

STANOWISKO
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 30 lipca 2010 r.

w przedmiocie projektu założeń do projektu ustawy – Prawo antykorupcyjne.

Krajowa Rada Sądownictwa po zapoznaniu się z projektem założeń do projektu ustawy – Prawo antykorupcyjne zgłasza następujące uwagi.

1. Tytuł nie jest adekwatny, nie przystaje do treści założeń, znacznie węższych od tytułu, w istocie są to założenia do ustawy o ujawnianiu stanu majątkowego i jego kontroli w stosunku do osób nią objętych, oraz zatrudnianiu ich bliskich. Sytuacja taka narusza zasady § 18 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej /rozp. Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" Dz. U. Nr 100, poz. 908/. Problemem pozostaje relacja projektowanej ustawy do innych ustaw. Autorzy nie przedstawili odniesień i potrzeby wkraczania w sferę uregulowaną przez przepisy o zamówieniach publicznych. Założenia projektu rozbudowują zadania Centralnego Biura Antykorupcyjnego, przy czym nie ma projektu zmian w ustawie o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, nie mówiąc już o milczącym przyjęciu braku potrzeby zmian w regulacjach dotyczących funkcjonowania, ilości i zadań różnych służb specjalnych. Założenia nie odnoszą się do kolejno rozbudowywanych uprawnień służb skarbowych. Celowym wydaje się pozostawienie i dalsze przekazanie – w zależności od dotychczasowych regulacji – kontroli oświadczeń majątkowych, właśnie organom skarbowym, a ewentualnie po, czy w trakcie czynności tych organów, w uzasadnionych przypadkach przekazanie sprawy właściwej służbie policyjnej, czy Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu.
2. Założenia nie odnoszą się także do ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym w jej obecnym brzmieniu jak i ewentualnych propozycji zmian. Zmiany wynikają już choćby z propozycji założeń do projektu.

3. Istotne wątpliwości wywołuje, nie przesądzone jednoznacznie wyeliminowanie regulacji z ustaw odnoszących się do poszczególnych grup zawodowych; Krajowa Rada Sądownictwa uważa, że co najmniej w ustawach tych powinno pozostać wyraźne odesłanie do projektowanej ustawy, skoro regulują kompleksowo status danego funkcjonariusza. Np. ustawa o ustroju sądów powszechnych powinna pozostać kompletna w zakresie obowiązków sędziego, a więc posiadać przepis odsyłający do składania oświadczeń majątkowych do innej ustawy. Dlatego błędem jest eliminacja przepisów z poszczególnych ustaw.
4. Przedstawiono kolejną wersję założeń, a z treści wydaje się wynikać istnienie projektu, w związku z tym Krajowa Rada Sądownictwa wnosi o nadesłanie projektu ustawy wraz z projektami aktów wykonawczych, zastrzegając sobie zgłoszenie uwag do projektu ustawy, w której istotne znaczenie będą miały konkretne sformułowania przepisów.
5. Założenia są wewnętrznie niekonsekwentne, np. podano, że nie zmieniają obecnych regulacji co do części osób objętych ustawą, a następnie z ich treści wynika, że rozszerzają skutki ustawy (prokuratorzy, sędziowie).
6. Centralne Biuro Antykorupcyjne nie jest właściwym organem do badania oświadczeń majątkowych na tym etapie. Z ustawy z dnia 28 września 1991 roku o kontroli skarbowej art. 14a /Dz. U. tj. 2004 Nr 8, poz.65 ze zm./ wynika, że od 2002 roku właściwym do kontroli oświadczeń majątkowych jest organ kontroli skarbowej i on powinien sprawować ten nadzór w dalszym ciągu.
7. Przekazanie wszystkich wątpliwych, po uzupełnieniu, oświadczeń Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu, w istocie może sparaliżować jego działalność, lub spowodować znaczną rozbudowę kadrową Centralnego Biura Antykorupcyjnego, uwzględniając kilkusettyśieczną liczbę zobowiązanych do składania oświadczeń.
8. Kolejnym problemem jest zakres podmiotowy ustawy, która ogranicza prawa i wkracza w sferę wolności obywatelskich. Wymaga to racjonalnej i ograniczonej zakresowo regulacji w ustawie; nie do przyjęcia jest pozostawienie zakresu podmiotowego ustawy do regulacji w jakiegokolwiek części przepisom wykonawczym. Ustawa wkracza w prawa obywatela takie jak np. prywatność, życie rodzinne. Przy konkurencji różnych zasad wkroczenie to powinno być jak najmniejsze i tylko w niezbędnym zakresie. Z tych powodów także nie może ostać się zwrot o płacowym zrównaniu stanowisk jako podstawie objęcia ustawą; zwrot ten należy wyeliminować. Rozważyć należy ponownie podmiotowy zasięg regulacji, a nadto możliwe jest

określenie albo katalogu stanowisk w ustawie, albo, co trafniejsze, odniesienie do osób wydających decyzje administracyjne, podejmujących decyzje finansowe w jednostce budżetowej itp. Niejednoznaczne w założeniach jest też rozgraniczenie pracownik pomocniczy, a podlegający ustawie.

9. Projekt ponadto narusza ograniczenia państwa w zbieraniu danych o obywatelu, poprzez to, że gromadzi je w niewłaściwych miejscach, kierując się wygodą organów państwa, a nie interesem obywateli. Urząd Skarbowy posiada np. wszystkie dane o obrocie nieruchomościami, a tym samym wątpliwa jest potrzeba nakładania ponownego obowiązku podania ich w oświadczeniu majątkowym. Odnieść można wrażenie o braku zaufania do organu państwa jakim są służby skarbowe. Proponowany zakres danych podawanych w oświadczeniu wkracza w dane objęte tajemnicą skarbową, a projekt upublicznia je i to także odnośnie do, jak się wydaje, osób trzecich. Dane o wysokości i źródłach dochodów zawarte w PIT są objęte ochroną. Zmuszanie zatem do ich podawania w oświadczeniach, następnie publikowanych, narusza tę tajemnicę. Narusza także wewnętrzną równość składających oświadczenia, gdyż jedne podlegają publikacji, a inne nie. Obecne formularze danych takich nie zawierają.
10. Badanie oświadczeń przez urzędy skarbowe co najmniej ogranicza ryzyko zastosowania sankcji do osób, które w ostatecznym rozrachunku złożyły prawidłowe oświadczenia.
11. Badanie oświadczeń funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego przez premiera jest rozwiązaniem w założeniu niewykonalnym. Może to zrobić jedynie ktoś z jego kancelarii, w związku z tym rozwiązanie to wymaga ponownych przemyśleń, także w aspekcie dostępu określonego kręgu osób do danych funkcjonariuszy, a jest to uwaga aktualna bez względu na obecną regulację.
12. Wreszcie uwaga generalna; proponowane rozwiązania nie są adekwatne do możliwych form działalności korupcyjnej, bowiem nie będą one wynikały ze złożonych oświadczeń. Formy te są następstwem pomysłowości, możliwości i skali ewentualnych świadczeń. Zwrócić należy też uwagę na mnożenie służb zajmujących się tym problemem, ryzyko politycznego wykorzystywania oświadczeń oraz na brak ochrony osób składających oświadczenia.
13. Założenia nie odnoszą się do antykorupcyjnych zabezpieczeń przetargów i ustawy – Prawo zamówień publicznych.

14. Projekt w żaden sposób nie odnosi się do efektów publikacji oświadczeń dotąd składanych, ani do relacji kontroli społecznej do zaspokojenia tylko ciekawości opinii publicznej, przy jednoczesnym naruszeniu prywatności, nie tylko składającego oświadczenie, ale także jego bliskich. Deklarowane przywiązanie ustawodawcy do tradycyjnej rodziny nie znajduje potwierdzenia w aspekcie pełnego ujawniania tylko sytuacji małżonków pozostających we wspólności majątkowej. Trafnie dostrzeżono niemożność podawania części danych przy rozdzielności majątkowej.
15. Kluczowym problemem założeń jest treść wzoru oświadczenia majątkowego, który nie został przedstawiony. Powinien on stanowić także treść ustawy.
16. W założeniach wymieniono asesora sądowego sądu powszechnego pomimo, że stanowisko to nie funkcjonuje już w systemie prawnym.
17. W założeniach brak szacunków finansowych dotyczących wzrostu obowiązków Centralnego Biura Antykorupcyjnego.
18. Oświadczenia funkcjonariuszy służb specjalnych, policji i służby więziennej wyłączone są z obowiązku publikacji, a nadzorujących ich prokuratorów i sędziów – nie. Spowoduje to nierówne traktowanie przez ustawę sędziów i prokuratorów i będzie godzić w te same wartości, które wskazane zostały przy w/w służbach, jako podstawa wyłączenia z publikacji.
19. Warto zauważyć że według obecnie obowiązujących przepisów art. 87 i 88 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych dnia 27 lipca 2001r./ Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm./ sędziowie składają oświadczenia organowi sądu i urzędowi skarbowemu, który je bada. Z informacji przekazywanych przez te organy wynika, że kontrola taka rzeczywiście jest prowadzona. Znowu więc pojawia się wrażenie braku zaufania do organów skarbowych. Tym bardziej niezrozumiałym jest cel publicznego podawania wysokości dochodów. Sędziowie stanowią grupę zawodową podlegającą podwójnemu badaniu oświadczeń. Niezrozumiała jest też zmiana organu badającego oświadczenia sędziów – z kolegium sądu apelacyjnego na prezesów sądów poszczególnych instancji. Obecna regulacja jest precyzyjna i stanowi, że informacje zawarte w oświadczeniu stanowią tajemnicę służbową. Pojawia się pytanie o rzeczywiste powody tak radykalnej zmiany w zakresie oceny tych informacji zaproponowanej w założeniach do ustawy, a ogólne stwierdzenie o transparentności działania nie stanowi dostatecznego uzasadnienia.
20. Sprostowanie oświadczenia nie może być ograniczone terminem jego składania. Założenia nie różnicują konsekwencji braku rozróżnienia pomiędzy pomyłką,

czy błędem formalnym, a merytorycznym podaniem nieprawdziwych informacji w oświadczeniu. Brak też wskazania rozwiązania sytuacji gdy zastosowano sankcję a oświadczenie okazało się prawdziwe.

21. Założenia ujednolicają zasady i treść oświadczeń ale zarazem wprowadzają wyjątki. Jednak skoro są wyjątki, to rozważyć należy uregulowanie zasad ogólnych w ustawie, a szczegółowe rozwiązania pozostawić w ustawach dotyczących poszczególnych służb z uwzględnieniem ich specyfiki. Nie ma dowodów, że jedna ustawa lepiej rozwiąże problemy niż regulacje w ustawach szczegółowych, stąd postulat rozważenia modyfikacji istniejących ustaw.
22. Problemem ustrojowym jest weryfikacja oświadczeń sędziów przez służbę specjalną pośrednio podlegającą kontroli orzeczniczej sądów. Ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, jak się wydaje, nie reguluje wystarczająco problematyki kontroli i gromadzenia danych oraz czasu ich przechowywania; nie reguluje także jednoznacznie obowiązku ich usuwania po upływie czasu – po 6 latach.
23. Także prowadzenie rejestru korzyści przez szefa służby specjalnej nie jest trafnym rozwiązaniem. Organ ten powinien wkraczać dopiero gdy powstanie uzasadniona wątpliwość zasygnalizowana przez inne organy lub z własnej inicjatywy.
24. Wprowadzenie rozróżnienia upominek - prezent jest zbędne. Przy niejasnych kryteriach, objęcie tą regulacją służby dyplomatycznej i konsularnej istotnie utrudni współpracę zewnętrzną. Innym problemem jest wartość rzeczy po przekroczeniu, której rzecz staje się prezentem.
25. Problem upustów handlowych istnieje tylko wtedy gdy występuje ich związek z funkcją sprawowaną przez nabywcę. Niektóre firmy od lat udzielają upustów grupom zawodowym, w tym prawnikom. Osoby objęte ustawą nie powinny być pozbawione prawa do negocjacji ceny w sprawach nie związanych z wykonywaną funkcją. Ponadto istnieje instytucja wyłączenia się od rozpoznania sprawy np. z tego powodu, że w przeszłości pozostawało się w relacjach handlowych nawet jednorazowych. Dalszym problemem jest przypisywanie odpowiedzialności za firmy powiązane w sytuacji gdy powiązanie takie nie zawsze wynika wprost z rejestru; podstawą odpowiedzialności winna być realna możliwość zdobycia wiedzy i istnienie korzyści.
26. Nie powinny powstawać kolejne definicje funkcjonariuszy publicznych; o zakresie tego pojęcia należy pomyśleć przy kolejnych nowelizacjach Kodeksu karnego.

27. Przepisy karne nie powinny pojawiać się w każdej ustawie, rozważyć należy ich ewentualne wprowadzenie do Kodeksu karnego.
28. Nieporozumieniem wydaje się być objęcie przepisami ustawy radcy prawnego sądu. Niejasne są też przesłanki objęcia ustawą zawodowych kuratorów sądowych.
29. Informacje o zatrudnieniu członka rodziny mogą ewentualnie dotyczyć instytucji powiązanych z tą, w której pełni funkcje składający oświadczenie; rozwiązanie to wymaga jednak dopracowania.
30. Rejestr korzyści jest zbyt szczegółowy i dotyczy ruchomości o niskiej wartości. Należy się zastanowić czy nie jest wystarczające ujawnienie w nim posiadania samochodu. Ponadto zawiera zbyt niską kwotę tj. 10 000 zł., co dostrzeżono w innym miejscu i proponując kwotę 20 000 zł przy zobowiązaniach pieniężnych. Pominięto realność obciążeń dla zarabiającego 3000 zł i 10 000 zł miesięcznie.

Reasumując Krajowa Rada Sądownictwa stwierdza, że podstawowe założenia do ustawy wymagają gruntownej refleksji i ponownego ich przemyślenia. Potrzebne jest wyważenie celu i skuteczności z dolegliwością dla osób publicznych a jednocześnie realnością wywiązania się z nałożonych obowiązków zarówno przez zobowiązanych jak i przez organy państwa. Ponadto założenia są nadmiernie obszerne i kazuistyczne oraz zawierają szereg powtórzeń, a zarazem brakuje im szczegółowego uzasadnienia części propozycji.