

Wnioskodawca: Fundacja Centrum Analiz dla Rozwoju
ul. Grzybowska 39/412
00-855 Warszawa
cadr@cadr.eu

Organ: Sejm Rzeczypospolitej Polskiej
Komisja do Spraw Petycji

P E T Y C J A

**w sprawie wszczęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany
ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów
bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów
(według załączonego projektu)**

Fundacja Centrum Analiz dla Rozwoju (CADR) – działając na zasadzie wyrażonej w art. 63 Konstytucji RP, a uszczegółowionej w art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r. poz. 1123) – zwraca się z petycją w sprawie zmiany ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 1721, ze zm.; dalej jako: ustawa lustracyjna). Do petycji dołączony został projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Niniejsza petycja składana jest w interesie publicznym i ma na celu usunięcie luki prawnej, która pojawiła się w ustawie lustracyjnej po wejściu w życie ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz. U. poz. 730).

W opinii CADR-u ustawodawca powinien dokonać zmiany ustawy lustracyjnej, polegającej na zobowiązaniu osób pełniących wybrane funkcje w związkach metropolitalnych – obecnie istniejących i powstających w przyszłości – do składania oświadczeń lustracyjnych.

Wnioskodawca, na podstawie do art. 4 ust. 3 ustawy o petycjach, wyraża zgodę na ujawnienie danych osobowych w Systemie Informacyjnym Sejmu.

W imieniu wnioskodawcy

/-/ Patryk Wachowiec

Prezes Zarządu Fundacji

Załączniki:

- projekt ustawy o zmianie ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów wraz z uzasadnieniem.

U S T A W A

z dnia r.

o zmianie ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów

Art. 1. W ustawie z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2016 r. poz. 1721, 2260, 2261 i 1948 oraz z 2017 r. poz. 1530, 1600 i 1909) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 4:
 - a) pkt 17 otrzymuje brzmienie:

„17) organ i członek organu jednostki samorządu terytorialnego, organu związku jednostek samorządu terytorialnego, organu jednostki pomocniczej jednostki samorządu terytorialnego, której obowiązek utworzenia wynika z ustawy oraz organu związku metropolitarneho;”;
 - b) pkt 32 otrzymuje brzmienie:

„32) skarbnik województwa, powiatu, gminy lub związku metropolitarneho oraz sekretarz powiatu, gminy lub związku metropolitarneho;”;
- 2) w art. 8 pkt 16 otrzymuje brzmienie:

„16) pkt 17:

 - a) w stosunku do osoby ubiegającej się o funkcję organu lub członka organu jednostki samorządu terytorialnego oraz członka organu jednostki pomocniczej jednostki samorządu terytorialnego, której obowiązek utworzenia wynika z ustawy, pochodzącego z wyborów powszechnych – właściwa komisja wyborcza,
 - b) w stosunku do osoby ubiegającej się o funkcję organu lub członka organu związku metropolitarneho – właściwy organ wybierający lub powołujący,
 - c) w stosunku do pozostałych osób – właściwy wojewoda;”;
- 3) w art. 22 w ust. 1 pkt 20 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 21 w brzmieniu:

„21) organów lub członków organów związku metropolitarneho oraz skarbników i sekretarzy związku metropolitarneho.”.

Art. 2. Osoba pełniąca funkcję organu lub członek organu związku metropolitarnego, sekretarz związku metropolitarnego i skarbnik związku metropolitarnego – który objął tę funkcję przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy – składają oświadczenie, o którym mowa w art. 7 ust. 1 ustawy wymienionej w art. 1 w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Przepis art. 7 ustawy wymienionej w art. 1 stosuje się odpowiednio.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Potrzeba i cel wydania ustawy

Celem projektu ustawy jest usunięcie luki prawnej, która pojawiła się w systemie prawnym po wejściu w życie ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz. U. poz. 730; dalej jako: ustawa metropolitalna), a także ograniczenie stanu niepewności prawnej i zwiększenie spójności prawa.

Niniejszy projekt przewiduje dokonanie zmian w ustawie z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 1721, ze zm.; dalej jako: ustawa lustracyjna), które skutkować będą nałożeniem obowiązku składania oświadczeń dotyczących pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z tymi organami w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. (określanych w tym akcie jako „oświadczenia lustracyjne”) na wybrane osoby działające w związkach metropolitalnych.

Omawiany obowiązek dotyczyć ma członków zarządów związków metropolitalnych, a także sekretarzy i skarbników takich związków. Wprawdzie obecnie funkcjonuje jeden związek metropolitalny – Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia – to nie należy wykluczyć, że w przyszłości powstaną inne tego rodzaju związki, do których organizacji zastosowanie znajdą przepisy projektu. Obejmą one również przypadki ewentualnych zmian w składzie osobowym zarządu oraz na stanowiskach sekretarza i skarbnika w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.

2. Rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana

2.1. Ustawa metropolitalna

W dniu 7 kwietnia 2017 r. weszła w życie ustawa metropolitalna. Stosownie do art. 12 ust. 1 tego aktu, związek metropolitalny wykonuje zadania publiczne w zakresie:

- 1) kształtowania ładu przestrzennego;
- 2) rozwoju społecznego i gospodarczego obszaru związku metropolitalnego;
- 3) planowania, koordynacji, integracji oraz rozwoju publicznego transportu zbiorowego, w tym transportu drogowego, kolejowego oraz innego transportu szynowego, a także zrównoważonej mobilności miejskiej;
- 4) metropolitalnych przewozów pasażerskich;
- 5) współdziałania w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku metropolitalnego;
- 6) promocji związku metropolitalnego i jego obszaru.

Ponadto, zgodnie z art. 12 ust. 2 i 3 ustawy metropolitarnej, związek metropolitarny może realizować zadania publiczne należące do zakresu działania gminy, powiatu lub samorządu województwa (lub koordynować realizację tych zadań), a także administracji rządowej.

Ustawa metropolitarna w art. 18 wymienia organy związku metropolitarnego, którymi są zgromadzenie oraz zarząd. Ten drugi organ otrzymał również uprawnienie do powołania skarbnika i sekretarza związku metropolitarnego (art. 37).

Umocowanie związku metropolitarnego w ustawie, jak i przyznanie mu szerokiego zakresu kompetencji zarezerwowanych dotychczas dla jednostek samorządu terytorialnego i administracji rządowej każe przyjąć, że osoby pełniące w nim funkcje kierownicze powinny cechować się szczególnym profesjonalizmem i swoim postępowaniem winny dawać rękojmię działania na rzecz realizacji tych zadań publicznych.

Ustawa metropolitarna przewiduje obowiązek składania przez członków zarządu, skarbnika i sekretarza związku oświadczeń o swoim stanie majątkowym (art. 38). Jest to powszechnie przyjęty instrument kontroli osób zajmujących różnego rodzaju stanowiska kierownicze we władzach publicznych.

2.2. Ustawa lustracyjna

Preambuła do ustawy lustracyjnej wskazuje na cele, które przyświecały uchwaleniu tego aktu. Jest nim w szczególności „konieczność zapewnienia obsady funkcji [...] wymagających zaufania publicznego przez osoby, które swoim dotychczasowym postępowaniem dają i dawały w przeszłości gwarancje uczciwości, szlachetności, poczucia odpowiedzialności za własne słowa i czyny, odwagi cywilnej i prawości, oraz ze względu na konstytucyjne gwarancje zapewniające obywatelom prawo do informacji o osobach pełniących takie funkcje [...]”.

Ustawa lustracyjna w art. 4 zawiera szeroki katalog osób pełniących funkcje publiczne, które zobowiązane są do składania oświadczeń lustracyjnych. Obowiązek ten dotyczy osób urodzonych przed dniem 1 sierpnia 1972 r. (art. 7 ust. 1 ustawy lustracyjnej).

2.3. Oświadczenia lustracyjne członków zarządu, skarbnika i sekretarza związku metropolitarnego

Ani przepisy ustawy metropolitarnej, ani ustawy lustracyjnej wprost nie wyrażnego obowiązku składania oświadczeń lustracyjnych przez członków zarządu związku metropolitarnego, jak również skarbnika i sekretarza tego związku. Wprawdzie, stosownie do art. 26 ustawy metropolitarnej, w zakresie nieuregulowanym w ustawie do działalności i organizacji zgromadzenia stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące sejmiku województwa, to w tym przypadku projektodawca wyraża dwa zastrzeżenia.

Po pierwsze, ustawa lustracyjna, wśród osób pełniących funkcje publiczne (art. 4) wymienia podmioty działające w ramach samorządu terytorialnego. Należą do nich:

- 1) organ i członek organu jednostki samorządu terytorialnego, organu związku jednostek samorządu terytorialnego oraz organu jednostki pomocniczej jednostki samorządu terytorialnego, której obowiązek utworzenia wynika z ustawy (pkt 17);
- 2) skarbnik województwa, powiatu lub gminy oraz sekretarz powiatu lub gminy (pkt 32).

Stosowanie nie wprost, a odpowiednio przepisów dotyczących sejmiku województwa może powodować wątpliwości interpretacyjne. Nie jest do końca jasne, czy generalne odwołanie w ustawie lustracyjnej do „organu i członków organu jednostki samorządu terytorialnego” rzeczywiście nakazuje członkom zarządu związku metropolitarnego składnie oświadczeń lustracyjnych. Podobnie, szczególny charakter związku metropolitarnego, określanego jako „zrzeszenie gmin” (art. 1 ust. 2 ustawy metropolitarnej), sprawia trudności w jednoznacznym uznaniu członków zarządu związku metropolitarnego jako „członków [...] organu związku jednostek samorządu terytorialnego”.

Na gruncie obowiązujących przepisów ustawy lustracyjnej wydaje się również, że nie obowiązek składania oświadczeń majątkowych nie obejmuje skarbnika i sekretarza związku metropolitarnego. W przypadku odpowiedniego stosowania przepisów dotyczących sejmiku województwa, zobowiązanie „skarbnika województwa” (a nie „skarbnika sejmiku województwa”) do składania oświadczeń lustracyjnych nie pozwala na rozszerzenie tego obowiązku na skarbnika związku metropolitarnego. Nadto, ustawa lustracyjna obejmuje takim obowiązkiem jedynie „sekretarza powiatu lub gminy”, nie odnosząc się w żadnym stopniu ani do województwa, ani do sejmiku województwa.

Po drugie, przepisy ustawy lustracyjnej przewidują daleko idące negatywne konsekwencje związane ze złożeniem niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego. Wobec faktu, że do osoby poddanej postępowaniu lustracyjnemu mają zastosowanie przepisy dotyczące oskarżonego w postępowaniu karnym (art. 21 ust. 1 ustawy lustracyjnej), wszelkie obowiązki powinny być jasne i wyraźnie sformułowane.

W opinii autora projektu – z uwagi na konieczność realizacji funkcji gwarancyjnej prawa karnego – nie sposób jest odpowiednio stosować przepisów dotyczących sejmiku województwa do osoby sprawującej funkcję członka zarządu związku metropolitarnego (art. 26 ustawy metropolitarnej). Podobne wątpliwości dotyczą również dokonywania rozszerzającej wykładni zwrotu „związek jednostek samorządu terytorialnego” (art. 4 pkt 17 ustawy lustracyjnej). Tworzy to sytuację niepewności prawnej i – zdaniem wnioskodawcy – skutkuje powstaniem luki w systemie prawnym.

Z tych wszystkich względów wynika konieczność przyjęcia niniejszego projektu.

3. Różnica pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

3.1. Artykuł 1 (zmiany w przepisach ustawy lustracyjnej)

Projektodawca przewiduje dokonanie drobnych zmian w treści ustawy lustracyjnej, które zrealizować mają wskazany wyżej cel przedłożenia, tj. objęcie obowiązkiem składania oświadczeń lustracyjnych członków zarządu, sekretarza i skarbnika związku metropolitalnego.

Przed wszystkim poszerzony zostaje katalog „osób pełniących funkcje publiczne” (art. 4 ustawy lustracyjnej). Proponuje się dodanie w art. 4 pkt 17 wprost zwrotu „organ związku metropolitalnego”, co w rezultacie pozwoli objąć omawianym obowiązkiem członków zarządu tego związku.

Według wnioskodawcy kwestię zobowiązania sekretarza i skarbnika związku metropolitalnego do składania oświadczeń lustracyjnych najwłaściwiej zrealizuje się przez zmianę art. 4 pkt 32, który odwołuje się do osób pełniących te funkcje w jednostkach samorządu terytorialnego.

Uznanie za „osoby pełniące funkcje publiczne” ww. podmiotów wymaga również wskazania organów właściwych do przedłożenia oświadczeń lustracyjnych. W tym zakresie projektodawca proponuje zmianę art. 8 pkt 16 ustawy lustracyjnej i wskazanie jako właściwego organu powołujący lub wybierający. Jednocześnie, celem usystematyzowania, wydaje się właściwe podzielenie tej jednostki redakcyjnej części dotyczące poszczególnych kategorii osób.

W stosunku do sekretarza i skarbnika związku metropolitalnego nie wynika konieczność dokonania zmiany ustawy lustracyjnej – podobnie jak w przypadku skarbników i sekretarzy działających w jednostkach samorządu terytorialnego, właściwy pozostaje organ powołujący. W obecnym stanie prawnym będzie to zarząd związku metropolitalnego.

Oprócz tego, projekt ustawy przewiduje zmianę w art. 22 ust. 1 ustawy lustracyjnej. Proponuje się rozszerzenie prawa dostępu do informacji zawartych w dokumentach organów bezpieczeństwa państwa, znajdujących się w Instytucie Pamięci Narodowej, o informacje dotyczące organów lub członków organów związku metropolitalnego oraz skarbników i sekretarzy związku metropolitalnego – na wzór organów województwa. Uzasadnione jest, aby wiedza o przeszłości tych osób była ogólnodostępna i jawna.

3.2. Artykuł 2 (przepis przejściowy)

Zdaniem wnioskodawcy, ze względu na fakt iż w dniu wejścia w życie projektowanej ustawy przynajmniej jeden związek metropolitalny (Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia) już funkcjonuje, posiada zarząd, skarbnika i sekretarza, zasadne jest wprowadzenie przepisu przejściowego.

Zgodnie z art. 2 projektu, obowiązek złożenia oświadczeń majątkowych obejmie osoby już piastujące ww. funkcje w związku metropolitalnym. Wnioskodawca proponuje 3-miesięczny termin na spełnienie tego obowiązku.

Mimo tego, zakres zastosowania przepisu będzie marginalny. Z informacji uzyskanych przez projektodawcę wynika, że osoby już funkcjonujące w strukturach Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii w zdecydowanej większości złożyły oświadczenia lustracyjne w przeszłości, w związku z pełnieniem innych funkcji publicznych. Stosownie do art. 7 ust. 3 ustawy lustracyjnej, złożenie

oświadczenia lustracyjnego powoduje wygaśnięcie obowiązku jego powtórnego złożenia w przypadku późniejszego kandydowania lub wykonywania funkcji publicznej, z którą związany jest obowiązek złożenia oświadczenia. W tym przypadku, zgodnie z art. 7 ust. 3a ustawy lustracyjnej, od takich osób wymagane będzie jedynie przedłożenie informacji o uprzednim złożeniu oświadczenia lustracyjnego.

Omawiany przepis przejściowy ma jedynie na celu nałożenie obowiązku na członków zarządu, skarbnika i sekretarza związku metropolitarne, którzy nie składali oświadczeń majątkowych w przeszłości, jak i zabezpieczenie się przed sytuacją, w której przed wejściem w życie projektowanej ustawy utworzone zostaną inne związki metropolitarne, w których dojdzie do obsadzenia tych funkcji.

3.3. Artykuł 3 (*vacatio legis*)

Projektodawca proponuje wejście w życie ustawy po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, zakładając że w przypadku tak marginalnej zmiany przepisów, wystarczające jest domyślne *vacatio legis*, o którym mowa w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r. poz. 1523).

4. Przewidywalne skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne

4.1. Skutki społeczne

Uchwalenie ustawy zawartej w projekcie przyczyni się do zwiększenia zaufania obywateli do osób pełniących funkcje w związkach metropolitarnych, jak również pozwoli – przynajmniej w pewnym zakresie – na uznanie, że osoby te dają rękojmię profesjonalizmu, wykonując zadania w ramach związku.

4.2 Skutki gospodarcze

Przyjęcie projektu ustawy nie niesie za sobą bezpośrednich skutków gospodarczych.

4.3 Skutki finansowe

Przyjęcie projektu ustawy pociąga za sobą minimalne i trudne do zmierzenia skutki finansowe. Nieznacznie zwiększy się obciążenie właściwego Oddziałowego Biura Lustracyjnego Instytutu Pamięci Narodowej, podobnie jak sądów okręgowych orzekających w sprawach zgodności z prawdą oświadczeń lustracyjnych. Skutkować to będzie także obowiązkiem bieżącej ewidencji i archiwizacji oświadczeń lustracyjnych przez związek metropolitarny.

4.4. Skutki prawne

Szczegółowe skutki prawne projektu wskazano w pkt 3 uzasadnienia. Projekt przyczyni się do usunięcia istniejącej luki prawnej, jak i zwiększy spójność systemu prawnego.

5. Źródła finansowania

Źródłami finansowania projektu są lub mogą być (w przypadku wydania przez sąd orzeczenia stwierdzające fakt złożenia przez osobę lustrowaną niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego) następujące części budżetowe:

- 1) część 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich;
- 2) część 13 – Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu;
- 3) część 15 – Sądy powszechne;
- 4) część 37 – Sprawiedliwość;
- 5) część 88 – Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury.

Głównym źródłem finansowania projektu będzie jednak budżet Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. Obejmie on dział 750 – Administracja publiczna. W przypadku utworzenia innych związków metropolitarnych w przyszłości, finansowanie projektu odbywać się będzie także z ich budżetów. Należy jednak mieć świadomość, że wydatki na realizację obowiązków wynikających z niniejszego projektu będą minimalne i wiązać się będą jedynie z czynnościami biurowymi i ewidencyjnymi.

6. Założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych

Projekt ustawy nie przewiduje obowiązku wydania aktów wykonawczych.

7. Oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

8. Obowiązek opiniowania projektu przez organizacje samorządowe

Wnioskodawca wskazuje, że przyjęcie projektu ustawy może powodować zmiany w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego. Dlatego też w toku jego rozpatrywania niezbędne może być zasięgnięcie opinii organizacji samorządowych, tworzących stronę samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (art. 36 ust. 6 Regulaminu Sejmu).