

Stanowisko
strony pracowników i strony pracodawców
Zespołu problemowego ds. rozwoju dialogu społecznego Rady Dialogu Społecznego
z dnia marca 6 marca 2018 r.
w sprawie rządowego projektu ustawy z dnia 8 stycznia 2018 r. o jawności życia
publicznego

PREAMBUŁA

- *Strona pracowników i strona pracodawców Zespołu problemowego ds. rozwoju dialogu społecznego Rady Dialogu Społecznego po dyskusji z udziałem projektodawców w listopadzie 2017 r., wyraziła wówczas zadowolenie z deklaracji otwarcia na dialog i gotowość uwzględniania istotnych, proponowanych zmian do pierwotnej wersji projektu ustawy o jawności życia publicznego;*
- *Aktualna wersja Projektu opublikowana dnia 8 stycznia 2018 r. pokazuje, że projektodawcy w praktyce żadnej z istotnych uwag nie uwzględnili, a rozszerzenie zakresu ustawy ponad jej ratio legis idzie dalej;*
- *Niepokój strony pracowników i strony pracodawców Zespołu problemowego ds. rozwoju dialogu społecznego Rady Dialogu Społecznego budzi w szczególności sposób, w jaki następuje dalsze i znaczące rozszerzenie regulacji obejmujących relacje pomiędzy władzą, przedsiębiorcami i pracownikami zawarte w różnych nowych ustawach, co dzieje się nadal bez konsultacji i przedstawienia złożenia tych regulacji. W ten sposób budowana jest nowa rzeczywistość, w której relacje te będą diametralnie zmienione, a niektóre organy państwowe uzyskają uprawnienia wykraczające poza racjonalne potrzeby i ich obowiązki nakreślone ładem konstytucyjnym;*
- *Zmiany, których dokonano w aktualnej wersji Projektu pokazują konsekwentne eliminowanie podstawowego instrumentu dialogu społecznego, jakim są konsultacje społeczne aktów prawnych, a zatem instrumentu powszechnego i dostępnego dla ogółu społeczeństwa;*
- *Alarmujące jest w ocenie strony pracowników i strony pracodawców Zespołu problemowego ds. rozwoju dialogu społecznego Rady Dialogu Społecznego czynienie konsultacji społecznych faktycznie całkowicie zależnymi od dobrej woli Rady Ministrów, która „mogłaby, ale nie musiałaby” ich przeprowadzać. To nowa, niepokojąca jakość, która w zbiegu z dalszym ograniczaniem dostępu do lobbingu oraz udziału w postępowaniu legislacyjnym w drodze zgłoszenia, świadczy o zamiarze ograniczenia udziału społeczeństwa w stanowieniu prawa;*
- *Zaniepokojenie strony pracowników i strony pracodawców Zespołu problemowego ds. rozwoju dialogu społecznego Rady Dialogu Społecznego budzi tworzenie regulacji prawnych w sposób oczywisty dotyczących sfery życia prywatnego obywateli bez zapewnienia jakichkolwiek gwarancji ochrony informacji przed ich nieuprawnionym użyciem, w tym obywateli zajmujących stanowiska lub pełniących funkcje, dla których ochrona ta winna być wzmocniona;*
- *Strona pracowników i strona pracodawców Zespołu problemowego ds. rozwoju dialogu społecznego Rady Dialogu Społecznego, niezależnie od indywidualnych ocen reprezentatywnych organizacji pracowników i reprezentatywnych organizacji pracodawców, będących członkami Rady, przedstawiają wspólne stanowisko do rządowego projektu ustawy*

z dnia 8 stycznia 2018 r. o jawności życia publicznego poruszając w nim najważniejsze problemy związane z przedłożoną regulacją i wyrażając głęboki niepokój i niezgodę na dotychczasowy sposób procedowania Projektu.

§ 1

Strona pracowników i strona pracodawców Zespołu problemowego ds. rozwoju dialogu społecznego Rady wyraża jednogłośnie stanowczy sprzeciw w związku z faktem, iż **żadna z kolejnych wersji** rządowego Projektu ustawy o jawności życia publicznego, będącego projektem dotyczącym bezpośrednio działania tych organizacji reprezentatywnych, **na żadnym dotychczasowym etapie prac legislacyjnych** nie została skierowana do konsultacji zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa tj. odpowiednio art. 19 i następnymi ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych oraz art. 16 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców. Taka praktyka, w szczególności biorąc pod uwagę zakres omawianych regulacji i cel, jaki im przyświeca, budzi zdecydowany sprzeciw. Strona pracowników i strona pracodawców Zespołu problemowego ds. rozwoju dialogu społecznego Rady apeluje zatem aby w ramach obowiązujących przepisów doszło do przedłożenia Projektu do konsultacji w taki sposób, jaki przewidział ustawodawca w stosownych regulacjach. Zaznaczamy, że konsultacje społeczne i konsultacje z zainteresowanymi podmiotami są integralnym elementem opartego na gruntownej wiedzy procesu decyzyjnego i są nieodzowne w procesie stanowienia prawa.

§ 2

Strona pracowników i strona pracodawców Zespołu problemowego ds. rozwoju dialogu społecznego Rady pozytywnie przyjmuje zmianę jaką wprowadzono w kolejnej (aktualnej) wersji Projektu, z której w sposób jednoznaczny wynika, iż nie jest wolą projektodawcy włączanie Rady Dialogu Społecznego oraz reprezentatywnych organizacji pracodawców i związków zawodowych w zakres podmiotów świadczących działalność lobbingową, których aktywność w zakresie udziału w procesie stanowienia prawa wymagałaby dokonywania zgłoszeń, o których mowa w Projekcie.

§ 3

Niezależnie od zastrzeżeń co do braku wymaganych prawem konsultacji i żądania ich przeprowadzenia, strona pracowników i strona pracodawców Zespołu problemowego ds. rozwoju dialogu społecznego Rady sygnalizuje jeszcze przed rozpoczęciem tych konsultacji, kluczowe kwestie budzące głęboki niepokój strony społecznej Zespołu problemowego ds. rozwoju dialogu społecznego Rady Dialogu Społecznego:

1. **Normatywny charakter Projektu.** Tytuł nadany Projektowi ("ustawa o jawności życia publicznego") nie odpowiada jego merytorycznej zawartości, która dotyczy ważkich dla każdego obywatela kwestii. Tematyka Projektu jest zróżnicowana i obszary w niej

zawarte nie zasługują na tylko pobieżne regulacje, ale każdy z nich winien zostać wyodrębniony do osobnego aktu prawnego, który w sposób kompleksowy będzie regulował zagadnienia takie jak: zasady dotyczące sygnalizowania oraz status sygnalisty, regulacje należące do grupy tzw. regulacji antykorupcyjnych, regulacje dotyczące stanowienia prawa i wreszcie regulacje dotyczące dostępu do informacji publicznej. Zaznaczamy, że wymóg poprawności i spójności dotyczy całego aktu normatywnego. Zaznaczamy również, iż tematyka, której dotyczy Projekt winna zostać poprzedzona przede wszystkim opracowaniem założeń oraz skutków regulacji, a także należycie przeprowadzonymi konsultacjami ze stroną społeczną. W ocenie partnerów społecznych Zespołu problemowego ds. rozwoju dialogu społecznego Rady Dialogu Społecznego połączenie ww. regulacji w jednym Projekcie nie spełnia podstawowych standardów ustanowionych m.in. w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Strona pracowników i strona pracodawców Zespołu problemowego ds. rozwoju dialogu społecznego Rady zwraca uwagę, że aktualnie procedowane są również inne akty prawne, których regulacje są sprzeczne z przepisami proponowanymi w Projekcie.

2. **Regulacje dotyczące sygnalistów.** Aby wprowadzić regulacje które rzeczywiście będą odpowiadały idei ochrony sygnalistów, zapewniały im bezpieczeństwo i w pełni realizowały związane z tą instytucją cele, należy przede wszystkim wyłączyć ją do osobnego aktu prawnego, stworzyć założenia do ustawy, przedstawić regulacje prawne w krajach, które od lat stosują przepisy ustawowe w zakresie ochrony tej grupy osób oraz przede wszystkim rekomendacje i regulacje międzynarodowe. Zasady na jakich ukształtowano regulacje zawarte w Projekcie nie są zgodne z ogólnie przyjętymi standardami dotyczącymi tej instytucji, którą strona pracowników i strona pracodawców Zespołu problemowego ds. rozwoju dialogu społecznego Rady uważa za ważną i potrzebną, ale opartą o inne standardy.
3. **Jawność akt postępowania administracyjnych.** Zdecydowany sprzeciw budzi ustanowienie informacją publiczną wszelkich informacji z akt postępowania administracyjnych, o których mowa w Projekcie. Powyższe w istotny sposób narusza interesy i podstawowe prawa przysługujące przedsiębiorcom, w tym w wielu przypadkach stanowiłoby naruszenie tajemnicy przedsiębiorstwa. Zaproponowana regulacja w żaden sposób nie służy celowi jaki przyświeca Projektowi tj. zwiększeniu jawności życia publicznego. Sygnalizowanego problemu nie rozwiązują w żadnym stopniu modyfikacje, które nastąpiły w kolejnej wersji Projektu - są one niewystarczające i nie zmniejszają zagrożenia wynikającego z proponowanych regulacji.
4. **Biuletyn Informacji Publicznej.** Na negatywną ocenę zasługuje nałożenie na wszystkie związki zawodowe oraz wszystkie organizacje pracodawców (art. 6 ust. 1 pkt. 6) Projektu) obowiązku zamieszczania w Biuletynie Informacji Publicznej informacji, o których mowa w art. 7 pkt. 2) i 3) Projektu. Zgodnie z Projektem z jednej

strony ustawodawca wprowadza obowiązek zamieszczania określonych informacji przez ww. podmioty, a z drugiej strony informacje objęte tym obowiązkiem nie stanowią informacji publicznej, np. informacja o majątku związku lub majątku organizacji pracodawców w sytuacji, gdy nie jest on w żaden sposób finansowany ze środków publicznych. Strona pracowników oraz strona pracodawców Zespołu problemowego ds. rozwoju dialogu społecznego Rady postuluje wyłączenie wszystkich związków zawodowych oraz wszystkich organizacji pracodawców z obowiązku publikowania informacji, o których mowa w art. 7 pkt. 2) i 3) Projektu.

5. **Regulacje dotyczące lobbingu.** W zakresie regulacji dotyczących lobbingu, zaproponowane przepisy budzą niepokój oraz szereg wątpliwości interpretacyjnych. W szczególności sprzeciw budzi ewolucja, jaką w kolejnych wersjach Projektu przeszły przepisy dotyczące konsultowania aktów prawnych. W opiniowanej wersji Projektu wpisano, że projektodawcy mogą, ale nie będą zobowiązani do prowadzenia takich konsultacji. Strona pracowników i strona pracodawców Zespołu problemowego ds. rozwoju dialogu społecznego Rady stanowczo nie zgadza się z takim zapisem. Konsultacje publiczne przy tworzeniu aktów prawnych powinny być nie tylko dobrze pojętym standardem, ale zasadą gwarantowaną w powszechnie obowiązujących przepisach. Przepisy te winny regulować też co najmniej minimalny czas trwania takich konsultacji. Przy projektowanej szerokiej definicji lobbingu i objęciu nią bardzo dużej grupy podmiotów powstaje ponadto uzasadniona obawa, że chociażby z uwagi na stworzone w projekcie ustawy wymogi formalne, czy też zakres żądanych informacji, zostanie w praktyce utrudniona lub wręcz uniemożliwiona partycypacja głosu społecznego w procesach decyzyjnych, w tym przedstawianie opinii i postulatów. Wątpliwości w zakresie zaproponowanych regulacji budzi m.in. to, czym lub kim są w zamyśle projektodawcy podmioty finansujące działalność statutową, których wykaz wskazane podmioty obowiązane są składać. Tytułem przykładu można zadać pytanie, czy takim podmiotem jest bank udzielający kredytu czy członek organizacji związkowej czy pracodawców, który nie dokonał wpłaty składek członkowskich? Niezrozumiałym jest także cel, który przyświeca ustawodawcy w zakresie w jakim Projekt dotyczy podmiotów finansujących.
6. **Oświadczenia majątkowe.** Zdecydowany sprzeciw budzi bardzo szeroki katalog podmiotów zobowiązanych do składania oświadczeń majątkowych, który w wielu przypadkach stanowi ingerencję w życie prywatne łamiąc konstytucyjną zasadę ochrony życia prywatnego, szczególnie że dane te mają być w znacznym stopniu powszechnie dostępne. W tym zakresie strona pracowników i strona pracodawców Zespołu problemowego ds. rozwoju dialogu społecznego Rady zwraca uwagę na obszerny i alarmujący stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 13 lutego 2018 r., VII.6061.1.2017., które strona pracowników i strona pracodawców Zespołu problemowego ds. rozwoju dialogu społecznego Rady będące członkami Rady Dialogu Społecznego przyjmują za własne w pełni podzielając zaprezentowaną tam analizę. Alarmujące są przede wszystkim:

- zakres przedmiotowy oświadczeń majątkowych;
- rozszerzenie zakresu osób zobowiązanych do składania oświadczeń majątkowych, w tym zobowiązanie do tego osób które nie wykonują żadnego władztwa publicznego i nie gospodarują mieniem komunalnymi ani Skarbu Państwa;
- możliwość wyzwania przez Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego do złożenia oświadczenia majątkowego niemal każdej osoby.

Strona pracowników i strona pracodawców Zespołu problemowego ds. rozwoju dialogu społecznego Rady wyraża zdziwienie dotyczące modyfikacji wprowadzonej w Projekcie, gdzie wyłączono jawność oświadczeń majątkowych władz spółek Skarbu Państwa, pozostawiając jawnymi oświadczenia władz prywatnych podmiotów co jest sprzeczne z deklarowanymi przez projektodawców założeniami Projektu. Strona pracowników i strona pracodawców Zespołu problemowego ds. rozwoju dialogu społecznego Rady zwraca ponadto uwagę, że projektodawca w żadnym stopniu nie odnosi proponowanych regulacji do przepisów dotyczących ochrony danych osobowych oraz Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE. Łatwy dostęp do tych informacji oraz brak jakichkolwiek ich ochrony generują niemierzalne i wysokie ryzyko wykorzystania ich niezgodnie z prawem i w celach innych niż zakładane przez projektodawcę.

7. **Regulacje antykorupcyjne.** Strona pracowników i strona pracodawców Zespołu problemowego ds. rozwoju dialogu społecznego Rady zwraca również uwagę na przewidziany w projekcie obowiązek wprowadzenia wewnętrznych procedur antykorupcyjnych przez średnie i duże przedsiębiorstwa. Obowiązek ten ma dotyczyć prawie 20 tysięcy przedsiębiorców prowadzących działalność w Polsce. Nie kwestionując zasadności wdrożenia rozwiązań antykorupcyjnych na poziomie działania przedsiębiorstwa, strona pracowników i strona pracodawców Zespołu problemowego ds. rozwoju dialogu społecznego Rady zwraca uwagę na to, że część regulacji zawartych w Projekcie jest niejasna (jakiej okoliczności i jakich osób mają np. dotyczyć procedury informowania organów przedsiębiorcy o propozycjach korupcyjnych – informacje te mają przekazywać pracownicy? mają one dotyczyć otrzymanych propozycji korupcyjnych, złożonych, czy też „zasłyszanych ...). Niepokój budzi również fakt, iż zgodnie z przekazanymi informacjami, nie jest planowane opracowanie przepisów wykonawczych do Rozdziału 10 Projektu „Przeciwdziałanie praktykom korupcyjnym” ani też rekomendacji, bądź wytycznych dla przedsiębiorców. Proponowane w Projekcie sankcje (do 10 mln złotych oraz wykluczenie z przetargów publicznych na 5 lat) nakładane na przedsiębiorców mają wynikać z przeprowadzonej kontroli przez CBA w zakresie stosowania wewnętrznych procedur antykorupcyjnych pod kątem ich skuteczności. Brak dostępnych dla przedsiębiorców wytycznych w zakresie wdrażania wewnętrznych procedur antykorupcyjnych oznacza, że możliwe

kary wynikać mogą z subiektywnej oceny CBA bez możliwości zapoznania się przez przedsiębiorców z kryteriami oceny. Zdecydowany sprzeciw i zdumienie budzi również nowe rozwiązanie wprowadzone w opiniowanej wersji Projektu, zgodnie z którym decyzja Szefa CBA co do wysokości kary i jego ustaleń faktycznych ma być wiążąca dla Prezesa UOKiK. Zdecydowanie wskazujemy na konieczność rezygnacji z takiej konstrukcji.

8. **Ograniczenia w zatrudnianiu osób pełniących funkcje publiczne.** Zwracamy również uwagę na bardzo szeroki katalog osób, pełniących funkcje publiczne w rozumieniu Projektu i ograniczenia związane z zatrudnianiem tych osób w okresie trzech lat od zaprzestania pełnienia tych funkcji. Wynikające z brzmienia przepisu przesłanki uniemożliwiające zatrudnienie takiej osoby, pod rygorem sankcji finansowej a w przypadku zasiadania we władzach spółki, pod rygorem nieważności aktu wyboru, w wielu przypadkach, będą wręcz niemożliwe do weryfikacji. Apelujemy o preredagowanie omawianego przepisu.
9. **Regulacja dotycząca spółki zobowiązanej.** Na negatywną ocenę zasługują fakt wprowadzania definicji spółki zobowiązanej, czyli podmiotu z udziałem Skarbu Państwa, państwowej osoby prawnej bądź jednostki samorządu terytorialnego (nawet pośrednim) określonym już na poziomie 20% akcji/udziałów. Objęcie przepisami projektowanej ustawy tak szerokiego kręgu podmiotów prywatnych, w tym nałożenie na nie obowiązku prowadzenia i przekazywania Szefowi CBA rejestru zawieranych umów, jest sprzeczne z zasadami kontroli korporacyjnej i będzie miało duży negatywny wpływ na prowadzenie działalności gospodarczej w Polsce. Domagamy się rewizji definicji spółki zobowiązanych, w szczególności określenie tej definicji w sposób jednoznaczny i zrozumiały z minimalnym udziałem Państwa na poziomie 50% + 1, czyli Państwo powinno sprawować nad takim podmiotem pełną kontrolę i ponosić pełną odpowiedzialność za podejmowane decyzje. Sprzeciw wobec zaproponowanych regulacji potęguje też fakt, że projektodawca z osób zasiadających w zarządzie podmiotu zobowiązanego czyni osoby pełniące funkcje publiczne. Osoby takie mają objąć ograniczenia w postaci zakazu zasiadania we władzach jakichkolwiek innych spółek prawa handlowego, prowadzenia działalności gospodarczej na własnych rachunek czy wspólnie z innymi osobami czy też posiadania więcej niż 10 % akcji czy udziałów w jakiegokolwiek spółce. Projektodawca w żaden sposób nie uzasadnia wprowadzania takich regulacji.