

Warszawa, dnia 24 stycznia 2024 r.

BAS-WAP/WASiE/WAZSP-4/24

Pan Minister

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L.dz. *DS. 1122.3.2024*

Data wpływu *25. 01. 2024*

Ocena Skutków Regulacji

**zawartej w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o ograniczeniu
prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne
oraz niektórych innych ustaw**

**(projekt przed nadaniem numeru druku sejmowego oznaczony jako SH-020-
39/23, przedstawiciel wnioskodawców: poseł Janusz Kowalski)**

I. Jaki problem jest rozwiązywany?

Projektodawcy w celu zwiększenia transparentności życia publicznego proponują objąć obowiązkiem składania oświadczeń majątkowych prezesów, wiceprezesów i członków zarządu wszelkich spółek z udziałem Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego bez względu na wielkość ich udziału (obecnie obowiązek ten dotyczy osób zatrudnionych na powyższych stanowiskach w spółkach, w których udział Skarbu Państwa przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji). Obowiązkiem takim mają też zostać objęte osoby, które w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa, spółkach z udziałem Skarbu Państwa oraz spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego:

- uzyskują przychód miesięczny przekraczający 4-krotność przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w roku poprzedzającym, lub
- w przypadku braku rozliczenia miesięcznego uzyskały w stosunku rocznym przychód przekraczający 48-krotność przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce

narodowej w roku poprzedzającym ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” na podstawie art. 20 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1251, ze zm.).

Oświadczenie o stanie majątkowym Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, Prezesa Rady Ministrów, wicemarszałka Sejmu, wicemarszałka Senatu, wiceprezesa Rady Ministrów, ministra, a także sekretarza stanu i podsekretarza stanu w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz w ministerstwie, powinno również zawierać dane dotyczące dochodów osiąganych w okresie 10 lat poprzedzających rok złożenia oświadczenia z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej lub zajęć w Polsce, a także z tytułu z zatrudnienia za granicą lub innej zagranicznej działalności zarobkowej lub zajęć, z podaniem kwot uzyskiwanych z każdego tytułu i dotyczy majątku odrębnego, majątku odrębnego małżonka oraz majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową. Osoby te będą także zobowiązane do wskazania informacji o udzielonych darowiznach lub innych formach nieodpłatnego przekazania mienia wraz ze wskazaniem przenoszonego mienia, jego wartości oraz podmiotu, na rzecz którego dokonano bezpłatnego przysporzenia.

Odnosnie do posłów i senatorów projektodawcy proponują zmianę w zakresie rozszerzenia informacji co do udzielonych darowizn lub innych form nieodpłatnego przekazania mienia wraz ze wskazaniem przenoszonego mienia, jego wartości oraz podmiotu, na rzecz którego dokonano bezpłatnego przysporzenia.

W stosunku do osób objętych zakresem projektu (oprócz wymienionych powyżej będą to również wszystkie osoby zobowiązane do składania oświadczeń majątkowych na podstawie ustaw samorządowych, a więc ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 40 ze zm., z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm., z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. z 2022 r. poz. 2094 ze zm.) przewiduje się obowiązek komputerowego wypełniania formularzy.

II. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Uwagi ogólne

W projekcie ustawy przewidziano nowelizację ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne¹ oraz innych ustaw². Zaproponowano rozszerzenie zakresu podmiotowego ustawy o osoby pełniące w jednoosobowych spółkach z udziałem Skarbu Państwa, spółkach z udziałem Skarbu Państwa oraz spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego funkcje: prezesa, wiceprezesa i członka zarządu (proponowana zmiana art. 2 pkt 9 ustawy) oraz o osoby uzyskujące w tych spółkach określony w projekcie przychód (dodawany art. 2 pkt 9a ustawy). Zgodnie z projektowanym art. 10 ust. 1a ustawy oświadczenie o stanie majątkowym Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, Prezesa Rady Ministrów, wicemarszałka Sejmu, wicemarszałka Senatu, wiceprezesa Rady Ministrów, ministra, a także sekretarza stanu i podsekretarza stanu w Kancelarii Prezydenta RP, Kancelarii Prezesa RM oraz w ministerstwie, dotyczyć będzie majątku odrębnego, majątku odrębnego małżonka oraz majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową. Oświadczenie o stanie majątkowym osób wskazanych w art. 2 pkt 9–10³ oraz art. 10 ust. 1a ustawy podlegałoby udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP), z wyjątkiem danych adresowych, informacji o miejscu położenia nieruchomości oraz informacji umożliwiających identyfikację mienia. Do oświadczenia tych osób nie stosowałoby się przepisu art. 10 ust. 3 ustawy⁴ (dodawany art. 10 ust. 1a i 1c ustawy).

¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1090.

² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1339 ze zm.), ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.), ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2094 ze zm.).

³ Art. 2 pkt 10 ustawy dotyczy pracowników agencji państwowych zajmujących stanowiska: prezesa, wiceprezesa, dyrektora zespołu, dyrektora oddziału terenowego i jego zastępcy – lub stanowiska równorzędne.

⁴ Zgodnie z tym przepisem, informacje zawarte w oświadczeniu o stanie majątkowym stanowią tajemnicę prawnie chronioną i podlegają ochronie przewidzianej dla informacji niejawnych o klauzuli tajności „zastrzeżone”, określonej w przepisach o ochronie informacji niejawnych, chyba że osoba, która złożyła oświadczenie, wyraziła pisemną zgodę na ich ujawnienie. W szczególnie uzasadnionych przypadkach osoba uprawniona, zgodnie z art. 10 ust. 4, 5 lub 6 ustawy, do odebrania oświadczenia może je ujawnić pomimo braku zgody składającego oświadczenie. Oświadczenie przechowywane jest przez 6 lat.

Artykuł 6 projektu stanowi, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej określi, w drodze rozporządzenia, na podstawie z art. 11 ustawy, wzór formularza oświadczenia o stanie majątkowym, uwzględniając zakres informacji zgodnie z art. 10 ust. 1a i 1b ustawy w brzmieniu nadanym proponowaną ustawą, w terminie 7 dni od dnia wejścia w życie tej ustawy⁵.

W artykułach 2–5 projektu zawarto postanowienia zmieniające art. 24h ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁶, art. 35 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora⁷, art. 25c ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁸ oraz art. 27c ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁹.

Projekt zawiera postanowienia przejściowe dotyczące terminów składania oświadczeń o stanie majątkowym – osoby zajmujące określone stanowiska będą składały oświadczenie o stanie majątkowym w terminie 7 dni od dnia wejścia w życie rozporządzenia Prezydenta określającego nowy wzór formularza oświadczenia o stanie majątkowym, natomiast osoby sprawujące funkcje oraz zatrudnione w spółkach, które przed dniem wejścia w życie ustawy nie składały oświadczeń majątkowych, będą składały oświadczenia w terminie 14 dni od dnia wejścia w życie ustawy. W projekcie przewidziano przepisy dotyczące terminów publikowania w BIP jawnych informacji zawartych w oświadczeniach. Ponadto, jeżeli osoba wymieniona w proponowanym brzmieniu art. 2 pkt 9 ustawy, przed dniem wejścia w życie proponowanej ustawy, pełniła funkcję, prowadziła działalność gospodarczą albo posiadała akcje lub udziały, o których mowa w art. 4 ustawy, będzie zobowiązana w ciągu trzech miesięcy od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy zrzec się funkcji, zaprzestać prowadzenia działalności gospodarczej albo zbyć akcje lub udziały.

Jako uwagę ogólną należy zgłosić, że obecnie przez terminy „majątek odrębny” oraz majątek objęty „małżeńską wspólnością majątkową” należy rozumieć odpowiednio „majątek osobisty” oraz „majątek wspólny”, w związku ze zmianą ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1359, ze zm.) wprowadzoną

⁵ Zgodnie z art. 11 ustawy Prezydent RP określa, w drodze rozporządzenia, wzór formularza oświadczenia, o którym mowa w art. 8 ust. 1 i art. 10 ust. 1 tej ustawy.

⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.

⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 1339 ze zm.

⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.

⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 2094, ze zm.

(od dnia 20 stycznia 2005 r.) na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162 poz. 1691). Chociaż zgodnie z art. 4 ustawy zmieniającej ten Kodeks, ilekroć w odrębnych przepisach jest mowa o majątku odrębnym małżonka, rozumie się przez to jego majątek osobisty, można zasygnalizować okazję do ujednolicenia terminologii tak, by w poszczególnych ustawach była zbieżna z przepisami Kodeksu.

Uwagi szczegółowe

Projektodawcy proponują rozszerzenie katalogu osób, których dotyczyć będą ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej.

Po pierwsze – będą to osoby pełniące określone funkcje w spółkach Skarbu Państwa. Obecnie są to te same osoby pełniące funkcje w spółkach, w których udział Skarbu Państwa przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji. Zgodnie z projektowaną zmianą wystarczy jakikolwiek udział Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego (dotychczas udział j.s.t. nie skutkował objęciem wskazanych osób zakresem działania ustawy).

Po drugie – proponuje się wprowadzenie kryterium dochodowego dla osób niepełniących żadnych funkcji publicznych w tych spółkach. Chodzi o osoby, które w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa, spółkach z udziałem Skarbu Państwa oraz spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego:

- uzyskują przychód miesięczny przekraczający 4-krotność przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w roku poprzedzającym, lub
- w przypadku braku rozliczenia miesięcznego uzyskały w stosunku rocznym przychód przekraczający 48-krotność przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w roku poprzedzającym ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” na podstawie art. 20 pkt 1 lit. a ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Zakresem podmiotowym ustawy objęte są przede wszystkim osoby, które pełnią i zajmują najważniejsze funkcje i stanowiska w państwie, zarówno w sferze administracji państwowej, jak i samorządowej - jak wskazuje tytuł ustawy: „pełniące funkcje publiczne” oraz art. 1 ustawy, zgodnie z którym *ustawa określa ograniczenia*

w prowadzeniu działalności gospodarczej przez osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe w rozumieniu przepisów o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Jednocześnie zauważyć należy, że ustawa dotyczy osób o bardzo różnym statusie, zakresie i zasięgu kompetencji, skoro obejmuje swoim zainteresowaniem z jednej strony Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałka Sejmu, Prezesa Rady Ministrów, ministrów, a z drugiej np. pracownika urzędu gminy, który upoważniony został przez wójta gminy do wydawania decyzji administracyjnych w jego imieniu¹⁰. Jednak projektowane kryterium dochodowe pracowników wskazanych spółek jako kryterium zobligowania do składania oświadczeń o stanie majątkowym może budzić wątpliwości. Osoby te nie są „osobami sprawującymi funkcje publiczne”, a jedynym kryterium zaliczenia ich do osób, które podlegają restrykcjom ustawy, jest określony przychód. Przyjęcie proponowanego rozwiązania oznaczałoby, że o statusie prawnym danej osoby jako osoby publicznej, nawet takiej która nie wykonuje pracy o charakterze samodzielnym a przede wszystkim której nie przysługuje jakiegokolwiek zakres kompetencji decyzyjnej w ramach danej instytucji publicznej – przesądzałby jedynie fakt osiągania przez nią określonego pułapu wynagrodzenia (przychodu), nie zaś zakres czynności¹¹.

Kolejna projektowana zmiana to nałożenie obowiązku ujawniania przez wskazane w projekcie osoby majątku odrębnego małżonka osoby pełniącej funkcje publiczne. Przepisy omawianego projektu zmiany ustawy, pozwalające na ujawnianie informacji o sytuacji majątkowej osób innych niż funkcjonariusz publiczny należy

¹⁰ A. Rzetecka-Gil [w:] *Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Komentarz*, wyd. II, LEX/el. 2021, art. 2. Przepis art. 2 stanowi w punktach 6 – 6b, że ustawa określa także ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej przez:

6) wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), zastępców wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), skarbników gmin, sekretarzy gmin, kierowników jednostek organizacyjnych gminy, osoby zarządzające i członków organów zarządzających gminnymi osobami prawnymi oraz inne osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta);

6a) członków zarządów powiatów, skarbników powiatów, sekretarzy powiatów, kierowników jednostek organizacyjnych powiatu, osoby zarządzające i członków organów zarządzających powiatowymi osobami prawnymi oraz inne osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu starosty;

6b) członków zarządów województw, skarbników województw, sekretarzy województw, kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, osoby zarządzające i członków organów zarządzających wojewódzkimi osobami prawnymi oraz inne osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu marszałka województwa;

¹¹ Podobne wątpliwości były podnoszone przez I. Galińską-Rączy w: *Wstępne uwagi do rządowego projektu ustawy o oświadczeniach o stanie majątkowym osób pełniących funkcje publiczne*, 11 sierpnia 2014 r., BAS-WAL-1864/14.

ocenić przez pryzmat zasad konstytucyjnych: z jednej strony jest to prawo obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, z drugiej - prawo do ochrony prawnej życia prywatnego oraz zakaz pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania informacji innych niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Zasygnalizować należy kwestie wynikające z art. 61 ust. 1 zd.1 Konstytucji, a więc czy przepis ten może stanowić uzasadnienie dla ujawniania sytuacji majątkowej osób bliskich funkcjonariuszom publicznym (małżonków), oraz czy ujawnianie sytuacji majątkowej takich osób jest rozwiązaniem proporcjonalnym w stosunku do innych wartości chronionych konstytucyjnie – prawa do prywatności (art. 47 Konstytucji) i prawa do autonomii informacyjnej jednostki (zakazu pozyskiwania i udostępniania informacji przez organy władzy publicznej innych niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym (art. 51 ust. 2 Konstytucji)). Informacja o sytuacji majątkowej małżonka funkcjonariusza publicznego nie jest informacją o działalności funkcjonariusza publicznego, a osoby z rodziny osoby pełniącej funkcje publiczną nie stają się automatycznie pełniącymi – w rozumieniu Konstytucji – funkcje publiczne. Na marginesie jedynie należy zauważyć, że obowiązek będzie dotyczył tylko osób w związkach sformalizowanych (małżeństwo), nie będzie zaś dotyczył osób pozostających we wspólnym pożyciu faktycznym (np. „partner”). „Art. 61 Konstytucji nie stanowi podstawy do ograniczenia ochrony ich prywatności, a ustanowione ograniczenia prawa do ochrony życia prywatnego muszą mieć podstawę w innych normach lub wartościach konstytucyjnych”¹². Kiedy podejmowano poprzednio próby wprowadzenia podobnej regulacji¹³ podnoszono, że osoba obowiązana do złożenia pełnego i zgodnego z prawdą oświadczenia o stanie majątku małżonka oraz innej osoby z rodziny (w szczególności dorosłych dzieci) może nie mieć pełnych informacji o takim majątku.

¹² W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, *Komentarz do art. 61 Konstytucji (w) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom II, red. L. Garlicki, LEX, teza 22.

¹³ Np. ustawa z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz niektórych innych ustaw, druk nr 3795, skierowana przez Prezydenta RP w trybie kontroli prewencyjnej do Trybunału Konstytucyjnego (Kp2/19). We wniosku do Trybunału Prezydent zakwestionował przepisy ustawy z 11 września 2019 r. rozszerzające obowiązek składania oświadczeń majątkowych przez osoby pełniące funkcje publiczne o oświadczenia dotyczące sytuacji majątkowej osób im najbliższych, jednak wyłącznie w zakresie, w jakim odnoszą się do majątku osobistego i objętego małżeńską wspólnością majątkową dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych funkcjonariusza publicznego. Poza zakresem zaskarżenia pozostał natomiast obowiązek składania oświadczeń majątkowych dotyczących majątku osobistego małżonka osoby pełniącej funkcję publiczną oraz osoby pozostającej z nią we wspólnym pożyciu.

Także bliscy osoby obowiązanej do złożenia oświadczenia (w tym małżonek) nie mają obowiązku przekazywania informacji o swoim majątku osobie obowiązanej do złożenia oświadczenia. Jeśli zaś przekazują taką informację, nie mają obowiązku przekazywać informacji prawdziwej. Zatem, nakłada się na osoby zobowiązane do złożenia oświadczenia, sankcjonowany karnie, obowiązek niemożliwy do spełnienia. Nie można bowiem żądać podania zupełnych i pełnych informacji o stanie majątkowym określonego kręgu osób, od innej osoby nie będącej dysponentem takich informacji¹⁴. Równocześnie należy przypomnieć, że w sprawie K 20/03¹⁵ Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zobowiązanie do złożenia oświadczenia (zawierającego informację o prowadzonej działalności gospodarczej oraz o zawartych umowach cywilnoprawnych) dotyczącego małżonków funkcjonariuszy samorządowych¹⁶ odpowiada warunkom proporcjonalności, jest zaś z nimi sprzeczne, gdy obejmuje zstępnych, wstępnych i rodzeństwo tych funkcjonariuszy¹⁷ oraz *nie wchodzi tu w grę ujawnienie, wbrew woli zainteresowanych, powiązań rodzinnych; pozostawanie w związku małżeńskim jest okolicznością znaną otoczeniu. (...) ze względu na fakt pozostawania małżonków we wspólnym pożyciu, nie zachodzi niebezpieczeństwo, że funkcjonariusz nie posiada informacji o osobie, co do której ma składać oświadczenie. (...) wspólne pożycie małżonków, a nawet – w przeważającej liczbie przypadków – pozostawanie we wspólności majątkowej, powoduje, że wszelkie dobra nabywane przez jednego z małżonków, uzyskiwane przez niego korzyści, wynagrodzenie za pracę stanowią o poprawie sytuacji materialnej obojga małżonków, są przeznaczone do wspólnego korzystania, nawet jeśli małżonkowie znieśli ustrój wspólności ustawowej. W konsekwencji, uzyskanie korzyści przez małżonka funkcjonariusza powinno być traktowane niemal tak samo, jak uzyskanie jej przez samego funkcjonariusza. Zainteresowanie funkcjonariusza uprzywilejowaniem jego małżonka jest na pewno*

¹⁴ S. Giderewicz, *Opinia do ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1303)*, 24 września 2019 r., <https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/5356/plik/1303o.pdf> oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego Kp 2/19.

¹⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lipca 2004 r. sygn. akt K 20/03.

¹⁶ Powyższy pogląd prezentowany przez TK odnosił się do art. 24 lit. j) ustawy o samorządzie gminnym, którym wprowadzono obowiązek składania oświadczeń o działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonka m.in. radnego i wójta. Oświadczenia te odnosiły się do małżonków bez względu na ustrój majątkowy, w jakim pozostawali oni z osobami pełniącymi mandat czy funkcję w samorządzie.

¹⁷ M. Laskowska, *Prawo do informacji o działalności osób pełniących funkcje publiczne a ich prawo do ochrony prawnej życia prywatnego. Refleksje na tle orzecznictwa TK* [w:] red., T. Gardocka, *Obywatelskie prawo do informacji*, Warszawa 2008 r.

bardzo duże, stąd i duża pokusa ułatwienia małżonkowi nabycia określonego dobra, ułatwienia mu dobrej pracy itd. Jednocześnie w opinii Trybunału Konstytucyjnego zarówno prawo obywateli do informacji, jak i wartość, jaką jest jawność życia publicznego, uprawniają do szerszego niż w przypadku innych podmiotów ingerowania w prawo do prywatności osób pełniących funkcje publiczne, w tym m.in. „usprawiedliwienie znajduje ograniczenie prawa do prywatności małżonka osoby pełniącej funkcję publiczną”¹⁸. W powoływanym wyroku o sygn. akt K 20/03, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „wprowadzony kwestionowanymi przepisami obowiązek składania oświadczeń i informowania o sytuacji małżonka funkcjonariusza mieści się w granicach zasady proporcjonalności i nie narusza przepisów Konstytucji” (art. 47, art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Odnośnie do wątpliwości w zakresie prawa Unii Europejskiej należy wskazać, że w *Opinii w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Janusz Kowalski)*¹⁹ wskazano, że przewidziane przez proponowaną ustawę ograniczenie ochrony danych osobowych, polegające na udostępnianiu oświadczeń majątkowych w BIP, które nie podlegałoby odpowiednim ograniczeniom ze względu na prywatność osoby fizycznej, nie mieści się w tym, co można uznać za niezbędne do osiągnięcia celów zakładanych przez nowelizowaną ustawę antykorupcyjną, takich jak zwiększenie jawności życia publicznego, ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące życie publiczne czy przeciwdziałanie korupcji. Proponowane przepisy art. 10 ust. 1a i 1c ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne mogą zostać w tym względzie uznane za sprzeczne z art. 5 ust. 1

¹⁸ Szersze omówienie: I. Galińska-Rączy, *Ocena zgodności z Konstytucją RP poselskiego projektu ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Sławomir Nitras)*, 22 lipca 2019 r., BAS-WAP-1249/19.

¹⁹ M. Fryźlewicz, BAS-WAPEiM-2/24, 4 stycznia 2024 r.

lit. c i e, art. 6 ust. 3 oraz art. 23 RODO²⁰ w związku z art. 8 EKPC²¹, art. 7 KPPUE²² oraz art. 1 ust. 2 RODO.

Projektodawcy proponują, aby oświadczenie o stanie majątkowym zawierało dane obejmujące 10 lat w okresie poprzedzającym rok złożenia świadczenia. Należy wskazać zatem na swoistą retrospektywność obowiązku, dotyczącego okresu, kiedy osoba składająca oświadczenie (oraz jej małżonek) nie była objęta zakresem działania ustawy bądź też była objęta zakresem działania ustawy w brzmieniu uprzednio obowiązującym²³. Biorąc pod uwagę co do zasady 5-letni obowiązek przechowywania dokumentów dotyczących dochodów (wynikający z Ordynacji podatkowej²⁴) nałożenie obowiązku wykazania dochodów z ostatnich 10 lat, w sytuacji nie wprowadzenia żadnych przepisów przejściowych (i krótkiego *vacatio legis*) wydaje się być trudne do spełnienia przez osoby objęte tym obowiązkiem – w świetle obecnych regulacji mają bowiem one prawo nie posiadać dokumentów dotyczących dochodów w kraju i za granicą za ostatnie 10 lat. Wymagane będzie także złożenie kopii zeznań o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT) z okresu 10 lat poprzedzających rok złożenia oświadczenia, zaś w odniesieniu do dochodów, które nie zostały rozliczone w Polsce, dołączenie kopii odpowiednich dokumentów potwierdzających dokonanie rozliczenia w państwie uzyskania dochodu z okresu 10 lat poprzedzających rok złożenia oświadczenia. Również w tym zakresie podatnicy w świetle obecnie obowiązujących przepisów mają prawo nie posiadać dokumentacji za taki okres.

Projektodawcy proponują także wprowadzenie obowiązku wykazywania informacji o udzielonych darowiznach lub innych formach nieodpłatnego przekazania

²⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych, Dz. Urz. UE L 119 z 4.5.2016 r., str. 1, sprostowania Dz. Urz. UE L 127 z 23.5.2018 r., str. 2 oraz L 74 z 4.3.2021 r., str. 35).

²¹ Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.

²² Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010.

²³ „Zakaz stanowienia prawa obowiązującego z mocą wsteczną rozumiany być musi (...) jako zakaz stanowienia intertemporalnych reguł, które mają określić treść stosunków prawnych powstałych pod rządami dawnych norm, a trwających w okresie wejścia w życie norm nowo ustanowionych”, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 października 2001 r., sygn. K 28/01.

²⁴ Art. 70 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2383 ze zm. stanowi, że zobowiązanie podatkowe przedawnia się z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku. Co do zasady więc, podatnicy nie mają obowiązku w obecnym stanie prawnym przechowywać dłużej dokumentacji takiej jakiej PIT.

mienia wraz ze wskazaniem przenoszonego mienia, jego wartości oraz podmiotu, na rzecz którego dokonano bezpłatnego przysporzenia. Należy zwrócić uwagę, że o ile zobowiązania pieniężne są wykazywane od kwoty powyżej 10000 zł, to w przypadku darowizn nie określono dolnego limitu, co oznacza konieczność wykazywania nawet najmniejszych darowizn. Wydaje się, że projektowane przepisy dotyczą także obowiązku ujawniania darowizn dokonanych przez małżonka z majątku odrębnego. W tym przypadku także należy zasygnalizować, że osoba składająca oświadczenie o stanie majątkowym może nie posiadać wiedzy o takich darowiznach dokonanych przez małżonka z jego majątku odrębnego, a jednocześnie należy przypomnieć, że podanie nieprawdy zagrożone jest karą pozbawienia wolności do lat 5²⁵.

W kontekście podmiotów, o których mowa w projekcie ustawy o zmianie ustawy, tylko aspekt udzielonych darowizn lub innych form nieodpłatnego przekazania mienia będzie dotyczył posłów i senatorów. Nie obejmie ich zatem nakaz ujawniania majątku odrębnego małżonka ani obowiązek wykazywania dochodów za ostatnie 10 lat (wraz z kopią PIT-ów).

Ponadto, o ile w przypadku osób, których dotyczy rozporządzenie Prezydenta w zakresie wzoru formularza oświadczenia o stanie majątkowym uwzględniono konieczność zmiany wzoru formularza oświadczenia o stanie majątkowym (art. 6 projektu), o tyle w przypadku posłów i senatorów chociaż przewidziano w art. 3 projektu zmianę art. 35 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1339 ze zm.) i dodanie stosownego pkt 5 w ust. 1 w brzmieniu: „5) udzielonych darowiznach lub innych formach nieodpłatnego przekazania mienia wraz ze wskazaniem przenoszonego mienia, jego wartości oraz podmiotu, na rzecz którego dokonano bezpłatnego przysporzenia”, to nie przewidziano zmiany wzoru formularza (który jest załącznikiem do ustawy) co będzie skutkowało tym, iż nie będzie w formularzu miejsca na wpisanie powyższych darowizn.

²⁵ Art. 14 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne:

1. Kto będąc obowiązany do złożenia oświadczenia, o którym mowa w art. 8 ust. 1 lub w art. 10 ust. 1, podaje w nim nieprawdę, podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.
2. W wypadku mniejszej wagi, sprawca czynu określonego w ust. 1 podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.

Konieczna jest zatem w ustawie zmieniającej zmiana wzoru formularza oświadczenia o stanie majątkowym dla posłów i senatorów.

III. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Zagadnienie ustawowego obowiązku składania oświadczeń majątkowych przez osoby pełniące funkcje publiczne charakteryzuje się w poszczególnych państwach różnicowaniem wynikającym m.in. z uwarunkowań historycznych, politycznych, społecznych, prawnych itp. Przykładowo ustawowy obowiązek składania oświadczeń majątkowych²⁶ występuje np. w Estonii, Francji, Irlandii, na Łotwie, w Szwecji i we Włoszech. Nie ma takiego obowiązku np. w Danii i Holandii²⁷.

W Estonii oświadczenia zawierające informacje na temat majątku i innych okoliczności, które mogą służyć wykryciu interesów o potencjalnym wpływie na wykonywanie obowiązków służbowych składającego deklarację, składa się na podstawie przepisów ustawy antykorupcyjnej²⁸. Do złożenia oświadczenia zobowiązani są m.in.: prezydent, członkowie Riigikogu, członkowie rządu, sędziowie, Audytor Generalny, Kanclerz Sprawiedliwości, członek zarządu Banku Estonii, dyrektor biura prezydenta Estonii, szef kancelarii Riigikogu. Poza tym: członek rady samorządu terytorialnego, członek samorządu terytorialnego gminy lub miasta, wójt, prezydent miasta i gminy, urzędnicy kancelarii Riigikogu (jeżeli taki obowiązek nakłada na nich szef kancelarii) i urzędnicy kancelarii prezydenta (jeśli taki obowiązek nałoży na nich szef kancelarii prezydenta), członek zarządu przedsiębiorstwa publicznego (w rozumieniu ustawy o konkurencji²⁹), o ile taki obowiązek nałożył na niego minister sprawujący dominujący wpływ w danym przedsiębiorstwie (o ile jest to przedsiębiorstwo podlegające państwu) lub rada jednostki samorządu terytorialnego

²⁶ Opracowano na podstawie krajowych aktów prawnych oraz bazy danych EuroPAM, European Public Accountability Mechanisms – finansowanej ze środków unijnych programu na rzecz poprawy przejrzystości wydatków publicznych; <https://europam.eu/?module=overview>.

²⁷ W Holandii obowiązkiem składania oświadczeń majątkowych w ograniczonym zakresie objęci są urzędnicy służby cywilnej.

²⁸ *Korruptsioonivastane seadus, RT I, 29.06.2012, 1 z późn. zmianami*, dostępna w j. estońskim: <https://www.riigiteataja.ee/akt/113042021004>.

²⁹ Przedsiębiorstwo publiczne to przedsiębiorstwo, na które państwo, jednostka samorządu terytorialnego lub publiczna osoba prawna ma bezpośredni lub pośredni wpływ poprzez własność lub udział finansowy, na podstawie obowiązującego ustawodawstwa lub w inny sposób; *Konkurentsiseadus* (ustawa o konkurencji), § 31, dostępne w j. estońskim: <https://www.riigiteataja.ee/akt/130122014015?leiaKehtiv>.

(o ile jest to przedsiębiorstwo podlegające tej jednostce) lub zarząd innego organu osoby prawnej prawa publicznego, jeśli to ona ma dominujący wpływ na to przedsiębiorstwo, członek zarządu fundacji utworzonych przez państwo, jednostki samorządu terytorialnego lub inne instytucje państwowe (o ile taki obowiązek nałoży na niego odpowiednio minister wykonujący uprawnienia państwa, rada samorządu terytorialnego lub rada nadzorcza instytucji). Informacje zawarte w oświadczeniu muszą być aktualne w dniu jego złożenia i dotyczyć m.in. posiadanych:

- nieruchomości (będących w posiadaniu zgłaszającego przez co najmniej 6 miesięcy w roku poprzedzającym oświadczenie, w tym także za granicą),
- pojazdów wpisanych do rejestru państwowego (będących w posiadaniu zgłaszającego przez co najmniej 6 miesięcy w roku poprzedzającym oświadczenie, w tym także za granicą),
- papierów wartościowych i udziałów w spółkach,
- roszczeń majątkowych i zobowiązań majątkowych wobec innych osób przekraczających wartość czterokrotności miesięcznego wynagrodzenia minimalnego,
- dochodów z dywidend wypłaconych w Estonii i za granicą (w roku kalendarzowym poprzedzającym zgłoszenie),
- korzyści majątkowe i inne otrzymane przez składającego oświadczenie w ciągu roku kalendarzowego poprzedzającego złożenie oświadczenia, o ile mogą one mieć potencjalny wpływ na wykonywanie obowiązków służbowych i jeśli ich wartość przekracza wynagrodzenie wysokich urzędników państwowych obowiązujące w poprzednim roku o współczynnik 1,0.
- dochodu uzyskanego w roku kalendarzowym poprzedzającym złożenie deklaracji,
- informacji na temat wszelkiej działalności dodatkowej, którą osoba składająca prowadziła w roku kalendarzowym poprzedzającym złożenie oświadczenia.

W celu umożliwienia elektronicznego składania oświadczeń, ich weryfikacji i publikacji utworzono specjalny rejestr deklaracji interesów (*Huvide deklaratsioonide register*)³⁰, administrowany przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Dostęp do rejestru

³⁰ Statut rejestru ustanowiono rozporządzeniem rządu: *Huvide deklaratsioonide registri põhimäärus*, RT I, 29.04.2014, 8 z późn. zmianami, dostępny w j. estońskim:

możliwy jest poprzez środowisko e-usług Urzędu Podatkowo-Celnego (*e-maksuamet/e-toll*). Oświadczenie należy opublikować w rejestrze w terminie czterech miesięcy od dnia powstania obowiązku złożenia oświadczenia, a następnie do dnia 31 maja każdego roku. Oświadczenia są dostępne do wglądu publicznego przez okres 3 lat, bezpłatnie, pod warunkiem zalogowania się w e-usługach Urzędu Podatkowo-Celnego przy pomocy oficjalnego identyfikatora.

We Francji, zgodnie z ustawą o przejrzystości w życiu publicznym z dnia 11 października 2013 r.³¹, obowiązek składania oświadczeń majątkowych dotyczy szerokiego grona osób publicznych, które zajmują kierownicze lub decyzyjne stanowiska w organach państwowych, samorządowych i organizacjach otrzymujących dotacje z budżetu państwa³². Zgodnie z ustawą do grupy tych osób zaliczono m.in.:

- Prezydenta Republiki Francuskiej, członków rządu, senatorów, deputowanych do Zgromadzenia Narodowego i francuskich deputowanych do Parlamentu Europejskiego;
- przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, w tym prezydentów rad departamentów, prezydentów rad regionalnych, merów;
- pracowników sił zbrojnych, którzy pełnią funkcje kierownicze lub decyzyjne;
- osoby pełniące funkcje kierownicze lub decyzyjne w organizacjach sportowych, które otrzymują dotacje z budżetu państwa lub ze środków publicznych;
- osoby pełniące kierownicze funkcje w podmiotach sektora publicznego np.: prezes i dyrektor generalny towarzystw lokatorskich (OPH) o liczbie lokali mieszkalnych powyżej 2000; prezes i dyrektor generalny spółek, w których połowa kapitału jest w posiadaniu państwa; prezes i dyrektor generalny państwowych przedsiębiorstw przemysłowo-handlowych;

<https://www.riigiteataja.ee/akt/129092022003?leiaKehtiv>.

³¹ *LOI n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique*: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000028056315>.

³² W celu ułatwienia i usprawnienia procesu składania deklaracji, a także zwiększenia ich przejrzystości od dnia 15 października 2016 r. osoby pełniące funkcje publiczne we Francji są zobowiązane do składania oświadczeń majątkowych wyłącznie w formie elektronicznej za pośrednictwem aplikacji ADEL dostępnej pod adresem: <https://declarations.hatvp.fr/>.

- oraz inne osoby pełniące funkcje publiczne, w tym w organach niezależnych i innych podmiotach publicznych, znajdujące się w wykazie Wysokiego Urzędu ds. Przejrzystości Życia Publicznego (HATVP)³³.

Zgodnie z art. 4 ustawy o przejrzystości w życiu publicznym oświadczenia majątkowe osób publicznych powinny zawierać informacje o:

- nieruchomościach zabudowanych i niezabudowanych,
- papierach wartościowych,
- ubezpieczeniach na życie,
- kontach bankowych bieżących lub oszczędnościowych, lokatach i innych formach oszczędnościowych,
- krajowym mieniu ruchomym o wartości powyżej kwoty określonej w przepisach,
- zagranicznych nieruchomościach, mieniu ruchomym i kontach prowadzonych za granicą i pozostałym mieniu,
- pojazdach mechanicznych lądowych, jednostkach pływających i powietrznych,
- innych zobowiązaniach finansowych.

Publicznie dostępne są oświadczenia majątkowe prezydenta i kandydatów na prezydenta Republiki³⁴ oraz członków rządu. Oświadczenia majątkowe deputowanych i senatorów są dostępne w prefekturze. Ustawa o przejrzystości w życiu publicznym stanowi, że w deklaracjach majątkowych osób publicznych nie mogą być ujawnione następujące dane: adres osoby podlegającej deklaracji; imiona i nazwiska małżonka, partnera związanego związkiem partnerskim lub konkubenta; imiona i nazwiska innych członków rodziny. W przypadku danych dot. nieruchomości dostępne są jedynie ogólne informacje o nieruchomościach posiadanych przez osoby pełniące funkcje publiczne bez określania dokładnej lokalizacji nieruchomości i danych poprzednich właścicieli.

³³ Wysoki Urząd ds. Przejrzystości Życia Publicznego – *Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)*. Jest niezależnym organem francuskiej administracji utworzonym w 2013 roku. Głównym zadaniem HATVP jest zapewnienie przejrzystości życia publicznego poprzez egzekwowanie przepisów dotyczących składania deklaracji majątkowych i interesów przez osoby publiczne. https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2023/03/Obligations-declaratives-des-responsables-publics_mars2023.pdf.

³⁴ Deklaracje majątkowe kandydatów na prezydenta są dostępne online na stronie internetowej HATVP do końca pierwszej tury wyborów. Pomiędzy pierwszą a drugą turą dostępne są deklaracje dwóch kandydatów. Po wyborach dostępne jest jedynie oświadczenie wybranego kandydata.

W Irlandii kluczowym aktem prawnym regulującym zagadnienia dotyczące obowiązku składania oświadczeń majątkowych przez osoby pełniące funkcje publiczne jest ustawa o etycznym postępowaniu przez osoby zajmujące stanowiska publiczne z 1995 r., z późniejszymi zmianami³⁵. Zgodnie z postanowieniami ustawy, osoby zajmujące określone stanowiska publiczne są obowiązane złożyć oświadczenie w sprawie konfliktu interesów (*statement of interests; registrable interests*). Krąg podmiotów obowiązanych do złożenia oświadczenia w sprawie konfliktu interesów obejmuje m.in. członków rządu, parlamentarzystów, rzecznika praw obywatelskich, prokuratora generalnego, a także członków organów utworzonych na podstawie ustawy o spółkach z 2014 r.³⁶ lub innej ustawy oraz finansowanych całkowicie lub częściowo ze środków przyznanych lub pożyczek udzielonych lub gwarantowanych przez rząd. W oświadczeniu w sprawie konfliktu interesów należy wskazać m.in. źródła dochodów (dochód powyżej 2 600 euro pochodzący ze źródła innego niż zajmowane stanowisko publiczne); posiadane nieruchomości i grunty o wartości powyżej 13 000 euro, które nie są wykorzystywane na własny użytek; posiadane papiery wartościowe o wartości powyżej 13 000 euro; otrzymane prezenty o wartości powyżej 650 euro; a także należy poinformować o członkostwie w zarządzie spółek³⁷. Oświadczenie w sprawie konfliktu interesów należy złożyć po objęciu stanowiska publicznego, a następnie corocznie oraz dodatkowo w przypadku istotnej zmiany okoliczności. W oświadczeniu w sprawie konfliktu interesów należy też przedstawić odpowiednie informacje o małżonku, dziecku lub dziecku małżonka, jeśli te informacje mogą w istotny sposób wpłynąć na osobę zajmującą stanowisko publiczne poprzez możliwość przyznania lub pozbawienia znacznej korzyści tej osoby, jej małżonka, dziecka lub dziecka małżonka.

Na Łotwie oświadczenia zawierające informacje na temat majątku oraz interesów prywatnych składane są na podstawie ustawy o zapobieganiu konfliktom

³⁵ *Ethics in Public Office Act, 1995*, <https://www.irishstatutebook.ie/eli/1995/act/22/enacted/en/html>.

³⁶ *Companies Act, 2014*, <https://www.irishstatutebook.ie/eli/2014/act/38/enacted/en/html>.

³⁷ Wzór oświadczenia w sprawie konfliktu interesów dla członków zarządów spółek: *Designated Directorships -Statement of Interests for the purposes of Section 17 of the Ethics in Public Office Act 1995*, <https://www.sipo.ie/forms-and-returns/disclosing-interests/Section-17-Designated-Directorships.pdf>.

interesów w działalności osób sprawujących funkcje publiczne³⁸. Ustawa nakłada m.in. obowiązek składania oświadczenia przez osoby publiczne, w tym: prezydenta, członków parlamentu Łotwy (Saeimy), premiera, zastępcę premiera, ministrów, sekretarzy parlamentarnych, szefa kancelarii prezydenta (i jego zastępcę), sekretarza generalnego administracji Saeimy, doradców prezydenta i rządu, przewodniczącego Banku Łotwy, rzecznika praw człowieka, przewodniczącego rady samorządu terytorialnego i jego zastępcę, innych wskazanych przedstawicieli samorządu terytorialnego, urzędników służby cywilnej, członków zarządu spółek kapitałowych, reprezentujących interesy jednostki publicznej w spółce kapitałowej, lub członków zarządu spółki kapitałowej, w której udział jednostki publicznej przekracza 50% lub w której jednostka publiczna ma w inny sposób decydujący wpływ, sędziów, prokuratorów i wielu innych kategorii osób wskazanych w ustawie. Oświadczenie musi zawierać m.in. informacje na temat: wszelkich dodatkowych stanowisk czy funkcji (zarówno płatnych jak i sprawowanych bez wynagrodzenia), posiadanych udziałów, akcji, spółek czy jednoosobowej działalności gospodarczej, otrzymanych darowizn (pieniężnych – bez względu na wartość – i innych, jeśli ich wartość przekracza 20-krotność minimalnego wynagrodzenia miesięcznego), posiadanych nieruchomości i pojazdów (w tym także wynajmowanych), dochodów i oszczędności (w tym oszczędności innych niż gotówkowe, jeśli ich wartość przekracza 20-krotność minimalnego wynagrodzenia miesięcznego), zobowiązań finansowych i udzielonych pożyczek, jeśli ich wartość przekracza 20-krotność minimalnego wynagrodzenia miesięcznego. Oświadczenia składane są raz w roku poprzez elektroniczny system deklaracji (*Elektroniskās deklarēšanas sistēma*, EDS) do Państwowego Urzędu Skarbowego (*Valsts ieņēmumu dienests*). Ponadto premier, jego zastępca, ministrowie i przewodniczący parlamentu są zobowiązani także do złożenia oświadczenia w momencie zakończenia pełnienia funkcji, o ile pełnili ją dłużej niż przez 3 miesiące. Oświadczenia są publicznie dostępne z pewnymi zastrzeżeniami (obejmującymi np. miejsce zamieszkania osoby składającej oświadczenie).

W Szwecji wymóg złożenia dokumentu stanowiącego ekwiwalent oświadczenia majątkowego obejmuje parlamentarzystów. Zgodnie z ustawą o zobowiązaniach

³⁸ *Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā*, *Latvijas Vēstnesis*, 69, 09.05.2002 z późn. zmianami, dostępny w j. angielskim: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/61913-on-prevention-of-conflict-of-interest-in-activities-of-public-officials>.

finansowych i interesach parlamentarzystów z 1996 r.³⁹, parlamentarzyści są obowiązani złożyć oświadczenie dotyczące swoich interesów i zobowiązań finansowych. W oświadczeniu parlamentarzysta jest obowiązany ujawnić m.in. informacje o posiadanych papierach wartościowych o wartości powyżej 90 000 koron szwedzkich (ok. 35 000 zł); informacje o posiadanych nieruchomościach (z wyjątkiem nieruchomości wykorzystywanej na własny użytek); informacje o dochodach ze źródła innego niż wykonywanie mandatu parlamentarnego; informacje o członkostwie w zarządzie fundacji, spółki i innych podmiotów; informacje o działalności gospodarczej; inne informacje istotne ze względu na interes publiczny. Oświadczenie należy złożyć po objęciu mandatu parlamentarnego oraz w przypadku zmiany okoliczności. Parlamentarzysta przekazuje oświadczenie do sekretariatu administracji Riksdagu. Oświadczenie jest jawne, choć nie zamieszcza się go na stronie internetowej izby.

We Włoszech, zgodnie z art. 1 ustawy o ujawnianiu sytuacji finansowej osób sprawujących wybieralne stanowiska oraz stanowiska kierownicze w wybranych podmiotach⁴⁰ (dalej: ustawa), obowiązku składania oświadczeń majątkowych podlegają: (1) członkowie Izby Deputowanych i Senatu, (2) premier, ministrowie, wiceministrowie i podsekretarze stanu, (3) członkowie rad regionalnych i organów wykonawczych regionów, (4) członkowie rad prowincji i organów wykonawczych prowincji, (5) członkowie rad gmin będących stolicą prowincji lub z populacją większą niż 15 000 mieszkańców oraz (5-bis) członkowie PE. Zgodnie z art. 2 ustawy oświadczenie majątkowe musi zawierać informację nt.: posiadanych nieruchomości, ruchomości zarejestrowanych w publicznych rejestrach, udziałów w spółkach, akcji, pełnienia funkcji dyrektora lub audytora w spółce; kopię ostatniego zeznania podatkowego w zakresie podatku od osób fizycznych oraz oświadczenie o poniesionych wydatkach i podjętych zobowiązaniach na kampanię wyborczą albo zaświadczenie o korzystaniu wyłącznie z materiałów i środków udostępnionych przez partię polityczną (z załączonymi kopiami oświadczeń o wkładach, w tym świadczonych usługach, których wartość przekracza 3 000 euro, składanych na podstawie ustawy z

³⁹ *Lag (1996:810) om registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen*, https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-1996810-om-registrering-av_sfs-1996-810/.

⁴⁰ *Legge 5 luglio 1982, n. 441 Disposizioni per la pubblicità della situazione patrimoniale di titolari di cariche elettive e di cariche direttive di alcuni enti*, GU n.194 del 16-07-1982, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1982-07-05;441>

dnia 18 listopada 1981 nr 659⁴¹). Oświadczenie majątkowe musi uwzględniać majątek współmałżonków niepozostających w separacji, jak również dzieci i krewnych do drugiej linii pokrewieństwa, jeśli osoby te wyrażą na to zgodę. Ponadto, zgodnie z ustawą, obowiązek składania oświadczeń majątkowych, w zakresie przewidzianym w art. 2 ustawy, obejmuje również prezesów, wiceprezesów, dyrektorów zarządzających i dyrektorów generalnych instytucji i podmiotów publicznych, w tym gospodarczych, których nominacja, kandydatura, mianowanie lub zatwierdzenie nominacji zostało powierzone premierowi, Radzie Ministrów lub jednemu z ministrów oraz spółek z udziałem państwa lub podmiotów publicznych, w różnych formach interwencji lub udziału, przekraczającym 20% albo, w których działalność wkład państwa lub podmiotów publicznych przekracza 50% całkowitej wartości wydatków wykazanych na zarządzanie w budżecie i jeśli przekraczają one rocznie 258 228,45 euro. Taki sam obowiązek dotyczy dyrektorów generalnych autonomicznych przedsiębiorstw państwowych i specjalnych przedsiębiorstw gmin będących stolicami prowincji lub których populacja przekracza 100 000 mieszkańców. Oświadczenia majątkowe są udostępniane osobom uprawnionym do udziału w wyborach do Izby Deputowanych w biuletynach informacyjnych właściwych instytucji (biuletynach izb parlamentu, biuletynie Rady Ministrów, publikatorach regionalnych, specjalnych biuletynach władz prowincji i gmin). Ponadto w przypadku Izby Deputowanych i Senatu, na podstawie ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. nr 13⁴², przewidziano obowiązkową publikację na oficjalnych stronach internetowych izb danych dotyczących sytuacji finansowej i dochodowej członków izby. Zgodnie z art. 5 ustawy formularz, na którym sporządzane są oświadczenia majątkowe, przygotowują wspólnie prezydium Senatu i Izby Deputowanych. Wymogi, co do formy takiego formularza nie zostały określone w ustawie.

⁴¹ *Legge 18 novembre 1981, n. 659 Modifiche ed integrazioni alla legge 2 maggio 1974, n. 195, sul contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici*, GU n.323 del 24-11-1981, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1981;659>.

⁴² *Legge 21 febbraio 2014, n. 13 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, recante abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore*, GU n.47 del 26-02-2014, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2014;13>.

IV. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Projekt będzie miał wpływ na:

- a. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, Prezesa Rady Ministrów, wicemarszałków Sejmu i Senatu, ministrów, sekretarzy i podsekretarzy stanu w ministerstwach, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, posłów i senatorów;
- b. osoby pełniące w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa, spółkach z udziałem Skarbu Państwa oraz spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego funkcje prezesów, wiceprezesów i członków zarządu, uzyskujące w takich spółkach przychody miesięczne przekraczające 4-krotność przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej lub w stosunku rocznym 48-krotność przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w roku poprzedzającym;
- c. jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, spółki z udziałem Skarbu Państwa i spółki z udziałem jednostek samorządu terytorialnego.

V. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Nie przeprowadzono konsultacji poprzedzających przygotowanie projektu ustawy.

VI. Wpływ na sektor finansów publicznych

Należy ocenić, że projekt będzie neutralny dla sektora finansów publicznych.

VII. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

Jawność oświadczeń majątkowych, a tym samym wynagrodzeń osób wskazanych w punkcie IVb, może mieć jednak zarówno pozytywny, jak i negatywny wpływ na decyzje o podejmowaniu zatrudnienia w wymienionych w projekcie kategoriach podmiotów przez kandydatów o wysokich kompetencjach w obszarze

zarządzania, ułatwiając im m.in. dokonywanie porównań między pracodawcami. To z kolei może wymusić zmiany w rekrutacji i polityce wynagradzania, co przełoży się na jakość zarządzania, a tym samym na wyniki finansowe tych podmiotów.

Świadomość konieczności ujawniania faktu i wielkości wypłacanych/przekazywanych środków finansowych powinno – zgodnie z intencją projektodawców – utrudnić budowanie nieformalnych zależności między przedstawicielami władzy publicznej a biznesem, prowadząc do bardziej optymalnych decyzji oraz lepszej alokacji zasobów, co będzie miało pozytywny wpływ na konkurencyjność gospodarki.

VIII. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

Projekt przewiduje wprowadzenie obowiązku składania oświadczeń majątkowych przez osoby pełniące funkcje: prezesa, wiceprezesa i członka zarządu w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa, spółkach z udziałem Skarbu Państwa oraz w spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego oraz przez osoby osiągające w tych spółkach przychód wskazany w ustawie (bez względu na rodzaj zajmowanego stanowiska) oraz rozszerzenie katalogu danych zawartych w oświadczeniach majątkowych o dane dotyczące dochodów osiąganych w okresie 10 lat poprzedzających rok złożenia oświadczenia z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej lub zajęć w Polsce, a także z tytułu zatrudnienia za granicą lub innej zagranicznej działalności zarobkowej lub zajęć. Ponadto, proponuje się wprowadzenie obowiązku dołączenia odpowiednich dokumentów potwierdzających dokonanie rozliczenia w państwie, w którym te dochody zostały uzyskane oraz kopii rocznych zeznań podatkowych (PIT) z okresu 10 lat poprzedzających rok złożenia oświadczenia. W oświadczeniach o stanie majątkowym będzie obowiązek ujawniania także majątku odrębnego małżonków. Dodatkowo, nakłada się obowiązek ujawniania informacji o udzielonych darowiznach lub innych formach nieodpłatnego przekazania mienia.

IX. Wpływ na rynek pracy

Przyjęcie projektu nie wpłynie na poziom zatrudnienia w gospodarce.

X. Wpływ na pozostałe obszary

Brak jest wpływu proponowanych rozwiązań na inne obszary gospodarki.

XI. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Termin wejścia w życie projektowanej wynosi 7 dni od dnia ogłoszenia.

XII. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Projektodawcy nie wskazują sposobu ani terminu ewaluacji.

XIII. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

Nie zostały dołączone żadne dokumenty, badania, analizy.

Autorzy:

Joanna M. Karolczak (pkt I, II, V, VIII, XI, XII, XIII)
ekspert ds. legislacji
w Biurze Analiz Sejmowych

dr Adrian Grycuk (pkt IV, VI, VII, IX, X)
Specjalista ds. systemu gospodarczego
w Biurze Analiz Sejmowych

dr Danuta Adamiec, dr Dobromir Dziewulak, Natalia Firlej, Daniela Kupis, Łukasz Żołądek (pkt III)
specjaliści ds. międzynarodowych
w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:
Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

Sobolewski

Przemysław Sobolewski

Deskryptory bazy REX: projekt ustawy, oświadczenie o stanie majątkowym, ograniczenie działalności gospodarczej.

Weryfikacja: Adam Karczmarek (pkt I, II, V, VIII, XI, XII, XIII), Justyna Branna, dr Dobromir Dziewulak (pkt III), dr Z. Szpringer (pkt IV, VI, VII, IX, X).