

Warszawa, 19 sierpnia 2014 r.

Minister Sprawiedliwości

**Al. Ujazdowskie 11
00-950 Warszawa**

Stowarzyszenie Sieć Obywatelska – Watchdog Polska pragnie złożyć opinię do projektu z 18 lipca 2014 r. ustawy o oświadczeniach majątkowych osób pełniących funkcje publiczne. Treść opinii, zawierającej uwagi dotyczące przedmiotowego projektu, przedstawiamy poniżej.

I. Uwagi ogólne.

Stowarzyszenie Sieć Obywatelska – Watchdog Polska z aprobatą przyjmuje przedstawiony przez Ministra Sprawiedliwości projekt ustawy o oświadczeniach o stanie majątkowych osób pełniących funkcje publiczne. Ujednolicenie w jednym akcie prawnym, jakim jest projektowana ustawa, zasad (w tym ujednoliconych terminów) składania oświadczeń majątkowych, trybu kontroli, jak i jawności oświadczeń oceniamy pozytywnie. Na aprobatę zasługuje także poszerzenie zakresu podmiotowego projektowanej ustawy w stosunku do obecnie obowiązujących regulacji prawnych.

Jawność oświadczeń majątkowych osób pełniących funkcje publiczne bez wątpienia pełni funkcję antykorupcyjną. Dostępne publicznie oświadczenia majątkowe wskazanych osób pozwalają na wykonywanie przez obywateli społecznej kontroli prawidłowości bogacenia się osób mających istotny wpływ na sprawy publiczne. Jawność oświadczeń majątkowych urzędujących zatem społeczną kontrolę, stanowiącą element społeczeństwa obywatelskiego. Wpływa ona także konstruktywnie na budowanie zaufania obywateli do państwa poprzez transparentność informacji o majątku osób wykonujących funkcje publiczne.

Aktualność w tym względzie zachowują uwagi wyrażone w uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującej zasady składania oświadczeń majątkowych przedstawicieli samorządu gminnego (1): *Należy wyrazić stwierdzić, iż dotychczasowe regulacje ustawowe polegające na objęciu danych zawartych w oświadczeniu majątkowym tajemnicą służbową i wprowadzeniu obowiązku ich analizy jedynie przez osoby, którym przedkładano te oświadczenia (bez określonych sankcji za zaniechanie jego realizacji) powodował, iż tryb kontroli był fikcyjny i nieefektywny, a w wielu przypadkach nie był, mimo obowiązku ustawowego, w ogóle realizowany. Taka sytuacja powodowała, iż w wielu przypadkach osoby składające oświadczenia, jak też te osoby, po stronie których leżało uprawnienie do analizy danych zawartych w oświadczeniu traktowały swoje obowiązki w sposób niewłaściwy. Dlatego też pomimo roli jaką określił przed tymi przepisami ustawodawca, nie mogły one w praktyce przyczynić się do ograniczenia korupcji w jednostkach samorządu terytorialnego.*

Należy także zauważyć, że nawet najbardziej rozbudowany system kontroli danych zawartych w oświadczeniach majątkowych nie będzie w pełni skuteczny, co ma związek ze znaczną ilością oświadczeń składanych przez osoby zobowiązane z jednej strony, z drugiej zaś na

ograniczone możliwości organów kontrolujących składane oświadczenia. Tę niedoskonałość systemu niweluje jawność oświadczeń, dzięki której urzędowa kontrola jest uzupełniana kontrolą społeczną, sprawowaną tak przez indywidualnych obywateli, organizacje pozarządowe, jak też dziennikarzy. Rozproszona społeczna kontrola, zwłaszcza na szczeblu lokalnym, wpłynie pozytywnie na urzeczywistnienie kontroli oświadczeń majątkowych, dzięki czemu będą one realizowały funkcję antykorupcyjną, dla której zostały stworzone i która stanowi ich *ratio legis*.

Temat jawności oświadczeń majątkowych od dłuższego czasu znajduje się w kręgu zainteresowania stowarzyszenia Sieć Obywatelska – Watchdog Polska, którego celami statutowymi jest działanie na rzecz upowszechniania i realizacji idei dobrego rządzenia, zwłaszcza poprzez jawność życia publicznego. Przedmiotem uwagi Stowarzyszenia są szczególnie oświadczenia majątkowe składane przez sędziów i prokuratorów. Stowarzyszenie w 2013 r. wystąpiło do wszystkich Prezesów Sądów Apelacyjnych o udostępnienie oświadczeń Prezesów Sądów Okręgowych; Prezydenta RP o udostępnienie oświadczeń Prezesów Sądu Najwyższego, a do Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego o oświadczenia sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Stowarzyszenie obecnie prowadzi postępowania sądowe o udostępnienie oświadczeń majątkowych: 6 sierpnia 2014 roku, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w sprawie o sygn. akt II SA/Wa 709/14 wydał wyrok(2) oddalający skargę w sprawie udostępnienia przez Krajową Radę Sądownictwa oświadczeń majątkowych Prezesów Sądów Apelacyjnych ; Kolejną rozprawę w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Warszawie, w sprawie o sygn. akt II SA/Wa 617/14, dotyczącej udostępnienia oświadczeń majątkowych Prezesów Sądów Okręgowych wyznaczono na 29 sierpnia 2014 r.

Nadto Stowarzyszenie rozpoczęło postępowanie o udostępnienie oświadczeń majątkowych Zastępców Prokuratora Generalnego. Decyzją z 14 sierpnia 2014 r. Prokurator Generalny odmówił udostępnienia wnioskowanych oświadczeń majątkowych (decyzja w załączeniu). Zwrócić jednakże należy uwagę, iż za zgodą Zastępcy Prokuratora Generalnego Dariusza Gabrela zostało udostępnione jego oświadczenie majątkowe (w załączeniu).

Raz jeszcze podkreślamy, iż doceniamy starania Ministra Sprawiedliwości w zakresie projektowanych zmian w szczególności w kontekście podtrzymanych decyzji o odmowie udostępnienia oświadczeń majątkowych Prezesów Sądów Okręgowych (m. in. z 27 lutego 2014 r., znak BM-IV-061-126/14/2; z 18 lutego 2014 r., znak BM-061-78/14/3 – obie w załączeniu).

Pozytywnie oceniając cel projektowanej ustawy i konieczność jej uchwalenia z punktu widzenia realizacji zasady jawności życia publicznego, stowarzyszenie Sieć Obywatelska – Watchdog Polska **pragnie zwrócić uwagę na wybrane niedoskonałości przedstawionego projektu.**

II. Uwagi dotyczące umieszczania oświadczeń majątkowych w Biuletynie Informacji Publicznej.

Projekt ustawy w art. 10 ust. 1 konstruuje obowiązek zamieszczania oświadczeń majątkowych, złożonych przez zobowiązane osoby, w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu lub jednostki organizacyjnej zapewniających obsługę organu lub osób uprawnionych do odebrania oświadczenia majątkowego.

Pragniemy wskazać, że wskazanym byłoby zamieszczanie **nie tylko oświadczeń majątkowych, ale także rejestru (listy) osób zobowiązanych do złożenia takiego oświadczenia**. Pozwoliłoby to na kontrolowanie wypełniania przez te osoby ustawowego obowiązku, którego niedopełnienie mogłoby stać się przedmiotem publicznej debaty.

Negatywnie ocenić należy **brak w projektowanej ustawie terminu, w którym oświadczenia muszą zostać zamieszczone w Biuletynie Informacji Publicznej (3)**. Nadto, istotną informacją z punktu widzenia sprawowania społecznej kontroli oświadczeń majątkowych byłaby **informacja o wszczętych** przez urzędy kontroli skarbowej oraz Centralne Biuro Antykorupcyjne **postępowaniach kontrolnych** spowodowanych złożonymi oświadczeniami majątkowymi (wszczętych na podstawie art. 13 projektowanej ustawy). **Rekomendujemy** wprowadzenie regulacji, na mocy której powstałby **obowiązek zamieszczania takich informacji na odpowiedniej stronie Biuletynu Informacji Publicznej**.

III. Uwagi dotyczące jawności dokumentów związanych z analizą oświadczeń majątkowych oraz jej wyników.

Uwagę Stowarzyszenia zwraca także kwestia dostępności dokumentów związanych z kontrolą oświadczeń majątkowych, zwłaszcza zaś kwestia dostępności jej wyników. Projektowana ustawa w art. 12 ust. 3 stanowi o tym, że „Prezes Rady Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, sposób dokumentowania analizy oświadczeń majątkowych oraz jej wyników, mając na uwadze potrzebę sprawnego prowadzenia czynności kontrolnych i procesowych, w tym dowodowych w postępowaniu karnym, administracyjnym lub dyscyplinarnym, a także potrzebę zachowania gwarancji procesowych osób składających oświadczenie”.

Zdaniem Stowarzyszenia ta **regulacja jest zbędna**, a nadto ryzykowna, gdyż jej praktyczne zastosowanie może skutkować ograniczeniem jawności przedmiotowych informacji. Dostępność dokumentów związanych z prowadzoną kontrolą **powinna podlegać ogólnej regulacji ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (4)**. Art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret drugi ustawy o dostępie do informacji publicznej, w otwartym katalogu informacji podlegających udostępnieniu, wymienia dokumentację „przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją prowadzących”.

W świetle wskazanych przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej zbędnym jest regulowanie wskazanej kwestii w projektowanej ustawie. Prezes Rady Ministrów mógłby w wydanym na podstawie delegacji ustawowej rozporządzeniu odmiennie uregulować sposób dokumentowania analizy oświadczeń majątkowych oraz jej wyników, co budziłoby wątpliwości zwłaszcza natury konstytucyjnej (dotyczące bowiem zgodności z art. 61 polskiej ustawy zasadniczej).

IV. Uwagi dotyczące wyłączenia obowiązku ujawniania oświadczeń majątkowych.

W projektowanej ustawie przewiduje się wyłączenie obowiązku ujawniania oświadczeń majątkowych. Art. 10 ust. 2 omawianego projektu ustawy wyłącza jawność oświadczeń majątkowych funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego, z wyjątkiem szefów tych służb. Rozwiązanie takie można zaakceptować z uwagi na specyfikę wykonywanych przez wskazane osoby czynności.

Istotne wątpliwości budzi jednak regulacja art. 10 ust. 3 projektowanej ustawy, który stanowi o tym, że „Rada Ministrów może, w drodze rozporządzenia, wyłączyć obowiązek ujawniania oświadczeń majątkowych w odniesieniu do niektórych stanowisk w Policji, Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej i Biurze Ochrony Rządu...”. Zdaniem Stowarzyszenia kwestia ta powinna być uregulowana na poziomie projektowanej ustawy. Wszakże zasadą jest jawność oświadczeń majątkowych, zaś jej ograniczenie wyjątkiem, podlegającym ścisłej wykładni. Pożądanym jest **stworzenie zamkniętego katalogu wyjątków w projektowanej ustawie**. Negatywnie oceniamy możliwość ograniczania zasady jawności w akcie podstawowym, którego zakres podmiotowy zależeć mógłby od aktualnego układu politycznego w Radzie Ministrów.

V. Uwagi dotyczące skutków finansowych.

Tak w Ocenie Skutków Regulacji, jak w uzasadnieniu projektowanej ustawy podnoszone jest, że wprowadzenie ustawy nie spowoduje żadnych wydatków po stronie budżetu państwa. Przyjmujemy tę prognozę z niepokojem, bowiem efektywny urzędowy system kontroli oświadczeń majątkowych (tak odnośnie ich treść, jak kontrolowanie obowiązku ich składania, etc.) wiąże się per se z wydatkami, na których wysokość wpływa zwłaszcza ilość składanych przez zobowiązane osoby oświadczeń. Naszym zdaniem **priorytetem jest efektywna kontrola oświadczeń**, do realizacji której mogą być niezbędne zwiększone środki finansowe. Brak prognozowanego zwiększenia wydatków budżetu państwa rodzi pytania o efektywność projektowanego systemu kontroli oświadczeń majątkowych.

VI. Podsumowanie.

Na marginesie należy odnieść się do poruszanego publicznie argumentu, zgodnie z którym jawność oświadczeń majątkowych wpłynie negatywnie na bezpieczeństwo osób składających takie oświadczenia. Zdaniem Stowarzyszenia jest to argument, który nie zasługuje na poparcie. Projektowana lista osób, która będzie miała obowiązek składania oświadczeń majątkowych, w następstwie czego zdecydowana większość oświadczeń będzie publicznie dostępna, nie jest w grupie mniej, czy więcej zagrożonej niż osoby, których oświadczenia już dziś są publicznie dostępne.

Tym niemniej, wskazanym byłoby udostępnienie albo prowadzenie przez Ministra Sprawiedliwości statystyk przestępstw i innych incydentów, związanych z jawnością oświadczeń majątkowych. Pozwoliłoby to rzetelną dyskusję z przytoczonym argumentem.

Mając na uwadze przedstawioną powyżej argumentację wnosimy o jej uwzględnienie podczas dalszych prac nad ustawą o oświadczeniach o stanie majątkowych osób pełniących funkcje publiczne. Stowarzyszenie Sieć Obywatelska – Watchdog Polska pozytywnie ocenia cel ustawy, jej założenia oraz główne regulacje. Zdaniem Stowarzyszenia, wskazane w niniejszej opinii kwestie wymagają modyfikacji, aby ustawa w praktyce mogła realizować przyświecające jej *ratio legis*.

PRZYPISY:

(1) Sejm RP IV kadencji, druk nr 591.

(2) <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/6828FAD39B>, CBOSA.

(3) A. Wierzbicka, Wadliwość przepisów dotyczących oświadczeń majątkowych w jednostkach samorządu terytorialnego, (w:) M. Stec, K. Bandarzewski (red.), Unormowania antykorupcyjne w administracji publicznej, wskazuje, że brak przepisów określających termin opublikowania w BIP oraz okres w jakim można oświadczenia usunąć. Dlatego też naszym zdaniem winny również być doprecyzowane w tym kontekście proponowane przepisy związane z okresem przechowywania oświadczeń majątkowych.