



Warszawa, 22 kwietnia 2009 r.

STANOWISKO UNII METROPOLII POLSKICH w sprawie projektu ustawy - Prawo antykorupcyjne

1. Unia Metropolii Polskich pozytywnie ocenia inicjatywę włączenia do jednego aktu prawnego przepisów antykorupcyjnych rozproszonych po licznych ustawach. Na pozytywną ocenę zasługuje także deklaracja projektodawcy zawarta w uzasadnieniu: *„aby język ustawy był jasny i przejrzysty, niebudzący przy tym wątpliwości interpretacyjnych (...) Intencją wnioskodawcy było stworzenie takiego aktu prawnego, którego klarowność sformułowań nie budziłaby wątpliwości interpretacyjnych także w taki sposób, aby osoby, które nie będą chciały się zastosować do jego norm, nie mogły się zasłonić niejasnością sformułowań, a także koniecznością każdorazowego zasięgania opinii i analiz prawnych”*.

2. Niestety szczegółowe rozwiązania projektu ustawy - Prawo antykorupcyjne w wersji z dnia 17 kwietnia 2009 r. nie realizują deklaracji zawartej w uzasadnieniu ustawy. Projekt zawiera dużą ilość przepisów, których treść budzi poważne wątpliwości interpretacyjne. W załączniku do stanowiska przedstawiono szczegółowe uwagi i wątpliwości dotyczące projektowanych przepisów.

Ponieważ projekt ustawy zawiera znaczące wady legislacyjne a jednocześnie wprowadza surowe sankcje karne za naruszenie przepisów projektowanej ustawy, konieczna jest zmiana redakcji znacznej części przedłożonych przepisów, tak aby istotnie nie budziły one sporów interpretacyjnych - projekt w wersji z dnia 17 kwietnia 2009 r. nie nadaje się do dalszego procedowania.

Ponadto Unia Metropolii Polskich:

3. Wnosi o uwzględnienie w pracach nad projektem ustawy wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lipca 2004 r. sygn. akt K 20/03 (Dz.U. Nr 167, poz. 1759) w zakresie:

3.1. Kręgu osób, o których mają być składane i publikowane informacje - zgodnie z art. 18 projektu ustawy osoby objęte ustawą, w tym radni miejscy oraz prezydenci i pracownicy samorządowi, będą musieli składać informacje o działalności zarobkowej i majątku członków rodziny. Zgodnie z w/w orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego przepisy te stanowią zbyt głęboką ingerencję w konstytucyjnie gwarantowane prawa do ochrony prawnej życia prywatnego i rodzinnego (Art. 47 Konstytucji), a także przekraczają uprawnienia władzy publicznej określone art. 51 ust. 2 Konstytucji do pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania informacji o obywatelach niezbędnych w demokratycznym państwie prawnym.

3.2. Zbyt szerokiego kręgu osób zobowiązanych do składania oświadczeń majątkowych i informacji o działalności zarobkowej członków rodziny - zgodnie z art. 2 ust. 6, 11, 12 projektu ustawy zobowiązanymi do składania takich oświadczeń i informacji tylko w 12 dużych miastach - członkach Unii Metropolii Polskich będzie od kilkuset do prawie 100.000 osób w gminie m.st. Warszawa. Budzi to wątpliwości, zważywszy na szeroki krąg osób (nie tylko pracownicy samorządowi) określonych w art. 2 projektu, którzy mają składać oświadczenia majątkowe, czy w

praktyce pełna i konsekwentna realizacja przepisów projektowanej ustawy jest w ogóle możliwa, czemu wobec podobnych regulacji ustawowych dał wyraz Trybunał Konstytucyjny w w/w wyroku.

4. Domaga się przedstawienia przez rząd raportu czy informacji określonych w § 1 ust. 1 i 2 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908, z późn. zm.) wymagających, aby przed podjęciem decyzji o przygotowaniu projektu ustawy podać informacje o rzeczywistej skali korupcji w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego, ich przyczynach oraz najczęściej występujących formach i obszarach działalności jednostek samorządu najczęściej narażonych na korupcję (§ 1 ust. 1 pkt 1-3 rozporządzenia), a po podjęciu decyzji o przygotowaniu projektu ustawy, m.in. określić cele, jakie zamierza się osiągnąć przez wydanie nowej ustawy, ustalić alternatywne rozwiązania prawne, które mogą skutecznie służyć osiągnięciu założonych celów, sformułować prognozy podstawowych i ubocznych skutków rozważanych alternatywnych rozwiązań prawnych, w tym ich wpływ na system prawa, określić skutki finansowe poszczególnych alternatywnych rozwiązań prawnych oraz ustalić źródła ich pokrycia, dokonać wyboru optymalnego w danych warunkach rozwiązania prawnego (§ 1 ust. 2 pkt 3-7 rozporządzenia).

Informacje te są szczególnie istotne, aby zrozumieć *ratio legis* następujących propozycji zawartych w projekcie ustawy:

4.1. Ograniczenia możliwości wykonywania przez prezydentów miast i innych pracowników samorządowych funkcji członków zgromadzeń i zarządów stowarzyszeń oraz członków rad i zarządów fundacji nieprowadzących działalności gospodarczej ale dysponujących środkami publicznymi, będących zgodnie z przepisami ustawy o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego ogólnopolskimi organizacjami jednostek samorządu terytorialnego oraz zgromadzeń i zarządów stowarzyszeń funkcjonujących zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym, czy też zrzeszeń międzynarodowych utworzonych zgodnie z ustawą o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (art. 3 ust. 1 pkt. 5 projektu ustawy).

4.2. Ograniczenia możliwości zasiadania w radach nadzorczych spółek komunalnych przez osoby wymienione w art. 5 ust. 1 pkt 3 projektu ustawy (m.in. sekretarzy i skarbników gmin, kierowników jednostek organizacyjnych gminy, osób wydających decyzje administracyjne w imieniu prezydenta miasta), a także sankcji określonej w art. 6 pkt. 3 projektu ustawy za złamanie tego przepisu.

4.3. Zakazu bycia radnym miasta w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej na własny rachunek (art. 3 ust. 1 pkt 7 projektu ustawy), czy też posiadaniem przez niego ponad 10% akcji w spółce prawa handlowego (art. 3 ust. 1 pkt 6 projektu ustawy).

5. Podania skutków finansowych wykonania ustawy, w tym zwłaszcza dla jednostek samorządu terytorialnego, do czego wnioskodawca jest zobowiązany art. 118 ust. 3 Konstytucji RP, art. 34 ust. 2 pkt 4 Regulaminu Sejmu a także art. 8 ust. 1 ustawy o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

**Prezes Zarządu
Unii Metropolii Polskich
Prezydent Miasta Gdańska**

Paweł Adamowicz

**Załącznik do stanowiska Unii Metropolii Polskich z dnia 22 kwietnia 2009 r.
w sprawie projektu ustawy - Prawo antykorupcyjne**

Uwagi szczegółowe do projektu ustawy

- 1) W art. 2 pkt. 2 brak jest daty ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe.
- 2) Art. 2 pkt 6 i art. 17 pkt 22 - wskazane przepisy dotyczą wszystkich pracowników samorządowych (z wyłączeniem pracowników obsługi). Wskazane jest uściślenie o jaką kategorię pracowników samorządowych chodzi.

Zgodnie z ustawą z dnia 21.11.2008r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458) pracownicy samorządowi nie są pracownikami organów, lecz pracownikami zatrudnionymi m. in. w jednostkach organizacyjnych gminy, jednostkach pomocniczych gmin. Ustawa o pracownikach samorządowych nie zna kategorii „pracownik obsługi aparatu pomocniczego”. Pracownikami samorządowymi są m. in. „pracownicy zatrudniani na stanowiskach pomocniczych i obsługi”.
- 3) Art. 2 pkt. 12 zawiera się w art. 2 pkt. 6.
- 4) Art. 2 pkt.15 zawiera się w art. 2 pkt. 7.
- 5) Art. 2 pkt.21 zawiera się w art. 2 pkt.7.
- 6) W art. 3 należałoby wprowadzić przepis, który definiowałaby kryterium normatywne naruszenia zakazu w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej. Zasadne byłoby zatem, celem wykluczenia rozbieżności interpretacyjnych, wprowadzenie definicji, która ustalałaby, czy w rozumieniu art. 3 ust. 1 działalnością gospodarczą jest stan w którym dany podmiot wpisany jest do ewidencji działalności gospodarczej albo Rejestru Przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego, nawet jeżeli działalność faktycznie nie jest wykonywana, czy też decydujący jest stan faktyczny prowadzenia bądź nieprowadzenia działalności gospodarczej, pomimo formalnego ujawnienia tego stanu (bądź nieujawnienia) we właściwym rejestrze (ewidencji).
- 7) W art. 3 ust.1 pkt. 4 należy doprecyzować użyte tu pojęcie „jednostka organizacyjna”.
- 8) W art. 3 ust. 2 należy doprecyzować pojęcie „zaprzestał działalności gospodarczej”.
- 9) W art. 3 ust. 3 dlaczego nie wyłączono też ławników, syndyków, kuratorów osób prawnych.
- 10) Art. 3 ust. 4 - projekt wprowadza zakaz „przyjmowania korzyści majątkowych lub osobistych”, wprowadzając jednocześnie wyjątki od tego zakazu. Sposób sformułowania tych wyjątków jest bardzo nieprecyzyjny („chyba że korzyść taka byłaby powszechnie dostępna, a przyjęcie jej nie mogłoby powodować zaciągnięcia zobowiązania lub wywoływać takiego wrażenia”, „mogą (...) przyjąć okolicznościowy upominek, jeżeli ze względu na zwyczaje odmowa przyjęcia upominku nie byłaby wskazana”).
- 11) Art. 3 ust. 5 zezwala na przyjęcie okolicznościowego upominku, jeżeli „ze względu na zwyczaje odmowa jego przyjęcia nie byłaby wskazana lub wręczenie go ma powszechny i okolicznościowy charakter”, a ust. 6 stanowi o obowiązku wpisania takiego upominku do rejestru korzyści – czy wręczone kwiaty należy wpisać do rejestru korzyści?

- 12) W art. 3 ust. 4, 5 i 6 użyto pojęć nieostrych, przepisy należy doprecyzować co do skutków wobec innych osób, poza wymienionymi w ust. 6.
- 13) Art. 4 - projekt ujmuje bardzo szeroko zakaz zatrudniania („wykonywania innych zajęć”) po zakończeniu pełnienia funkcji lub zajmowania stanowiska. Zakaz ten dotyczy np. wszystkich pracowników samorządowych, którzy „uczestniczyli w wydaniu rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych dotyczących tego przedsiębiorcy lub podmiotu od niego zależnego”. Jednocześnie „nie dotyczy to wydawanych na podstawie odrębnych przepisów decyzji administracyjnych w sprawie ustalenia wymiaru podatków i opłat lokalnych (...) z wyjątkiem decyzji dotyczących ulg i zwolnień w tych podatkach lub opłatach”. Trafnie zwraca się uwagę w uzasadnieniu, że dotychczas obowiązujące zakazy były trudne do egzekwowania. Projekt bynajmniej tego nie ułatwia. Trudno także zrozumieć wyłączenie dotyczące wyłącznie „decyzji podatkowych”.
- 14) W art. 4 ust. 1 należy wskazać w jakim charakterze te osoby uczestniczyły w wydaniu rozstrzygnięcia, bo mogły uczestniczyć np. jako strona przeciwna.
- 15) W art. 5 należałoby rozważyć dodanie nowego przepisu, który przewidywałby wyłączenie zakazu zajmowania stanowisk we władzach osób prawnych, innych niż spółki prawa handlowego i spółki wodne, w których osoby pełniące funkcje publiczne występują jako przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego albo Skarbu Państwa.
- 16) Art. 5 ust. 1 - przepis ten powinien zostać skorelowany z art. 2 ustawy; w obecnym brzmieniu może być odczytywany w ten sposób, że wyłącznie osoby zatrudnione na stanowiskach wskazanych w art. 5 ust. 1 projektu, mogą zajmować określone funkcje w spółkach Skarbu Państwa bądź jednostki samorządu terytorialnego.
- 17) Art. 5 ust. 1 pkt 10 proponowany przepis: „*innych pracowników pomiotów wymienionych w pkt 1 – 9*” powinien brzmieć: „innych pracowników wymienionych w art. 2”. Trafne wydaje się również zrezygnowanie z pkt. 10 i „ogólniejsze” ujęcie punktów 1 – 9.
- 18) W art. 5 ust. 2 w zw. z ust.1 - prezydent (wójt, burmistrz) mógłby pełnić rolę zgromadzenia wspólników tylko w 1 spółce komunalnej, w konsekwencji nie mogłaby funkcjonować więcej niż 1 spółka komunalna (zakaz powinien dotyczyć stanowisk kontrolnych i zarządzających w spółkach).
- 19) Art. 6 - niezrozumiałe jest dlaczego naruszenie zakazu (art. 6 pkt.3) bądź niezłożenie oświadczenia majątkowego (art. 27 ust. 2 pkt. 2 i 3) przez radnego gminy, powiatu, województwa, wójta (burmistrza, prezydenta miasta) powoduje wygaśnięcie mandatu, a w przypadku m.in. posłów i senatorów (art. 6 pkt. 1 i art. 27 ust. 2 pkt. 1) stanowi tylko przewinienie regulaminowe i powoduje odpowiedzialność regulaminową - niewspółmiernie niską w stosunku do wcześniej wymienionych.
- 20) W art. 6 pkt 2 w stosunku do pracowników samorządowych nie ma możliwości zastosowania odpowiedzialności dyscyplinarnej, brak przepisów w tym zakresie w nowej ustawie o pracownikach samorządowych, w tym zakresie należy rozważyć wprowadzenie kryterium winy, co potwierdzają obecnie wyrażane poglądy judykatury.
- 21) Art. 7 - wymieniony przepis w praktyce będzie nastroczał wiele problemów interpretacyjnych. Przesłanki ograniczenia w podejmowaniu dodatkowych zajęć wymagają doprecyzowania, zwłaszcza w kontekście postanowień ust. 1 pkt 4 projektu, poprzez zmianę brzmienia pkt 4: „4) mogą spowodować szkody w interesie publicznym”.
- 22) W art. 7 ust. 1 pkt 4 należy doprecyzować pojęcie „przynoszą ujmę godności urzędu”.

23) Art. 9 ust. 1 - utrzymuje wyjątkowo nieprecyzyjną redakcję zakazu prowadzenia działalności gospodarczej dotyczącego radnych. Warto przypomnieć, że obowiązujące brzmienie wywoływało (i wywołuje nadal) szereg sporów i kontrowersji.

24) Art. 9 ust. 2 wymaga doprecyzowania, czy chodzi o zakaz zatrudnienia w jednostkach organizacyjnych jednostki samorządu terytorialnego, w której radny uzyskał mandat, czy też w innych samorządowych jednostkach organizacyjnych posiadających osobowość prawną (instytucje kultury, zakłady opieki zdrowotnej, muzea itp).

25) W art. 9 ust. 6 odwołanie nie może dotyczyć sekretarzy (są zatrudniani wg, obecnej ustawy o pracownikach samorządowych na podstawie umowy o pracę).

26) Art. 15 - niejasne jest zawarte w ust. 2 wtrącenie: „(...), według stanu na dzień 31 grudnia, (...)”, ponieważ z takiego zapisu można wnioskować, że tylko oświadczenia wypełnione wg stanu na dzień 31 grudnia składa się podmiotowi wskazanemu w art. 17.

27) W art. 15 ust. 1 należy określić liczbę egzemplarzy w jakiej należy składać oświadczenie majątkowe i informacje o rodzinie.

28) Art.16 nie zawiera ograniczeń co do terytorium RP i okresu nabycia majątku . Przy tak dużym podmiotowym zakresie osób z art.14 , których majątek należy wskazać w oświadczeniu przepis ten jest niewykonalny, podobnie z analizą danych (art.19) – jak należy postąpić, gdy rozliczenie podatkowe następuje za granicą?

29) Art 16 - wynikające z projektu „oświadczenie majątkowe” (art. 16 oraz załącznik nr 1) odnosi się zasadniczo do „posiadania rzeczy”. Takie ujęcie bardzo komplikuje sprawę. Cywilnoprawna konstrukcja „posiadania” odbiega od intuicyjnego znaczenia tego pojęcia i nie zawsze jest prawidłowo rozumiana także przez osoby z wykształceniem specjalistycznym,

30) Art. 16 ust. 2 - w przepisie tym należałoby również ująć okres zatrudnienia, pełnienia funkcji lub zajmowania stanowiska.

31) Art. 16 ust. 2 pkt 1 - zgodnie z projektem w „oświadczeniu majątkowym” należy wskazać także „funkcje publiczne pełnione po dniu 1 stycznia 1990 r., ze wskazaniem miejsca zatrudnienia oraz pełnionej funkcji lub zajmowanego stanowiska”. Na dzień planowanego wejścia w życie dotyczy to będzie okresu 20 lat. Przy braku jasnego zdefiniowania pojęcia „funkcja publiczna” złożenie prawidłowego oświadczenia może napotkać trudności.

32) W art. 17 pkt 22 należy wyraźnie określić komu pracownicy samorządowi zatrudnieni w innych jednostkach niż urząd miasta, z wyłączeniem osób wymienionych w pkt 43, składają swoje oświadczenia majątkowe i informacje o rodzinie, prezydentowi miasta, czy też swoim pracodawcom, jest to regulacja ważna ze względu na treść art. 19 ust. 2 i 3 (analiza i publikowanie w BIP-ie sprawozdania z analizy oświadczeń – kto ma to robić w zakresie tych jednostek i instytucji – prezydent miasta, czy też poszczególni kierownicy jednostek, spółek i osób prawnych funkcjonujących w sferze samorządu terytorialnego).

33) Art. 19 - wskazany termin publikacji sprawozdania w Biuletynie Informacji Publicznej jest nierealny. Na podstawie praktyki można stwierdzić, że 90% osób zobowiązanych składa oświadczenie majątkowe w ostatnich dniach ustawowego terminu. W związku z czym wypełnienie zadań wskazanych w art. 19 ust. 2 i ust. 3 pkt. 1-4 w stosunku do ponad tysiąca oświadczeń

majątkowych jest niemożliwe do zrealizowania w tym terminie. Realny termin to 30 października każdego roku (zwiększy się znacznie ilość oświadczeń majątkowych i dokumentów dodatkowych).

34) Art. 20 ust. 1 i 2 - użyte określenia nieostre „w przypadku powzięcia wątpliwości co do rzetelności i prawdziwości analizowanego oświadczenia lub informacji” i „w przypadku podejrzenia naruszenia przepisów” – budzą wątpliwości i obawy, zwłaszcza że mają stanowić podstawę do wszczęcia kontroli składanych oświadczeń przez Centralne Biuro Antykorupcyjne.

35) W art.26 ust.1 umowy nie są zawierane z organami powiatu, gminy, województwa ,ale z osobami prawnymi (gminami, powiatami, województwami).

36) Art. 27 projekt jako konsekwencje niezłożenia w terminie oświadczenia lub informacji o rodzinie przez pracowników samorządowych ustanawia „przewinienie służbowe, które podlega, z odpowiedzialności dyscyplinarnej" zapis ten wymaga dostosowania do nazewnictwa właściwego dla ustawy o pracownikach samorządowych. W stosunku do radnego oraz prezydenta miast i - zgodnie z projektem „powoduje wygaśnięcie mandatu". Odnośnie części osób objętych ustawą, w przypadku niezłożenia oświadczenia w terminie: „właściwy organ odwołuje ich albo rozwiązuje z nimi umowę o pracę najpóźniej po upływie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia". Z niezrozumiałych względów projekt odchodzi od rozwiązań niedawno przyjętych (które nawiasem mówiąc nie weszły jeszcze w życie) przewidujących wezwanie do złożenia oświadczenia a dopiero po bezskutecznym wezwaniu wspomniane konsekwencje.

37) W art. 28 ust. 3 pkt. 1 koliduje z zakazem wykonywania działalności na własny rachunek.

38) W art.28 ust.3 pkt.6 brak definicji „innych korzyści”- w tym ujęciu będzie to np. zwrot podatku dochodowego, wypłacone odszkodowania, prezenty imieninowe, czy ślubne.