



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja

Druk nr 3179

Warszawa, 26 listopada 2018 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

- o przejrzystości w zakresie zatrudniania osób bliskich w jednostkach sektora publicznego oraz o przeciwdziałaniu protekcji w naborze na stanowiska w jednostce sektora publicznego.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Roberta Mordaka.

(-) Piotr Apel; (-) Józef Brynkus; (-) Barbara Chrobak; (-) Paweł Grabowski; (-) Tomasz Jaskóła; (-) Norbert Kaczmarczyk; (-) Jerzy Kozłowski; (-) Maciej Masłowski; (-) Robert Mordak; (-) Błażej Parda; (-) Łukasz Rzepecki; (-) Jarosław Sachajko; (-) Paweł Skutecki; (-) Paweł Szramka; (-) Agnieszka Ścigaj; (-) Stanisław Tyszka.

USTAWA

z dnia

o przejrzystości w zakresie zatrudniania osób bliskich w jednostkach sektora publicznego oraz o przeciwdziałaniu protekcji w naborze na stanowiska w jednostce sektora publicznego

Przepisy ogólne

Art. 1

Ustawa określa:

- 1) zasady ujawniania przez osoby zajmujące określone stanowiska w jednostkach sektora publicznego informacji o zatrudnieniu osób bliskich w tych jednostkach sektora publicznego lub w jednostkach sektora publicznego, na które osoby zajmujące te stanowiska mają kluczowy wpływ;
- 2) obowiązki osób, które uczestniczą w naborze na stanowisko w jednostkach sektora publicznego, dotyczące ujawnienia określonych w ustawie relacji z osobami zajmującymi stanowiska w jednostkach sektora publicznego;
- 3) sankcje związane z niewypełnieniem obowiązku wskazanego w pkt 1;
- 4) sankcje związane z wykorzystaniem wpływów w jednostce sektora publicznego w celu doprowadzenia do zatrudnienia w niej określonej osoby.

Art. 2

Ilekroć w ustawie jest mowa o:

- 1) jednostkach sektora publicznego – należy przez to rozumieć:
 - a) jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.¹);

¹ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2013 r. poz. 938 i 1646, z 2014 r. poz. 379, 911, 1146, 1626 i 1877, z 2015 r. poz. 532, 238, 1045, 1117, 1130, 1189, 1190, 1269, 1358, 1513, 1830, 1854, 1890 i 2150, z 2016 r. poz. 195 i 1257.

- b) instytuty badawcze w rozumieniu ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz. U. z 2016 r. poz. 371 i 1079), zwane dalej „instytutami badawczymi”;
 - c) Narodowy Bank Polski;
 - d) przedsiębiorstwa państwowe w rozumieniu ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1384 oraz z 2015 r., poz. 1322);
 - e) spółki prawa handlowego oraz spółdzielnie, w stosunku do których Skarb Państwa lub podmioty wskazane w lit. a-d posiadają, bezpośrednio lub pośrednio, uprawnienia o których mowa w art. 4 pkt 4 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2015 r. poz. 184 i 1618, z 2016 r. poz. 1634), które osobno albo łącznie, przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności prawnych lub faktycznych, umożliwiają wywieranie decydującego wpływu na taką spółkę lub spółdzielnię;
 - f) Parlament Europejski;
- 2) osobie zobowiązanej – należy przez to rozumieć osobę zajmującą jedno ze stanowisk wymienionych w art. 3;
 - 3) kluczowym wpływem osoby zobowiązanej na jednostkę sektora publicznego – należy przez to rozumieć sytuację prawną, w której osoba zobowiązana ma prawo udziału w procedurze powoływania lub odwoływania osoby kierującej tą jednostką sektora publicznego;
 - 4) osobie bliskiej – należy przez to rozumieć osobę, która jest wstępnym lub zstępnym osoby zobowiązanej, lub pozostaje z osobą zobowiązaną w związku małżeńskim, wspólnym pożyciu, stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa do trzeciego stopnia, lub w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli. Ustanie małżeństwa, stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli nie ma wpływu na zastosowanie przepisów ustawy;
 - 5) konkurencyjnym naborze na stanowisko w jednostce sektora publicznego – należy przez to rozumieć nabór na stanowisko w jednostce sektora publicznego, w którym zgodnie z przepisami o stanowisko może ubiegać więcej niż jeden kandydat, a informacja o przeprowadzanym naborze jest podawana do publicznej wiadomości.

Art. 3

Obowiązki, wskazane w art. 4, stosuje się do osób zajmujących następujące stanowiska w jednostkach sektora publicznego:

- 1) Prezydenta RP,

- 2) Szefa Kancelarii Prezydenta RP, sekretarzy i podsekretarzy stanu w Kancelarii Prezydenta RP,
- 3) Prezesa Rady Ministrów, Wiceprezesów Rady Ministrów oraz przewodniczących komitetów, o których mowa w art. 147 ust. 4 Konstytucji,
- 4) Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, sekretarzy i podsekretarzy stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz dyrektorów generalnych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,
- 5) Ministrów,
- 6) sekretarzy i podsekretarzy stanu w ministerstwach,
- 7) dyrektorów generalnych w ministerstwach;
- 8) kierowników centralnych organów administracji publicznej (urzędów centralnych) oraz zastępców kierowników urzędów centralnych,
- 9) dyrektorów generalnych w urzędach centralnych i ich zastępców,
- 10) ambasadorów, konsulów oraz kierowników placówek dyplomatycznych,
- 11) dyrektorów instytutów badawczych,
- 12) członków zarządu i członków rad nadzorczych spółek oraz spółdzielni, o których mowa w art. 2 pkt 1 lit. e;
- 13) osób zarządzających i członków organów zarządzających państwowymi i samorządowymi osobami prawnymi, utworzonymi na podstawie przepisów odrębnych,
- 14) wojewodów i wicewojewodów,
- 15) dyrektorów generalnych urzędów wojewódzkich,
- 16) kierowników terenowych organów administracji zespolonej i niezespolonej,
- 17) Komendanta Głównego Policji i jego zastępców,
- 18) Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej i jego zastępców,
- 19) Komendanta Głównego Straży Granicznej i jego zastępców,
- 20) Komendanta Żandarmerii Wojskowej i jego zastępców,
- 21) komendantów terenowych i specjalistycznych służb wymienionych w pkt 17 – 20 i ich zastępców,
- 22) wójtów, burmistrzów, prezydentów miast i ich zastępców,
- 23) skarbników gmin, sekretarzy gmin i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych,
- 24) członków zarządu powiatów, skarbników powiatów, sekretarzy powiatów i kierowników powiatowych jednostek organizacyjnych,

- 25) członków zarządu województw, skarbników województw, sekretarzy województw i kierowników wojewódzkich jednostek organizacyjnych,
- 26) radnych gmin, radnych powiatów, radnych sejmików województw,
- 27) posłów,
- 28) senatorów,
- 29) Marszałka i Wicemarszałków Sejmu,
- 30) Marszałka i Wicemarszałków Senatu,
- 31) prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych, sądów administracyjnych, Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu,
- 32) osób zajmujących stanowiska dyrektorskie w sądach i Trybunałach, o których mowa w pkt 31,
- 33) prezesów i wiceprezesów samorządowych kolegiów odwoławczych,
- 34) prezesów i wiceprezesów regionalnych izb obrachunkowych,
- 35) Prezesa i wiceprezesów Najwyższej Izby Kontroli,
- 36) Rzecznika Praw Obywatelskich i jego zastępców,
- 37) Prezesa i wiceprezesów Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa,
- 38) członków Komisji Nadzoru Finansowego,
- 39) Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i jego zastępcy,
- 40) Szefa Agencji Wywiadu i jego zastępcy,
- 41) Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego i jego zastępcy,
- 42) Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego i jego zastępcy,
- 43) Szefa Służby Wywiadu Wojskowego i jego zastępcy,
- 44) posłów do Parlamentu Europejskiego,
- 45) Prezesa Narodowego Banku Polskiego oraz członków zarządu Narodowego Banku Polskiego,
- 46) rektora lub kierownika podstawowej jednostki organizacyjnej uczelni publicznej oraz ich zastępców,
- 47) Prokuratora krajowego, pozostali zastępcy Prokuratora Generalnego, prokuratorzy regionalni i ich zastępcy, prokuratorzy okręgowi i ich zastępcy, prokuratorzy rejonowi i ich zastępcy,
- 48) Prezes Instytutu Pamięci Narodowej i jego zastępcy,
- 49) Dowódców rodzajów Sił Zbrojnych i ich zastępców oraz dowódców jednostek wojskowych i ich zastępców,

50) dyrektorzy departamentów, wydziałów oraz jednostek równorzędnych w ministerstwach, urzędach wojewódzkich, urzędach marszałkowskich, urzędach powiatowych, urzędach gminnych oraz jednostkach wskazanych w pkt 16,

51) osoby pełniące obowiązki osób, o których mowa w pkt 2-25, 31-43, 45-50.

Art. 4

1. Osoba zobowiązana składa oświadczenie zawierające informacje o zatrudnieniu osób bliskich na podstawie umowy o pracę, mianowania, powołania lub umowy cywilnoprawnej w jednostce sektora publicznego, w której zajmuje stanowisko wskazane w art. 3, lub w jednostce sektora publicznego, na którą ma kluczowy wpływ, w przypadku zaistnienia takich okoliczności.
2. W przypadku osób zobowiązanych wymienionych w art. 3 pkt 26, obowiązek ten dotyczy zatrudnienia osób bliskich odpowiednio w urzędzie gminy, urzędzie powiatu, urzędzie marszałkowskim, jednostkach organizacyjnych danej jednostki samorządu terytorialnego, samorządowych osobach prawnych danej jednostki samorządu terytorialnego oraz w spółkach i spółdzielniach, w których dana jednostka samorządu terytorialnego lub związek jednostek samorządu terytorialnego, którego członkiem jest ta jednostka samorządu terytorialnego, ma uprawnienia, o których mowa w art. 2 pkt 1 lit. e.
3. W przypadku osób zobowiązanych wymienionych w art. 3 pkt 27 - 30, obowiązek ten dotyczy zatrudnienia osób bliskich, odpowiednio, w Kancelarii Sejmu lub Senatu, a także w biurze poselskim lub senatorskim danego posła lub senatora.
4. W przypadku osób zobowiązanych wymienionych w art. 3 pkt 44, obowiązek ten dotyczy zatrudnienia przez danego posła do Parlamentu Europejskiego osób bliskich jako osobistych współpracowników, w rozumieniu przepisów prawa Unii Europejskiej, dotyczących praw i obowiązków posła do Parlamentu Europejskiego.
5. Oświadczenie, o którym mowa w ust. 1 zawiera:
 - 1) imię i nazwisko osoby bliskiej,
 - 2) stanowisko, na którym zatrudniona jest osoba bliska w danej jednostce sektora publicznego.Osoba zobowiązana może, oprócz informacji wskazanych w pkt 1-2, dodać także informację o stopniu pokrewieństwa lub powinowactwa lub rodzaju relacji łączącej ją z osobą bliską.
6. Osoba zobowiązana składa oświadczenie, o którym mowa w ust. 1, kierownikowi jednostki sektora publicznego, w której zajmuje stanowisko. Jeśli w jednostce jest powołany dyrektor generalny, osoba zobowiązana składa oświadczenie tej osobie.

7. Osoby zobowiązane, o których mowa w art. 3 pkt 1 – 6, 29 – 30, 33 – 49, składają oświadczenie, o którym mowa w ust. 1, Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego.
8. Osoby zobowiązane, o których mowa w art. 3 pkt 22-26, składają oświadczenie, o którym mowa w ust. 1, właściwym miejscowo wojewodom.
9. Osoby zobowiązane, o których mowa w art. 3 pkt 27-28, składają oświadczenie, o którym mowa w ust. 1, odpowiednio Marszałkowi Sejmowi lub Senatowi.
10. Osoby zobowiązane, o których mowa w art. 3 pkt 7 - 21, składają oświadczenie, o którym mowa w ust. 1, Prezesowi Rady Ministrów.
11. Osoby zobowiązane, o których mowa w art. 3 pkt 31 - 32, składają oświadczenie, o którym mowa w ust. 1, Marszałkowi Sejmowi.
12. Przepisy ust. 6 – 11 stosuje się odpowiednio do oświadczeń, o których mowa w ust. 1, składanych przez osoby zobowiązane, o których mowa w art. 3 pkt 50-51.
13. Oświadczenie, o którym mowa w ust. 1 składa się w terminie 30 dni od złożenia ślubowania, powołania na stanowisko lub od dnia nawiązania zatrudnienia przez osobę zobowiązaną lub osobę bliską.
14. Wzór oświadczenia, o którym mowa w ust. 1, określi w drodze rozporządzenia Prezes Rady Ministrów, mając na względzie zapewnienie przekazania społeczeństwu informacji, o których mowa w ust. 5.
15. Centralne Biuro Antykorupcyjne dokonuje kontroli prawdziwości oświadczeń, o których mowa w ust. 1 w trybie i na zasadach określonych w rozdziale 4 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 1310)

Art. 5

1. Oświadczenia, o których mowa w art. 4 ust. 1 są jawne, z zastrzeżeniem ust. 4.
2. Osoba zobowiązana przekazuje kopię oświadczenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1, kierownikowi (dyrektorowi generalnemu) jednostki sektora publicznego, w której stanowisko zajmuje osoba zobowiązana, w celu jego publikacji na stronie internetowej prowadzonej dla danej jednostki sektora publicznego lub na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej tej jednostki. Przepis art. 4 ust. 13 stosuje się odpowiednio.
3. Kierownik (dyrektor generalny) danej jednostki sektora publicznego publikuje oświadczenie niezwłocznie po jego otrzymaniu od osoby zobowiązanej, nie później jednak niż w ciągu 14 dni.
4. Prezes Rady Ministrów może, w drodze rozporządzenia, wyłączyć obowiązek ujawniania oświadczeń w odniesieniu do niektórych stanowisk w Siłach

Zbrojnych, Policji, Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego biorąc pod uwagę konieczność ochrony danych osobowych funkcjonariuszy lub żołnierzy, których ujawnienie mogłoby powodować zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa.

Art. 6

1. Osoba ubiegająca się o zatrudnienie w jednostce sektora publicznego na podstawie umowy o pracę, mianowania, powołania lub umowy cywilnoprawnej składa kierownikowi tej jednostki oświadczenie o pozostawaniu z osobą zobowiązaną zajmującą stanowisko w danej jednostce sektora publicznego lub z osobą, która ma kluczowy wpływ na tę jednostkę sektora publicznego w relacji wskazanej w art. 2 pkt 4 lub o nieistnieniu takich okoliczności.
2. Oświadczenie, o którym mowa w ust. 1, składane jest pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania. Składający oświadczenie jest obowiązany do zawarcia w nim klauzuli następującej treści: „Jestem świadomy/a odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia wynikającej z art. 233 § 1 kodeksu karnego”
3. Informację o obowiązku złożenia oświadczenia, o którym mowa w ust. 1 zamieszcza się w ogłoszeniu o naborze na dane stanowisko w jednostce sektora publicznego.
4. Prezes Rady Ministrów określi w drodze rozporządzenia wzór oświadczenia, o którym mowa w ust. 1 mając na względzie potrzebę ujawnienia w procesie naboru na stanowiska w jednostkach sektora publicznego informacji, o których mowa w ust. 1 i 2.

Przepisy karne

Art. 7

1. Kto, wbrew obowiązkowi wskazanemu w art. 4, nie składa oświadczenia, o którym mowa w tym przepisie, lub podaje w nim nieprawdę, podlega karze grzywny, ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do lat 3.

2. Tej samej karze podlega, kto wbrew obowiązkom wskazanym w art. 5, uniemożliwia lub utrudnia opublikowanie oświadczenia wskazanego w tym przepisie w określonym w nim terminie.
3. W wypadku mniejszej wagi, sprawca czynu określonego w ust. 1 – 2 podlega karze grzywny.
4. W wyjątkowych wypadkach, gdy sprawcy przestępstw wskazanych w ust. 1 – 3 wypełnią obowiązki dotyczące złożenia, przekazania lub publikacji oświadczenia po upływie terminu, sąd może zastosować nadzwyczajne złagodzenie kary, a nawet odstąpić od jej wymierzenia.

Art. 8

1. Kto, zajmując stanowisko w jednostce sektora publicznego lub wykorzystując swoje wpływy w tej jednostce, nakłania osobę lub osoby odpowiedzialne za wyłonienie lub zatrudnienie osoby na stanowisko w jednostce sektora publicznego do wyłonienia lub zatrudnienia wskazanej przez siebie osoby biorącej udział w konkurencyjnym naborze na stanowisko w tej jednostce sektora publicznego podlega karze grzywny, ograniczenia wolności albo karze pozbawienia wolności do lat 3.
2. Tej samej karze podlega osoba odpowiedzialna za przeprowadzenie konkurencyjnego naboru na stanowisko w jednostce sektora publicznego, która doprowadza do wyłonienia lub zatrudnienia w ramach konkurencyjnego naboru na stanowisko w jednostce sektora publicznego osoby bliskiej tej osobie lub osoby wskazanej przez sprawcę przestępstwa wskazanego w ust. 1, która nie spełnia wymagań przewidzianych dla tego stanowiska lub spełnia te wymagania w stopniu niższym niż inna osoba uczestnicząca w naborze na to stanowisko.

Zmiany w przepisach obowiązujących

Art. 9

W ustawie o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym:

- 1) w art. 2 w ust. 1 pkt 1 po pkt f dodaje się przecinek oraz pkt g w brzmieniu:
„g) przeciwko przejrzystości zatrudniania w jednostkach sektora publicznego w rozumieniu ustawy z dnia..... o przejrzystości w zakresie zatrudniania osób bliskich w jednostkach sektora publicznego określonych w art. 7 – 8 tej ustawy”;
- 2) w art. 2 w ust. 1 po pkt 5 dodaje się pkt 5a w brzmieniu:

„5a) kontrola prawdziwości oświadczeń, o których mowa w art. 3 ustawy o przejrzystości w zakresie zatrudniania osób bliskich w jednostkach sektora publicznego;”.

Przepisy końcowe

Art. 10

1. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.
2. Osoby zobowiązane składają pierwsze oświadczenie w terminie miesiąca od daty wejścia w życie niniejszej ustawy.

WZÓR
OŚWIADCZENIE
O ZATRUDNIANIU OSÓB BLISKICH
W JEDNOSTKACH SEKTORA PUBLICZNEGO

Uwagi:

1. W oświadczeniu należy uwzględnić osoby bliskie zatrudniane na podstawie umowy o pracę, mianowania, powołania lub umowy cywilnoprawnej.
2. Osobą bliską jest osoba, która jest wstępnym lub zstępnym osoby składającej oświadczenie, lub pozostaje z osobą składającą oświadczenie w związku małżeńskim, wspólnym pożyciu, stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa do trzeciego stopnia, lub w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli. Ustanie małżeństwa, stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli nie wyłącza obowiązku uwzględnienia osoby bliskiej w oświadczeniu.
3. Kluczowym wpływem na jednostkę sektora publicznego jest sytuacja prawna, w której osoba składająca oświadczenie ma prawo udziału w procedurze powoływania lub odwoływania osoby kierującej tą jednostką sektora publicznego
4. W przypadku konieczności wymienienia większej liczby osób bliskich do oświadczenia należy dołączyć kolejne strony

Ja, niżej podpisany(a),

.....
(imiona i nazwisko, w przypadku kobiet podać nazwisko panieńskie)

urodzony(a)w

zatrudniony(a)w
(miejsce zatrudnienia, stanowisko lub funkcja)

zamieszkały(a)w

po zapoznaniu się z przepisami ustawy z dnia [...] r. o przejrzystości w zakresie zatrudniania osób bliskich w jednostkach sektora publicznego (Dz. U. [...]) (dalej: „Ustawa”) zgodnie z art. 4 Ustawy oświadczam, że: w jednostce sektora publicznego, w której zajmuję stanowisko wskazane w art. 3 Ustawy/na którą mam kluczowy wpływ (*niepotrzebne skreślić*).....

(nazwa jednostki sektora publicznego)

Zatrudnione są moje następujące osoby bliskie:

1.
(imię i nazwisko osoby bliskiej, stanowisko); (stopień pokrewieństwa/powinowactwa lub rodzaj relacji*)
2.
(imię i nazwisko osoby bliskiej, stanowisko); (stopień pokrewieństwa/powinowactwa lub rodzaj relacji*)
3.
(imię i nazwisko osoby bliskiej, stanowisko); (stopień pokrewieństwa/powinowactwa lub rodzaj relacji*)

Powyższe oświadczenie składałam świadomy(a), że na podstawie art. 7 ust. 1 podanie nieprawdy w treści oświadczenia podlega karze grzywny, ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do lat 3.

.....

(miejscowość, data)

.....

(podpis)

* zgodnie z art. 4 ust.5 Ustawy osoba zobowiązana może, oprócz informacji wskazanych w art. 4 ust. 1-2, dodać także informację o stopniu pokrewieństwa lub powinowactwa lub rodzaju relacji łączącej ją z osobą bliską.

WZÓR
OŚWIADCZENIE
O POZOSTAWIANIU W RELACJI Z OSOBAMI ZAJMUJĄCYMI OKREŚLONE STANOWISKA W
JEDNOSTKACH SEKTORA PUBLICZNEGO LUB MAJĄCYMI KLUCZOWY WPŁYW NA
JEDNOSTKI SEKTORA PUBLICZNEGO

Uwagi:

5. W oświadczeniu należy uwzględnić osoby bliskie zajmujące stanowiska, o których mowa w art. 3 ustawy z dnia [...] r. o przejrzystości w zakresie zatrudniania osób bliskich w jednostkach sektora publicznego (Dz. U. [...]) lub osoby bliskie mające kluczowy wpływ na jednostkę sektora publicznego, w której osoba składająca oświadczenie ubiega się o zatrudnienie.
6. Osobą bliską jest osoba, która jest wstępnym lub zstępnym osoby składającej oświadczenie, lub pozostaje z osobą składającą oświadczenie w związku małżeńskim, wspólnym pożyciu, stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa do trzeciego stopnia, lub w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli. Ustanie małżeństwa, stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli nie wyłącza obowiązku uwzględnienia osoby bliskiej w oświadczeniu.
7. Kluczowym wpływem na jednostkę sektora publicznego jest sytuacja prawna, w której osoba składająca oświadczenie ma prawo udziału w procedurze powoływania lub odwoływania osoby kierującej tą jednostką sektora publicznego.
8. W przypadku konieczności wymienienia większej liczby osób bliskich do oświadczenia należy dołączyć kolejne strony

Ja, niżej podpisany(a),

.....
(*imiona i nazwisko, w przypadku kobiet podać nazwisko panieńskie*)
urodzony(a)W
zatrudniony(a)w
(*miejsce zatrudnienia, stanowisko lub funkcja*)
zamieszkały(a)w
ubiegający(a) się o stanowisko:
(*stanowisko lub funkcja, nazwa jednostki sektora publicznego*)

po zapoznaniu się z przepisami ustawy z dnia [...] r. o przejrzystości w zakresie zatrudniania osób bliskich w jednostkach sektora publicznego (Dz. U. [...]) (dalej: „Ustawa”) zgodnie z art. 6 ust.1 Ustawy oświadczam, że*:

- w jednostce sektora publicznego, w której ubiegam się o zatrudnienie żadna z moich osób bliskich nie zajmuje stanowiska, o którym mowa w art. 3 Ustawy ani nie ma kluczowego wpływu na tę jednostkę sektora publicznego
- w jednostce sektora publicznego, w której ubiegam się o zatrudnienie moja osoba bliska zajmuje stanowisko, o którym mowa w art. 3 Ustawy/ma kluczowy wpływ na tę jednostkę (*niepotrzebne skreślić*):

4.
(*imię i nazwisko osoby bliskiej*)
5.
(*imię i nazwisko osoby bliskiej*)
6.
(*imię i nazwisko osoby bliskiej*)

Jestem świadomy/a odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia wynikającej z art. 233 §1 kodeksu karnego

.....
(miejsowość, data)

.....
(podpis)

* zaznaczyć właściwe

UZASADNIENIE

Stan faktyczny w regulowanym obszarze. Potrzeba i cel uchwalenia ustawy.

Nepotyzm w sektorze publicznym to protekcyjne, bez względu na kwalifikacje, zatrudnianie lub powoływanie na stanowiska osób bliskich (pokrewieństwo, powinowactwo) przez polityków i funkcjonariuszy publicznych. Zbliżony do nepotyzmu charakter ma tzw. kumoterstwo, czyli promowanie na stanowiska państwowe osób protegowanych (znajomych, popleczników). Zjawiska te prowadzą do nieracjonalnego i niegospodarnego zarządzania środkami publicznymi, gdyż w miejsce osób wykwalifikowanych i mających kompetencje do pracy na określonym stanowisku, zostają zatrudnione lub powołane osoby bez lub z niższymi kwalifikacjami, co przekłada się na spadek wydajności pracy. Praca świadczona przez osoby, które uzyskały stanowisko dzięki pokrewieństwu lub protekcji jest co do zasady mniej efektywna.. Ponadto zjawiska te naruszają prestiż i zaufanie do instytucji publicznych.

Skala zjawiska nepotyzmu i kumoterstwa jest trudna do jednoznacznego oszacowania, ze względu na brak dostatecznych danych ilościowych w tym zakresie. Nepotyzm i różne formy protekcji przy zatrudnianiu na stanowiskach państwowych, jako zjawiska negatywne, pozostają co do zasady ukryte. Niemniej jednak nepotyzm jest oceniany negatywnie przez ponad 90% Polaków (dane z 2014 r.)², a protekcja przy zatrudnianiu jest w odczuciu społecznym najpowszechniejszym spośród nagannych zachowań spotykanych wśród osób piastujących stanowiska państwowe (opinia 85% ogółu ankietowanych wg badania CBOS z lutego 2014 r.)³. Przypadki nepotyzmu są natomiast nagłaśniane przy okazji medialnych skandali, które odbijają się na wizerunku władzy publicznej i podważają zaufanie do Państwa.

Pomocnym (choć z całą pewnością niedoskonałym) instrumentem dla uchwycenia skali omawianego problemu są badania opinii społecznej prowadzone dla ustalenia społecznego odbioru zjawiska nepotyzmu (między innymi badania prowadzone

2 Opinie Polaków na temat nepotyzmu w instytucjach publicznych, badanie Warsaw Enterprise Institute, Warszawa 2014 (<http://wei.org.pl/files/manager/file-c4f8beab07fd5e089550f4e70bd3d8c3.pdf>, dostęp na 17.06.2016 r.)

3 Komunikat z badań CBOS nr 14/2014, *Opinie o korupcji oraz standardach życia politycznego w Polsce*, Warszawa 2014 (http://cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_014_14.PDF, dostęp na 17.07.2016 r.)

CBOS). W dwóch badaniach, przeprowadzonych przez ten ośrodek badań w czerwcu i listopadzie 2013 r. respondenci odpowiadali m.in. na pytanie: „Jak pan sądzi, czy wśród wysokich urzędników państwowych i polityków częste czy rzadkie są takie zjawiska jak obsadzanie krewnych, kolegów, znajomych na stanowiskach w urzędach, spółkach, bankach itp.?”. W pierwszym badaniu 47% ankietowanych odpowiedziało, że są to zjawiska bardzo częste, 43% - częste, przeciwnego zdania było jedynie 4% badanych (3% - raczej rzadkie, 1% bardzo rzadkie), 6% wskazało, że trudno powiedzieć. W kolejnym badaniu wyniki były następujące: 34% - bardzo częste, 51% częste, 7% - raczej rzadkie, 1% - bardzo rzadkie, bez zdania było 7% ankietowanych. Mimo, że badanie późniejsze wykazało nieznaczny spadek liczby badanych, którzy oceniali przypadki protekcji jako bardzo częste, to w obu przypadkach odsetek ankietowanych uważających, że przypadki protekcjonizmu w Polsce są częste lub bardzo częste wynosił ponad 4/5 ogółu badanych. Dowodzi to, że w społecznym odbiorze nepotyzm jest praktyką powszechną.⁴

W powszechnym odczuciu do najbardziej narażonych na nepotyzm instytucji należą m.in. urzędy miast i gmin.⁵ W 2010 roku na 45 skontrolowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli naborów w jednostkach samorządu terytorialnego, w 34 przypadkach (75%) stwierdzono nieprawidłowości. Ustalenia NIK wskazują, że były to z reguły działania celowe, podejmowane w celu obsadzenia stanowisk konkretnymi osobami w ramach praktyki protekcji.⁶

Pomimo tego, że dobór pracowników na stanowiska w sektorze publicznym na podstawie innych kryteriów niż ich umiejętności i kwalifikacje, a tak naprawdę w oparciu o powiązania i koneksje wpływa negatywnie na funkcjonowanie życia publicznego, część polityków i funkcjonariuszy publicznych nie dostrzega problemu w zatrudnianiu rodziny i znajomych w powiązanych ze sobą instytucjach. Przykładowo, premier Waldemar Pawlak, zapytany o sprawę domniemanego nepotyzmu w niektórych agencjach rządowych odparł: "Nie ma nic złego w zatrudnianiu swoich

4 Tamże

5 Opinie Polaków na temat...

6 Informacja o wynikach kontroli naboru pracowników na stanowiska urzędnicze w jednostkach samorządu terytorialnego, Zielona Góra, 2010 r. (<https://www.nik.gov.pl/plik/id,2081,vp,2571.pdf>, dostęp na 17.06.2016 r.)

krewnych czy członków najbliższej rodziny".⁷ W podobnym tonie wypowiedział się w 2009 r. syn ówczesnego ministra sprawiedliwości Andrzeja Czumy, Krzysztof, pełniący funkcję asystenta społecznego ojca: "Jestem gorącym zwolennikiem nepotyzmu, bo każdy polityk, który chce coś zrobić musi być otoczony przez osoby zaufane, czyli rodzinę i przyjaciół. Jeśli polityk nie ma w swoim otoczeniu takich ludzi, to nic nie zrobi.". Wypowiedzi te świadczą o tym, że mimo negatywnego społecznego odbioru nepotyzmu, na szczytach władzy problem ten bywa co najmniej tolerowany.

Skrajnym przykładem zjawiska nepotyzmu w Polsce jest sytuacja wykazana kontrolą Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w okresie od 12 sierpnia 2010 r. do 15 listopada 2010 r. w Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej. Na 1715 pracowników 678 (40%) nosiło powtarzające się nazwiska, a 198 było ze sobą wprost powiązanych rodzinie, tzn. miało powtarzający się adres zamieszkania lub przyznawało, że w PAŻP byli zatrudnieni członkowie ich rodzin. W wystąpieniu pokontrolnym szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z 7 marca 2011 r. stwierdzono, że: "Kumoterstwo i nepotyzm w Agencji są odzwierciedleniem panującego w niej systemu wartości i norm postępowania. W przypadku zatrudniania, sprzyjały im przepisy wewnętrzne, które pozwalały na dostosowanie reguł naboru na potrzeby faworyzowania krewnych."⁸ Ten przykład pokazuje jak dużą skalę może przybrać zjawisko nepotyzmu w sektorze publicznym. O wielu innych przypadkach często donoszą media, niezależnie tego jakie ugrupowanie polityczne sprawuje w danym momencie władzę.

W ocenie projektodawców w interesie publicznym leży wyrugowanie zjawisk nepotyzmu i kumoterstwa z życia publicznego. Należy bowiem podkreślić, że skutkiem nepotyzmu i kumoterstwa jest zatrudnienie w sektorze publicznym osób, które nie mają do tego kompetencji lub mają niższe kompetencje, niż osoby których kosztem został zatrudniony protegowany osoby zajmującej stanowisko państwowe. Prowadzi to z kolei do nieracjonalnego gospodarowania środkami publicznymi – krótko mówiąc wydatki na wynagrodzenia nie pokrywają się z jakością pracy i kompetencjami osób

7 artykuł "Nie ma nic złego w zatrudnianiu rodziny" (<http://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/127202,nie-ma-nic-zlego-w-zatrudnianiu-rodziny.html>, dostęp na 18.06.2016 r.)

8 Wystąpienie pokontrolne szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 marca 2011 r. (<https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-kancelarii-prezesa/kontrola-i-nadzor/dokumenty/wystapienia-pokontrolne/1730,Wystapienia-pokontrolne-2011.html>, dostęp na 17.06.2016 r.)

zatrudnionych. Ponadto, taka sytuacja jest nie do zaakceptowania również z punktu widzenia zasady równego dostępu do służby publicznej, wyrażonej w art. 60 Konstytucji. Zasada ta nie jest realizowana, jeśli sytuacja pewnych grup kandydatów na stanowiska państwowe jest lepsza z uwagi na powiązania rodzinne lub towarzyskie.

Realia nie pozwalają jednak na eliminowanie tej patologii bez wprowadzenia instrumentów, które pozwolą przypadki protekcji zidentyfikować i poddać społecznej kontroli. Podstawowymi problemami utrudniającymi walkę z nepotyzmem i kumoterstwem są brak ujawnienia powiązań rodzinnych w sektorze publicznym (zjawiska te mają charakter ukryty), a także brak norm prawnych wprost sankcjonujących protekcję przy zatrudnianiu na stanowiska w sektorze publicznym. Według projektodawców, przede wszystkim istnieje potrzeba odróżnienia sytuacji, w których w jednej instytucji są zatrudnione osoby powiązane rodzinnie, od tych przypadków, w których znajomi, krewni i powinowaci używają swoich wpływów w celu zatrudnienia danej osoby w instytucji publicznej. O ile ten pierwszy przypadek niekoniecznie musi świadczyć o patologii, o tyle ten drugi – należy napiętnować i eliminować z sektora publicznego. Odróżnienie od siebie tych sytuacji nie powinno być jednak domeną urzędników, którzy będą mieli naturalną skłonność do wartościowania pewnych relacji i obrony swoiście rozumianego korporacyjnego interesu. Kluczem do walki z nepotyzmem, rozumianym jako patologia, jest ujawnienie relacji rodzinnych w strukturach państwowych i pozwolenie społeczeństwu na wykonywanie kontroli nad nimi. To bowiem społeczeństwo jest w stanie dokonać najlepszej selekcji zjawisk patologicznych, od tych, które takiego charakteru nie mają. Innymi słowy, wiedza społeczeństwa o istnieniu powiązania rodzinnego w danym urzędzie, a jednocześnie akceptacja takiej sytuacji przez obywateli, zwykle nie będzie pozwalała na uznanie, że mamy do czynienia z relacją patologiczną. Z drugiej strony ujawnienie relacji, które będą przez obywateli oceniane negatywnie, będzie naturalnym bodźcem do ich eliminacji z życia publicznego, względnie podjęcia dalszych kroków prawnych, w przypadku stwierdzenia zachowań przez prawo zakazanych.

Aktualny stan prawny w obszarze, który jest przedmiotem regulacji projektowanej ustawy

Pomimo negatywnego społecznego odbioru zjawisk nepotyzmu i kumoterstwa, ustawodawca do tej pory nie wykazywał znaczącego zainteresowania uregulowaniem tej materii – w tym ograniczeniem problemu. W polskim porządku prawnym istnieją co prawda regulacje dotyczące unikania konfliktów interesów w działaniu administracji publicznej (np. art. 24 § 1 pkt 1-3 kodeksu postępowania administracyjnego) czy przeciwdziałania urzędniczej korupcji (art. 228-230a Kodeksu karnego), jednak przepisy prawa nie ujmują w sposób generalny kwestii zatrudniania protegowanych na stanowiskach w sektorze publicznym. W obecnym stanie prawnym zagadnienie to uregulowane jest w szczątkowy sposób.

W zasadzie, ustawodawca przewidział tylko trzy regulacje dotyczące tej problematyki. Jednym z takich przepisów jest art. 9 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych („Małżonkowie oraz osoby pozostające ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia nie mogą być zatrudnieni w tym samym urzędzie, jeżeli powstałby między tymi osobami stosunek służbowej podległości”). Druga norma tego rodzaju zawarta jest w art. 26 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych („Małżonkowie oraz osoby pozostające ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia oraz w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli nie mogą być zatrudnieni w jednostkach samorządowych, jeżeli powstałby między tymi osobami stosunek bezpośredniej podległości służbowej”). Trzecią z kolei normą jest art. 79 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej („W urzędzie nie może powstać stosunek podległości służbowej między małżonkami oraz osobami pozostającymi ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia oraz w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli”).

Przepisy te mają jednak wąski zakres podmiotowy i przedmiotowy. Po pierwsze, dotyczą one wyłącznie osób objętych regulacją wspomnianych ustaw, które nie wyczerpują całości relacji w sektorze publicznym (np. sądownictwa czy parlamentu). Po drugie, zarówno dość wąski zakres stosunków rodzinnych objętych regulacją, jak również przesłanka podległości służbowej (w tym, w przypadku pracowników

samorządowych, bezpośredniej podległości)⁹ powoduje, że wiele sytuacji, w których dochodzi do zatrudnienia w jednostce sektora publicznego osoby powiązanej rodzinie z osobą pełniącą określoną funkcję w sektorze publicznym, pozostaje poza jakimkolwiek uregulowaniem, a w konsekwencji poza kontrolą. Dodatkowo dochodzi zasadnicza trudność z odtworzeniem relacji, które mogłyby być objęte zastosowaniem omawianych przepisów, gdyż identyfikacja podległości służbowej wymaga często analizy wewnętrznych regulaminów, czy faktycznych czynności i poleceń wydawanych przez konkretne osoby¹⁰. Ponadto, zachodzą wątpliwości, czy naruszenie tych przepisów jest w ogóle sankcjonowane¹¹.

Niezależnie od powyższego, brak jest w polskim porządku prawnym regulacji nakazujących ujawnienie faktu zatrudnienia osób bliskich na stanowiskach w sektorze publicznym. Teoretycznie, można byłoby poszukiwać takich możliwości na gruncie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, jednak jest wysoce prawdopodobne, że żądanie udostępnienia tego rodzaju informacji spotkałoby się z odmową z uwagi na ochronę prywatności osób, których dotyczyłoby zapytanie. Co więcej, potencjalne wykorzystanie trybu wnioskowego z tej ustawy wymuszałoby na obywatelach wykonywanie żmudnej pracy polegającej na permanentnym wnioskowaniu do różnych urzędów o udzielenie tego rodzaju informacji. Obecna regulacja prawa dostępu do informacji publicznej nie jest więc wystarczająca dla pełnej transparentności zatrudnienia osób bliskich na stanowiskach w sektorze publicznym.

Obowiązujące przepisy nie zapobiegają również w wystarczającym zakresie wywieraniu wpływu na proces naboru osób na stanowiska w sektorze publicznym, prowadzącym do zatrudnienia osób protegowanych, które w konkurencyjnym naborze nie zostałyby przyjęte na stanowisko, z uwagi na niższe kompetencje. Ochrony przed takimi sytuacjami można co prawda próbować poszukiwać w regulacji art. 231 Kodeksu karnego (przestępstwo nadużycia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków), jednak regulacja ta nie obejmuje tak naprawdę osób wykorzystujących swoje wpływy w instytucjach państwowych w celu promocji określonych osób na stanowiska państwowe, lecz co najwyżej jedynie urzędników, którzy, poprzez

⁹ Por. D. Kijowski (red.), *Patologie w administracji publicznej*, 2009.

¹⁰ *Poradnik antykorupcyjny dla urzędników*, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2012, s. 29-30.

¹¹ D. Kijowski (red.), *op. cit.*

przekroczenie swoich uprawnień lub niedopełnienie obowiązków, doprowadzają do zatrudnienia określonej osoby na stanowisku państwowym. Nie ulega jednak wątpliwości, że omawiany przepis nie jest stosowany w tym zakresie. Jak bowiem podkreśla się w doktrynie, nepotyzm rozumiany jako wywieranie wpływu na proces zatrudnienia osób na stanowiskach państwowych w celu promocji własnych krewnych lub innych osób protegowanych, sam w sobie przestępstwem nie jest¹².

Niedostateczna regulacja prawna w omawianym obszarze wraz z pewną kulturą przyzwolenia na praktyki nepotyczne w kręgach politycznych nie pozwala zatem, bez interwencji ustawodawcy, na realne ograniczenie omawianego zjawiska.

Warto jednak zauważyć, że w przeszłości podejmowano próby wprowadzenia przepisów przeciwdziałających zjawisku nepotyzmu. Taki charakter miał projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 1380) wniesiony w trakcie VII kadencji Sejmu. Omawiany projekt wprowadzał dość szerokie wykluczenia dotyczące możliwości zatrudnienia w administracji samorządowej osób wykonujących mandat radnego, jak również zakaz zatrudniania w urzędzie gminy, starostwie powiatowym, urzędzie marszałkowskim osób będących krewnymi, odpowiednio, wójta, starosty, marszałka województwa. Godne uwagi jest, że projektodawcy objęli regulacją krewnych do trzeciego stopnia, a także osoby pozostające we wspólnym pożyciu. Naruszenie wprowadzonych ustawą zakazów zatrudnienia miało skutkować wygaśnięciem z mocy prawa stosunku pracy zawartego niezgodnie z przepisami.

Ustawa objęta drukiem nr 1380 nigdy nie weszła jednak w życie, gdyż została odrzucona jeszcze na etapie prac legislacyjnych. Główne zarzuty w odniesieniu do jej treści zostały sformułowane w opinii Biura Analiz Sejmowych z dnia 9 października 2013 roku do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy 1380). Uwagi dotyczyły przede wszystkim niespójności legislacyjnej projektu, a także – zdaniem opiniującego – nadmiernej, nieproporcjonalnej ingerencji w prawa osób wybieranych na stanowiska w jednostkach samorządu terytorialnego, a także ich bliskich. Nieproporcjonalne ograniczenie miało

¹² P. Bachmat, *Przestępstwa sprzedajności i przekupstwa (analiza dogmatyczna i praktyka ścigania)*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2005, s. 5; *Poradnik antykorupcyjny...*, s. 29-30.

polegać na zbyt szerokim zakazie zatrudnienia w określonej kategorii urzędów osób spokrewnionych z osobą wybraną np. na stanowisko wójta, a także wygaszeniu z mocy prawa stosunku pracy krewnych osób wybranych.

Wątpliwości, w ocenie projektodawców niniejszego projektu ustawy, może wzbudzać teza o tym, że zakaz zajmowania stanowisk w urzędach podległych osobom wybranym w wyborach przez osoby im bliskie stanowi nieproporcjonalne ograniczenie praw i wolności tych osób. Służba publiczna jest służbą szczególnego rodzaju, w dodatku opłacaną ze środków publicznych, stąd ustawodawca ma prawo podjąć, nawet tak daleko idące, środki przeciwdziałania nepotyzmowi i kumoterstwu. Przykłady z innych krajów (zob. poniżej) pokazują, że metoda prawodawcza, polegająca na eliminacji tego rodzaju relacji zatrudnienia z sektora publicznego, jest stosowana.

Niemniej jednak biorąc pod uwagę specyficzny kontekst kulturowy oraz kierując się wnioskami płynącymi z porównania różnych systemów prawnych, wydaje się, że kwestia zatrudniania krewnych i znajomych w sektorze publicznym jest wciąż zagadnieniem delikatnym. Rygorystyczna regulacja, taka jak zaprezentowana w druku nr 1380, jest być może godnym rozważenia pomysłem na przyszłość – w zależności od rozwoju polskiej kultury politycznej i praktyk w sektorze publicznym.

Na dzień dzisiejszy kluczowym wydaje się być jak najszersze ujawnienie relacji zatrudnienia w sektorze publicznym krewnych osób zajmujących określone z nim stanowiska, jak również sankcjonowanie wywierania wpływu na zatrudnianie protegowanych na stanowiskach w sektorze publicznym.

Analiza prawno-porównawcza regulacji w obszarze, który jest przedmiotem regulacji projektowanej ustawy w innych krajach

Przygotowując projekt niniejszej ustawy projektodawcy dokonali przeglądu rozwiązań legislacyjnych stosowanych w celu przeciwdziałania nepotyzmowi w innych krajach. W szczególności, oparli się na opracowaniu Biura Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu pt. "Przepisy prawne regulujące kwestie nepotyzmu w wybranych krajach"¹³,

¹³ https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/64/plik/ot-631_internet.pdf

szczegółowo i kompleksowo opisującym zagraniczne regulacje w przedmiotowym zakresie.

Należy zauważyć, iż problematyka nepotyzmu jest przedmiotem interwencji ustawodawców w wielu krajach, dążących do zapewnienia sprawnego i zgodnego z zasadą praworządności funkcjonowania aparatów państwowych. Jednakże w żadnym z analizowanych krajów nie ma osobnych aktów prawnych ściśle i całościowo regulujących zjawisko nepotyzmu, w tym odnoszących się w tytule, bądź w treści do terminu nepotyzm. Zazwyczaj przepisy dotyczące zatrudniania krewnych w administracji publicznej rozproszone są po różnych aktach prawnych i mniej lub bardziej szczegółowo dotyczą tego problemu, stanowiąc jednocześnie element szerszych regulacji mających na celu przeciwdziałanie korupcji i innych patologii w życiu publicznym. W zależności od kultury prawnej i ogólnego respektowania zasad praworządności przez społeczeństwo, wyraźnie zauważalne są także różnice w stopniu interwencji ustawodawców. Przykładowo, widać to zestawiając regulacje przyjęte w Albanii lub Mołdawii, czyli krajach o dość krótkiej historii praworządności, z uregulowaniami występującymi w Wielkiej Brytanii, Francji lub Holandii. Nadmienić należy także, że między poszczególnymi państwami występują różnice w co do rangi aktów prawnych, z których wynikają normy bezpośrednio lub pośrednio dotyczące zatrudniania krewnych. Mogą być one zawarte w przepisach konstytucyjnych (np. Austria, Włochy), ustawach dotyczących statusu urzędników państwowych (np. Albania, Węgry, Austria), ustawach antykorupcyjnych (np. Estonia, Słowenia), kodeksach postępowania administracyjnego (np. Albania, Finlandia, Niemcy), czy kodeksach etyki w administracji publicznej (np. Albania, Kanada). Zasadniczo można jednak wyróżnić kilka wiodących prawidłowości w zakresie podejścia ustawodawców do regulowania zjawiska nepotyzmu.

W wielu krajach funkcjonują, podobnie jak w Polsce, przepisy ,zabraniające bezpośredniego zwierzchnictwa rodziny lub krewnych w stosunkach służbowych oraz nakazujące zakończenie występowania takiej relacji, w przypadku jej powstania. Przykładem może być tu ustawa o służbie cywilnej i statusie pracownika służby cywilnej nr 158 z 2008 r. obowiązująca w Mołdawii. Podobne zakazy wprowadzone są na Węgrzech, Litwie, czy Estonii, gdzie istnienie tego typu relacji służbowych jest niedozwolone. Wprowadzane są także obowiązki informowania właściwych organów

o możliwości potencjalnego zaistnienia stosunku podległości służbowej przez osobę ubiegającą się o przyjęcie do służby cywilnej (np. słowacka ustawa nr 400/2009 o Służbie Cywilnej). Penalizacji podlegają także zachowania polegające na promowaniu, wpływaniu na awans lub postępowanie rekrutacyjne swoich krewnych przez funkcjonariuszy publicznych. Przykładem stosowania różnorodnych sankcji za takie postępowanie są Stany Zjednoczone, gdzie każdy stan posiada własne przepisy ograniczające nepotyzm. W zależności od stanu sankcja karna może mieć postać grzywny pieniężnej, ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności. Przykładowo zgodnie z Alabama Code §41-1-5 żaden funkcjonariusz lub pracownik departamentu, rady, biura, komitetu, komisji, przedsiębiorstwa, władzy stanowej lub innej agencji stanowej nie może mianować osoby z nim związanej aż do czwartego stopnia pokrewieństwa na jakiegokolwiek płatny urząd stanowy. Osoba spokrewniona z takim funkcjonariuszem posiadającym kompetencje do mianowania nie może zajmować żadnych stanowisk publicznych w organach stanowych w jakimkolwiek charakterze. Dodatkowo mianowanie takie jest uznawane za nieważne. Naruszenie tych przepisów zagrożone jest karą grzywny do 500 dolarów lub karze pozbawienia wolności do jednego roku, lub obu tym karom. Z kolei w Arizonie każdy członek władzy wykonawczej, legislacyjnej, ministerialnej czy sądowej, który wpływa na zatrudnienie osoby z nim związanej na stanowisko, na którym wynagrodzenie jest wypłacane ze środków publicznych popełnia wykroczenie zagrożone karą więzienia lub grzywny.

Są też państwa, gdzie brak jest sformułowanych wprost zakazów zatrudniania krewnych w urzędach państwowych. Jednocześnie formułowane są jednak ogólne wytyczne nakazujące uwzględnianie obiektywnych czynników (kompetencje, staż pracy, itp.) w ramach konkurencyjnego i bezstronnego postępowania rekrutacyjnego. Należy także zauważyć, iż w wielu porządkach prawnych normy mające na celu przeciwdziałanie nepotyzmowi wywodzone są z ogólnie stanowionych przepisów odnoszących się do postępowania w przypadkach wystąpienia konfliktów interesów, gdy dany urzędnik podejmując decyzję może wpływać na sytuację prawną lub ekonomiczną swoich krewnych (np. albańska ustawa nr 9367 z 2005 r. o zapobieganiu konfliktom interesów w sprawowaniu funkcji publicznych; duńska ustawa o administracji publicznej z 7 XII 2007 r., czy litewska ustawa o służbie publicznej).

Częstym rozwiązaniem jest także przeciwdziałanie nepotyzmowi za pośrednictwem tzw. „miękkiej regulacji”, obejmującej różnego rodzaju regulaminy zabraniające występowania konfliktów interesów oraz wprowadzanie kodeksów lub zasad etyki urzędniczej. W niektórych krajach powoływane są też odrębne organy, których zadaniem jest stanie na straży urzędniczych norm etycznych. Przykładem mogą tu być brytyjska Komisja ds. Standardów w Życiu Publicznym (Committee on Standards in Public Life), do której obowiązków należy monitoring urzędników państwowych pod względem etycznym oraz amerykańskie Biuro Etyki Rządowej (Office of Government Ethics (OGE)) powołane na mocy ustawy o etyce w administracji z 1978 r. (Ethics in Government Act), do którego zadań należy zapobieganie konfliktom interesów wśród urzędników państwowych oraz wprowadzanie standardów etycznych.

Podsumowując, ograniczanie występowania zjawiska nepotyzmu jest przedmiotem zainteresowania legislatorów w innych państwach. Podobnie jak w innych krajach zaproponowana ustawa nie stanowi całkowicie odrębnego aktu kompleksowo regulującego problematykę nepotyzmu. Jednakże wpisuje się w szeroko pojęty zakres regulacji antykorupcyjnych znajdujących się w różnych ustawach i stanowiąc rozszerzenie istniejących już norm prawnych. Zaproponowane w projekcie ustawy rozwiązania, zwłaszcza penalizacja zachowań polegających na wykorzystywaniu swojej pozycji służbowej do wywierania wpływu na konkurencyjny nabór na stanowiska w sektorze publicznym nie odbiegają od rozwiązań wprowadzanych w innych krajach. Na tle zagranicznych rozwiązań projekt natomiast wyróżnia położenie nacisku i niejako wymuszenie transparentności zatrudniania w sektorze publicznym.

Różnice pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Wejście w życie ustawy zgodnej z proponowanym brzmieniem wprowadzi do polskiego porządku prawnego regulację przewidującą powszechną jawność relacji rodzinnych w jednostkach sektora publicznego, a więc uregulowanie dotychczas polskiemu ustawodawstwu nieznaną. Ponadto, projektowane przepisy nałożą na osoby ubiegające się o zatrudnienie w sektorze publicznym obowiązek ujawnienia w procesie naboru informacji o pokrewieństwie z osobami zajmującymi stanowiska w danej jednostce sektora publicznego lub mające kluczowy wpływ na tę jednostkę. Karalne

staną się również zachowania prowadzące do zatrudniania w sektorze publicznym osób protegowanych, mimo braku lub niewystarczających kompetencji tych osób.

Opis szczegółowych rozwiązań projektu ustawy

Art. 1 wskazuje zakres przedmiotowy ustawy. Proponuje się, aby ustawa dotyczyła uregulowania kwestii ujawniania przez osoby zajmujące stanowiska w sektorze publicznym informacji o zatrudnieniu osób im bliskich w tych samych jednostkach sektora publicznego lub w jednostkach, na które te osoby mają kluczowy wpływ. Obecnie obowiązujące przepisy nie przewidują takiego rozwiązania, w związku z czym większość relacji rodzinnych w sektorze publicznym pozostaje ukryta i jest ujawniania jedynie w wyniku medialnych skandali. Obowiązek ujawniania tego typu relacji będzie sprzyjał transparentności w sektorze publicznym i wzmacniał społeczną kontrolę nad tym sektorem.

Ponadto, proponuje się, aby osoby ubiegające się o stanowisko w sektorze publicznym były obowiązane złożyć oświadczenie o występowaniu relacji rodzinnych z osobami, zajmującymi stanowisko w jednostce sektora publicznego, w której ta osoba ubiega się o zatrudnienie lub z osobami, które mają kluczowy wpływ na tę jednostkę. Taka regulacja ma sprzyjać eliminowaniu sytuacji, w których rzeczywista protekcja ma charakter ukryty, a osoby odpowiedzialne za zatrudnienie osoby bliskiej osobie pełniącej funkcję publiczną usprawiedliwiają się brakiem wiedzy o istniejących powiązaniach rodzinnych.

Przedmiotem ustawy objęto także sankcje karne za naruszenie obowiązków określonych w ustawie, a także za działania prowadzące do nieuczciwego zatrudniania protegowanych w sektorze publicznym.

Art. 2 zawiera wyjaśnienie pojęć używanych w tekście ustawy, a nie mających odpowiednika w dotychczasowym stanie prawnym.

Pierwszym z tych pojęć są jednostki sektora publicznego. Użycie tego pojęcia ma na celu jak najszersze zastosowanie obowiązków określonych w projektowanych przepisach. Warto zaznaczyć, że w polskim porządku prawnym istnieje pojęcie

„jednostek sektora finansów publicznych” (art. 9 ustawy o finansach publicznych). Pojęcie to nie wyczerpuje jednak wszystkich możliwych przejawów funkcjonowania aparatu państwowego lub podmiotów przez państwo kontrolowanych. Tym samym proponowane pojęcie „jednostek sektora publicznego” obejmuje nie tylko „jednostki sektora finansów publicznych”, ale także inne struktury, takie jak instytuty badawcze, Narodowy Bank Polski, przedsiębiorstwa państwowe, a także spółki prawa handlowego i spółdzielnie kontrolowane przez podmioty publiczne (w celu określenia charakteru tej kontroli posłużono się instytucją „decydującego wpływu” z ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów). Do tego katalogu zaliczono także Parlament Europejski – w celu objęcia kontrolą również zachowań polskich posłów do Parlamentu Europejskiego.

Mimo, iż pojęcie „sektor publiczny” nie jest pojęciem często używanym przez ustawodawcę, znajdujemy aktualnie przykłady wykorzystania tego sformułowania (np. ustawa o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego). Tym samym proponowane pojęcie „jednostek sektora publicznego” nie ma charakteru precedensowego i nawiązuje do siatki pojęciowej, stosowanej obecnie przez ustawodawcę.

Drugie z pojęć, „osoba zobowiązana”, zdefiniowane jest poprzez odesłanie do katalogu stanowisk zawartego w art. 3.

Trzecie z pojęć – kluczowy wpływ osoby zobowiązanej na jednostkę sektora publicznego – pozwala na objęcie zastosowaniem ustawy tych sytuacji, w których osoba bliska jest zatrudniania w jednostce sektora publicznego, w której co prawda jej krewny nie zajmuje żadnego stanowiska, ma jednak wpływ na decyzje podejmowane przez kierownika tej jednostki. Aby uniknąć używania spornych w nauce prawa oraz w praktyce pojęć „podległości” i „nadzoru”, projektodawcy zdecydowali się na zidentyfikowanie tej relacji poprzez wskazanie na udział danej osoby zobowiązanej w procedurze powołania lub odwołania kierownika danej jednostki sektora publicznego. Projektodawcy wyszli bowiem z założenia, że to możliwość wywierania wpływu na obsadę personalną kierownictwa danej jednostki sektora publicznego pozwala na wymuszenie określonych zachowań kierownika takiej jednostki, w tym zatrudnienia określonych osób w tej jednostce.

W pkt 4 art. 2 ustawy zaproponowano definicję osoby bliskiej. Krąg osób objętych tą definicją jest szeroki – jest to celowe zamierzenie projektodawców, którzy chcą objąć zastosowaniem przepisów ustawy jak najszersze grono osób, których zatrudnienie może budzić wątpliwości ze względu na powiązania rodzinne z osobą piastującą określoną funkcję. Oprócz odwołania się w projektowanej definicji do określonych rodzajów lub stopni pokrewieństwa i powinowactwa, wskazano także na pojęcie osób pozostających we wspólnym pożyciu. W intencji projektodawców pojęcie to ma mieć takie samo znaczenie jak użyte w art. 115 § 11 *in fine* Kodeksu karnego, dodatkowo wyjaśnione w orzecznictwie Sądu Najwyższego (zob. m.in. uchwała 7 sędziów SN z dnia 25 lutego 2016 r., I KZP 20/15).

Poprzez czwartą definicję (konkurencyjny nabór na stanowisko w jednostce sektora publicznego) projektodawcy zmierzają do określenia sytuacji, w której proces zatrudniania w sektorze publicznym wymaga wyższego standardu bezstronności (choćby z uwagi na interes innych kandydatów biorących udział w naborze), a co za tym idzie przejawy arbitralności i protekcji zasługują na szczególne potępienie oraz reakcję ustawodawcy (zob. poniżej omówienie przepisów karnych). Projektodawcy odsyłają w tym zakresie do przepisów prawa, dotyczących danego procesu naboru – przyjęto, że nabór pozwalający na uczestnictwo więcej niż jednego kandydata oraz wymagający podania ogłoszenia o naborze do publicznej wiadomości, jest naborem konkurencyjnym.

W art. 3 przedstawiono katalog stanowisk, których zajmowanie obliguje do ujawniania informacji o zatrudnieniu osób bliskich w jednostkach sektora publicznego, na zasadach wskazanych w ustawie. Katalog ten w wyczerpujący sposób wymienia kluczowe z punktu widzenia aparatu państwowego funkcje w sektorze publicznym.

Obowiązek składania oświadczeń o zatrudnieniu osób bliskich określony został w art. 4 projektowanej ustawy. Zgodnie z treścią ust. 1 osoba zobowiązana składa oświadczenie zawierające informację o zatrudnieniu osób bliskich w jednostce sektora publicznego, w której zajmuje stanowisko wskazane w art. 2, lub w jednostce sektora publicznego, na którą ma kluczowy wpływ. Dodatkowo przepis ten wskazuje na jakiej podstawie dochodzi do nawiązania zatrudnienia, wymieniając: umowę o pracę,

mianowanie, powołanie lub umowę cywilnoprawną. Ma to na celu uniemożliwienie obejścia przepisów ustawy, poprzez zatrudnianie osób bliskich na mocy umów cywilnoprawnych. Przepisy ustępów 2, 3 i 4 artykułu 4 precyzują przesłanki składania oświadczenia w przypadku kilku szczególnych kategorii osób zobowiązanych, tj. radnych gmin, radnych powiatów, radnych sejmików województw, posłów, senatorów, Marszałka i Wicemarszałków Sejmu i Senatu oraz posłów do Parlamentu Europejskiego.

Zamierzeniem projektodawców w przypadku radnych gmin, powiatów oraz sejmików jest ujawnienie skali zatrudniania osób bliskich w administracji samorządowej. Natomiast w przypadku parlamentarzystów obowiązek informowania o zatrudnieniu osób bliskich rozszerza się na osoby zatrudnione w biurach posłów i senatorów oraz w charakterze osobistych współpracowników, w przypadku posłów do Parlamentu Europejskiego. Ma to na celu zapewnienie transparentności wykorzystywania środków publicznych, którymi dysponują te osoby. Nadmienić należy, że podobne regulacje, choć zdecydowanie bardziej ostre obowiązują w Niemczech, gdzie na podstawie ustawy o deputowanych (Abgeordnetengesetz) niedopuszczalne jest wypłacanie wynagrodzeń współpracownikom, którzy są spokrewnieni lub spowinowaceni z członkiem Bundestagu lub byli bądź pozostają z nim w związku małżeńskim.

Art 4 ust. 5 określa jaki zakres informacji powinien zostać zawarty w oświadczeniu. Obejmuje on imię i nazwisko osoby bliskiej oraz stanowisko, na którym w danej jednostce sektora publicznego została zatrudniona ta osoba bliska. Z uwagi na interes społeczny i potrzebę transparentności w sferze zatrudnienia w aparacie państwowym, w opinii projektodawców podanie takich danych do publicznej wiadomości będzie proporcjonalnym ograniczeniem prawa do ochrony prywatności i danych osobowych. Osoba zobowiązana może także fakultatywnie dodać informację o stopniu pokrewieństwa, powinowactwa lub rodzaju relacji łączącej ją z osobą bliską (co pozwala w niektórych przypadkach na doprecyzowanie, że osoba bliska, której dotyczy złożone oświadczenie, nie pozostaje w bliskich relacjach z osobą zobowiązaną).

W art. 4. ust 7-12 wskazano podmioty, którym osoby zobowiązane składać będą oświadczenia. Ustawa przewiduje, że oświadczenia będą składane Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego, właściwym miejscowo wojewodom, Marszałkowi

Sejmu lub Senatu oraz Prezesowi Rady Ministrów, w zależności od stanowiska zajmowanego przez osobę zobowiązaną.

Termin na złożenie oświadczenia został określony na 30 dni od złożenia ślubowania, powołania na stanowisko lub od dnia nawiązania zatrudnienia przez osobę zobowiązaną lub osobę bliską, co daje osobie zobowiązanej wystarczającą ilość czasu na zapoznanie się z obowiązkami nałożonymi przez ustawę oraz ich wykonanie.

Projektodawcy obowiązek określenia wzoru oświadczenia pozostawili w gestii Prezesa Rady Ministrów, który mając na względzie zapewnienie przekazania społeczeństwu informacji określonych w ustawie będzie zobowiązany do wydania stosownego rozporządzenia.

Kwestie kontroli wykonywania obowiązków przewidzianych w ustawie, w tym kontroli prawdziwości oświadczeń, zdaniem projektodawców powinny zostać dodane do kompetencji Centralnego Biura Antykorupcyjnego (CBA). Jest to instytucja specjalnie powołana do walki z korupcją w Polsce. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że do kompetencji tej instytucji należy kontrola prawidłowości i prawdziwości oświadczeń majątkowych lub oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej osób pełniących funkcje publiczne (art. 2 ust. 1 pkt. 5 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym), zatem kontrola oświadczeń o zatrudnieniu osób bliskich będzie mogła być dokonywana w ramach już obowiązujących kompetencji kontrolnych. Nie będzie to też rodzić konieczności poniesienia dodatkowych kosztów finansowych i będzie korzystne z punktu widzenia wydatkowania środków publicznych. Kontrola będzie odbywać się w trybie i na zasadach określonych w rozdziale 4 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, regulującym sposób przeprowadzania czynności kontrolnych przez funkcjonariuszy CBA.

W art. 5 ustawy określono sposób przekazania oświadczeń o zatrudnieniu osób bliskich do informacji publicznej. Projekt przewiduje, że oświadczenia publikowane będą na stronach internetowych lub na stronach Biuletynu Informacji Publicznej właściwych jednostek sektora publicznego. Wykorzystanie istniejącej infrastruktury informatycznej oraz oficjalnego kanału przekazywania informacji obywatelom o funkcjonowaniu poszczególnych jednostek sektora publicznego, jakim jest Biuletyn

Informacji Publicznej, w opinii projektodawców w optymalny sposób pozwoli zrealizować zakładany cel ustawy. Należy zauważyć, że w Biuletynach Informacji Publicznej są już publikowane oświadczenia majątkowe, tym samym publikacja oświadczeń o zatrudnieniu osób bliskich nie doprowadzi do poniesienia dodatkowych kosztów finansowych przez jednostki sektora publicznego.

W art. 5 ust. 4 projektu przewidziano fakultatywną możliwość wyłączenia obowiązku upubliczniania oświadczeń w odniesieniu do niektórych stanowisk w Siłach Zbrojnych, Policji, Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej, ABW, AW, CBA, SKW, SWW. Prezes Rady Ministrów mając na względzie konieczność ochrony danych osobowych funkcjonariuszy lub żołnierzy, których ujawnienie mogłoby powodować zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa będzie mógł w drodze rozporządzenia wyłączyć przedmiotowy obowiązek dla wyżej wspomnianych kategorii stanowisk.

Projektodawcy uważają, że przeciwdziałanie nepotyzmowi i kumoterstwu poprzez wymuszenie transparentności w zatrudnianiu w sferze publicznej wymaga interwencji ustawodawcy także w proces naboru nowych pracowników. Propozycja w tym zakresie została uregulowana w art. 6 projektu ustawy, który nakłada na osoby ubiegające się o zatrudnienie obowiązek składania kierownikom jednostek sektora publicznego oświadczenia o pozostawaniu z osobą zobowiązaną zajmującą stanowisko w danej jednostce sektora publicznego lub z osobą, która ma kluczowy wpływ na tę jednostkę sektora publicznego w relacji wskazanej w art. 2 pkt 4 lub o nieistnieniu takich okoliczności. Określenie wzoru ww. oświadczenia w drodze rozporządzenia zostało powierzone Prezesowi Rady Ministrów, jako organowi nadzorującemu jednostki sektora publicznego. Wydając stosowne rozporządzenie Prezes Rady Ministrów powinien uwzględnić odrębności w procesie naboru na poszczególne stanowiska wynikające z przepisów odrębnych.

Ponadto składanie oświadczeń przez osoby ubiegające się o zatrudnienie w określonych jednostkach sektora publicznego zostało poddane rygorowi odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy co do pozostawania z osobą zobowiązaną zajmującą stanowisko w danej jednostce sektora publicznego w relacji wskazanej w art. 2 pkt 4 lub o nieistnieniu

takich okoliczności skutkować będzie odpowiedzialnością karną na podstawie art. 233 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny. Wypełnienie znamion wskazanego czynu zabronionego będzie zagrożone karą pozbawienia wolności do lat 3.

W celu efektywnego wykonywania obowiązku wskazanego w art. 6 ust. 1 dodatkowo w art. 6 ust. 3 wprowadzono normę zobowiązującą do zamieszczania informacji o konieczności złożenia wyżej opisanych oświadczeń w ogłoszeniach o naborze, aby już na etapie zapoznawania się z danym ogłoszeniem o naborze kandydat miał świadomość konieczności ujawnienia więzów pokrewieństwa lub powinowactwa między nim a osobami zobowiązanymi pracującymi w danej jednostce sektora publicznego. Oczywiście wystąpienie relacji wskazanych w ustawie w zamierzeniu projektodawców nie powinno i nie może stanowić negatywnej przesłanki w ocenie danego kandydata, ani tym bardziej powodować jego wykluczenia z procesu rekrutacyjnego. Postępowanie rekrutacyjne powinno być prowadzone na zasadach konkurencyjnych, w oparciu o obiektywną ocenę kompetencji kandydatów. Jednocześnie projektodawcy są świadomi, że przepis ten może wywoływać dodatkowy efekt odstrasżający przed nadużywaniem relacji rodzinnych w ramach ubiegania się o zatrudnienie.

W art. 7 proponuje się wprowadzić penalizację sytuacji, w której osoba obowiązana do złożenia oświadczenia o zatrudnianiu osób bliskich w jednostce, w której zajmuje stanowisko określone w ustawie lub w jednostce, na którą ma kluczowy wpływ, nie składa tego oświadczenia lub podaje w nim nieprawdę. Wypełnienie znamion projektowanego czynu zabronionego będzie zagrożone karą pozbawienia wolności do lat 3. Takiej samej karze będzie podlegała osoba, która będzie uniemożliwiała lub utrudniała upublicznienie oświadczenia (np. poprzez nieprzekazanie go kierownikowi jednostki sektora publicznego lub zaniechanie publikacji oświadczenia na stronie internetowej). Mając na względzie, że w indywidualnym przypadku zachowania objęte projektowaną regulacją może przybrać postać czynu tylko nieznacznie karygodnego proponuje się wprowadzenie w tym zakresie wypadku mniejszej wagi. W wypadku mniejszej wagi, sprawca czynu określonego w art. 6 podlega karze grzywny. W wyjątkowych sytuacjach – np. jeśli obowiązany jedynie spóźnił się z wykonaniem

obowiązków, jednak nie zmierzał do ich niewykonania, będzie możliwe nadzwyczajne złagodzenie kary, a nawet odstąpienie od jej wymierzenia.

W art. 8 ust. 1 proponuje się wprowadzić odpowiedzialność karną osób, które wykorzystują swoje wpływy w instytucji państwowej, samorządowej lub jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi i doprowadzają do zatrudnienia wskazanej przez siebie osoby biorącej udział w konkurencyjnym naborze na stanowisko w danej instytucji lub jednostce organizacyjnej. Proponowana regulacja wynika z konieczności zapobieżenia wykorzystywaniu posiadanej pozycji lub koneksji i doprowadzania w ten sposób do zatrudnienia osób bliskich lub protegowanych w tych przypadkach, gdy osoby te biorą udział w konkurencyjnym naborze na dane stanowisko. Czyn zabroniony w projektowanym przepisie ujęty został jedynie w postaci podstawowej (zasadniczej). Projektodawca nie przewiduje wyodrębnienia, ani postaci uprzywilejowywanej, ani kwalifikowanej przestępstwa, o którym mowa w art. 8 ust. 1. Wypełnienie znamion projektowanego czynu zabronionego będzie zagrożone karą grzywny, ograniczenia wolności albo karą pozbawienia wolności do lat 3. Z uwagi na wysoką społeczną szkodliwość tego rodzaju praktyk oraz dotychczasowy brak penalizacji tego rodzaju zachowań, zastosowanie wyżej opisanych środków uznać należy za proporcjonalne. Sankcja karna, poprzez swoją funkcję prewencji ogólnej oraz odstraszący charakter, daje dużą szansę na wyrugowanie tego rodzaju zjawisk z sektora publicznego.

Tożsama sankcja karna została przewidziana w art. 8 ust. 2 w stosunku do osób odpowiedzialnych za przeprowadzenie konkurencyjnego naboru na stanowisko jednostce sektora publicznego, które doprowadzają do zatrudnienia w ramach konkurencyjnego naboru osoby im bliskiej w rozumieniu ustawy lub osoby wskazanej przez sprawcę przestępstwa stypizowanego w art. 8 ust. 1, mimo że osoba ta spełnia wymagań przewidzianych dla tego stanowiska lub spełnia te wymagania w stopniu niższym niż inna osoba uczestnicząca w naborze na to stanowisko. Projektowana regulacja ma tym samym zapobiec nagannemu zjawisku organizowania „ustawionych” naborów na stanowiska w sektorze publicznym.

W ocenie projektodawców celów, których realizacji służą art. 8 ust. 1 i 2, nie można osiągnąć za pomocą innej metody prawodawczej niż sankcja karna. Inny możliwy

rodzaj odpowiedzialności (np. odpowiedzialność dyscyplinarna) ma bardzo ograniczony zakres oddziaływania i nie jest dostatecznie odstraszający w stosunku do osób, które np. nie wiążą swojej przyszłości w dłuższej perspektywie ze służbą publiczną. Poza tym, w odbiorze społecznym, wszelkie sankcje o charakterze dyscyplinarnym, jako wewnętrzne i wymierzane przez organy urzędnicze, nie dają gwarancji należytego ukarania osób naruszających prawo.

Art. 9 projektu ustawy wprowadza stosowne zmiany do ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. Nr 104 poz. 708, tj. Dz.U. z 2014 r. poz. 1411) związane z poszerzeniem kompetencji Centralnego Biura Antykorupcyjnego o kontrolę wykonywania obowiązku składania oświadczeń o zatrudnianiu osób bliskich oraz wykrywanie i ściganie sprawców przestępstw wskazanych w ustawie.

W przepisach końcowych (art. 9) projektu wskazany został standardowy, 14 dniowy termin wejścia w życie ustawy, a także termin na złożenie pierwszego oświadczenia. W opinii projektodawców miesięczny termin będzie wystarczający do zapoznania się z normami określonymi w ustawie przez osoby zobowiązane.

Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe

Projektodawcy szacują, że obowiązek składania oświadczeń obejmie potencjalnie nie mniej niż ok. 100 tys. osób zajmujących stanowiska w jednostkach sektora publicznego. Uwzględniono w tym szacunku m.in. radnych gmin, powiatów, sejmików województw (46 797 osób), wójtów, burmistrzów, prezydentów miast łącznie z zastępcami (ok. 7425 osób), członków zarządu powiatów, skarbników powiatów, sekretarzy powiatów i kierowników powiatowych jednostek organizacyjnych (ok. 8500 osób), skarbników gmin, sekretarzy gmin i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (ok. kilkadziesiąt tysięcy osób), kierowników terenowych organów administracji zespolonej i niezespolonej (ok. 1000 osób), komendantów terenowych i specjalistycznych służb i ich zastępców (ok. 2800 osób), rektorów lub kierowników podstawowej jednostki organizacyjnej uczelni publicznej oraz ich zastępców (ok. 2900 osób), prokuratora krajowego, zastępców Prokuratora Generalnego, prokuratorów

regionalnych i ich zastępców, prokuratorów okręgowych i ich zastępców, prokuratorów rejonowych i ich zastępców (ok. 6200 osób).

Jednocześnie zakłada się, że przepisy zobowiązujące do składania oświadczeń o zatrudnieniu osób bliskich obejmą nie więcej niż 750 tys. osób zajmujących stanowiska w jednostkach sektora publicznego. Zakres podmiotowy osób objętych przepisami projektowanej ustawy jest bowiem węższy niż określony w założeniach projektu ustawy o niektórych sposobach unikania konfliktu interesów przygotowanych przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych, w którym zakres osób objętych ww. ustawą oszacowano na ok 750 tys. osób¹⁴. Jednocześnie nie ma możliwości określenia dokładnej, a nawet przybliżonej liczby osób objętych wskazanymi obowiązkami – z uwagi na dużą zmienność w tym obszarze (np. przemiany w spółkach Skarbu Państwa, administracji publicznej, spółkach komunalnych etc.).

Należy zauważyć, że celem ustawy jest ujawnienie powiązań o charakterze rodzinnym w szeroko rozumianym sektorze publicznym. W przypadku nie wystąpienia powiązań określonych w ustawie na danej osobie zobowiązanej nie będzie ciążył obowiązek złożenia oświadczenia, stąd brak jest możliwości oszacowania przybliżonej liczby oświadczeń, jakie zostaną złożone.

Ustawa wprowadzi jedynie dodatkowy obowiązek służbowy, który będzie musiał zostać wykonany tylko w przypadku, gdy zaistnieje okoliczność, o której mowa w ustawie. Potencjalne koszty obejmować mogą jedynie koszty obiegu dokumentów, ich publikacji i kontroli prawdziwości oświadczeń.

Ponadto należy przyjąć, że w trakcie praktyki stosowania ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne jak również przepisów zobowiązujących do składania oświadczeń majątkowych niektóre jednostki sektora finansów publicznych wypracowały mechanizmy przyjmowania oraz przechowywania oświadczeń składanych na podstawie wskazanych wyżej regulacji. Należy oczekiwać, że w takich jednostkach koszty objęcia obowiązkiem składania

¹⁴ zob. Założenia projektu ustawy o niektórych sposobach unikania konfliktu interesów, Projekt procedowany zgodnie z Programem Prac Legislacyjnych Rady Ministrów, numer nr 48 Projekty założeń,

oświadczeń o zatrudnianiu osób bliskich (o ile takowe będą składane) będą minimalne lub żadne.

Nie zakłada się wywołania przez projektowaną ustawę dodatkowych skutków finansowych, w tym również dla budżetu państwa, uznając, że dokonywane zmiany, głównie organizacyjno-funkcjonalne, będą realizowane w ramach dotychczasowych środków pozostających w dyspozycji właściwych organów i innych jednostek organizacyjnych, w tym CBA i przeznaczonych na kontrolę oświadczeń majątkowych składanych na podstawie odrębnych przepisów.

Wejście w życie ustawy nie spowoduje także skutków finansowych dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Projekt ustawy ma na celu wywołanie pozytywnych skutków społeczno-gospodarczych stwarzając możliwości do zwiększenia zaufania obywateli do instytucji państwowych, poprzez wprowadzenie większej transparentności w funkcjonowaniu instytucji publicznych. Informacje o zatrudnianiu osób bliskich w administracji publicznej przyczynią się do poznania skali zjawiska nepotyzmu poprzez ujawnienie istniejących powiązań rodzinnych.

Zgodność z prawem Unii Europejskiej

Materia regulowana ustawą nie wchodzi w zakres regulowany przez prawo Unii Europejskiej.

Obowiązek notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w przepisach dotyczących sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych

Projektowana ustawa nie podlega notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w przepisach dotyczących sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych.

Warszawa, 30 listopada 2018 r.

BAS-WAPM-2789/18
TRYB PILNY

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia

w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o przejrzystości w zakresie zatrudniania osób bliskich w jednostkach sektora publicznego oraz o przeciwdziałaniu protekcji w naborze na stanowiska w jednostce sektora publicznego (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Robert Mordak)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2012 r. poz. 32, ze zmianami) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Projekt określa: zasady ujawniania przez osoby zajmujące określone stanowiska w jednostkach sektora publicznego informacji o zatrudnieniu osób bliskich w tych jednostkach sektora publicznego lub w jednostkach sektora publicznego, na które osoby zajmujące te stanowiska mają kluczowy wpływ; obowiązek składania oświadczeń przez osoby, które uczestniczą w naborze na stanowisko w jednostkach sektora publicznego, dotyczących istnienia określonych w ustawie relacji z osobami zajmującymi określone stanowiska w jednostkach sektora publicznego. Projekt zawiera definicje ustawowe, określając m.in. podmioty będące – w rozumieniu proponowanej ustawy – jednostkami sektora publicznego (art. 2 projektu). Projekt wskazuje stanowiska, których zajmowanie rodzi obowiązek złożenia oświadczenia zawierającego informacje o zatrudnieniu osób bliskich w jednostce sektora publicznego (art. 3 projektu). Oświadczenie będzie zawierało imię i nazwisko osoby bliskiej oraz stanowisko, na którym zatrudniona jest osoba bliska w danej jednostce sektora publicznego (art. 4 ust. 5 projektu). Oświadczenia o zatrudnieniu osób bliskich będą jawne i będą publikowane na stronie internetowej prowadzonej dla danej

jednostki sektora publicznego lub na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej tej jednostki (art. 5 projektu).

Projekt zawiera przepisy karne odnoszące się do naruszenia przepisów proponowanej ustawy.

Projekt przewiduje zmianę ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 2104). Proponowana ustawa dodaje do katalogu przestępstw, w odniesieniu do których CBA podejmuje działania rozpoznawcze, zapobiegawcze i wykrywcze, przestępstwa przeciwko przejrzystości zatrudniania w jednostkach sektora publicznego (dodanie litery g w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o CBA).

Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem

Odnosząc się do treści projektu ustawy należy uwzględnić następujące przepisy prawa UE:

- art. 16 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE), przyznający każdej osobie prawo do ochrony danych osobowych jej dotyczących. Przepis ten ustanawia zasadę prawa UE ochrony danych osobowych, mającą ogólne zastosowanie, czyli dotyczącą przetwarzania danych w sektorze prywatnym i publicznym. Artykuł 16 ust. 1 TfUE wskazuje na potrzebę ochrony danych osobowych nie tylko w odniesieniu do przetwarzania ich przez instytucje UE, ale również w odniesieniu do przetwarzania ich przez państwa członkowskie. Art. 16 ust. 1 TfUE ma status normy bezpośrednio skutecznej, stając się podstawą uprawnień osób fizycznych w zakresie ochrony ich danych osobowych¹.

- art. 8 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (dalej: KPPUE), przyznający każdej osobie prawo do ochrony danych osobowych jej dotyczących. Dane te muszą być przetwarzane rzetelnie w określonych celach i za zgodą osoby zainteresowanej lub na innej uzasadnionej podstawie przewidzianej ustawą (art. 8 ust. 2 KPPUE).

- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 4.5.2016, s. 1 oraz L 127 z 23.5.2018, s. 2; dalej: rozporządzenie 2016/679). Rozporządzenie to ma zastosowanie do przetwarzania danych osobowych w sposób całkowicie lub częściowo zautomatyzowany oraz do przetwarzania w sposób inny niż zautomatyzowany

¹ J. Sobczak, Komentarz do art. 16 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [w:] D. Miąsik (red.), N. Półtorak (red.), A. Wróbel (red.), Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I (art. 1-89), Wolters Kluwer 2012, LEX.

danych osobowych stanowiących część zbioru danych lub mających stanowić część zbioru danych (art. 2 ust. 1 rozporządzenia 2016/679).

Rozporządzenie jest bezpośrednio stosowane w państwach członkowskich.

3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

3.1. Projekt ustanawia obowiązek składania przez osoby zajmujące określone stanowiska w jednostkach sektora publicznego oświadczeń zawierających informacje o zatrudnieniu osób bliskich na podstawie umowy o pracę, mianowania, powołania lub umowy cywilnoprawnej w jednostce sektora publicznego, w której osoba zobowiązana zajmuje stanowisko. Oświadczenia mają być jawne oraz publikowane na stronie internetowej prowadzonej dla danej jednostki sektora publicznego lub na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej tej jednostki (art. 4 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 – 3 projektu). Ponadto projekt zobowiązuje osoby ubiegające się o zatrudnienie w jednostce sektora publicznego na podstawie umowy o pracę, mianowania, powołania lub umowy cywilnoprawnej do złożenia kierownikowi tej jednostki oświadczenia o pozostawaniu z osobą zajmującą wskazane w ustawie stanowisko w danej jednostce sektora publicznego lub z osobą, która ma kluczowy wpływ na tę jednostkę sektora publicznego w relacji wskazanej w art. 2 pkt 4 projektu ustawy (osoba bliska) lub o nieistnieniu takich okoliczności (art. 6 ust. 1 i 2 projektu). Projekt zawiera listę stanowisk oraz jednostek sektora publicznego, w odniesieniu do których aktualizują się obowiązki składania oświadczeń i ich publikacji. Oświadczenie o zatrudnieniu osób bliskich w określonej jednostce sektora publicznego będzie zawierało imię i nazwisko osoby bliskiej oraz stanowisko, na którym zatrudniona jest osoba bliska w danej jednostce sektora publicznego.

Projekt zakłada więc przetwarzanie danych osobowych w rozumieniu rozporządzenia 2016/679 i rozszerza – w stosunku do obecnego stanu prawnego – zakres przetwarzanych danych oraz krąg osób fizycznych, których dane osobowe będą przetwarzane.

Należy ocenić, czy proponowana regulacja nie narusza przepisów prawa UE, a w szczególności rozporządzenia 2016/679, w zakresie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych.

Prawo do ochrony danych osobowych należy do katalogu podstawowych uprawnień gwarantowanych przez prawo UE, co znajduje wyraz przede wszystkim w art. 16 TfUE, a także w art. 8 KPPUE. Należy przy tym podkreślić, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) ograniczenia tego rodzaju uprawnień nie powinny być interpretowane w sposób rozszerzający. W szczególności, przepisy rozporządzenia 2016/679 w zakresie, w jakim regulują przetwarzanie danych osobowych mogących naruszyć podstawowe wolności, a w szczególności prawo

do życia prywatnego, muszą być interpretowane w świetle praw podstawowych, które – zgodnie z utrwalonym orzecnictwem – stanowią integralną część ogólnych zasad prawa UE. Poszanowanie tych zasad zapewnia TSUE².

Szczegółowe regulacje dotyczące ochrony prawa do prywatności w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych zostały zawarte w rozporządzeniu 2016/679. Biorąc pod uwagę przedmiot regulacji tego rozporządzenia, należy uznać, że brak jest – w odniesieniu do projektu ustawy – podstaw do skorzystania z określonych w art. 2 rozporządzenia wyłączeń jego stosowania. W szczególności nie zachodzi przesłanka działalności nieobjętej zakresem prawa Unii (art. 2 ust. 2 lit. a rozporządzenia 2016/679), ponieważ kwestie dostępu do zatrudnienia, w tym swobodnego przepływu pracowników są regulowane prawem UE.

Dokonując analizy projektu w świetle przepisów rozporządzenia 2016/679, należy też mieć na uwadze, że – niezależnie od regulacji zawartych w projekcie – w zakresie reżimu ochrony danych osobowych rozporządzenie unijne jest bezpośrednio stosowane w państwach członkowskich UE. Ponadto w zakresie ochrony danych osobowych obowiązuje ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. poz. 1000 oraz poz. 1669), która – zgodnie z przypisem 1 do tej ustawy – służy stosowaniu rozporządzenia 2016/679.

Analizując zgodność projektu z rozporządzeniem należy ocenić proponowane regulacje w odniesieniu do unijnych zasad przetwarzania danych osobowych. Dane osobowe muszą być przetwarzane zgodnie z prawem, rzetelnie i w sposób przejrzysty dla osoby, której dane dotyczą (art. 5 ust. 1 lit. a rozporządzenia 2016/679), muszą być zbierane w konkretnych, wyraźnych i prawnie uzasadnionych celach i nieprzetwarzane dalej w sposób niezgodny z tymi celami („ograniczenie celu”, art. 5 ust. 1 lit. b), a także adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane („minimalizacja danych”, art. 5 ust. 1 lit. c). Przetwarzanie jest zgodne z prawem wyłącznie, gdy spełniony jest co najmniej jeden z warunków określonych w art. 6 rozporządzenia 2016/679. Spośród wymienionych tam sytuacji, w których dane osobowe mogą być przetwarzane, w przypadku analizowanego projektu najbliższym zakładanym celem regulacji jest ta określona w art. 6 ust. 1 lit. e: konieczność przetwarzania danych dla realizacji zadania wykonywanego w interesie publicznym. Należy przy tym podkreślić, że w ocenie TSUE³ pojęcie konieczności, które służy precyzyjnemu wyodrębnieniu sytuacji, w których przetwarzanie danych osobowych jest dozwolone, nie może

² Wyrok TSUE w sprawach połączonych C-465/00, C-138/01 oraz C-139/01, ECLI:EU:C:2003:294, pkt 68; wyrok TSUE w sprawach połączonych C-468/10 i C-469/10, ECLI:EU:C:2011:777, pkt 40.

³ Ocena ta została sformułowana przez TSUE w odniesieniu do analogicznej regulacji zawartej w dyrektywie 95/46/WE, która została uchylona i zastąpiona rozporządzeniem 2016/679.

mieć różnego zakresu w poszczególnych państwach członkowskich. Będzie to zatem autonomiczne pojęcie prawa unijnego, którego wykładnia powinna w pełni odpowiadać celowi rozporządzenia 2016/679 sformułowanemu w jego art. 1 ust. 2⁴.

Wydaje się, że zaproponowane w projekcie ograniczenie ochrony danych osobowych, polegające na publikowaniu faktu zatrudnienia osób bliskich osobie zobowiązanej mieści się w tym, co można uznać za konieczne do osiągnięcia celu zamierzonego przez projekt, a więc do ograniczenia zjawiska nepotyzmu w życiu publicznym.

Zgodnie z art. 6 ust. 3 rozporządzenia 2016/679, podstawa przetwarzania musi być określona w prawie Unii (lit. a) lub w prawie państwa członkowskiego, któremu podlega administrator (lit. b). W przypadku proponowanej regulacji zastosowanie ma art. 6 ust. 3 lit. b rozporządzenia 2016/679.

3.2. Analizując katalog stanowisk (wskazany w art. 3 projektu), do zajmowania których odnosi się obowiązek składania oświadczenia o zatrudnieniu osób bliskich w jednostce sektora publicznego i publikowania oświadczenia oraz katalog jednostek sektora publicznego (art. 2 projektu), omówić należy obowiązek nałożony na posłów do Parlamentu Europejskiego. Zgodnie z art. 3 pkt 44 w związku art. 4 ust. 1 i 4 projektu obowiązek złożenia oświadczenia zawierającego informacje o zatrudnieniu osób bliskich w danej jednostce sektora publicznego (w Parlamencie Europejskim – art. 2 pkt 1 lit. f projektu) jako osobistych współpracowników, w rozumieniu przepisów prawa UE, ciąży na posłach do PE. Zgodnie z art. 4 ust. 7 projektu posłowie do PE składają oświadczenie Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego. Nałożenie na posła do PE obowiązku złożenia oświadczenia, o którym mowa w projekcie ustawy nie jest sprzeczne z prawem UE⁵. Wątpliwości z punktu widzenia regulacji unijnych budzi jednak możliwość wykonania obowiązku publikacji tego oświadczenia. Zgodnie z art. 5 ust. 2 i 3 projektu osoba zobowiązana przekazuje kopię oświadczenia kierownikowi (dyrektorowi generalnemu) jednostki sektora publicznego (tu – Parlamentu Europejskiego), w której stanowisko zajmuje osoba zobowiązana, w celu jego publikacji na stronie internetowej prowadzonej dla danej jednostki sektora

⁴ Wyrok TSUE w sprawie C-524/06, ECLI:EU:C:2008:724, pkt 52 – w odniesieniu do postanowień dyrektywy 95/46/WE analogicznych do postanowień rozporządzeniem 2016/679.

⁵ Można tu przez analogię przywołać, istniejący już w prawie polskim, obowiązek złożenia oświadczenia, dotyczącego pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z tymi organami w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r., "oświadczenia lustracyjnego" (art. 7 ust. 1 w związku z art. 4 pkt 2 i art. 8 ustawy dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów; Dz. U. z 2017 r. poz. 2186, ze zmianami).

publicznego lub na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej tej jednostki. Kierownik (dyrektor generalny) danej jednostki sektora publicznego publikuje oświadczenie niezwłocznie po jego otrzymaniu od osoby zobowiązanej, nie później jednak niż w ciągu 14 dni.

Wskazane wyżej przepisy art. 3 pkt 44 w związku z art. 2 pkt 1 lit. f oraz 4 ust. 1, 4 i 7 i art. 5 ust. 2 i 3 projektu budzą wątpliwości z punktu widzenia zgodności z prawem UE. Po pierwsze nie jest jasne, kto w odniesieniu do pisma do Parlamentu Europejskiego byłby „kierownikiem (dyrektorem generalnym)” jednostki sektora publicznego. Po drugie przepis prawa krajowego nie może nałożyć na instytucję UE ani jej organ wewnętrzny obowiązku przyjmowania i publikowania oświadczeń, o których mowa w projekcie.

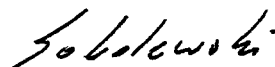
4. Konkluzja

Przedmiot projektu ustawy o przejrzystości w zakresie zatrudniania osób bliskich w jednostkach sektora publicznego oraz o przeciwdziałaniu protekcji w naborze na stanowiska w jednostce sektora publicznego jest objęty prawem Unii Europejskiej.

W zakresie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych projekt nie jest sprzeczny z prawem UE.

Projekt budzi wątpliwości co do zgodności z prawem UE w zakresie art. 3 pkt 44 w związku z art. 2 pkt 1 lit. f oraz 4 ust. 1, 4 i 7 i art. 5 ust. 2 i 3 projektu.

Akceptował:
Wicedyrektor
Biura Analiz Sejmowych



Przemysław Sobolewski

Warszawa, 30 listopada 2018 r.

BAS-WAPM-2790/18
TRYB PILNY

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia

w sprawie stwierdzenia – w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu – czy poselski projekt ustawy o przejrzystości w zakresie zatrudniania osób bliskich w jednostkach sektora publicznego oraz o przeciwdziałaniu protekcji w naborze na stanowiska w jednostce sektora publicznego (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Robert Mordak) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej

Projekt określa: zasady ujawniania przez osoby zajmujące określone stanowiska w jednostkach sektora publicznego informacji o zatrudnieniu osób bliskich w tych jednostkach sektora publicznego lub w jednostkach sektora publicznego, na które osoby zajmujące te stanowiska mają kluczowy wpływ; obowiązek składania oświadczeń przez osoby, które uczestniczą w naborze na stanowisko w jednostkach sektora publicznego, dotyczących istnienia określonych w ustawie relacji z osobami zajmującymi określone stanowiska w jednostkach sektora publicznego. Projekt zawiera definicje ustawowe, określając m.in. podmioty będące – w rozumieniu proponowanej ustawy – jednostkami sektora publicznego (art. 2 projektu). Projekt wskazuje stanowiska, których zajmowanie rodzi obowiązek złożenia oświadczenia zawierającego informacje o zatrudnieniu osób bliskich w jednostce sektora publicznego (art. 3 projektu). Oświadczenie będzie zawierało imię i nazwisko osoby bliskiej oraz stanowisko, na którym zatrudniona jest osoba bliska w danej jednostce sektora publicznego (art. 4 ust. 5 projektu). Oświadczenia o zatrudnieniu osób bliskich będą jawne i będą publikowane na stronie internetowej prowadzonej dla danej jednostki sektora publicznego lub na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej tej jednostki (art. 5 projektu). Projekt zawiera przepisy karne odnoszące się do naruszenia przepisów proponowanej ustawy. Projekt przewiduje zmianę ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 2104).


Proponowana ustawa dodaje do katalogu przestępstw, w odniesieniu do których CBA podejmuje działania rozpoznawcze, zapobiegawcze i wykrywcze, przestępstwa przeciwko przejrzystości zatrudniania w jednostkach sektora publicznego (dodanie litery g w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o CBA).

Przedmiot projektu ustawy o przejrzystości w zakresie zatrudniania osób bliskich w jednostkach sektora publicznego oraz o przeciwdziałaniu protekcji w naborze na stanowiska w jednostce sektora publicznego jest objęty prawem Unii Europejskiej. W zakresie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych projekt nie jest sprzeczny z prawem UE.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa UE.

Projekt ustawy o przejrzystości w zakresie zatrudniania osób bliskich w jednostkach sektora publicznego oraz o przeciwdziałaniu protekcji w naborze na stanowiska w jednostce sektora publicznego **nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej.**

Akceptował:
Wicedyrektor
Biura Analiz Sejmowych



Przemysław Sobolewski



PREZES
NACZELNEJ RADY LEKARSKIEJ
prof. dr hab. med. Andrzej Matyja

NRL/ZRP/MBK/9661 *uo* 12019

Warszawa, dnia 11.01.2019 r.

SEKRETARIAT Z-OJ SZEFA KS

.....

Data wpisu **21.01.2019**

Pan

Adam Podgórski

Zastępca Szefa

Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w związku z pismem z dnia 3 grudnia 2018 r., znak: GMS-WP-173-325/18, w sprawie poselskiego projektem ustawy o przejrzystości w zakresie zatrudniania osób bliskich w jednostkach sektora publicznego oraz o przeciwdziałaniu protekcji w naborze na stanowiska w jednostkach sektora publicznego, przesyłam w załączeniu stanowisko Nr 3/19/P-VIII Prezydium Naczelnej Rady Lekarskiej z dnia 11 stycznia 2019 r.

PREZES
Naczelnej Rady Lekarskiej
prof. dr hab. med. Andrzej Matyja

STANOWISKO Nr 3/19/P-VIII
PREZYDIUM NACZELNEJ RADY LEKARSKIEJ
z dnia 23 listopada 2018 r.

**w sprawie poselskiego projektu ustawy o przejrzystości w zakresie
zatrudniania osób bliskich w jednostkach sektora publicznego oraz
o przeciwdziałaniu protekcji w naborze na stanowiska w jednostkach sektora
publicznego**

Prezydium Naczelnej Rady Lekarskiej, po zapoznaniu się z poselskim projektem ustawy o przejrzystości w zakresie zatrudniania osób bliskich w jednostkach sektora publicznego oraz o przeciwdziałaniu protekcji w naborze na stanowiska w jednostkach sektora publicznego, przekazanym przy piśmie Pana Adama Podgórskiego – Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 3 grudnia 2018 r., znak: GMS-WP-173-325/18, zgłasza następujące uwagi do przedmiotowego projektu:


projekt nie uwzględnia sytuacji nieświadomości osób zajmujących stanowiska, o których mowa w art. 3 projektu ustawy, zatrudniania pracowników związanych z nimi stosunkiem pokrewieństwa lub powinowactwa. Osoba ubiegająca się o stanowisko również może nie mieć informacji o powinowactwie lub pokrewieństwie z przyszłym przełożonym, zwłaszcza jeśli jest 3 stopień powinowactwa.

Ponadto w niektórych jednostkach sektora finansów publicznych pracuje znaczna liczba osób, co może znacznie utrudniać uzyskanie informacji o zatrudnieniu osoby związanej powinowactwem lub pokrewieństwem.

SEKRETARZ


Marek Jodłowski

PREZES


Andrzej Matyja



PREZES
NACZELNEJ RADY LEKARSKIEJ
prof. dr hab. med. Andrzej Matyja

NRL/ZRP/MBK/966/108/2019

Warszawa, dnia 18.01.2019 r.

24. 01. 2019

SKŁADY WYKONAWCZE

Pan
Adam Podgórski
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w ślad za pismem z dnia 11 stycznia br. znak: NRL/ZRP/MBK/966/40/2019, przy którym zostało przesłane stanowisko Nr 3/19/P-VIII w sprawie poselskiego projektu ustawy o przejrzystości w zakresie zatrudniania osób bliskich w jednostkach sektora publicznego oraz o przeciwdziałaniu protekcji w naborze na stanowiska w jednostkach sektora publicznego, przesyłam obwieszczenie Nr 1/19/VIII Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej o sprostowaniu omyłki z prośbą o dołączenie do poprzedniego pisma w sprawie.

PREZES
Naczelnej Rady Lekarskiej
prof. dr hab. med. Andrzej Matyja

Obwieszczenie Nr 1/19/VIII
Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej
z dnia 18 stycznia 2019 r.
o sprostowaniu omyłki

Na podstawie § 76 „Szczegółowych zasad techniki legislacyjnej dotyczących uchwał organów izb lekarskich”, stanowiących załącznik do uchwały Nr 15/06/V Naczelnej Rady Lekarskiej z dnia 18 marca 2006 r. w sprawie zasad podejmowania uchwał przez organy samorządu lekarzy (Biul. NRL Nr 3 (98) Rok XVII), w stanowisku Nr 3/19/P-VIII Prezydium Naczelnej Rady Lekarskiej z dnia 11 stycznia 2019 r. w sprawie poselskiego projektu ustawy o przejrzystości w zakresie zatrudniania osób bliskich w jednostkach sektora publicznego oraz o przeciwdziałaniu protekcji w naborze na stanowiska w jednostkach sektora publicznego, prostuje się zaistniałą oczywistą omyłkę pisarską, w ten sposób, że:

w tytule stanowiska w miejsce słów: „z dnia 23 listopada 2018 r.” wpisuje się: „z dnia 11 stycznia 2019 r.”

Prezes
Naczelnej Rady Lekarskiej


Andrzej Małyja



SKO.KRSKO/51/24/2018

Kraków, dnia 10 stycznia 2019 r. SZEFKA KS

L. dz

Data wpływu **21.01.2019**

Szanowny Pan
Adam Podgórski

Kancelaria Sejmu RP
Warszawa

Wielce Szanowny Panie!

W odpowiedzi na Pana pismo znak: GMS-WP-173-325/18 z dnia 3 grudnia 2018 r. (data wpływu do KRSKO: 10 grudnia 2018 r.) poniżej przedstawiam – opracowane przez prezesa SKO w Łodzi Pana Marka Woźniaka – uwagi do poselskiego projektu ustawy o przejrzystości w zakresie zatrudniania osób bliskich w jednostkach sektora publicznego oraz o przeciwdziałaniu protekcji w naborze na stanowiska w jednostce sektora publicznego.

Proponowane rozwiązania należy uznać za pewien krok porządkujący kwestie związane z naborem osób na stanowiska w jednostkach sektora publicznego, ale rozwiązania są nieprecyzyjne, niepełne a uzasadnienie propozycji oparte w istocie swej na tzw. wiedzy powszechnej. Nadto można mieć wątpliwości natury konstytucyjnej vide: art. 32 Konstytucji.

W projekcie nie ma żadnej z wyjątkiem jednej (art. 8 ust. 2) propozycji dotyczącej przeciwdziałaniu protekcji w naborze na stanowiska w jednostce sektora publicznego mimo tytułu. Nie ma np. rozwiązania przewidującego możliwość „wyłączenia” organizatora naboru na dane stanowisko w przypadku udziału w nim osoby bliskiej która to spełnia wszystkie wymogi przewidziane prawem.

Nie ma w propozycji regulacji dotyczącej jednej z elementarnych kwestii, a więc tzw. stosunku podległości w przypadku zatrudniania osób bliskich.

Definicje legalne zawarte w art. 2, w szczególności w pkt. 3, pkt 4 tej normy, są nieprecyzyjne vide: „kluczowy wpływ”, „wspólne pożycie”.


W art. 3 pkt 22 pominięto sekretarzy gminy, w punkcie 24 i 25 pominięto starostę, jak i marszałka województwa.

W art. 6 ust. 2 pominięto brzmienie art. 233 § 2 Kodeksu karnego.

W art. 6 ust. 1 uregulowano zbyt szeroki zakres składanych oświadczeń, bowiem należy je ograniczyć wyłącznie do osób, które pozostają w określonych relacjach z osobą o kluczowym wpływie.

W ocenie opiniującego decydujące znaczenie przy naborze osób na stanowiska w jednostkach sektora publicznego winno mieć zachowanie kryteriów merytorycznych przy naborze, brak możliwości ich kształtowania „pod określoną osobę”, przy jednoczesnym „wyłączeniu” możliwości udziału osób spokrewnionych z procedur konkursowych, a nie zaś składanie określonych oświadczeń.

Bardzo dziękuję za możliwość konsultacji.

Z poważaniem
NICZĄCA
KRAJOWEJ REPREZENTACJI
Samorządowych Kolegiów Odwoławczych

mgr Krystyna Sieniawska

Otrzymują:

1. Adresat;
2. a/a



RADA GŁÓWNA
NAUKI I SZKOLNICTWA WYŻSZEGO
PRZEWODNICZĄCY

Warszawa, 15 stycznia 2019 r.

BM.ZOG.001.4.2019.2

Pan
Adam Pogórski
Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

przekazuję w załączeniu uchwały Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 10 stycznia 2019 r.:

- Nr 96/2019 - w sprawie poselskiego projektu ustawy o Sieci Badawczej Łukasiewicz (pismo nr GMS-WP-173-342/18),
- Nr 97/2019 - w sprawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Polskiej Agencji Kosmicznej oraz ustawy o działach administracji rządowej (pismo nr GMS-WP-173-331/18),
- Nr 98/2019 - w sprawie rządowego projektu ustawy o Agencji Badań Medycznych (pismo nr GMS-WP-173-340/18),
- Nr 99/2019 - w sprawie rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia 2016/679 (pismo nr GMS-WP-173-322/18),
- Nr 100/2019 - w sprawie poselskiego projektu ustawy o przejrzystości w zakresie zatrudniania osób bliskich w jednostkach sektora publicznego oraz o przeciwdziałaniu protekcji w naborze na stanowiska w jednostce sektora publicznego (pismo nr GMS-WP-173-325/18).

Z wyrazami szacunku,

Prof. Zbigniew Marciniak

Uchwała nr 100/2019
Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego
z dnia 10 stycznia 2019 roku

dotycząca poselskiego projektu ustawy o przejrzystości w zakresie zatrudniania osób bliskich w jednostkach sektora publicznego oraz o przeciwdziałaniu protekcji w naborze na stanowiska w jednostce sektora publicznego

Po rozpatrzeniu, na wniosek Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 3 grudnia 2018 r. (nr GMS-WP-173-325/18), poselskiego projektu ustawy o przejrzystości w zakresie zatrudniania osób bliskich w jednostkach sektora publicznego oraz o przeciwdziałaniu protekcji w naborze na stanowiska w jednostce sektora publicznego, stosownie do art. 329 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. 2018 poz.1668, 2024 i 2245), Rada uchwała, co następuje.

W kontekście opiniowanego projektu ustawy, Rada Główna uznaje za warte odnotowania, że kwestie pozostające w zakresie proponowanej regulacji w odniesieniu do nauki i szkolnictwa wyższego znalazły już swój wyraz z ustawie - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce z dnia 20 lipca 2018 r. W art. 118 tej ustawy znalazł się zakaz bezpośredniej podległości służbowej między osobami bliskimi zatrudnionymi w uczelni, przy czym przez osoby bliskie rozumie się osoby prowadzące wspólne gospodarstwo domowe lub pozostające ze sobą w stosunku pokrewieństwa, powinowactwa do drugiego stopnia albo w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli.

Ponadto, art. 119 wyżej wymienionej ustawy stwierdza, że nawiązanie z nauczycielem akademickim pierwszego stosunku pracy w danej uczelni publicznej, na czas nieokreślony lub określony dłuższy niż 3 miesiące, w wymiarze przekraczającym połowę pełnego wymiaru czasu pracy, następuje po przeprowadzeniu otwartego konkursu. Informację o konkursie oraz jego wyniku wraz z uzasadnieniem udostępnia się w BIP na stronach podmiotowych uczelni, ministra oraz ministra nadzorującego uczelnię w terminie 30 dni odpowiednio przed konkursem i po jego zakończeniu. Informację o konkursie udostępnia się także w języku angielskim na stronach internetowych Komisji Europejskiej w europejskim portalu dla mobilnych naukowców, przeznaczonym do publikacji ofert pracy dla naukowców, w terminie 30 dni przed konkursem.

Niezależnie od tych regulacji, sprawy przejrzystości procesu zatrudniania w uczelniach i instytucjach naukowych oraz przeciwdziałania protekcji w tym procesie stanowią obszar regulacji środowiskowych kodeksów etycznych, autonomicznie przyjętych przez środowisko akademickie jako ważny element etosu akademickiego.

Uchwałę otrzymuje Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu oraz Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Przewodniczący
Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego


Prof. Zbigniew Marciniak



GŁÓWNY INSPEKTOR PRACY

Wiesław Łyszczek

Warszawa, 2019-01-09



UNP:GIP-19-00906

GIP-GPP.021.1.2019.1

Pan
Adam Podgórski
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu


Szanowny Panie Ministrze

Odpowiadając na pismo z dnia 3 grudnia 2018 r. (nr GMS-WP-173-325/18), dotyczące wyrażenia opinii odnośnie do poselskiego projektu *ustawy o przejrzystości w zakresie zatrudniania osób bliskich w jednostkach sektora publicznego oraz o przeciwdziałaniu protekcji w naborze na stanowiska w jednostce sektora publicznego*, uprzejmie informuję, że wskazany projekt nie dotyczy działalności Państwowej Inspekcji Pracy, tym niemniej zgłaszam następujące uwagi do projektu:

- 1) w art. 2 pkt 1 projektu definicja pojęcia jednostek sektora finansów publicznych nie odpowiada ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.). W szczególności zauważam, że Parlament Europejski - wskazany w pkt f tego przepisu - nie jest jednostką sektora finansów publicznych;
- 2) pojęcia „osób zobowiązanych” w art. 2 pkt 2 projektu nie należy definiować poprzez odesłanie do dalszych przepisów ustawy. W słowniczku aktu normatywnego powinno być jasno sprecyzowane pojęcie „osób zobowiązanych”;
- 3) wydaje się, że nie ma potrzeby tworzenia definicji zwrotu, o którym mowa w art. 2 pkt 5. Każdy nabór na stanowisko w jednostce sektora finansów publicznych, w którym zgodnie z przepisami o stanowisko może ubiegać się więcej niż jeden kandydat powinien być konkurencyjny;
- 4) art. 3 projektu wydaje się zbyt kazuistyczny. Istnieje ryzyko, że w tak rozbudowanym przepisie zostały pominięte stanowiska, do których ustawa również mogłaby mieć zastosowanie;

- 5) w art. 7 projektu określa sankcje za niezłożenie oświadczenia przez osoby zobowiązane, podanie w nim nieprawdy albo utrudnia lub uniemożliwia opublikowanie takiego oświadczenia. Wydaje się, że ustanowienie kary pozbawienia wolności do lat 3 jest karą zbyt dolegliwą za takie zachowanie.

2 powołaniem





Warszawa, dnia 16 stycznia 2019 r.

PRZEWODNICZĄCY
Krajowej Rady Radiofonii
i Telewizji

DS. 071. 45. 2. 2018

Pan Adam Podgórski
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na Pana pismo o sygn. GMS-WP-173-325/18 z dnia 3 grudnia 2018 r. w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o przejrzystości w zakresie zatrudniania osób bliskich w jednostkach sektora publicznego oraz o przeciwdziałaniu protekcji w naborze na stanowiska w jednostce sektora publicznego (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Robert Mordak) w mojej opinii projektowane przepisy nie mają zastosowania do Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. W przypadku, gdyby w toku dalszych prac legislacyjnych zakresem projektu został objęty ten organ, art. 3 projektu ustawy powinien rozstrzygać, czy osobą zobowiązaną w rozumieniu projektowanych przepisów jest Przewodniczący Krajowej Rady czy Dyrektor Biura Krajowej Rady. W mojej ocenie, z uwagi na konstytucyjne usytuowanie Krajowej Rady jako organu kontroli państwowej i ochrony prawa, wskazana w powyższy sposób osoba zobowiązana, powinna składać oświadczenie, o którym mowa w art. 4 projektu ustawy Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego.

Z poważaniem,



Witold Kołodziejcki

NIEZALEŻNY SAMORZĄDNY
ZWIĄZEK ZAWODOWY



Komisja Krajowa
80-855 Gdańsk, ul. Wały
Piaśtowskie 24
tel. 58/ 308-4480, fax /58 308-
4219
sekprez@solidarnosc.org.pl

SECRETARIAT Z-GY SZEFA NS

Data wpt. a. 10. 01. 2019 r.

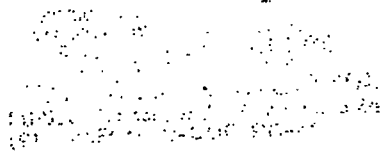
DS/80022 /56/19

Gdańsk, 9 stycznia 2019 r.

**Szanowny Pan
Adam Podgórski
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu RP**

W załączeniu przesyłam decyzję nr 2/19 Prezydium KK NSZZ „Solidarność”, ws. opinii o projekcie ustawy o przejrzystości w zakresie zatrudniania osób bliskich w jednostkach sektora publicznego oraz o przeciwdziałaniu protekcji w naborze na stanowiska w jednostce sektora publicznego (wersja z dnia 26 listopada 2018 r.), z prośbą o zapoznanie się z jego treścią i uwzględnienie w dalszych pracach.

Z poważaniem
PREZYDIUM
KK NSZZ „Solidarność”



Decyzja
Prezydium KK
nr 2/19

ws. opinii o projekcie ustawy o przejrzystości w zakresie zatrudniania osób bliskich w jednostkach sektora publicznego oraz o przeciwdziałaniu protekcji w naborze na stanowiska w jednostce sektora publicznego (wersja z dnia 26 listopada 2018 r.)

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” pozytywnie opiniuje wskazany projekt ustawy.

Wskazywane w uzasadnieniu do projektu ustawy zjawisko nepotyzmu w szeroko pojętej sferze publicznej jest bez wątpienia negatywne, które w szczególności może prowadzić do pogorszenia jakości wykonywania zadań przez dane jednostki. Dzieje się tak wówczas, gdy zadania te wykonują osoby, które nie są do tego przygotowane w najlepszy merytoryczny sposób, a ich zasługą, która zdecydowała o zatrudnieniu są jedynie bliskie powiązania osobiste z osobami zajmującymi decyzyjne stanowiska w danej jednostce. Na szczególne podkreślenie zasługuje fakt, że w przypadku zatrudniania w administracji publicznej Konstytucja gwarantuje obywatelom polskim korzystającym z pełni praw publicznych prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach (art. 60), a nepotyzm (a szerzej „zatrudnianie po znajomości”) oznacza, że faktycznie prawo to w stosunku do części osób podlega ograniczeniu.

Jednocześnie nie można *a priori* wykluczyć sytuacji, w której osoby spokrewnione z osobami już zatrudnionymi w danej jednostce mogą być obiektywnie najlepszymi merytorycznie kandydatami do pracy. Tym samym bezwzględny zakaz zatrudniania takich osób byłby środkiem zbyt daleko idącym (będącym przy okazji ograniczeniem w stosunku do nich art. 60 Konstytucji). Tym samym zaproponowana metoda polegająca na obowiązku podania do publicznej wiadomości informacji o zatrudnianiu osób bliskich i jednocześnie składanie odpowiedniego oświadczenia przez osobę ubiegającą się o zatrudnienie w danej jednostce wydaje się być proporcjonalna do założonego celu.

Pewne wątpliwości może budzić skuteczność proponowanych rozwiązań. Już obecnie bowiem funkcjonują przepisy, które w założeniu mają ograniczać zjawisko nepotyzmu (np. art. 26 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych lub art. 79

ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej), ale nadal ono występuje. Nie mniej jednak kierunek zaproponowany w opiniowanym projekcie zasługuje na aprobatę.

W kwestii uwag szczegółowych należy zwrócić uwagę, że jego wdrożenie może wiązać się z koniecznością zatrudnienia dodatkowych osób do weryfikacji składanych oświadczeń (w zależności od skali zjawiska). Należałoby także rozważyć wprowadzenie mechanizmów chroniących osoby, które zdecydowałyby się powiadomić odpowiednie organy o naruszeniu przepisów tego aktu. Ze względu na wrażliwość tej kwestii można spodziewać się silnych obaw przed represjami ze strony osób zajmujących wyższe stanowiska.

Dla uniknięcia mogących powstać wątpliwości co do jawności oświadczeń w art. 5 ust. 1 powinno być mowa o oświadczeniach, o których mowa w art. 4 ust. 1 – 4.


Z kolei art. 5 ust. 2 powinien otrzymać brzmienie: *Osoba zobowiązana przekazując kopię oświadczenia, o którym mowa w art. 4 ust.1 kierownikowi (dyrektorowi generalnemu) jednostki sektora publicznego, w której stanowisko zajmuje osoba zobowiązana, w celu jego publikacji na stronie internetowej prowadzonej dla danej jednostki sektora publicznego i na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej tej jednostki. Przepis art. 4 ust. 13 stosuje się odpowiednio.*

Gdańsk, 8 stycznia 2019 r.

Prezydium KK
NSZZ „Solidarność”

Z-ca PRZEWODNICZĄCEGO
KK NSZZ „Solidarność”

Bogdan Biś

Warszawa,  stycznia 2019 r.

DP-IV-MJ-024-629/18

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz.
Data wpływu 09. 01. 2019**Pani****Agnieszka KACZMARSKA****Szef Kancelarii Sejmu**

W nawiązaniu do pisma z dnia 3 grudnia 2018 r. (znak: GMS-WP-173-325/18) dotyczącego *poselskiego projektu ustawy o przejrzystości w zakresie zatrudniania osób bliskich w jednostkach sektora publicznego oraz o przeciwdziałaniu protekcji w naborze na stanowiska w jednostce sektora publicznego*, przedstawiam następujące stanowisko Narodowego Banku Polskiego w zakresie uwag o charakterze redakcyjno-legislacyjnym.

Zgodnie z przepisem art. 4 osoby zajmujące wskazane w projektowanej ustawie stanowisko w jednostkach sektora publicznego (do których zaliczono również NBP) będą zobowiązane w terminie 30 dni od objęcia stanowiska składać oświadczenie o osobach bliskich zatrudnionych w jednostce, takie samo oświadczenie będą zobowiązane złożyć jeśli taka osoba zostanie zatrudniona w NBP w trakcie zajmowania przez nich stanowiska. Niezłożenie oświadczenia lub podanie w nim nieprawdziwych danych będzie podlegało sankcji karnej, określonej w przepisie art. 7 ust. 1, z którego wynika, że sankcji tej będą podlegać również w przypadku winy nieumyślnej. Np. wówczas, gdy po prostu będą nieświadomi tego, że w instytucji zatrudniony jest np. ich powinowaty 3 stopnia, co może mieć miejsce zwłaszcza w dużych instytucjach. Podobny problem dotyczy osób składających oświadczenie na zasadach określonych w art. 6 projektowanej ustawy (ubiegających się o zatrudnienie).

W art. 1 pkt 2 - zasadnym wydaje się, analogicznie do zapisów pkt 1, uzupełnienie pkt 2 o zapis „określone” - osoby uczestniczące w naborze zobowiązane są do ujawnienia (...) relacji z osobami zajmującymi „określone” stanowiska w jednostkach sektora publicznego. Brak takiego zapisu spowoduje konieczność wskazywania relacji z pracownikiem jednostki sektora publicznego na każdym stanowisku (nawet tym, które nie ma żadnego wpływu na zatrudnienie), co wydaje się sprzeczne z duchem projektowanych przepisów.

Zgodnie z treścią art. 2 pkt 1 lit. f w związku z art. 3 pkt 44 zobowiązanymi do składania ww. oświadczeń w rozumieniu przedmiotowej ustawy będą także posłowie do Parlamentu Europejskiego, w tym również posłowie z innych państw niż Polska. Wydaje się to niezasadne i w odniesieniu do posłów innych państw chyba niezamierzone przez projektodawców.

Art. 2 pkt 4 – niezbędnym, do prawidłowego stosowania zapisów projektowanej ustawy jest precyzyjne zdefiniowanie „wspólnego pożycia”. Brak jasnego określenia przesłanek determinujących „wspólne pożycie” prowadzi do błędów interpretacyjnych oraz będzie powodowało problemy z określeniem relacji, które powinny zostać objęte ustawą. Jest to niezwykle istotne, ponieważ pozostawienie „we wspólnym pożyciu” determinuje konieczność złożenia wymaganego ustawą oświadczenia, a jego niezłożenie lub złożenie o nieprawdziwej treści zagrożone jest sankcjami karnymi. Projektodawca w uzasadnieniu do projektu odnosi się do art. 115 § 11 kodeksu karnego oraz wyjaśnienia pojęcia „wspólnego pożycia” w orzecznictwie SN (uchwała 7 sędziów SN z dnia 25 lutego 2016 r., I KZP 20/15). W przedmiotowej uchwale SN zauważył, iż pojęcie „wspólnego pożycia” jako jedno z pojęć określających osobę najbliższą (art. 115 § 11 k.k.) jest zwrotem prawnym, który nie jest definiowany na gruncie Kodeksu karnego, ani też w Kodeksie postępowania karnego, w którym występuje w przepisach art. 40 § 1 pkt 2 oraz art. 40 § 2 i art. 560 § 1 (nie jest definiowany w innych ustawach z zakresu prawa karnego).

Zatem zasadnym wydaje się, aby pojęcie „wspólnego pożycia” zostało zdefiniowane w sposób nie budzący wątpliwości w projekcie ustawy, trudno bowiem wymagać, zarówno od osób zobowiązanych jak i od osób ubiegających się o stanowisko, ciągłego śledzenia bieżących zmian w orzecznictwie mogących wpłynąć na podleganie sankcjom karnym lub nie, co niewątpliwie, celem uniknięcia odpowiedzialności karnej, byłiby zmuszeni czynić.

Niezrozumiałym wydaje się wyłączenie w art. 2 pkt 4 spod stosowania ustawy relacji polegających na „wspólnym pożyciu”, a które to relacje, analogicznie do małżeństwa czy przysposobienia, opieki lub kurateli, ustały.

Art. 2 pkt 5 projektowanej ustawy jest niejasny. Nie jest wiadomo, o jakie przepisy w nim chodzi (np. czy obejmuje przepisy prawa wewnętrznego).

Art. 3 pkt 45 – przepisy ustawy mają być stosowane w NBP, zatem analiza katalogu „osób zobowiązanych” określonych w art. 3 wskazuje, iż przepisy projektowanej ustawy mają zastosowanie wyłącznie do Prezesa NBP oraz członków Zarządu NBP.

W myśl art. 3 pkt 51 projektu przepisy art. 4 projektu będą miały również zastosowanie do pełniących obowiązki osób wymienionych w pkt 45, czyli Prezesa Narodowego Banku Polskiego oraz członków Zarządu Narodowego Banku Polskiego.

Należy zauważyć, że ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim w art. 9a określa, że tylko wiceprezes NBP – pierwszy zastępca Prezesa NBP może z przyczyn określonych w art. 9 ust. 4 pkt 2 – 4 tej ustawy pełnić obowiązki Prezesa NBP. Należy również zauważyć, że ustawa o NBP nie przewiduje możliwości pełnienia obowiązków członka Zarządu NBP.

W związku z tym należałoby w treści art. 3 pkt 51 projektu wyłączyć pkt 45 z racji tego, że oświadczenie mogłoby dotyczyć jedynie wiceprezesa NBP – pierwszego zastępcy Prezesa NBP, które dublowałoby się z ewentualnym wcześniejszym oświadczeniem.

Według art. 4 ust. 5 – osoba zobowiązana składa oświadczenie, które zawiera dwa elementy – wskazanie osoby bliskiej oraz stanowiska, które ona zajmuje. Brak jest wymogu, jak w przypadku osoby ubiegającej się o stanowisko (art. 6 ust. 2) zamieszczenia w oświadczeniu klauzuli o świadomości odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. Wydaje się zasadnym uzupełnienie oświadczenia osoby zobowiązanej o taką klauzulę.

Art. 5 w zw. z art. 6 – brak jest w projektowanej ustawie zapisów, które regulowałyby sposób postępowania w przypadku wygaśnięcia przyczyny złożenia oświadczenia. Ustawa powinna przewidywać tryb złożenia oświadczenia o ustaniu przesłanek z art. 4 ust. 1-4 oraz z art. 6 ust. 1 oraz tryb wycofania oświadczenia ze strony, BIP w tym wycofanie powinno następować z urzędu po ustaniu przyczyny.

Ponadto brak jest przepisów określających czas przechowywania oświadczeń po ustaniu przyczyny ich złożenia.

Art. 5 ust. 2 – wątpliwości budzi fakt, iż osoba zobowiązana jest zobligowana do przekazania kopii oświadczenia kierownikowi (dyrektorowi generalnemu) jednostki sektora publicznego. Projekt nie wyjaśnia kto jest upoważniony do odbioru kopii oraz jej publikacji, w sytuacji gdy osobą zobowiązaną jest kierownik jednostki sektora publicznego a w przedmiotowej jednostce brak jest dyrektora generalnego.

Art. 6 – pozostaje wątpliwym, na którym etapie ubiegania się o stanowisko należy składać takie oświadczenie. Jeżeli na etapie rekrutacji, to należy wziąć pod uwagę, iż w proces rekrutacyjny w bardzo wielu przypadkach włączone są firmy zajmujące się rekrutacją na zlecenie pracodawców, w tym jednostek sektora publicznego. Wydaje się z gruntu niezasadne, aby takie oświadczenie było składane firmie prowadzącej proces rekrutacyjny na zlecenie. Ponadto podnieść należy, iż złożenie takiego oświadczenia na etapie rekrutacji może stanowić, ze względów ostrożnościowych, przyczynę niezatrudnienia kandydata pomimo posiadanych i wymaganych kwalifikacji oraz spełniania przez niego najwyższych standardów, co w konsekwencji może prowadzić do dyskryminacji w zatrudnieniu.

Art. 6 ust. 1 – umowa cywilnoprawna nie jest zatrudnieniem w rozumieniu kodeksu pracy. Proponuje się zastąpienie „ubiegająca się o zatrudnienie” zwrotem „ubiegająca się o stanowisko (pracę)”.

Art. 6 ust. 4 – brak jest analogicznego zapisu odnoszącego się do oświadczeń składanych przez osoby zobowiązane. Szczególny tryb ustalenia wzoru oświadczenia dla osoby ubiegającej się o stanowisko wydaje się nadmiarowy.

Ponadto podnieść należy, iż odwołanie do przepisu art. 6 ust 2 jako przepisu zawierającego informacje konieczne do ujawnienia w procesie naboru wydaje się niezrozumiałe – przepis ust. 2 odnosi się wyłącznie do oświadczenia osoby ubiegającej się o stanowisko.

Niezrozumiałym również jest w jakim celu do projektu dołączono wzory oświadczeń, które zgodnie z projektem ma określić w drodze rozporządzenia Prezes Rady Ministrów.

W projektowanej ustawie nie sprecyzowano, w jakim momencie rekrutacji osoba zobowiązana do złożenia oświadczenia, o którym mowa w art. 6, powinna to uczynić.

Art. 7 – sankcje przewidziane przepisem odnoszą się do oświadczeń składanych przez osoby zobowiązane. Projekt ustawy przewiduje, iż za nielożenie oświadczenia lub fałszywe oświadczenie osoba obowiązana podlega karze grzywny, ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do lat 3.

Dla porównania osoba ubiegająca się o stanowisko podlegałaby odpowiedzialności karnej na zasadach ogólnych, za złożenie fałszywego oświadczenia tj. z art. 233 kk, który jako sankcje przewiduje wyłącznie pozbawienie wolności. Stawia to w zasadniczo gorszej sytuacji osobę ubiegającą się o stanowisko wobec osoby zobowiązanej. Zgodnie z art. 1 pkt 2 projektowanej ustawy katalog stanowisk w jednostce sektora publicznego, na które prowadzony jest nabór, nie jest jak w przypadku osób zobowiązanych,

ograniczony do osób piastujących określone, bardzo często kierownicze lub eksponowane stanowiska.

Niezrozumiałym zatem wydaje się wprowadzenie w projekcie ustawy rażącej różnicy w przewidzianych sankcjach i objęcie wyższymi sankcjami osoby ubiegającej się o stanowisko, która nie ma wpływu na zatrudnienie, od osób zobowiązanych, które zajmują w podmiocie sektora publicznego eksponowane stanowiska i mogą mieć wpływ na podejmowanie decyzji, w tym o zatrudnieniu.

W art. 6 i 7 – sankcją powinno być objęte wyłącznie działanie umyślne z uwagi na fakt bardzo szerokiego kręgu podmiotów określonych jako osoby bliskie w szczególności krewnych i powinowatych do trzeciego stopnia. Zarówno osoba zobowiązana, jak i osoba ubiegająca się o zatrudnienie, mogą nie mieć świadomości tak dalekiego pokrewieństwa lub powinowactwa.

Art. 8 ust. 2 – przedmiotowy przepis przewiduje sankcje karne za wybór kandydata, który jest osobą bliską osoby już w tym podmiocie zatrudnionej, a który w stopniu niższym spełnia wymogi niż inny kandydat.

W podsumowaniu powyższych uwag podnieść należy, że prawem pracodawcy jest prowadzenie autonomicznej polityki zatrudnienia, zgodnej z jego potrzebami i interesem. Art. 11 k.p. przewiduje, iż nawiązanie stosunku pracy oraz ustalenie warunków pracy i płacy, bez względu na podstawę prawną tego stosunku, wymaga zgodnego oświadczenia woli pracodawcy i pracownika. Pracodawca ma prawo badać czy wiedza i kompetencje potencjalnych pracowników oraz ich umiejętności interpersonalne oraz predyspozycje osobowościowe są zgodne z zapotrzebowaniem pracodawcy. Ocena wagi i znaczenia poszczególnych elementów rekrutacji (konkursu) leży w gestii pracodawcy. Wygrany konkurs na stanowisko urzędnicze nie oznacza, że z wyłonionym w nim kandydatem zostanie nawiązany stosunek pracy. Musi być taka wola i ze strony potencjalnego pracownika i pracodawcy.





www.krasp.org.pl

Konferencja
Rektorów
Akademickich
Szkół
Polskich

Przewodniczący:

prof. dr hab. inż. Jan Szmidt
Rektor
Politechniki Warszawskiej
president@krasp.org.pl

Biuro KRASP:

Krakowskie Przedmieście 26/28
00-927 Warszawa
tel.: 22 55 20 352
fax: 22 55 21 567
biuro@krasp.org.pl

SEKRETARIAT Z-CY SZEFKA KS

L. Oz.

Data wpływu 9. 01. 2019r.

Warszawa, 4 stycznia 2019 r.

KRASP/274/2018

Szanowny Pan
Adam Podgórski
Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z nr GMS-WP-173-325/18 z 3 grudnia 2018 roku w załączeniu przesyłam opinię Komisji ds. Organizacyjnych i Legislacyjnych oraz Komisji ds. Komunikacji i Odpowiedzialności Społecznej Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich dotyczącą poselskiego projektu ustawy o przejrzystości w zakresie zatrudniania osób bliskich w jednostkach sektora publicznego oraz o przeciwdziałaniu protekcji w naborze na stanowiska w jednostce sektora publicznego.

Z wyrazami szacunku,

Prof. dr hab. inż. Jan Szmidt
Przewodniczący KRASP

Opinia
Komisji ds. Organizacyjnych i Legislacyjnych
oraz Komisji ds. Komunikacji i Odpowiedzialności Społecznej
Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich
dotycząca
poselskiego projektu ustawy o przejrzystości w zakresie zatrudniania
osób bliskich w jednostkach sektora publicznego oraz o przeciwdziałaniu
protekcji w naborze na stanowiska w jednostce sektora publicznego
(projekt przekazany pismem z dn. 3 grudnia 2018 r.)

Należy pozytywnie ocenić intencję działań zmierzających do ograniczenia, a co najmniej upublicznienia sytuacji, w których bliskie relacje osobiste między osobami określonymi w projekcie mogłyby doprowadzić do wątpliwości w zakresie prawidłowości i uczciwości przy wybieraniu osób na określone stanowiska. Należy jednak zauważyć, że regulacja ta nie jest ukierunkowana bezpośrednio na likwidację sytuacji patologicznych, a jedynie ma umożliwić społeczeństwu zapoznanie się z ewentualnym zaistnieniem takich sytuacji, a przez to można ją uznać za działanie mające określony wymiar społeczny.

Oceniając przedłożony projekt, można jednak wyrazić pogląd, że ustawa prowadzi do kolejnej nadregulacji życia społecznego, pozostawiając wiele niejasności, przy jednoczesnym zagrożeniu sankcjami karnymi.

Istotne wątpliwości budzą niektóre przepisy projektu ustawy.

Wątpliwości budzi definicja pojęcia „kluczowy wpływ osoby zobowiązanej na jednostkę sektora finansów publicznych, przez który należy rozumieć sytuację prawną, w której osoba zobowiązana ma prawo udziału w procedurze powoływania lub odwoływania osoby kierującej tą jednostką sektora publicznego”. Niedoprecyzowane wydaje się pojęcie tzw. „sytuacji prawnej”. Ponadto opisana definicja nie powinna odnosić się wyłącznie do tzw. „sytuacji prawnej”, ale również do „sytuacji faktycznej”, choć trzeba uznać, że ustawa nie może przewidzieć wszystkich możliwych w rzeczywistości sytuacji.

Drugą definicją budzącą wątpliwości jest pojęcie osoby bliskiej, czyli wstępnego, zstępnego osoby zobowiązanej, lub pozostającego z osobą zobowiązaną w związku małżeńskim, wspólnym pożyciu, stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa do trzeciego stopnia, lub w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli. Nie wydaje się uzasadnione odwoływanie w zakresie pojęcia „wspólnego pożycia” do definicji stosowanych w prawie karnym, przy uwzględnieniu interpretacji dokonanej przez Sąd Najwyższy w uchwale 7 sędziów z dnia 25 lutego 2016 r., sygn. akt: I KZP 20/15, do której zgłaszane było zdanie odrębne.

Jako inny przykład budzącego wątpliwości sformułowania można podać art. 4 ust. 1 lub art. 8 ust. 1. W tym przypadku poza pokrętnym językiem jest jeszcze mowa o „konkurencyjnym naborze”, co chyba jest pomyłką, ale konsekwentnie utrzymywaną od art. 2 pkt. 5. Chodzi zapewne o selekcję kandydatów do pracy na zasadzie konkursowej. To sformułowanie powtórzone jest też w art. 8 ust. 2.

Ograniczenia przedstawione w przedmiotowym projekcie mają charakter wyjątkowy i faktycznie, z uwagi na publiczny charakter informacji dotyczących zatrudnienia określonych osób, mogą wpływać na konstytucyjną swobodę podejmowania zatrudnienia. Dlatego też definicje zawarte w ustawie nie powinny budzić wątpliwości. Należy również rozważyć, czy trzeci stopień pokrewieństwa lub też powinowactwa, jest stopniem wystarczającym. Nie

uwzględniono również sytuacji, gdy osoba zobowiązana nie ma wiedzy, że inna osoba jest dla niej bliska w rozumieniu przepisów przedłożonego projektu ustawy, gdyż nie wykluczono sytuacji nieobjętych wiedzą osób zobowiązanych.

Istotne jest również, że częsty w praktyce jest problem nie tylko zatrudniania przez osoby zobowiązane w myśl ustawy osób najbliższych (zatem związanych relacjami rodzinnymi zgodnie z definicją ustawową), ale również osób pozostających w stosunkach faktycznych. Przedłożony projekt ustawy nie odnosi się jednak do takiego kręgu osób, co może stanowić istotny brak pozostający poza kontrolą społeczną, zamierzoną przez wnioskodawców ustawy.

Można zauważyć pewnego rodzaju niekonsekwencje. Należy m.in. wskazać, iż w art. 4 ust. 1 określony został również obowiązek zawierania w oświadczeniu informacji o zatrudnianiu osób bliskich na podstawie umowy cywilnoprawnej. Niemniej, w ust. 13 tegoż artykułu brak jest wskazania, że oświadczenie, o którym mowa w ust. 1, powinno być złożone również w ciągu 30 dni od dnia zawarcia stosownej umowy cywilnoprawnej. „Zatrudnianie” wskazane w przywołanym art. 4 ust. 13 projektu odnosi się bowiem jedynie do zawierania stosunku pracy, który nie zachodzi w sytuacji współpracy na podstawie umowy cywilnoprawnej.

Niecelowy wydaje się zapis art. 6 ust. 1. Zgodnie z jego treścią osoba ubiegająca się o pracę w jednostce sektora publicznego zobowiązana jest złożyć oświadczenie o pozostawaniu z osobą zobowiązaną zajmującą stanowisko w danej jednostce sektora publicznego lub z osobą, która ma kluczowy wpływ na tę jednostkę sektora publicznego w relacji wskazanej w art. 2 pkt 4 (osoba bliska) lub o nieistnieniu takich okoliczności. Taka treść regulacji doprowadzi do sytuacji, w której oświadczenie w praktyce składać będzie musiał każdy ubiegający się o zatrudnienie w podmiotach wskazanych w projekcie. Wydaje się, że taki zapis prowadzi do zbędnego formalizmu i jest co najmniej niezrozumiałe wymaganie, aby każda osoba ubiegająca się o pracę w jednostce sektora publicznego składała oświadczenie. Analogicznie do uwag przedstawionych wyżej, również w tym przypadku nie uwzględniono sytuacji, gdy osoba ubiegająca się o zatrudnienie nie ma obiektywnie wiedzy o tym, że osobą zobowiązaną zajmującą stanowisko w danej jednostce sektora publicznego lub osobą, która ma kluczowy wpływ na tę jednostkę sektora publicznego, jest dla niej osobą najbliższą w myśl przepisów projektowanego aktu.

Wymaganie, by rektorzy przedstawiali swoje oświadczenia w sprawie swoich bliskich osób zatrudnionych w uczelniach jest chyba nadmiarowym wymaganie, jeśli osoba bliska bezpośrednio nie podlega rektorowi. Natomiast rektorów i wszystkich kierowników jednostek podstawowych powinien obowiązywać bezwzględny zakaz wpływania na przebieg konkursów, ewentualnie wyborów w podległych jednostkach, a także na procedury awansowe. Wszystkie czynności związane z przyjmowaniem do pracy i awansami powinny zawierać zasady tajnego głosowania. Warto może wprowadzić zasadę, że starający się o pracę powinien ujawnić fakt pozostawania w bliskich związkach z rektorem lub kierownikiem jednostki podstawowej. Nie jest ponadto zrozumiałe zobowiązanie rektorów do składania swoich oświadczeń Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego (art. 4 ust. 7 oraz art. 3. pkt. 46), a nie właściwemu ministrowi lub Prezesowi Rady Ministrów.



P.O. PREZESA
PROKURATORII GENERALNEJ
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Marek Miller

SEKRETARIAT Z-CY SZEFIA KS

L. dz.

Data wpływu *7.01.2019.*

Warszawa, 4 stycznia 2019 r.

KR-51-1154/18/MSE/kkn

W/ *422* /19

Szanowny Pan
Adam Podgórski
Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

W nawiązaniu do pisma z dnia 3 grudnia 2018 r. (znak: GMS-WP-173-325/18) zawierającego prośbę o przedstawienie opinii do poselskiego projektu ustawy o przejrzystości w zakresie zatrudniania osób bliskich w jednostkach sektora publicznego oraz o przeciwdziałaniu protekcji w naborze na stanowiska w jednostce sektora publicznego, przekazuję w załączeniu opinię Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej do tego projektu.

Z poważaniem

p.o. PREZESA
Prokuraturii Generalnej
Rzeczypospolitej Polskiej

Marek Miller

Otrzymują:

1. Adresat – 1 egz.
2. a/a – 1 egz.

Opinia do projektu ustawy o przejrzystości w zakresie zatrudniania osób bliskich w jednostkach sektora publicznego oraz przeciwdziałania protekcji w naborze na stanowiska w jednostce sektora publicznego

1. Projektowana ustawa określać ma zasady udostępniania przez osoby zajmujące kierownicze stanowiska w jednostkach sektora publicznego informacji o zatrudnieniu osób im bliskich w tych jednostkach, jak również obowiązek ujawniania rodzinnych powiązań także w procesie rekrutacji do tych jednostek oraz sankcje za niewypełnienie obowiązków informacyjnych oraz za wykorzystanie wpływów osoby zajmującej stanowisko kierownicze w celu doprowadzenia do zatrudnienia osoby jej bliskiej.

Obowiązki i sankcje wynikające z projektowanych norm mają objąć osoby zatrudnione na stanowiskach wskazanych w art. 3 ustawy w jednostkach sektora publicznego. Te zaś zdefiniowano na potrzeby ustawy w projektowanym art. 2 pkt 1. Osoby objęte zakresem proponowanej regulacji byłyby zobowiązane do ujawnienia informacji o zatrudnieniu osób im bliskich, rozumianych zgodnie z brzmieniem art. 2 pkt 4, w tych jednostkach, a ponadto w jednostkach sektora publicznego, na które mają „kluczowy wpływ” (art. 2 pkt 3 projektu). Definicja osoby bliskiej wskazuje, że zobowiązany miałby obowiązek oświadczyć o zatrudnieniu w jednostce, w której zajmuje kierownicze stanowisko nie tylko osoby pozostającej z nim w związku małżeńskim, czy we wspólnym pożyciu, ale także o zatrudnieniu wstępnych, zstępnych, osoby pozostającej ze zobowiązanym w stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa do trzeciego stopnia, stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli. Ustanie tych stosunków nie miałyby przy tym wpływu na obowiązek informacyjny obciążający zobowiązanego

2. Analizując przedstawione unormowania warto przypomnieć, że analogiczne do zaproponowanych normy zostały uznane za niezgodne z art. 2, art. 47 i art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lipca 2004 r., sygn. akt. K 20/03, (Dz. U z 2004 r. Nr 167, poz. 1759). W poddanych wówczas kontroli przepisach zobowiązano radnych, wójtów i ich zastępców, członków zarządu powiatów i województwa, sekretarzy gminy i powiatu, skarbników gminy, powiatu i województwa, kierowników gminnych, powiatowych i wojewódzkich jednostek organizacyjnych, osoby zarządzające i członków organów gminnych, powiatowych i wojewódzkich osób prawnych oraz osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu wójta, starosty i marszałka województwa do złożenia oświadczeń dotyczących małżonków, wstępnych, zstępnych i rodzeństwa podając informacje o działalności gospodarczej prowadzonej na

terenie danej gminy, powiatu czy województwa oraz o zatrudnieniu na terenie gminy, powiatu województwa lub w jednostkach organizacyjnych odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego lub rozpoczęciu świadczenia pracy albo wykonywania czynności zarobkowych w spółce handlowej, w której co najmniej połowa udziałów lub akcji należy do jednostki samorządu terytorialnego, w okresie pełnienia przez osobę zobowiązaną funkcji publicznej.

Trybunał Konstytucyjny podzielił wówczas pogląd Rzecznika Praw Obywatelskich, że „krąg podmiotów, o których informacje mają być składane i publikowane, zdecydowanie wykracza poza wskazane w art. 61 ust. 1 osoby pełniące funkcje publiczne. Tylko te ostatnie, ze względu na prawo obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej, muszą się liczyć z obowiązkiem ujawniania przynajmniej niektórych elementów swego życia prywatnego. Nie ma normy konstytucyjnej, która podobny ciężar nakładałaby na członków rodziny. [...] Żądanie informacji o rodzinach funkcjonariuszy samorządowych, jakich wymagają kwestionowane przepisy, wykracza poza granice wynikające z art. 31 ust. 3”.

Przedstawione w projekcie rozwiązanie zakłada publikowanie informacji o zatrudnieniu lub udziale w procesie rekrutacji, zatem informacji równie szczegółowych, jak te, które przewidywała uznana za niekonstytucyjną ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2002 r. Nr 214, poz. 1806). Ponadto zaproponowana definicja osoby bliskiej określa krąg podmiotów znacznie szerzej, niż w przepisach uznanych za niekonstytucyjne, a i sam katalog podmiotów zobowiązanych do publikowania oświadczenia ma charakter znacząco rozszerzony.

Na gruncie przytoczonych unormowań uznanych za niekonstytucyjne, obowiązek składania oświadczeń dotyczył najbliższych osób pełniących funkcje publiczne na szczeblu samorządowym. Proponowana w projekcie definicja jednostki sektora publicznego i osoby bliskiej oraz rozbudowany katalog osób zobowiązanych do składania oświadczeń sprawia, że projektowana ustawa dotyczyć będzie znacznie szerszego grona obywateli, niż miało to miejsce w odniesieniu do przepisów kontrolowanych w sprawie K 20/03. Nawiązując do ustaleń Trybunału należy zauważyć, że „sprawowanie przez daną osobę funkcji publicznej nie stanowi przeszkody do ubiegania się przez jej bliskich o sprawowanie innych funkcji publicznych, wykonywaniu pracy w urzędach czy zawieraniu umów cywilnoprawnych z przedstawicielami władzy. Rzecz leży w tym, by w toku zatrudniania, powierzania stanowisk [...] także w stosunku do krewnych funkcjonariuszy stosować te same obiektywne kryteria, które obowiązują wszystkich konkurujących o dane dobro czy posadę, itd.”. W dalszej części uzasadnienia wspomnianego wyroku Trybunał podkreślał, że „informowanie o faktach dotyczących osób bliskich funkcjonariuszą może naruszać ich dobra osobiste, stawiać je w złym świetle i – w sposób nieuzasadniony – sugerować, że określoną pracę, transakcję zawdzięczają swemu krewnemu”. Biorąc więc pod uwagę – z jednej strony – korzyści jakie mechanizm składania oświadczeń dotyczących bliskich może przynieść w walce z nadużywaniem władzy, trzeba je zawsze zestawić z zakresem ograniczeń konstytucyjnej sfery prywatności osób bliskich,

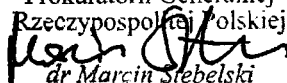
których dane rozwiązanie będzie dotyczyć. W przywołanej sprawie K 20/03 Trybunał ocenił, że tak rozumiany bilans naruszał zasadę proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw. Biorąc pod uwagę daleko idącą tożsamość rozwiązań ocenianych przez Trybunał w tej sprawie, uwagi poczynione w tamtym wyroku należy odnieść analogicznie do założeń oraz poszczególnych rozwiązań opiniowanego projektu ustawy.

3. Poza powyższymi wątpliwościami należy także zwrócić uwagę na niespójność i brak niezbędnej precyzji niektórych proponowanych rozwiązań. Przykładowo, analizując katalog osób zobowiązanych do złożenia oświadczenia w art. 3 łatwo zauważyć, że wskazane tam stanowiska nie pokrywają się z katalogiem jednostek sektora publicznego wskazanym w art. 2 pkt 1 projektu. Chociaż zgodnie z art. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.) do jednostek sektora finansów publicznych należą również Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego czy Narodowy Fundusz Zdrowia to jednak żadne stanowiska kierownicze w tych instytucjach nie zostały wymienione w katalogu z art. 3 projektu.

W kontekście przytoczonych przepisów trudno zakwalifikować także proponowany art. 4 projektu. Ma on bardziej szczegółowo określać instytucje, w których zatrudnienie krewnych skutkować będzie aktualizacją obowiązku udostępnienia oświadczenia. Nie jest jasne czy treść art. 4 ust. 2-4 wyłącza normę wynikającą z art. 4 ust. 1 w związku z art. 3 czy też ją powtarza. Powoduje to uzasadnione wątpliwości co do wewnętrznej spójności przedstawionego rozwiązania. Ani rola poszczególnych przepisów kształtujących treść normy zobowiązującej, ani pominięcie pewnych kategorii podmiotów nie zostały uzasadnione.

Projektowana ustawa nie odnosi się również do kwestii ochrony danych osobowych przetwarzanych w procesie publikowania oświadczeń na stronach internetowych, na co wskazuje art. 5. W uzasadnieniu brakuje informacji dotyczących celowości wykorzystania takiego zakresu danych.

Należy również zwrócić uwagę na treść proponowanych wzorów oświadczeń dołączonych do ustawy. Ponieważ autorzy projektu szczegółowo określili brzmienie i zakres takich wzorów, stąd też powinny one stanowić załącznik do samej ustawy. Iluzoryczne jest bowiem formułowanie delegacji ustawowej do wydania rozporządzenia Rady Ministrów (art. 5 ust. 14 projektu), skoro akt wykonawczy miałby określać to, co już wcześniej ujęto w projekcie ustawy. Takie upoważnienie miałoby wyłącznie charakter blankietowy, a więc pozostawało w sprzeczności z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

RADCA
Prokuraturii Generalnej
Rzeczypospolitej Polskiej

dr Marcin Stębel



SAŁD NAJWYŻSZY
Rzeczypospolitej Polskiej

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego
Prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf

Warszawa, dnia 20 grudnia 2018 r.

BSA III-021-439/18

Pan
Adam Podgórski
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 5 grudnia 2018 r., GMS-WP-173-325/18, działając na podstawie art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r. poz. 5 ze zm.) w załączeniu uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do *poselskiego projektu ustawy o przejrzystości w zakresie zatrudniania osób bliskich w jednostkach sektora publicznego oraz o przeciwdziałaniu protekcji w naborze na stanowiska w jednostce sektora publicznego.*

Z wyrazami szacunku



Opinia do projektu

ustawy

o przejrzystości w zakresie zatrudniania osób bliskich w jednostkach sektora publicznego oraz o przeciwdziałaniu protekcji w naborze na stanowiska w jednostce sektora publicznego

I. Projekt ustawy

1. Pismem z dnia 13 grudnia 2018 r. Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu przekazał w trybie art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego z prośbą o przedstawienie opinii.
2. Zgodnie z uzasadnieniem projekt ustawy „wprowadzi do polskiego porządku prawnego regulację przewidującą powszechną jawność relacji rodzinnych w jednostkach sektora publicznego. (...) projektowane przepisy nałożą na osoby ubiegające się o zatrudnienie w sektorze publicznym obowiązek ujawnienia w procesie naboru informacji o pokrewieństwie z osobami zajmującymi stanowiska w danej jednostce sektora publicznego lub mające kluczowy wpływ na tę jednostkę. Karalne staną się również zachowania prowadzące do zatrudniania w sektorze publicznym osób protegowanych, mimo braku lub niewystarczających kompetencji tych osób.”

II. Ocena wprowadzonych zmian

1. Generalnie należy zauważyć, że nie budzi wątpliwości dopuszczalność i zasadność ustawowego uregulowania zasad ujawniania przez osoby zajmujące określone stanowiska w jednostkach sektora publicznego informacji o zatrudnieniu osób bliskich w tych jednostkach sektora publicznego lub w jednostkach sektora publicznego, na które osoby zajmujące te stanowiska mają kluczowy wpływ; a także obowiązków osób, które uczestniczą w naborze na stanowisko w jednostkach sektora publicznego, dotyczących ujawnienia określonych w ustawie relacji z osobami zajmującymi stanowiska w jednostkach sektora publicznego. Dotyczy to także zdefiniowania sankcji za niewypełnienie obowiązku informacyjnego nałożonego na osoby zajmujące określone stanowiska w jednostkach sektora publicznego oraz sankcji za wykorzystanie wpływów w jednostce sektora publicznego w celu doprowadzenia do zatrudnienia w niej określonej osoby.
2. Zasadniczo proponowane zmiany nie budzą wątpliwości. Pozytywnie należy ocenić katalog jednostek sektora publicznego (art. 3 projektu), obowiązki „osób zobowiązanych” (art. 4 projektu) i „osób bliskich ubiegających się o zatrudnienie w jednostce sektora publicznego” (art. 6 projektu), zasadę jawności oświadczeń „osób zobowiązanych” (art. 5 projektu), a także przepisy karne (art. 7 i 8 projektu).
3. Odnosząc się jednak do „słowniczka” ustawy z art. 2 pkt 3 należy zauważyć, że zawarta w tym przepisie definicja „kluczowego wpływu osoby zobowiązanej na jednostkę sektora publicznego” w sposób mało precyzyjny i nie do końca zrozumiały odwołuje się do „prawa udziału” w procedurze powoływania lub odwoływania osoby kierującej tą jednostką sektora publicznego. Wydaje się, że chodzi tu raczej o sytuację, gdy określona osoba posiada przyznane przepisami ustawy kompetencje w zakresie „powoływania lub odwoływania osoby kierującej jednostką sektora publicznego”.
4. Nie do końca poprawne językowo jest także wprowadzenie do art. 3 projektowanej ustawy, gdyż Prezydent RP oraz Prezes Rady Ministrów, nie są „stanowiskami w jednostkach sektora publicznego”.

III. Konkluzje

Podsumowując powyższe można zaproponować pozytywne zaopiniowanie projektu ustawy o przejrzystości w zakresie zatrudniania osób bliskich w jednostkach sektora publicznego oraz o przeciwdziałaniu protekcji w naborze na stanowiska w jednostce sektora publicznego, zgłaszając jednocześnie wątpliwości co do poprawności sformułowań zawartych w art. 2 pkt 3 i wprowadzeniu do wyliczenia w art. 3 projektu.



Rzecznik Finansowy

www.rf.gov.pl

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

l. dz.

Data wpływu **27. 12. 2018**

Aleksandra Wiktorow

Warszawa, 18.12.2018 r.

RF/343/AD/18

**Pan
Adam Podgórski
Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu**

ul. Wiejska 4/6/8
00-902 Warszawa

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z 3 grudnia 2018 r. (GMS-WP-173-325/18), otrzymane 10 grudnia 2018 r. odnoszące się do *poselskiego projektu ustawy o przejrzystości w zakresie zatrudniania osób bliskich w jednostkach sektora publicznego oraz w przeciwdziałaniu protekcji w naborze na stanowiska w jednostce sektora publicznego*, uprzejmie informuję, że Rzecznik Finansowy nie zgłasza uwag do projektu.

*Z poważaniem
Alik*



PRZEWODNICZĄCY
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA
Nr WO-020-133/18

Warszawa, 2018-12-17

Dot. GMS-WP-173-325/18

Pan Adam PODGÓRSKI

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu RP

Szanowny
Panie Przewodniczo,

W załączeniu uprzejmie przesyłam opinię Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 14 grudnia 2018 r. w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o przejrzystości w zakresie zatrudniania osób bliskich w jednostkach sektora publicznego oraz o przeciwdziałaniu protekcji w naborze na stanowiska w jednostce sektora publicznego.

Pozostaje z szacunkiem

sędzia Leszek Mazur

OPINIA
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 14 grudnia 2018 r.

**w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o przejrzystości w zakresie
zatrudniania osób bliskich w jednostkach sektora publicznego oraz o przeciwdziałaniu
protekcji w naborze na stanowiska w jednostce sektora publicznego**

Krajowa Rada Sądownictwa, po zapoznaniu się z treścią poselskiego projektu ustawy o przejrzystości w zakresie zatrudniania osób bliskich w jednostkach sektora publicznego oraz o przeciwdziałaniu protekcji w naborze na stanowiska w jednostce sektora publicznego, stwierdza, że zasadniczo opiniowanie projektu ustawy pozostaje poza kompetencją Krajowej Rady Sądownictwa, za wyjątkiem prawidłowości oznaczenia w art. 4 ust. 11 organu, któremu osoby wymienione w art. 3 pkt 31-32, zobowiązane są złożyć oświadczenie. Organem właściwym, zdaniem opiniującej Krajowej Rady Sądownictwa, powinien być Prezydent RP, a nie Marszałek Sejmu. Podobna wątpliwość dotyczy oznaczenia organu w art. 4 ust. 7 projektowanej ustawy w zakresie, w jakim reguluje obowiązek składania oświadczenia przez osoby wymienione w art. 3 pkt 33. W miejsce Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego powinien być Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wątpliwości Krajowej Rady Sądownictwa nasuwają się również w związku ze sformułowaniem art. 7 i art. 8. W ocenie Rady, z uwagi na istotne różnice spenalizowanych czynów, zagrożenie tą samą karą świadczy o nieproporcjonalności przewidzianych zagrożeń karnych.

Na marginesie wyłączenie Krajowa Rada Sądownictwa postanowiła natomiast zgłosić następujące uwagi, które nasuwają się w skutek analizy przedstawionego projektu z zasadami prawidłowej techniki prawodawczej określonej w Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283), a także podstawowym zasadom Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, o których stanowi art. 2:

1. Po pierwsze, Krajowa Rada Sądownictwa zauważa, że w art. 7 projektowanej ustawy pominięto precyzyjne odwołanie do właściwej jednostki redakcyjnej przepisu art. 4. Prawidłowym było odwołanie do art. 4 ust. 1, tak jak uczyniono to w art. 5 ust. 1 projektowanej ustawy.
2. Po drugie, Krajowa Rada Sądownictwa zauważa, że dla czystości legislacyjnej, w art. 3 pkt 31 projektowanej ustawy powinno zostać wyraźnie określone, że Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego działa jako Prezes tego Sądu i Prezes Trybunału Stanu.

Biurowo Krajowej Rady Sądownictwa
ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

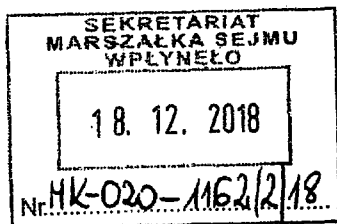
DYREKTOR
Wydziału Organizacyjnego
Biura Krajowej Rady Sądownictwa

M. Golcew
Marek Golcew



DPP-WOP2.070.12.2018.DK

Warszawa, 17.12.18 r.



Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

w związku z pismem z 3 grudnia 2018 r. (GMS-WP-173-325/18) uprzejmie wyjaśniam, że tryb udziału w przygotowywaniu projektów aktów prawnych wynikający z art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 621, z późn. zm.) – „ustawa”, dotyczy zakresu nadzoru nad rynkiem finansowym. Natomiast nadzór nad rynkiem finansowym obejmuje uregulowany odrębnymi, wymienionymi w art. 1 ust. 2 ustawy, ustawami nadzór nad poszczególnymi sektorami rynku finansowego, jak też nadzór na zasadzie skonsolidowanej (uzupełniającej) sprawowany nad podmiotami wchodzącymi w skład konglomeratów finansowych.

W związku z powyższym, materia przekazanego pismem z 3 grudnia 2018 r. poselskiego projektu ustawy pozostaje poza funkcją nadzorczą KNF.

Niezależnie od powyższego, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego jako instytucja funkcjonująca w sposób transparentny, otwarta na dialog i wymianę informacji ze wszystkimi jego interesariuszami popiera inicjatywy legislacyjne zmierzające w kierunku podnoszenia jakości funkcjonowania administracji publicznej.

2 tygodni szacunku,

PRZEWODNICZĄCY
KOMISJI NADZORU FINANSOWEGO

Jacek Jastrzębski