

Warszawa, 3 listopada 2017 r.

**Pan**  
**Mariusz Kamiński**  
**Minister – Członek Rady Ministrów**  
**Koordynator Służb Specjalnych**  
**Kancelaria Prezesa Rady Ministrów**

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na Państwa pismo z dnia 25 października 2017 r., DBN.WP.10.185.2017.BS, pragniemy podzielić się uwagami do projektu ustawy o jawności życia publicznego.

Na wstępie pragniemy podkreślić, że opracowany przez Państwa projekt ustawy o jawności życia publicznego jest niezwykle istotnym dokumentem dotyczącym wielu szczegółowych obszarów związanych z przeciwdziałaniem korupcji i zwiększaniem transparentności życia publicznego. Zgadza się, że wiele z obszarów objętych ustawą wymaga istotnej reformy. Wyrażamy jednocześnie ubolewanie, że proces opracowania tak istotnych zmian odbywa się w tak szybkim tempie. Z uwagi na bardzo krótki czas na sporządzenie opinii, odnosimy się wyłącznie do wybranych aspektów ustawy.

#### 1. Rozdział 8. Oświadczenia majątkowe

Cieszyć może fakt, że projekt ustawy wdraża postulat ujednoczenia zasad dotyczących składania oświadczeń majątkowych przez różne grupy osób zobowiązanych. Jest to realizacja postulatu podnoszonego m.in. przez organizacje pozarządowe. Stan, w którym każda grupa funkcjonariuszy publicznych zobowiązana jest do wypełniania oświadczeń majątkowych na innych zasadach, niewątpliwie osłabia ten ważny instrument zapewniania przejrzystości życia publicznego. Projekt proponuje ponadto istotne zwiększenie zakresu informacji ujawnianych w ramach oświadczenia majątkowego oraz radykalne poszerzenie katalogu osób zobowiązanych do jego przedkładania.

Postulowane w ramach projektu poszerzenie kręgu podmiotów zobowiązanych do składania oświadczeń jest co do zasady słuszne w odniesieniu do osób sprawujących funkcje ważne z punktu widzenia interesu publicznego i mających szerokie pole do podejmowania decyzji czy

dysponowania środkami publicznymi. Z drugiej strony warto zastanowić się, na ile tak znaczne zwiększenie liczby osób zobowiązanych pozwoli na efektywne stosowanie tego instrumentu. W literaturze światowej (Burdescu, Reid, Trapnel, Barnes, World Bank 2010) wskazuje się, że skuteczność tego narzędzia zależy w dużej mierze od umiejętności ustalenia takiego zasięgu jego obowiązywania, żeby istniała realna możliwość weryfikacji zawartości oświadczeń.

Dokonywanie weryfikacji oświadczeń przede wszystkim przez instytucję, na ręce której są składane, wydaje się jedynym możliwym rozwiązaniem przy tak szerokim zakresie podmiotów objętych regulacją. Warto jednak zadbać – np. poprzez opracowanie szczegółowych wytycznych czy przeprowadzenie szkoleń – by osoby sprawdzające oświadczenia majątkowe były do tego odpowiednio przygotowane.

W naszej opinii składanie oświadczeń majątkowych powinno mieć formę wyłącznie elektroniczną. Jest ona nie tylko bardziej przystępna dla osób analizujących treść opublikowanych oświadczeń (skany wypełnianych odręcznie deklaracji są często bardzo nieczytelne), ale także daje lepsze możliwości weryfikacji treści oświadczeń przez instytucje do tego zobowiązane.

Za wyjątkiem wybranych grup funkcjonariuszy służb mundurowych, ustawa nakłada obowiązek publikowania wszystkich oświadczeń majątkowych w Internecie. Choć rozwiązanie takie niewątpliwie ułatwiłoby kontrolę społeczną nad osobami sprawującymi funkcje publiczne, należałoby upewnić się, czy rozwiązanie takie nie byłoby równoznaczne z naruszeniem prawa do prywatności np. asystentów sędziego czy szeregowych funkcjonariuszy Straży Pożarnej. W naszej opinii również w tym zakresie można by wyodrębnić grupę kluczowych podmiotów, które zostałyby objęte obowiązkiem udostępnienia oświadczenia majątkowego, nie ma bowiem wątpliwości, że osoby zajmujące bardziej eksponowane stanowiska publiczne muszą się pogodzić z ograniczeniem swojego prawa do prywatności.

## 2. Rozdział 9. Zasady i środki ochrony sygnalistów

Ustawa proponuje rozwiązania, które byłyby odpowiedzią na brak adekwatnych przepisów wspierających osoby ujawniające nadużycia w swoich miejscach pracy. Sam fakt zajęcia się przez Projektodawcę tym problemem oceniamy jako bardzo istotny krok naprzód. W naszej opinii zaproponowane w projekcie rozwiązania nie można jednak uznać za gwarantujące sygnalistom odpowiednią ochronę. Nasza ocena wynika z następujących przesłanek:

- 2.1. Sygnalistą w myśl ustawy jest wyłącznie osoba, która podejmuje współpracę z organami ścigania. Brakuje natomiast możliwości udzielenia ochrony temu, kto zdecydował się na inną formę ujawnienia nieprawidłowości (np. w ramach struktury wewnętrznej firmy/institucji czy na forum publicznym).
- 2.2. Sygnalizowanie nieprawidłowości jest ograniczone przedmiotowo jedynie do wąskiego zakresu nadużyć, które mieszczą się w katalogu przestępstw o charakterze korupcyjnym, finansowym czy księgowym. Tymczasem, zgodnie ze standardami regulacji wspierających sygnalistów katalog ten powinien być znacznie szerszy i obejmować wszystkie istotne nieprawidłowości, które mają miejsce w miejscu pracy (w tym w szczególności dotyczące zagrożeń dla bezpieczeństwa, zdrowia i życia ludzi).
- 2.3. Istotnym problemem jest również brak możliwości zagwarantowania poufności osobie zgłaszającej nieprawidłowości. Standardem przepisów wspierających sygnalistów powinna być co do zasady ochrona tożsamości osób alarmujących o nadużyciach, tymczasem ustawa nie przewiduje takiego wariantu.
- 2.4. Ustawa daje możliwość ochrony stosunku pracy (stosunku umownego) sygnalisty oraz zabezpiecza przed zmianą warunków umowy na mniej korzystne. Nie jest jednak jasne, czy projektowane przepisy w dostatecznym stopniu gwarantują osobom ujawniającym nieprawidłowości ochronę przed innymi rodzajami represji ze strony pracodawcy. Praktyka pokazuje – m.in. na podstawie badań prowadzonych przez Instytut Spraw Publicznych (A. Kobylińska, M. Folta, *Sygnaliści – ludzie, którzy nie potrafią milczeć. Doświadczenia osób ujawniających nieprawidłowości w instytucjach i firmach w Polsce*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2015), że sygnaliści doświadczają bardzo różnych form odwetu pracodawców, które mogą bardzo niekorzystnie odbić się na ich sytuacji zawodowej i osobistej. Pozytywnie należy ocenić rozwiązanie, które daje możliwość zwrotu kosztów zastępstwa procesowego dla sygnalisty. Z doświadczenia wynika bowiem, że sygnaliści w starciu z pracodawcą na sali sądowej mają bardzo ograniczone możliwości udowodnienia swoich racji, a ich sytuacja finansowa rzadko pozwala na swobodne korzystanie z pomocy prawnej.

### 3. Rozdział 10. Przeciwdziałanie praktykom korupcyjnym

Co do zasady popieramy ideę tworzenia w firmach i instytucjach wewnętrznych rozwiązań, które przyczyniłyby się do podwyższenia standardów etycznych w działalności podmiotów sektora publicznego i prywatnego. Dostrzegamy jednak, że idea ta została niepotrzebnie zawężona wyłącznie do obszaru przeciwdziałania korupcji. W naszej opinii, warto byłoby wprost zawrzeć w tym przepisie (art. 71) kwestię stworzenia przez instytucję/przedsiębiorcę wewnętrznych procedur przekazywania informacji o wszelkich istotnych nadużyciach oraz ścieżki weryfikowania otrzymanych sygnałów i wdrażania

działań naprawczych. W ramach takiej procedury powinny zostać zawarte odpowiednie standardy ochrony sygnalistów – m.in. zachowanie poufności danych osoby informującej, ochrona osób informujących przed negatywnymi skutkami zgłoszenia.

Wyrażamy nadzieję, że w ramach procesu prac nad ustawą uda się uwzględnić istotne uwagi środowiska pozarządowego do projektu.

Z wyrazami szacunku,



Dr Jacek Kucharczyk  
Prezes Zarządu  
Fundacji Instytut Spraw Publicznych