



IM. STEFANA

**FUNDACJA
BATOREGO**

ul. Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. |48-22| 5360200
fax |48-22| 5360220
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Warszawa, 12 sierpnia 2014 roku

Pan Jerzy Kozdroń
Sekretarz Stanu
w Ministerstwie Sprawiedliwości

Szanowny Panie Ministrze,

W związku z przekazaniem do konsultacji publicznych *projektu ustawy o oświadczeniach o stanie majątkowym osób pełniących funkcje publiczne* pozwalamy sobie przedstawić uwagi zarówno dotyczące zawartości merytorycznej zaproponowanych rozwiązań jak i sposobu prowadzenia prac legislacyjnych ww. projektu.

Uwagi dotyczące procedowania projektu ustawy o oświadczeniach o stanie majątkowym osób pełniących funkcje publiczne

- Zgodnie z § 25. pkt. 1 *Regulaminu pracy Rady Ministrów* „Rozpoczęcie prac nad opracowaniem projektu założeń projektu ustawy, projektu ustawy lub projektu rozporządzenia poprzedza się złożeniem wniosku o wprowadzenie projektu do właściwego wykazu prac legislacyjnych.” Wyżej wymieniony projekt ustawy został wpisany do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów 20 maja br. Już dwa dni później projekt ustawy wraz z uzasadnieniem dotarł do kilku dziennikarzy, którzy między innymi przedstawicielei naszej Fundacji prosili o komentarze. Trudno wyobrazić sobie, że praca nad przygotowaniem tak rozległego dokumentu trwała mniej niż dwa dni.

- W § 24 pkt.3 tegoż *Regulaminu* czytamy: „Przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektu dokumentu rządowego, o którym mowa w § 19 ust. 1, zwanego dalej „projektem aktu normatywnego”, oraz projektu założeń projektu ustawy organ wnioskujący dokonuje oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych...” W pierwszym udostępnionym opinii publicznej OSRze jako datę sporządzenia go podano 18 lipca 2014 roku.

- Z pisma przewodniego Pana Ministra wynika, że równolegle prowadzony jest proces uzgodnieniowy (§ 35), opiniowania (§ 38) i konsultacji publicznych (§ 40). O ile w wypadku prowadzenia uzgodnień i opiniowania brak odpowiedzi od podmiotów poproszonych o przedstawienie uwag - w wyznaczonym terminie może być uznany za uzgodnienie projektu, to w przypadku konsultacji publicznych powinien być uznany „za rezygnację z przedstawienia stanowiska.” (§ 40 pkt. 4) Wspomniane pismo zakończył Pan słowami: „... niezgłoszenie uwag w powyższym terminie pozwolę sobie uznać za uzgodnienie projektu.”

Wydaje się więc, że projekt nie powstawał w zgodzie ze wszystkimi wymogami *Regulaminu pracy Rady Ministrów*.

Ponadto uważamy, że materia, która jest rozstrzygana w tym projekcie powinna być poddana szerokiej publicznej dyskusji na etapie wypracowywania koncepcji. Przygotowanie założeń do ustawy i odbycie publicznej debaty w tym wypadku byłoby bardzo uzasadnione. Pominięcie etapu pracy nad założeniami do ustawy skutkować może ograniczeniem możliwości obywateli i zainteresowanych podmiotów udziału w procesie legislacyjnym – przedstawianiu uwag, jak i możliwości wywarcia realnego wpływu na kształt projektu.

Jednocześnie z zadowoleniem pragniemy zauważyć, że:

- Na stronach RCL udostępniono projekt ustawy w formacie otwartym, co bardzo ułatwia wszystkim zainteresowanym przygotowanie uwag.
- Prośbę o uwagi wysłano bardzo szeroko – do 174 podmiotów, w tym do ponad 30 organizacji pozarządowych.
- Umieszczono projekt na rządowym portalu konsultacji publicznych <http://konsultacje.gov.pl/>
- Na przedstawienie uwag dano 28 dni.

Uwagi dotyczące zawartości merytorycznej zaproponowanych rozwiązań

Uwagi natury ogólnej:

- 1 kwietnia 2014 roku, po trwających ponad 3 lata pracach Rada Ministrów przyjęła „Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014 - 2019”. Jednym z zadań przewidzianych w nim do realizacji jest „przeгляд regulacji i implementacji przepisów dotyczących:....składania i analizy oświadczeń o stanie majątkowym....”. Za realizację tego zadania odpowiedzialnym uczyniono KPRM. W uzasadnieniu do projektu ustawy brak jest jakichkolwiek odniesień do zadań zapisanych w Programie. Naszym zdaniem może to świadczyć o braku koordynacji prac podejmowanych w rządzie w tej tematyce.

- Z zadowoleniem przyjmujemy fakt, że ministerstwo podjęło trud ujednolicenia w jednym akcie prawnym problemu oświadczeń majątkowych. W tej chwili zagadnienie to uregulowane jest różnie w kilkunastu ustawach przywołanych w uzasadnieniu do projektu omawianej ustawy. Skoro jednak podjęto się tej potrzebnej i ważnej, ale jednak dotyczącej wycinka zagadnienia pracy, to czy nie powinno się raczej gruntownie znowelizować, czy może napisać od nowa *ustawę o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne?* Uchwalona w 1997 roku w powszechnej opinii niewystarczająco spełnia zadanie, dla którego została utworzona – zapobieganie konfliktowi interesów i zjawiskom korupcyjnym w życiu publicznym.

- Jednoznacznie pozytywnie oceniamy propozycję ujednolicenia formularzy oświadczeń majątkowych i doprecyzowania wymagań co do zakresu informacji w nich umieszczanych (art.4). Trudno znaleźć uzasadnienie dla funkcjonowania, jak to się dzieje obecnie kilkunastu różniących się wersji oświadczeń. Fakt ten nie ułatwia prowadzenia kontroli instytucjonalnej, a przede wszystkim społecznej. O wadze społecznej kontroli oświadczeń prowadzonej głównie przez media mogliśmy się wielokrotnie przekonać w ostatnich latach.

- Za właściwe uznajemy propozycję rozszerzenie kręgu osób, które zostaną objęte obowiązkiem składania oświadczeń (art.2). Do zaproponowanych rozwiązań szczegółowych odnosimy się poniżej.

- Popieramy też zasadę upubliczniania oświadczeń (art.10). Obecnie dochodzi do niezrozumiałych dysproporcji w tym zakresie. Oświadczenie ministra, o ile nie pełni równocześnie funkcji posła nie podlega obligatoryjnemu ujawnieniu, a dyrektorki przedszkola tak. Wydaje się, że jawność oświadczeń tych dwu osób z punktu widzenia prewencji antykorupcyjnej jest co najmniej tak samo ważna.

- Projekt (w rozdziale 4) ujednocila i uszczegóławia procedurę kontroli oświadczeń, która obecnie stanowi chyba najsłabsze ogniwo w realizacji ich roli w prewencji antykorupcyjnej. Na istnienie tego problemu zwracała uwagę naszemu rządowi Rada Europy w raporcie GRECO. Często słyszymy od samorządowców, że nie mają oni właściwych narzędzi ani zasobów do przeprowadzania kontroli oświadczeń majątkowych. Dlatego pozytywnie oceniamy wzmocnienie roli organów, do których składane są oświadczenia (art. 12), poprzez danie im możliwości konfrontowania treści oświadczeń z innymi dokumentami zawierającymi informacje o sytuacji majątkowej osób sprawdzanych. Ważnym elementem jest także wprowadzenie obowiązku dokumentowania faktu przeprowadzenia tej kontroli.

- W wersji projektu oddanej do konsultacji publicznych z zadowoleniem odnaleźliśmy przepis (art.6) mówiący o tym, że oświadczenia majątkowe będą składane w formie elektronicznej. Od lat organizacje pozarządowe zwracały uwagę na konieczność przyjęcia takiego właśnie rozwiązania. Obecnie ręcznie wypełniane, a następnie skanowane formularze często są nieczytelne, a co zatem idzie trudne do monitorowania ich zawartości. Ponadto konieczność skanowania formularzy przedstawiana jest jako wytłumaczenie późnego ich ujawniania. Nasze zdziwienie budzi natomiast fakt, że zaproponowano (w art. 54) aż 3-letni okres przejściowy, w którym będzie można składać formularze oświadczeń także w formie pisemnej. Wydaje się, że rok na przestawienie się na elektroniczną formę składania oświadczeń byłby całkowicie wystarczający.

- W rozdziale 3 określono zasady ujawniania oświadczeń majątkowych. Brakuje wyznaczenia terminu w jakim organ lub osoba uprawnionych do odebrania oświadczenia majątkowego ma obowiązek umieścić je w Biuletynie Informacji Publicznej. Ciągłe jeszcze zdarzają się przypadki realizacji tego ustawowego obowiązku po wielu miesiącach od momentu złożenia oświadczenia, a czasem wręcz ignorowaniu go. Wyznaczenie terminu mogłoby choć częściowo zapobiec tej nagannej praktyce. Jest to również potrzebne ze względu na treść art. 23 *ustawy o dostępie do informacji publicznej*, określającego znamiona czynu zabronionego polegającego na nieudzieleniu informacji publicznej. Wprowadzenie terminu uściślałoby warunki, w jakich nieopublikowanie informacji w BIP może rodzić odpowiedzialność karną.

- W projekcie podtrzymuje się rozwiązanie mówiące o tym, że oświadczenie majątkowe składa się według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego (art. 7 pkt. 2). Tak więc nadal zobowiązania pieniężne powyżej 20 000 zł zaciągnięte i spłacone w ciągu roku nigdy nie zostaną ujawnione. Informacja o tego typu zobowiązaniach jest bardzo ważna z punktu widzenia celów projektowanej ustawy.

- W projekcie ustawy znacząco rozszerza się krąg osób, które będą miały obowiązek składania oświadczeń majątkowych. Według danych przedstawionych w OSRze liczba tych osób wzrośnie z 500 do około 830 tysięcy. Dodatkowo przewiduje się poddanie kontroli urzędów kontroli skarbowej i CBA 5% wszystkich złożonych oświadczeń (art.13 pkt. 3). W tej sytuacji koniecznym będzie kadrowe wzmocnienie urzędów kontroli skarbowej, a przede wszystkim CBA. Dlatego trudno nam się zgodzić ze stwierdzeniem zawartym w OSRze, „wejście w życie projektowanej regulacji nie spowoduje żadnych skutków dla budżetu

państwa wydaje się, iż możliwe będzie wykonanie powyższych zadań w ramach dotychczasowych środków osobowych oraz finansowych.”

Uwagi szczegółowe do przedstawionego projektu ustawy:

- Art.2 porządkuje, doprecyzowuje oraz rozszerza krąg osób, które proponuje się objąć obowiązkiem składania oświadczeń majątkowych. Większość propozycji nie wzbudza naszych zastrzeżeń. Trafnym wydaje się objęcie tym obowiązkiem funkcyjnych pracowników Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz Narodowego Funduszu Zdrowia, konsultantów w ochronie zdrowia, członków wojewódzkich i powiatowych zespołów do spraw orzekania o niepełnosprawności, lekarzy orzeczników Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, rektorów i prorektorów uczelni publicznych, notariuszy i ich zastępców, a także egzaminatorów na prawo jazdy. Nie jesteśmy natomiast pewni czy konieczne jest rozciąganie tego obowiązku na: Rzecznika Praw Obywatelskich oraz jego zastępców, Rzecznika Praw Dziecka oraz jego zastępcę, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych oraz jego zastępców, Prezesa Instytutu Pamięi Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz jego zastępców i Rzecznika Praw Pacjenta oraz jego zastępców. Ponieważ jako *ratio legis* omawianej ustawy określono zbudowanie „skutecznego systemu prewencji i kontroli antykorupcyjnej, jak również przejrzystości życia publicznego” wydaje się, że objęte nią powinny być osoby podejmujące znaczące decyzje administracyjne i finansowe lub mające wpływ na stosowanie lub tworzenie prawa.

- W art. 4 pkt. 1. określono, że „Oświadczenie majątkowe dotyczy majątku osobistego oraz objętego małżeńską wspólnością majątkową...”. Oznacza to, że osoby pełniące funkcje publiczne pozostające w konkubinacie nie będą musiały wykazywać majątku wspólnego z osobą, z którą pozostają w faktycznym pożyciu i z którego faktycznie korzystają. Dostępne dane statystyczne wskazują, że coraz więcej polskich obywateli pozostaje w związkach nieformalnych. Podobnie majątku faktycznie posiadanego i użytkowanego wspólnie nie będą musiały wykazywać osoby, które przeprowadziły rozdzielną majątkową. Pragniemy zwrócić uwagę, że zaproponowany zapis prowadzi do nierównego traktowania (upośledzenia) osób, które pozostają w związku małżeńskim i nie przeprowadziły rozdzielenia majątkowej. Zaproponowane rozwiązanie będzie bardziej ingerować w ich prywatność i stawiać przed nimi większe wymogi, mimo, że ich sytuacja faktyczna pozostaje taka sama jak osób pozostających w związkach nieformalnych czy posiadających rozdzielną majątkową.

- W art. 4 pkt. 4. proponuje się, że „wzór formularza oświadczenia majątkowego zawierający szczegółowy zakres informacji zawieranych w oświadczeniu wraz z pouczeniem o sposobie jego wypełnienia...” zostanie określony w rozporządzeniu. Sądzymy, że tak ważny dla przyszłego stosowania proponowanej ustawy dokument powinien stanowić materię ustawową i być dołączony do projektu ustawy i poddany konsultacjom publicznym równocześnie z projektem ustawy.

- Ujednolicenie terminu składania oświadczenia i wyznaczenie na niego 30 kwietnia (art. 7) uważamy za posunięcie właściwe.

- Popierając przedstawioną w art. 12 pkt. 3 koncepcję wprowadzenia zasady dokumentowania sposobu prowadzenia i wyników analizy oświadczeń majątkowych przez podmioty, do których są one składane, uważamy, że projekt rozporządzenia wydany na podstawie tego artykułu powinien być dołączony do projektu ustawy.

- W bardzo krótkim rozdziale 5 przewidziano możliwość złożenia w dowolnym czasie, nawet „po wszczęciu postępowania karnego w sprawie o złożenie oświadczenia niezgodnego z prawdą” - korekty oświadczenia. W uzasadnieniu do projektu ustawy napisano co prawda, że „Projekt nie wiąże z faktem dokonania korekty żadnych bezpośrednich skutków prawnych, w szczególności korekta nie uchyla odpowiedzialności za złożenie wcześniej oświadczenia niezgodnego z prawdą.”, jednakże mamy obawy czy w praktyce zasada ta będzie zawsze właśnie tak stosowana. Znając z przeszłości przypadki bardzo liberalnego podejście niektórych przedstawicieli prokuratury do nieumieszczania całkiem pokaźnych składników majątku w oświadczeniach, nie mamy pewności czy fakt złożenia korekty nie będzie powodem do automatycznego umarzania postępowania.

- W wersji projektu ustawy przekazanej do konsultacji publicznych problem kary za niezłożenie oświadczenia wydaje się być rozwiązany prawidłowo. Zakłada on bowiem, że za niezłożenie oświadczenia w terminie będzie wymierzana kara w wysokości 1 000 zł (art. 18 pkt. 1) . Jeśli osoba ukarana nie złoży oświadczenia w ciągu 7 dni zostanie ponownie ukarana nałożeniem kolejnej kary, tym razem w wysokości 2000 zł (art. 18 pkt. 3), a także poddana kontroli skarbowej i Centralnego Biura Antykorupcyjnego (art. 19 pkt. 1) . Wyniki tych kontroli będą ujawniane w BIPie, co oznacza ujawnienie stanu majątkowego osoby niechcącej tego samodzielnie dokonać (art. 19 pkt. 2) . Naszym zdaniem jest to rozwiązanie lepsze niż obecnie obowiązujące. Obecnie stosowane kary za niezłożenie oświadczenia są bardzo niejednorodne, np. parlamentarzyści mogą być napomniani przez Komisję Etyki i wstrzymuje się im wypłacanie uposażenia do dnia złożenia oświadczenia, gdy za to samo przewinienie radni tracą mandaty.



Grażyna Kopińska

Ekspert Programu Odpowiedzialne Państwo



dr Grzegorz Makowski

Dyrektor Programu Odpowiedzialne Państwo
Fundacja im. Stefana Batorego