



www.krasp.org.pl

Konferencja
Rektorów
Akademickich
Szkół
Polskich

Przewodniczący:

prof. zw. dr hab.
Wiesław Banyś
Rektor

Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach
wieslaw.banys@krasp.org.pl

Biuro KRASP:

Krakowskie Przedmieście 26/28
00-927 Warszawa
tel.: 22 55 20 352
fax: 22 55 21 567
biuro@krasp.org.pl

Warszawa, 13 sierpnia 2014 r.

KRASP/197/2014

Szanowny Pan
Marek Biernacki
Minister
Ministerstwo Sprawiedliwości
Al. Ujazdowskie 11
00-950 Warszawa

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo nr DPK-II-454-70/14/51 140722-00152 z 18 lipca 2014 r. w załączeniu przesyłam opinię Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich dotyczącą *projektu ustawy o świadczeniach o stanie majątkowym osób pełniących funkcje publiczne.*

Z wyrazami szacunku

prof. zw. dr hab. Wiesław Banyś
Przewodniczący KRASP

Opinia
Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich
w sprawie projektu ustawy o oświadczeniach o stanie majątkowym
osób pełniących funkcje publiczne
w odpowiedzi na pismo Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 lipca 2014 r.
(o sygn. DPK-III-454-70/14/51 140722-00152)

1. Uwagi ogólne

W uzasadnieniu do projektu stwierdza się, że zasadniczym celem przyświecającym projektodawcy przy podejmowaniu prac nad rozpatrywaną ustawą było ujęcie w jednym akcie prawnym i ujednoczenie zasad składania oświadczeń majątkowych, a także ich kontroli, zakresu przedmiotowego i weryfikacji w stosunku do aktualnego stanu prawnego. W istocie jednak celem tym jest również znaczne rozszerzenie - o około 2/3, czyli z obecnych ok. 500 tys. do ponad ok. 830 tys. osób (dane zaczerpnięte z dokumentu *Ocena skutków regulacji*) objętych obowiązkiem. Z kolei zasadniczym motywem projektowanej regulacji prawnej jest według projektodawcy „konieczność funkcjonowania skutecznego systemu prewencji i kontroli antykorupcyjnej, jak również przejrzystości życia publicznego pozwalającej na społeczną kontrolę dochodów i majątków polityków i urzędników, także w celu zwiększenia poziomu zaufania do sektora publicznego”.

O ile ten cel i motyw nie budzą istotnych zastrzeżeń w sensie ogólnym, to jednak wątpliwości implikuje kryjąca się za tym celem i motywem ogólna „filozofia” czy przesłanki działania projektodawcy. Po pierwsze, projektowany akt prawny oparty jest na zasadzie **jednolitości** zakresu przedmiotowego oświadczenia majątkowego dla wszystkich kategorii urzędników publicznych. Tymczasem w przywoływanym często w *Uzasadnieniu* do projektu dokumencie opracowanym przez OECD, *Asset Declarations for Public Officials: a Tool to Prevent Corruption* (OECD 2011, Paris), podkreśla się potrzebę zróżnicowania regulacji ze względu na różne poziomy odpowiedzialności i władzy oraz potencjalnego konfliktu interesów i korupcji na różnych poziomach regulacji publicznej. Z kolei w przywołanych również w *Uzasadnieniu*, dokumentach GRECO (*Group of States against Corruption*), którego Polska jest aktywnym członkiem, wymóg oświadczeń majątkowych odnoszony jest tylko do parlamentarzystów, sędziów i prokuratorów. Należy postawić pytanie, czy rzeczywiście istnieje potrzeba tak dużego rozszerzenia kategorii i liczby osób obejmowanych obowiązkiem złożenia oświadczenia o stanie majątkowym, w sytuacji gdy i tak dotychczas objęta tym obowiązkiem grupa (500 tys.) jest bardzo duża (także na tle innych krajów europejskich, jak wynika z przywołanego dokumentu OECD). Nie budzi natomiast wątpliwości zamiar ujęcia całej problematyki w jednolitym akcie prawnym, a nie - jak to jest dotychczas - w kilkunastu ustawach i rozporządzeniach.

Niezależnie od argumentu o potrzebie przeciwdziałania korupcji i budowaniu zaufania do władz publicznych, projektowana ustawa z całą pewnością może doprowadzić do ograniczenia ochrony prywatności (*privacy rights*) obywateli, a w rezultacie ich zdolności, a także chęci do pełnienia funkcji publicznych. Przy okazji warto też zauważyć, że w projekcie ustawy, dążąc do ujednoczenia zasad i zakresu deklaracji majątkowych urzędników publicznych, zupełnie pomija się fakt (także podkreślany w dokumencie OECD), że zakres obowiązku takich oświadczeń powinien być zróżnicowany czy odnoszony do zakresu władzy decyzyjnej i zarządczej poszczególnych urzędników i związanych z tym ryzyk konfliktów interesów i naruszenia prawa. Co więcej, wydaje się, że zobowiązanie do składania oświadczeń majątkowych powinno obejmować także te podmioty i osoby prywatne, które mają kompetencje decyzyjne w zakresie dostarczania usług publicznych w związku z procesem ich outsourcingu do podmiotów rynkowych. Należy też podkreślić, że implikowane projektem ustawy w systemie oświadczeń majątkowych regulacje mogą znacznie

powiększyć koszt egzekucji prawa w rozpatrywanej dziedzinie, zwłaszcza w związku z powszechnym systemem ich weryfikacji przez osoby lub organy uprawnione do ich odbierania, a także proponowaną przez projektodawcę dodatkową weryfikację losowo wybranych oświadczeń przez Centralne Biuro Korupcyjne oraz dyrektorów właściwych miejscowo Urzędów Kontroli Skarbowej. Ponadto, projektowana ustawa wpisuje się w ogólną "filozofię legislacyjną", aby tworzyć wciąż nowe regulacje prawne, zamiast doskonalić i lepiej wykorzystywać regulacje już istniejące; w tym przypadku np. dotyczące istniejącej ordynacji podatkowej, przepisów o PIT, czy ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby publiczne, czy wreszcie *Ustawy o kontroli skarbowej*.

Powstają też wątpliwości dotyczące objęcia koniecznością składania oświadczeń majątkowych przedstawicieli władz uczelni publicznych: rektorów, prorektorów, kanclerzy i kvestorów¹.

Po pierwsze, chodzi o to, że osoby te w swojej codziennej, bieżącej działalności zasadniczo nie występują w roli funkcjonariusza publicznego. Dotyczy to większości uczelni, w których osoby te w znacznym zakresie wykonują działalność o charakterze quasi-gospodarczym czy polegającą na komercyjnym prowadzeniu badań i wdrożeń.

Ponadto, będąc stronami różnego rodzaju stosunków prawnych związanych z odpowiedzialnością majątkową, podlegają oni regulacjom wielu innych aktów prawnych (ustawa o finansach publicznych, ustawa o dyscyplinie finansów publicznych, ustawa o finansowaniu nauki i inne). Uzasadnione jest przekonanie, że istniejące obecnie przepisy stwarzają na uczelniach co najmniej dostatecznie wiele mechanizmów prewencji i kontroli adekwatnych do zagrożeń korupcyjnych mogących wiązać się ze specyfiką zadań publicznych wykonywanych przez osoby wskazane w art. 2 pkt. 73 projektu ustawy. Zarządzanie działalnością naukowo-badawczą coraz częściej staje się tak skomplikowane, że wymaga angażowania wykwalifikowanych menedżerów, co może powodować w przyszłości niechęć osób dysponujących specjalistyczną wiedzą menedżerską do obejmowania stanowisk rektorów, prorektorów czy kanclerzy, w sytuacji, gdy będą oni objęci obowiązkiem upubliczniania stanu swojego majątku.

Wydaje się, że objęcie obowiązkiem składania oświadczeń o stanie majątkowym wyżej wskazanej grupy pracowników uczelni może skutkować tym, że w sytuacji obowiązku ujawnienia swojego majątku, a więc ograniczenia prawa do prywatności, wiele osób, które w sposób wysoce kompetentny mogłyby te funkcje pełnić dla dobra uczelni publicznych zrezygnuje z ubiegania się o nie. Należy też zauważyć, że projekt ustawy nie przewiduje rozwiązań – dotyczy to wszystkich osób obejmowanych obowiązkiem oświadczeń majątkowych – które byłyby w stanie należycie chronić ich majątek, zdrowie i życie, a także i zdrowie i życie ich najbliższych w sytuacji publicznego i łatwego dostępu do wiedzy o stanie majątku. Ustawa stwarza w tym zakresie pewną nierównowagę, gdyż wiele osób z instytucji powołanych do strzeżenia porządku publicznego (w szczególności tzw. służb mundurowych) może być zgodnie z projektem ustawy wykluczonych z zasady jawności dostępu do ich oświadczeń majątkowych (art. 10, ust. 2 i 3).

Sam obowiązek składania oświadczeń majątkowych, a także potrzeba ujednoczenia zasad ich przygotowania, kontroli i weryfikacji nie budzi – pomijając kwestie nadmiernego rozszerzenia liczby kategorii osób objętych tym obowiązkiem – zasadniczych zastrzeżeń w kontekście potrzeby wypracowania skuteczniejszych mechanizmów walki z korupcją, czy jej ograniczania (niezależnie od wcześniej wypowiedzianego poglądu o potrzebie doskonalenia i lepszej egzekucji rozwiązań już obowiązujących).

Wątpliwości fundamentalne budzi jednak proponowany w projekcie ustawy powszechny dostęp do wynikającej z tych oświadczeń wiedzy na temat stanu majątkowego osób objętych obowiązkiem. Chodzi o fakt upublicznienia oświadczeń na stronach Biuletynu Informacji Publicznej (art. 10 ust. 1).

Jest dla nas zrozumiałe, że samo złożenie oświadczeń majątkowych pozwalałoby na sprawdzenie przez odpowiednio uprawnione organy, czy wskutek nieuprawnionych działań poszczególne osoby nie powiększyły swego stanu majątkowego. Czemu jednak w tym

¹ W tej części opinii przytoczono w pewnym zakresie argumenty sformułowane w ocenie projektu ustawy przygotowanej przez Konferencję Rektorów Polskich Uczelni Technicznych.

kontekście ma służyć ujawnianie oświadczeń majątkowych poprzez ich zamieszczanie w Biuletynie Informacji Publicznej? Ujawnianie takie można by zaakceptować pod warunkiem, że w drodze odpowiednich aktów wykonawczych do ustawy zostaną ściśle zdefiniowane okoliczności, zasady i cele dostępu do tych oświadczeń, a także zdefiniowane organy i osoby mogące z tego korzystać.

Naszym zdaniem nadanie tej dostępności charakteru powszechnego narusza konstytucyjne prawo do prywatności obywateli. Może też skutkować zagrożeniem dla ich życia i zdrowia oraz utratą innych dóbr osobistych.

2. Uwagi szczegółowe

Celem przedłożonej opinii nie jest szczegółowa analiza konkretnych rozwiązań legislacyjnych zawartych w projektowanym akcie prawnym. Dlatego też w przedstawionych poniżej uwagach szczegółowych ograniczamy się do kilku tylko przepisów, które budzą nasze wątpliwości:

- W przepisie art. 3 proponuje się – i słusznie – w odniesieniu do wszystkich osób objętych ustawą, że dla uniknięcia dublowania oświadczeń wprowadza się zasadę, że osoba zobowiązana składa tylko jedno oświadczenie. Ustanawia się jednak wyjątek od tej zasady, w przypadku gdy ta sama osoba będzie zobowiązana do złożenia oświadczeń różnym podmiotom. Uważamy ten wyjątek za zbędny, gdyż różne organy czy osoby uprawnione do przyjmowania oświadczeń mogą między sobą taką informację wymienić (powziąć).
- W art. 4 ust. 1 jest zdefiniowany „katalog” informacji składających się na zakres przedmiotowy oświadczeń majątkowych. W usisie numer 9 mowa jest o obowiązku składania informacji o każdym zatrudnieniu oraz umowach, na których podstawie składający oświadczenie był zobowiązany do spełnienia świadczenia za wynagrodzeniem. Należy wyraźnie stwierdzić, że nie chodzi tutaj o umowy o dzieło w rozumieniu art. 13 ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.
- W art. 4 ust. 1 usus 3 budzi wątpliwość, że minimalny zasób pieniężny, dla którego powstaje obowiązek składania informacji majątkowej to 20 tys. złotych (lub równowartość). Sugerujemy istotne zwiększenie tej kwoty (min. 40 tys. złotych). Analogiczna uwaga dotyczy ususu 13 dotyczącego składników mienia ruchomego (powstaje przy tym dodatkowe pytanie o mechanizm wyceny).
- Art. 13 ust. 3. Za zbędne uważamy, aby organy lub osoby uprawnione do odebrania oświadczeń majątkowych po dokonaniu ich analizy i weryfikacji przekazywały 5% losowo wybranych oświadczeń właściwemu miejscowo Dyrektorowi Urzędu Kontroli Skarbowej oraz Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu. Nie są dla nas przekonujące argumenty, jakie w związku z tym projektodawca zawarł na stronie 49 *Uzasadnienia*.
- Zgodnie z wcześniej przytoczoną argumentacją uważamy, że jawność oświadczeń majątkowych, jaka wynika z art. 10 ust. 1, nie może mieć charakteru powszechnego, że projekt ustawy powinien zawierać dodatkowe zapisy ograniczające dostęp do wiedzy na temat stanu majątkowego osób objętych obowiązkiem oświadczeń majątkowych. Nie są dla nas przekonujące w tym względzie argumenty zawarte przez projektodawcę w *Uzasadnieniu* (s. 45), gdzie powołuje się na art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, że obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działaniach organu władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Nie oznacza to według nas bowiem absolutnej powszechności i jawności takiej informacji, zwłaszcza w kontekście konstytucyjnego prawa do prywatności obywateli.