



Minister Zdrowia



KPRM



Warszawa, 02 LIS. 2017

PRL.022.1481.2017.MC(3)

P. min. M. 2014  
3. 11. 2017.  
J. Madala

P. kancel.  
J.

Pan  
Mariusz Kamiński  
Minister – Członek Rady Ministrów  
Koordynator Służb Specjalnych

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 24 października 2017 r., znak: DBN.WP.10.185.2017.BS, przy którym przekazano do uzgodnień *projekt ustawy o jawności życia publicznego*, poniżej zgłaszam następujące uwagi do przedmiotowego projektu.

#### I. Uwagi ogólne.

1. Należy zauważyć, że takie instytucje jak: CBA, ABW, AWW, SKW, Policja, Prokuratura, itp. posiadają narzędzia i możliwość dostępu do informacji pozwalających na skrupulatną ocenę stanu majątkowego obywatela i nie jest sprawą prostą ukrycie składników majątku.

Dotychczasowe doniesienia medialne najczęściej dotyczyły przypadków źle wypełnionych oświadczeń o stanie majątkowym (czegoś nie wpisano), a wynikające z tego wyroki karne nie dotyczyły samej korupcji. Wydaje się, że doszło do wypaczenia sensu oświadczeń o stanie majątkowym, które zamiast narzędzia wykrywającego korupcję stało się narzędziem oceny poprawności wypełnienia



dokumentu z konsekwencjami karymi. Zwiększenie represyjności projektowanej ustawy i zwiększenie ilości danych w oświadczeniu majątkowym (z 3 do 12 stron) może skutkować większą liczbą wyroków skazujących bez związku z faktycznym zjawiskiem korupcji.

Wydaje się, że zamiast ograniczania prawa do prywatności, najskuteczniejszą metodą walki z korupcją jest tworzenie przejrzystego prawa tak, aby korupcja nie była procederem opłacalnym.

2. Projektodawca deklaruje chęć wzmocnienia transparentności polskiego państwa także przez uporządkowanie obecnie istniejących przepisów. W powyższym kontekście warto byłoby rozważyć wprowadzenie zmian również w ustawie z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz. U. poz. 352, z późn. zm.). Dotychczasowa praktyka stosowania ww. ustawy wskazała, iż wnioskodawcy mogą występować o te same informacje zarówno w trybie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. z 2016 r. poz. 1764) jak i art. 21 ustawy z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Przepis art. 21 ust. 5 ustawy z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego stanowi, iż „wniosek wnosi się w postaci papierowej albo elektronicznej”, co budzi wątpliwości interpretacyjne czy wniosek taki może być złożony wyłącznie drogą elektroniczną za pośrednictwem Elektronicznej Skrzynki Podawczej dostępnej na platformie ePUAP lub w innym systemie teleinformatycznym czy też intencją ustawodawcy było dopuszczenie również mniej sformalizowanych form składania wniosku jak chociażby wiadomość e-mail (co jest dopuszczalne na gruncie obowiązującej ustawy o dostępie do informacji publicznej). W związku z powyższym poddaje pod rozagę dokonanie ponownej analizy ustawy z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego w kontekście ujednoczenia jej przepisów z projektowaną ustawą o jawności życia publicznego.
3. Stosownie do przepisu art. 3 ust 1 obowiązującej ustawy dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej osoba występująca o dostęp do informacji przetworzonej będzie musiała wykazać konieczność dostępu szczególną istotnością dla interesu publicznego. Stanowiło to pewnego rodzaju barierę przed żądaniem informacji dezorganizującymi pracę urzędów.

Przedmiotowy projekt zrywa z tym rozwiązaniem, przyznając obywatelom nieograniczone prawo dostępu do informacji przetworzonej. Może to prowadzić do dezorganizacji pracy urzędów przez masowe żądania udostępnienia informacji przetworzonej, np. szczegółowych wyjaśnień tzw. legend miejskich lub tzw. „chemtrails” czy szczegółowych wyjaśnień mechanizmu odporności zbiorowej i stosowania szczepionek. Przyjęty w projekcie mechanizm możliwości żądania zwrotu kosztów wytworzenia informacji przetworzonej nie zapobiegnie obciążaniu urzędów zmuszając ich do pracy z błahych powodów, bowiem zwrotu kosztów urząd może domagać się dopiero po wytworzeniu informacji, uzależniając jej udostępnienie od uiszczenia opłaty. Tymczasem wnioskodawca skonfrontowany z – niebagatelny być może – kosztem, może zrezygnować z informacji, nie ponosząc kosztu jej wytworzenia. Urząd, tym czasem, poświęcił już czas i zasoby, które mogłyby zostać wykorzystane do celowego wykonywania innych nałożonych nań obowiązków.

Wskazane jest zatem uwzględnienie w projekcie ustawy jakiejś formy weryfikacji wniosków, umożliwiających udostępnianie przez urząd przetworzonej informacji publicznej tylko z powodów istotnych.

4. Należy zauważyć, że projekt (art. 40) przewiduje upublicznienie oświadczeń majątkowych składanych przez osoby pełniące funkcje publiczne, między innymi przez:

- 1) dyrektora generalnego, dyrektora departamentu (jednostki równorzędnej) i jego zastępcy oraz naczelnika wydziału (jednostki równorzędnej) – w urzędach naczelnych i centralnych organów administracji rządowej oraz innych organów państwowych;
- 2) dyrektora generalnego urzędu wojewódzkiego, dyrektora wydziału, biura lub delegatury (jednostki równorzędnej) i jego zastępcy oraz głównego księgowego – w urzędach wojewódzkich;
- 3) kierownika urzędu oraz kierownika delegatury urzędu i ich zastępców – w urzędach terenowych organów niespolonej administracji rządowej;
- 4) pracownika urzędu państwowego, albo członka korpusu służby cywilnej, zajmującego stanowiska równorzędne pod względem płacowym ze stanowiskami wymienionymi w pkt 1, w rozumieniu przepisów o wynagradzaniu pracowników urzędów państwowych albo członków korpusu służby cywilnej.

Rozwiązanie upubliczniania oświadczeń majątkowych jest dalece posuniętą ingerencją w prywatność tych osób. Znaczna część ww. osób bierze udział w

opracowywaniu projektów aktów prawnych o znacznych skutkach finansowych, zarówno dla budżetu państwa, jak i różnych gałęzi gospodarki. Upublicznienie oświadczeń majątkowych z jednej strony zwiększa wprawdzie przejrzystość procesu legislacyjnego, z drugiej jednak strony ułatwia pozyskanie „punktów zaczepienia” dla działań pozaprawnych zmierzających do wpłynięcia na treść projektów aktów normatywnych tworzonych przez te osoby. Może to prowadzić do zagrożenia interesów państwa. Wskazane jest rozważenie gradacji dobra chronionego – jawność i transparentność procesu legislacyjnego oraz dóbr poświęconych – prywatność osób wymienionych w art. 40 projektu oraz ich bezpieczeństwo.

## **II. Uwagi szczegółowe.**

1. Mimo próby zdefiniowania pojęcia informacji publicznej, jako każdej informacji o sprawach publicznych nie osiągnięto wyjaśnienia tego pojęcia, które na przestrzeni obowiązywania ustawy o dostępie do informacji publicznej cały czas budzi wątpliwości interpretacyjne. W związku z tym należy zgłosić uwagę do zakresu stosowania ustawy i użytych w związku z tym definicji – zgodnie z art. 1 pkt 1 ustawa określa zasady i tryb dostępu do informacji o sprawach publicznych. Zgodnie jednak z art. 2 ust. 2 pkt 2 projektu ustawy informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych. Jest to błąd logiczny w definiowaniu pojęć kiedy definiowany wyraz występuje w części stanowiącej definiens. Brak jasnych i nadających się do weryfikacji przesłanek pozwalających określić czy mamy do czynienia ze sprawą publiczną może dawać pole do licznych nadużyć. Ponadto brak definicji legalnych pojęć kluczowych, na których opiera się projekt ustawy np. „sposób uporczywy” oraz „realizacja, która znacząco utrudniałaby działalność podmiotu zobowiązanego” (art. 21 ust. 2).
2. Wątpliwości interpretacyjne mogą powstać w związku z treściami zawartymi w art. 8 ust. 2 pkt 2 i 3 projektu ustawy - w rezultacie wprowadzenia przedmiotowych rozwiązań będą ujawniane dane osób fizycznych (np. adres zamieszkania, PESEL, dane dotyczące stanu zdrowia), których dotyczą umowy cywilnoprawne zawierane z podmiotem publicznym czy decyzje administracyjne, gdyż nie zostały one wyłączone od ujawnienia. Dlatego też należy doprecyzować przedmiotowy przepis.

3. Uwagi dotyczące użycia prawidłowej terminologii do poniższych przepisów:
- 1) w art. 9 ust. 2 pkt 3, art. 29 ust. 6 pkt 1, art. 33 ust. 3 pkt 3 - zamiast numeru NIP firmy powinien być wpisany numer REGON;
  - 2) w art. 29 ust. 6 pkt 1 w zakresie osoby fizycznej powinien zostać wpisany jej identyfikator jakim jest numer PESEL;
  - 3) w art. 34 ust. 4 pkt 2 zamiast kopii stron dokumentu potwierdzającego tożsamość – w przypadku osób fizycznych niebędących przedsiębiorcami, wykonujących lobbing zawodowy powinien być wprowadzony numer PESEL, który umożliwi weryfikację osób w odpowiednich rejestrach.

Uzasadnieniem powyższych uwag jest fakt, że zgodnie z obecnie obowiązującym rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 113) identyfikatorem podmiotu jest numer REGON a osoby fizycznej numer PESEL.

4. Określony w art. 18 ust. 2 projektu 30-dniowy termin na udzielenie informacji publicznej może okazać się zbyt krótki w przypadku spraw wyjątkowo skomplikowanych.

Należy zauważyć, że skrócenie – w stosunku do terminu przewidzianego w obecnie obowiązującej ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (art. 13 ust. 2 ww. ustawy) – terminu przedłużającego termin udostępnienia informacji publicznej z 2 miesięcy do 30 dni od dnia złożenia wniosku może w niektórych przypadkach dezorganizować prace podmiotu obowiązującego do jej udostępnienia. Występują bowiem sytuacje, kiedy z uwagi na liczbę wniosków i obszerność dokumentacji, która ma być przedmiotem udostępnienia, w celu terminowego udostępnienia informacji publicznej do przygotowania dokumentacji jest angażowana znaczna część składu osobowego komórki organizacyjnej. Wyjątkowo dolegliwe, z punktu widzenia zapewnienia sprawnego funkcjonowania tej komórki, są one zwłaszcza wobec znaczącej czasowej absencji pracowników lub też braków kadrowych.

Aktualnie obowiązujący 2-miesięczny termin, o jaki maksymalnie może zostać wydłużone udostępnienie informacji publicznej, jest rozwiązaniem optymalnym zarówno z punktu widzenia ochrony interesów wnioskodawcy, jak i możliwości

organizacyjnych podmiotu obowiązanego. Dlatego też proponuję wydłużenie przedmiotowego terminu.

5. Warto rozważyć rozszerzenie zakresu przedmiotowego art. 21 ust. 2 projektu o inne niż „uporczywość” składania przez wnioskodawcę wniosków przesłanki. Występują bowiem sytuacje, kiedy to już pierwszy i zarazem ostatni wniosek wnioskodawcy dezorganizuje w mniejszym lub większym stopniu prace komórki organizacyjnej podmiotu obowiązanego, ze względu na jego szeroki zakres. Dlatego, wskazane jest wyposażenie podmiotu obowiązanego w instrumenty prawne umożliwiające zapobieganie tego typu sytuacjom.
6. Projekt ustawy o jawności życia publicznego, w zakresie zasad udostępniania informacji publicznej w art. 21 ust. 3 powieli rozwiązania art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, dotyczące odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. W wyniku, dotychczasowej praktyki oraz orzecznictwa dotyczącego udzielania informacji publicznej dopuszczono stosowanie instytucji z art. 64 Kodeksu postępowania administracyjnego, tj. wezwania wnoszącego do usunięcia braków podania w wyznaczonym terminie, w zakresie chociażby doprecyzowania żądania wskazanego we wniosku bądź ustalenia umocowania osoby wnoszącej podanie. Z uwagi na fakt, iż projektowana ustawa ma całkowicie zastąpić dotychczas obowiązującą ustawę z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, a ww. rozwiązania ukształtowały się przede wszystkim na gruncie praktyki jej stosowania w ciągu ostatnich 16 lat, zasadnym wydaje się wpisanie wprost w projektowanej ustawie odwołania do przepisów odnoszących się do podań w Kodeksie postępowania administracyjnego, aby uniknąć potencjalnych praktycznych trudności, jakie może rodzić stosowanie nowej ustawy i dopuszczalności na jej gruncie stosowania powyższych instytucji z Kodeksu postępowania administracyjnego.
7. W art. 31 ust. 3 projektu ustawy z niezrozumiałych powodów ograniczono się do wysłuchania publicznego projektu rozporządzenia, podczas gdy w całym art. 31 jest mowa o projektach. Dlatego też należy rozważyć zasadność wprowadzenia wysłuchania publicznego dla pozostałych rodzajów aktów prawnych.

8. W art. 33 ust. 2 projektu należy sformułowanie „w formie elektronicznej w postaci baz danych” zastąpić sformułowaniem „w formie bazy danych w postaci elektronicznej”.

9. Porównanie art. 40 pkt 5 oraz art. 49 pkt 54 projektu wskazują, iż członkowie korpusu służby cywilnej, zajmujący stanowiska równorzędne pod względem płacowym ze stanowiskiem naczelnika wydziału centralnego organu administracji rządowej będą objęci ograniczeniami zatrudnienia i pełnia funkcji, o których mowa w art 39 projektu ustawy o jawności życia publicznego. Natomiast zgodnie z art. 49 pkt 54 projektu ustawy osoby te nie będą obowiązane do składania oświadczeń majątkowych. Z uwagi na fakt, iż właściwa interpretacja, kto będzie obowiązany do składania oświadczeń majątkowych (również z uwagi na fakt, iż będą miały one charakter jawny), jest niezwykle istotna dla osób do tego obowiązanych, konieczne jest doprecyzowanie ww. przepisów.

Poddaje pod rozagę również inne ukształtowanie instytucji osób, które będą objęte obowiązkami z projektowanej ustawy niż poprzez użycie sformułowania „równorzędności płacowej”. Pomimo utrwalonego obecnie orzecznictwa dotyczącego powyższych spraw, zwrot „stanowisko równorzędne pod względem płacowym” jest sam w sobie niejednoznaczny, co rodzi możliwość jego różnego interpretowania.

Przywołany przepis pozwala na uznanie, iż ograniczenia są nakładane na wszystkich urzędników państwowych, bez różnicy na ich płacę, jak również, że ograniczenia są nakładane na pracowników państwowych tylko, gdy zajmują stanowiska równorzędne pod względem płacowym ze stanowiskami wymienionymi w pkt. 4.

Dlatego też należy doprecyzować przedmiotowe przepisy w powyższych zakresach.

10. Należy doprecyzować przepis art. 47 ust. 3 pkt 4 projektu ustawy. W przepisie tym wskazano „prawo do dysonowania zasobami finansowymi innych podmiotów”, natomiast we wzorze oświadczenia w części A pkt I podpunkt 8 wskazano zarówno osoby, jak i podmioty, zaś w podpunkcie a do tego punktu jest mowa wyłącznie o podmiotach.

Natomiast odnośnie art. 47 ust. 3 pkt 14 projektu ustawy podnieść należy, iż wskazano w nim, że należy wykazać „zobowiązania pieniężne o wartości powyżej 10 000 zł, w tym wierzytelnościach”, zaś we wzorze oświadczenia jest używane wyłącznie pojęcie „zobowiązania”. Zasadne jest zatem ujednoclenie pojęć. Pojęcie

„zobowiązania” nie jest tym samym co „wierzytelność”. Pracownik może mieć w momencie wypełniania ww. punktu wątpliwości i o ile wykaże posiadane przez siebie zobowiązania, może nie wykazać posiadanych wierzytelności.

Dalsze wątpliwości budzi projektowany art. 47 ust. 3 pkt 16 projektu ustawy, zgodnie z którym wykazać należy w oświadczeniu majątkowym o „każdym innym przysporzeniu majątkowym o wartości powyżej 1000 zł...”. Zgodnie z ustawą z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn zgłoszeniu do urzędu skarbowego podlegają tylko darowizny, jeżeli przekroczą ustawowe limity (odpowiednio 9637 zł - dla osób należących do I grupy podatkowej, 7276 zł - dla osób należących do II grupy podatkowej, 4902 zł - dla osób należących do III grupy podatkowej), co powoduje, iż proponowana kwota 1000 złotych faktycznie objęłaby również stosunki majątkowe między najbliższymi niepodlegające zgłoszeniu do organów skarbowych. Dlatego też należy doprecyzować przepis art. 47 projektu ustawy.

#### 11. Uwagi do art. 49 projektu ustawy.

- 1) Katalog osób obowiązanych do złożenia oświadczenia majątkowego zawarty w art. 49 projektu ustawy wydaje się zbyt szeroki. Nakładanie tego obowiązku m.in. na szeregowych pracowników sądów powszechnych, administracyjnych czy prokuratury jest nieuzasadnione. Stworzenie de facto bogatej bazy składników majątkowych kilkuset tysięcy osób (aktualnie ok. 500 tys. osób jest obowiązanych do składania oświadczeń majątkowych) i udostępnienie jej może spowodować powstanie innych skutków niż zamierzone. Może stanowić cenne źródło informacji wykorzystywanych na potrzeby dokonywania czynów zabronionych (tu: np. przestępstw przeciwko mieniu).
- 2) Jeżeli miałby pozostać tak szeroki katalog osób proponuję rozważyć dodanie do katalogu osób obowiązanych do złożenia oświadczenia majątkowego – osób kierujących instytucjami badawczymi.
- 3) Warto rozważyć dokonanie w art. 49 pkt 54 projektu ustawy ujednoczenia w zakresie nazewnictwa stanowisk w stosunku do rozporządzenia 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. poz.125). Stanowiska „(...) osoby



kierującej komórką organizacyjną lub inną wewnętrzną jednostką organizacyjną urzędu (...)” nie są przewidziane w przywołanym wyżej rozporządzeniu.

Ponadto w art. 49 pkt 54 projektu ustawy obowiązano do składania oświadczenia o stanie majątkowym audytora wewnętrznego zatrudnionego w jednostce, nie wskazując innych osób pełniących funkcje o charakterze kontrolnym np. kontrolerów wewnętrznych, inspektorów, jak również osoby zatrudnione w urzędach centralnych o charakterze inspekcyjnym np. inspektorzy zatrudnieni w Głównym Inspektoracie Farmaceutycznym i Głównym Inspektoracie Sanitarnym, czy inspektorzy Urzędu Dozoru Technicznego – mimo jednoczesnego wykazania kontrolerów inspekcji pracy czy kontrolerów NIK-u.

- 4) Nie jest jasne, z jakich powodów w art. 49 pkt 55, 56 i 57 projektu ustawy użyto sformułowania „oraz pracownik”, co może oznaczać wszystkich pracowników, łącznie z personelem sprzątającym i technicznym, natomiast w art. 49 pkt 62, 64 i 66 projektu ustawy wyłączono pracowników „pełniących wyłącznie czynności usługowe”. Ta niejasna nierówność pracowników występuje także w innych punktach art. 49.
- 5) Zgodnie z art. 49 pkt 102 i 103 projektu ustawy konsultanci w ochronie zdrowia (konsultanci krajowi, wojewódzcy oraz wojskowej służby zdrowia) są obowiązani do składania oświadczeń w trybie art. 8c i nast. ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o konsultantach w ochronie zdrowia (Dz. U. z 2017 r. poz. 890). W związku z tym oraz faktem braku w projekcie ustawy przepisów derogacyjnych bądź też zmieniających przepisy ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o konsultantach w ochronie zdrowia, zachodzi wysokie prawdopodobieństwo podwójnego unormowania tej materii i powstania kolizji norm prawnych. Ponadto, należy zauważyć, że jakiegokolwiek próby dalszego rozbudowywania katalogu obowiązków informacyjnych nakładanych na konsultantów w ochronie zdrowia mogą spowodować ich rezygnację z tych funkcji, co w konsekwencji może mieć poważny, negatywny wpływ na ochronę zdrowia w dziedzinach przez nich reprezentowanych.
- 6) Przepis art. 49 pkt. 107 projektu ustawy określa obowiązek złożenia oświadczenia majątkowego, m.in. przez osobę kierującą (i jej zastępcę) samodzielnym publicznym zakładem opieki zdrowotnej — właściwemu organowi założycielskiemu. Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1638, z późn. zm.) posługuje się pojęciem „podmiot tworzący” (którym jest odpowiedni podmiot albo organ), a nie „organ

założycielski”. W przypadku samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, dla których podmiotem tworzącym jest minister, można w prosty sposób uznać, że jest on „organem założycielskim”. Natomiast w przypadku samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej utworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego (zdecydowana większość spoz), tj. przez ogół mieszkańców gminy, powiatu, czy województwa, ww. prostego założenia nie da się zastosować. Z uwagi na powyższe proponuję rozważyć zmianę brzmienia omawianego przepisu, tak aby jednoznacznie z niego wynikało, któremu organowi jednostki samorządu terytorialnego (zarządowi albo radzie, względnie sejmikowi) osoba kierująca samodzielnym publicznym zakładem opieki zdrowotnej (i jej zastępca) ma składać ww. oświadczenie.

- 7) Wprowadzenie obowiązku składania oświadczenia majątkowego, od osób biorących udział w postępowaniach o zamówienie publiczne (art. 49 pkt 108 projektu ustawy) może skutkować sytuacją, w której jednostkom publicznym będzie znacznie trudniej zatrudnić do pracy wysokiej klasy ekspertów z uwagi na ich niechęć do publikowania swojego stanu majątkowego co w ocenie tych osób może naruszać ich prywatność. Natomiast może to również spowodować sytuację, w której już zatrudnieni wysokiej klasy specjaliści, w celu uniknięcia składania powyższego oświadczenia, zrezygnują z pracy w jednostce publicznej.
12. W świetle zaś art. 50 projektu ustawy w części o jawności oświadczeń majątkowych, ujawnieniu podlegałyby dane osób najbliższych oraz osób trzecich niebędące osobą obowiązana do złożenia oświadczenia majątkowego oraz jego małżonka. Projektowana ustawa nie przewiduje również możliwości tzw. anonimizacji danych pozwalających na identyfikację osób innych niż zobowiązany do złożenia oświadczenia majątkowego co byłoby rekomendowanym działaniem. Dlatego też należy doprecyzować przedmiotowy przepis.
13. W art. 53 użyto nieprecyzyjnego oraz niezdefiniowanego w ustawie zwrotu „zaistnienia innego zdarzenia powodującego objęcie obowiązkiem złożenia oświadczenia majątkowego” – w efekcie może dojść do sytuacji składania oświadczenia w przypadku np. otrzymania zwrotu należności z urzędu skarbowego, czy nawet wynagrodzenia z tytułu umowy o pracę. Należy w tym miejscu wskazać, że warunkiem przedmiotowym jest tylko wartość przysporzenia majątkowego – powyżej 1000 złotych (art. 47 ust. 3 pkt 16 projektu ustawy).

14. Należy także wskazać na zastrzeżenia do sposobu i zakresu realizacji zasady jawności oświadczeń majątkowych w kształcie zaproponowanym w projekcie ustawy (art. 60 i art. 61). Publikacja oświadczeń majątkowych osób obowiązanych przy tak szerokim ich katalogu zaproponowanym w projekcie (art. 49 pkt 1-108), obejmujących również m.in. szeregowych pracowników sądów powszechnych, administracyjnych czy prokuratury, może doprowadzić do wystąpienia – jak już wcześniej wspomniano – wysokiego prawdopodobieństwa wykorzystywania danych zawartych w oświadczeniach majątkowych dla celów niezgodnych z przepisami prawa, włącznie z czynami noszącymi znamiona czynów zabronionych (np. przeciwko mieniu).
15. Zgodnie z projektowanym art. 62 ust. 2 „Organy lub osoby, którym złożono oświadczenie majątkowe, w przypadku posłów i senatorów, sędziów i prokuratorów i osób wymienionych w art. 49 pkt 84-92 przekazują kopię oświadczenia urzędowi skarbowemu właściwemu dla osoby składającej oświadczenie majątkowe”. Nie jest jasne, dlaczego dokonano takiego rozgraniczenia.
16. Zgodnie z projektowanym art. 62 ust. 3 pkt 1 organ lub osoba dokonujące analizy informacji zawartych w oświadczeniu majątkowym są uprawnione do porównania treści oświadczenia z treścią uprzednio złożonych oświadczeń, treścią innych dostępnych im na podstawie odrębnych przepisów dokumentów zawierających informacje o stanie majątkowym, dochodach i zobowiązaniach, danymi zawartymi w publicznych rejestrach wskazującymi na stan majątkowy, dochody i zobowiązania. Nie wskazano, do jakich publicznych rejestrów wskazujących na stan majątkowy, dochody i zobowiązania obywateli ma dostęp organ lub osoba dokonująca analizy oświadczeń (np. Dyrektor Generalny Ministerstwa Zdrowia kontrolujący oświadczenia pracowników).
17. Zgodnie z projektowanym art. 62 ust. 4 analizy danych zawartych w oświadczeniu majątkowym może dokonać również naczelnik urzędu skarbowego właściwy dla osoby składającej oświadczenie majątkowe. Właściwy urząd skarbowy analizuje dane zawarte w oświadczeniu, w tym również porównuje jego treść z treścią uprzednio złożonych oświadczeń oraz rocznych zeznań podatkowych (PIT) i innych deklaracji podatkowych złożonych w związku z dokonanymi czynnościami

prawnymi. Analizując oświadczenie majątkowe, naczelnik urzędu skarbowego uwzględnia również dane dotyczące małżonka osoby składającej oświadczenie. Określenie „może” nie zobowiązuje do działania i pozwala na brak działania. Porównywanie treści oświadczeń w urzędzie skarbowym z wcześniejszymi oświadczeniami, to dublowanie tych samych zadań organu określonych w art. 62 ust. 3 projektu ustawy.

18. Odnośnie przepisów rozdziału 9 – Zasady i środki ochrony sygnalistów (art. 65 i nast. projektu ustawy) instytucja nadania zgłaszającemu statusu sygnalisty może doprowadzić do wywołania innych skutków niż zamierzone przez projektodawcę. Z definicji legalnej, zawartej w art. 2 pkt 14 projektu ustawy wynika, że sygnalista to osoba fizyczna lub przedsiębiorca, 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. Z dalszych przepisów natomiast wynika szereg korzyści, jakie może uzyskać osoba, której przyznano status sygnalisty, począwszy od ochrony prawnej w ramach stosunku pracy (art. 67 i nast.), przez zwrot kosztów ewentualnego zastępstwa procesowego w związku z poniesieniem przez niego negatywnych skutków dokonanego przez niego zgłoszenia wiarygodnych informacji o popełnieniu przestępstw, a skończywszy na możliwości uzyskania konkretnej korzyści majątkowej z tytułu orzeczenia na jego rzecz przez sąd nawiązki w trybie art. 87 projektu ustawy. Tworzenie mechanizmów prawnych na potrzeby budowania „systemu motywacyjnego”, opartego na korzyściach (tu: również i wymiernych korzyściach majątkowych) dla osób zamierzających skorzystać ze statusu sygnalisty wymaga ponownego przeanalizowania, także pod kątem społecznym.

19. Należy zauważyć, że zgodnie z projektowanym art. 67 ust. 1 pkt 1 w ramach wykonywania praw i obowiązków wynikających z nadanego statusu sygnalisty pracodawca nie może rozwiązać z sygnalistą umowy o pracę, zmienić warunków umowy o pracę na mniej korzystne dla sygnalisty, w szczególności w zakresie zmiany miejsca lub czasu wykonywania pracy albo warunków wynagradzania. W myśl zaś projektowanego art. 67 ust. 5 zakazy, o których mowa w ust. 1, mają zastosowanie przez okres 1 roku od daty umorzenia postępowania albo zakończenia prawomocnym orzeczeniem postępowania karnego wszczętego

przeciwko sprawcy przestępstwa. Przytoczone przepisy przewidują silną i w praktyce długotrwałą ochronę sygnalisty (biorąc pod uwagę czas postępowań sądowych), ale nie przewidują sytuacji niezależnych od pracodawcy: rozwiązanie instytucji, zakończenie działalności firmy, bankructwo, śmierć pracodawcy (właściciel prywatnej firmy, który nie jest sprawcą), itp. Ponadto sprawca przestępstwa nie musi być pracodawcą, może być pracownikiem. Zatem rodzi się pytanie, czy w takiej sytuacji skutki ochrony sygnalisty będą obciążać pracodawcę?

20. Zgodnie z projektowanym art. 69 ust. 1 sygnaliście, z którym rozwiązano wskutek zgłoszenia przez niego informacji, o których mowa w art. 65 ust. 1, bez zgody prokuratora:

- 1) umowę o pracę, przysługuje odpowiednio odszkodowanie od strony rozwiązującej umowę o pracę w wysokości dwukrotności wynagrodzenia rocznego pobieranego przez sygnalistę na ostatnio zajmowanym stanowisku;
- 2) umowę, przysługuje odszkodowanie od strony rozwiązującej umowę w wysokości całkowitej kwoty płatności należnej sygnaliście określonej w treści tej umowy i niezapłaconej do dnia rozwiązania umowy.

Przepisy ust. 1 stosuje się odpowiednio w przypadku zmiany, bez zgody prokuratora, warunków umowy o pracę lub stosunku umownego na mniej korzystne dla sygnalisty (art. 69 ust. 2). Z uwagi na przewidywane wysokie odszkodowanie dla sygnalisty z tytułu naruszenia bez zgody prokuratora warunków pracy lub umowy istnieje ryzyko nieetycznych zachowań sygnalistów w stosunku do pracodawców lub strony umowy.

21. Zgodnie z projektowanym art. 71 ust. 1 przedsiębiorca będący, co najmniej średnim przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej ma obowiązek stosowania wewnętrznych procedur antykorupcyjnych w celu przeciwdziałania przypadkom dokonywania przez osoby działające w imieniu lub na rzecz tego przedsiębiorcy przestępstw.

Wydaje się, że projektodawca nakłada obowiązek na każdego przedsiębiorcę, bez względu na rodzaj działalności gospodarczej i związane z tym skrajnie różne zagrożenie korupcją, także na tych przedsiębiorców, którzy nie ubiegają się o zamówienia publiczne. Dlatego też należy doprecyzować omawiany przepis w powyższym zakresie.

22. W art. 83 projektu ustawy należy po wyrazach „lub nie złoży” dodać wyraz „oświadczenia”.
23. W związku z uchynieniem w art. 90 przedmiotowego projektu ust. 3 i ust. 5 w art. 13 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1261), należałoby konsekwentnie uchylić ust. 4 w art. 13 wskazanej ustawy.
24. Zgodnie z przepisem przejściowym zawartym w art. 127 ust. 1 projektu ustawy do spraw z zakresu dostępu do informacji publicznej, niezakończonych w dniu wejścia w życie ustawy ostatecznym albo prawomocnym rozstrzygnięciem, stosuje się przepisy niniejszej ustawy. Taki przepis będzie powodował problemy w zakresie oceny rzeczywistych obowiązków ciążących na organie w zakresie postępowania z takimi sprawami.
25. Co do wzoru oświadczenia zwracam uwagę, że w części A pkt II pkt 1, 2, 3 i 4 przewidziano obowiązek wykazania wartości posiadanego domu czy mieszkania – należy rozważyć doprecyzowanie tych informacji w celu wskazania, kto ma określić wartość nieruchomości.

### **III. Uwagi do uzasadnienia.**

1. W uzasadnieniu projektowanej ustawy nie przedstawiono żadnych informacji, które pozwoliłyby ocenić skuteczności dotychczasowych rozwiązań w zwalczaniu korupcji, opartych na analizie obecnie składanych oświadczeniach o stanie majątkowym tzn.:
  - 1) ile oświadczeń o stanie majątkowym w ujęciu rocznym analizowało CBA?
  - 2) jaki procent przeanalizowanych oświadczeń zakończył się aktem oskarżenia?
  - 3) jaki procent aktów oskarżenia zakończyło się wyrokiem skazującym?
  - 4) ile spraw dotyczyło faktycznej korupcji, a ile źle wypełnionego oświadczenia bez znamion korupcji?

Dopiero rzetelna ocena skuteczności metody zwalczania korupcji przez składanie i ujawnianie oświadczeń powinna skutkować decyzją o ewentualnym rozszerzeniu katalogu osób składających oświadczenie o stanie majątkowym.

2. Projektodawca ustawy proponując ujawnienie oświadczeń majątkowych znacznie szerszej grupy osób nie przedstawił informacji o analizie ewentualnych zagrożeń dla obywateli na podstawie dotychczas ujawnianych oświadczeń tzn.:
- 1) czy osoby z wykazanim znacznym majątkiem były przedmiotem większego zainteresowania środowisk przestępczych?
  - 2) czy osoby z ujawnionym znacznym zadłużeniem były przedmiotem częstszych propozycji korupcyjnych?
  - 3) czy w ogóle przeprowadzano takie analizy?

Z poważaniem



*Konstanty Radziwiłł*