

Uzasadnienie do projektu ustawy o jawności życia publicznego

I. Dotychczasowy stan prawny i główne kierunki zmian

Głównym celem proponowanej ustawy jest wzmocnienie transparentności polskiego państwa. Zmiany proponowane przez projektodawcę zakładają uporządkowanie obecnie istniejących przepisów, ale również wprowadzenie nowych, nieznanych dotąd w polskim prawie, rozwiązań. Ich wspólnym celem jest wzmocnienie przejrzystości zarządzania państwem i jego majątkiem. Dzięki przepisom proponowanym w poniższym projekcie wzmocniona zostanie kontrola władzy publicznej i osób ją sprawujących, zarówno instytucjonalna, jak i społeczna. Dzięki temu ustawa przyczyni się do bardziej efektywnego zarządzania państwem, a także będzie silnym wzmocnieniem mechanizmów antykorupcyjnych w Polsce.

W ramach prac nad projektem ustawy o jawności życia publicznego podjęto się ujęcia w jednym akcie prawnym zasad jawności życia publicznego dotychczas rozproszonych w kilkudziesięciu aktach prawnych. Zdecydowano również o ujednoliceniu zasad składania oświadczeń majątkowych, także ich kontroli, zakresu przedmiotowego, reżimu odpowiedzialności z tytułu uchybienia obowiązкови składania oświadczenia, przez osoby, na których obowiązek ten spoczywa na podstawie obecnie obowiązujących przepisów. Projektodawca uzupełnił katalog osób zobowiązanych do złożenia oświadczenia majątkowego o kolejnych funkcjonariuszy publicznych oraz osoby zatrudnione w sferze publicznej, których zakres obowiązków lub uprawnień uzasadnia stosowanie instytucji oświadczeń majątkowych jako mechanizmu prewencji i kontroli w zakresie zagrożeń korupcyjnych.

Istotnym celem przyświecającym projektodawcy było również wprowadzenie do polskiego porządku prawnego zasad i środków ochrony tzw. sygnalistów, czyli osób, których współpraca z wymiarem sprawiedliwości polegająca na zgłoszeniu informacji o możliwości popełnienia przestępstwa przez podmiot, z którym jest związana umową o pracę lub innym stosunkiem umownym może niekorzystnie wpłynąć na jej sytuację życiową, zawodową, materialną. Jednym z ważniejszych celów projektodawcy było również określenie zasad przeciwdziałania praktykom korupcyjnym w sferze gospodarczej, jak i życia publicznego, w związku z tym zaproponowano określenie wewnętrznych procedur

antykorupcyjnych, do których wprowadzenia został zobowiązany na gruncie niniejszego projektu przedsiębiorca będący co najmniej średnim przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1829, z późn. zm.) oraz osoba kierująca jednostką sektora finansów publicznych. W dalszej części uzasadnienia wskazano istotę tych regulacji oraz porównanie przepisów w świetle prawa międzynarodowego.

Ponadto projekt ustawy o jawności życia publicznego określa zasady i tryb dostępu do informacji o sprawach publicznych, zasady jawności w procesie stanowienia prawa, zasady i tryb prowadzenia działalności, której celem jest wywarcie wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa, środki unikania konfliktu interesów przez osoby pełniące funkcje publiczne, i jak już wspomniano powyżej zakres przedmiotowy i podmiotowy oświadczeń majątkowych, zasady składania oświadczeń majątkowych oraz zasady analizy i kontroli oświadczeń majątkowych.

Mając na uwadze powyższe koniecznym było ujęcie w jednym akcie prawnym dotychczasowych przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2006 r. Nr 216 poz. 1584, z późn. zm.), ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1764, z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248).

Podsumowując należy wskazać, że proponowana ustawa ma na celu wzmocnienie transparentności życia publicznego w Polsce, a także mechanizmów kontroli społecznej nad władzami. Zmiany umożliwią skuteczniejszą ochronę antykorupcyjną kraju. Ustawa wspomogę prowadzenie zdrowej, opartej na przepisach i konkurencji, wymiany gospodarczej wolnej od korupcji. Mając świadomość, że trwonienie majątku publicznego i panosząca się korupcja to zjawiska patologiczne, które prędzej czy później uderzają w zwykłych obywateli, autorzy projektu chcą znacząco wzmocnić możliwości ochrony polskiego państwa, w tym gospodarki, przed tymi szkodliwymi zjawiskami.

II. Przedstawienie i uzasadnienie rozwiązań prawnych zawartych w projekcie

W projekcie ustawy o jawności życia publicznego powielono część dotychczas obowiązujących definicji, jednakże na potrzeby określenia zasad transparentności życia publicznego w projekcie zdefiniowano pojęcia nieobecne w dotychczasowych regulacjach prawnych. Zaproponowano definicję m.in. kolekcji, zgodnie z którą jest to uporządkowany

zbiór przedmiotów jednego rodzaju, takich jak np. dzieł sztuki, czy wyrobów jubilerskich gromadzonych ze względu na ich wartość historyczną, artystyczną lub w celach inwestycyjnych. W ten sposób doprecyzowano przepisy dotyczące zakresu przedmiotowego składanych oświadczeń majątkowych, co wyeliminuje dotychczasowe wątpliwości interpretacyjne osób zobowiązanych do składania oświadczeń o stanie majątkowym. Zaproponowano także nową definicję działalności lobbingowej, którą zgodnie z projektem jest każde działanie podmiotów niebędących organami władzy publicznej lub upoważnionymi przez te organy przedstawicielami, prowadzone metodami prawnie dozwolonymi nieuregulowanymi w ramach ustawowych procedur postępowania przed organami władzy publicznej, a zmierzające do wywarcia wpływu na podjęcie przez organ władzy publicznej rozstrzygnięć w określonym kierunku. W projekcie określono również nową definicję lobbingu zawodowego, którym jest lobbing o charakterze zarobkowym prowadzony na rzecz osób lub podmiotów w celu uwzględnienia interesów tych osób lub podmiotów. Dla sprecyzowania zasad i trybu prowadzenia lobbingu w pracach nad projektami aktów normatywnych i dokumentów rządowych niezbędnym było również wprowadzenie w niniejszym projekcie definicji podmiotu zaangażowanego, czyli podmiotu prowadzącego lobbing niebędący lobbingiem zawodowym, oraz definicję lobbysty zawodowego, czyli podmiotu, który prowadzi lobbing zawodowy.

Ponadto na potrzeby niniejszego projektu przyjęto, iż spółką prawa handlowego jest:

- spółka handlowa w rozumieniu ustawy z dnia 15 września 2000 r. - Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1578, 1579 i 2255),
- inna spółka, do której stosuje się przepisy prawa handlowego w tym spółka realizująca misję publiczną, w rozumieniu ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym,
- spółka europejska w rozumieniu ustawy z dnia 4 marca 2005 r. o europejskim zgrupowaniu interesów gospodarczych i spółce europejskiej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2142), oraz
- spółka według prawa obcego.

Inicjatorzy projektu ustawy o jawności życia publicznego uznali za zasadne wzmocnienie kontroli i monitoringu sposobu zarządzania najważniejszymi spółkami Skarbu Państwa. Projektodawca zaproponował w związku z tym nową definicję spółki zobowiązanej, którą zgodnie z przedstawioną propozycją będzie spółka prawa handlowego, w której udział Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego, państwowej lub samorządowej osoby prawnej stanowić będzie co najmniej 10 % kapitału zakładowego lub 10% liczby akcji lub co najmniej jeden ze wskazanych podmiotów posiada decydujący wpływ na działalność tej spółki w

rozumieniu ustawy z dnia 22 września 2006 r. o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorstw (Dz. U. Nr 191, poz. 1411, z późn. zm.).

Zasady, środki i tryb dostępu do informacji publicznej

W projekcie ustawy o jawności życia publicznego proponuje się, by rozdział dotyczący zasad dostępu do informacji publicznej powielał dotychczasowe zasady dostępu do informacji publicznej. Zgodnie z art. 4 proponuje się, by prawo dostępu do informacji publicznej przysługiwało każdej osobie, od której nie można będzie żądać wykazywania interesu prawnego lub faktycznego w trakcie korzystania z prawa dostępu do informacji publicznej. Zgodnie z projektem prawo informacji publicznej obejmuje uprawnienie do uzyskania informacji publicznej (w tym do uzyskania informacji przetworzonej), wglądu do dokumentów urzędowych oraz dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów.

Ponadto proponuje się, by informacje publiczne podlegały obowiązkowi udostępnienia w Biuletynie Informacji Publicznej. Zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej będą organy władzy publicznej, organy samorządów gospodarczych i zawodowych, podmioty reprezentujące Skarb Państwa, państwowe lub samorządowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne, czy jednostki samorządu terytorialnego. Zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej będą również podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów. Obowiązek udostępnienia spoczywać będzie również na organizacjach związkowych i pracodawców reprezentatywnych w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (art. 6). Udostępnieniu podlegać będzie m.in. informacja o polityce wewnętrznej i zagranicznej, informacje dotyczące zasad funkcjonowania podmiotów publicznych, w tym o trybie działań władz publicznych, ich jednostkach organizacyjnych, o trybie działania państwowych osób prawnych i osób prawnych samorządu terytorialnego, sposobie stanowienia aktów publicznoprawnych, sposobie przyjmowania i załatwiania spraw, o prowadzonych rejestrach, ewidencjach, archiwach, o procesie rekrutacji. Udostępniana będzie również treść aktów

administracyjnych, dokumentów urzędowych, dokumentacji dotyczącej przebiegu przeprowadzonej kontroli, wystąpień, i innych stanowisk w trakcie jej przeprowadzania. Proponowane regulacje mają odzwierciedlenie w obecnie obowiązującej ustawie o dostępie do informacji publicznej. Różnicą w stosunku do obowiązujących regulacji prawnych jest obowiązek publikowania informacji o wydatkach ze środków publicznych dokonywanych przez osoby pełniące funkcje publiczne w związku z pełnieniem tych funkcji przy użyciu kart płatniczych. Rozszerzono zakres obowiązywania ustawy o dostępie do informacji publicznej również o informacje dotyczące: umorzeń i ulg w spłacie zobowiązań podatkowych czy stanie zatrudnienia na podstawie umowy o pracę. Zmiany te niewątpliwie zwiększą transparentność wydatkowania środków publicznych przez instytucje zobowiązane do udzielania informacji w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Prawo dostępu do informacji publicznej będzie podlegać tak jak ma to miejsce obecnie pewnym ograniczeniom, które wynikać będą z przepisów dotyczących ochrony informacji niejawnych, przymusowej restrukturyzacji i ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych. Dostęp do informacji publicznej ograniczony będzie również ze względu na ochronę prywatności osoby fizycznej, w szczególności jej danych osobowych oraz ze względu na tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

Zgodnie z art. 8 ust. 2 projektu wskazane powyżej ograniczenie dostępu do informacji publicznej nie będzie dotyczyć:

- 1) informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i lub wykonywania funkcji,
- 2) umów cywilnoprawnych zawieranych przez jednostki sektora finansów publicznych oraz wykonywania tych umów, z tym, że nie udostępnia się adresu zamieszkania strony będącej osobą fizyczną oraz danych osobowych osób fizycznych niebędących stronami tej umowy, a których dotyczy ta umowa,
- 3) postępowań administracyjnych,
- 4) przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa.

Jeśli chodzi o postępowania administracyjne to w projekcie doprecyzowano, iż ochrona nie obejmuje postępowań administracyjnych prowadzonych na podstawie:

- a) ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. Nr 89, poz. 414, z późn. zm.), z wyłączeniem projektu budowlanego,
- b) ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741, z późn. zm.),

c) ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717, z późn. zm.),

d) ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. Nr 62, poz. 627, z późn. zm.),

e) działu V ustawy z dnia 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. Nr 199, poz. 1227, z późn. zm.),

f) ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. Nr 132, poz. 622, z późn. zm.), z wyłączeniem decyzji, o których mowa w art. 5 ust. 7, art. 6 ust. 7, art. 6m ust. 2b, art. 6o ust. 1 tej ustawy,

g) ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. Nr 72, poz. 747, z późn. zm.), z wyłączeniem decyzji, o których mowa w art. 27e tej ustawy,

h) ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych (Dz.U. Nr 122, poz. 696, z późn. zm.), z wyłączeniem instrumentów dzielenia ryzyka, o których mowa w art. 11 ust. 5 tej ustawy

- z wyjątkiem danych osobowych osób trzecich.

W projekcie proponuje się, by informacja publiczna, która wcześniej nie została udostępniona w centralnym repozytorium, była udostępniona na wniosek, chyba, że informacja publiczna może być udostępniona niezwłocznie wówczas udostępniania jest w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku (art. 13). Udostępnienie informacji publicznej następuje niezwłocznie, jednakże nie później niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, natomiast jeżeli informacja nie może być udostępniona w tym terminie podmiot zobowiązany do jej udostępnienia powiadamia w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie w jakim udostępni wnioskowaną informację publiczną, jednakże nie w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia złożenia wniosku (art. 15). Zgodnie z projektem wnioskodawcy przysługuje prawo do wniesienia ponaglenia, jeżeli wniosku o udzielenie informacji publicznej nie rozpatrzono w odpowiednim terminie (art. 15 ust. 4).

Ponadto wprowadzono przepis mówiący o tym, że dostęp do informacji publicznej jest bezpłatny (art.17 ust. 1). Jeżeli podmiot zobowiązany do udostępnienia w związku z faktem udostępnienia poniesie dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w sposób lub formę wskazaną we wniosku, podmiot ten może pobrać od wnioskodawcy opłatę, która będzie odpowiadać

przewidywanym kosztem. O wskazanych kosztach podmiot ma obowiązek poinformować wnioskodawcę, a udostępnienie informacji publicznej następuje po upływie 14 dni od dnia złożenia wniosku przez wnioskodawcę.

Każda odmowa udostępnienia informacji publicznej albo umorzenie postępowania o udostępnienie przez organ władzy następuje w drodze decyzji, do których mają zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 18).

Jak wskazano w projekcie, posiedzenia pochodzących z powszechnych wyborów kolegialnych organów władzy publicznej, jednostek pomocniczych jednostek samorządu terytorialnego, organów kolegialnych komisji sejmowych i senackich, komisji rad jednostek samorządu terytorialnego, komisji Rady m.st. Warszawy i komisji rad dzielnic, są jawne i dostępne (art. 20). Organy te mają obowiązek zapewnić lokalowe i techniczne środki osobom chcącym wziąć udział w posiedzeniach, jak również sporządzają i udostępniają protokoły i stenogramy z obrad. Nowością zaproponowaną w przedmiotowym projekcie jest nałożenie na kolegialne organy władzy publicznej oraz jednostki pomocnicze jednostek samorządu terytorialnego obowiązku utrwalania przebiegu swoich obrad za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk.

Rejestr umów

Mając na uwadze potrzebę lepszej kontroli sposobu zarządzania majątkiem państwa autorzy projektu ustawy zdecydowali się na opracowanie zupełnie nowych zasad dotyczących tej tematyki. Kluczowym rozwiązaniem niemającym swojego odpowiednika w obecnie obowiązującym stanie prawnym, jest utworzenie i prowadzenie przez wszystkie jednostki sektora finansów publicznych, przedsiębiorstwa państwowe, instytuty badawcze oraz spółki zobowiązane rejestru umów. Celem projektodawcy przy formułowaniu tych przepisów był wzrost przejrzystości zarządzania majątkiem wymienionych podmiotów, a także lepsze możliwości kontroli, również społecznej, nad instytucjami finansowanymi przez państwo. Projektowana ustawa zakłada tworzenie rejestru wszystkich umów cywilnoprawnych, których skutkiem jest wydatkowanie środków pieniężnych przez wymienione podmioty. W pierwszej kolejności projektodawca określił krąg podmiotów zobowiązanych do przekazania informacji do rejestru. Następnie określono rodzaje umów podlegające obowiązkowi publikacji. Trzecim istotnym punktem było określenie interwału aktualizacji rejestru (publikacja w danym roku kalendarzowym dotycząca roku poprzedniego, aktualizacje cykliczne raz na miesiąc).

Projektodawca określając powyższe warunki bazował na rejestrze umów/zamówień finansowanych w latach 2012-2016 opublikowany na stronie internetowej Ministerstwa Cyfryzacji. Wykazy te podzielone zostały na poszczególne lata. Z zawartymi w nich informacjami można zapoznawać się bezpośrednio na stronie z wykorzystaniem przeglądarki internetowej, jak również pobrać plik zapisany w edytowalnym formacie pdf. W rejestrze znajdują się informacje na temat numeru umowy/zlecenia, daty zawarcia, kontrahenta, przedmiotu umowy, terminu realizacji, wartości oraz współfinansowaniu ze środków UE. Dane w rejestrze są publikowane bez względu na wartość zawartej umowy/zlecenia (występują w nim informacje nawet na temat zlecenia o wartości 200 zł).

Zaproponowany rejestr umów obejmować będzie dane dotyczące identyfikatora umowy nadanego przez podmiot prowadzący rejestr, datę zawarcia umowy, dane identyfikujące kontrahenta, przedmiot umowy, czas trwania umowy, całkowitą wartość przedmiotu umowy, realną wartość umowy, informację dotyczącą finansowania ze środków Unii Europejskiej oraz tryb zawarcia przedmiotowej umowy. Wskazane informacje jak również wszelkie dokonane zmiany w zakresie zawartych umów podmiot zobowiązany wprowadza do rejestru nie później niż 14 dni od daty zawarcia umowy lub od daty dokonania zmian w umowie.

Przedmiotowy rejestr umów będzie udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej podmiotu prowadzącego rejestr, a gdy podmiot ten nie będzie prowadził BIP-u, to na stronie internetowej podmiotu. Rejestr będzie umożliwiał przeszukiwanie umów oraz sortowanie danych w nim zawartych (art. 9). Wyjątkiem od zasady udostępniania umów w rejestrze będzie wyjątek w postaci informacji dotyczących umów objętych ochroną na podstawie przepisów o ochronie informacji niejawnych, jak również informacji, które dotyczą przedsiębiorstwa państwowego, banku państwowego i spółki zobowiązanej, w której udział Skarbu Państwa lub innej spółki zobowiązanej z udziałem Skarbu Państwa, przekracza 20% kapitału zakładowego lub 20% liczby akcji, oraz informacji dotyczących zamówień publicznych prowadzonych na podstawie art. 4 pkt 5, 5b i 5c ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych. Wówczas właściwy podmiot przekazuje taką umowę Szefowi Centralnego Biura Antykorupcyjnego (art. 9). Sposób i tryb prowadzenia przedmiotowego rejestru umów oraz przekazywania Szefowi Centralnego Biura Antykorupcyjnego informacji określać będzie rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów.

Ponadto w projekcie wskazano podmiot, który będzie odpowiedzialny za prowadzenie, aktualizowanie i udostępnianie rejestru umów, za przekazywanie Szefowi CBA danych z rejestru oraz za podanie w rejestrze umów lub przekazanie Szefowi CBA prawdziwych danych z rejestru. Tym podmiotem odpowiedzialnym będzie kierownik jednostki

organizacyjnej organu władzy publicznej lub członek zarządu wyznaczony przez kolegialny organ zarządzający jednostką organizacyjną organu władzy publicznej. Wskazano również, iż sposób i tryb prowadzenia rejestru umów oraz przekazywania Szefowi CBA danych z rejestru umów określi z drodze rozporządzenia Prezes Rady Ministrów.

Zdaniem projektodawcy wprowadzenie do systemu prawnego instytucji rejestru umów zawartych przez organy władzy publicznej, niewątpliwie przyczyni się do wzrostu przejrzystości życia publicznego w zakresie wydatkowania publicznych środków pieniężnych, co skutkować będzie zwiększeniem zaufania obywateli do organów i instytucji publicznych. Proponowana w obecnym projekcie zmiana ma fundamentalne znaczenie w tym zakresie, zaś jej wprowadzenie będzie milowym krokiem na rzecz transparentności życia publicznego w Polsce.

Zasady jawności w procesie stanowienia prawa

Kolejną nowością w omawianym projekcie ustawy jest propozycja, która ma na celu większą jawność w działaniu prawodawczym władz. Zgodnie z propozycją wprowadzony zostanie obowiązek prowadzenia odrębnego wykazu prac legislacyjnych Marszałka Sejmu oraz Marszałka Senatu, które obejmować będą projekty założeń projektów ustaw oraz projekty ustaw. Ponadto odrębny wykaz prac legislacyjnych zgodnie z projektem prowadzić będą organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, który obejmie uchwały. Tak jak dotychczasowe wykazy prac legislacyjnych prowadzone przez Radę Ministrów oraz Prezesa Rady Ministrów wszystkie odrębne wykazy prac legislacyjnych zawierać będą krótką informację o przyczynach wprowadzenia proponowanych rozwiązań, wskazanie ich istoty, planowany termin, imię i nazwisko oraz stanowisko (funkcję) osoby odpowiedzialnej za opracowanie projektu, informację o rezygnacji z prac nad projektem oraz, co jest nowością w stosunku do obowiązujących regulacji, zgłoszone poprawki do projektów aktów prawnych. Wszystkie wykazy zgodnie z propozycją będą udostępniane w BIP organu prowadzącego wykaz.

Ponadto właściwy organ prowadzący uzgodnienia projektu założeń projektu ustawy, projektu ustawy, projektu rozporządzenia lub projektu uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, biorąc pod uwagę treść projektu, znaczenie projektu, przewidywane skutki społeczno-gospodarcze, stopień jego złożoności oraz jego pilność, przedstawia projekt do konsultacji publicznych, w tym może skierować projekt do organizacji

społecznych lub innych zainteresowanych podmiotów albo instytucji w celu przedstawienia ich stanowiska, określając jednocześnie termin do zajęcia stanowiska.

Przedmiotowy projekt w innych miejscach powiela w znacznej części dotychczas obowiązujące przepisy w zakresie zasad jawności w procesie stanowienia prawa.

Zasady i tryb prowadzenia lobbingu w pracach nad projektami aktów normatywnych i dokumentów rządowych oraz zasady wykonywania i kontroli lobbingu zawodowego

Analiza obecnego stanu prawnego dotyczącego procesu legislacyjnego wskazała na szereg wątpliwości i brak przejrzystości w regulacjach dotyczących lobbingu przy tworzeniu aktów normatywnych i dokumentów rządowych. Przedmiotowy projekt reguluje te kwestie. Jak wskazano na wstępie, na potrzeby projektu w art. 2 zdefiniowano m.in. takie pojęcia jak lobbing, lobbing zawodowy, podmiot zaangażowany czy lobbysta zawodowy.

Zgodnie z projektem lobbingiem jest każde działanie podmiotów niebędących organami władzy publicznej lub upoważnionymi przez te organy przedstawicielami, prowadzone metodami prawnie dozwolonymi nieuregulowanymi w odrębnych ustawach, zmierzające do wywarcia wpływu na podjęcie przez organ władzy publicznej rozstrzygnięć w określonym kierunku.

Lobbingiem zawodowym to w myśl projektu lobbing o charakterze zarobkowym prowadzony na rzecz osób lub podmiotów w celu uwzględnienia interesów tych osób lub podmiotów. Ponadto definicje podmiotowe, które zostały wskazane w celu zwiększenia transparentności procesu stanowienia prawa, to podmiot zaangażowany, którym jest podmiot prowadzący lobbing niebędący lobbingiem zawodowym oraz lobbysta zawodowy, którym jest podmiot prowadzący lobbing zawodowy.

Ustalając zasady transparentności procesu stanowienia prawa projektodawca przyjął, iż każde działanie podmiotów, które nie są organami władzy publicznej lub upoważnionymi przez te organy przedstawicielami, prowadzone zarówno w formie lobbingu zwykłego czy lobbingu zawodowego, prowadzone w zakresie prac nad projektem aktu prawnego, musi być zgłoszone na urzędowym formularzu do właściwego podmiotu. Każde zgłoszenie podlegać będzie udostępnieniu na BIP właściwego organu prowadzącego prace nad projektem. Poza elementami, które podmiot zainteresowany jak i lobbysta zawodowy będzie zobowiązany w zgłoszeniu podać (np. imię i nazwisko, adres zamieszkania, adres siedziby), do zgłoszenia będzie należało załączyć informacje o podmiotach finansujących podmioty zainteresowane

pracami legislacyjnymi nad określonym projektem, bądź też inne zestawienia źródeł finansowania, uzależnione od podmiotu, który takie zgłoszenie będzie chciał złożyć. Wykazanie finansowania na etapie przystępowania do prac legislacyjnych nad projektem aktu prawnego, jest niezwykle istotne z punktu widzenia transparentności życia publicznego, procesu stanowienia prawa, jak również zapobiegania zachowaniom korupcyjnym. Oświadczenia o źródłach finansowania składane będą pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Wszelkie zmiany w zakresie informacji podanych w zgłoszeniu podmiot będzie zobowiązany zgłosić w terminie 7 dni od dnia ich wystąpienia. Jeżeli zgłoszenie zainteresowania prac nad projektem aktu prawnego zostanie złożone bez zachowania właściwej formy albo nie będzie zawierać wszystkich niezbędnych elementów, nie będzie rozpatrywane, a podmiot zaangażowany lub lobbysta zawodowy nie będą mogli brać udziału w pracach nad projektem.

Obowiązek wniesienia zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem nie będzie miał zastosowania w przypadku, gdy organ prowadzący proces legislacyjny skieruje projekt do danego podmiotu w ramach konsultacji publicznych, które organ ten będzie miał obowiązek przeprowadzić. Obowiązek przeprowadzenia konsultacji publicznych, w tym skierowania projektu do organizacji społecznych lub innych zainteresowanych instytucji, organ będzie miał wówczas, gdy projekt z uwagi obszar jaki reguluje, będzie powodował skutki społeczno-gospodarcze, czy inne okoliczności mające wpływ na daną grupę czy obszar.

Projekt powiela dotychczasowe regulacje w zakresie przeprowadzenia wysłuchania publicznego, jako formę aktywnego udziału obywateli w procesie tworzenia prawa, które będzie mógł przeprowadzić organ odpowiedzialny za opracowanie projektu. W wysłuchaniu publicznym będzie mógł wziąć udział każdy, a o terminie i miejscu wysłuchania organ będzie informować na stronach BIP na co najmniej 7 dni przed planowanym wysłuchaniem publicznym.

Projektodawca uporządkował również dotychczasowe regulacje w zakresie prowadzenia zawodowej działalności lobbingowej, wskazując, że lobbing zawodowy może być wykonywany przez przedsiębiorcę albo przez osobę fizyczną niebędącą przedsiębiorcą na podstawie umowy cywilnoprawnej, po wcześniejszym uzyskaniu wpisu do tzw. rejestru lobbystów zawodowych. Tak jak dotychczas rejestr lobbystów będzie jawny i udostępniony w BIP, a prowadzić go będzie minister właściwy do spraw administracji publicznej. Każdy zainteresowany zawodową działalnością lobbingową będzie zobowiązany do dokonania odpowiedniego zgłoszenia. Wpisu do rejestru organ będzie mógł odmówić w przypadku nieusunięcia jego braków lub w przypadku oczywistej bezzasadności tego zgłoszenia. Rejestr

będzie prowadzony na bieżąco i uaktualniany na podstawie zgłoszonych przez lobbystę informacji o zaistniałych zmianach w terminie 7 dni od dnia ich wystąpienia. W projekcie zaproponowano wyższą niż było to dotychczas opłatę za wpis do rejestru, tj. w wysokości nie wyższej niż 1000 zł. Obowiązująca ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa kwotę tę określiła jako nie wyższą niż 100 zł. Należy wskazać, że przemiany ekonomiczne w Polsce widoczne w ostatnich 12 latach powodują, że dotychczasowe wysokości opłaty za wpis do rejestru lobbysty zawodowego nie przystają do obecnych uwarunkowań gospodarczych. Konieczność podwyższenia opłaty wynika również z konieczności zagwarantowania parlamentowi możliwości skutecznej i efektywnej pracy. Wobec powyższego lobbystą zawodowym powinni być jedynie ci przedsiębiorcy, którzy rzeczywiście zajmują się zawodowo wpływaniem na prace legislacyjne w procesie stanowienia prawa. Zbyt duża łatwość wpisania się na listę lobbystów zawodowych może grozić paraliżem prac legislacyjnych. Projekt wskazuje również przesłanki wykreślenia z rejestru lobbysty zawodowego, tj. w przypadku prawomocnego orzeczenia zakazującego wykonywania lobbingu zawodowego oraz na wniosek tego lobbysty. Po wniesieniu zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem każdy lobbysta zawodowy będzie miał prawo do uzyskiwania wszelkich informacji z zakresu procesu legislacyjnego w stosunku do projektu wobec którego wniósł zgłoszenie, przedstawiać swoje stanowisko, opinie oraz propozycje rozwiązań.

Ponadto projektodawca zobowiązuje organy władzy publicznej do niezwłocznego udostępnienia w BIP informacji o działaniach podejmowanych wobec nich przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingsową. Informacja ta ma dokładnie wskazywać lobbystę zawodowego oraz oczekiwany przez niego efekt. Bez zmian w stosunku do obowiązujących w tym zakresie regulacji pozostaje fakt, iż kierownicy urzędów obsługujących organy władzy publicznej opracowują raz w roku do końca lutego zbiorczą informację o działaniach podejmowanych wobec tych organów w roku poprzednim przez lobbystów zawodowych.

Środki unikania konfliktu interesów przez osoby pełniące funkcje publiczne

W projekcie ustawy o jawności życia publicznego projektodawca zaproponował wprowadzenie ogólnego przepisu, który wskazywałby na fakt, iż osoba pełniąca funkcję publiczną w czasie pełnienia tej funkcji oraz w przypadkach określonych w projekcie ustawy, zobowiązana jest unikać konfliktu interesów, który polegałby na wykonywaniu zajęć mogących wywołać podejrzenie o stronnictwo lub występowanie w interesie podmiotu, w którym nie

pełni funkcji publicznej. W projekcie zaproponowano również wprowadzenie ograniczeń dotyczących podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Proponuje się utrzymać dotychczas obowiązujące zakazy określone w art. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, z jednoczesnym ich doprecyzowaniem.

Proponuje się, by osoby pełniące funkcje publiczne wymienione w art. 35 projektu nie mogły być członkiem organu zarządzającego spółki prawa handlowego, rady nadzorczej lub organu kontrolnego spółki prawa handlowego, organu zarządzającego lub kontrolnego spółdzielni (z wyjątkiem rady nadzorczej spółdzielni mieszkaniowej), organu zarządzającego stowarzyszenia lub fundacji posiadających możliwość prowadzenia działalności gospodarczej; nie może być likwidatorem, syndykiem lub zarządcą przymusowym w postępowaniu upadłościowym albo nadzorcą lub zarządcą w postępowaniu restrukturyzacyjnym; nie może być pełnomocnikiem wspólnika w spółce prawa handlowego. Osoby te nie mogą być zatrudnione lub wykonywać w spółce prawa handlowego lub innych podmiotach prowadzących działalność gospodarczą na jej rzecz jakichkolwiek odpłatnych zajęć. Zakaz ten nie obejmuje działalności naukowej lub dydaktycznej. Osoba ta nie może również posiadać w spółce prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziałów albo akcje lub udziały przedstawiające więcej niż 10% kapitału zakładowego w każdej z tych spółek. Osoba pełniąca funkcje publiczne nie może prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami w osobowej spółce prawa handlowego, a także zarządzać taką działalnością lub być jej przedstawicielem lub pełnomocnikiem. Zakaz ten nie dotyczy działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej w formie gospodarstwa rodzinnego. Pod pojęciem „działalności gospodarczej” rozumie się samą możliwość jej prowadzenia, współprowadzenia, zarządzania, pełnienia roli przedstawiciela czy pełnomocnika bądź w inny sposób jej reprezentowania. Jeżeli osoby, których dotyczy powyższy zakaz prowadziły bądź uczestniczyły w prowadzeniu działalności gospodarczej przed dniem wyboru/powołania na funkcję/objęcia stanowiska, zobowiązane będą do zaprzestania bądź zawieszenia takich czynności.

Ponadto osoby zajmujące w banku państwowym stanowisko: prezesa, wiceprezesa, członka zarządu lub skarbnika oraz osoby zajmujące w przedsiębiorstwie państwowym stanowisko: dyrektora przedsiębiorstwa, jego zastępcy oraz głównego księgowego, w ramach pełnienia swojej funkcji będą mogły prowadzić działalność gospodarczą z zakresu zarządzania tą spółką. Taki sam wyjątek dotyczy osoby pełniącej w spółce zobowiązanej funkcje: prezesa, wiceprezesa lub członka zarządu. Wskazane powyżej osoby będą również mogły nieodpłatnie

pełnić funkcje w organie innej spółki, w stosunku do której ta spółka jest spółką dominującą. Ewentualne wątpliwości dotyczące łączenia funkcji i występowania konfliktu interesów wyjaśniać ma Komisja do spraw Rozstrzygania Konfliktu Interesów powołana przez Prezesa Rady Ministrów. Będzie ona miała kompetencje do wyrażania zgody na pełnienie funkcji, których łączenie może budzić wątpliwości dotyczące konfliktu interesów.

Z uwagi na fakt, iż korzyści majątkowe dla osób pełniących funkcje publiczne mogą być odłożone w czasie, projektodawca zdecydował się na kolejną ważną zmianę, której celem jest wzrost ochrony antykorupcyjnej w Polsce. Zakaz dla osób pełniących funkcje publiczne podejmowania pracy u przedsiębiorcy został rozszerzony czasowo na okres do 3 lat. Zgodnie z tym zakazem osoby pełniące funkcje publiczne nie mogą być zatrudnione przed upływem 3 lat od zaprzestania zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji, jeżeli brały udział w wydawaniu rozstrzygnięć dotyczących bezpośrednio tego przedsiębiorcy. Zakaz ten dotyczy osób pełniących funkcje publiczne i które brały udział w wydawaniu rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych dotyczących bezpośrednio tego przedsiębiorcy, brały udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, wydawaniu wyroków, decyzji administracyjnych, zawieraniu umów dotyczących robót, dostaw, usług lub innych umów cywilnoprawnych, albo gdy osoby nadzorowała lub była wyznaczona jako osoba odpowiedzialna za realizację umowy, albo gdy osoby te kierowały jednostką lub komórką organizacyjną, w której rozstrzygnięcie takie zapadło (art. 38).

Projektodawca doprecyzował również wyjątki od powyższych zakazów. Zakazu nie stosuje się, jeżeli rozstrzygnięcie, decyzja, wyrok zostały wydane więcej niż 4 lata przed zaprzestaniem zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji, albo realizacja umowy zakończyła się więcej niż 4 lata przed zaprzestaniem zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji (art. 38 ust. 2).

Projekt wprowadził również sankcje za złamanie wskazanych powyżej zakazów. Obecna kara za naruszenie zakazu ustanowionego w art. 7 ustawy antykorupcyjnej to kara aresztu albo kara grzywny dla pracodawcy. Przedmiotowy projekt ustawy o jawności życia publicznego wprowadził karę pieniężną dla przedsiębiorcy, który zatrudnia wbrew zakazom osoby pełniące funkcje publiczne, które brały udział w wydawaniu rozstrzygnięć dotyczących bezpośrednio jego, w wysokości od 10 000 do 500 000 zł. W sprawach nałożenia kary orzekać będzie SzeF CBA w drodze decyzji. Projektodawca zaproponował również sankcję karną przewidzianą dla osoby, która podejmuje takie zatrudnienie lub wykonuje inne odpłatne zajęcia u przedsiębiorcy wbrew zakazom i bez zgody Komisji do spraw Rozstrzygania Konfliktu Interesów, karę grzywny, karę ograniczenia wolności albo karę pozbawienia wolności do dwóch lat.

Ponadto kolejnym *novum* jest również to, że w razie skazania za złamanie zakazu zatrudnienia lub wykonywania innych odpłatnych zajęć u przedsiębiorcy, sąd obligatoryjnie będzie orzekać nawiązkę na rzecz Skarbu Państwa w wysokości sumy wynagrodzenia wypłaconego osobie skazanej. Dzięki tym przepisom, zakaz łączenia funkcji, o którym mówi projekt ustawy o jawności życia publicznego, będzie realny.

Projekt w znacznej części powiela również dotychczasowe rozwiązania z zakresu rejestru korzyści, w którym ujawniane są korzyści uzyskiwane przez osoby pełniące funkcje publiczne, w tym m.in. członków Rady Ministrów, sekretarzy i podsekretarzy stanu, czy kierowników urzędów centralnych oraz ich małżonków. Podmioty zobowiązane będą zgłaszać do przedmiotowego rejestru m.in. informacje o stanowiskach i zajęciach wykonywanych w administracji publicznej, jak i w instytucjach prywatnych, czy otrzymanej darowiźnie, której wartość przekracza 50% najniższego wynagrodzenia pracowników za pracę, w terminie nie później niż w ciągu 30 dni od dnia wystąpienia okoliczności będącą podstawą do ujawnienia tego faktu w rejestrze. Tak jak dotychczas rejestr korzyści prowadzić będzie Państwowa Komisja Wyborcza. Projekt przewiduje również odpowiedzialność za naruszenie obowiązku ujawniania uzyskiwanych korzyści w rejestrze, wskazując, iż kto nie ujawnia w rejestrze, podaje w nim nieprawdę albo zataja prawdę lub nie ujawnianie w określonym ustawowo terminie, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

Oświadczenia majątkowe

Obowiązujące regulacje prawne obligujące osoby pełniące funkcje publiczne do składania oświadczeń majątkowych są zawarte w wielu aktach prawnych. Przepisy różnicują również zakres informacji, które należy zamieszczać w oświadczeniach przez poszczególne grupy zawodowe, terminy składania oświadczeń, a także ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz sankcje za podanie nieprawdy, nieterminowe złożenie oświadczenia lub jego niezłożenie.

W Polsce około 500.000 osób jest zobowiązanych do składania oświadczeń o stanie majątkowym, jednakże znacznie więcej osób pozostaje powiązana ze sferą publiczną, która z uwagi na zakres wykonywanych czynności powinna również podlegać obowiązkowi składania oświadczenia majątkowego.

W ramach zmian Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji zgłoszona została propozycja uszczelnienia i reformy systemu oświadczeń majątkowych opartej m.in. na:

informatyzacji procesu składania i analizowania oświadczeń majątkowych, ujednolicenie zakresu informacji podawanych w oświadczeniach, ujednolicenia systemu procedur składania i przetwarzania oświadczeń, aktywizowania kierowników jednostek do stałego monitorowania oświadczeń majątkowych składanych przez podległy personel oraz jednoznacznego określenia wszystkich osób zobowiązanych do składania oświadczeń majątkowych.

Rekomendowanym rozwiązaniem w Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji jest kompleksowe uregulowanie w jednym akcie prawnym materii związanej z oświadczeniami majątkowymi, w tym w szczególności zakresu podmiotów obowiązanych do składania oświadczeń majątkowych, zakresu publikacji oświadczeń, zakresu przedmiotowego treści oświadczeń, sankcji za niedopełnienie obowiązków wynikających z ustawy oraz zasad kontroli oświadczeń. Istotną zmianą jest również doprecyzowanie katalogu ograniczeń w sferze prowadzonej aktywności gospodarczej dla osób pełniących funkcje publiczne.

Mając na uwadze powyższe projektodawca podjął się opracowania jednolitego wzoru oświadczenia majątkowego, a także ujednolicenia zasad wypełniania oświadczeń majątkowych oraz sankcji za złamanie ustawowego obowiązku wypełniania oświadczeń. Zaproponował również w katalogu osób zobowiązanych do składania oświadczeń majątkowych uwzględnienie oprócz wszystkich osób zobowiązanych do składania oświadczeń majątkowych na podstawie obecnie obowiązujących przepisów, rozproszonych w różnych aktach prawnych, także nowe kategorie osób nieujętych dotychczas w żadnych uregulowaniach. Obowiązek złożenia oświadczenia o stanie majątkowym projektodawca w przedmiotowym projekcie ustawy o jawności życia publicznego zaproponował nałożyć m.in. na następujące podmioty pełniące funkcje publiczne, a które na gruncie obowiązujących przepisów nie mają takiego obowiązku:

- 1) osoba zarejestrowana jako kandydat na urząd Prezydenta RP,
- 2) członek Rady Polityki Pieniężnej oraz członek zarządu NBP,
- 3) członek KNF,
- 4) z-ca Prezesa IPN,
- 5) członek Rady Mediów Narodowych,
- 6) z-ca Głównego Inspektora Pracy,
- 7) Rzecznik Ubezpieczonych,
- 8) Rzecznik Praw Pacjenta oraz z-ca,
- 9) członek PKW,
- 10) Prezes i z-ca ZUS, członek zarządu oraz rady ZUS,
- 11) Prezes i z-ca oraz członek rady NFZ,

- 12) członek Trybunału Stanu,
- 13) asystent sędziego i starszy asystent sędziego,
- 14) pracownik Sądu Najwyższego,
- 15) pracownik sądu powszechnego i prokuratury,
- 16) pracownik sądu administracyjnego,
- 17) asystent prokuratora,
- 18) pracownik Państwowej Straży Pożarnej,
- 19) pracownik Policji,
- 20) pracownik Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego,
- 21) syndyk, tymczasowy nadzorca sądowy albo zarządca przymusowy, asesor komorniczy, notariusz, zastępca notarialny
- 22) strażnik gminny (miejski),
- 23) członek rady nadzorczej banku państwowego,
- 25) główny księgowy w przedsiębiorstwie państwowym,
- 26) członek organu zarządzającego, członek organu nadzoru lub kontroli, prokurent i likwidator, główny księgowy spółki zobowiązanej,
- 27) osób zarządzająca oraz członek organu zarządzającego, kontroli lub nadzoru państwowej albo samorządowej osoby prawnej niebędącej spółką zobowiązaną,
- 28) rektor, prorektor, kanclerz i kwestor uczelni publicznej,
- 29) kanclerz PAN, a także osoba kierująca utworzoną przez PAN jednostką organizacyjną oraz z-ca,
- 30) konsultant krajowy i wojewódzki w ochronie zdrowia,
- 31) członek wojewódzkiego albo powiatowego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności,
- 32) lekarz orzecznik ZUS, lekarz rzeczoznawca KRUS oraz członek komisji lekarskiej ZUS albo KRUS,
- 33) osoby biorące udział w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, w postępowaniach dot. prywatyzacji, komercjalizacji, wsparcia finansowego, rozporządzania mieniem jednostek sektora finansów publicznych, w postępowaniach dot. przyznawania plafonów, poręczeń i gwarancji kredytowych, jeżeli wartość postępowania przewyższa wartość 500 000 zł, a osoby te nie są zobowiązane do składania oświadczeń majątkowych na innej podstawie,
- 34) osoba kierująca jednostką budżetową, samorządowym zakładem budżetowym, agencją wykonawczą, instytucją gospodarki budżetowej, państwowym funduszem celowym,

samodzielnym publicznym zakładem opieki zdrowotnej, państwową albo samorządową instytucją kultury oraz państwową instytucją filmową, oraz jej z-ca,

Bardzo ważną zmianą, zawartą w obecnym projekcie ustawy, jest obowiązek wykazywania w oświadczeniu majątkowym również zmian dotyczących sytuacji majątkowej, które miały miejsce w ciągu roku. Ta zmiana ma fundamentalne znaczenie, bowiem daje możliwości uzyskania realnego obrazu stanu majątkowego w okresie między kolejnymi oświadczeniami. Do tej pory procedura składania oświadczenia majątkowego powodowała, że obraz stanu posiadania miał charakter bardzo wyrywkowy i mógł być mylący.

Istotnym *novum* jest również propozycja wprowadzenia przepisu, na mocy którego Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego, zwanego dalej Szefem CBA będzie mógł wezwać raz w roku kalendarzowym każdą osobę pełniącą funkcję publiczną do złożenia oświadczenia majątkowego, a w stosunku do żołnierzy zawodowych uprawnienie takie przysługiwać będzie Komendantowi Głównemu Żandarmerii Wojskowej (art. 50). Rozwiązanie to może znaleźć zastosowanie w szczególnych sytuacjach, w których na przykład w połowie roku na skutek informacji medialnych lub informacji wynikających z działalności ustawowej Centralnego Biura Antykorupcyjnego zaistnieje konieczność pilnego zweryfikowania stanu majątkowego określonej osoby. Dane zawarte w oświadczeniu rocznym mogą się w takim przypadku okazać niewystarczające, dlatego możliwość odebrania oświadczenia uwzględniającego stan majątkowy takiej osoby na dzień jej wezwania może okazać się w takich sytuacjach bardzo pomocna w walce z korupcją w życiu publicznym. Ponadto Szef CBA będzie mógł również wezwać w każdym czasie do złożenia oświadczenia majątkowego również osobę spoza katalogu podmiotów zobowiązanych do złożenia takiego oświadczenia, jak również pracowników spółki zobowiązanej nieobjętych obowiązkiem złożenia oświadczenia majątkowego. Wskazane propozycje mają na celu zapewnienie możliwości odbierania oświadczeń o stanie majątkowym od każdej osoby narażonej na ryzyko korupcyjne bez nadmiernego rozbudowywania właściwego katalogu ustawowego. Proponowane rozwiązanie stanowi także zabezpieczenie na przyszłość, w sytuacji, gdy wskutek różnorodnych zmian społecznych i instytucjonalnych będą się pojawiać osoby pełniące nieistniejące obecnie funkcje publiczne.

Jak wspomniano powyżej aktualnie obowiązują wiele przepisów prawnych regulujących składanie oświadczeń majątkowych, w tym także kilkanaście wzorów formularzy oświadczeń o stanie majątkowym. Poszczególne regulacje, co do zasady, nakładają obowiązek wykazywania zbieżnego zakresu informacji, niemniej jednak założeniem przedmiotowego

projektu było ich ujednolicenie, uporządkowanie, a przede wszystkim uszczegółowienie katalogu danych, które będą podlegać wskazywaniu w oświadczeniu o stanie majątkowym.

Ponadto z wieloletnich doświadczeń wynika, iż interpretacje obowiązującego stanu prawnego w zakresie co powinno być wykazywane w oświadczeniach o stanie majątkowym przysparza znaczne problemy zarówno dla osób zobowiązanych do ich wypełnienia, jak i dla podmiotów weryfikujących oraz kontrolujących. Przepisy dotyczące składania oświadczeń o stanie majątkowym oraz wzory formularzy są niejednoznaczne, nieprecyzyjne i pozostawiają wiele możliwości interpretacyjnych, a w konsekwencji ewentualne nieprawidłowości w oświadczeniu majątkowym można dowolnie oceniać, na co wskazuje także linia orzecznictwa w tym zakresie, w tym niemalże każdorazowe umorzenia postępowań karnych prowadzonych za podanie nieprawdy w oświadczeniu o stanie majątkowym. Przykładowo, problemy w interpretacji poszczególnych punktów z formularza oświadczenia o stanie majątkowym budziła kwestia obowiązku wskazywania:

- polis ubezpieczeniowych o charakterze kapitałowym,
- jednostek uczestnictwa w funduszach inwestycyjnych,
- środków pieniężnych małżonka,
- uzyskanych dochodów (także współmałżonka),
- dopłat unijnych pozyskanych na gospodarstwo rolne,
- elementów majątku wchodzącego w skład prowadzonej działalności gospodarczej (lub prowadzonej przez współmałżonka),
- wierzytelności,
- umów powiernictwa, czy innych zawieranych z osobami trzecimi,
- mienia nabytego w drodze przetargu od Skarbu Państwa, innej państwowej osoby prawnej, jednostek samorządu terytorialnego, ich związków lub komunalnej osoby prawnej w kontekście okresu, jaki należy uwzględnić wykazując to nabycie.

W celu przeprowadzenia rzetelnej analizy, czy kontroli stanu majątkowego osoby pełniącej funkcję publiczną, dane podlegające wykazaniu w oświadczeniu o stanie majątkowym powinny być wykazane w taki sposób, aby w wyniku ich weryfikacji można było jednoznacznie ocenić ich prawdziwość i prawidłowość, nie pozostawiając wątpliwości interpretacyjnych. Z tego powodu szczegółowo wskazany zakres danych podlegający wykazaniu w oświadczeniach o stanie majątkowym ułatwi zdecydowanie ten proces.

Mając na uwadze powyższe, zakres przedmiotowy oświadczeń majątkowych został odpowiednio zmieniony poprzez doprecyzowanie poszczególnych elementów katalogu danych podlegających wykazaniu. W projekcie doprecyzowano katalog informacji dotyczących

posiadanych nieruchomości, tj. wprowadzono wymóg podania w oświadczeniu o stanie majątkowym informacji o wszystkich posiadanych nieruchomościach. Takie sformułowanie wskazuje na obowiązek wykazania nieruchomości, które są w posiadaniu osoby składającej oświadczenie o stanie majątkowym, w rozumieniu przepisów Kodeksu Cywilnego o posiadaniu, a zatem na podstawie jakiegokolwiek tytułu prawnego rzeczowego albo obligacyjnego, jak również bez tytułu prawnego (art. 336 k.c.). Obecnie obowiązek podania informacji o posiadanych mieszkaniach ograniczony jest wyłącznie do mieszkań będących przedmiotem własności. W związku z tym, na poziomie ustawowym zaproponowano wskazanie, iż wymagane jest wykazanie w oświadczeniu zarówno nieruchomości stanowiących własność składającego oświadczenie o stanie majątkowym, jak i posiadanych przez niego na podstawie innych tytułów prawnych, jak również i bez tytułu prawnego – w celu objęcia zakresem oświadczenia o stanie majątkowym faktu korzystania z nieruchomości, także w przypadku braku ku temu formalnoprawnych podstaw.

Dużą zmianą, która oznaczać będzie znaczący krok dla większej przejrzystości państwa, jest propozycja, by formularz oświadczenia majątkowego miał wyższy niż obecnie status. W celu wzmocnienia rangi oświadczenia o stanie majątkowym zgodnie z projektem będzie on załącznikiem do ustawy. Dotychczas obowiązywał jako wzór do rozporządzenia. Zmiana ta jest niezwykle istotna z uwagi na fakt, iż zgodnie z art. 51 ust. 1 Konstytucji RP (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby. Jeśli w znajdującym się w rozporządzeniu wzorze oświadczenia o stanie majątkowym wymaga się od osoby zobowiązanej do jego składania, podawania informacji w zakresie szerszym od wymagań ustawowych, to sytuacja taka niewątpliwie stanowi naruszenie normy konstytucyjnej. Z tego względu wzór oświadczenia o stanie majątkowym zawarty w rozporządzeniu musiałby dokładnie odzwierciedlać przepisy ustawowe, a każde uszczegółowienie należałoby uznać za próbę nałożenia na jednostkę, obowiązku ujawniania informacji dotyczącej jej prywatności aktem wykonawczym. Kwestia ta jest istotna również z punktu widzenia ewentualnej odpowiedzialności karnej osoby składającej oświadczenia o stanie majątkowym. Trudno bowiem przypisywać odpowiedzialność karną za podanie nieprawdy w oświadczeniu o stanie majątkowym, jeżeli zatajenie lub podanie nieprawdziwych informacji dotyczy danych, do których ujawnienia składający oświadczenie o stanie majątkowym jest zobowiązany na mocy przepisów zawartych we wzorze oświadczenia o stanie majątkowym, stanowiącym załącznik do rozporządzenia. Jako przykład takich przepisów należy podać kwestie związane z obowiązkiem ujawniania zobowiązań pieniężnych powyżej 10 000 zł. W ustawach tzw. samorządowych wymaga się, aby składający

oświadczenie o stanie majątkowym ujawnił takie zobowiązanie i warunki na których zostało zaciągnięte, podczas gdy odpowiednia rubryka oświadczenia o stanie majątkowym nakazuje podać wobec kogo zostało zaciągnięte zobowiązanie, jego wartość i w związku z jakim zdarzeniem. Osoba składająca oświadczenie może skutecznie podnosić, że np. nie musi ujawniać wobec kogo ma zobowiązanie, gdyż ustawa nie wymaga podania takich informacji. Biorąc pod uwagę rangę ustawy regulującej m.in. składanie oświadczeń o stanie majątkowym oraz w celu uniknięcia problemów wynikających z opisanych zagadnień, najlepszym rozwiązaniem jest nadanie wzorowi oświadczenia o stanie majątkowym rangi wzoru do ustawy.

Zdaniem projektodawcy zaproponowany wzór oświadczenia o stanie majątkowym w pełni określa uporządkowany i jednoznaczny katalog informacji dla wszystkich grup zawodowych funkcjonujących w obszarze życia publicznego, a zobowiązanych do złożenia takiego oświadczenia. Ponadto projekt ustawy o jawności życia publicznego wprowadza instrukcję wypełnienia oświadczenia majątkowego, która stanowi część załącznika wzoru formularza oświadczenia majątkowego (art. 45).

W projekcie proponuje się, aby oświadczenia majątkowe były składane dyrektorowi generalnemu urzędu, w którym osoby zobowiązane są zatrudnione, natomiast w urzędach lub jednostkach, w których nie tworzy się stanowiska dyrektora generalnego – kierownikowi urzędu lub jednostki, w której są zatrudnione, zaś kierownicy jednostek oraz ich zastępcy składają oświadczenie właściwemu organowi nadrzędnemu a w razie jego braku – organowi państwowemu sprawującemu nadzór nad ich działalnością. W przypadku osób pełniących funkcję i stanowiska z wyboru/bądź innych katalog podmiotów, którym składane są oświadczenia szczegółowo określa projekt.

Odnosząc się do terminów i zasad składania oświadczeń majątkowych tak jak wskazano powyżej, obecnie reguluje tę kwestię szereg ustaw, zarówno o charakterze ogólnym, jak ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, jak i ustaw szczegółowych takich jak ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2015 r. poz. 355, z późn. zm.), ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2016 r. poz. 177) itp. Zawarte w tych ustawach przepisy często są odmienne względem siebie i niespójne również i w zakresie terminów, w jakich osoby zobowiązane mają złożyć oświadczenie majątkowe. Mając na uwadze powyższe w projekcie ujednolicono wszystkie terminy i zasady składania oświadczeń o stanie majątkowym poprzez wprowadzenie obowiązku składania oświadczeń w związku z objęciem stanowiska lub funkcji w terminie 14 dni, następnie corocznie oraz w związku z opuszczeniem stanowiska lub funkcji. Istotnego doprecyzowania dokonano w zakresie terminów składania oświadczeń wynikających

z objęciem tym obowiązkiem oraz ustania tego obowiązku. Stosowana obecnie np. w art. 10 ust. 4 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne formuła składania oświadczeń „przed objęciem” stanowiska oraz „w dniu opuszczenia” stanowiska, wiązała się z szeregiem trudności przy jej stosowaniu, w wielu zaś przypadkach postąpienie zgodnie z treścią zobowiązania wynikającego z literalnego brzmienia tak sformułowanych przepisów było praktycznie niemożliwe. Dlatego też, w projekcie ustawy przewidziano składanie oświadczeń majątkowych w terminie 14 dni od objęcia stanowiska, według stanu na dzień objęcia stanowiska oraz w terminie 14 dni od dnia opuszczenia stanowiska, według stanu na dzień opuszczenia stanowiska.

Termin składania oświadczeń rocznych, według stanu na dzień 31 grudnia, został ustalony w projekcie na dzień 30 kwietnia. Termin ten występuje już obecnie w większości aktów prawnych dotyczących obowiązku składania oświadczeń majątkowych. Wobec docelowego składania oświadczeń na platformie elektronicznej, zrezygnowano z obowiązku dodawania do formularza jakichkolwiek załączników, takich jak np. roczne zeznanie podatkowe, wychodząc z założenia, że osoba pełniąca funkcje publiczne zna osiągnięte przez siebie dochody w roku ubiegłym m.in. z PIT-ów 11 otrzymywanych od pracodawcy już w lutym każdego roku.

W przedmiotowym projekcie ustawy uregulowano również przypadki, gdy złożenie oświadczenia nie jest możliwe we wskazanych powyżej terminach ze względu na chorobę lub inną niedającą się usunąć przeszkodę – przewidziano wówczas obowiązek złożenia oświadczenia w terminie 3 dni od dnia ustania przyczyny uchybienia terminowi, wraz z pisemnym wyjaśnieniem wskazującym tę przyczynę.

Jak wskazano powyżej projektodawca zaproponował nowy wzór formularza oświadczenia majątkowego, który będzie stanowił załącznik do projektowanej ustawy. Wszyscy zobowiązani do złożenia oświadczenia majątkowego będą składać to oświadczenie według jednego wzoru. Rozszerzono katalog osób obowiązanych do złożenia oświadczenia majątkowego. Oświadczenia majątkowe będą jawne (poza oświadczeniami funkcjonariuszy i pracowników służb) i, w odniesieniu do osób sprawujących funkcje kierownicze, publikowane w BIP,. Okres przechowywania oświadczeń majątkowych wynosić będzie 6 lat.

Odnosząc się do przepisów, które dotyczą możliwości złożenia oświadczenia na wezwanie przez Szefa CBA lub osobę wykonującą w stosunku do osób składających oświadczenia majątkowe, czynności z zakresu prawa pracy, oświadczenie o stanie majątkowym składane będzie według stanu na dzień wezwania. Ponadto Szef CBA będzie również mógł wezwać w każdym czasie do złożenia oświadczenia majątkowego każdą osobę pełniącą funkcję

publiczną oraz pracowników spółki zobowiązanej nieobjętych obowiązkiem złożenia oświadczenia. W tych przypadkach stan majątkowy wskazywać się będzie na dzień wskazany przez Szefa CBA.

Ponadto w projekcie proponuje się wprowadzenie zasady jawności oświadczenia majątkowego oraz obowiązku jego upubliczniania w stosunku do niektórych stanowisk i funkcji publicznych. W myśl przepisu art. 61 ust. 1 Konstytucji RP obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Zaproponowano, aby organ lub osoba uprawniona do jego odebrania przechowywała oświadczenia przez okres 6 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym złożono oświadczenie (art. 55). Nowe zasady dotyczące oświadczeń majątkowych pozwolą lepiej zabezpieczyć państwo przed patologiami związanymi z korupcją w kręgach władzy, ale również – dzięki wprowadzeniu zasady jawności oświadczeń – wzmocnią społeczną kontrolę osób pełniących funkcje publiczne w Polsce.

Obligatoryjnie nie podlegają ujawnieniu zawarte w oświadczeniu dane składającego oświadczenie dotyczące numer PESEL, adres zamieszkania oraz miejsce położenia nieruchomości objętych oświadczeniem. Oświadczenia majątkowe będą publikowane w BIP na stronie podmiotowej urzędu lub jednostki organizacyjnej zapewniających obsługę organu lub podmiotu uprawnionego do odebrania oświadczenia. Zgodnie z projektem nie będzie się ujawniać oraz publikować oświadczeń majątkowych określonych grup zawodowych z uwagi na charakter wykonywanych przez nich czynności służbowych. Wyłączenie to będzie dotyczyć funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego, z wyjątkiem oświadczeń o stanie majątkowym Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego i jego zastępców (art. 57). Szefowie ABW, AW, CBA, SKW oraz SWW oświadczenia majątkowe będą składać Ministrowi – członkowi Rady Ministrów, Koordynatorowi Służb Specjalnych. Ponadto oświadczenia majątkowe funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Służby Celno-Skarbowej, Służby Ochrony Państwa, Służby Więziennej, żołnierzy zawodowych, w tym żołnierzy Żandarmerii Wojskowej również nie będą podlegać ujawnieniu i publikowaniu. Oświadczenia wskazanych grup zawodowych podlegać będą ochronie przewidzianej w przepisach ustawy o ochronie informacji niejawnych (art. 57).

Podstawowe założenia proponowanych regulacji w zakresie analizy oświadczeń majątkowych pozostają w znacznej mierze zbieżne z dotychczasowymi rozwiązaniami. Analiza oświadczeń majątkowych będzie przeprowadzana w terminie:

- 1) terminie 12 miesięcy – w przypadku oświadczeń składanych do dnia 30 kwietnia;
- 2) trzech miesięcy od dnia złożenia oświadczenia – w przypadku oświadczeń składanych w związku z objęciem stanowiska, funkcji albo zaistnieniem innego zdarzenia powodującego objęcie obowiązkiem złożenia oświadczenia majątkowego, a także zakończeniem zajmowania stanowiska, pełnienia funkcji albo zaistnieniem innego zdarzenia powodującego ustanie obowiązku składania oświadczenia majątkowego.

Ponadto organy lub podmiot, którym złożono oświadczenie majątkowe, w przypadku posłów i senatorów, sędziów i prokuratorów i osób wymienionych w art. 46 pkt 113-120 przekazywać będą kopię oświadczenia urzędowi skarbowemu właściwemu dla osoby składającej oświadczenie majątkowe.

Projektowane przepisy odnoszą się również do nowej regulacji w zakresie możliwości składania korekty przez osobę, która już złożyła oświadczenie. Korekta polegać będzie na złożeniu nowego oświadczenia majątkowego wraz z dołączonym pisemnym uzasadnieniem przyczyny jej dokonania. Jednakże prawo do dokonania korekty wygasa z chwilą wszczęcia kontroli oświadczenia majątkowego przez uprawniony organ. Złożenie korekty stanowiło okoliczność, którą organ prowadzący postępowanie będzie musiał wziąć pod uwagę. Skorygowanie oświadczenia majątkowego również będzie podlegać upublicznieniu. Organy lub osoby, którym złożono oświadczenie przekazują kopię oświadczenia urzędowi skarbowemu właściwemu dla osoby składającej oświadczenie o stanie majątkowym.

Zgodnie z projektem analiza oświadczeń majątkowych będzie polegać na porównaniu treści oświadczenia z treścią oświadczeń złożonych uprzednio, z treścią innych dostępnych dokumentów zawierających informacje o stanie majątkowym, dochodach i zobowiązaniach, oraz z danymi zawartymi w publicznych rejestrach wskazującymi na stan majątkowy, dochody i zobowiązania. Analiza ta będzie również polegać na żądaniu od osoby, która złożyła oświadczenie, złożenia wyjaśnień oraz przedłożenia zeznań podatkowych i innych dokumentów niezbędnych do oceny rzetelności i prawdziwości oświadczenia.

Analizy informacji zawartych w oświadczeniu dokona, w odniesieniu do niektórych grup osób obowiązanych do złożenia oświadczeń, również naczelnik urzędu skarbowego właściwy dla osoby składającej oświadczenie majątkowe. Jeżeli organ dokonujący tej analizy poweźmie uzasadnione wątpliwości co do prawdziwości zawartych w nim danych, niezwłocznie przekazuje oświadczenie wraz ze szczegółowym pisemnym uzasadnieniem CBA, które wszczyna i przeprowadza kontrolę rzetelności i prawdziwości oświadczeń majątkowych. Natomiast jeżeli organ dokonujący tej analizy poweźmie uzasadnione wątpliwości co do źródeł dochodu lub pochodzenia majątku osoby składającej oświadczenie o stanie majątkowym organ

przekazuje je wraz ze szczegółowym pisemnym uzasadnieniem do właściwego urzędu skarbowego. Wówczas naczelnik urzędu skarbowego na zasadach określonych w przepisach o kontroli skarbowej, przeprowadza kontrolę oświadczeń majątkowych.

Zasady i środki ochrony sygnalistów

Kolejnym kluczowym rozwiązaniem niemającym swojego odpowiednika w obecnie obowiązującym stanie prawnym jest wprowadzenie do polskiego porządku prawnego przepisów dotyczących ochrony tzw. sygnalistów, czyli osób, których współpraca z wymiarem sprawiedliwości polegająca na zgłoszeniu informacji o możliwości popełnienia przestępstwa, czy to przez jego pracodawcę, czy inny podmiot, z którym sygnalista związany jest jakimkolwiek stosunkiem umownym, może niekorzystnie wpłynąć na jego sytuację życiową, zawodową lub materialną. Opracowanie przepisów dotyczących sygnalistów było od lat postulowane przez ekspertów zajmujących się ochroną antykorupcyjną, a także prawami pracowników. Należy wskazać, że dzięki tym propozycjom osoby wspierające działania antykorupcyjne w Polsce będą należycie chronione przez państwo, co przyczyni się do większej skuteczności w walce z patologiami korupcyjnymi.

Podkreślić należy fakt, iż projektodawca proponując przepisy w zakresie ochrony prawnej sygnalistów dokonał wcześniejszej analizy doświadczeń i ustawodawstwa w tym zakresie w innych krajach. Należy stwierdzić, iż odrębne ustawodawstwo dotyczące ochrony sygnalistów wprowadzono dotąd m.in. w Izraelu (1997 r.), Wielkiej Brytanii (1998 r.), Nowej Zelandii (2000), Republice Południowej Afryki (2000), Japonii (2004), Rumunii (2004), Kanadzie (2005), Ghanie (2006), na Węgrzech (2009 i 2013), w Słowenii (2010), Korei Południowej (2011), Indiach (2011), Belgii (2013), Australii (2013), na Malcie (2013), w Irlandii (2014), w Serbii (2014), w Bośni i Hercegowinie (2014), na Słowacji (2015) i w Holandii (2016). Na podstawie analizy tych rozwiązań, a także szeregu eksperckich opracowań, autorzy projektu ustawy zdecydowali się na zaproponowanie szeregu rozwiązań, które będą realnie chroniły interesy osób zgłaszających przypadki korupcji i innych nadużyć gospodarczych.

W myśl proponowanych przepisów ochrona prawna sygnalisty związana będzie z faktem nadania statusu sygnaliście. Status ten będzie mógł nadać prokurator osobie fizycznej lub przedsiębiorcy, których współpraca z wymiarem sprawiedliwości polegająca na zgłoszeniu informacji o możliwości popełnienia przestępstw przez podmiot, z którym związana jest umową o pracę lub innym stosunkiem umownym, może niekorzystnie wpłynąć na jej sytuację

życiową, zawodową lub materialną. Informacje, które sygnalista będzie musiał zgłosić organom ścigania będą musiały być wiarygodne i bezpośrednio dotyczyć podejrzenia popełnienia przestępstwa określonego w jednym następujących przepisów Kodeksu karnego: art. 228 (sprzedajność pełniącego funkcję publiczną), art. 229 (przekupstwo), art. 230 (płatna protekcja), art. 230a (pośrednictwo w płatnej protekcji), art. 231 § 2 (nadużycie uprawnień przez funkcjonariusza w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej), art. 250a (łapownictwo wyborcze), art. 258 (udział w zorganizowanej grupie przestępczej), art. 277a (fałszowanie faktur ze znaczną kwotą należności), art. 286 (oszustwo), art. 296 (wyrządzenie szkody w obrocie gospodarczym), art. 296a (łapownictwo na stanowisku kierowniczym), art. 297 (oszustwo kredytowe), art. 299 (pranie brudnych pieniędzy), art. 300 (udaremnienie lub uszczuplenie zaspokojenia wierzyciela), art. 301 (pokrzywdzenie wierzyciela), art. 303 (niwelowanie dokumentacji działalności gospodarczej), art. 305 (zakłócenie przetargu publicznego) i art. 311 (rozpowszechnianie nieprawdziwych informacji w obrocie papierów wartościowych). Projektodawca zaproponował by status sygnalisty prokurator mógł nadawać osobie zgłaszającej wiarygodne informacje o podejrzeniu popełnienia przestępstwa również na wnioski organów ścigania Policji oraz organów wymienionych w art. 312 Kodeksu postępowania karnego.

Zgodnie z projektem status sygnalisty będzie mógł być nadany, po odebraniu zeznań, pracownikowi, funkcjonariuszowi, żołnierzowi lub osobie zatrudnionej na innej podstawie niż umowa o pracę osobie fizycznej, która wykonuje zawód we własnym imieniu lub prowadzi działalność gospodarczą w ramach wykonywania zawodu, jak i przedsiębiorcy (art. 61). Celem projektodawcy było jak najszersze ujęcie podmiotowe sygnalistów, z uwagi na fakt, iż wiedzę o wszelkiego rodzaju nieprawidłowościach w ramach wykonywania umowy, posiadać może wiele grup społecznych, a zatem im szerszy zakres podmiotowy ochrony tym większa skuteczność zwalczania nieprawidłowości oraz większa przejrzystość życia publicznego. Oczywiście podmioty zgłaszając informacje o podejrzeniu popełnienia przestępstwa powinny wykazać, że z tą stroną, której nieprawidłowości dotyczą, łączy jakiś stosunek umowny.

Projektodawca zaproponował, by w ramach ochrony sygnalisty przysługiwał mu od Skarbu Państwa zwrot kosztów zastępstwa procesowego w związku z poniesieniem przez niego negatywnych skutków dokonanego zgłoszenia wiarygodnych informacji, a w przypadku skazania sprawcy sąd będzie mógł orzec nawiązkę na rzecz sygnalisty lub na rzecz prowadzonego przez niego przedsiębiorstwa.

Dodatkową ochroną istotną z punktu widzenia ochrony stosunku pracy jest ochrona przed zwolnieniem z pracy oraz ochrona przed zmianą warunków stosunku umownego. Pracodawca,

który będzie chciał zwolnić pracownika-sygnalistę będzie zobowiązany do uzyskania wcześniejszej zgody prokuratora. Zgoda prokuratora wymagana będzie nie tylko przy rozwiązaniu umowy o pracę ale również przy zmianie warunków umowy o pracę na mniej korzystne niż to było dotychczas. Dotyczyć to będzie zarówno zmiany miejsca wykonywania pracy, czasu wykonywania pracy jak i warunków dotychczasowego wynagrodzenia. Zgoda prokuratora będzie także wymagana przy zmianie innych niż umowa o pracę stosunkach umownych. Zarówno pracodawca jak i inny podmiot chcący rozwiązać stosunek umowny, czy też zmienić jego dotychczasowe warunki, zwracając się do prokuratora, który nadał status sygnalisty, o wyrażenie zgody, będzie musiał uzasadnić taki wniosek. Podkreślić należy fakt, iż wskazana ochrona sygnalisty przed zwolnieniem z pracy, czy niekorzystną zmianą innych zawartych umów trwać będzie nie tylko na czas przyznania statusu sygnalisty, ale również przez okres roku od daty umorzenia postępowania albo zakończenia prawomocnym orzeczeniem postępowania karnego wszczętego przeciwko sprawcy przestępstwa.

W przypadku rozwiązania umowy o pracę pomijając obowiązek uzyskania zgody prokurator, sygnaliście przysługuje odszkodowanie od strony rozwiązującej umowę o pracę w wysokości dwukrotności wynagrodzenia rocznego pobieranego przez sygnalistę na zajmowanym ostatnio stanowisku. W przypadku rozwiązania umowy innej niż umowa o pracę sygnaliście przysługuje również odszkodowanie od strony, która dokonała takiego rozwiązania bez zgody prokuratora w wysokości całkowitej kwoty płatności należnej temu sygnaliście na podstawie zawartej umowy. Takie same zasady przyznawania odszkodowania przysługiwać będą w przypadku zmiany warunków umowy o pracę lub stosunku umownego na mniej korzystne bez uzyskania zgody prokuratora. Dzięki tak sformułowanym zasadom ochrona sygnalisty będzie miała realny wymiar. Fakt zgłaszania do odpowiednich organów państwa informacji dotyczących nieprawidłowości nie będzie skutkował negatywnymi dla sygnalisty działaniami odwetowymi pracodawcy.

Ponadto, fakt skorzystania z uprawnień wynikających z nadanego statusu sygnalisty nie będzie stał na przeszkodzie zastosowaniu środków przewidzianych w ustawie z dnia 28 listopada 2014 r. o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka.

Również w świetle standardów międzynarodowych osoba ujawniająca informacje na temat popełniania przez innych przestępstw powinna podlegać ochronie, jeżeli w momencie ujawnienia miała uzasadnione podstawy, by uważać, że informacje te są wiarygodne oraz że dotyczą działań lub zaniechań, które zagrażają lub szkodą interesowi publicznemu.

Zdaniem projektodawcy wprowadzenie do polskiego porządku prawnego ochrony prawnej sygnalistów w powyższym zakresie, przy jednoczesnym pozostawieniu możliwości

skorzystania z ochrony wskazanej w ustawie o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka, niewątpliwie przyczyni się zmniejszenia obaw wśród osób będących na przykład świadkami sytuacji popełniania przestępstw, że z powodu poinformowania o nieprawidłowościach spotkają je negatywne skutki, czy inne działania odwetowe, najczęściej ze strony pracodawcy. Proponowane rozwiązania przyczynią się również do zwiększenia przejrzystości życia publicznego na każdym poziomie, taki też przyświecał projektodawcy cel tworząc zupełnie nowe rozwiązania na gruncie polskiego systemu prawnego.

Środki przeciwdziałania praktykom korupcyjnym

Biorąc pod uwagę doświadczenie walki z korupcją projektodawca proponuje wprowadzenie nowego mechanizmu, który wymusi na niektórych przedsiębiorcach oraz instytucjach publicznych stosowanie praktyk antykorupcyjnych. Propozycje, które nie mają w chwili obecnej swojego odpowiednika w przepisach, przyczynią się do wzmocnienia walki z praktykami korupcyjnymi zarówno w sektorze prywatnym jak i publicznym. Projekt ustawy wprowadza instytucję przeciwdziałania praktykom korupcyjnym w rozdziale 10 projektu. Podkreślić należy, że projektodawca projektując przepisy w zakresie przeciwdziałania praktykom korupcyjnym również dokonał wcześniejszej analizy doświadczeń i ustawodawstwa w tym zakresie na gruncie doświadczeń międzynarodowych. Odrębne ustawodawstwo dotyczące walki z praktykami korupcyjnymi w sferze działalności przedsiębiorców wprowadzono dotąd m.in. we Francji, Włoszech, Austrii, Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych. Mając na uwadze doświadczenia tych krajów, jak i doświadczenie polskiej służby antykorupcyjnej, w zakresie ponoszenia odpowiedzialności za działania korupcyjne i regulacji prawnych w zakresie zapobiegania praktykom korupcyjnym, projektodawca uznał, że projekt ustawy o jawności życia publicznego swoim zakresem powinien również obejmować tematykę wprowadzenia obowiązku stosowania wewnętrznych procedur antykorupcyjnych oraz odpowiedzialność za niestosowanie tego obowiązku. Zgodnie z propozycjami projekt nakłada na przedsiębiorcę będącym co najmniej średnim przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, obowiązek stosowania wewnętrznych procedur antykorupcyjnych, w celu przeciwdziałania przypadkom popełniania przestępstw tzw. korupcyjnych, przez osoby, które działają w imieniu tego przedsiębiorcy lub na jego rzecz (art. 67). Projektodawca przyjął, iż stosowanie wewnętrznych procedur antykorupcyjnych polega na podjęciu środków organizacyjnych, kadrowych i technicznych mających na celu przeciwdziałanie tworzeniu otoczeniu, które sprzyjać będzie popełnianiu

przestępstw korupcyjnych. Wskazane wewnętrzne procedury antykorupcyjne polegać mają przede wszystkim na niedopuszczaniu tworzenia mechanizmów służących finansowaniu korzyści majątkowych i osobistych wykorzystując do tego na przykład majątek przedsiębiorstwa, czy też na opracowaniu kodeksu antykorupcyjnego, jak również szkolenie pracowników z zasad odpowiedzialności karnej. Opracowanie i wdrożenie wewnętrznych procedur antykorupcyjnych będzie istotnym punktem wyjścia w procesie zapobiegania korupcji oraz przełoży się na transparentność życia publicznego.

Projektodawca zaproponował również, by obowiązek wdrożenia i stosowania wewnętrznych procedur antykorupcyjnych nie dotyczył wyłącznie sfery przedsiębiorców, ale także sfery życia publicznego. Dlatego też zgodnie z projektem osoba kierująca jednostką sektora finansów publicznych zobowiązana będzie do opracowania i stosowania wewnętrznych procedur antykorupcyjnych, które będą musiały dotyczyć podobnie jak w przypadku przedsiębiorców m.in. opracowania kodeksu antykorupcyjnego jednostki, szkolenia pracowników z odpowiedzialności karnej za przestępstwa korupcyjne, czy też będą to wytyczne w zakresie otrzymywania prezentów, czy innych korzyści (art. 68).

Poza obowiązkiem opracowania i stosowania wewnętrznych procedur antykorupcyjnych projektodawca proponuje również, by przedsiębiorca za brak wdrożenia takich procedur, bądź gdy wdrożone procedury okazały się pozorne lub nieskuteczne, ponosił odpowiedzialność. Ta odpowiedzialność będzie powiązana z faktem przedstawienia zarzutów korupcyjnych osobie działającej w imieniu tego przedsiębiorcy lub na jego rzecz. Wówczas przedsiębiorca będzie podlegać karze pieniężnej w wysokości od 10 000 do 10 000 000 złotych. W przypadku gdy osobie powiązanej z przedsiębiorcą prokurator przedstawi zarzut popełnienia przestępstwa korupcyjnego, Szef CBA będzie miał obowiązek wszcząć i przeprowadzić kontrolę tego przedsiębiorcy właśnie w zakresie stosowania wewnętrznych procedur antykorupcyjnych. W wyniku tej kontroli, jeżeli wykaże ona, że przedsiębiorca nie stosował wewnętrznych procedur antykorupcyjnych bądź, że procedury te były pozorne bądź nieskuteczne, Szef CBA skieruje do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wniosek o ukaranie przedsiębiorcy, w którym zaproponuje wysokość kary pieniężnej. Projektodawca zaproponował, by przedsiębiorca mógł dobrowolnie uiścić proponowaną przez Szefa CBA wysokość kary pieniężnej i jeżeli to zrobi w ciągu 30 dni od dnia poinformowania go o sporządzeniu wniosku o ukaranie, Szef CBA nie będzie kierować do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów przedmiotowego wniosku o ukaranie. Natomiast jeżeli w okresie tych 30 dni przedsiębiorca nie zapłaci kwoty, Szef CBA skieruje wniosek do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który wymierzy karę za niestosowanie wewnętrznych procedur

bądź za ich pozorne stosowanie. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów będzie mógł również odstąpić od wymierzenia kary pieniężnej nastąpi to w przypadku, gdy przedsiębiorca zawiadomi wcześniej organy ścigania o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa korupcyjnego przez osobę, która działała w jego imieniu lub na jego rzecz. Odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej będzie mogło nastąpić również w przypadku, gdy naruszenie procedur antykorupcyjnych było nieznaczne lub nie miało wpływu na popełnienie przez tę osobę zarzucanych jej czynów. Dodatkową sankcją za niestosowanie albo pozorne stosowanie wewnętrznych procedur antykorupcyjnych będzie to, że przedsiębiorca, który został ukarany przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów przez okres 5 lat od daty uprawomocnienia się orzeczenia o wymierzeniu kary nie będzie mógł się ubiegać o uzyskanie zamówienia publicznego (art. 78). Projektodawca zaproponował również, by do postępowania prowadzonego przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie nałożenia kary pieniężnej, stosowane były przepisy proceduralne zawarte w rozdziale 1 działu VI ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2017 r. poz. 229).

Ponadto, co zostało wskazane wcześniej, w zakresie odpowiedzialności za niestosowanie wewnętrznych procedur antykorupcyjnych w sferze sektora finansów publicznych projektodawca zaproponował, by taką odpowiedzialność ponosił kierownik jednostki sektora finansów publicznych. W takim przypadku, jeżeli osobie zatrudnionej w podległej jemu jednostce prokurator postawił zarzut popełnienia przestępstwa korupcyjnego, kierownik podlegać będzie grzywnie, którą wymierzy sąd. Po postawieniu osobie zarzutów Szef CBA będzie wszczynał kontrolę w zakresie stosowania wewnętrznych procedur antykorupcyjnych w danym urzędzie i jeżeli kontrola wykaże, że w urzędzie nie stosowano procedur antykorupcyjnych lub, że stosowane procedury były pozorne bądź nieskuteczne Szef CBA skieruje do sądu karnego wniosek o ukaranie kierownika jednostki (art. 86). Również i w tej procedurze projektodawca przewidział odstąpienie od wymierzenia grzywny, proponując, by w przypadku gdy kierownik urzędu zawiadomił organy ścigania o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez osobę zatrudnioną w podległym mu urzędzie, Szef CBA odstąpi w takiej sytuacji od skierowania wniosku o ukaranie (art. 86 ust. 4).

Zdaniem projektodawcy przedstawione propozycje uzupełniają przepisy prawne w obszarze ponoszenia ujemnych konsekwencji stosowania szeroko rozumianej korupcji. W tym miejscu odnieść się również należy do obowiązującej ustawy dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz. U. z 2016 r. poz. 1541, z późn. zm.), która określa zasady odpowiedzialności podmiotów

zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary jako przestępstwa lub przestępstwa skarbowe oraz zasady postępowania w przedmiocie takiej odpowiedzialności, jednakże podkreślenia wymaga fakt, iż na gruncie przedmiotowej ustawy podmiot zbiorowy podlega odpowiedzialności tylko w sytuacji, jeżeli fakt popełnienia czynu zabronionego przez osobę działającej na przykład w imieniu lub w interesie tego podmiotu, został potwierdzony prawomocnym wyrokiem skazującym tę osobę, wyrokiem warunkowo umarzającym wobec niej postępowanie karne albo postępowanie w sprawie o przestępstwo skarbowe, orzeczeniem o udzielenie tej osobie zezwolenia na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności albo orzeczeniem sądu o umorzeniu przeciwko niej postępowania z powodu okoliczności wyłączającej ukaranie sprawcy. Rozpoczynając prace nad rozszerzeniem odpowiedzialności podmiotów zbiorowych i w konsekwencji określając przeciwdziałanie praktykom korupcyjnym, projektodawca zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przedstawienie analizy danych statystycznych dotyczących liczby podmiotów zbiorowych, które poniosły odpowiedzialność na podstawie ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary. Minister Sprawiedliwości w odpowiedzi wskazał, iż analiza uregulowań tejże ustawy, jak również praktyki jej stosowania prowadzą do wniosku, iż wskazane unormowanie posiada znikomą efektywność i wymaga daleko idących zmian. Przeprowadzone analizy wykazały również nieznaczną wysokość kar nakładanych w trybie tej ustawy, co może wskazywać, że jest ona używana głównie wobec małych podmiotów zbiorowych. Niewątpliwie wypacza to koncepcję odpowiedzialności osób prawnych.

Minister Sprawiedliwości podniósł również, iż efektywność regulacji odnoszących się do odpowiedzialności osób prawnych (podmiotów zbiorowych) ma istotne znaczenie z uwagi na zobowiązania międzynarodowe wynikające z wiążących Polskę instrumentów prawnych Unii Europejskiej, Rady Europy i Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Instrumenty te, niezależnie od szczegółowego merytorycznego zakresu każdego z nich, przewidują obowiązek wprowadzenia sprawnie funkcjonującego systemu odpowiedzialności osób prawnych i zapewnienia, by osoby prawne podlegały skutecznym i odstrasającym sankcjom, proporcjonalnym do wagi popełnionych przestępstw.

Niewątpliwie uznać należy, iż powyższa argumentacja i analizy dotychczasowych doświadczeń wzmacniają konieczność wprowadzenia proponowanych w niniejszym projekcie regulacji w obszarze ponoszenia odpowiedzialności osób prawnych. Ponadto wskazane zmiany spowodują, że osoby prawne posiadające ogromny kapitał przestaną czuć się bezkarne, a stosowanie metod korupcyjnych przestanie być opłacalne.

Przepisy zmieniające i końcowe

Projekt zawiera zmiany kilkudziesięciu ustaw mające na celu dostosowanie systemu prawa do regulacji zawartych w projekcie.

Proponowaną datą wejścia w życie ustawy jest dzień 1 marca 2018 r. Jest to najwcześniejsza data, która pozwoli na zakończenie cyklu rocznego składania oświadczeń majątkowych w oparciu o dotychczasowe przepisy i od której możliwe będzie rozpoczęcie stosowania nowych przepisów bez potrzeby opatrywania ich licznymi przepisami przejściowymi.

Projekt ustawy zostanie udostępniony, zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.) oraz z § 52 uchwały Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 979), na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji.

Projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt nie zawiera przepisów technicznych, a zatem nie podlega notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039 oraz z 2004 r. Nr 65, poz. 597).

Projekt nie podlega zaopiniowaniu przez właściwe instytucje i organy Unii Europejskiej oraz Europejski Bank Centralny.