

# **PROJEKT USTAWY**

## **O PEŁNOMOCNIKACH INTERESU PUBLICZNEGO**

(Dz.U. ....)

### **Projekt ustawy łączy dwa cele:**

- 1)** zwiększenie efektywności wykonania polskich przepisów prawa publicznego gospodarczego przez zwiększenie udziału radców prawnych, adwokatów i doradców podatkowych w procesie ich egzekwowania;
- 2)** tworzy rozwiązania w zakresie implementacji Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii. W zakresie:  
Rozdziału III dyrektywy „Zgłoszenie zewnętrzne i działania następcze”  
Rozdziału IV dyrektywy „Ujawnienie publiczne”

### **PROJEKT SPOŁECZNY**

**Autor:**  
**Bartłomiej Choma**  
**Radca prawny KL-1299**  
[bartlomiej.choma@wp.pl](mailto:bartlomiej.choma@wp.pl)  
tel. 884 378 101

**USTAWA**  
**O PEŁNOMOCNIKACH INTERESU PUBLICZNEGO**

(Dz.U.....)

**Art. 1** W celu zwiększenia skuteczności egzekwowania przepisów prawa upoważnia się podmioty określone ustawie do występowania w charakterze pełnomocnika interesu publicznego w postępowaniach administracyjnych, sądowno administracyjnych i sądowych w zakresie określonym ustawie.

**Art. 2** Pełnomocnikiem interesu publicznego jest radca prawny, adwokat, doradca podatkowy, który zainicjował postępowanie administracyjne w interesie publicznym przez zgłoszenie zawiadomienia o naruszenie prawa do właściwego organu administracji publicznej, a w razie wniesienia środka zaskarżenia do sądu, również wnosi i popiera ten środek zaskarżenia do uzyskania prawomocnego orzeczenia.

**Art. 3.1** Pełnomocnik interesu publicznego może złożyć zawiadomienie w celu wszczęcia postępowania przez następujące organy administracji publicznej:

- 1) UOKIK (Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta),
- 2) KNF (Komisję Nadzoru Finansowego),
- 3) UKE (Urząd Komunikacji Elektronicznej),
- 4) URE (Urząd Regulacji Energetyki),
- 5) NIK (Najwyższa Izba Kontroli),
- 6) UZP (Urząd Zamówień Publicznych),
- 7) PUODO (Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych),
- 8) PIP (Państwowa Inspekcja Pracy),
- 9) PIS (Państwowa Inspekcja Sanitarna),
- 10) PIF (Państwowej Inspekcji Farmaceutycznej),
- 11) RIO (Regionalne Izby Obrachunkowe) ,
- 12) KAS (Krajowa Administracja Skarbowa).

2. Pełnomocnik interesu publicznego składa zawiadomienie do jednostek organizacyjnych działających w ramach organów administracji publicznej określonych w ust 1, jeśli jednostki te są właściwe do prowadzenia postępowań objętych treścią zawiadomienia.

**Art. 4.1.** Zawiadomienie jako zgłoszenie naruszenia prawa musi zawierać:

- 1) wskazanie osoby lub osób dokonujących zgłoszenia,
- 2) opis stanu faktycznego,
- 3) naruszony przepis prawa powszechnie obowiązującego (interes publiczny)
- 4) wskazane podmiotu naruszającego prawo,

2. Zawiadomienie może zawierać:

- 1) dowody lub miejsca ich przechowywania,
- 2) propozycje zmian ustawodawczych, których celem będzie wzmocnienie ochrony interesu publicznego.

**Art. 5.1.** Właściwy organ administracji publicznej weryfikuje informacje zawarte w zawiadomieniu w terminie 3 miesięcy od dokonania zgłoszenia i w razie zaistnienia podstaw wszczyna postępowanie administracyjne z urzędu.

2. Organ administracji publicznej może wezwać pełnomocnika interesu publicznego do uzupełnienia braków zgłoszenia lub wezwać go do wyjaśnienia nieścisłości lub sprzeczności w informacjach zawartych w zawiadomieniu. Uzupełnienie zgłoszenia powinno nastąpić w terminie miesiąca od dnia wezwania.

**Art. 6.1.** Pełnomocnik interesu publicznego jest stroną postępowania administracyjnego, wszczętego na skutek zawiadomienia, które złożył do organów administracji publicznej określonego w art. 3.

2. Jeżeli od rozstrzygnięcia wydanego przez organy administracji publicznej, o których mowa w art. 3 wniesiono do sądu środek zaskarżenia, pełnomocnik interesu publicznego jest stroną postępowania sądowego lub sądowo administracyjnego obejmującego rozpoznanie takiego środka zaskarżenia.

**Art. 7.1.** Organ administracji publicznej odmawia wszczęcia postępowania w drodze postanowienia, jeśli:

- 1) w zakresie podmiotowym oraz przedmiotowym zawiadomienia toczy się już postępowanie administracyjne lub postępowanie takie zostało już zakończone, a zgłoszenie nie zawiera nowych informacji mogący stanowić podstawę do wznowienia postępowania lub zainicjowania nowego postępowania,
- 2) zawiadomienie jest oczywiście bezzasadne,
- 3) zawiadomienie nie zostało uzupełnione o dane, bez których sprawie nie można nadać dalszego biegu, chyba że organ administracji dojdzie do przekonania, iż kontynuowanie postępowania administracyjnego z urzędu, mimo braku uzupełnienia zawiadomienia leży w interesie publiczny,
- 4) zawiadomienie ma na celu utrudnianie już prowadzenia postępowania przez wskazanie oczywiście nie prawdziwych okoliczności lub okoliczności nieistotnych.

2. Jeśli organ administracji publicznej odmówi wszczęcia postępowania administracyjnego pełnomocnikowi interesu publicznego przysługuje odwołania do organu II stopnia w terminie miesiąca od dnia doręczenia postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania.

**Art. 8.1.** W przypadku zakończenia przez organ administracji publicznej postępowania ostateczną decyzją, pełnomocnikowi interesu publicznego, z którego inicjatywy postępowanie administracyjne zostało wszczęte przysługuje wynagrodzenie, jeśli informacje zawarte w zgłoszeniu przyczyniły się do wydania ostatecznej decyzji, a nałożona na podmiot naruszający prawo kara pieniężna została wyegzekwowana.

2. Stawki wynagrodzenia pełnomocnika interesu publicznego uzależnione są od wysokości nałożonych i wyegzekwowanych na podstawie właściwych przepisów kar pieniężnych i wynoszą:

- 1) do 500 zł – 50 zł
- 2) powyżej 500 zł do 1500 zł – 270 zł;
- 3) powyżej 1500 zł do 5000 zł – 900 zł;
- 4) powyżej 5000 zł do 10 000 zł – 1800 zł;
- 5) powyżej 10 000 zł do 50 000 zł – 3600 zł;
- 6) powyżej 50 000 zł do 200 000 zł – 12.000 zł;
- 7) powyżej 200 000 zł do 2 000 000 zł – 20.000 zł;
- 8) powyżej 2 000 000 zł do 5 000 000 zł – 50.000 zł;
- 9) powyżej 5 000 000 zł – 100.000 zł.
- 10) powyżej 10 000 000 zł – 300.000 zł.
- 11) powyżej 50.000 000 zł – 1.000.000 zł
- 12) powyżej 100.000.000 zł – 5.000.000 zł

3. Wysokość wynagrodzenia ustala w drodze postanowienia organ administracji publicznej, który prowadził postępowanie administracyjne zainicjowane przez pełnomocnika interesu publicznego.

4. W przypadku wniesienia przez pełnomocnika interesu publicznego środka odwoławczego o wynagrodzeniu określonym w art. 8 ust 2 rozstrzyga Sąd.

5. W przypadku, gdy zawarte w zawiadomieniu pełnomocnika interesu publicznego informacje nie przyczyniły się do wydania ostatecznej decyzji, skutkiem czego organ administracji publicznej musi dokonać samodzielnych ustaleń odmawia on przyznania pełnomocnikowi interesu publicznego wynagrodzenia w drodze postanowienia.

6. W przypadku, jeśli zawiadomienie złożyło więcej niż jedna uprawniona osoba, właściwy organ administracji publicznej ustala wynagrodzenie z uwzględnieniem pisemnych umów zwartych między takimi osobami. Jeśli umów takich nie ma albo nie zostały doręczone organ administracji publicznej w terminie tygodnia od dnia wezwania organ administracji ustala wynagrodzenie w częściach równych dla każdego z pełnomocników interesu publicznego.

7. W przypadku, jeżeli na skutek postępowania administracyjnego zainicjowanego zawiadomieniem pełnomocnika interesu publicznego wydana została decyzja zaskarżona następnie do sądu, pełnomocnikowi interesu publicznego przysługuje dodatkowe wynagrodzenie z tytułu kosztów zastępstwa procesowego ustalone na zasadach i wysokości określonej w odrębnych przepisach.

**Art. 9.1.** W przypadku, jeśli do organu administracji publicznej określonego w art. 3 zawiadomienie w zakresie określonym ustawą złoży osoba nie występująca w charakterze pełnomocnika interesu publicznego, organ ten informuje osobę składającą zawiadomienie, o ile jest to możliwe, o możliwości złożenia zawiadomienia za pośrednictwem pełnomocnika interesu publicznego (zastępstwo prawne).

2. Organy administracji publicznej, o których mowa w art. 3 mają obowiązek umieszczać informacje o możliwości złożenia zawiadomienia za pośrednictwem pełnomocnika interesu publicznego w siedzibie, na stronie internetowej lub w inny powszechnie dostępny sposób, a jeśli posiadają na to środki finansowe organy administracji publicznej, o których mowa w art.

3 prowadzą okresowe kampanie informacyjne dotyczące pełnomocników interesu publicznego i możliwości złożenia zawiadomień za ich pośrednictwem.

**Art. 10.1.** W sprawach nie uregulowanych niniejszą ustawą stosuje się:

- 1) w odniesieniu do postępowań administracyjnych - przepisy ustawy kodeks postępowania administracyjnego,
- 2) w odniesieniu do postępowań prowadzonych przez Krajową Administrację Skarbową lub jednostki organizacyjne działających w ramach Krajowej Administracji Skarbowej – przepisy Ordynacji podatkowej,
- 3) w odniesieniu do postępowań sędowo administracyjnych – przepisy ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi,
- 4) w odniesieniu do postępowań cywilnych przepisy kodeksu postępowania cywilnego.

**Art. 11.1** Adwokat, radca prawny, doradca podatkowy w przypadku, jeśli podstawą zgłoszenia zawiadomienia o naruszeniu prawa są informacje uzyskane od jego klienta w związku ze świadczeniem pomocy prawnej zobowiązany jest uzyskać od niego pisemne zwolnienie z tajemnicy zawodowej, ze wskazaniem zakresu zwolnienia. Pisemna zgoda stanowi tajemnicę zawodową.

**Art. 12.1.** Kto składając zawiadomienie w jego treści wskazuje oczywiście nieprawdziwe informacje w celu nieuczciwego zwalczania konkurencji podlega karze grzywny, ograniczenia wolności lub karze pozbawienia wolności do lat 3.

2. Kto skład zawiadomienie w celu uniemożliwienia lub utrudnienia inwestycji publicznej lub prywatnej podlega karze grzywny, ograniczenia wolności lub karze pozbawienia wolności do lat.

3. Kto składa zawiadomienie w celu umyślnego skierowania postępowania w niewłaściwym kierunku lub przeciwko niewłaściwym osobom lub w celu utrudnienia już toczącego się postępowania podlega karze grzywny, ograniczenia wolności lub karze pozbawienia wolności do lat 3.

**Art. 13** Ustawa wchodzi w życie po 30 dniach od jej ogłoszenia.

# UZASADNIENIE PROJEKTU USTAWY

## CEL USTAWY

Projekt ustawy ma dwa powiązane cele:

- 1) zwiększenie efektywności wykonania polskich przepisów prawa publicznego gospodarczego przez zwiększenie udziału radców prawnych, adwokatów i doradców podatkowych w procesie ich egzekwowania.
- 2) implementację Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii w zakresie w jakim odnosi się ona do:
  - Rozdziału III w/w dyrektywy „Zgłoszenie zewnętrzne i dziania następcze”
  - Rozdziału IV dyrektywy „Ujawnienie publiczne”

W celu wzmocnienia praworządności przez podniesienie skuteczności egzekwowania przepisów prawa oraz w celu implementacji w/w dyrektywy o sygnalistach konieczne jest zwiększenie udziału w postępowaniach administracyjnych sądowno administracyjnych oraz sądowych profesjonalnego czynnika jakim są: radcy prawni, adwokaci oraz doradcy podatkowi, jako podmiotów inicjujących i wspierających prowadzenie postępowań administracyjnych przez wdrożenie ustawy o pełnomocnikach interesu publicznego.

Zwiększenie udziału osób posiadających profesjonalną wiedzę prawniczą oraz doświadczenie zawodowe i życiowe w procesie egzekwowania prawa przez stworzenie instytucji pełnomocników interesu publicznego:

- 1) zwiększy skuteczność postępowań egzekwujących prawo;
- 2) ułatwi i przyspieszających wszczęcie, prowadzenie oraz zakończenie postępowań egzekwujących prawo;
- 3) pozwoli zaoszczędzić nakłady pracy i środki finansowe organów egzekwujących prawo;
- 4) zwiększy wysokość i ilość wymierzanych i wyegzekwowanych kar pieniężnych, skutkiem czego nastąpi zwiększenie wpływów do budżetu państwa.

## SKUTKI USTAWY

Udziału osób wykonujących zawody prawnicze w procesie egzekwowania prawa, na warunkach określonych projektem ustawy:

- 1) stworzy instytucjonalną (wstępną) selekcję nieprofesjonalnych zawiadomień, których stan faktyczny nie stanowi naruszenia przepisów prawa lub ustalenie naruszenia prawa łączy się z dużymi nakładami pracy organów publicznych (*łapanie plotek*), co tworzy zatory organizacyjne w pracy tych jednostek, utrudniające prowadzenie postępowań w przypadkach, gdy do faktycznych naruszeń prawa doszło. Tym samym projekt ustawy odciąży pracowników tych jednostek, od wykonywania szeregu czynności, których wykonywanie wpływa na szybkość prowadzonych postępowań (zewnątrzne sito selekcji zawiadomień).
- 2) zwiększy pewności obrotu prawnego i gospodarczego, co jest koniecznym warunkiem do podnoszenia konkurencyjności i innowacyjności gospodarki kraju oraz zwiększenia ilości i wartości inwestycji gospodarczych,
- 3) wzmocni ochronę ekonomicznych interesów państwa oraz obywateli, w szczególności przez zwiększy wpływ do budżetu państwa z tytułu kar nałożonych z udziałem w postępowaniu pełnomocników interesu publicznego, co ma szczególne znaczenie w okresie zwalczania skutków ekonomicznych COVID-19, (państwo Polskie będzie musiało „sięgnąć do kieszeni” przedsiębiorców, dlatego lepiej, żeby zamiast zwiększać podatki wszystkim, Państwo Polskie sięgnęło do kieszeni nie uczciwych przedsiębiorców, zamiast uczciwych),
- 4) zwiększy poziom zaufania obywateli do instytucji państwowych,

Powyższe korzyści zdaniem autora projektu uzasadniają powołanie instytucji pełnomocnika interesu publicznego w charakterze, którego występować będą przedstawiciele zawodów prawniczych.

## **FINANSOWANIE USTAWY**

Wdrożenie ustawy nie będzie wymagało powołania nowego urzędu i lub instytucji, gdyż pełnomocnicy interesu publicznego będą tylko stroną postępowań administracyjnych oraz sądowych, co ma bezpośrednie przełożenie brak kosztów wdrożenia ustawy i kosztów jej funkcjonowania.

Finasowanie kosztów wykonania ustawy, w tym kosztów wynagrodzeń osób występujących w charakterze pełnomocników interesu publicznego pochodzić będzie z kar pieniężnych nałożonych w wyniku postępowań zainicjowanych przez pełnomocników interesu publicznego. Tym samym nie jest przewidziana konieczność uwzględniania w budżecie państwa lub budżetach organów państwowych dodatkowych środków na stosowania ustawy.

Jeśli profesjonalne zawiadomienie o naruszeniu prawa złożone zgodnie z wymogami projektu ustawy przyczyni się do nałożenia i wyegzekwowania kary pieniężnych pełnomocnikowi interesu publicznego przysługiwać będą koszty zastępstwa prawnego. Określone projektem widełki tych wynagrodzeń (zależnych od wysokości kar nałożonych na podstawie odrębnych przepisów na podstawie, których działają organy państwa opisane w art. 3 projektu ustawy) będą miały charakter motywacyjny dla osób uprawnionych do składania profesjonalnych zawiadomień o naruszeniu prawa, co przełoży się również na wysokość wpływów do budżetu państwa. Widełki kwotowe wynagrodzeń pełnomocników uzależnione będą od wysokości kar, wskazane w projekcie ustawy i są adekwatne do stopnia skomplikowania materii objętych postępowaniem wywołanym wyniesieniem profesjonalnego zawiadomienia, nakładem pracy pełnomocników oraz korzyściami budżetu państwa.

Jednocześnie biorąc pod uwagę, iż w katalogu kar administracyjnych poza karami pieniężnymi, występują inne kary takie jak upomnienie i nagana. Uzależnienie przyznania wynagrodzenia pełnomocnika od wymierzenia kary pieniężnej pozwoli uniknąć składania zawiadomień w sprawach błażych lub mniejszej wagi, które mogłyby spowalniać pracę organów administracji i sądów.

## **ZAGROŻENIA**

Zagrożenia mogące powstać przez wprowadzenie ustawy, do obrotu prawnego, którym ustawa w swych postanowieniach musi przeciwdziałać to:



- 5) wykorzystanie instytucji przewidzianych ustawą w celu nieuczciwego zwalczania konkurencji,
- 6) wykorzystanie instytucji określonych ustawą przez nieuczciwych uczestników obrotu gospodarczego w celu skierowania postępowania w niewłaściwym kierunku lub przeciwko niewłaściwym osobom albo składaniem zawiadomień, w celu mataczenia już toczących się postępowań lub w celu doprowadzenia do przewlekłości takich postępowań.
- 7) blokowanie inwestycji celu publicznego lub inwestycji prywatnych.

Zagrożenia związane z wprowadzeniem do obrotu prawnego ustawy muszą w procesie stanowienia prawa ocenić właściwe organy, co pozwoli uszczelnić materię legislacyjną określoną w projekcie i zapobiec w przyszłości niewłaściwemu jej stosowaniu.