

STANOWISKO FUNDACJI PANOPTYKON¹
W SPRAWIE PROJEKTU USTAWY O OŚWIADCZENIACH O STANIE
MAJĄTKOWYM OSÓB PEŁNIĄCYCH FUNKCJE PUBLICZNE²

Projekt ustawy o oświadczeniach o stanie majątkowym osób pełniących funkcje publiczne (dalej: **projekt**) zakłada „ujęcie w jednym akcie prawnym i ujednoczenie zasad składania oświadczeń majątkowych przez osoby, na których obowiązek ten spoczywa na podstawie obecnie obowiązujących przepisów, jak również, przy okazji dokonywanych zmian, podjęcie próby uzupełnienia tego katalogu o innych funkcjonariuszy publicznych oraz osoby zatrudnione w sferze publicznej, których zakres obowiązków lub uprawnień uzasadnia stosowanie instytucji oświadczeń majątkowych jako mechanizmu prewencji i kontroli w zakresie zagrożeń korupcyjnych”. Ujednoczenie zasad składania oświadczeń, które było wielokrotnie postulowane³ przez przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego dążących do zwiększenia jawności i przejrzystości życia publicznego, nie budzi naszych zastrzeżeń. Jednak zwracamy uwagę, że dokonywane „przy okazji” rozszerzenie listy osób zobowiązanych do składania oświadczeń majątkowych wymaga precyzyjnego uzasadnienia w odniesieniu do każdej z takich grup osób, ponieważ do czynienia mamy w takim przypadku z ingerencją w konstytucyjne prawo do prywatności, pogłębioną przez zamiar publikowania wszystkich oświadczeń majątkowych w Biuletynach Informacji Publicznej (dalej: BIP).

1. Rozszerzenie katalogu osób zobowiązanych do składania oświadczeń majątkowych

Zgodnie z projektem do składania oświadczeń majątkowych zobowiązane będą osoby sprawujące funkcje publiczne, których katalog określa art. 2. Względem dotychczasowych przepisów projekt rozszerza katalog osób pełniących takie funkcje m.in. o członków Rady Polityki Pieniężnej oraz członków Zarządu Narodowego Banku Polskiego, zastępców Prezesa Instytutu Pamięi Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Rzecznika Praw Pacjenta, członków Trybunału Stanu, ławników, asesorów sądowych, starszych referendarzy sądowych, referendarzy sądowych, starszych asystentów sędziów, asystentów sędziów, a także dyrektorów sądów powszechnych oraz o określone kategorie pracowników Urzędu Patentowego Rzeczypospolitej Polskiej oraz Państwowej Inspekcji Pracy, jak również, ze względu na redakcję art. 2 pkt 36, o nowe grupy urzędników zatrudnionych w różnych podmiotach sfery publicznej.

Celem ustawy jest uregulowanie obowiązku składania oświadczeń majątkowych, a więc formy ograniczenia prawa do prywatności, przez osoby sprawujące funkcje publiczne. Dlatego też do zweryfikowania zakresu podmiotowego ustawy niezbędne jest zdefiniowanie pojęcia „osoby pełniące funkcje publiczne” na potrzeby projektu oraz wskazanie przesłanek i zakresu związanych z tym ograniczeń prawa do prywatności.

¹ Stanowisko przygotowane przez Annę Walkowiak i Wojciecha Klickiego.

² Projekt z dnia 18 lipca 2014 r.

³ Ujednoczenie oświadczeń majątkowych postuluje m.in. Fundacja im. Stefana Batorego.

W wyroku z 11 maja 2007 r. w sprawie o sygn. akt K 2/07 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „sprawowanie funkcji publicznej wiąże się z realizacją określonych zadań w urzędzie, w ramach struktur władzy publicznej lub na innym stanowisku decyzyjnym w strukturze administracji publicznej, a także w innych instytucjach publicznych. Wskazanie, czy mamy do czynienia z funkcją publiczną, powinno zatem odnosić się do badania, czy określona osoba w ramach instytucji publicznej realizuje w pewnym zakresie nałożone na tę instytucję zadanie publiczne. Chodzi zatem o podmioty, którym przysługuje co najmniej wąski zakres kompetencji decyzyjnej w ramach instytucji publicznej”⁴.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego osoby pełniące funkcje publiczne muszą pogodzić się z ograniczeniem swojego prawa do prywatności w takim zakresie, w jakim informacje dotyczące ich życia prywatnego mają znaczenie dla funkcjonowania instytucji publicznych i oceny ich pracy. Podstawę ograniczenia ich prawa do prywatności stanowi art. 61 konstytucji, jednakże również ta ingerencja – oparta bezpośrednio na przepisie konstytucyjnym – musi uwzględniać zawarty w art. 31 ust. 3 standard ograniczania praw jednostki⁵. Oznacza to, że ograniczenie prywatności funkcjonariuszy publicznych musi spełniać test proporcjonalności – być niezbędne, adekwatne do celu planowanej regulacji oraz ważyć dwie wartości: jawność życia publicznego oraz prawo jednostki do prywatności. Ponadto wszelkie ograniczenia konstytucyjnych praw obywatela nie mogą naruszać ich istoty.

W świetle powyższych orzeczeń konieczne jest dokonanie szczegółowej analizy, czy w przypadku nowych grup osób zobowiązanych do składania oświadczeń majątkowych mamy do czynienia z rzeczywistym sprawowaniem władzy publicznej jako przesłanką ograniczenia prawa do prywatności. Co więcej, każde rozszerzenie wyżej wymienionego katalogu powinno być szczegółowo uzasadnione z uwzględnieniem proporcjonalności ingerencji w prywatność do zakresu sprawowanej władzy. Za niewystarczające należy uznać choćby rozszerzenie obowiązku składania oświadczeń o starszych asystentów sędziów i asystentów sędziów, które uzasadnione jest jedynie tym, że „zakres zadań realizowanych przez wskazane osoby [...] wiąże się ściśle z wykonywaniem funkcji o charakterze publicznym o istotnych kompetencjach”. Projektodawca nie wskazuje bowiem, czy osobom tym jako asystentom przysługują kompetencje decyzyjne i czy zakres wykonywanych zadań uzasadnia konieczność składania oświadczeń majątkowych.

2. Jawność oświadczeń majątkowych

Oświadczenia majątkowe pełnią dwojaką rolę: są elementem jawności życia publicznego oraz stanowią istotny mechanizm prewencji i kontroli w zakresie zagrożeń korupcyjnych. W przypadku różnych kategorii osób pełniących funkcje publiczne w odmienny sposób rozkłada się znaczenie tych dwóch funkcji oświadczeń majątkowych. Wobec osób wybieranych na stanowiska w powszechnych wyborach oraz pełniących kluczowe funkcje w państwie, dominuje potrzeba jawności życia publicznego. Natomiast względem większości osób zatrudnionych w administracji państwowej i samorządowej kluczowe znaczenia ma przeciwdziałanie i kontrola zagrożeń korupcyjnych.

W związku z tym projektowany obowiązek publikowania oświadczeń majątkowych w Biuletynach Informacji Publicznej, z wyjątkiem składanych przez funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego, budzi wątpliwości co do

⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2007 r., sygn. akt K 2/07.

⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 marca 2006 r., sygn. akt K 17/05.

zgodności z celem ustawy. W naszym przekonaniu do przeciwdziałania i zwalczania korupcji może wystarczyć obowiązek składania oświadczeń majątkowych, które weryfikowane będą przez podmioty uprawnione, w tym kontrolę skarbową i Centralne Biuro Antykorupcyjne. Publikacja oświadczeń majątkowych stanowi daleko idącą ingerencję w prawo do prywatności, dlatego w naszym przekonaniu powinna być ograniczona do osób pełniących funkcje publiczne o szczególnym znaczeniu, a nie obejmować wszystkie kategorie osób wymienione w art. 2 projektu. Ma to szczególne znaczenie, jeżeli oświadczenia będą publikowane w BIP-ach w formie umożliwiającej ich automatyczne przeszukiwanie przy wykorzystaniu nowoczesnych technologii informatycznych.

Rozdzielenie obowiązku składania oświadczeń majątkowych od ich publikowania jest bardzo istotne w przypadku tych grup podmiotów, które projekt dodaje do katalogu osób zobowiązanych do przedkładania takich oświadczeń. W uzasadnieniu wskazano bowiem wyraźnie, że zostały one uwzględnione ze względu na potrzebę przeciwdziałania korupcji, dlatego też propozycja publikowania składanych przez nie oświadczeń majątkowych budzi nasze poważne wątpliwości.

3. Kontrola oświadczeń majątkowych przez podmioty uprawnione

Zgodnie z art. 12 ust. 2 pkt 1 projektu organ lub osoba dokonujące analizy informacji zawartych w oświadczeniu majątkowym są uprawnione do porównania treści oświadczenia z treścią innych dostępnych im na podstawie odrębnych przepisów dokumentów zawierających informacje o stanie majątkowym, dochodach i zobowiązaniach oraz z danymi zawartymi w publicznych rejestrach wskazującymi na stan majątkowy, dochody i zobowiązania osoby składającej oświadczenie. Uzasadnienie projektu wskazuje, że chodzi przede wszystkim o informacje zawarte w Krajowym Rejestrze Sądowym, księgach wieczystych, a także w ewidencji działalności gospodarczej. Zarówno projekt, jak i uzasadnienie nie wyjaśniają jednak, na jakich zasadach podmioty uprawnione będą uzyskiwać dostęp do rejestrów i korzystać z tych danych do weryfikacji oświadczeń. Ta luka wymaga uzupełnienia.

Naszym zdaniem przyjęcie nowej ustawy ujednocniającej zasady składania oświadczeń majątkowych nie może stanowić okazji do nieuzasadnionego rozszerzania katalogu osób zobowiązanych do składania oświadczeń majątkowych o osoby, których zakres obowiązków w instytucjach publicznych i kompetencji decyzyjnych nie uzasadnia takiej ingerencji w prywatność. Ponadto wymogowi składania oświadczeń nie powinno towarzyszyć automatyczne założenie o konieczności ich publikacji w powszechnie dostępnych Biuletynach Informacji Publicznej. Udostępnianie oświadczeń majątkowych powinno być ograniczone do osób, w przypadku których jest to niezbędne dla zapewnienia jawności życia publicznego ze względu na zakres sprawowanej władzy lub zajmowane stanowisko. Z tego względu postulujemy dokonanie szczegółowej analizy niezbędności publikowania oświadczeń majątkowych poszczególnych kategorii osób pełniących funkcje publiczne w świetle konstytucyjnych standardów ochrony praw jednostki.