



MINISTER  
SPRAWIEDLIWOŚCI

Warszawa, dnia 6 listopada 2017 r.

DL-IX-454-582/17/R.2

dot. DBN.WP.10.185.2017.BS

171106-01469

Pan

Mariusz Kamiński

Minister – Członek Rady Ministrów

Koordynator Służb Specjalnych

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

W odpowiedzi na pismo z dnia 24 października 2017 r., przy którym przekazano do uzgodnień międzyresortowych *projekt ustawy o jawności życia publicznego*, uprzejmie przedstawiam, co następuje.

W pierwszej kolejności należy wskazać na obszerność projektowanego aktu prawnego, która w powiązaniu z regulowanym nim zakresem spraw oraz ich doniosłością, powinna skutkować poddaniem projektu uzgodnieniom w terminie umożliwiającym jego wnikliwą analizę. Ponadto wymaga zanegowania pominięcie w procesie konsultacji społecznych instytucji i podmiotów, którym z racji zakresu podmiotowego projektu powinien on zostać przedłożony do zaopiniowania (w tym m.in. Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”, Stowarzyszenia Sędziów Themis, Stowarzyszenia Sędziów Rodziny, Stowarzyszenia Asystentów Sędziów oraz Stowarzyszenia Referendarzy Sądowych Rzeczypospolitej Polskiej, Krajowej Rady Notarialnej, Stowarzyszenia Notariuszy Rzeczypospolitej Polskiej oraz Krajowej Izby Doradców Restrukturyzacyjnych).

Przechodząc do uwag szczegółowych do projektu, należy stwierdzić, co następuje.

#### I. Dostęp do informacji publicznej

Projektowana ustawa powiela obowiązujące rozwiązania ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1764, z późn. zm.), w tym regulujące dostęp do informacji publicznej w sposób wykraczający poza gwarancje określone

w art. 61 Konstytucji. Aksjologicznymi fundamentami określonego w niniejszym przepisie prawa do informacji są wartości, którym prawo to służy, ściśle powiązane z wynikającymi z jego realizacji korzyściami dla społeczeństwa i dla jednostki. Korzyści społeczne wynikające z realizacji tego prawa związane są z kontrolą organów władzy sprawowaną za pośrednictwem opinii publicznej (por. W. Skrzydło, Komentarz do art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, LEX 2013), korzyści zaś jednostkowe wynikają z pozyskiwania w ten sposób przez obywatela przydatnej wiedzy o państwie i sposobie jego funkcjonowania, w tym o faktach, których znajomość ułatwia podejmowanie racjonalnych decyzji w zakresie aktywności społecznej i politycznej, w tym realizowanej w akcie wyborczym. Leżąca u podstaw normy konstytucyjnej aksjologia związana z samą istotą prawa do informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcję publiczną stanowi więc element, który każdorazowo powinien być uwzględniany zarówno przy dokonywaniu wykładni obowiązujących przepisów *ustawy o dostępie do informacji publicznej*, jak i przy projektowaniu aktów prawnych regulujących tę problematykę. Obowiązująca *ustawa o dostępie do informacji publicznej* jest aktem nasuwającym zastrzeżenia zasadniczej wagi. Podstawowe z nich związane są z faktem niejednoznaczności szeregu jej unormowań, w szczególności określających podstawowe dla jej materii pojęcia, co umożliwia dokonywanie wykładni jej przepisów prowadzących do różnych, czasami zasadniczo odmiennych rezultatów. Prowadzi to do szeregu negatywnych konsekwencji: niepewności obywatela co do zakresu przysługującego mu prawa, wydłużenia postępowań dotyczących udostępnienia informacji publicznej oraz istotnego obciążenia sądów administracyjnych ciężarem rozpoznawania licznych spraw związanych z odmową udzielenia informacji.

Należy dostrzec przy tym fakt, iż stanowiska zajmowane w orzecznictwie sądownoadministracyjnym w znakomitej większości stanowią ekstensywną wykładnię przepisów tej ustawy, pomimo iż jej ramy są znacznie szersze niż zakres gwarancji konstytucyjnych wynikających z art. 61 ustawy zasadniczej. Potęguje to nieracjonalnie szerokie stosowanie jej przepisów, obciążające organy będące dysponentami informacji publicznej obowiązkami związanymi z jej udostępnieniem nawet w sytuacji oczywistego nadużycia prawa do uzyskania tej informacji, w szczególności przez osoby wnioskujące o jej udzielenie dla potrzeb nieznajdujących uzasadnienia w treści art. 61 Konstytucji albo wnioskujące o jej udzielenie w ramach swoistych „prywatnych wojen” z określonymi podmiotami zobowiązanymi do udostępniania informacji publicznej. Projektowana ustawa stanowi szansę racjonalnego unormowania zakresu informacji publicznej, uwzględniającego zarówno konstytucyjne prawa obywatela wnioskującego o udzielenie informacji, jak również

takież prawa obywatela pełniącego funkcję publiczną, w zakresie ochrony jego prywatności i bezpieczeństwa, którego informacja ma dotyczyć. Co więcej, możliwe i celowe jest takie ukształtowanie jej unormowań, aby nie naruszając prawa gwarantowanego przez art. 61 Konstytucji zapobiec sprzeczemu z interesem publicznym obciążaniu pracowników organów władzy publicznej pracochłonnymi obowiązkami związanymi z przygotowaniem odpowiedzi na wnioski kierowane z przyczyn oczywiście sprzecznych z celami, którym służy gwarancja konstytucyjna.

Podkreślenia wymaga nie zasługujący na akceptację sposób definiowania pojęcia „informacja publiczna” (art. 2 ust. 1 pkt 2), ponawiający wadliwe rozwiązanie zawarte w art. 1 obecnej ustawy. Definicja ta opisuje definiowane pojęcie za pomocą innego pojęcia prawnie niezdefiniowanego, a przy tym o niejednoznacznych granicach znaczeniowych. Tak ukształtowana definicja tego pojęcia stanowi jedno ze źródeł problemów ze stosowaniem obowiązującej ustawy, skutkujących istotnym obciążeniem sądów administracyjnych, które w swym orzecznictwie w praktyce przejmują – sprzecznie z wymogami wynikającymi z zasady rozdziału władzy – rolę prawotwórczą.

Ocena, czy konkretna żądana informacja ma charakter podlegającej udostępnieniu informacji publicznej powinna być dokonywana w oparciu o prokonstytucyjną wykładnię pojęcia informacji publicznej, uwzględniającą istotę gwarantowanego w art. 61 ustawy zasadniczej prawa obywatelskiego – prawa do informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne oraz powody, dla których ustrojodawca taką gwarancję wprowadził.

Z powołanych przyczyn celowe jest więc dokonanie modyfikacji definicji tego pojęcia, zawartej w art. 2 ust. 1 pkt 2 projektowanej ustawy, i nadanie jej treści bezpośrednio odwołującej się do przepisu ustawy zasadniczej. Definicja ta powinna wskazywać, iż informacja publiczna to: *„informacja o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, informacja o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.”*

Równie uzasadnione jest dokonanie doprecyzowania definicji pojęcia „dokument urzędowy”, zawartej w art. 2 ust. 1 pkt 1 projektowanej ustawy, która powieliła definicję zawartą w art. 6 ust. 2 ustawy obecnej. Projektowana definicja jest zbyt szeroka, obejmując swoimi ramami, w sposób nieuzasadniony, także takie oświadczenia, które zostały złożone w ramach wypracowywania stanowiska w określonej sprawie, a więc związane są z pracami

o charakterze roboczym, nie są kierowane do podmiotów zewnętrznych i nie odzwierciedlają tego stanowiska, stanowiąc jedynie element służący projektowaniu jego treści. Z tych przyczyn celowe jest dodanie do zawartej w projekcie definicji pojęcia „dokument urzędowy”, po wyrazach „złożona do akt sprawy,” sformułowania: *„za wyjątkiem oświadczeń złożonych w toku prac roboczych, związanych z opracowywaniem decyzji lub stanowiska organu lub osoby pełniącej funkcję publiczną, skierowanych do osób współdziałających w opracowywaniu tej decyzji lub stanowiska.”*

W odniesieniu do katalogu informacji stanowiących informację publiczną, zawartego w art. 7 projektowanej ustawy, celowe jest usunięcie ze zdania wstępnego zwrotu *„w szczególności”*. Zaproponowany kształt przepisu, stanowiący w zasadniczym zakresie powielenie rozwiązania zawartego w art. 6 obowiązującej ustawy, powieli również jedną z przyczyn problemów z jej stosowaniem, polegającą na nadaniu temu katalogowi charakteru półotwartego. Rozwiązanie takie, jak już wskazano, wprowadza niepewność co do zakresu przysługującego obywatelowi uprawnienia, wydłuża postępowania w przedmiocie wniosków o udzielenie informacji publicznej i generuje wspomniane obciążenie sądów administracyjnych koniecznością rozpoznawania licznych spraw związanych z odmową udzielenia informacji publicznej. Postulowana modyfikacja usunie wątpliwość co do zakresu informacji podlegającej udostępnieniu, a nie ograniczy gwarantowanych konstytucyjnie uprawnień obywatela. Egzemplifikacje informacji publicznej zawarte w poszczególnych punktach tego artykułu są bowiem sformułowane w sposób zapewniający szeroki dostęp obywatela do wiedzy o funkcjonowaniu organów władzy publicznej, w pełni odzwierciedlając poszczególne elementy katalogu zawartego w art. 6 ust. 1 obowiązującej ustawy. Ponadto zawierają one dwa nowe elementy (pkt 5 lit. k i lit. l), a więc w tym zakresie jednoznacznie przesadzają o poszerzeniu podlegającej udostępnieniu informacji, i to w odniesieniu do okoliczności o szczególnie istotnym znaczeniu z punktu widzenia efektywności mechanizmów zapewniających transparentność funkcjonowania organów władzy publicznej oraz działań jej przedstawicieli.

Za konieczne należy uznać wprowadzenie do art. 8 projektowanej ustawy, stanowiącego odpowiednik art. 5 ustawy obowiązującej, przesłanek umożliwiających odmowę udzielenia informacji publicznej w przypadkach, kiedy udostępnienie tej informacji mogłoby prowadzić do niebezpieczeństwa dla życia, zdrowia lub wolności osoby pełniącej funkcję publiczną lub osoby dla niej najbliższej. Brak takiej podstawy odmowy udzielenia informacji, znajdującej pełne uzasadnienie w treści art. 61 ust. 3 Konstytucji, jest szczególnie istotną wadą obowiązującej regulacji.

Podkreślenia wymaga, iż ewentualne ryzyko nazbyt szerokiego stosowania postulowanej podstawy odmowy uchyla kontrola takich decyzji sprawowana przez sądy administracyjne.

Z uwagi na specyficzny charakter postępowania karnego i interes publiczny związany z niezakłóconym procedowaniem w sprawach związanych z egzekwowaniem odpowiedzialności za przestępstwa, celowe jest wprowadzenie do projektowanej ustawy przepisu stanowiącego, iż: *„Udostępnieniu w trybie przepisów o informacji publicznej nie podlegają informacje i dokumenty związane z toczącym się postępowaniem karnym, za wyjątkiem orzeczeń, o których mowa w art. 7 pkt 4 lit. a projektowanej ustawy, jak również związane z postępowaniem przygotowawczym umorzonym z powodu niewykrycia sprawcy przestępstwa, braku wymaganego zezwolenia na ściganie lub wniosku o ściganie pochodzącego od osoby uprawnionej.”*. Brak takiego unormowania w obowiązującej ustawie niejednokrotnie prowadzi do zasadniczej sprzeczności pomiędzy treścią wniosków kierowanych na jej podstawie a dobrem prowadzonych postępowań, w szczególności kolidując z tajemnicą postępowania przygotowawczego, do której przestrzegania zobowiązane są organy prowadzące to postępowanie oraz tajemnicą zawodową prokuratora, określoną w art. 102 *Prawa o prokuraturze*. Podkreślenia przy tym wymaga fakt, iż Kodeks postępowania karnego zawiera w art. 156 unormowania umożliwiające szerokie udostępnianie informacji i kopii dokumentów zawartych w aktach sprawy karnej, w tym również osobom nie posiadającym statusu strony lub uczestnika postępowania, jednak w oparciu o decyzję uprawnionego podmiotu, zobowiązanego do baczenia na dobro postępowania, z którym związana jest udostępniana informacja.

Jako wysoce celowe należy ocenić wprowadzenie instytucji tzw. nadużycia prawa do informacji publicznej, uchylającej obowiązek udostępnienia żądanej informacji osobie dopuszczającej się takiego nadużycia. Rozwiązaniem zmierzającym w tym kierunku jest zawarta w art. 21 ust. 2 projektowanej ustawy fakultatywna podstawa odmowy udzielenia informacji wnioskodawcy, który: *„w sposób uporczywy składa wnioski (...), których realizacja ze względu na ilość lub zakres udostępnianej informacji znacząco utrudniłaby działalność podmiotu obowiązującego do udzielenia informacji publicznej.”*

Potrzeba wprowadzenia proponowanego rozwiązania nie budzi wątpliwości, jednak w przypadku nieuwzględnienia przez projektodawców wcześniej zgłoszonego postulatu nadania katalogowi informacji podlegającej udostępnieniu określonego w art. 7 charakteru zamkniętego celowe jest wprowadzenie dodatkowej podstawy odmowy udzielenia informacji w przypadkach, w których charakter żądanej informacji obiektywnie nie nadaje się do

realizacji celów, którym ma służyć informacja publiczna, a więc oceny działalności organów władzy publicznej i osób pełniących funkcje publiczne, oraz innych podmiotów i osób, o których mowa w art. 61 Konstytucji. Chodzi więc o przypadki, gdy treść żądania w sposób oczywisty dotyczy okoliczności, na podstawie których nie sposób dokonać jakiegokolwiek wiarygodnej oceny prawidłowości funkcjonowania tych organów i osób.

Postulat ten nie stoi w sprzeczności z wynikającym z art. 4 ust. 2 projektowanej ustawy zakazem żądania od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej wykazania interesu prawnego lub faktycznego w jej uzyskaniu, bowiem dodawany przepis powinien wartościować treść żądania wyłącznie w odniesieniu do celów obiektywnie i abstrakcyjnie możliwych do urzeczywistnienia poprzez pozyskanie tej informacji, w kontekście konstytucyjnie gwarantowanego prawa do informacji, niezależnie od motywacji, z jaką działa osoba składająca wniosek. Postulowane rozwiązanie wychodziłoby naprzeciw stanowisku ujawniającemu się w orzecznictwie sądów administracyjnych, wskazujących – w odniesieniu do aktualnego stanu prawnego – iż *ustawa o dostępie do informacji publicznej* ma wytyczać dostęp do informacji publicznej, nie zaś publiczny dostęp do wszelkich informacji (np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 kwietnia 2017 r., II SAB/Wa 553/16, wyrok WSA w Szczecinie z dnia 22 grudnia 2016 r., II SA/Sz 1158/16).

Postulowany przepis, umiejscowiony w art. 21 projektowanej ustawy, mógłby przybrać następujące brzmienie: „*3. Podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej może odmówić udostępnienia informacji, które z uwagi na swój charakter w sposób oczywisty nie mogą służyć do poczynienia ustaleń dotyczących działalności organów władzy publicznej lub osób pełniących funkcje publiczne.*”.

Rozważenia wymaga również ewentualne poszerzenie zakresu instytucji nadużycia prawa do informacji publicznej, odwołujące się do celu, któremu ma służyć wnioskowana informacja. Rozwiązanie takie wychodziłoby naprzeciw innemu ujawnionemu w ostatnim czasie w orzecznictwie sądowoadministracyjnym stanowisku, które jako przejaw nadużycia prawa do informacji publicznej traktuje próbę: *”skorzystania z tej instytucji dla osiągnięcia celu innego niż troska o dobro publiczne, jakim jest prawo do przejrzystego państwa i jego struktur, przestrzeganie prawa przez podmioty życia publicznego, jawność działania administracji i innych organów władzy publicznej.*” (wyrok NSA z dnia 23 listopada 2016 r., I OSK 1601/15).

Podkreślenia wymaga, iż zaproponowana w art. 21 ust. 2 projektowanej ustawy podstawa odmowy udostępnienia informacji publicznej wymaga dopełnienia unormowaniami przewidującymi obowiązek wiarygodnego wskazania przez autora wniosku o udostępnienie

takiej informacji swoich danych personalnych. Nie przesądzając sposobu, w jakim miałyby to następować, wskazać należy, iż bez wprowadzenia takiego unormowania możliwość stosowania zaproponowanego rozwiązania będzie iluzoryczna, bowiem niemożliwe będzie niebudzące wątpliwości ustalenie tożsamości tej samej osoby jako autora wniosków składanych „uporczywie”. Ponadto możliwe będzie skuteczne obchodzenie ustawy przez takich wnioskodawców, poprzez składanie poszczególnych wniosków, w szczególności drogą elektroniczną, w sposób sugerujący, iż pochodzą one od różnych osób.

## **II. Rejestr umów cywilnoprawnych**

Zgodnie z art. 9 ust. 1 projektu jednostki sektora finansów publicznych, przedsiębiorstwa państwowe, instytuty badawcze oraz spółki zobowiązane, prowadzą rejestr umów cywilnoprawnych, których skutkiem jest wydatkowanie środków pieniężnych przez te podmioty. Projektowany przepis budzi wątpliwości, gdyż odnosi się do publicznego rejestru wszelkich zawieranych umów cywilnoprawnych, których skutkiem jest wydatkowanie środków pieniężnych, między innymi przez jednostki sektora finansów publicznych.

Mając na uwadze charakter i wagę zadań, jakie wykonuje Minister Sprawiedliwości w związku z kierowaniem działem administracji rządowej – sprawiedliwość, należy zdecydowanie negatywnie ocenić nałożenie na Ministra Sprawiedliwości obowiązku udostępniania w projektowanym rejestrze zawartych umów. Zgodnie z art. 24 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2017 r. poz. 888 i 1086) dział sprawiedliwość obejmuje sprawy sądownictwa, prokuratury, notariatu, adwokatury i radców prawnych, w zakresie wynikającym z przepisów odrębnych, wykonywania kar oraz środków wychowawczych i środka poprawczego orzeczonego przez sądy oraz sprawy pomocy postpenitencjarnej, tłumaczy przysięgłych, a także nieodpłatnej pomocy prawnej, o której mowa w ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej (Dz. U. poz. 1255, z późn. zm.). Projektowane udostępnianie zawartych umów w rejestrze, w tym danych wrażliwych dla działania resortu, może mieć określone negatywne skutki (szczególnie, jeśli ich upublicznienie nastąpi na zbyt wczesnym etapie) i stanowić przyczynek do błędnej interpretacji działań resortu. W rzeczywistości rejestr powinien służyć natomiast kontroli wydatkowania środków publicznych. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu *ratio legis* projektowanej regulacji polega na tym, iż „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.”. Mając powyższe na uwadze, jak również uwzględniając, iż kontrola wydatkowania środków publicznych należy do powołanych w tym celu organów, pod roz wagę projektodawcy należałoby poddać rezygnację z publicznego charakteru projektowanego rejestru na rzecz jego udostępnieniu Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu.

Proponowane rozwiązanie może ponadto w sposób negatywny rzutować na utrzymanie właściwego zakresu ochrony zawartych w rejestrze danych osobowych. Wydaje się, iż projektowana zmiana pomija aspekt zagrożenia, jakie publikacja rejestru umów niesie dla administratorów danych osobowych (ministrów, dyrektorów generalnych urzędów) w kontekście obowiązków nałożonych na nich przez ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 922). Publikacja w rejestrze zawartych umów spowoduje, że utrzymanie właściwej kontroli bezpieczeństwa zbioru danych osobowych objętych rejestrem zawartych umów może stać się istotnie utrudnione, a nawet całkowicie niemożliwe. Sytuacja taka prowadzić może do sprzeczności z obowiązkami administratorów danych osobowych, którzy – zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych – są zobligowani m.in. do zabezpieczenia danych przed ich udostępnieniem osobom nieupoważnionym, zabranieniem przez osobę nieuprawnioną, przetwarzaniem z naruszeniem ustawy o ochronie danych osobowych oraz zmianą, utratą, uszkodzeniem lub zniszczeniem.

W kontekście powyższego należy zauważyć, iż stronami takich umów mogą być podmioty zobowiązane do nieujawniania tajemnic chronionych na mocy powszechnie obowiązujących przepisów prawa, w tym m. in. tajemnicy radcowskiej, adwokackiej, bankowej, czy też ubezpieczeniowej.

### **III. Oświadczenia majątkowe**

1. Należy wskazać, że treść oświadczenia majątkowego ujawnianego na stronach internetowych Biuletynu Informacji Publicznej urzędu będzie zawierać informacje dotyczące nie tylko podmiotów obowiązanych do ich składania, tj. będących beneficjentami określonych dochodów, czy przysporzeń, lecz także dane dotyczące ich małżonków oraz podmiotów wypłacających te dochody lub przysporzenia. W rezultacie, choć dane tych ostatnich podmiotów nie zostały objęte zakresem podmiotowym ustawy, będą ujawniane na zasadach w niej przewidzianych, tj. w sposób powszechnie dostępny. Projektodawca zakłada zatem domniemaną zgodę tych podmiotów na ujawnianie szczegółowych informacji (imię, nazwisko, adres w przypadku osób fizycznych oraz firmę, nazwę i siedzibę w przypadku osób



prawnych) oraz danych finansowych (wypłacanych kwot), nie przewidując jednocześnie żadnych środków ochrony ich ochrony. Przetwarzanie danych osobowych reguluje art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 poz. 922), zgodnie z którym przetwarzanie danych jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy osoba, której dane dotyczą (w tym przypadku małżonek osoby składającej oświadczenie majątkowe) wyrazi na to zgodę, chyba że chodzi o usunięcie dotyczących jej danych, jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa, jest to konieczne do realizacji umowy, gdy osoba, której dane dotyczą, jest jej stroną lub gdy jest to niezbędne do podjęcia działań przed zawarciem umowy na żądanie osoby, której dane dotyczą, jest niezbędne do wykonania określonych prawem zadań realizowanych dla dobra publicznego, a także jest to niezbędne dla wypełnienia prawnie usprawiedliwionych celów realizowanych przez administratorów danych albo odbiorców danych, a przetwarzanie nie narusza praw i wolności osoby, której dane dotyczą. Należy zauważyć, iż żadna z powyższych przesłanek nie daje podstaw do upubliczniania danych dotyczących wysokości dochodów małżonka osoby składającej oświadczenie majątkowe, w szczególności, gdy nie pełni on funkcji publicznych, nie jest funkcjonariuszem publicznym ani nie jest zatrudniony w sferze publicznej. W myśl art. 61 ust. 1 Konstytucji obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, nie zaś do uzyskiwania danych o osobach spoza kręgu tych osób. Podmiot, któremu przedmiotowe informacje są niezbędne do wykonania określonych prawem zadań realizowanych dla dobra publicznego może je pozyskać z innych dostępnych źródeł, w tym m. in. z rocznego zeznania podatkowego. W związku z powyższym należy ponownie rozważyć zasadność wprowadzenia takich regulacji.

Należy również wskazać, że informacja uwzględniana w oświadczeniu majątkowym na podstawie art. 47 ust. 3 projektu ustawy wykracza poza zakres określony w art. 47 ust. 1, zgodnie z którym oświadczenie majątkowe dotyczyć ma majątku osobistego oraz objętego małżeńską wspólnością majątkową składającego oświadczenie. Projektowany przepis jest zatem wewnątrznie sprzeczny.

2. W myśl art. 47 ust. 3 pkt 5 projektu w oświadczeniu majątkowym podaje się informacje o posiadanych nieruchomościach. Należy zauważyć, iż „posiadanie” jest pojęciem używanym w wielu znaczeniach. Przepis art. 336 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r. poz. 459, z późn. zm.) definiuje posiadanie, wskazując, że posiadaczem rzeczy jest zarówno ten, kto nią faktycznie włada jak właściciel (posiadacz samoistny), jak i ten, kto nią faktycznie włada jak użytkownik, zastawnik, najemca,

dzierżawca lub mający inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad cudzą rzeczą (posiadacz zależny). Posiadanie jest zatem formą władania rzeczą i podstawy tego władania mogą być różne (np. umowa użyczenia, umowa najmu). Istnienie tylko elementu faktycznego władania nieruchomością w żaden sposób nie przesądza jeszcze o tytule własności. Biorąc powyższe pod uwagę należałoby rozważyć zastąpienie w projektowanym przepisie sformułowania „posiadanych nieruchomościach” zwrotem „posiadanych nieruchomościach i tytułach prawnych do ich posiadania”. Analogiczna uwaga dotyczy art. 47 ust. 3 pkt 6 projektu, który zobowiązuje do podania informacji o „posiadanym gospodarstwie rolnym” zamiast „posiadanym gospodarstwie rolnym i tytule prawnym do jego posiadania”. Grunty rolne są bowiem bez wątpienia podstawowym składnikiem gospodarstwa rolnego w rozumieniu art. 553<sup>3</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny.

3. Zgodnie z art. 47 ust. 3 pkt 13 projektu w oświadczeniu majątkowym podaje się informacje o posiadanych składnikach mienia ruchomego o wartości jednostkowej lub wartości kolekcji o wartości powyżej 10 000 złotych, w tym również wchodzących w skład gospodarstwa rolnego oraz prowadzonej działalności gospodarczej przez osobę wypełniającą oświadczenie majątkowe oraz małżonka pozostającego w ustroju wspólności majątkowej. Należy zauważyć, iż realizacja zobowiązania do wskazywania w oświadczeniu majątkowym niemożliwe ze względu na brak wiedzy składającego oświadczenie majątkowe o bieżącej wartości zobowiązania osoby trzeciej (w skrajnych przypadkach osoba trzecia może podać fałszywą informację osobie poręczającej, która nie będzie miała rzeczywistej możliwości jej zweryfikowania).

4. Zgodnie z art. 47 ust. 3 pkt 14 projektu w oświadczeniu majątkowym podaje się informacje o zobowiązaniach pieniężnych o wartości powyżej 10 000 złotych, w tym wierzytelnościach, a także zawartych umowach poręczenia, w których składający oświadczenie zobowiązał się wykonać zobowiązanie, jeżeli jego wysokość przekracza 10 000 złotych. Należy zwrócić uwagę, iż w projektowanej regulacji nie przewiduje się wprowadzenia rozwiązań – obowiązujących na gruncie ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. z 2016 r. poz. 2061, z późn. zm. (art. 87 ust. 6 ustawy), czy ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze, Dz. U. z 2017 r. poz. 1767 (art. 104 § 7 ustawy) – zgodnie z którymi informacje dotyczące rzeczy ruchomych umożliwiające identyfikację rzeczy ruchomych podlegają anonimizacji i w tym zakresie informacje z oświadczenia nie są jawne. Postulować należy, aby tego rodzaju rozwiązanie zostało zawarte także w opiniowanym projekcie.

5. Zgodnie z art. 47 ust. 5 projektu w oświadczeniu majątkowym podaje się informacje według stanu na dzień określony w przepisach ustawy, a także zmiany mające wpływ na ukształtowanie się tego stanu zachodzące w trakcie roku poprzedzającego te daty. Należy zauważyć, iż projektowany przepis przerzuca na zobowiązanych do składania oświadczeń majątkowych ciężar czynności wyjaśniających typowych dla postępowania kontrolnego. Określanie zmian mających wpływ na ukształtowanie się stanu majątkowego w trakcie roku wykracza poza dane typowe dla oświadczenia majątkowego sporządzanego według „stanu na dzień”, a skutkuje przeistoczeniem oświadczenia o stanie majątkowym w drobiazgowe publiczne sprawozdanie majątkowe z aktywności zawodowej i finansowej z całego roku – zarówno osoby zobowiązanej do składania oświadczenia majątkowego, jak i jej małżonka – co wymagać będzie prowadzenia bieżącej ewidencji czynności przez zobowiązanego i jego małżonka i może prowadzić do niezamierzonych błędów o daleko idących konsekwencjach dla zobowiązanego.

6. Zgodnie z art. 49 pkt 55-57 projektu ustawy oświadczenie majątkowe jest obowiązany złożyć urzędnik oraz pracownik Sądu Najwyższego – Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego, urzędnik oraz pracownik sądu administracyjnego – właściwemu prezesowi sądu, urzędnik oraz pracownik sądu powszechnego i prokuratury – odpowiednio właściwemu dyrektorowi sądu albo kierownikowi właściwej jednostki organizacyjnej prokuratury. Projektowany przepis wydaje się wymagać ograniczenia jego zakresu podmiotowego analogicznie jak ma to miejsce w art. 49 pkt 78 projektu, zgodnie z którym oświadczenie składają pracownicy Najwyższej Izby Kontroli z wyłączeniem pracowników zatrudnionych na stanowiskach administracyjnych i obsługi.

7. Zgodnie z art. 49 pkt 74 projektu oświadczenie majątkowe jest obowiązany złożyć funkcjonariusz Służby Więziennej – kierownikowi jednostki, w której pełni służbę, zaś kierujący jednostką organizacyjną Służby Więziennej i jego zastępca – Dyrektorowi Generalnemu Służby Więziennej, a Dyrektor Generalny Służby Więziennej – Ministrowi Sprawiedliwości. Należy zauważyć, iż projektowany przepis powinien przewidywać składanie oświadczeń majątkowych przez funkcjonariuszy Służby Więziennej kierownikowi jednostki organizacyjnej, w której pełnią służbę, zaś przez kierujących jednostką organizacyjną Służby Więziennej i jego zastępcę – wyższemu przełożonemu, nie zaś – jak jest obecnie – Dyrektorowi Generalnemu Służby Więziennej. Projektowana regulacja nie uwzględnia bowiem struktury wyższych stanowisk kierowniczych w Służbie Więziennej, w ramach której dyrektorzy aresztów śledczych i zakładów karnych oraz ich zastępcy

powinni składać oświadczenia majątkowe właściwym dyrektorom okręgowym Służby Więziennej.

8. Zgodnie z art. 49 pkt 77 projektu oświadczenie majątkowe jest obowiązany złożyć Ministrowi Sprawiedliwości syndyk, tymczasowy nadzorca sądowy albo zarządca przymusowy, komornik sądowy, asesor komorniczy, notariusz, zastępca notarialny. W niniejszym przepisie nie wymieniono funkcji nadzorcy i zarządcy w postępowaniach prowadzonych na podstawie ustawy z dnia 12 lipca 2017 r. – Prawo restrukturyzacyjne (Dz. U. poz. 1508). Wątpliwości budzi także konieczność składania przez osoby posiadające licencję doradcy restrukturyzacyjnego oświadczeń majątkowych w związku z pełnieniem wymienionych funkcji w każdym postępowaniu sądowym. Osoby posiadające licencję doradcy restrukturyzacyjnego mogą być bowiem powołane do pełnienia funkcji syndyka, zarządcy czy nadzorcy sądowego w wielu postępowaniach jednocześnie. Może zatem wystąpić sytuacja, w której np. osoba składająca corocznie oświadczenie majątkowe z racji pełnienia funkcji syndyka w jednym postępowaniu upadłościowym, będzie dodatkowo obowiązana w tym samym czasie do złożenia takiego oświadczenia np. z tytułu objęcia funkcji w innych postępowaniach upadłościowych lub restrukturyzacyjnych. W praktyce bowiem nie są odosobnione przypadki jednoczesnego pełnienia przez jedną osobę tych funkcji nawet w kilkudziesięciu sprawach. Podkreślić bowiem trzeba, że obecnie uprawnionych do wykonywania praw wynikających z licencji doradcy restrukturyzacyjnego jest 1136 osób. Na koniec III kwartału 2017 r. w sądach prowadzonych było zaś ok. 11.400 postępowań upadłościowych i restrukturyzacyjnych. Wydaje się zatem, że projektowane rozwiązanie prowadzić może do zbędnego mnożenia oświadczeń składanych przez te osoby.

9. Ponadto mając na uwadze, iż zgodnie z art. 49 pkt 77 projektu oświadczenie majątkowe jest obowiązany złożyć między innymi komornik sądowy oraz asesor komorniczy, należy zauważyć, iż stosownie do art. 100 projektu uchylone mają zostać przepisy art. 16 ust. 2-7 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2017 poz. 1277, z późn. zm.), dalej „u.k.s.e.”, dotyczące obowiązku składania przez komorników sądowych oświadczeń majątkowych. Niniejszy obowiązek ma być realizowany na podstawie art. 49 pkt 77 projektowanej ustawy. Z uwagi na dotychczasową rolę i doświadczenie prezesów sądów apelacyjnych oraz kolegiów sądów apelacyjnych w zakresie dotyczącym odbierania oraz analizy oświadczeń majątkowych komorników sądowych, jak i potrzebę właściwej realizacji niniejszego obowiązku, należy poddać pod rozważenie, aby komornik sądowy i asesor komorniczy składali Ministrowi Sprawiedliwości oświadczenia za pośrednictwem prezesów sądów apelacyjnych. Powyższa propozycja uwzględnia

w szczególności aktualny status asesorów komorniczych. W świetle art. 32 ust. 3 u.k.s.e. asesora komorniczego powołuje prezes właściwego sądu apelacyjnego na wniosek zainteresowanego kandydata i po uzyskaniu opinii właściwej izby komorniczej. Prezes sądu apelacyjnego ma określone przepisami art. 32a ust 1 i art 32b ust 1 u.k.s.e. kompetencje w stosunku do asesorów komorniczych (uprawnienie do ich powoływania, ale także możliwość – odpowiednio – zawieszania w czynnościach asesora komorniczego oraz odwoływania z zajmowanego stanowiska). Alternatywnym rozwiązaniem może być przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienia do upoważnienia prezesów sądów apelacyjnych do analizy składanych oświadczeń majątkowych na podstawie art. 62 ust. 1 projektu. Literalne brzmienie tego przepisu wskazuje na obligatoryjny charakter analizy oświadczeń we wskazanym ustawą terminie. Tymczasem z uwagi na ilość komorników sądowych i asesorów komorniczych dokonywanie takiej analizy bezpośrednio przez Ministra Sprawiedliwości bez możliwości udziału w tym procesie szczebla pośredniego (prezesów sądów apelacyjnych) mogłoby rodzić problemy natury organizacyjnej i wymagałoby odpowiedniego zabezpieczenia etatów i środków finansowych na ten cel.

10. W projektowanym art. 49 ustawy wśród podmiotów zobowiązanych do składania oświadczeń majątkowych nie uwzględniono ławników. Tymczasem w myśl art. 2 ust. 1 pkt 9 projektu osobą pełniącą funkcję publiczną jest osoba, o której mowa w art. 115 § 19 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2016 r. poz. 1137, z późn. zm.). Zgodnie zaś z art. 115 § 13 pkt 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny ławnik jest osobą pełniącą funkcje publiczne. Dostrzegając istotny wpływ tych osób na wydawanie przez sądy orzeczeń, należałoby rozważyć uzupełnienie niniejszego przepisu poprzez zobowiązanie ławnika do składania oświadczeń majątkowych.

Ponadto należy rozważyć dodanie do katalogu osób obowiązanych do złożenia oświadczenia majątkowego dyrektorów zakładów poprawczych oraz schronisk dla nieletnich. Do zadań dyrektora zakładu dla nieletnich należy między innymi kierowanie zakładem, sprawowanie nadzoru pedagogicznego, zapewnienie warunków niezbędnych do realizacji zadań zakładu. Zakres pełnionych przez niego obowiązków oraz wysoka odpowiedzialność dotycząca ich wykonywania zdają się uzasadniać proponowaną regulację.

11. W myśl art. 51 projektu kierownik jednostki organizacyjnej w terminie trzech miesięcy przed datą złożenia oświadczenia o stanie majątkowym lub w chwili nawiązania stosunku pracy, mianowania, zlecenia lub służby, informuje osoby obowiązane do złożenia oświadczenia majątkowego o tym obowiązku oraz o terminach i zasadach jego wykonania.

Niniejszy przepis nie uwzględnia powołania na stanowisko, odwołania ze stanowiska oraz rozwiązania umowy o pracę.

12. Zgodnie z art. 55 projektu w przypadku niezłożenia oświadczenia majątkowego przez osobę obowiązana do jego złożenia organ lub osoba uprawniona do odebrania tego oświadczenia wzywają tę osobę, w terminie czternastu dni od upływu wskazanego w ustawie terminu, do złożenia oświadczenia majątkowego w dodatkowym terminie trzech dni od daty otrzymania wezwania. Należy zauważyć, iż projekt powinien przewidywać wyłączenie tego obowiązku w odniesieniu do osób, z którymi rozwiązano stosunek pracy. Wezwanie takich osób na zasadach przewidzianych w projekcie może okazać się niemożliwe (nieaktualne dane adresowe, 14-dniowy termin na odebranie wezwania np. w formie listu poleconego, którego upływ może uniemożliwić dochowanie 30-dniowego terminu na powiadomienie Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego o niezłożeniu przez taką osobę oświadczenia majątkowego). Obowiązek ten winien zostać zastąpiony poinformowaniem Szefa CBA oraz naczelnika urzędu skarbowego o braku złożenia oświadczenia.

13. Ponadto zgodnie z art. 61 ust. 2 projektu ustawy nie ujawnia i nie publikuje się oświadczeń majątkowych funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Służby Celno-Skarbowej, Biura Ochrony Rządu, żołnierzy zawodowych, w tym żołnierzy Żandarmerii Wojskowej, funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, z wyjątkiem oświadczeń Szefa CBA i jego zastępców. Jednocześnie stosownie do art. 61 ust. 4 projektu Rada Ministrów może, w drodze rozporządzenia, określić stanowiska w Policji, Straży Granicznej, Służby Celno-Skarbowej, Biurze Ochrony Rządu, żołnierzy zawodowych, w tym Żandarmerii Wojskowej, które objęte są obowiązkiem ujawniania lub publikowania oświadczeń majątkowych osób zajmujących te stanowiska, biorąc pod uwagę konieczność ochrony danych osobowych oraz informacji o majątku funkcjonariuszy i żołnierzy, których ujawnienie mogłoby powodować zagrożenie dla ich bezpieczeństwa lub bezpieczeństwa państwa. Należy dodać funkcjonariuszy Służby Więziennej do katalogu funkcjonariuszy, których oświadczeń majątkowych nie ujawnia się w BIP, a których będzie mogło dotyczyć upoważnienie ustawowe do wydania przez Radę Ministrów ww. rozporządzenia określającego stanowiska objęte obowiązkiem ujawniania lub publikowania. Argumenty uzasadniające brak dostępności dla osadzonych informacji objętych oświadczeniem majątkowym policjantów powinny przemawiać również za ochroną funkcjonariuszy Służby Więziennej pełniących służbę w aresztach śledczych i zakładach karnych. Wiedza osadzonych co do finansowej sytuacji funkcjonariusza nadzorującego pobyt

osadzonego stwarza realne zagrożenie podejmowania prób pogorszenia jego sytuacji majątkowej w celu wpłynięcia na postawę funkcjonariusza.

14. Jednocześnie należy zauważyć, iż wzór oświadczenia majątkowego zawiera błędne pouczenia o odpowiedzialności karnej za podanie nieprawdy w tym oświadczeniu. Sformułowanie „świadomy odpowiedzialności za podanie nieprawdy lub nieujawnienie informacji zgodnie ze stanem faktycznym” nie odzwierciedla wymogów określonych w art. 233 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, zgodnie z którym ustawa musi określić i przewidywać odebranie oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Jednocześnie w oparciu o art. 233 § 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny warunkiem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia jest, aby osoba je przyjmująca, działając w zakresie swoich uprawnień uprzedziła składającego oświadczenie o tej odpowiedzialności lub odebrała od niego stosowne przyrzeczenie.

#### IV. Sygnaliści

1. Projekt nie wskazuje sądu właściwego do wydawania postanowień o zwrocie kosztów zastępstwa procesowego dla sygnalisty, a także nie określa, czy postanowienie to jest zaskarżalne i na jakich zasadach (art. 66 ust. 2 projektu).

2. Projektowany art. 68 ustawy przewiduje, że do postępowania dotyczącego nadania statusu sygnalisty w zakresie nieuregulowanym w projekcie stosuje się przepisy Kodeksu postępowania karnego. Nie jest jasne, jakie konkretnie sytuacje odnoszące się do sygnalisty miałyby być objęte postępowaniem prowadzonym w myśl tych przepisów, a także czy sygnalista ma mieć status zawiadamiającego o przestępstwie, pokrzywdzonego, czy też świadka anonimowego w postępowaniu karnym.

3. Należy zauważyć, iż projektowane uprawnienia wynikające z nadania statusu sygnalisty nie gwarantują, że ewentualne negatywne konsekwencje sygnalizowania nie zostaną poniesione przez sygnalistę w późniejszym okresie, bowiem rozciągać się one mają na okres do czasu umorzenia postępowania albo zakończenia prawomocnym orzeczeniem postępowania karnego wszczętego przeciwko sprawcy przestępstwa, względnie (odnośnie do konkretnych zakazów w sferze zatrudnienia oraz w sferze innych relacji umownych dotyczących sygnalisty) na okres 1 roku od daty umorzenia postępowania albo zakończenia prawomocnym orzeczeniem postępowania karnego wszczętego przeciwko sprawcy przestępstwa (art. 65 ust. 4 i art. 67 ust. 5 projektu).

4. Na marginesie należy zauważyć, iż Ministerstwo Sprawiedliwości pracuje obecnie nad horyzontalnymi rozwiązaniami dotyczącymi ochrony sygnalistów, tj. takimi, które

ujęłyby problematykę ich ochrony również poza kontekstem ujawniania tzw. przestępstw korupcyjnych oraz odnosiły się przede wszystkim do określonych gwarancji w sferze pracowniczej w związku z ujawnianiem przestępstw i innych nadużyć. Problematyka ochrony sygnalistów w takim szerszym zakresie wynika między innymi z instrumentów międzynarodowych, w szczególności Rady Europy. Przyjęte rozwiązania powinny – jak się wydaje – przewidywać m. in. dalej idące zaangażowanie prokuratora w ochronę sygnalistów w wybranych kategoriach spraw, takich jak sprawy dotyczące ujawniania przestępstw wskazanych w projekcie.

#### **V. Pozostałe uwagi**

1. Proponuje się doprecyzowanie definicji pojęcia „dokument urzędowy” zawartej w art. 2 ust. 1 pkt 1 projektu, zgodnie z którym dokument urzędowy to treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez osobę pełniącą funkcję publiczną, w ramach jej kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy. Projektowana definicja jest zbyt szeroka. Obejmuje bowiem także takie oświadczenia, które zostały złożone w ramach wypracowywania stanowiska w określonej sprawie, a więc związane z pracami o charakterze roboczym, nieskierowane do podmiotów zewnętrznych i nieodzwierciedlające ostatecznego stanowiska. Z tych przyczyn celowe jest dodanie do definicji pojęcia „dokument urzędowy”, po wyrazach „złożona do akt sprawy” sformułowania „za wyjątkiem oświadczeń złożonych w toku prac roboczych, związanych z opracowywaniem decyzji lub stanowiska organu lub osoby pełniącej funkcję publiczną, skierowanych do osób współdziałających w opracowywaniu tej decyzji lub stanowiska.”.

2. Zgodnie z art. 3 ust. 2 projektu przepisów ustawy w zakresie przekazywania informacji publicznej do centralnego repozytorium oraz jej udostępniania w tym repozytorium nie stosuje się do centralnej bazy danych ksiąg wieczystych, o której mowa w art. 363 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2016 r. poz. 790, 996 i 1159), Krajowego Rejestru Karnego, o którym mowa w art. 1 ustawy z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1036 i 1629 oraz z 2016 r. poz. 862 i 1579), Krajowego Rejestru Sądowego, o którym mowa w art. 1 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 687, 996 i 1579) oraz elektronicznego katalogu dokumentów spółek, o którym mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 tej ustawy, a także rejestru zastawów, o którym mowa w art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 1996 r. o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów (Dz. U. z 2016 r. poz. 297 i 1579). Należy zauważyć, iż przepis ten jest powieleniem



dotychczasowego art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. W związku z tym, że przepis ten zawiera katalog ustaw wyłączonych spod stosowania projektowanej ustawy w zakresie przekazywania informacji publicznej do centralnego repozytorium oraz jej udostępniania w tym repozytorium, należy wskazać na konieczność jego uzupełnienia o Rejestr Sprawców Przestępstw na Tle Seksualnym, o którym mowa w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym (Dz. U. poz. 862 i 1948). Ze względu na charakter gromadzonych w tym rejestrze informacji, powinny być one wyłączone z obowiązku ich przekazywania i udostępniania w centralnym repozytorium informacji publicznej.

3. Zgodnie z art. 18 projektu udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, przy czym jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w terminie 14 dni, podmiot obowiązany do jej udostępnienia powiadamia w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, nie dłuższym jednak niż 30 dni od dnia złożenia wniosku. Jako niezasadne należy ocenić skrócenie terminu maksymalnego do udzielenia informacji do 30 dni względem dotychczasowych 2 miesięcy określonych w art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Informacja publiczna może bowiem dotyczyć złożonych kwestii wymagających poszukiwania w archiwach i z tego względu na akceptację zasługuje dłuższy termin na jej udostępnienie. Ponadto dotychczasowy maksymalny termin na udzielenie informacji publicznej koreluje z maksymalnym dwumiesięcznym terminem do załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym.

4. Zgodnie z art. 39 pkt 2 projektu osoba pełniąca funkcje publiczne, w tym m. in. kierownik urzędu, sędzia, czy też prokurator, nie może być zatrudniona lub wykonywać w spółce prawa handlowego lub na jej rzecz jakichkolwiek odpłatnych zajęć. Wydaje się, iż projektowane rozwiązanie uniemożliwia sędziemu publikowanie monografii, komentarzy, czy artykułów – przy założeniu odpłatności takiej działalności – a także prowadzenie komercyjnych szkoleń organizowanych przez spółki prawa handlowego w rozumieniu projektowanej ustawy. Wydaje się to zbyt daleko idącym ograniczeniem prawa sędziego do takiej aktywności, niezajdującym racjonalnego uzasadnienia.

5. W art. 40 projektu wymieniono podmioty, których dotyczy zakaz wykonywania zadań mogących przyczynić się do powstania konfliktu interesów. W katalogu tym omyłko – jak się wydaje – pominięto asesora sądowego. Status asesora posiadającego uprawnienie do wykonywania obowiązków sędziego jest – na gruncie ustrojowym – w zasadzie tożsamy ze

statusem sędziego, w tym choćby w zakresie ograniczeń dotyczących dodatkowego zatrudnienia, czy też zajęć zarobkowych, co winno skutkować objęciem go regulacjami dotyczącymi środków unikania konfliktu interesów.

6. Zgodnie z art. 40 pkt 5 projektu przepis dotyczący zakazu łączenia określonych w ustawie stanowisk stosuje się w okresie zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji publicznej przez pracownika urzędu państwowego albo członka korpusu służby cywilnej, zajmującego stanowiska równorzędne pod względem płacowym ze stanowiskami wymienionymi w pkt 4, w rozumieniu przepisów o wynagradzaniu pracowników urzędów państwowych albo członków korpusu służby cywilnej. W projektowanym przepisie nie sprecyzowano, co oznacza równorzędność pod względem płacowym. Odesłanie do przepisów o wynagradzaniu pracowników urzędów państwowych albo członków korpusu służby cywilnej budzi wątpliwości, ponieważ zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz. U. z 2016 r. poz. 125) występuje znaczna rozpiętość mnożników w grupie stanowisk, tj. zakres mnożników dla stanowiska naczelnika mieści się w przedziale od 1,0 do 6,0 mnożnika kwoty bazowej. Należy także doprecyzować, czy porównanie ma dotyczyć jedynie wynagrodzenia zasadniczego czy również premię pracowników, która jest jednym ze składników wynagrodzenia, co wynika z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek (Dz. U. 2010 r. poz. 134).

7. Wykładnia art. 42 ust. 1 w zw. z art. 44 projektu w odniesieniu do sędziów może dotyczyć dwóch sytuacji. Pierwszej – gdy przez zaprzestanie zajmowania stanowiska należałoby rozumieć przejście w stan spoczynku, a zatem zakończenie czynnej służby sędziowskiej, co jednak nie powoduje utraty statusu sędziego i nie wyłącza stosowania wobec takiej osoby ograniczeń w zatrudnieniu bądź wykonywaniu innych czynności zarobkowych w myśl art. 105 § 1 zw. z art. 86 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, oraz drugiej – gdy przepis ten należałoby interpretować jako dotyczący wyłącznie sytuacji zrzeczenia się lub pozbawienia sędziego pełnionego przez niego urzędu. O ile w drugim przypadku projektowane rozwiązania są możliwe do zaakceptowania, o tyle trudno zgodzić się z regulacjami przewidującymi, iż do kompetencji organu pomocniczego Prezesa Rady Ministrów miałyby należeć rozstrzygnięcia w przedmiocie możliwości

zatrudnienia, czy choćby wykonywania odpłatnych zajęć przez sędziego na rzecz przedsiębiorcy, co do którego wydawał rozstrzygnięcia. Nie kwestionując, iż dopuszczalność takiej formy zarobkowania może budzić wątpliwości, należałoby jednak pozostawić dokonywanie oceny w tym zakresie właściwym prezesom sądów, tak jak jest to uregulowane w obecnym stanie prawnym zarówno względem sędziów w stanie czynnym, jak i sędziów w stanie spoczynku. Uzasadnione wydaje się zachowanie tożsamości rozwiązań prawnych w zakresie oceny możliwości dodatkowego zatrudnienia lub zarobkowania przez sędziów tak w stanie czynnym, jak i w stanie spoczynku, w okolicznościach opisanych w art. 42 ust. 1 projektowanej ustawy.

8. Wątpliwości budzi rozdział 11 projektu dotyczący odpowiedzialności za naruszenie przepisów ustawy. Niezrozumiałe jest bowiem połączenie dotychczas obowiązujących przesłanek odpowiedzialności karnej, administracyjnej, służbowej, nakazów i obowiązków określonych w różnych obowiązujących obecnie aktach prawnych w jednym rozdziale ustawy.


9. Odnosząc się z kolei do Oceny Skutków Regulacji projektu należy zauważyć, iż zgodnie z art. 9 ust. 1 projektu jednostki sektora finansów publicznych, przedsiębiorstwa państwowe, instytuty badawcze oraz spółki zobowiązane, prowadzić mają rejestr umów cywilnoprawnych, co będzie stanowiło dodatkowe obciążenie administracyjne po stronie sądów powszechnych, które nie zostały uwzględnione w OSR projektu. Podobne skutki w zakresie obciążenia dla sądów powszechnych będzie stanowiło udostępnianie na stronie BIP informacji o obciążeniach i korzyściach z majątku, a także o dochodach i wydatkach publicznych (projektowany art. 7 pkt 5 w związku z art. 11 ust. 3 projektu). Dodatkowo zwrócić należy uwagę, że projekt przewiduje dodatkowe obciążenie sądów w związku z projektowanym w art. 66 ust. 2 ustawy wydawaniem przez prokuratora w postępowaniu przygotowawczym oraz przez sąd w postępowaniu sądowym postanowień w przedmiocie zwrotu kosztów zastępstwa procesowego sygnaliście, uregulowanym w art. 85 ust. 11 projektu rozpatrywaniem przez Sąd Okręgowy w Warszawie – sąd ochrony konkurencji i konsumentów odwołań od decyzji o wymierzeniu kary przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, jak również uregulowaniem w art. 73, 74, 77, 83, 84 projektu nowych czynów zabronionych. Ponadto projekt definiuje nowe przesłanki będące podstawą do rozwiązania umowy o pracę, co przełoży się może na wzrost spraw pracowniczych. Wejście w życie powyższych regulacji spowoduje zatem konieczność wzmocnienia etatowego sądownictwa powszechnego.

Ponadto wprowadzenie w art. 49 pkt 77 projektu obowiązku składania Ministrowi Sprawiedliwości oświadczeń majątkowych przez syndyków, tymczasowych nadzorców sądowych, zarządców przymusowych, notariuszy czy zastępców notarialnych spowoduje istotny wzrost obciążenia pracą komórek organizacyjnych Ministerstwa Sprawiedliwości. Wprowadzenie obowiązku kontroli terminowości złożenia oświadczeń majątkowych, wezwania do złożenia oświadczenia majątkowego w przypadku uchybienia temu obowiązkowi, zawiadamiania Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego o niezłożeniu oświadczenia oraz merytoryczna analiza składanych oświadczeń majątkowych przez organ przyjmujący w sposób oczywisty skutkować będzie zwiększeniem zadań nałożonych na Ministerstwo Sprawiedliwości. Wbrew stanowisku wyrażonemu w OSR (pkt 6) nie będzie możliwe wykonanie powyższych zadań w ramach dotychczasowych środków osobowych i finansowych. W kontekście powyższego podkreślić należy, że liczba notariuszy corocznie wzrasta (w okresie od 2007 r. wzrosła o ok. 104 %) i według dostępnych danych na dzień 30 września 2017 r. wynosiła 3455 osób. Nie można także pominąć, że zgodnie z treścią projektu nie tylko notariusze wykonujący już zawód będą zobowiązani corocznie złożyć oświadczenie majątkowe. Dodatkowo oświadczenia takie będą składać osoby, które zostały powołane na stanowisko notariusza, w związku z objęciem stanowiska (w 2016 r. było to 180 osób, a do dnia 30 września 2017 r. – 84 osoby) oraz osoby odwołane ze stanowiska notariusza (w 2015 r. było to 41 osób, w 2016 r. – 65 osób, a do dnia 30.09.2017 r. – 30 osób). Na wysokim poziomie utrzymuje się także liczba zastępców notarialnych, którzy również zostali zobowiązani przez projektodawcę do składania oświadczeń majątkowych (na dzień 31 grudnia 2014 r. było 467 zastępców notarialnych, na dzień 31 grudnia 2015 r. – 436 zastępców notarialnych, natomiast na dzień 31 grudnia 2016 r. – 401 zastępców notarialnych).

Podkreślenia wymaga także, że obowiązki nałożone na Ministra Sprawiedliwości skutkować będą koniecznością nie tylko zapewnienia odrębnego, istotnie zwiększonego zaplecza kadrowego, ale także przygotowania pracowników do wykonywania nowych obowiązków (w szczególności dotyczy to kompetencji do analizy i merytorycznej oceny składanych oświadczeń). Konieczne jest zatem wskazanie w OSR projektu, że wejście w życie proponowanych rozwiązań wiązać się będzie z potrzebą znacznego wzmocnienia etatowego Ministerstwa Sprawiedliwości w celu zapewnienia realizacji obowiązku wynikającego z treści art. 62 projektu, a także oszacowanie kosztów, jakie Skarb Państwa będzie musiał w związku z tym ponieść.

Ponadto art. 49 projektu ustawy w porównaniu do obecnie obowiązujących regulacji dotyczących składania oświadczeń majątkowych rozszerza obowiązek składania oświadczeń

majątkowych na nowe grupy zawodowe, tj. urzędników oraz pracowników sądów powszechnych, asesorów sądowych, referendarzy sądowych, asystentów sędziów, dyrektorów sądów i ich zastępców, syndyków, tymczasowych nadzorców sądowych, komorników sądowych, asesorów komorniczych, notariuszy, zastępców notarialnych. Jednocześnie przepisy art. 61 projektu wprowadzają obowiązek publikacji przedmiotowych oświadczeń majątkowych na stronach BIP Ministerstwa Sprawiedliwości w zakresie urzędników służby cywilnej, osób kierujących komórkami organizacyjnymi urzędu, syndyków, tymczasowych nadzorców sądowych, komorników sądowych, asesorów komorniczych, notariuszy, zastępców notarialnych, dyrektorów sądów i ich zastępców, na stronach internetowych BIP sądów powszechnych w zakresie urzędników oraz pracowników sądów powszechnych, asesorów sądowych, referendarzy sądowych, asystentów sędziów, oraz na stronach BIP jednostek organizacyjnych Służby Więziennej w zakresie funkcjonariuszy Służby Więziennej, co może spowodować skutki finansowe dla części 15 budżetu „Sądy powszechne” oraz części 37 budżetu państwa „Sprawiedliwość” związane z koniecznością modyfikacji BIP wskazanych powyżej jednostek organizacyjnych resortu, w ramach którego udostępniane będą oświadczenia majątkowe ww. grup zawodowych.

2 *Agnieszka Orzechowska*  
  
Agnieszka Orzechowska

