

Warszawa, dnia 3 lipca 2002 r.

Opinia prawna

na temat projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa (druk nr 591)

I. Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa – dalej cytowany jako „projekt” – przewiduje wprowadzenia szeregu rozwiązań prawnych mających na celu zapobieganie procesom korupcyjnym wśród osób pełniących funkcje publiczne w organach jednostek samorządu terytorialnego.

Autorzy projektu przewidują, iż skutkiem wejścia w życie zaproponowanych przez nich regulacji będzie „wzrost zaufania społecznego do organów samorządu”. Przepisy te mają służyć również „zapewnieniu zgodnego z prawem i interesem danej jednostki samorządu terytorialnego działania osób pełniących funkcje publiczne, a także sprawniejszego i zgodnego z potrzebami środowisk lokalnych

wydatkowania środków finansowych będących w dyspozycji samorządu terytorialnego” (za uzasadnieniem do projektu).

II. Najistotniejsze zmiany zaproponowane w projekcie dotyczą:

1. rozszerzenia zakresu przedmiotowego tzw. ustaw ustrojowych jednostek samorządu terytorialnego (ustawa o samorządzie gminnym, ustawa o samorządzie powiatowym, ustawa o samorządzie województwa) oraz ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne – dalej cytowana jako „ustawa o ograniczeniu” – w zakresie w jakim normują one powinność składania oświadczeń majątkowych przez radnych, burmistrzów (wójtów, prezydentów miast) i ich zastępców, sekretarzy i skarbników urzędów jednostek samorządu terytorialnego, osób wydających decyzje administracyjne na podstawie pełnomocnictwa oraz kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych. Projekt stanowi, iż ww. osoby mają obowiązek złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym oraz o stanie majątkowym małżonka, przy czym „oświadczenie majątkowe dotyczy ich majątków odrębnych oraz majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową” (art. 1 pkt 1 projektu).
2. powiększenia katalogu osób zobowiązanych do złożenia oświadczenia majątkowego (o kierowników jednostek organizacyjnych podległych jednostkom samorządu terytorialnego, np. kierownik gminnego zoz-u, dyrektor szkoły, muzeum itd.)
3. przedstawienia łącznie z oświadczeniem majątkowym kopii zeznania podatkowego z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych za rok poprzedni (art. 1 pkt 1 projektu).
4. wprowadzenia jawności oświadczeń majątkowych osób pełniących funkcje publiczne w organach jednostek samorządu terytorialnego oraz podległych im jednostkach organizacyjnych (z wyjątkiem osób wydających decyzje administracyjne z upoważnienia burmistrza lub wójta). Dotychczas oświadczenia majątkowe objęte były tajemnicą służbową. Wyłączeniu podlegają jedynie informacje o adresie zamieszkania osoby składającej oświadczenie i o miejscu położenia nieruchomości (nowy art. 24i ustawy o samorządzie gminnym). Oświadczenie – zgodnie z projektem – miałyby być pu-

blikowane w powszechnie dostępnej sieci teleinformatycznej (np. internet) oraz wykładane do wglądu w siedzibie urzędu gminy lub miasta, starostwie oraz urzędzie marszałkowskim.

5. zmiany metody analizy danych zawartych w oświadczeniu majątkowym. Kompetencje do badania oświadczenia (porównywania danych) otrzymały podmioty na których ręce mają być składane oświadczenia (np.: wojewoda w przypadku gdy składającym oświadczenie jest burmistrz, przewodniczący rady gminy gdy oświadczenie składa radny), a także urzędy skarbowe właściwe ze względu na miejsce zamieszkania osoby składającej oświadczenie majątkowe oraz komisje rewizyjne organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (nowy art. 24h ust. 5-7 ustawy). Podmiot dokonujący analizy jest uprawniony do porównania treści oświadczenia majątkowego i zeznania podatkowego (PIT) z informacjami zawartymi we wcześniej składanych oświadczeniach i zeznaniach. Wyniki analizy przedstawiane są organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego.
6. nałożenia m.in. na radnego, osoby pełniące funkcje w organach wykonawczych gmin, powiatów i samorządowych województwach, skarbników, kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych obowiązku złożenia oświadczenia o działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonka oraz swoich wstępnych, zstępnych i rodzeństwo o ile zamieszkują oni na terenie gminy, w której osoba zobowiązana do złożenia oświadczenia pełni funkcję lub jest zatrudniona (nowy art. 24j ustawy o samorządzie gminnym).
7. wprowadzenia sankcji finansowych za niezłożenie oświadczenia majątkowego w ustawowym terminie (utrata wynagrodzenia lub diety do czasu złożenia oświadczenia) lub sankcji rozwiązania *ex lege* z niektórymi osobami stosunku pracy. Zatajenie prawdy lub podanie nieprawdy w oświadczeniu majątkowym zagrożone jest odpowiedzialnością karną na podstawie art. 233 § 1 Kodeksu karnego (nowy art. 24k ustawy o samorządzie gminnym).
8. rozszerzenia zakresu podmiotowego Rejestru Korzyści.

III. Nowością normatywną w stosunku do obowiązującego stanu prawnego jest objęcie oświadczeniem majątkowym nie tylko majątku wspólnego osób zobowią-

zanych do złożenia oświadczenia, ale również majątku odrębnego małżonków osób sprawujących funkcje publiczne w samorządzie terytorialnym.

Rozwiązanie to – w moim przekonaniu – można uznać za dyskusyjne.

Należy zauważyć, iż ścierają się tutaj dwie wartości, z których jedna ściśle wiąże się z ochroną prywatności i prawa do zachowania w tajemnicy informacji o swoim życiu prywatnym, a druga z koniecznością zachowania realnej jawności życia publicznego, przeciwdziałania uchylaniu się przez osoby pełniące funkcje publiczne od podawania swojego rzeczywistego stanu majątkowego, a ostatecznie z ochroną porządku publicznego i elementarnych zasad demokratycznego państwa prawnego.

Zgodnie z art. 47 Konstytucji: „każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym”. Tak pojęta prywatność odnosi się przede wszystkim do ochrony informacji dotyczących danej osoby i gwarantuje jej m.in. pewien stan niezależności, w ramach którego jednostka sama decyduje o zakresie udostępniania i komunikowania innym osobom informacji o swoim życiu prywatnym. Prawo do prywatności obejmuje również ochronę informacji o sytuacji majątkowej obywatela (orzeczenie TK, sygn. akt K 21/96).

W literaturze przedmiotu (por. np. A. Kopff, *Koncepcja prawa do intymności i prywatności życia osobistego*, *Studia Cywilistyczne*, tom XX, 1972 r.) oraz orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się jednak, że prawo do prywatności, podobnie jak i inne prawa i wolności konstytucyjne, nie ma charakteru absolutnego, a natężenie jego ochrony uzależnione jest w dużym stopniu od cech podmiotu, który powołuje się na naruszenie swoich praw. W przypadku osób powszechnie znanych, biorących udział w życiu publicznym lub zajmujących szczególne stanowiska, zainteresowanie ich życiem prywatnym stanowi konsekwencję wyboru pewnego modelu aktywności życiowej. Fakty z życia takich osób odnoszą się w pewnym sensie do całego społeczeństwa, a ich sfera prywatności oraz ochrona niektórych dóbr osobistych musi być w związku z tym zawężona (szczególnie jeśli weźmiemy pod uwagę, że ze sprawowaniem funkcji o szczególnym społecznym zainteresowaniem wiąże się gospodarowanie publicznymi pieniędzmi).

A zatem, prawo do prywatności może zostać ograniczone jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny. Konieczne jest jednak, aby ograniczenia te formułowane były w sposób czyniący zadość innym wymaganiom Konstytucji.

Mówiąc innymi słowy, ograniczenie prawa do prywatności małżonków osób pełniących funkcje publiczne w jednostkach samorządu terytorialnego może nastąpić tylko wtedy, kiedy przemawia za tym inna norma konstytucyjna, a stopień tego ograniczenia pozostaje w odpowiedniej proporcji do rangi interesu, któremu ograniczenie ma służyć i jest konieczne w demokratycznym państwie prawnym (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Osobiście uważam, że norma projektu statuująca obowiązek ujawnienia majątku odrębnego małżonków osób pełniących funkcje publiczne w jednostkach samorządu terytorialnego nie jest niezgodna z Konstytucją. W wymiarze pozanormatywnym, stanowi ona odpowiedź na powszechne wyobrażenie o sposobie w jaki realizowane są zadania lokalne przez organy i jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego (np. opis nieprawidłowości w funkcjonowaniu organów samorządowych podany w uzasadnieniu do projektu oraz liczne potwierdzone doniesienia prasowe). W swej istocie projektodawca chce zapobiec niekorzystnym zjawiskom w samorządzie terytorialnym mając na uwadze dbałość o interes publiczny i uczciwość życia publicznego w Polsce. Zaproponowane zmiany – moim zdaniem – mogą okazać się skuteczne i przyczynić się do zrealizowania założonego celu (w znacznym stopniu utrudnią one ukrywanie faktycznego majątku osób pełniących funkcje publiczne).

Każda osoba podejmująca się sprawowania funkcji publicznej w organach władzy państwowej (np. w organach powiatu) musi liczyć się z konsekwencjami jakie z tego faktu będą wynikały osobiście dla jego życia prywatnego, ale również musi liczyć się z konsekwencjami jakie wynikną z tego faktu dla życia jego rodziny. Moim zdaniem, podejmując decyzję o uczestniczeniu w życiu publicznym i przyjęciu odpowiedzialności za sprawowanie władzy osoba taka musi godzić się też ze zwiększonym zainteresowaniem opinii publicznej, wyrażającym się m.in. wolą uzyskania informacji o prowadzeniu działalności gospodarczej i jej stanie majątkowym

(w szczególności kiedy mamy do czynienia ze sferą, w której elementy gospodarki – np. zarządzanie mieniem komunalnym – i polityki przeplatają się ze sobą).

Stanowi to swoisty „refleks” sytuacji prawnej osoby pełniącej funkcje publiczne na inny podmiot, który z prawnego punktu widzenia jest z nim instytucjonalnie związany (małżeństwo i możliwość ustanowienia *lege artis* małżeńskiej umowy majątkowej).

W tym kontekście warto również przypomnieć, że podejmowanie działalności publicznej jest w polskich warunkach prawnych dobrowolne i musi być traktowane jako służba publiczna. Niewątpliwie w interesie publicznym leży takie uregulowanie problematyki składania oświadczeń majątkowych oraz ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej przez osoby sprawujące funkcje publiczne w jednostkach samorządu terytorialnego, aby obywatel miał dostęp do informacji odpowiadających rzeczywistości (należy to rozumieć jako cel do którego trzeba dążyć).

IV. W dalszej części opinii sformułowane zostaną uwagi do poszczególnych przepisów projektu. W większości mają one charakter legislacyjno-prawny i jako takie nie wpływają na merytoryczną zawartość projektu.

1. Nowy art. 24h ust. 1 ustawy ustanawia otwarty katalog informacji, które powinny znaleźć się w oświadczeniu majątkowym (podobna regulacja znajduje się w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora). Przepis ten stanowi *de facto* podstawowe unormowanie jeżeli chodzi o zakres i „głębokość” ingerencji ustawodawcy w sferę prywatności osób pełniących funkcje w samorządzie terytorialnym. W moim przekonaniu, powinno wykreślić się sformułowanie „w szczególności” i precyzyjnie wskazać jakie informacje mają znaleźć się w oświadczeniu majątkowym (stworzyć katalog zamknięty). Takie rozwiązanie lepiej będzie chronić prawa i wolności obywatelskie, szczególnie w przypadku gdy projekt przewiduje, że to organ administracji rządowej (Prezes Rady Ministrów) ustali w drodze rozporządzenia ostateczny wzór formularza oświadczenia majątkowego (*nb.* w dyspozycji do wydania rozporządzenia powinno być więcej wytycznych dotyczących treści przyszłego aktu normatywnego – art. 92 ust. 1 Konstytucji). W innym przypadku, gdyby katalog otwarty miał pozostać,

wzór oświadczenia majątkowego powinien być dołączony do ustawy jako załącznik (załącznik jest integralną częścią ustawy).

2. Na określenie strony podmiotowej norm prawnych ustawa o samorządzie gminnym posługuje się stylizacją „wójt lub burmistrz”, ewentualnie „wójt albo burmistrz” (por np.: art. 26; „ilekroć w ustawie jest mowa o burmistrzu, należy przez to rozumieć także prezydenta miasta” – art. 26 ust. 5). Projekt zawiera w tej materii terminologię niezgodną z oryginałem (prawie w ogóle nie wymienia „burmistrza”, stosując tylko nazwę „wójt”).
3. Nowym art. 24h ust. 2 ustawy stanowi, iż zobowiązane do złożenia oświadczenia majątkowego podmioty mają dołączyć również swoje zeznanie podatkowe (PIT). Z zapisu tego należy wnosić, że obowiązek ten nie dotyczy zeznania podatkowego małżonka, którego informacje o stanie majątku odrębnego zostały ujawnione. W powyższym zakresie ww. regulację należy doprecyzować.
4. Godny przemyślenia – jeżeli chodzi o skuteczność proponowanego w projekcie systemu oświadczeń majątkowych jako całości – wydaje się problem kto powinien odbierać i analizować oświadczenia majątkowe. W projekcie proponuje się, aby zajmowali się tym bezpośredni przełożeni podmiotów składających oświadczenia (z wyjątkiem wójta, starosty, marszałka województwa oraz przewodniczących organów stanowiących, którzy składają oświadczenia majątkowe wojewodzie). W moim przekonaniu, korzystniejszym rozwiązaniem byłoby powierzenie tych obowiązków podmiotom niezależnym, usytuowanym poza strukturą organizacyjną samorządu terytorialnego. Prawdą jest jednak, że nie jest łatwo znaleźć taki odpowiedni podmiot w systemie organów administracji publicznej (może wojewoda? – tyle tylko, że byłaby to znaczna ilość dodatkowych, drobnych spraw w zakresie jego kompetencji).

V. Do zmian zaproponowanych w projekcie należy ustosunkować się pozytywnie dostrzegając w nich – przynajmniej jeżeli chodzi o konstrukcję normatywną – spójny i konsekwentny system idący w kierunku dalszego

ograniczania zjawisk korupcyjogennych (choćby potencjalnych) w samorządzie terytorialnym.

Zaprezentowana powyżej analiza prawna projektu rozwija jedną z możliwych interpretacji zagadnienia legalności ujawniania majątków odrębnych małżonków osób pełniących funkcje publiczne w jednostkach samorządu terytorialnego (zgodnie z przekonaniem autora). Jak już jednak zostało powiedziane, cały problem ma szerszy wymiar i nie można wykluczyć odmiennych opinii w tym zakresie. Sprawa wydaje się bowiem dyskusyjna u samych założeń, tj. koncepcji tego czym jest (czym mam być) demokratyczne państwo prawne i na czym ma polegać wykonywanie w nim służby publicznej przez osoby pełniące funkcje władzy państwowej.

Na marginesie tylko można zauważyć, że godny rozważenia wydaje się problem objęcia analogicznymi regulacjami prawnymi (ujawnienie odrębnego majątku małżonka w oświadczeniu majątkowym) również innych osób sprawujących władzę publiczną, które co do konstrukcji prawnej znajdują się w podobnej sytuacji prawnej (np.: posłów, senatorów itd.).

Sporządził: Piotr Radziewicz