



L.Dz.307/2024/W

Wrocław 24 marca 2024 r.

**Opinia Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji
Krajowej Rady Radców Prawnych
w zakresie poselskiego projektu ustawy o krajowym rejestrze osób pełniących niektóre
funkcje publiczne (projekt wniesiony 22 lutego 2024 r.)**

Spis treści:

- 1. Przedmiot opinii**
- 2. Cel regulacji i kwestia uwzględnienia rozwiązań już obowiązujących**
- 3. Zagadnienia szczegółowe**
- 4. Konkluzje końcowe**

1. Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest przedstawienie merytorycznej analizy w przedmiocie oceny charakteru i legalności propozycji regulacji zawartych w poselskim projekcie ustawy o krajowym rejestrze osób pełniących niektóre funkcje publiczne.

Analiza dotyczyć będzie kwestii:

1. oceny wskazanych rozwiązań normatywnych z punktu widzenia już istniejących obowiązków informacyjnych realizowanych przez osoby pełniące funkcje publiczne;
2. weryfikacji racjonalności propozycji pod kątem sprecyzowania zobowiązanego i zakresu upublicznianych w rejestrze informacji o „osobie publicznej”;
3. wskazania wątpliwości konstytucyjnych w odniesieniu do zaproponowanych w projekcie rozwiązań.



2. Cel regulacji i kwestia uwzględnienia rozwiązań już obowiązujących

Poselski projekt ustawy zawiera 12 artykułów. Nie jest więc aktem rozbudowanym, w którym projektodawca kompleksowo odnosi się do problematyki transparentności informacji o osobach pełniących funkcje publiczne w RP. Jest to także propozycja – jak się wydaje, przygotowana szybko – czego dowodem może być zastosowana przez projektodawców dość „skomplikowana” językowa składnia treści, przynajmniej części zaproponowanych postanowień. Już w art. 1 projektu mamy do czynienia z następującym fragmentem: „W Krajowym Rejestrze Osób Pełniących Niektóre Funkcje Publiczne, zwanym dalej „Rejestrem”, gromadzi się dane w celu zapewnienia jawności informacji o osobach pełniące niektóre funkcje publiczne w państwowych i samorządowych jednostkach organizacyjnych oraz ich powiązaniach z innymi osobami pełniącymi funkcje w państwowych i samorządowych jednostkach organizacyjnych”; a np. w treści art. 8 wskazuje się: „Minister Sprawiedliwości określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy sposób prowadzenia Rejestru i dokonywania w nim wpisów oraz szczegółowy tryb szczegółowy sposób udostępniania danych zawartych w Rejestrze (...)”. Pomijając inne kwestie redakcyjnej i językowej poprawności, warto zwrócić uwagę na niekompletne uzasadnienie projektu i konieczność podjęcia działań na podstawie art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu – zob. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=PROJNOWEUST&NrKadencji=10&Kol=D&Typ=UST>

W dołączonym pierwotnie uzasadnieniu projektu (s. 6), wskazano 7 podstawowych celów, które miałyby zostać osiągnięte w związku z uchwaleniem projektowanej regulacji, a które kierunkowo sprowadzać się mają do pogłębiania transparentności informacji o „osobach eksponowanych politycznie”, zwanych „osobami publicznymi”. Jawny Rejestr miałby zapewnić każdemu zainteresowanemu dostęp do danych, a także umożliwić szybką identyfikację „osoby”, z jednoczesnym uzyskaniem danych dotyczących ewentualnych relacji (powiązań) rodzinnych oraz finansowo-majątkowych. Istotną uwagę zwraca się również na kwestię „ułatwienia nadzoru publicznego nad procesem powoływania członków rad nadzorczych i zarządów spółek Skarbu Państwa” (s. 6).



Warto zauważyć, że zagadnienie „pogłębiania” transparentności życia publicznego jest od dawna sporym wyzwaniem dla prawodawcy krajowego. Regulacje ustawy z 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz niektórych innych ustaw w zakresie, w jakim przepisy nakładały obowiązek objęcia oświadczeniem majątkowym dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych osoby obowiązanej do jego złożenia na podstawie art. 10 ust. 1a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne zostały zaskarżone przez prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego, który ostatecznie uznał je za niekonstytucyjne - Wyrok TK z 25 listopada 2021 r., Kp 2/19.

Kolejnym przykładem jest uchwalenie 14 października 2021 r. ustawy o zmianie kodeksu karnego i innych niektórych ustaw Dz. U. z 2021 r., poz. 2054, w treści której znowelizowano również przepisy m.in. ustawy z 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych oraz ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dodanie art.34a i 34b – tzw. jawny rejestr umów), co służyć miało m.in. pogłębieniu transparentności finansów publicznych. Pierwotnie wskazywano, iż rejestr taki zacznie funkcjonować od 1 lipca 2022 roku. Jednak już w ustawie z 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2022 r., poz. 1265, doszło do zmiany tego terminu (przepisy z wyjątkiem obowiązku dotyczącego partii politycznych wejdą w życie 1 stycznia 2024 r. - art. 12). Jednak i to rozwiązanie zostało zmienione. W ustawie z 16 sierpnia 2023 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem rozwoju rynku finansowego oraz ochrony inwestorów na tym rynku (Dz. U. z 2023 r. poz. 1723) postanowiono o przesunięciu tego terminu na 1 stycznia 2026 r. Niezależnie od tego warto zapoznać się ze stanowiskiem RPO, który zgłosił swoje zastrzeżenia, podnosząc szereg wątpliwości konstytucyjnych - <https://bip.brpo.gov.pl/pl/node/23929/revisions/25275/view>; <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-jawny-rejestr-umow-pracownikow-mf-odpowiedz>, w tym także tych dotyczących uregulowania wzoru rejestru w drodze rozporządzenia.

Nie można pominąć także spraw, które były kierowane do organu formalnie powołanego do kontroli konstytucyjności prawa. Warto więc zapoznać się z treścią wniosków w sprawach K 16/19; K 21/19. Ciekawe jest to, że w przypadku wniosku o stwierdzenie niekonstytucyjności art. 5 ust. 2 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej - chodziło o inicjatywę posłów i to nie ówczesnie opozycyjnych. Trybunał Konstytucyjny



umorzył te postępowania: Postanowienia z 3 marca 2020 r., K 16/19 i z 23 maja 2023 r., K 21/19. Istotne staje się jednak zapoznanie z argumentacją zawartą w stanowisku Sejmu i Prokuratora Generalnego – definiowanie funkcji publicznej z perspektywy ochrony prywatności i autonomii informacyjnej (art. 47 i 51 Konstytucji RP) – zob. <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%2021/19>; <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%2016/19>.

Ponadto cały czas zwiśla jest przed Trybunałem Konstytucyjnym sprawa wniosku o stwierdzenie niekonstytucyjności szeregu przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznych skierowana przez Pierwszego Prezesa SN (K 1/21). Oczywiście także Sejm przedstawił swoje stanowisko – zob. <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%201/21> Istotny wydaje się także inny wniosek Pierwszego Prezesa SN, w którym zakwestionowano konstytucyjność rozwiązań dotyczących jawności oświadczeń majątkowych oraz „wymaganego ustawą zakresu tych oświadczeń, a konkretnie obowiązku informowania o stanie majątkowym również w zakresie majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową” – sygn. K 2/23 – zob. <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%202/23> Także w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich przepisy kwestionowane we wniosku I-go Prezesa SN są wyrazem „nieproporcjonalnej ingerencji w prawo do prywatności i ochrony danych osobowych sędziów sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych, sędziów Sądu Najwyższego, sędziów Trybunału Konstytucyjnego (dalej ogólnie jako: sędziów) poprzez obowiązek ujawnienia i publikacji w BIP oświadczeń majątkowych, które przewidują szeroki zakres tych informacji, w tym informacji o majątku małżonka sędziego” – Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich z 7 lipca 2023 r. <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%202/23>, s.5.

Nie budzi wątpliwości, że część rozwiązań wskazanych w analizowanym projekcie pozostaje w bezpośrednim związku z definiowaniem granic ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki, jednocześnie konkretyzując „zasób” informacji, która musi być uznana za informację publiczną w rozumieniu art. 61 Konstytucji RP oraz postanowień ustawy o dostępie do informacji publicznej. Okazuje się bowiem, że projektowana regulacja ze względu na propozycje zawarte w art. 2 pkt 12 – 16 prowadzi do rozszerzenia pojęcia „sprawy



publicznej” w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, zobowiązanego do udostępniania informacji publicznej – por. np. art. 4 ust. 1 pkt 5 (tu ustawodawca odwołuje się do kryterium: pozycji dominującej w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów), jak i uzupełnienia pojęcia „pełnienia funkcji publicznej” o pojęcie posiadania statusu „osoby publicznej”, konstytucyjnie nieznanego.

Można też odnieść wrażenie, iż projektodawcy nie uwzględnili dyskusji, która towarzyszyła próbie przygotowania ostatecznej wersji projektu ustawy o jawności życia publicznego - <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12304351/katalog/12465401#12465401> i pominięli część argumentacji prezentowanej w ramach uzgodnień oraz konsultacji społecznych <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12304351/katalog/12465407#12465407> . Warto byłoby też zapoznać się z uwagami przedkładanymi przez Rzecznika Praw Obywatelskich – np. <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Stanowisko%20RPO%20w%20sprawie%20kolejnej%20wersji%20projektu%20ustawy%20o%20jawno%C5%9Bci%20%C5%BCycia%20publicznego.pdf>

Projektodawcy nie przeprowadzili też analizy obowiązujących rozwiązań ustawowych konkretyzujących obowiązki składania oświadczeń majątkowych. Już tylko przykład oświadczeń sędziowskich - chodzi tu o regulacje sprecyzowane w treści: art. 87 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (tj. Dz. U. z 2024 r., poz. 334); art.106zg w zw. z art. 87 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (tj. Dz. U. z 2024 r., poz. 334) – w odniesieniu do asesorów sądowych; art. 8 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2492 ze zm.) w zw. z art. 87 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (tj. Dz. U. z 2024 r., poz. 334); art. 28 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. - Prawo o ustroju sądów wojskowych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2250); art. 45 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1093 ze zm.) w zw. z art. art. 87 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (tj. Dz. U. z 2024 r., poz. 334); art. 14 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (t.j. Dz. U z 2018 r., poz. 1422 – pozwala nam na ustalenie, że:

- projektodawca chce wprowadzenia odmiennych ustawowych terminów legalizujących przetwarzanie danych, w tym oczywiście danych osobowych; zasadniczo w przepisach już



obowiązujących ustaw jest to okres 6-ciu lat. W projekcie wprowadza się nowy termin (art. 7 i 6 ust. 2), tu: 8 lat od zakończenia pełnienia funkcji określonej w art. 2, stosując dodatkowo nową zasadę identyfikacji ostatniego dnia tego okresu – liczy się od dnia, w którym zakończyło się pełnienie funkcji, a jeśli w tym samym czasie pełniło się więcej niż jedną funkcję – od dnia, w którym zakończyło się pełnienie ostatniej z tych funkcji (art. 7);

- projektodawca nie dostrzega zagrożeń wynikających z proponowanego sposobu i zakresu udostępniania (w tym upubliczniania danych zawartych w oświadczeniach majątkowych) – np. w projekcie wskazuje się, że „Rejestr jest jawny, z wyjątkiem numeru PESEL i miejsca zamieszkania osoby, której dane wpisano do Rejestru (art. 6 ust. 1). Odrębne przepisy ustawowe wskazują natomiast, że ochronie podlegają informacje o miejscu położenia nieruchomości czy umożliwiające identyfikację ruchomości składającego oświadczenie majątkowe. Jednocześnie zobowiązany składa na podstawie odrębnych przepisów oświadczenie majątkowe zawierające w swej treści dane identyfikujące (np. PESEL oraz dane adresowe nieruchomości). Są one chronione w ten sposób, że dopiero przed publikacją następuje ich „zaczernienie”, prowadzące do wyeliminowania możliwości ich identyfikacji. Takie oświadczenie jest następnie publikowane w BIP – oczywiście wtedy, gdy taki obowiązek został ustawowo sprecyzowany. Jak można przypuszczać, biorąc pod uwagę propozycje wprowadzenia modelu „samodzielnego” dokonywania wpisu danych do rejestru przez osobę publiczną (art. 5 ust. 1 projektu), w tym elektronicznej kopii oświadczeń majątkowych, które składa ona na podstawie innych ustaw (art. 3 pkt 7 projektu), do systemu ma zostać dołączone oświadczenie zawierające wszystkie dane identyfikujące, które w tym zakresie chronione miałyby być wężej – zgodnie z treścią art. 6 ust. 1 projektu.

Rozwiązania takie nie tylko przeczą zasadzie racjonalnego prawodawcy, ale nie dają się logicznie uzasadnić z punktu widzenia konstytucyjnego testu proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) w związku z ochroną prywatności (art. 47) oraz danych osobowych (art. 51 Konstytucji RP). Obowiązek ujawnienia informacji o sobie samym, stanowi ograniczenie autonomii informacyjnej jednostki. Może być zatem dokonany tylko w ustawie i tylko w granicach zgodnych z konstytucyjną zasadą proporcjonalności – Wyrok TK z 20 listopada 2002 r., K 41/02. Sam obowiązek udostępnienia danych powinien być ograniczony do określonych ustawowo sytuacji, a ustawodawca i co oczywiste organ władzy wykonawczej nie może tego zakresu dowolnie kształtować. Zasada ta definiuje standard ograniczenia dowolności



ustawodawcy w tym zakresie – por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 listopada 2002 r., K 40/01. *A contrario* tych zasad i standardów pozostaje również kompetencja Ministra Sprawiedliwości, który zgodnie z treścią art. 8 projektu ma określić w drodze rozporządzenia „(...) szczegółowy sposób udostępniania danych zawartych w Rejestrze, uwzględniając potrzebę zachowania bezpieczeństwa danych i uzyskiwania aktualnych danych, zgodnych z danymi zawartymi w Krajowym Rejestrze Sądowym”.

3. Zagadnienia szczegółowe

Kwestia odwołania się do pojęcia „państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych” - warto byłoby wyeliminować ewentualne problemy identyfikacyjne – zob. np. wyrok WSA w Gorzowie z 28 listopada 2018 r., II SA/Go 779/18 i NSA z 29 sierpnia 2019 r., I OSK 657/19, które związane były z chaosem terminologicznym, prowadzącym „do rozbieżności w wykładni i stosowaniu przepisów odnoszących się do samorządowych jednostek organizacyjnych”. Zagadnienie to jest ważne w kontekście powiązania treści art. 1 z art. 2 pkt 13-16 projektu.

Sprzeczne z konstytucyjną zasadą określoności (art. 2 Konstytucji RP) jest rozwiązanie polegające na tzw. kaskadowym definiowaniu zobowiązanego do dokonania wpisu w rejestrze. Chodzi tu m.in. o mechanizm sprecyzowany w art. 2 pkt 5 projektu, czyli odesłanie do treści art. 3 ustawy z 16 grudnia 2016 roku o zasadach zarządzania mieniem państwowym, tj. Dz. U. z 2024 r., poz. 125. W tym ostatnim przepisie (składa się z 4 ustępów) ma miejsce odwołanie się do pojęcia państwowej osoby prawnej (kilkadziesiąt sprecyzowań), z których część nie ma charakteru ostrego, ponieważ ustawodawca posługuje się pojęciem „w szczególności” – np. art. 3 ust. 1 pkt 2, inne zaś wymagają uwzględnienia szczególnych kryteriów klasyfikujących – np. „przepisy te przewidują inny niż prawo do nadwyżki sposób dysponowania nią” (art. 3 ust. 1 pkt 1 lit a) i prowadzących do stwierdzenia, iż nie jest to państwowa osoba prawna w rozumieniu tego przepisu. W konsekwencji pojęcie zobowiązanego nie jest jednoznacznie skonkretyzowane w projekcie ustawy, ale wymaga - wielostopniowego i obciążonego wątpliwościami interpretacyjnymi – ustalenia, kto w rzeczywistości podlegałby obowiązkowi informacyjnym, jak również (ewentualnie) ponosiłby odpowiedzialność za ich niewykonanie lub nienależyte wykonanie. Rozwiązania takie narusza zasady ochrony zaufania obywatela do



państwa i prawa oraz bezpieczeństwa prawnego, które wynikają z klauzuli demokratycznego państwa prawnego i mają charakter wiążący dla ustawodawcy (art. 2 Konstytucji RP). Jak wynika z orzecznictwa TK, odstępianie od tych zasad mogłoby nastąpić w sytuacji szczególnej konieczności uzasadnionej interesem publicznym (wyrok z 12 stycznia 2000 r., P 11/98), a za taką trudno uznać swoiste „wygodnictwo” projektodawcy. Ocywistą cechą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), a więc państwem prawnym może być, w ocenie Trybunału, tylko takie państwo, w którym chroni się zaufanie obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa – np. Wyrok TK z 13 kwietnia 1999 r., K. 36/98. W myśl ustalonych poglądów Trybunału, zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się więc na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne, czyli umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji. Takich zdefiniowanych przesłanek zapewniających pewność w przepisie tym nie sprecyzowano.

Zastanawiająca jest również sprawa kryteriów, które decydują o uznaniu konkretnej osoby za „osobę publiczną” w rozumieniu art. 2 projektu. Z jednej strony za osobę taką uznaje się np. wicewojewodę (art. 2 pkt 3); zastępcę „osób „pełniących funkcję organu jednoosobowego” (art. 6 pkt 5); „centralnych organów administracji rządowej” (art. 2 pkt 4); czy – co także samo w sobie jest ciekawym rozwiązaniem – „dyrektorów jednostek równorzędnych” do dyrektora generalnego i dyrektora departamentu w „urzędach naczelnych i centralnych organów państwowych” (art. 2 pkt 6) natomiast już nie zastępców wójta, burmistrza czy prezydenta (por. art.2 pkt 11). Konstytucyjny test równości równoznaczny jest z koniecznością przeprowadzenia oceny, której celem jest ustalenie, czy konkretne zróżnicowanie podmiotów tożsamy (podobnych) spełnia określone warunki dopuszczalności z punktu widzenia konstytucyjnych standardów ochrony wolności i praw jednostki. Istotne jest przy tym podkreślenie, iż kryterium rozróżnienia musi zostać przez prawodawcę (także projektodawcę) jasno sprecyzowane i uwzględniać zasadę relewancji (rozumianej jako bezpośredni związek z celem i zasadniczą treścią przepisu), jak i służyć osiągnięciu określonych, racjonalnych i zgodnych z zasadami i wartościami konstytucyjnymi - efektów. Kryterium różnicujące musi ponadto uwzględniać konstytucyjne zasady: proporcjonalności i



sprawiedliwości społecznej. Konieczne jest także uwzględnienie zakazu arbitralnego wyznaczenia przez prawodawcę podmiotowego i przedmiotowego zakresu prawa. Jest to jeden z podstawowych standardów państwa prawa identyfikowany z nakazem tworzenia przez prawodawcę prawa tak, aby definiowanie podmiotowego i przedmiotowego jego zakresu (treści) nie było dokonywane w sposób arbitralny, tzn. w sposób naruszający demokratyczne wartości, zasady i reguły stanowienia prawa, w szczególności zaś - systemowo eliminujący dopuszczalność tworzenia prawa w sposób przypadkowy, intencjonalny i/lub pozbawiony rzeczywistych i obiektywnych przesłanek.

Warto też zwrócić uwagę na językowe sprecyzowanie treści art. 2 pkt 5 (dane dotyczące: „osób pełniących funkcję organu jednoosobowego i ich zastępców lub wchodzących w skład organu kolegiального państwowej osoby prawnej, o której mowa w art. 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym”, który sam w sobie stanowi przykład – nie wiem czy celowego – „wyzwania” interpretacyjnego i to nie tylko ze względu na sposób zastosowania spójnika „lub”).

Projektodawca w swoim uzasadnieniu nie przeprowadza konstytucyjnego testu proporcjonalności z uwzględnieniem specyfiki konkretyzacji zobowiązanego w rozumieniu projektowanej treści art. 2 projektu. Racjonalny ustawodawca definiując zakres jawności informacji (powiązanej z upublicznianiem przy wykorzystaniu odrębnego rejestru funkcjonującego w systemie teleinformatycznym) dotyczącej określonej kategorii osób zawsze powinien respektować standardy sprecyzowane przez ustrojodawcę w treści art. 31 ust. 3 oraz 47, 51 i art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, szczególnie w sytuacji, w której w następstwie jego aktywności prawodawczej następuje wkroczenie w sferę prawa do prywatności (art. 47 Konstytucji), prawa do ochrony danych osobowych (art. 51 ust. 2 Konstytucji RP). Ograniczenie prawa do prywatności i ochrony danych osobowych poza „(...) koniecznością wskazania interesu mieszczącego się w katalogu zawartym w art. 31 ust. 3 Konstytucji, przesłanką legalności wkroczenia w zakres autonomii informacyjnej jednostki jest stwierdzenie, że wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności), jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności), a jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności w ścisłym tego



słowa znaczeniu; zob. np. wyrok TK w sprawie sygn. K 4/04; por. także wyrok TK z dnia 3 października 2000 r., sygn. K. 33/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 188) – Wyrok TK z dnia 17 czerwca 2008 r., K 8/04; por. Wyrok TK z 3 października 2000 r., K. 33/99.

Pominięcie tego testu staje się szczególnie widoczne w kontekście uwzględnienia kolejnych postanowień projektu, które:

- definiują obowiązek zamieszczania w rejestrze elektronicznych kopii oświadczeń majątkowych osoby publicznej, jeżeli na podstawie innych ustaw jest ona obowiązana je składać (art. 3 pkt 7);

- wskazują na zasady odpowiedzialności osoby zobowiązanej do samodzielnego wpisu danych oraz zamieszczenia kopii oświadczenia majątkowego (art. 5 i 9 projektu).

W istniejącej postaci projektu pomija się kwestie dotyczące sytuacji już ustawowo sprecyzowanych, w których złożenie oświadczenia majątkowego przez zobowiązanego na podstawie odrębnych przepisów ustawowych nie jest równoznaczne z jego jawnością oraz upublicznieniem za pośrednictwem systemu teleinformatycznego. Pomija się też milczeniem zagadnienie objęcia oświadczenia majątkowego klauzulą na podstawie przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych – odrębne przepisy ustawowe konkretyzują procedurę wnioskową uruchamianą przez składającego oświadczenie, w następstwie której uprawniony organ może zdecydować o objęciu informacji zawartych w tym oświadczeniu ochroną przewidzianą dla informacji niejawnych o klauzuli "zastrzeżone", określoną w przepisach ustawy z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, jeżeli ujawnienie tych informacji mogłoby powodować zagrożenie dla składającego lub osób dla niego najbliższych.

Rozwiązania te budzą wątpliwości w kontekście poszanowania zasady proporcjonalności *sensu stricto*. W praktyce „chodzi o zastosowanie środków niezbędnych w tym sensie, że chronić one będą określone wartości w sposób, bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków, a jednocześnie winny to być środki jak najmniej uciążliwe dla podmiotów, których prawa bądź wolności ulegają ograniczeniu” - por. wyrok TK z 3 października 2000 r., K. 33/99. Oznacza to, że „spośród możliwych (i zarazem legalnych) środków oddziaływania należałoby wybierać środki skuteczne dla osiągnięcia celów założonych, a zarazem możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia



założonego celu” - wyrok TK z 14 czerwca 2004 r., SK 21/03, czy wcześniejsze wyroki: z 26 marca 2002 r., SK 2/01 oraz z 27 kwietnia 1999 r., P 7/98.

Proponowane w projekcie „mechanizmy” nie tylko definiują nowy rodzaj obowiązku ustawowego, ale potęgują jego charakter obligując konkretne osoby – pod rygorem pociągnięcia do odpowiedzialności - do wykonywania wielokrotnie tego samego nakazu (tu dotyczącego złożenia oświadczenia majątkowego) i dodatkowo - już samodzielnej realizacji szeregu czynności bez sprecyzowania procedur służących ewentualnej poprawie błędów, przywrócenia terminu do wykonania obowiązku informacyjnego itd., przy jednoczesnym potwierdzenia nakazu stałej aktualizacji danych w terminie 30 dni od dnia ich zmiany (art. 5 ust. 3 projektu). Osoba taka ma być też odpowiedzialna za niewykonanie obowiązku, podanie nieprawdy lub nieterminowe wprowadzenie elektronicznej kopii oświadczenia – zob. art. 9 projektu.

„Specyficzny” jest również nakaz sprecyzowany w treści art. 3 pkt 6 projektu. Osoba publiczna zobligowana zostaje do podania w rejestrze:

„imię (imiona) nazwisko i numer PESEL małżonka, wstępnych i pełnoletnich zstępnych pierwszego stopnia oraz pełnoletniego rodzeństwa, z wyszczególnieniem stopnia pokrewieństwa pełniących funkcję w spółkach, o których mowa w art. 2 pkt 13 i 14”. Rozwiązanie to jest z wielu względów „systemowym paradoksem”. Po pierwsze, tworzyłoby swoistego rodzaju nakaz posiadania przez zobowiązanego informacji o numerach PESEL nie tylko małżonka i zstępnych, ale wstępnych, jak i rodzeństwa - jak można przypuszczać – pełniących funkcję w spółkach, o których mowa w art. 2 pkt 13 i 14 projektu. Po drugie, zobowiązany musiałaby zawsze wiedzieć, że osoby te pełnią takie funkcje. *De facto* projektowane rozwiązanie zakłada więc konieczność pozostawania „w trwałym kontakcie rodzinnym” i nie uwzględnia sytuacji „ochłodzenia takich relacji”, jak i w ogóle zasadności „rodzinnego” przekazywania danych takich, jak choćby numer PESEL.

Widoczna jest również daleko idąca „wstrzeźliwość” projektodawcy w przedstawieniu modelu ochrony danych osobowych i respektowaniu praw osób, których dane są przetwarzane. Z treści projektu dowiadujemy się, że administratorem danych zawartych w rejestrze ma być Minister Sprawiedliwości (art. 4 ust. 1 projektu), który jest także



odpowiedzialny za określenie szczegółowego sposobu udostępniania danych zawartych w rejestrze, przy uwzględnieniu potrzeby zachowania bezpieczeństwa danych i uzyskiwania aktualnych danych, zgodnych z danymi zawartymi w Krajowym Rejestrze Sądowym (art. 8). Z założenia kwalifikacja przez ustawodawcę informacji do kategorii publicznych danych osobowych powinna prowadzić do zwolnienia administratorów z obowiązku oceny dopuszczalnego zakresu udostępnienia i co najmniej części innych wymogów formalnych koniecznych do rozliczenia poprawności procesu przetwarzania danych. Przy czym w tym ostatnim obszarze regulacji powinno owo zwolnienie dotyczyć, co najmniej, obowiązku stosowania przepisów wynikających z art. 13 i 14 RODO. W projekcie w ogóle nie przedstawia się oceny skutków dla ochrony danych w ramach oceny skutków regulacji w związku z przyjęciem podstaw prawnych umożliwiających ujawnianie danych (w zgodzie z art. 35 ust. 10 RODO). Zupełnie pomija się też zagadnienia dotyczące realizacji praw przez osoby, których dane są przetwarzane (art. 15-22 RODO) w związku z art. 5 RODO. Dotyczyć to może wielu różnych sytuacji i to nie tylko tych, gdy osoba traci status „osoby publicznej” i dane w rejestrze stają się nieaktualne. Nie chodzi tu też wyłącznie o wykazanie, że okres retencji np. oświadczeń majątkowych jest prawidłowy (bo nie jest) – por. *Uwagi Giodo do ustawy o jawności życia publicznego* oraz *Kolejne uwagi do ustawy o jawności życia publicznego* <https://archiwum.giodo.gov.pl/pl/259/10220>. Warto też zwrócić uwagę – ze względu na przywoływane przez projektodawcę powiązań z regulacją AML – na Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 22 listopada 2022 r. (wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożone przez Tribunal d'arrondissement de Luxembourg - Luksemburg) - Wm (C-37/20), Sovim SA (C-601/20)/Luxembourg Business Registers (Sprawy połączone C-37/20 i C-601/20) ze szczególnym podkreśleniem, iż „upubliczniany zbiór danych powinien mieć ograniczony zakres, być jednoznacznie i wyczerpująco zdefiniowany oraz mieć charakter ogólny, by zminimalizować potencjalny uszczerbek (...)”. W przedstawionej postaci projekt wymogu tego nie spełnia.

4. Konkluzje

1. Uwzględniając powyższe uwagi, uważam że postanowienia projektu ustawy krajowym rejestrze osób pełniących niektóre funkcje publiczne nie respektują



konstytucyjnych standardów prawidłowej legislacji oraz ochrony wolności i praw jednostki. W przypadku szeregu zaproponowanych rozwiązań mamy do czynienia z jedynie ogólnikowym i kierunkowym definiowaniem istoty nakazu prawnego, widoczny jest też brak zespolenia proponowanych regulacji z tymi, które już obowiązują i definiują charakter i zakres obowiązków prawnych;

2. Znaczna część propozycji nie tylko przeczy zasadzie racjonalnego prawodawcy, ale nie daje się logicznie uzasadnić z punktu widzenia konstytucyjnego testu proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) w związku z ochroną prywatności (art. 47) oraz danych osobowych (art. 51 Konstytucji RP);
3. W projekcie w ogóle nie przedstawia się oceny skutków dla ochrony danych w ramach oceny skutków regulacji w związku z przyjęciem podstaw prawnych umożliwiających ujawnianie danych (w zgodzie z art. 35 ust. 10 RODO). Zupełnie pomija się też zagadnienia dotyczące realizacji praw przez osoby, których dane są przetwarzane (art. 15-22 RODO) w związku z art. 5 RODO;
4. Część rozwiązań kształtując zupełnie nowy rodzaj i sposób wywiązania się z „obowiązków informacyjnych” przez „osobę publiczną” w sposób oczywisty narusza konstytucyjną zasadę proporcjonalności, stanowiąc jednocześnie jaskrawy przejaw nieuzasadnionego wkroczenia w sferę gwarantowanych konstytucyjnych wolności i praw osób trzecich.

Opracował: Prof. dr hab. Mariusz Jabłoński