

## Stanowisko Antykorupcyjnej Koalicji Organizacji Pozarządowych o projekcie ustawy o ograniczeniach związanych z pełnieniem funkcji publicznych

W maju 2007 r. Sejm rozpoczął prace nad rządowym projektem ustawy o ograniczeniach związanych z pełnieniem funkcji publicznych. Fakt, iż proponowane zmiany istotnie modyfikują obecnie obowiązujące regulacje dotyczące konfliktu interesów oraz lustracji majątkowej, skłonił Antykorupcyjną Koalicję Organizacji Pozarządowych do sformułowania następujących uwag.

Projekt wprowadza zmiany zasługujące na aprobatę, w tym:

- poszerzenie kręgu osób podlegających przepisom antykorupcyjnym np. o dyrektorów sądów apelacyjnych i okręgowych, osoby piastujące wyższe stanowiska w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych,
- uzupełnienie luk w katalogu zajęć ubocznych, których osoby pełniące funkcje publiczne nie mogą pełnić, gdyż rodzi to może konflikt interesów, np. wprowadzenie zakazu zasiadania w zarządzie stowarzyszenia prowadzącego działalność gospodarczą;
- częściowe ujednoczenie zasad składania oświadczeń majątkowych przez osoby pełniące funkcje publiczne;
- wprowadzenie zasady jawności w odniesieniu do wszystkich podmiotów składających oświadczenia majątkowe;
- wprowadzenie 3-miesięcznego okresu na wycofanie się z działalności gospodarczej lub sprzedaż udziałów.

Niestety w projekcie znalazły się również rozwiązania, które ocenić należy negatywnie.

Przede wszystkim projekt opiera się na błędnych założeniach co do skuteczności sankcji za naruszenie obowiązków nałożonych na osoby pełniące funkcje publiczne. Projektodawcy, aby zapewnić wykonanie obowiązków ciążących na osobach pełniących funkcje publiczne, posługują się przede wszystkim sankcją karną. Kara pozbawienia wolności została tu przewidziana za naruszenie zakazu łączenia funkcji publicznej z działalnością w sektorze prywatnym, za niedopełnienie obowiązku złożenia oświadczenia majątkowego lub oświadczenia o działalności gospodarczej małżonka oraz obowiązku wskazania w oświadczeniu majątkowym źródeł pochodzenia majątku. Stoi to w sprzeczności z zasadą traktowania prawa karnego jako *ultima ratio*, tj. jako środka ostatecznego – dopuszczalnego pod warunkiem, że mniej dotkliwe sankcje (np. odpowiedzialność służbowa, finansowa) pozostają nieskuteczne. Niepokój budzi również automatyzm odpowiedzialności karnej. Nie przewidziano bowiem możliwości wezwania osoby do usunięcia naruszenia. Taka sankcja nosi cechy nieproporcjonalnie surowej.

W naszej ocenie skuteczne sankcje to, z jednej strony obligatoryjne odwołanie osoby naruszającej przepisy, z drugiej zaś - dotkliwe kary finansowe nakładane na podmioty sektora prywatnego zatrudniające te osoby oraz zakaz ubiegania się o fundusze publiczne. Tymczasem projekt przewiduje obligatoryjne usunięcie z funkcji publicznej jedynie w odniesieniu do samorządowców, nie zakłada natomiast żadnych konsekwencji wobec przedsiębiorców i innych podmiotów działających w sektorze prywatnym, zatrudniających osoby pełniące funkcje publiczne.

Zbyt daleko idącym ograniczeniem, nawet przy uwzględnieniu polskich realiów, jest rozciągnięcie na 3 lata po ustaniu funkcji publicznej zakazu podejmowania pracy przez byłego funkcjonariusza u przedsiębiorców, wobec których wydawał on decyzje administracyjne. W krajach, które stosują analogiczne regulacje, najczęstszą praktyką jest ograniczenie roczne. Problemem też wydaje się zbyt wąski zakres przedmiotowy tego uregulowania. Nie obejmuje ono wielu sytuacji rodzących ryzyko przekupywania urzędników obietnicą

zatrudnienia po ustaniu funkcji publicznej, w szczególności wypadku, gdy były urzędnik otrzymuje pracę nie u przedsiębiorcy, wobec którego wydawał decyzje administracyjne, ale np. w agencji doradczej, która świadczy usługi na rzecz przedsiębiorcy.

Projekt zawiera również przepisy wykraczające poza cel ustawy. W uzasadnieniu projektodawcy wyjaśniają, że celem lustracji majątkowej jest „ujawnianie (...) źródeł pochodzenia mienia (...), które zostało nabyte w okresie pełnienia funkcji”<sup>1</sup>. Tymczasem osoby pełniące funkcje publiczne zobowiązane zostały do ujawnienia umów przenoszących własność na osoby bliskie w okresie 5 lat poprzedzających objęcie funkcji. Należy to ocenić jako nieuzasadnioną ingerencję w prywatność jednostki; ingerencję, która nie ma związku z wyżej sformułowanym *ratio legis*.

Trudno nie odnieść wrażenia, że niektóre elementy lustracji majątkowej i badania konfliktu interesów mają charakter iluzoryczny. Osoba składająca oświadczenie majątkowe zostaje zwolniona z obowiązku ujawnienia majątku osobistego małżonka na podstawie oświadczenia, ponieważ nie posiada w tym zakresie wiedzy. Analogicznie rozwiązano kwestię oświadczeń o działalności gospodarczej małżonka. Nawet przy uwzględnieniu ochronnej funkcji tego rodzaju wyjątku, nie sposób zlekceważyć ryzyka nagminnego i nie podlegającego żadnej weryfikacji omijania ustawy.

Inne rozwiązanie obniżające skuteczność projektu to zbyt wąsko wyznaczona grupa osób zobowiązanych do ujawniania w Rejestrze Korzyści Majątkowych otrzymywanych korzyści. Z tego obowiązku zwolnieni zostają np.: wojewodowie i wicewojewodowie.

Naszym zdaniem należy też usunąć niejasność co do kręgu osób, mających podlegać przyszłej ustawie. Przepisy obejmować mają, oprócz osób enumeratywnie wymienionych, także „inne osoby pełniące funkcje publiczne na podstawie odrębnych przepisów”. Zgodnie z definicją zawartą w Kodeksie karnym należą do nich np. nauczyciele zatrudnieni w szkołach publicznych oraz lekarze zatrudnieni w publicznej służbie zdrowia. Zgodnie natomiast z tzw. ustawą lustracyjną funkcje publiczne pełnią radcowie prawni, adwokaci, notariusze. Nie sposób przyjąć, że zamiarem ustawodawcy było narzucanie na wymienione grupy istotnych ograniczeń zawodowych i obowiązków, wkraczających w prywatność jednostki. Brzmienie tego przepisu należy poprawić tak, aby już w wyniku wykładni gramatycznej - bez uciekania się do wykładni systemowej czy celowościowej - możliwe było odczytanie racjonalnej normy prawnej.

Podsumowując, uważamy, że projekt ustawy o ograniczeniach związanych z pełnieniem funkcji publicznych oprócz wskazanych wcześniej zmian, które ocenić należy pozytywnie, zawiera także rozwiązania, które kłócą się z zasadą respektowania przez państwo praw jednostki i których skuteczność budzi nasze istotne wątpliwości.

**Członkowie Antykorupcyjnej Koalicji Organizacji Pozarządowych:  
Centrum Edukacji Obywatelskiej, Fundacja Komunikacji Społecznej, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Program Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego, Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich, Stowarzyszenie Szkoła Liderów**

---

<sup>1</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy o ograniczeniach związanych z pełnieniem funkcji publicznych, s. 4.