

**STANOWISKO**  
**KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA**

z dnia 16 czerwca 2011 r.

**w przedmiocie projektu założeń projektu ustawy o niektórych sposobach unikania  
konfliktu interesów.**

Krajowa Rada Sądownictwa co do zasady negatywnie opiniuje przedstawione założenia do ustawy, zgłaszając poniższe uwagi:

1. Tytuł planowanej ustawy nadal jest nieadekwatny do przedstawionej w założeniach przyszłej zawartości tej ustawy (por. stanowisko Rady z 30 lipca 2010 r. w przedmiocie projektu założeń do projektu ustawy – Prawo antykorupcyjne). Nadal jest to tytuł zbyt szeroki w stosunku do zawartej w nim treści.
2. W założeniach wskazano, że w pewnych sytuacjach za naruszenie ustawy: niezgłoszenie korzyści do rejestru, naruszenie zakazu karencji związanej z wykonywaniem zadania publicznego, Szef CBA miałby nakładać karę administracyjną, odpowiednio od 1.000 do 10.000 zł i od 10.000 do 50.000 zł. W projekcie wskazano drogę zaskarżenia do sądu administracyjnego. Właściwszym rozwiązaniem będzie rozwiązanie przewidujące odwołanie do sądu powszechnego, przy czym odwołanie, po przekazaniu sądowi powszechnemu, wszczynałoby postępowanie. Za takim rozwiązaniem przemawia potrzeba merytorycznego badania ewentualnego naruszenia zakazów, szczególnie związanych z ekwiwalentnością świadczeń (s. 31 projektu).
3. Istotne wątpliwości budzi także krąg osób składających oświadczenia majątkowe na podstawie tej ustawy. Ma to być 750.000 osób, a wraz z osobami objętymi obowiązkiem informowania o zatrudnieniu w administracji publicznej ustawa może dotyczyć nawet kilku milionów obywateli.
4. Krajowa Rada Sądownictwa postuluje pozostawienie co do zasady kontroli oświadczeń majątkowych w organach podatkowych. Tworzenie kolejnych rejestrów – oświadczeń majątkowych oraz informacji o zatrudnieniu członków rodziny – stwarza wręcz wrażenie opresyjności państwa.
5. Zbędne jest tworzenie kolejnej definicji osoby wykonującej zadania publiczne. W prawie polskim istnieją już definicje funkcjonariusza publicznego czy osoby pełniącej funkcje publiczne. Mnogość definicji dotyczących podobnych kwestii

powoduje nieprzejrzystość stanu prawnego. Na potrzeby ustawy wystarczające będzie wskazanie zakresu podmiotowego jej zastosowania, w postaci numerus clausus, tak jak to uczyniono w punkcie II. 1.1. Ponadto sam krąg osób, do których ma się odnosić projektowana ustawa budzi zastrzeżenia. Przede wszystkim trudno uznać, że status „osoby wykonującej zadania publiczne” nabywa się w związku z osiągnięciem określonego poziomu wynagrodzenia. Taki jednak wniosek wypływa z projektowanej definicji, ponieważ *expressis verbis* ma ona stanowić, że osobą wykonującą zadania publiczne jest każda osoba (z pewnymi wyłączeniami) wskazana w katalogu podmiotowym zawartym w punkcie II. 1.1. Tymczasem w katalogu tym wyliczono m. in. osoby zatrudnione w określonych podmiotach, bez względu na zajmowane stanowisko, o ile osiągnęły pewien poziom wynagrodzenia. A zatem osobą wykonującą zadania publiczne może się okazać na przykład pracownik zatrudniony na stanowisku informatyka, odpowiadający za obsługę techniczno-informatyczną sprzętu komputerowego określonej instytucji publicznej. Nie sposób zgodzić się z takim rozumowaniem. Pojęcie „osoby wykonującej zadania publiczne” powinno być związane z rzeczywistym zakresem obowiązków służbowych danej osoby. W założeniach do projektu wyjaśniono, że w odniesieniu do osób zatrudnionych w niektórych podmiotach zastosowano kryterium przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, zgodnie z założeniem, że osoby lepiej zarabiające, co do zasady, zajmują wyższe stanowiska, dysponują większym doświadczeniem, posiadają większy zakres odpowiedzialności oraz co się z tym wiąże większy wpływ na podejmowane decyzje. Powyższe stwierdzenie nasuwa kilka zasadniczych zastrzeżeń. Po pierwsze, obowiązek składania oświadczeń majątkowych i informacji o zatrudnieniu osób bliskich w administracji publicznej dotyka praw i wolności osobistych człowieka, w tym prawa do prywatności. Regulacje, które te prawa ograniczają, nie mogą opierać się na jakimś statystycznym, a nie merytorycznym założeniu. Stwierdzenie, że „zazwyczaj” osoby lepiej zarabiające mają, ogólnie rzecz ujmując, większe kompetencje, nie jest uprawnione. Ustawa, jeśli wejdzie w życie w takim kształcie, jak zaproponowano, będzie bez ważnej przyczyny ingerować także w prawa „przypadkowych” osób, które są zatrudnione w określonych instytucjach publicznych na stanowiskach pomocniczych i technicznych, niezwiązanych z procesem wykonywania władzy publicznej w jakimkolwiek sensie czy zakresie,

które jednak osiągnęły wynagrodzenie przekraczające pewien poziom. Kolejną sprawą jest właśnie ów poziom. Otóż ustawa ma mieć zastosowanie do osób, których średnie miesięczne wynagrodzenie przekroczy poziom przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia ogłaszanego przez Prezesa GUS. Wynagrodzenie to jest, w naszych realiach rynkowych, stosunkowo niskie i nie przekracza kwoty 3.500 zł brutto. Należy się zastanowić, czy osoby zatrudnione np. w banku państwowym lub spółce Skarbu Państwa na stanowisku technicznym lub inżynierskim nie przekroczą z łatwością tego progu.

6. Wbrew stanowisku wyrażonemu w projekcie, rejestr osób zatrudnionych w administracji publicznej wkracza w sferę prywatności. Już przez ujawnienie samych nazwisk osób bliskich może dojść do potencjalnego wskazania także stopnia pokrewieństwa lub powinowactwa, zwłaszcza jeśli udostępnione zostaną też np. daty urodzenia. Nieprzedstawienie projektów lub założeń projektów wzoru informacji oraz przepisów regulujących tryb i zakres publikacji tych informacji utrudnia dokładne określenie skali problemu i możliwych naruszeń. Z założeń wynika także, że obowiązek złożenia informacji, a co za tym idzie, obowiązek publikacji tej informacji jest szeroki. I tak osoby zatrudnione np. w NFZ będą musiały ujawniać, że ich krewny czy powinowaty jest zatrudniony w sądzie czy urzędzie skarbowym (a więc podmiocie „rodzajowo” zupełnie odmiennym). Co więcej, organ publikujący sprawozdanie, będzie umieszczał w nim informacje dotyczące pracowników innych podmiotów publicznych (tj. krewnych i powinowatych swoich pracowników).

Budzi wątpliwość także podmiotowy zakres obowiązku informacji o zatrudnieniu w administracji publicznej. Poza krewnymi i powinowatymi (małżonka nie wymieniono- vide s. 47 pkt 2 projektu założeń) ma on dotyczyć także osób związanych stosunkiem opieki lub kurateli. Opieka lub kuratela są ustanawiane dla osób fizycznych nie posiadających pełnej zdolności do czynności prawnych, przeto nie mogących pełnić funkcji publicznych. Czy chodzi zatem o stan po wygaśnięciu opieki lub kurateli? Ponadto zgodnie z kodeksem rodzinnym i opiekuńczym (art. 61<sup>8</sup>) powinowactwo trwa pomimo ustania małżeństwa. A zatem, ujawnieniu będzie podlegać zatrudnienie w administracji publicznej np. teściów osoby składającej informację po ustaniu małżeństwa.

Zdaniem Rady składanie informacji o zatrudnieniu osób bliskich w administracji publicznej jest, co do zasady zbędne, a ponadto sugeruje, że sam fakt pozostawania w służbie publicznej kilku osób z tej samej rodziny ma w sobie pewne cechy naganne. Z uzasadnienia założeń projektu wynika, że fakt ten ma stanowić podstawę „domniemania nepotyzmu”. Jest to założenie błędne, zwłaszcza gdy obowiązek ujawnienia zatrudnienia osoby bliskiej w administracji publicznej będzie dotyczył zatrudnienia w każdej instytucji publicznej, a nie tylko powiązanej funkcjonalnie lub merytorycznie z instytucją, w której pracuje osoba składająca informację o zatrudnieniu. Na przykład, jeśli osoba zatrudniona w sądzie będzie musiała ujawnić fakt zatrudnienia krewnego, powinowatego lub małżonka w jednostce samorządu terytorialnego, a nie tylko w tym lub innym sądzie. Przejrzystości, czy też transparentności służby publicznej powinno służyć wprowadzenie i rozwinięcie zasady konkursowego obsadzania określonych stanowisk. Jeśli jednak ustawodawca uważa za niezbędne posiadanie i gromadzenie informacji o strukturze rodzinnej osób zatrudnionych w administracji publicznej, lepszym rozwiązaniem byłoby stworzenie centralnego rejestru (np. przy MSWiA) osób pozostających w służbie publicznej, do którego byłyby zgłaszane automatycznie osoby zatrudniane w określonych podmiotach, na określonych stanowiskach. Byłoby oczywiście konieczne uregulowanie zakresu udostępnienia takiego rejestru do wglądu w ramach informacji publicznej. Taki rejestr byłby jednolity, przejrzysty i nie powielający tych samych informacji, pochodzących od różnych osób-członków rodziny. Prowadzony byłby na szczeblu centralnym, przez wyspecjalizowany podmiot, co z pewnością zwiększyłoby bezpieczeństwo zgromadzonych w nim danych. Po kilku latach pozwoliłoby też na merytoryczną analizę zjawiska zatrudnienia członków rodzin w administracji publicznej, w tym w jednostkach powiązanych lub niepowiązanych.

7. Kolejnym problemem jest zakres wyłączeń podmiotowych od obowiązku udzielania informacji o zatrudnieniu w administracji publicznej. Po pierwsze, od zasady upubliczniania informacji o zatrudnieniu członków rodziny w administracji publicznej ma być wprowadzony wyjątek w odniesieniu do funkcjonariuszy oraz pracowników Policji, Straży Granicznej, Służby Celnej itd. (szeregu służb mundurowych, kontroli skarbowej i Ministerstwa Finansów). Podobna zasada ma obowiązywać

w „odwrotnym kierunku”, tj. ma zostać wyłączone spod obowiązku informacyjnego informowanie o zatrudnieniu członków rodziny w służbach takich jak ABW, AW, SKW itd. Wyliczenia te (por. str. 46 i 48) nie są identyczne, pokrywają się bowiem jedynie częściowo – ten drugi nie wskazuje np. Policji. Konstruując przepisy ustawodawca będzie musiał zadbać, aby katalogi te były identyczne, inaczej dojdzie do sytuacji, w której np. policjant nie ujawnia swoich krewnych zatrudnionych w administracji publicznej, ale ci krewni muszą ujawnić informację o jego zatrudnieniu, co wypacza sens całego wyłączenia. Jako uzasadnienie owych wyłączeń wskazano, że ujawnienie powyższych informacji mogłoby spowodować narażenie Państwa, obywateli oraz funkcjonariuszy tych służb na szereg niebezpieczeństw związanych z wykonywanymi zadaniami. Zastrzeżenie to jest słuszne, jednak dotyczy także innych grup zawodowych, w szczególności zaś sędziów i prokuratorów. Także ich powinny dotyczyć nadmienione wyłączenia.

8. Rada proponuje ponadto wyłączenie w odniesieniu do sędziów (i prokuratorów) zasady udostępniania oświadczeń majątkowych, składanych na podstawie tej ustawy. Również za tym przemawiają względy bezpieczeństwa.
9. Także treść oświadczeń majątkowych zaproponowana w założeniach nie jest zadowalająca, albowiem:
  - częściowo powtarza ona informacje zawarte w PIT, tj. o dochodach uzyskanych w roku poprzedzającym złożenie oświadczenia ze wskazaniem tytułów ich uzyskania;
  - ujawnienie dokładnej daty powstania ustroju małżeńskiego majątkowego jest zbędne dla osiągnięcia celów ustawy, a może prowadzić do ujawnienia także informacji o dacie zawarcia małżeństwa – oświadczenia mają być składane corocznie wg stanu na dzień 31 grudnia i wystarczające jest wskazanie ustroju obowiązującego w tym dniu tym bardziej, że w razie wątpliwości może być wszczęte postępowanie kontrolne; niemniej powyższe wskazuje, że właściwszym organem do kontroli oświadczeń majątkowych byłby urząd skarbowy, o czym już była wcześniej mowa;
  - obejmuje składniki mienia ruchomego o wartości przekraczającej 10.000 zł. - jest to wartość zbyt niska, gdy uwzględni się realia rynkowe, a ponadto spośród zobowiązań i wierzytelności mają być ujawniane tylko te przekraczające

równowartość 20.000 zł; powyższa dysproporcja jest niezrozumiała, nie wyjaśniono jej także w projekcie; zdaniem Rady ujawnieniu powinny ulegać określone aktywa i pasywa przekraczające kwotę 20.000 zł;

- obejmuje datę zbycia nieruchomości – jest to informacja zbędna z punktu widzenia ustawy, wystarczająca jest informacja, że nieruchomość zbyto w ciągu ostatniego roku;
- obejmuje informację o „posiadanych” nieruchomościach – nie wskazano jednak, przez jaki czas ta informacja ma być udzielana, skoro oświadczenia składa się corocznie, a ponadto obejmują one informacje o nabyciu i zbyciu nieruchomości, co będzie prowadziło do dublowania informacji w tym zakresie;
- obejmuje informację o udzielonych darowiznach – zupełnie niejasne jest wymaganie, by osoba „wykonująca zadania publiczne” musiała informować, że dokonała jakichś darowizn; przepisy ustawy mają m. in. zapobiegać korumpowaniu tych osób przez inne osoby, a zatem zrozumiała jest konieczność ujawnienia otrzymanych darowizn, natomiast nie wiadomo, czemu ma służyć np. CBA wiedza o dokonanych darowiznach; gdyby chodziło o to, czy osoba wykonująca funkcję publiczną nie „dokonała czynu korupcyjnego”, to właściwie należałoby objąć obowiązkiem informowania o dokonanych darowiznach całe społeczeństwo; co więcej, cały czas obowiązuje przecież ustawa o podatku od spadków i darowizn (kolejny argument za tym, by to urzędy skarbowe kontrolowały oświadczenia majątkowe).

10. Należy zachować obecnie obowiązujące rozwiązanie (art. 87 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych), zgodnie z którym sędziowie wszystkich sądów powszechnych składają oświadczenia majątkowe prezesowi właściwego sądu apelacyjnego, natomiast analizą tych oświadczeń zajmuje się kolegium tego sądu. Tymczasem proponuje się składanie oświadczeń prezesom sądów rejonowych, okręgowych i apelacyjnych; nie wskazano też w projekcie założeń, czy kolegium zachowa uprawnienie do analizy danych (pkt. 11 – 13, s. 37 projektu założeń).

Co więcej, ustawa ma mieć zastosowanie także do asesorów sądowych, tymczasem w sądach powszechnych nie ma już takiego stanowiska..

11. Projektodawca zaproponował rezygnację z podawania w oświadczeniach majątkowych informacji o zawartych ubezpieczeniach na życie – z wyjątkiem

przypadku, gdy ubezpieczenie to połączone jest z jakąkolwiek formą ubezpieczeń kapitałowych. Założenie to jest co do zasady słuszne. Należy jednak stwierdzić, że z reguły ubezpieczenia na życie są powiązane z funduszami kapitałowymi. Wydaje się więc, że należy ocenić nie tyle, czy z ubezpieczeniem na życie nie łączy się „jakąkolwiek formą ubezpieczeń kapitałowych”, ile to, czy zasadniczą treścią umowy jest właśnie ubezpieczenie na życie, czy też jest to pakiet ubezpieczeń lub ubezpieczenie na życie stanowi tylko element dodatkowy umowy. W pierwszym wypadku ubezpieczenie nie powinno być ujawniane, w pozostałych powinno.

12. Niejasne są założenia dotyczące kręgu podmiotów, którym będzie mogło być udostępniane oświadczenie majątkowe. Projektodawca wskazuje, że będą to:

- osoby, których zadaniem jest służba społeczeństwu i państwu zgodnie z przepisami ustawy – Prawo prasowe oraz
- podmiotom, do których zadań statutowych należy problematyka korupcji.

Co do odesłania do ustawy – Prawo prasowe można się jedynie domyślać, że pod pojęciem „osoby, której zadaniem jest służba społeczeństwu i państwu” należy rozumieć dziennikarza (por. art. 10 tej ustawy). Nie zostało to jednak wprost powiedziane w założeniach. Jest to o tyle istotne, że skoro to dziennikarze mają mieć wgląd w oświadczenia majątkowe, niezrozumiałe staje się zastrzeżenie, że informacje zawarte w oświadczeniu majątkowym nie mogłyby być m. in. publikowane ani w inny sposób rozpowszechniane. Tymczasem dziennikarz po to zdobywa informacje, by je opublikować, choćby z zachowaniem pewnej anonimizacji. Jednak w projekcie założeń nie wskazano, na jakich zasadach dziennikarze mogliby wykorzystywać uzyskane dane z oświadczeń majątkowych.

Co do pojęcia „podmiotów, do których zadań statutowych należy problematyka korupcji”, w ogóle nie zostało ono zdefiniowane, a wydaje się, że na poziomie projektu założeń powinno to nastąpić.

13. Ograniczenia dodatkowe, o których mowa w części 2.2.2. projektu założeń, powinny zostać zachowane we właściwych ustawach ustrojowych. W szczególności dotyczy to ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Usunięcie tych rozwiązań z przepisów ustrojowych dla danej grupy zawodowej spowoduje, że ustawy ustrojowe stracą swój kompleksowy charakter i staną się mniej przejrzyste. Konieczne jest zatem co najmniej wprowadzanie do nich odpowiednich odesłań do projektowanej ustawy.

14. Wraz z projektem założeń nie przedstawiono projektów rozporządzeń wykonawczych i wzorów oświadczeń, a przynajmniej część planowanej do umieszczenia w rozporządzeniach materii powinna być uregulowana w ustawie. Dotyczy to co najmniej:

- trybu udostępniania informacji zawartej w rejestrze korzyści,
- sposobu prowadzenia rejestru składanych oświadczeń o stanie majątkowym, trybu dokonywania wpisów do rejestru i zmian w rejestrze,
- trybu udostępniania informacji zawartych w rejestrze oświadczeń.

Poza uwagami szczegółowymi, nasuwają się także refleksje natury ogólnej.

Projektodawca wskazał, ogólnie mówiąc, że problem korupcji w Polsce narasta. Przytoczył przy tym szereg danych statystycznych. Z danych tych jednak wynika, że poziom wykrywalności tzw. przestępstw korupcyjnych jest bardzo wysoki, bowiem sięga blisko 99 %. Oznacza to, że obowiązujące rozwiązania są bardzo dobre i wydajne, należy więc dobrze rozważyć, czy rzeczywiście istnieje potrzeba ich zmiany.

Zdaniem autorów projektu, wzrost poziomu korupcji w Polsce wynika z faktu, że coraz więcej przestępstw tego typu jest wykrywanych i coraz więcej zapada wyroków skazujących za takie czyny. Dynamika wzrostu w tym zakresie jest rzeczywiście bardzo duża. Pomijając dane dotyczące „stwierdzenia” przestępstw przez policję i prokuraturę w postępowaniu przygotowawczym (bowiem wniesienie aktu oskarżenia jeszcze nie świadczy o zaistnieniu przestępstwa) i opierając się wyłącznie na danych dotyczących prawomocnych skazań (por. s. 3, 4 projektu założeń) należy stwierdzić, że między rokiem 2004 a 2008 liczba tych skazań wzrosła ponad 100 %. Nie musi to jednak oznaczać wzrostu przestępczości w tej sferze, lecz wskazuje raczej na coraz skuteczniejsze ściganie i coraz sprawniejsze działania organów zarówno ochrony prawnej, jak i wymiaru sprawiedliwości.

Na zakończenie należy wskazać, że ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności, poza niektórymi, jest wprawdzie dopuszczalne, ale musi być dokonane z ważnych przyczyn i przy zachowaniu zasady proporcjonalności oraz środków niezbędnych. Walka z korupcją jest niewątpliwie ważną przyczyną. Jednakże rozciągnięcie zakresu podmiotowego ustawy na nawet 10 % społeczeństwa, poddanie tej części ludności bezpośrednio kontroli służby specjalnej jaką jest CBA, uzależnienie (częściowo) tej kontroli tylko od kryterium



zarobkowego (a nie merytorycznego zakresu obowiązków) – nie jest ani konieczne, ani proporcjonalne do założonego celu. Należy pamiętać o takiej fundamentalnej zasadzie, jak domniemanie niewinności. Podmiot przeznaczony do ścigania przestępstw (CBA – w pewnym zakresie) powinien otrzymywać „sprawę” obywatela (a w zasadzie każdej osoby poddanej prawu polskiemu, choćby nie posiadała obywatelstwa) dopiero, gdy zachodzi uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa. Natomiast jeśli podejrzenie takie nie zachodzi Państwo dysponuje określonymi organami, spełniającymi funkcje nadzorcze i kontrolne. W zakresie majątkowym są to wykwalifikowane przecież i w pełni kompetentne organy skarbowe.

W znacznej mierze aktualne pozostają uwagi przedstawione w stanowisku Rady z 30 lipca 2010 r. w przedmiocie projektu założeń do projektu ustawy – Prawo antykorupcyjne. Dotyczy to przede wszystkim uwag przedstawionych w punktach 9, 10, 12, 18 – 20, 22, 23 i 29 tego stanowiska.