tożsame ze „zgłoszeniem poprawki do projektu”. Z drugiej strony wątpliwości budzi, dlaczego w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów mają być również zamieszczane poprawki do projektów ustaw zgłoszone na etapie prac w Sejmie i Senacie.

**20.** W art. 27 ust. 1 projektu ustawy nie jest jasne, kto jest właściwym organem prowadzącym uzgodnienia projektu, w szczególności, czy przepis ten dotyczy projektodawców takich jak posłowie, Senat, Prezydent, czy grupa 100 000 obywateli.

**21.** W art. 27 ust. 1 projektu ustawy powinny zostać wskazane wyjątki od obowiązku przedstawienia projektu do konsultacji publicznych, przykładowo gdy projekt nie dotyczy w sposób



bezpośredni podmiotów prywatnych albo należy wydać natychmiast dany akt prawny. Obecne rozwiązania legislacyjne to umożliwiają, a projekt ustawy nie daje takiej możliwości.

22. W art. 27 ust. 2 projektu ustawy nie znajdują uzasadnienia dla odmiennego sformułowania przepisu o konsultacjach publicznych dla organów wydających akty prawa miejscowego, które również stanowią akty prawa powszechnie obowiązującego zgodnie z art. 87 Konstytucji RP.

23. Przepis art. 27 ust. 3 wydaje się zbędny, gdyż bez jego istnienia Rada Ministrów również może określić takie wytyczne.

24. Nie jest zrozumiałe zamieszczenie przepisów dotyczących zgłoszeń lobbingsowych, skoro zgodnie z art. 30 projektu ustawy zgłoszenia nie składa się, jeżeli właściwy organ prowadzący uzgodnienia projektu przedstawił projekt do konsultacji publicznych, a zgodnie z art. 27 ust. 1 projektu ustawy istnieje obowiązek przedstawienia projektu do konsultacji publicznych.

25. Wskazać należy, iż w art. 38 ust. 2 projektu ustawy wprowadza się dyskrecjonalne prawo dla kierownika jednostki organizacyjnej do określenia zajęć, których wykonywanie przez osoby pełniące funkcje publiczne zatrudnione w tej jednostce organizacyjnej, z uwagi zakres obowiązków tych osób lub zakres zadań jednostki, oznacza powstanie konfliktu interesów. Upoważnienie takie należy uznać za sprzeczne z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie bowiem z tym przepisem ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie, a w projekcie ustawy następuje to poprzez jednostronne oświadczenie kierownika jednostki organizacyjnej. Ograniczenia te nie będą więc wprowadzane nawet w drodze aktu normatywnego. Choć ograniczenia te mogą być wprowadzone w drodze ustawy, to może być to dokonane tylko wtedy, gdy ograniczenia te są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Przepis ten, dając więc dyskrecjonalne upoważnienie do wprowadzenia ograniczeń w wykonywaniu działalności przez osobę pełniącą funkcję publiczną, nie wskazuje nawet na konieczność wprowadzenia tych ograniczeń tylko zgodnie z zasadą proporcjonalności. W przepisie tym nie przewidziano też żadnych środków odwoławczych w zakresie wprowadzenia wskazanych ograniczeń.

26. Należy też wskazać, iż art. 40 projektu ustawy dotyczy nieproporcjonalnie dużej kategorii podmiotów, do których mają zastosowanie ograniczenia wskazane w ustawie. Przepis w takiej postaci może naruszać art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

27. W związku z zamieszczeniem przepisów o wysłuchaniu publicznym w innym kontekście legislacyjnym niż dotychczas występującym w ustawie z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414), rodzi się wątpliwość, czy międzyresortowa konferencja uzgadniająca może być uznana za wysłuchanie publiczne w rozumieniu projektu ustawy, a więc rodzić obowiązek, zgodnie z art. 31 ust. 2 i 3 projektu ustawy, dostępu wszystkich podmiotów do takiego wysłuchania publicznego. Wydaje się, że sytuacja taka byłaby niepożądana, a więc przepisy wyraźnie powinny wskazywać, że wysłuchanie publiczne dotyczy podmiotów prywatnych, a nie uzgodnień międzyresortowych.

28. Niejasne w stosunku do obecnych regulacji są też wyłączenia zawarte w art. 41 projektu ustawy. Nie wiadomo, czy wyłączenia te dotyczą też spółek pośrednio kontrolowanych przez Skarb Państwa.

29. Wskazać należy, iż wyodrębnienie osób wskazanych w art. 40 pkt 5 projektu ustawy jest nieprecyzyjne i rodzi w orzecznictwie do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne szereg wątpliwości. W zakresie zaś, w jakim odwołuje się do określenia wysokości wynagrodzeń w drodze rozporządzeń *de iure* powoduje, iż szereg zakazów wskazanych w projekcie ustawy będzie dotyczyło podmiotów, które nie zostały wskazane na poziomie ustawy, jako objętych projektem ustawy, ale ich objęcie zakresem podmiotowym ustawy będzie wynikało wyłącznie aktu wykonawczego do ustawy.

Powyższe może budzić zasadnicze wątpliwości co do zgodności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Tylko bowiem akt ustawowy może wprowadzać ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych praw, i to tak daleko idące. Zmiana też tych rozporządzeń będzie powodowała, że pewne osoby będą obejmowane zakresem podmiotowym ustawy, a pewne mogą być już nie objęte tym zakresem. Projekt ustawy zaś nie dostrzega tego zagadnienia w ogóle, w kontekście pojawienia się obowiązku złożenia oświadczenia majątkowego, gdyż wiąże go z objęciem stanowiska. W takim jednak przypadku nie będziemy mieli do czynienia z objęciem stanowiska, ale jedynie z normatywnym wskazaniem danej osoby, w drodze rozporządzenia, jako objętej zakresem ustawy.

**30.** Zgodnie z art. 47 ust. 1 projektu ustawy oświadczenie majątkowe dotyczy majątku osobistego oraz objętego małżeńską wspólnością majątkową składającego oświadczenie majątkowe, natomiast ust. 3 wymaga podania szczegółowych informacji dotyczących tego majątku, w tym o dochodzie uzyskanym przez osobę zobowiązaną do składania oświadczeń majątkowych oraz jej małżonka w roku poprzedzającym złożenie oświadczenia, wraz z podaniem stron umowy oraz każdym innym przysporzeniu majątkowym o wartości powyżej 1000 złotych. Wydaje się to zbyt daleko idącą ingerencją w stosunku do osób (małżonków) niepodlegających przepisom tej ustawy.

Artykuł 47 ust. 3 pkt 16 projektu ustawy obliuguje też składającego oświadczenie do informowania o każdym przysporzeniu majątkowym powyżej 1000 zł. Wydaje się więc, że jeżeli przepis ten ma być utrzymany, to wartość ta powinna być podniesiona.

**31.** Artykuł 48 projektu ustawy brzmi: „Wzór formularza oświadczenia majątkowego zawierający szczegółowy zakres informacji zawieranych w oświadczeniu wraz z pouczeniem o sposobie jego wypełnienia umożliwiającym rzetelne wykazanie stanu majątkowego osób obowiązanych do składania oświadczeń określony jest w załączniku do ustawy.”. Wzór ten jednak nie zawiera wskazanych pouczeń. Należy zatem doprecyzować pouczenie we wzorze oświadczenia w zakresie sposobu ustalania wartości nieruchomości. We wskazanym załączniku wymagane są do podania m.in. informacje dotyczące wartości domu/mieszkania/innej nieruchomości, bez pouczenia, w jaki sposób ma zostać ta wartość określona. Podanie wymaganej informacji dotyczącej wartości nieruchomości bez wskazania sposobu jej określenia (np. rzeczoznawca majątkowy, publikacje dotyczące wartości podobnych nieruchomości w mieście/dzielnicy?), może budzić duże wątpliwości i powodować trudności dla osoby wypełniającej oświadczenie, zważywszy na rygor, pod jakim jest ono składane. Dane dotyczące wartości nieruchomości i innych praw są też zupełnie niepotrzebne, gdyż dane te można ustalić przez biegłego, a dane podane przez składającego będą zawsze oparte tylko na jego subiektywnej ocenie. Przyjęcie zaś założenia, iż wartość tych praw ma być ustalona w drodze opinii biegłego, czego na gruncie projektu ustawy nie można wykluczyć, powodowałoby nieproporcjonalne obciążenie podmiotów obowiązanych do składania oświadczeń majątkowych.

**32.** W art. 49 pkt 108 lit. b projektu ustawy niezrozumiały jest termin „wsparcie finansowe”. Z uwagi na charakter oświadczeń majątkowych - składanych pod rygorem odpowiedzialności karnej - przepis dotyczący osób zobowiązanych do składania takich oświadczeń powinien być na tyle precyzyjny, aby nie wywoływał wątpliwości co do konieczności jego stosowania. Zgodnie z § 6 Zasad techniki prawodawczej przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencję prawodawcy. W mojej ocenie takiego wymogu nie spełnia termin „wsparcie finansowe”. Termin ten nie został w żaden sposób zdefiniowany. Należy dla przykładu wskazać, iż Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, zgodnie z ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519, z późn. zm.) udziela dofinansowania w formach w niej wskazanych. Natomiast w postępowaniach dotyczących udzielenia dofinansowania zaangażowani są prawie wszyscy pracownicy NFOŚiGW z wyłączeniem pracowników wykonujących wyłącznie czynności usługowe (sprzątaczkę, pracownicy ochrony, kierowcy, itp.). Przyjęcie, iż termin „wsparcie finansowe” obejmuje swoim zakresem termin „udzielanie dofinansowania”, nakładałoby na tych pracowników NFOŚiGW obowiązek składania

oświadczeń majątkowych. W mojej ocenie obowiązek ten nie byłby adekwatny do wagi wykonywanych przez te osoby czynności i spraw, w których będą uczestniczyły. Ponadto, nałożony art. 62 ust. 1 i 3 projektu ustawy na osobę uprawnioną do odebrania oświadczenia obowiązek analizy zawartych w nich informacji, w przypadku kilkuset pracowników NFOŚiGW zobowiązanych do składania takich oświadczeń (przy założeniu, iż w termin wsparcie wpisuje się udzielenie dofinansowania), miałyby duży wpływ na funkcjonowanie Zarządu (Prezesa Zarządu), który musiałby takiej analizy dokonywać.

33. Wskazać też należy, iż zmuszenie biegłych, na podstawie art. 49 pkt 108 lit. a projektu ustawy, powołanych przez zamawiającego, do składania oświadczeń majątkowych, które staną się publiczne, w praktyce może spowodować, iż nikt nie będzie chciał takiej funkcji pełnić.

34. Artykuł 45 ust. 4 i 5 projektu ustawy jest kopią art. 8 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Należy jednak zauważyć, iż nie bierze on pod uwagę, iż stosunkowo wąski zakres podmiotów obowiązanych art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne został w projekcie ustawy w art. 45 ust. 1 projektu ustawy rozszerzony na setki tysięcy osób wskazanych w art. 40 projektu ustawy. Zakres więc oddziaływania tego przepisu może powodować, że tysiące przedsiębiorców będzie poddanych tej procedurze. Mechaniczne kopiowanie przepisów z obecnie obowiązującej ustawy powoduje też, iż w projekcie ustawy nie określono, komu osoby obowiązane, poza przypadkami wskazanymi w art. 45 ust. 4 i 5 projektu ustawy, mają składać wskazane w art. 45 ust. 1 projektu ustawy oświadczenie o działalności gospodarczej małżonka.

Należy też wskazać, iż z projektu ustawy w żaden sposób nie wynika jakie są konsekwencje podjęcia przez Komisję decyzji o tym, że działalność małżonka może wywołać „podejrzliwość o stronniczość lub interesowność osoby wymienionej w art. 1”(?). Trudno w ogóle zakładać, iż jeden małżonek mógłby z tytułu działalności drugiego małżonka ponosić konsekwencje służbowe. Małżeństwo nie oznacza bowiem odpowiedzialności za decyzje drugiego małżonka. Każdy małżonek samodzielnie ponosi odpowiedzialność za swoją działalność.

Wskazać więc należy, iż tak daleko idąca ingerencja w życie rodzinne i prywatność wymaga dogłębnego przemyślenia, a projekt art. 45 w obecnej wersji należy uznać za niezgodny art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

35. Budzi wątpliwości przyznanie Szefowi Centralnego Biura Antykorupcyjnego w art. 54 ust. 2 projektu ustawy, bez żadnych ustawowych kryteriów, prawa wezwania w każdym czasie do złożenia oświadczenia majątkowego każdej osoby pełniącej funkcję publiczną, nieobjętej obowiązkiem złożenia oświadczenia majątkowego określonego w art. 49, oraz pracowników spółki zobowiązanej nieobjętych obowiązkiem złożenia oświadczenia majątkowego na podstawie art. 49 pkt 97 i 98. Przepis ten przyznaje Szefowi CBA dyskrecyjną władzę bez żadnych ustawowych kryteriów. Ustawa powinna więc określać w jakich przypadkach Szef CBA może skorzystać z tego uprawnienia.

Należy też zauważyć, iż projekt ustawy nie przewiduje żadnych środków zaskarżenia wobec decyzji Szefa CBA. Zobowiązanie takie powinno być więc nakładane w drodze decyzji administracyjnej podlegającej zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

Wskazać też należy, iż art. 54 projektu ustawy nie wskazuje też okresu, za który oświadczenie majątkowe trzeba złożyć, a więc szef CBA może żądać tego oświadczenia za dowolnie wybrany przez siebie okres.

Budzi również wątpliwości w jaki sposób osoba, która generalnie nie jest obowiązana do składania oświadczeń majątkowych, a więc również gromadzenia danych do oświadczenia majątkowego, ma takie dane pozyskać po jej zobowiązaniu przez Szefa CBA. W szczególności odnosi się to do konieczności podawania w oświadczeniu majątkowym szczegółowych danych dotyczących przepływów majątkowych.

36. Zgodnie z art. 60 ust. 1 projektu ustawy oświadczenia majątkowe są jawne, co oznacza ich publikację w BIP. Nie podlegają jedynie ujawnieniu zawarte w oświadczeniach majątkowych informacje o: (1) numerze PESEL składającego oświadczenie; (2) adresie zamieszkania składającego oświadczenie; (3) miejscu położenia nieruchomości objętych oświadczeniem. Wydaje się, w powiązaniu z zakresem informacji wymaganych na podstawie art. 47 ust. 3 projektu ustawy, w tym szeroko obejmujących informacje również dotyczące współmałżonków, że taka publikacja narusza prywatność i ochronę danych osobowych tych osób. Dla zabezpieczenia interesu publicznego wystarczające wydaje się składanie oświadczeń majątkowych, które mogą zostać zweryfikowane przez uprawnione organy, natomiast ochronie powinien podlegać również interes prywatny – w projekcie ustawy wyraźnie brak wyważenia pomiędzy tymi dwoma interesami.

37. W odniesieniu do art. 61 ust. 1 projektu ustawy proponuję doprecyzowanie brzmienia przepisu, w sposób wykluczający ewentualne wątpliwości interpretacyjne, poprzez potraktowanie wyrazów: „zapewniających obsługę organu lub osoby uprawnionych do odebrania oświadczenia majątkowego”, jako „zdania wtrąconego”. Pragnę zauważyć, że w innym przypadku możliwa jest interpretacja przepisu, zgodnie z którą kierownik jednostki - w rozumieniu art. 49 pkt 108 - zobowiązany jest do przyjęcia oświadczenia majątkowego i jego zamieszczenia na swojej stronie internetowej, a taką, co do zasady, ma podmiot, w której pełni on tę funkcję, a nie kierownik jednostki. Przykładowo, w przypadku NFOŚiGW kierownik jednostki w rozumieniu art. 49 pkt 108 - niezależnie od tego, czy przyjmiemy, że będzie to Prezes Zarządu albo Zarząd, nie posiada własnej strony internetowej. Takową posiada NFOŚiGW, jako państwowa osoba prawna.

38. Proponuję usunąć art. 65 ust. 7 projektu ustawy, w którym mowa jest o informowaniu pracodawcy lub podmiotu o nadaniu zgłaszającemu statusu sygnalisty. W jego miejsce wstawić zapis (w ślad m.in. za przepisami międzynarodowymi) o utrzymaniu w tajemnicy danych sygnalisty w celu jego ochrony, jak również o utrzymaniu w tajemnicy danych osoby pozwanej, w celu uniknięcia jej stygmatyzacji/uznania jej winnym przed faktycznym rozstrzygnięciem sprawy.

39. Proponuję usunąć art. 67 ust. 1-4 projektu ustawy, przewidujący niemożność zwolnienia lub zmiany warunków pracy sygnalisty. O rozwiązaniu stosunku pracy lub zmianie jej warunków powinna decydować jakość wykonywanej pracy. Nie można dopuścić do sytuacji, by osoby, które nie wywiązują się z obowiązków pracowniczych pobierały wysoką pensję i były nie do zwolnienia, tylko dlatego, że złożyły zawiadomienie. Ponadto zapis zachęcałby do składania zawiadomień w celu osiągnięcia osobistej korzyści, a nie dobra publicznego. W kwestii praw pracodawcy należy mieć także na uwadze możliwe zmiany w zadaniach urzędu, które mogą wymagać zmian w zakresie etatów.

Proponuję umożliwienie sygnaliście przeniesienie do innego działu na jego życzenie zamiast zakazywać zmiany warunków pracy w celu jego ochrony i zapewnienia tolerowalnych dla niego warunków pracy, nienarażających go nawet na pośrednie uczestnictwo w nieakceptowalnych praktykach.

40. Proponuję usunąć art. 67 ust. 5 projektu ustawy. Projektowany przepis gwarantuje pensję osobom, które mogą w ogóle nie wykonywać pracy. Ponadto zachęca on pracowników do składania nieznajdujących uzasadnienia donosów w celu utrzymania umowy o pracę, gdyż nie grożą za to żadne konsekwencje, a wiążą się z nimi wyraźne korzyści.

41. Proponuję usunąć art. 69 ust. 1 projektu ustawy o wypłacaniu odszkodowania za zwolnienie. Ponadto proponowany przepis zapewnia odszkodowanie także zwolnionym, którzy w złej wierze złożyli fałszywe oskarżenie.

42. Proponuję wprowadzić w projekcie ustawy przepisy chroniące pracownika przed fałszywymi oskarżeniami/pomówieniami składanymi w złej wierze, a także nieuprawnione wykorzystywanie danych z oświadczeń majątkowych w innym celu niż cel publiczny.

43. Przewidziana w art. 74 projektowanej ustawy kara pozbawienia wolności do lat 3 za nieprawidłowe prowadzenie rejestru umów jest niewspółmierna do popełnionego czynu. Tak wysokie

kary mogłyby być przewidziane jedynie w sytuacji rażącego naruszenia przepisów ustawy poprzez np. celowe zatajanie informacji w rejestrze, celowe niewywiązywanie się z obowiązku prowadzenia rejestru bądź celowe wprowadzanie w błąd Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Tymczasem proponowany zapis może prowadzić do wymierzania wysokich kar za dużo mniejsze przewinienia. Wobec tego postuluję zmniejszenie sankcji karnej za nieprawidłowe prowadzenie rejestru umów do grzywny, kary ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku, tak jak to przewiduje dzisiejszy przepis art. 23 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

44. Za nieuzasadnione należy uznać wprowadzenie w art. 78 projektu ustawy obiektywnej odpowiedzialności przedsiębiorcy, który zatrudnia osoby wbrew zakazom określonym w art. 42 projektu ustawy, gdyż przedsiębiorca ten może w ogóle nie mieć świadomości zatrudniania takiej osoby, a mimo tego w świetle projektu ustawy i tak ponosiłby odpowiedzialność.

45. Za nieproporcjonalne należy uznać wprowadzenie w art. 83 projektu ustawy bezwzględnej podstawy do odpowiedzialności dyscyplinarnej, służbowej lub porządkowej w każdym przypadku niezłożenia oświadczenia majątkowego. Powody niezłożenia oświadczenia majątkowego w terminie mogą być różne i niekoniecznie zawinione. Ustawa powinna różnicować zasady odpowiedzialności w takim przypadku.

46. Artykuł 127 ust. 1 projektowanej ustawy stanowi, że do spraw z zakresu dostępu do informacji publicznej, niezakończonych w dniu wejścia w życie ustawy ostatecznym albo prawomocnym rozstrzygnięciem, stosuje się przepisy projektowanej ustawy. Ustęp 2 tego samego artykułu stanowi zaś, że podmioty są obowiązane w sprawach, o których mowa w ust. 1, w terminie 14 dni od dnia wejścia w życie ustawy, udostępnić informację publiczną albo wydać decyzję o odmowie udostępnienia informacji. Takie sformułowanie przepisów jest problematyczne. W sytuacji, kiedy w momencie wejścia w życie ustawy rozpatrywanie wniosku o udostępnienie informacji trwa dłużej niż 1 miesiąc, przykładowo ze względu na jego szczególnie skomplikowany charakter, zakończenie sprawy w ciągu 14 dni może być niewykonalne a organ pozostaje w zwłoce. W sytuacji, kiedy taki szczególnie skomplikowany wniosek wpłynął tuż przed wejściem w życie ustawy, podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej będzie musiał zakończyć sprawę w terminie 14 dni, co również może być niewykonalne. Wobec tego postuluję, aby do spraw z zakresu dostępu do informacji publicznej, niezakończonych w dniu wejścia w życie ustawy ostatecznym albo prawomocnym rozstrzygnięciem, stosowane były przepisy dotychczasowe.

47. Poza art. 127-129 projektu ustawy brakuje w ustawie przepisów przejściowych, tymczasem w momencie wejścia w życie ustawy powstaną liczne problemy intertemporalne związane z jej stosowaniem wobec sytuacji, które dotyczą spraw rozpoczętych przed jej wejściem w życie np. osób, które nie są obecnie obowiązane do składania oświadczeń majątkowych.

48. W art. 132 projektu ustawy należy wskazać odpowiednio długi okres *vacatio legis* w celu dostosowania adresatów do nowej sytuacji prawnej, w szczególności w związku z wejściem w życie nowych przepisów represyjnych oraz utratą mocy przepisów wykonawczych.

49. Wzór oświadczenia majątkowego zawarty w załączniku jest w wielu miejscach niespójny z art. 47 ust. 3 projektu ustawy, w szczególności z załącznika wynika, że wszystkie pojazdy mechaniczne podlegają ujawnieniu, a nie tylko te, które mają wartość większą niż 10 000 zł. Nie jest też zrozumiałe wyodrębnienie części C załącznika.

50. Proponuję w załączniku – wzór oświadczenia, pkt V.1 zastąpić wyraz: „prowadzałem” wyrazem: „prowadziłem”. Zmiana ma charakter redakcyjny.

51. W załączniku w części A w pkt I, VIII i IX (w odniesieniu do pojazdów mechanicznych) oraz w części C w pkt 4 proponuję określić dolny próg kwotowy, od którego informacje te mają zostać określone. W obecnym brzmieniu powstaje obowiązek wskazania informacji o środkach nawet bardzo niewielkiej wartości.

52. W załączniku w części A w pkt I 8 powstaje pytanie, czy należy wpisać także prawo do dysponowania zasobami przykładowo własnych dzieci lub rodziców oraz w jakiej wysokości składników ma to dotyczyć np. skarbonki świnki dziecka.

53. W załączniku w części A w pkt I 9 wydaje się bardzo trudne każdorazowe określanie wartości papierów wartościowych i akcji.

54. Proponuję przenieść datę urodzenia oraz stan cywilny do części niepodlegającej publikacji w BIP.

55. Proponuję połączyć środki zgromadzone na rachunkach i w gotówce w jedną wartość ze względu na ochronę przed kradzieżą w miejscu zamieszkania.

56. Proponuję usunąć obowiązek podawania dochodów i nazwy pracodawcy współmałżonka. Proponowana ustawa przewiduje upublicznienie dochodów kilkuset tysięcy osób pracujących poza sferą publiczną tj. pracowników np. firm, tylko dlatego, że pozostają w związku małżeńskim z osobą bezpośrednio podlegającą ustawie. Pracownik składający oświadczenie zobowiązany jest do podania prawdy pod rygorem kary pozbawienia wolności, podczas gdy może nie mieć możliwości wpływu na ujawnienie dochodów przez współmałżonka. Małżonek wcale nie musi podać tych danych drugiemu małżonkowi. Zawarcie związku małżeńskiego, zwłaszcza współcześnie, nie jest jednoznaczne z obowiązkiem dzielenia się wszystkimi informacjami z życia prywatnego. Ponadto należy wziąć pod uwagę tajemnicę przedsiębiorstwa/firmy, która może żądać od swoich pracowników zachowania poufności tych danych. Dodatkowo stawia to małżonka w wyjątkowo nierównej sytuacji względem jego współpracowników, których pensje pozostawałyby dla niego tajne, natomiast jego pensja byłaby powszechnie znana. Proponowany w ustawie zapis może wymuszać m.in. rezygnację z pracy dobrych urzędników, zwolnienia współmałżonków, przyczynić się do wzrostu liczby rozwodów czy związków nieformalnych. W związku z wejściem w życie ustawy można się spodziewać zwiększenia liczby rozwodów, gdyż paradoksalnie ustawa „promuje” osoby pozostające w konkubinacie, wpisując się w ogólną tendencję do proporcji życia w nieformalnych związkach, gdyż projektowana ustawa nie jest pierwszą ustawą, która „karze” za bycie w związku małżeńskim.

57. Proponuję usunąć dział VIII. Dochody. Odpowiednie służby mogą pobrać ww. dane z formularzy PIT.

58. Proponuję usunąć obowiązek podawania roku i ceny nabycia nieruchomości lub ruchomości. Można zbyć majątek odziedziczony, nie mając możliwości sprawdzenia jego ceny nabycia, lub majątek będący dziełem własnego wytwórstwa. Ponadto powyższe nie ma związku z aktualnym stanem majątkowym.

59. Proponuję zastąpić słowa „Jestem członkiem w następujących stowarzyszeniach lub organizacjach...” na „Jestem członkiem władz w następujących stowarzyszeniach lub organizacjach...”.

60. W załączniku w części A w pkt II 1-4 niemożliwa wydaje się każdorazowa ocena wartości nieruchomości przez składającego oświadczenie.

*z wyrazem' respektu,*

Z. MINISTRA  
PODSZCZEPKI STANU  
Pomocnik Ministra  
dla Puszczy Białowieskiej  
*Andrzej Antoni Konieczny*