

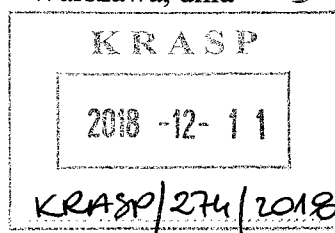


ZASTĘPCA SZEFA
KANCELARII SEJMU

Adam Podgórski

GMS-WP-173-325/18

Warszawa, dnia 3 grudnia 2018 r.



Przewodniczący
Konferencji Rektorów
Akademickich Szkół Polskich
Pan prof. dr hab. inż. Jan Szmidt

Szanowny Panie Przewodniczący

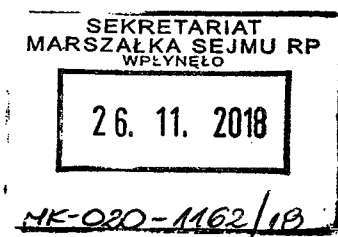
Z upoważnienia Marszałka Sejmu, uprzejmie przekazuję – na podstawie art. 329 ust. 1 pkt 2 w związku z ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U.2018.1668) - poselski projekt ustawy o przejrzystości w zakresie zatrudniania osób bliskich w jednostkach sektora publicznego oraz o przeciwdziałaniu protekcji w naborze na stanowiska w jednostce sektora publicznego (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Robert Mordak), z prośbą o przedstawienie opinii.

Z poważaniem



Klub Parlamentarny Kukiz'15

Warszawa, dnia 26.11.2018 r.



Szanowny Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

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 posła Roberta Mordaka.

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

Ileć 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 wpływie 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) Prokurator krajowy, 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 Sejmu lub Senatu.
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 Sejmu.
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 którym 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 składam 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 POZOSTAWANIU 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

.....
(miejscowość, 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 nieznane. 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 odstraszający 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 odstępnie 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 wykorzystywania 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 odstraszający 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 w 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 zatrudnianiu 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 ciążyć 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.

Lista posłów Klubu Poselskiego Kukiz'15 popierających projekt ustawy

O przepływności w zakresie zatrudniania osób bliskich
w jednostkach sektora publicznego oraz o przeciwdziałaniu
protekcji w naborze na stanowiska w jednostkach sektora publicznego

1	Apel Piotr	
2	Bakun Wojciech	
3	Brynkus Józef	
4	Chrobak Barbara	
5	Długi Grzegorz	
6	Grabowski Paweł	
7	Jachnik Jerzy	
8	Jakubiak Marek	
9	Jaskóła Tomasz	
10	Jóźwiak Bartosz	
11	Kaczmarczyk Norbert	
12	Kobylarz Andrzej	
13	Kozłowski Jerzy	
14	Kukiz Paweł	
15	Kulesza Jakub	
16	Maciejewski Andrzej	
17	Mastowski Maciej	
18	Mordak Robert	
19	Parda Błażej	
20	Romecki Stefan	
21	Rzepecki Łukasz	
22	Rzymkowski Tomasz	
23	Sachajko Jarosław	
24	Sitarski Krzysztof	
25	Skutecki Paweł	
26	Szramka Paweł	
27	Ścigaj Agnieszka	
28	Tyszka Stanisław	
29	Zielińska Elżbieta	

