



00-950 Warszawa, Al. Ujazdowskie 11
e-mail: krajowarada.kuratorow@o2.pl
tel.: 695 984 360, 603 294 416, 503 487 671

KRK 7/IV/2014

Pan
JERZY KOZDRÓŃ
SEKRETARZ STANU
w Ministerstwie Sprawiedliwości RP

Szanowny Panie Ministrze,

Krajowa Rada Kuratorów wykonując swoje ustawowe zadania wynikające z przepisu art. 46 ust. 1 pkt 3 *ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. (Dz. U. 2001 nr 98, poz. 1071)*, uprzejmie przekazuje opinię w przedmiocie rządowego projektu ustawy o oświadczeniach o stanie majątkowym osób pełniących funkcje publiczne.

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

Pragniemy przede wszystkim zwrócić uwagę na potrzebę rozróżnienia dwóch czynności: obowiązku składania oświadczenia majątkowego i obowiązkowego opublikowania ich treści, przy czym co do zasady nie kwestionujemy celowości składania oświadczeń majątkowych przez osoby pełniące funkcje publiczne, rozumiejąc że działanie takie ma spełniać cele prewencyjne w zakresie przeciwdziałania korupcji. Podkreślenia wymaga również różnica w odniesieniu do sytuacji, a także możliwości weryfikacji i oceny sytuacji majątkowej osób pełniących funkcje publiczne z wyboru i osób powołanych w innym trybie. Wydaje się, że w przypadku osób pełniące funkcje publiczne z wyboru mechanizmy kontroli społecznej wymagają większej wnikliwości aniżeli w przypadku funkcjonariuszy publicznych, którzy przed zatrudnieniem na określonym stanowisku byli poddani weryfikacji zarówno w zakresie posiadanych kompetencji, jak i predyspozycji moralnych (vide art. 5 ust. 1 pkt 2 Ustawy o kuratorach sądowych uwzględniający kryterium nieskazitelności charakteru).

Zdaniem Krajowej Rady Kuratorów, kluczowa dla oceny projektu jest postulowana w nim powszechność dostępu do danych objętych oświadczeniem majątkowym i zakres informacji podlegających ujawnieniu. Rada wyraża przy tym pogląd, że projekt ustawy obejmuje zdecydowanie zbyt szeroki krąg podmiotów zobowiązanych do składania oświadczeń i rzeczywiste skutki projektowanych rozwiązań wymuszały będą naruszenie prawa do prywatności małżonków osób objętych projektowaną materią. W szerszej perspektywie działania takie mogą być postrzegane jako ingerencja w prawo do ochrony życia rodzinnego. Jawność oświadczeń majątkowych godzi w takie wartości jak prywatność, więzy rodzinne, a pośrednio może ujawniać stan zdrowia i wpływać na sytuację rynkową prowadzących działalność gospodarczą członków rodziny osoby objętej obowiązkiem ich składania.

Art. 47 Konstytucji RP chroni prywatność obywateli. Ograniczenie tego prawa konstytucyjnego wymaga wykazania, że jego naruszenie jest niezbędne dla ochrony co najmniej porównywalnego dobra konstytucyjnego i wykazania, że osiągnięcie zamierzonego celu nie jest możliwe w inny sposób niż tylko poprzez jego naruszenie. Zatem zasadą nadrzędną, także w przypadku osób pełniących funkcje publiczne, jest zasada proporcjonalności pozwalająca na ograniczenie przysługujących im praw tylko w niezbędnych granicach.

Dodatkowym zagrożeniem wynikającym z propozycji publikowania oświadczeń o stanie majątkowym w internecie i ich powszechnej dostępności jest paradoksalnie, wbrew intencjom ustawodawców, możliwość zwiększenia prawdopodobieństwa zaistnienia sytuacji potencjalnie korupcjogennych w związku z ujawnianiem stanu zadłużenia, np. będącego konsekwencją zaciągniętych kredytów.

Zasadnicza wątpliwość nasuwa się w uwzględnieniu w gronie osób zobowiązanych do składania oświadczeń majątkowych kuratorów sądowych. Niewątpliwie czynności wykonywane przez zawodowych kuratorów sądowych sytuują ich w gronie zawodów zaufania publicznego, jednak nadal nie posiadają oni autonomii w zakresie decyzyjności i każdorazowo podlegają kontroli sądu. Co więcej, w nowo wdrażanych i projektowanych regulacjach zakres tej kontroli ulega sukcesywnemu wzrostowi, co sprawia że w wymiarze faktycznym kuratorzy sądowi są pozbawieni jakichkolwiek kompetencji decyzyjnych i władczych. Stosunkowo najlepszym tego przykładem może być projekt założeń zmiany ustawy o kuratorach sądowych z 16 czerwca 2014 roku, a także niektóre propozycje w projektowanej nowelizacji Kodeksu Karnego, np. dotyczące tzw. grup ryzyka.

Nadto, przeciwko proponowanym rozwiązaniom wydaje się przemawiać także sam charakter pracy kuratorów sądowych, którzy obowiązki zawodowe wykonują bezpośrednio w środowisku osób skazanych, pozostających w kręgu zainteresowania wymiaru sprawiedliwości i organów ścigania, dotkniętych różnego rodzaju patologiami, dysfunkcjami

i deficytami zdrowotnymi. Wiąże się to z permanentnym stresem, czasem wręcz bezpośrednim zagrożeniem zdrowia i życia. Kuratorzy wykonując powierzone z mocy prawa obowiązki narażeni są na uczestniczenie w sytuacjach konfliktowych, doświadczanie różnego rodzaju ataków ze strony skazanych. Coraz częściej zdarzają się również sytuacje, w których podopieczni zarzucając kuratorowi działanie złośliwe czy wręcz wrogie, grożą zniszczeniem mienia czy atakiem na członków rodziny. W naszej ocenie upublicznianie oświadczeń majątkowych będzie czynnikiem dodatkowo wzmagającym frustrację i agresję części osób poddanych oddziaływaniom kuratorów i może prowokować do ataków, stanowiąc dodatkowy czynnik znacznego wzrostu zagrożenia dla członków korpusu kuratorskiej służby sądowej i ich rodzin. Istnieje uzasadnione zagrożenie wzrostu liczby przypadków formułowania wobec kuratorów sądowych bezpodstawnych oskarżeń o przekroczenie uprawnień połączonych z roszczeniami odszkodowawczymi.

Pomimo nieuwzględniania w oświadczeniach danych adresowych szereg innych zamieszczanych tam informacji może ułatwić identyfikację miejsca zamieszkania osób je składających. Brak adresu nieruchomości nie chroni przed ustaleniem miejsca jej położenia, bowiem znowelizowana ustawa o księgach wieczystych w art. 364 zawiera katalog podmiotów uprawnionych do dostępu do ksiąg wieczystych w sposób umożliwiający powiązanie nieruchomości z osobą, co z kolei pozwala na identyfikację adresu składającego oświadczenie.

Analogicznie, porównywalne czynniki ryzyka mogą ujawnić się także w odniesieniu do innych grup zawodowych, realizujących swe obowiązki służbowe w strukturach szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości.

Krajowa Rada Kuratorów wyraża zdecydowany sprzeciw wobec objęcia obowiązkiem składania oświadczeń majątkowych społecznych kuratorów sądowych. Zgodnie z art. 2 Kodeksu Karnego Wykonawczego organem wykonawczym jest wyłącznie sądowy kurator zawodowy i w związku z tym nie znajduje merytorycznego uzasadnienia objęcie projektowanymi obowiązkami również kuratorów społecznych, którzy zgodnie z art. 174 k.k.w. pełnią wyłącznie funkcję pomocniczą, podejmując działania resocjalizacyjne i kontrolne nie związane z podejmowaniem jakichkolwiek decyzji. Podkreślić należy przy tym, iż społeczni kuratorzy sądowi pełnią powierzoną im funkcję w oparciu o zasadę *non profit*, uzyskując jedynie ryczałt z tytułu zwrotu kosztów ponoszonych w związku ze sprawowanym dozorem lub nadzorem (art.90 ust.1 Ustawy o kuratorach sądowych), nie łączy ich z sądem stosunek pracy, czy też inna umowa o działalności zarobkowej, a nawet nie są ubezpieczeni od następstw nieszczęśliwych wypadków. W tej sytuacji, obowiązek składania oświadczeń majątkowych będzie przez społecznych kuratorów sądowych postrzegany jako kolejna uciążliwość i doprowadzi do odejścia znacznej liczby osób spośród wykwalifikowanej kadry, która i tak za sprawą różnorodnych

perturbacji uległa w ostatnich latach uszczupleniu. W ocenie Krajowej Rady Kuratorów w obecnym stanie i liczebności Kuratorskiej Służby Sądowej nie istnieją warunki dla właściwego wykonywania orzeczeń sądów bez udziału społecznych kuratorów sądowych.

Składanie oświadczeń za pomocą środków komunikacji elektronicznej stanowi istotne zagrożenie dla ich poufności. Jak wiadomo zarówno poczta elektroniczna jak i systemy elektroniczne gromadzenia i przetwarzania, a w szczególności przesyłu danych informatycznych, są stale narażone na ryzyko ich ujawnienia. Ustawa nie gwarantuje skutecznego usunięcia danych z internetu po upływie określonego czasu i realizacji „*prawa do zapomnienia*”, przy czym niezrozumiałe jest ponadto nie uregulowanie w ustawie okresu ujawnienia oświadczenia (art. 10 pkt 5).

Tak znaczne rozszerzenie liczby osób składających oświadczenia majątkowe, wbrew stwierdzeniom zawartym w uzasadnieniu projektu, niewątpliwie spowoduje skutki finansowe dla budżetu Państwa uwarunkowane potrzebą szerokiego rozbudowania aparatu kontroli, a także dla osób zobowiązanych do ich składania. Projektodawcy nie ustosunkowali się ponadto do kwestii kosztów wygenerowania bezpiecznych podpisów elektronicznych weryfikowanych przy pomocy kwalifikowanych certyfikatów niezbędnych dla dokumentów składanych drogą elektroniczną, ani też o wysokości wydatków związanych z odnowieniem certyfikatów. Nawet jeśli przyjąć, że wszystkie osoby zobowiązane do składania oświadczeń skorzystają z alternatywnej możliwości bezpłatnego wykorzystania podpisu ePUAP, to będą one musiały spełnić dwa zasadnicze warunki dla wykonania spoczywającego na nich obowiązku- mieć zapewniony dostęp do internetu, a także dokonać zgłoszenia w punkcie potwierdzającym profil. Jest to zatem utajony przejaw fiskalizmu państwowego stanowiący dla obywatela utrudnienie w wykonaniu ustawowego obowiązku.

Niezależnie od uwag merytorycznych dotyczących projektu, Krajowa Rada Kuratorów pragnie podkreślić, że za wysoce wątpliwą uznaje coraz częściej stosowaną przez Ministerstwo Sprawiedliwości praktykę polegającą na arbitralnym wskazywaniu Radzie i innym organom opiniującym nieprzekraczalnego terminu na wniesienie uwag, przy jednoczesnym założeniu, iż ich niezgłoszenie w tymże terminie jest tożsame z uzgodnieniem projektu. Przychylamy się tym samym do opinii wyrażonej przez Krajową Radę Sądownictwa, że praktyka taka godzi nie tylko w „*dobre obyczaje*” legislacyjne, ale wręcz podważa sens jakichkolwiek konsultacji aktów prawnych przez uprawnione podmioty.

Z wyrazami szacunku,
Przewodniczący
Krajowej Rady Kuratorów
Henryk Pawlaczyk
Henryk Pawlaczyk