



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 8 lutego 2018

Adam Bodnar

VII.6061.1.2017.MKS

**Pan**

**Mariusz Kamiński**

**Minister**

**Koordinator Służb Specjalnych**

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

Al. Ujazdowskie 1/3

00-583 Warszawa

**W ostatnich tygodniach z uwagą analizuję i monitoruję prace nad projektem ustawy o jawności życia publicznego.** Swoją opinię na temat ostatniej wersji projektu ustawy (wersja z 8 stycznia 2018 r.), przekazanej do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów, przedstawiłem Panu Mateuszowi Morawieckiemu - Prezesowi Rady Ministrów. W załączeniu uprzejmie przekazuję kopię mojego stanowiska.

**Mając na uwadze stale wpływające do Rzecznika skargi obywateli, pragnę dodatkowo zwrócić uwagę Pana Ministra na istotne problemy związane z brakiem zapewnienia w projekcie ustawy odpowiednich przepisów przejściowych.** Ustawa o jawności życia publicznego wprowadzając uregulowania, z którymi wiążą się nowe obowiązki dla obywateli (takie jak złożenie oświadczenia majątkowego, które ma być udostępnione na szeroką skalę w Internecie), czy zakazy (takie jak zakaz zatrudnienia w spółce prawa handlowego lub innych podmiotach prowadzących działalność gospodarczą) dotyczące ich bieżących stosunków pracy, nie określa przy tym żadnego okresu przejściowego wejścia w życie tych przepisów. Wiąże się to natomiast z brakiem możliwości dostosowania się do nowych warunków pracy bez negatywnych konsekwencjami dla obywateli. Artykuł 140 projektu przewiduje bowiem wejście w życie ustawy w konkretnym dniu - z dniem 1 marca 2018 r.

Odnosząc się do regulacji przewidujących obowiązek złożenia oświadczenia majątkowego, wskazać należy, że brak odpowiedniego *vacatio legis* spowoduje, że obywatele nie chcąc zgodzić się na upublicznienie swoich oświadczeń majątkowych, nie będą mogli przed dniem wejścia w życie proponowanych rozwiązań, zrezygnować z zajmowanego stanowiska z powodu obowiązujących ich terminów wypowiedzenia stosunków pracy. Zostaną zatem zmuszeni do złożenia oświadczenia majątkowego. W przeciwnym razie, za niezłożenie oświadczenia w terminie, zostaną narażeni na sankcje przewidziane w projekcie. Co istotne, projekt ustawy w takim przypadku wskazuje zarówno na odpowiedzialność administracyjną – tj. karę pieniężną w wysokości 1000 zł nakładaną przez Szefa CBA ( art. 51 w zw. z art. 73 projektu), a także przeprowadzenie kontroli skarbowej, której wyniki są opublikowane w BIP (zob. art. 51 w zw. z art. 74 projektu) – jak i odpowiedzialność dyscyplinarną, służbową lub porządkową, albo może stanowić podstawę wszczęcia postępowania zmierzającego do odwołania ze stanowiska (art. 51 w zw. 76 projektu); Jednocześnie projekt zakłada odpowiedzialność karną - tj. karę pozbawienia wolności do lat 5 ( art. 51 w zw. z art. 84 projektu).

W skargach do Rzecznika obywatele wskazują przykładowo, że zgodnie z art. 46 pkt 150 w zw. z art. 56 ust. 1 i 2 projektowanej ustawy zobowiązani do złożenia oświadczenia majątkowego, które ma być udostępnione w BIP, są zastępcy dyrektorów szkół publicznych. W odniesieniu do tej grupy zawodowej przepisy ustawy z dnia z dnia 14 grudnia 2016 r. – *Prawo oświatowe* (Dz.U. z 2017 r., poz. 59 ze zm.; dalej: ustawa – *Prawo oświatowe*) nie przewidują jednak możliwości zrezygnowania ze stanowiska przez zastępcę dyrektora bez wypowiedzenia, co byłoby uzasadnione w przypadku niewyrażenia zgody na złożenie oświadczenia majątkowego. Zgodnie bowiem z art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy – *Prawo oświatowe* organ, który powierzył nauczycielowi stanowisko kierownicze w szkole lub placówce odwołuje nauczyciela ze stanowiska kierowniczego w razie złożenia przez nauczyciela rezygnacji, za trzymiesięcznym wypowiedzeniem. Jak wskazują Skarżący, „brak wystarczająco długiego okresu *vacatio legis* (minimum 4 miesiące) powoduje nierówne traktowanie obywateli, których dotyczyć ma projektowana ustawa oraz zmuszanie zastępców dyrektorów szkół do składania oświadczeń majątkowych (pod groźbą sankcji) i ich publikacji w BIP bez dania szansy na rezygnację z zajmowanego stanowiska”.

W załączeniu uprzejmie przesyłam skargi obywateli, którzy zwrócili moją uwagę na ten problem.

Powyższy przykład wskazuje zatem, że zaproponowane w projekcie regulacje nie uwzględniają przepisów odnoszących się do wypowiedzenia bieżących stosunków pracy. W przypadku zatem wejścia w życie przedmiotowych norm wszyscy obywatele zobowiązani zgodnie z ustawą do złożenia oświadczenia majątkowego, pomimo zrezygnowania z zajmowanego stanowiska, zostaną zmuszeni do złożenia oświadczenia, gdyż będą pozostawali w okresie wypowiedzenia. W przeciwnym przypadku - niezłożenia oświadczenia w terminie przewidzianym w ustawie - zostaną narażeni na odpowiedzialność karną, dyscyplinarną i administracyjną. Taki sposób ukształtowania przepisów budzi więc wątpliwości z punktu widzenia zasady zaufania obywateli do państwa i prawa.

Mając powyższe na uwadze wymaga zatem zastanowienia, czy realizacja celu ustawy, jakim jest przeciwdziałanie korupcji nie może nastąpić, poprzez samo złożenie takiego oświadczenia, bez konieczności jego udostępniania w Internecie. Takie rozwiązanie może bowiem spowodować znaczne utrudnienia w zapewnieniu ciągłości pracy na zajmowanych stanowiskach pracy. Z drugiej strony, przy tak określonych przepisach przewidujących m.in. sankcje dyscyplinarne, zachodzi obawa selektywnego ich stosowania. Należy przy tym jeszcze raz podkreślić, że proponowane regulacje, wprowadzające jawność oświadczeń majątkowych w odniesieniu do tak szerokiego kręgu osób, stanowią nieuzasadnioną ingerencję w prawo do prywatności tych osób (art. 47 Konstytucji RP) oraz prawa do autonomii informacyjnej jednostki (art. 51 Konstytucji RP).

W kontekście obowiązku zapewnienia odpowiedniego okresu *vacatio legis* ustawy, wskazać również należy chociażby na art. 35 projektu ustawy, przewidujący zakazy uniemożliwiające łączenie zajmowania stanowiska lub pełnienie funkcji przez osoby, o których mowa w art. 36 projektu ustawy z wykonywaniem innych zajęć, np. zatrudnieniem lub wykonywaniem "jakichkolwiek odpłatnych zajęć" w spółce prawa handlowego lub innych podmiotach prowadzących działalność gospodarczą, czy prowadzeniem działalności gospodarczej (art. 35 ust. 1 pkt 5 i 7). Wielokrotnie osoby, o których mowa w art. 36 projektu prowadzą jednak także dodatkową działalność, często opartą na długofalowej współpracy (wykonanie długoterminowego projektu, dodatkowej umowy o pracę, zlecenia). Przepisy te zakazują prowadzenia takiej dodatkowej działalności, nie

przewidując przy tym odpowiedniego czasu na zakończenie dotychczasowej pracy. Ingerencja w istniejące stosunki prawne we wskazanych w tych przepisach przypadkach powoduje zatem, że przy braku odpowiedniego okresu *vacatio legis* osoby objęte tymi przepisami zostaną narażone na dotkliwe sankcje wynikające z projektu ustawy o jawności życia publicznego. Co istotne, art. 70 ust. 3 projektu przewiduje, że naruszenia zakazów o których mowa w art. 35 (a także 39, 40) projektu stanowi przewinienie służbowe, które podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej i stanowi podstawę do rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia z winy pracownika (art. 70 ust. 3 pkt 1), stanowi podstawę odwołania ze stanowiska (art. 70 ust. 3 pkt 3) bądź wygaśnięcie mandatu (art. 70 ust. 3 pkt 4, 5). Dodatkowo, zgodnie z art. 70 ust. 8 projektu, osoba z którą rozwiązano stosunek pracy lub którą odwołano ze stanowiska ze względu na naruszenie ustawowych zakazów wymienionych w art. 35 nie może przez trzy lata od dnia rozwiązania stosunku pracy lub odwołania ze stanowiska być zatrudniona na stanowiskach określonych w art. 46 ani pełnić innych funkcji publicznych wymienionych w tym przepisie. Ponadto art. 83 projektu ustawy przewiduje odpowiedzialność karną.

**W mojej ocenie, brak zapewnienia odpowiedniego okresu *vacatio legis* w ustawie o jawności życia publicznego prowadzi do naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz nakazu zachowania odpowiedniej *vacatio legis*, wywodzonych z art. 2 Konstytucji RP.** Ustawodawca jest bowiem zobowiązany do zachowaniu odpowiedniej *vacatio legis* przy wprowadzaniu nowych regulacji, w szczególności gdy nowe unormowania nakładają na adresatów obowiązki, które wcześniej ich nie dotyczyły i – dodatkowo – z ich niewykonaniem wiąże odpowiedzialność. Należy przy tym podkreślić, że z art. 2 Konstytucji RP wynika nie tylko nakaz ustanowienia okresu przejściowego, ale także takiego określenia jego trwania, by adresaci norm mieli czas na zapoznanie się z nowym prawem i możliwość adaptacji, a także na dokończenie przedsięwzięć podjętych na podstawie wcześniejszej regulacji, w przeświadczeniu, że będzie ona miała charakter stabilny (wyrok TK z dnia 8 kwietnia 1998 r., K 10/97). Należy również w tym miejscu dodać, że zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, nazywana także zasadą lojalności państwa względem obywateli, ściśle wiąże się z bezpieczeństwem prawnym jednostki. Wyraża się ona w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą

pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny (wyrok TK z 7 lutego 2001 r., K 27/00).

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz.U. z 2017 r., poz. 958), uprzejmie proszę Pana Ministra o odniesienie się do przedstawionych wyżej zastrzeżeń dotyczących braku zapewnienia w proponowanej ustawie o jawności życia publicznego odpowiedniego *vacatio legis*.

Jednocześnie będę wdzięczny Panu Ministrowi za przedstawienie stanowiska odnośnie do wątpliwości podniesionych przeze mnie w odniesieniu do projektu ustawy, wyrażonych w wystąpieniu skierowanym do Prezesa Rady Ministrów.

**Do wiadomości:**

Pan Mateusz Morawiecki

Prezes Rady Ministrów

Załącznik 2