

## **OPINIA**

### **KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA**

z dnia 31 lipca 2014 r.

#### **w przedmiocie rządowego projektu ustawy o oświadczeniach o stanie majątkowym osób pełniących funkcje publiczne**

Krajowa Rada Sądownictwa, po zapoznaniu się z rządowym projektem ustawy o oświadczeniach o stanie majątkowym osób pełniących funkcje publiczne, opiniuje go zdecydowanie negatywnie.

Krajowa Rada Sądownictwa zwraca uwagę na konieczność rozróżnienia obowiązku składania oświadczenia majątkowego i obowiązkowego opublikowania jego treści. Podkreślenia wymaga również różnica w sytuacji osób pełniących funkcje publiczne z wyboru i osób powołanych w innym trybie.

Rada nie kwestionuje co do zasady obowiązku składania oświadczeń majątkowych przez osoby pełniące funkcje publiczne. Wymaga podkreślenia, że sędziowie składają oświadczenia majątkowe i obowiązku tego nie kwestionowali i nie kwestionują. Warto podkreślić, że w dotychczasowym stanie prawnym sędziowie zaliczają się do grupy osób podlegających szczegółowej i pogłębionej analizie majątkowej. Oświadczenia majątkowe są badane przez kolegia właściwych sądów apelacyjnych, a ponadto przesyłane do urzędów skarbowych, gdzie podlegają analizie.

Odnosząc się do zakresu podmiotowego projektowanej ustawy, KRS wyraża pogląd, że krąg podmiotów zobowiązanych do składania oświadczeń majątkowych w projektowanej ustawie jest zdecydowanie zbyt szeroki. Przykładowo art. 2 pkt 63c uzależnia podleganie obowiązkowi złożenia oświadczenia od osiągnięcia przychodu na poziomie średniego wynagrodzenia w IV kwartale danego roku. Kryterium to nie pozostaje w żadnym związku z rangą czynności wykonywanych przez pracowników samorządowych. Inny przykład to art. 5 pkt 31 projektu dotyczący składania oświadczeń przez urzędników i pracowników Sądu Najwyższego, co nasuwa pytanie o celowość regulacji obejmującej na przykład konserwatora urządzeń. Niewątpliwie jest, że pracownicy Sądu Najwyższego (kierowcy, woźni), niebędący urzędnikami sądowymi nie pełnią funkcji publicznych. Niezależnie od projektowanego

w ustawie kręgu osób objętych jej regulacją, rzeczywiste skutki zamierzonych działań będą znacznie szersze i dotkną także małżonków osób wskazanych w projekcie, skoro publikowane oświadczenia mają obejmować również składniki majątku wspólnego.

Rada zauważa, że inne są możliwości weryfikacji i oceny sytuacji majątkowej funkcjonariuszy publicznych pochodzących z wyboru oraz osób powoływanych i weryfikowanych przed powołaniem w innym trybie. Osoby pełniące funkcje publiczne z wyboru muszą z tego względu podlegać ściślejszej kontroli społecznej aniżeli funkcjonariusze przechodzący weryfikację przed powołaniem.

Zdaniem Rady, kluczowa dla oceny projektu ustawy jest postulowana w nim powszechność dostępu do danych objętych oświadczeniem majątkowym i zakres informacji podlegających ujawnieniu. Część z projektowanych przepisów godzi w bezpieczeństwo Państwa. Upublicznienie w Internecie pełnego składu kadry oficerskiej oraz istotnej części kadry podoficerskiej (art. 2 pkt 34 i 35 projektu) stwarza służbom państw obcych okazję do pozyskania danych mogących narazić powyższe osoby i ich rodziny na realne niebezpieczeństwo. Regulacje w zakresie nieujawniania części oświadczeń, przy ujawnieniu pozostałych, istotnie ułatwiają identyfikację funkcjonariuszy służb specjalnych. Uwagi te dotyczą również służby dyplomatycznej, funkcjonariuszy straży granicznej, policji, żandarmerii wojskowej (art. 2 pkt 36 pkt 48-50). Art. 10 ust.2 nie rozwiązuje tego problemu, gdyż dotyczy jedynie wybranych przez Radę Ministrów stanowisk, co pośrednio może prowadzić do identyfikacji tych funkcjonariuszy.

Zastrzeżenia wywołuje objęcie obowiązkiem składania oświadczeń kuratorów sądowych, w tym społecznych, gdyż projekt nie rozróżnia kuratorów zawodowych od społecznych otrzymujących jedynie ryczałt za podejmowane czynności.

Niepodawanie adresu nieruchomości nie chroni przed ustaleniem miejsca jej położenia. Projektodawca zapomniał, że znowelizowana ustawa o księgach wieczystych w art. 36<sup>4</sup> zawiera katalog podmiotów uprawnionych do dostępu do ksiąg wieczystych w sposób umożliwiający powiązanie nieruchomości z osobą, a to pozwala przy wykorzystaniu również innych regulacji na identyfikację adresu składającego oświadczenie.

Art. 47 Konstytucji RP chroni prywatność obywateli. Ograniczenie tego prawa konstytucyjnego wymaga wskazania co najmniej porównywalnego dobra konstytucyjnego podlegającego ochronie i wykazania niemożności osiągnięcia celu w inny sposób. Nawet

wówczas podstawowym kryterium dotyczącym wyważenia ingerencji w prawa obywatelskie, także osób pełniących funkcje publiczne, jest zasada proporcjonalności, a ograniczenie ich możliwe jest tylko w niezbędnych granicach. Niewątpliwie ujawnienie dochodów i sytuacji majątkowej obywatela jest ingerencją w prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego. Zagadnienie to reguluje także art. 8 ust. 2 Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, który stanowi, że „niedopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa, z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób”. Europejski Trybunał Praw Człowieka w szeregu orzeczeń wyraził stanowisko, że ochrona danych osobowych ma podstawowe znaczenie dla wykonywania prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, któremu poświęcony jest art. 8 Konwencji. Prawo krajowe musi zatem wprowadzić odpowiednie gwarancje zapobiegające takiemu wykorzystywaniu danych o charakterze osobowym, które nie jest zgodne z gwarancjami przewidzianymi w tym artykule. Trybunał w wyroku *Merger i Cros przeciwko Francji* z 22 grudnia 2004 r., Izba (Seksja I), skarga nr 68864/01, § 46, stwierdził, że „artykuł 8 gwarantuje także prawo do poszanowania życia rodzinnego”. Trybunał zwrócił uwagę, że „pojęcie życie rodzinne nie obejmuje wyłącznie relacji o charakterze socjalnym, kulturowym lub moralnym między określonymi osobami, ale również interesy materialne”. Podobnie ETPCz orzekł w wyroku z dnia 16 lutego 2000 r. w sprawie *Amann przeciwko Szwajcarii* wskazując, że pojęcie „życie prywatne” nie może być interpretowane w sposób zawężający.

W komentarzu do art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności Marek Antoni Nowicki zwrócił uwagę, że prawo do poszanowania życia rodzinnego nie jest bezwzględnie chronione i nie można z niego korzystać niezależnie od okoliczności. Jednak „prawo to ma przede wszystkim chronić jednostkę przed arbitralną ingerencją ze strony władz publicznych. Artykuł 8 nie tylko jednak zmusza państwa do powstrzymania się od niej. W uzupełnieniu tego negatywnego zobowiązania mogą również ciążyć na nich pozytywne obowiązki potrzebne dla skutecznego poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, podobnie jak domu i korespondencji. Obowiązki te mogą obejmować środki zabezpieczające poszanowanie tego prawa nawet w stosunkach między osobami prywatnymi, gdyż gwarancje wspomnianego artykułu mają przede wszystkim umożliwić rozwój - bez ingerencji z zewnątrz - osobowości jednostki w jej stosunkach z innymi istotami ludzkimi.

Wynika z tego, że relacje z innymi osobami, nawet w kontekście publicznym, mieszczą się do pewnego stopnia w granicach pojęcia «życie prywatne». Każdej osobie, nawet publicznie znanej, należy zapewnić możliwość uprawnionego oczekiwania ochrony i poszanowania jej życia prywatnego”.

Rada kwestionuje art. 4 pkt 15 projektu. W wyroku Şerife Yiđit przeciw Turcji z 18 listopada 2010 r., Wielka Izba, skarga nr 3976/05, § 95; stwierdziła, że „Blisko związana z życiem rodzinnym jest kwestia dziedziczenia oraz dobrowolnych dyspozycji między bliskimi krewnymi. Nie ogranicza się ona bowiem wyłącznie do relacji socjalnych, moralnych lub kulturalnych, np. w sferze edukacji dzieci, ale obejmuje również interesy o charakterze materialnym, o czym świadczą m.in. obowiązki w sferze alimentacji oraz miejsce zajmowane w krajowych systemach prawnych większości państw przez instytucję zachowku. Chociaż prawa spadkowe są zwykle realizowane po śmierci właściciela majątku, a więc od momentu, kiedy życie rodzinne ulega zmianie albo nawet kończy się, nie oznacza to, że problem ten nie może pojawić się jeszcze wcześniej, przed śmiercią: podział majątku może być dokonany i w praktyce dosyć często następuje przez sporządzenie testamentu albo darowizny na poczet przyszłego spadku. Stanowi więc cechę życia rodzinnego, której nie można pominąć”.

Podsumowując, przewidziane między innymi w Konwencji gwarancje ochrony życia prywatnego stanowią tzw. prawa podstawowe respektowane przez Unię Europejską, a zatem ingerencja w nie musi mieć uzasadnienie nie tylko w świetle postanowień Konwencji, ale również prawa europejskiego. Wobec powyższego powstają poważne wątpliwości czy projektowane rozwiązania uwzględniają unormowania prawa europejskiego. Nie rozwiewa ich zawarte w uzasadnieniu projektu stwierdzenie, że „projekt ten jest zgodny z prawem Unii Europejskiej”. Co więcej, zestawienie proponowanych rozwiązań w zakresie ujawniania danych osobowych objętych oświadczeniem majątkowym z wzorcem, jaki stanowią uregulowania dyrektywy 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu danych oraz art. 8 Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, prowadzi do wniosku o braku zgodności projektu z prawem unijnym. Zgodnie z treścią dyrektywy dane o dochodach osób zajmujących określone w projektowanej ustawie stanowiska stanowią dane osobowe w myśl jej przepisów, ponieważ dotyczą zidentyfikowanych lub możliwych do zidentyfikowania osób fizycznych. Zarejestrowanie i udostępnienie tych danych do wiadomości wskazanych w projekcie

organów i urzędów, a także ujawnienie bez żadnych ograniczeń w Internecie oznacza ich przetwarzanie, a to wiąże się z obostrzeniami wskazanymi w dyrektywie.

Tak głęboka ingerencja w życie prywatne, nie jest konieczna dla osiągnięcia celu prewencyjnego jakim jest zapobieganie korupcji. Zwalczanie korupcji nie jest natomiast pozostawione opinii publicznej ale zadania te zostały przekazane wielu wyspecjalizowanym służbom, które mają pełny dostęp do tych danych które mają być ujawniane.

Rada zauważa, że gdyby sposobem walki z korupcją miało być publikowanie oświadczeń majątkowych, to środek ten, powinien mieć charakter powszechny tj. należałoby go stosować także do innych podmiotów nie objętych ustawą (przedsiębiorcy, wydawcy prasy i właściciele innych publikatorów, telewizji, portali internetowych).

Zasadniczym problemem, jaki jawi się w świetle powyższego, jest to, że projektowana ustawa nie przewiduje żadnej kontroli nad działaniami wskazanymi w projekcie organów w zakresie ich zadań związanych z analizowaniem i publikowaniem danych zawartych w oświadczeniach majątkowych.

Obszerny zakres informacji objętych obowiązkiem ujawnienia zgodnie z rozdziałem 3 projektowanej ustawy stanowi ingerencję w życie prywatne w sposób naruszający postanowienia Konstytucji, Konwencji i dyrektywy 95/46/WE, jeżeli uzasadnieniem dla obowiązku ujawniania treści oświadczeń majątkowych jest wyłącznie zainteresowanie opinii publicznej takimi informacjami. Po wnikliwej analizie projektowanych przepisów wydaje się, że jest to jedyny motyw działania projektodawcy. Przewiduje on bowiem bardzo szczegółową kontrolę oświadczeń majątkowych przez podmioty bezpośrednio wskazane w art. 5 projektu (przykładowo sędziowie tak jak dotychczas właściwemu prezesowi sądu apelacyjnego) oraz wrywkową kontrolę przez właściwy urząd kontroli skarbowej oraz Centralne Biuro Antykorupcyjne. Dla osiągnięcia celów wskazanych w uzasadnieniu projektu, a przywołanych wyżej, postulowane środki polegające na obowiązku ujawnienia treści oświadczeń majątkowych w Internecie są nieproporcjonalne. Regulacja ta powinna być adekwatna do celu, jaki przyświeca ograniczeniu prawa do prywatności znacznej grupy obywateli wskazanych w projekcie. Regulacja taka powinna prawidłowo ważyć proporcje, jakie muszą być zachowane dla przyjęcia, że dane ograniczenie wolności obywatelskiej nie narusza konstytucyjnej hierarchii dóbr, a tymczasem ani projekt, ani jego uzasadnienie takiego wyważenia nie zawiera. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał uwagę na

konieczność zachowania zasady proporcjonalności przy ograniczaniu konstytucyjnych praw i wolności i ingerencji w prawa jednostki.

Projektodawca też zupełnie pomija problem ujawniania danych osobowych podmiotów dokonujących przysporzenia (na przykład darowizny) na rzecz osób objętych projektem. Projektowana ustawa nie przewiduje ujawniania tych danych, jednak – ponieważ nie da się inaczej realizować jej założeń – będą one bez ich zgody ujawniane.

Niezależnie od powyższego w ocenie Krajowej Rady Sądownictwa przeciwko proponowanym rozwiązaniom przemawia już sam charakter służby sędziego. Sędziowie bardzo często prowadzą sprawy z udziałem pozostających w konflikcie stron – w tym także przestępców. Wobec tego publikowanie oświadczeń o stanie majątkowym sędziów w Internecie może powodować liczne zagrożenia, w skrajnych przypadkach także dla ich zdrowia lub życia, a także dla ich bliskich. Dotyczy to również innych osób objętych projektowaną ustawą. Mimo że w oświadczeniach tych nie są zawarte dane adresowe, to szereg innych zamieszczanych tam danych może ułatwić identyfikację miejsca zamieszkania poszczególnych osób.

Dodatkowym zagrożeniem, które należy brać pod uwagę, jest to, że publikowanie oświadczeń o stanie majątkowym w Internecie i ich powszechna dostępność, może narazić sędziów na nieuzasadnione ataki słowne, co byłoby jednoznaczne z naruszeniem ich dóbr osobistych. Jawność oświadczeń majątkowych godzi w takie wartości jak prywatność, więzy rodzinne, a pośrednio może ujawniać stan zdrowia i wpływać na sytuację rynkową prowadzącą działalność gospodarczą członków rodziny osoby objętej obowiązkiem ich składania.

Oświadczenia majątkowe w obecnym kształcie stanowią w rzeczywistości lustrację majątkową objętych nimi osób, a w przypadku upublicznienia stanowią będą źródło zagrożeń i bezpośrednio godzić w szereg wartości chronionych normami Konstytucji. Tym samym uzasadniony jest postulat nieujawniania ich publicznie. Celem i wartościami uzasadniającymi samo składanie oraz jawność oświadczeń majątkowych są transparentność działania funkcjonariuszy publicznych i w aktualnym stanie prawnym cele te są realizowane. Czynnikiem zabezpieczającym przejrzystość działania jest ujawnienie źródeł dochodów a nie ich wysokości czy preferencji związanych z ich przeznaczaniem. To ostanie mogło by mieć znaczenie jedynie w przypadku finansowania niezgodnego z prawem podmiotu

o ograniczonej możliwości, bądź legalności działania. Do kontroli takich zachowań powołane są organy skarbowe. Obowiązujące przepisy nie spełniają celów antykorupcyjnych między innymi dlatego, że jest oczywistym, że nikt nie ujawni środków pochodzących z niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem źródła czy też ze źródła niegodziwego. Uwaga ta dotyczy także proponowanych rozwiązań. Reasumując celowa wydaje się zmiana przepisów uwzględniająca składanie informacji o źródłach, bo to one ujawniają istniejące między różnymi podmiotami zależności.

Rada zauważa, że dotychczasowy obowiązek przesyłania oświadczeń majątkowych do właściwego urzędu skarbowego jest wystarczającym gwarantem przejrzystości sytuacji materialnej sędziów. Organ ten w ramach ustawowych kompetencji kontroluje źródła pochodzenia aktywów i pasywów w majątku sędziego, a w razie powzięcia jakichkolwiek wątpliwości może kierować zawiadomienia do innych właściwych organów, tj. policji, prokuratury, Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Niezależnie od powyższego sędziowie mają aktualnie obowiązek składania oświadczeń majątkowych w dwóch egzemplarzach, do właściwego urzędu skarbowego i do prezesa właściwego sądu. Nawet niewielkie przekroczenie terminu do złożenia oświadczenia może prowadzić do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. O wartości kontroli oświadczeń majątkowych przez urzędy skarbowe dodatkowo świadczy to, że jest ona dokonywana przez organ władzy wykonawczej. Oświadczenia podlegają zatem podwójnej kontroli, bo również przez przedstawicieli władzy sądowniczej w osobach prezesów właściwych sądów.

Proponowane rozwiązania, mimo ich szczegółowości, prowadzą do dalszych niejasności. Wykazywanie w oświadczeniach pasywów, w tym często dużych kredytów, może narazić sędziów na ryzyko prób korupcyjnych.

Nie jest zrozumiałe, w ocenie Krajowej Rady Sądownictwa, dlaczego zawarty w art. 10 projektu katalog podmiotów zwolnionych z obowiązku ujawniania oświadczeń majątkowych nie obejmuje sędziów. Skoro ustawodawca widzi konieczność silniejszej ochrony funkcjonariuszy służb wskazanych w tym przepisie, to tym bardziej powinien dostrzegać zagrożenia wynikające z charakteru i specyfiki służby sędziego, jakie niesie ze sobą ujawnianie oświadczeń majątkowych sędziów. Rada zauważa, że rozpatrywany jest projekt ustawy o ochronie świadka, o zarazem nie dostrzega się potrzeby ochrony i zabezpieczenia sędziów.

Ponadto Krajowa Rada Sądownictwa zauważa, że szereg państw europejskich, tj. Belgia, Cypr, Czechy, Finlandia, Francja, Niemcy, Irlandia, Lichtenstein, Luxemburg, Malta, Monako, Holandia, Norwegia, Portugalia, Hiszpania, Szwecja, Szwajcaria i Wielka Brytania, nie przewiduje obowiązku składania oświadczeń majątkowych, a tym bardziej tak jak w wypadku polskich sędziów, corocznego przesyłania oświadczeń do urzędu skarbowego.

Rada wskazuje na nietrafność przepisu art. 4 pkt 11 powodującego w istocie uchylenie tajemnicy skarbowej przez ujawnienie wszystkich, nawet drobnych dochodów. Podobnie art. 4 pkt 15 dotyczący sposobu wydatkowania legalnie uzyskanych dochodów nie ma żadnego uzasadnienia.

Poważne wątpliwości wywołuje art. 5 pkt 1 nakładający na Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego obowiązki organu przyjmującego oświadczenia majątkowe, przy braku możliwości ich zbadania przez Prezesa.

Składanie oświadczeń za pomocą środków komunikacji elektronicznej, także przez osoby objęte wyłączeniem ich publikacji, stanowi istotne zagrożenie dla ich poufności.

Rozwiązanie przyjęte w art. 7 i rozdziale 6 pozostaje w sprzeczności z art. 9, przy czym tryb przymuszania określony w tym rozdziale jest wątpliwy i dyskusyjny (nie może być wielokrotnych sankcji – karnych, dyscyplinarnych, służbowych i administracyjnych za te same zaniechania).

Ustawa nie gwarantuje skutecznego usunięcia danych z Internetu po upływie określonego czasu i realizacji „prawa do zapomnienia”, przy czym niezrozumiałe jest, dlaczego okres ujawnienia oświadczenia nie jest uregulowany w ustawie (art. 10 pkt 5).

Tak znaczne rozszerzenie liczby osób składających oświadczenia majątkowe wbrew stwierdzeniu zawartym w uzasadnieniu projektu, niewątpliwie spowoduje skutki finansowe dla budżetu Państwa.

Niezależnie od uwag merytorycznych dotyczących projektu, Krajowa Rada Sądownictwa podnosi, że niedopuszczalna jest stosowana coraz częściej przez Ministerstwo Sprawiedliwości praktyka polegająca na arbitralnym wskazywaniu organom opiniującym, w tym Radzie, nieprzekraczalnego terminu (w tym wypadku 14 sierpnia 2014 r.) z jednoczesnym założeniem, że niezgłoszenie uwag w tym terminie uznane zostanie za uzgodnienie projektu. Powyższa praktyka godzi, zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa, nie



tylko w „dobre obyczaje” legislacyjne, ale wręcz podważa sens jakichkolwiek konsultacji aktów prawnych przez Radę bądź jakiegokolwiek inne podmioty. Szczególnie w przypadku tak ważnego, i kluczowego z punktu widzenia środowiska sędziowskiego, aktu prawnego jakim jest postulowana ustawa można uznać tego typu działania jak wyżej wskazane za próbę pominięcia w dyskusji legislacyjnej głosu sędziów reprezentowanych przez Krajową Radę Sądownictwa. Zwłaszcza w kontekście wątpliwości jakie budzi kwestia zgodności projektu z unormowaniami prawa wspólnotowego, niedopuszczalny jest tryb postępowania reprezentowany przez przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości.

W związku z tym Rada zastrzega zgłoszenie uwag do projektu ustawy na dalszych etapach postępowania legislacyjnego.