



ZARZĄD

PREZES

Andrzej Płonka
POWIAT BIELSKI (woj. śląskie)

WICEPREZESI

Tadeusz Chrzan
POWIAT JAROSŁAWSKI

Jan Grabkowski
POWIAT POZNAŃSKI

Jerzy Kolarz
POWIAT BUSKI

Adam Krzysztoń
POWIAT ŁANCUCKI

Krzysztof Maćkiewicz
POWIAT WĄBRZESKI

Marian Niemirski
POWIAT PRZYSUSKI

Sławomir Snarski
POWIAT BIELSKI (woj. podlaskie)

Zbigniew Szumski
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

CZŁONKOWIE

Mirosław Czapla
POWIAT MALBORSKI

Zbigniew Deptuła
POWIAT MAKOWSKI

Jarosław Dudkowiak
POWIAT GŁOGOWSKI

Ewa Janczar
MIASTO NA PRAWACH POWIATU
m.st. WARSZAWA

Józef Matysiak
POWIAT RAWSKI

Andrzej Nowicki
POWIAT PISKI

Wojciech Pałka
POWIAT KRAKOWSKI

Andrzej Potępa
POWIAT BRZESKI

Radosław Roszkowski
POWIAT PRUDNICKI

Dariusz Szustek
POWIAT ŁUKOWSKI

Tomasz Tamborski
POWIAT KOŁOBRZESKI

Mirosław Walicki
POWIAT GARWOLIŃSKI

KOMISJA REWIZYJNA

PRZEWODNICZĄCY

Józef Swaczyna
POWIAT STRZELECKI

Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO

Andrzej Szymanek
POWIAT WIERUSZOWSKI

CZŁONKOWIE

Zdzisław Brezdeń
POWIAT OŁAWSKI

Andrzej Ciołek
POWIAT GOŁDAPSKI

Zdzisław Gamański
POWIAT CHEŁMIŃSKI

Krzysztof Nosal
POWIAT KALISKI

Andrzej Opala
POWIAT ŁÓDZKI WSCHODNI

Waldemar Trelka
POWIAT RADOWSKI

Bogdan Zieliński
POWIAT WYSOKOMAZOWIECKI

DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Or.A.0531/13/24

Warszawa, 2 lutego 2024 roku

Szanowny Pan

Michał Krawczyk

Przewodniczący Komisji

Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej

Szanowny Panie Przewodniczący,

w odpowiedzi na korespondencję z dnia 26 stycznia 2024 r. w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz niektórych innych ustaw (druk nr 155), niniejszym przekazuję opinię Związku Powiatów Polskich do przedmiotowego projektu.

Nie da się nie zauważyć zagrożeń i praktycznych problemów, jakie ujawnią się w trakcie stosowania projektowanych przepisów. Na wstępie zaznaczamy, że zapewniając jawność i transparentność majątków osób pełniących funkcje publiczne należy wziąć pod uwagę ochronę praw i wolności osób fizycznych, jaka wyrażona jest w art. 47 Konstytucji RP (Dz. U. 1997.78.483). O ile bowiem ograniczenie prawa do prywatności w zakresie w jakim należy ujawniać swój majątek jest proporcjonalne jeżeli chodzi o osoby piastujące stanowiska publiczne, to w przypadku majątków osobistych małżonków tychże osób, należy wskazać, iż obowiązek ten wydaje się być nadmiarowy, co z kolei stanowi naruszenie wyrażonej w art. 31 Konstytucji RP zasady proporcjonalności.

W kwestii proporcjonalności w aspekcie prawa do prywatności i oświadczeń majątkowych wypowiedział się także Trybunał Konstytucyjny, który w wyroku z dnia 13 marca 2007 r. sygn. K 8/07 wskazał, że „...brak proporcjonalności wymaga przeprowadzenia testu, polegającego na udzieleniu odpowiedzi na trzy pytania dotyczące analizowanej normy: 1) czy jest ona w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków (przydatność normy); 2) czy jest ona niezbędna (konieczna) dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (konieczność podjęcia przez ustawodawcę działania); 3) czy jej

efekty pozostają w proporcji do nałożonych przez nią na obywatela ciężarów lub ograniczeń (proporcjonalności sensu stricto).” W tym kontekście należy wskazać, że na co najmniej dwa postawione w ten sposób pytania, biorąc pod uwagę konstytucyjną zasadę proporcjonalności oraz obowiązek ujawniania majątku osobistego małżonka osoby pełniącej funkcje publiczne, należy odpowiedzieć przecząco; o czym więcej w dalszej części opinii.

Z powyższym związany jest także wątek dostępu do informacji publicznej. Oświadczenia osób pełniących funkcje publiczne są dostępne przez okres co najmniej 6 lat, na stronach BIP. W przypadku wprowadzenia zaproponowanych przez projektodawcę zmian, oświadczenia majątkowe osób pozostających w związkach małżeńskich, w zakresie majątku odrębnego małżonków, również będą stanowiły informację powszechnie dostępną. Jak wskazuje Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 września 2016 r., sygn. I OSK 168/16 „...*prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu, ze względu na prywatność osoby fizycznej, z wyłączeniem osób pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji. Zatem, obowiązkiem jest udzielenie informacji dotyczącej każdego, kto pełni funkcję w organach władzy publicznej lub wykonuje powierzone mu przez instytucje państwowe lub samorządowe zadania i przez to uzyskuje wpływ na treść decyzji o charakterze ogólnospołecznym, nawet jeżeli nie wyraził on zgody na udzielenie takiej informacji. Cechą wyróżniającą takie osoby jest posiadanie określonego zakresu uprawnień pozwalających na kształtowanie treści wykonywanych zadań w sferze publicznej.*” Małżonkowie osób pełniących funkcje publiczne, nie posiadają żadnych uprawnień ani władztwa w sferze publicznej, stąd też upublicznianie ich majątku osobistego, wszystkim osobom (bowiem każdy będzie mógł pozyskać taką informację) jest działaniem nadmiarowym i nie do końca uzasadnionym.

Pamiętać należy, że do majątku odrębnego należą również aktywa, które małżonek mógł nabyć przed zawarciem małżeństwa. Stąd też, w niniejszym przykładzie zachodzi bardzo duże prawdopodobieństwo ryzyka naruszenia praw i wolności, osób które de facto, nie sprawują żadnych czy to znaczących czy też mniej istotnych funkcji publicznych, a które to będą zobowiązane do wyjawienia całości swojego majątku, również tego, który nie jest w żadnym nawet najmniejszym stopniu powiązany z ich pozostawaniem w stanie małżeńskim, jedynie na podstawie pozostawania w związku małżeńskim z daną osobą, która zobowiązana jest do składania oświadczeń majątkowych.

Oczywiście należy zauważyć również, że znane są powszechnie przypadki, gdzie osoby pełniące funkcje publiczne, wyzbywały się swojego majątku głównie na rzecz swoich zstępnych (dzieci). Istnieje obawa, że projektowane przepisy wcale nie spowodują większej jawności majątków osób pełniących funkcje publiczne, poprzez obowiązek wykazywania majątku odrębnego małżonka, a będą przyczyną do dokonywania wszelakich operacji i przesunięć na prawach majątkowych w kierunku innych członków rodziny. Stąd też, powracając do rozważań na temat proporcjonalności, należy wskazać, że nie zostanie osiągnięty skutek przydatności normy – doprowadzenia do zamierzonych przez ustawodawcę skutków, bowiem obowiązek ujawniania majątku nie dotyczy zstępnych bądź innych członków rodziny osoby pełniącej funkcje publiczne.

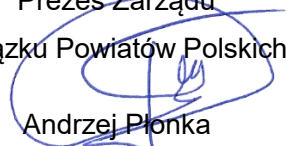
Ponadto, trzeba też wskazać, że objęcie obowiązkiem wykazywania w oświadczeniu majątkowym majątku odrębnego tylko małżonka, stanowi jawną dyskryminację małżeństw rozumianych jako związki sformalizowane. Projektowane przepisy w żaden sposób nie spowodują obowiązku wyjawiania majątków osób, które pozostają ze sobą w relacjach nieformalnych tzw. konkubinat.

Nie sposób nie poruszyć też kwestii praktycznych problemów, związanych ze stosowaniem projektowanych przepisów, które z całą pewnością się pojawiają. Tutaj w pierwszej kolejności należy wspomnieć, że relacje pomiędzy małżonkami są różne, szczególnie jeżeli chodzi o kwestie dotyczące finansów. Nie trudno wyobrazić sobie sytuację, gdzie małżonek pełniący funkcję publiczną nie będzie miał wiedzy dotyczącej majątku odrębnego drugiego małżonka. Powody takiego stanu rzeczy mogą być oczywiście różne, natomiast skutek w postaci braku wiedzy odnośnie czy to jednego, czy kilku, czy też całości składu majątku osobistego małżonka; na gruncie projektowanych przepisów będzie ten sam – odpowiedzialność na gruncie art. 233 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks Karny (Dz. U. 2024.17). Czy rzeczywiście słusznym jest, żeby osoba pełniąca funkcję publiczną ponosiła odpowiedzialność za to, że jej małżonek celowo ukrywa przed nią składniki swojego majątku odrębnego?

Pobocznie, wskazuje również na istnienie instytucji separacji, która również wykorzystywana jest w Polsce dość powszechnie. Zgodnie z art. 61⁴ ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. 2023.2809) orzeczenie separacji nie powoduje ustania małżeństwa, zatem w aspekcie projektowanych przepisów, można wywieść, że osoba pełniąca funkcję publiczną będzie zobowiązana do wskazywania majątku osobistego małżonka, z którym jest w separacji, pomimo tego, że wspólność małżeńska została zniesiona na skutek przymusowego ustroju majątkowego będącego rozdzielnością majątkową. Ustrój ten powstaje z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia o separacji, jednak nadal istnieją odrębne majątki małżeńskie zasilone środkami pochodzącymi ze zniesionej wspólności małżeńskiej. Stąd też nielogicznym wydaje się obowiązek wykazywania w oświadczeniu majątkowym, majątku osobistego małżonka, z którym osoba zobowiązana pozostaje w separacji. W tak przytoczonym stanie faktycznym małżonkowie bowiem, mogą od lat nie utrzymywać ze sobą kontaktu i prowadzić życie z innymi partnerami w związkach nieformalnych, stąd też brak logiki by wymuszać na nich wskazywanie majątku osobistego, a osobę zobowiązaną stawiać w sytuacji, w której może całkowicie nieświadomie złożyć niepełne oświadczenie w kontekście odpowiedzialności karnej na gruncie art. 233 § 1 Kodeksu Karnego.

Z powyższych względów w sposób sceptyczny podchodzimy do projektowanych zmian w zakresie zwiększenia transparentności majątków oraz zarobków osób piastujących stanowiska publiczne poprzez rozszerzenie zakresu składanych oświadczeń majątkowych, przez osoby wskazane w projekcie ustawy, o majątki odrębne małżonków.

Z poważaniem

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich

Andrzej Piłonka