

Warszawa, dnia 21 marca 2013 r.

BAS-WAL-300/13

Pan
Poseł Kazimierz Moskal
Klub Parlamentarny PiS

Opinia prawna

w sprawie niektórych kwestii związanych z oświadczeniami majątkowymi składanymi przez funkcjonariuszy na podstawie art. 161 ustawy o Służbie Więziennej (według pytań szczegółowych)

I. Tezy opinii

1. Żądanie ujawnienia w oświadczeniu o stanie majątkowym dochodów uzyskiwanych przez małżonka funkcjonariusza jest niezgodne z art. 161 ustawy o Służbie Więziennej.

2. Art. 161 tej ustawy nie stanowi przeszkody w ustanowieniu pełnomocnika do przyjmowania i analizowania oświadczeń o stanie majątkowym składanych przez funkcjonariuszy Służby Więziennej. Podstawą do ustanowienia takiego pełnomocnictwa (oraz upoważnienia konkretnej osoby) mogą być np. przepisy określające kompetencje Dyrektora Generalnego Służby Więziennej oraz innych organów tej Służby (w związku z art. 268a kpa).

II. Przedmiot opinii

Przedmiotem opracowania jest wykonanie opinii prawnej na temat problemów sformułowanych w sposób następujący:

1. *Czy żądanie ujawnienia dochodów współmałżonka funkcjonariusza przez Organy Służby Więziennej ma umocowanie w art. 161 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o*

Służbie Więziennej i czy owe nie narusza postanowień art. 51 Konstytucji RP, w szczególności czy możliwe jest w sposób dorozumiany dokonywanie wykładni prawa w obszarze konstytucyjnych gwarancji wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela. Organy Służby Więziennej na podstawie art. 161 ust. 2 tej ustawy wywodzą, iż funkcjonariusze Służby Więziennej są zobowiązani do udzielenia informacji o dochodach współmałżonka.

2. Czy do analizy złożonego oświadczenia o stanie majątkowym oraz porównania treści analizowanego oświadczenia z treścią uprzednio złożonego oświadczenia Organ Służby więziennej może ustanowić pełnomocnika i czy znajduje to umocowanie w art. 161 w/w ustawy. Czy Dyrektor jednostki organizacyjnej SW może na podstawie art. 268a KPA, upoważnić funkcjonariusza z kierowanej przez niego jednostki do załatwiania spraw w jego imieniu w tym zakresie. Czy art. 161 ustawy o Służbie Więziennej daje delegację dyrektorowi Generalnemu Służby Więziennej do wydania zarządzenia, w którym uszczegółowiona została materia ustawowa (w szczególności udzielenie pełnomocnictwa do zbierania, analizowania oraz porównywania treści oświadczeń majątkowych funkcjonariuszy SW).

II. Podstawy prawne ujawniania stanu majątkowego przez funkcjonariuszy Służby Więziennej oraz zakres informacji podlegających ujawnieniu (ad pytania 1)

Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. z 2010 r. Nr 79, poz. 523, zm. w Dz.U. z 2012, poz. 664 i 951) w art. 161 ust. 1 i 2 stanowi, że funkcjonariusz składający oświadczenie o stanie majątkowym podaje m.in. „informacje o osiągnięciu dochodu”¹.

¹ Art. 161. 1. Funkcjonariusz jest obowiązany złożyć oświadczenie o swoim stanie majątkowym, obejmującym majątek stanowiący małżeńską wspólność majątkową i jego majątek osobisty, przy nawiązaniu stosunku służbowego, a następnie co roku do dnia 31 marca, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, a także przy rozwiązaniu stosunku służbowego.

2. Funkcjonariusz składający oświadczenie o swoim stanie majątkowym podaje informacje o osiągnięciu dochodu oraz nabyciu mienia od Skarbu Państwa, innej państwowej osoby prawnej, jednostki samorządu terytorialnego, ich związków lub innej osoby prawnej jednostki samorządu terytorialnego, które podlegało zbyciu w drodze przetargu, w okresie ostatnich 12 miesięcy przed dniem składania oświadczenia.

W formularzu oświadczenia o stanie majątkowym², który składają funkcjonariusze Służby Więziennej zamieszczono punkt VIII w brzmieniu: „Inne dodatkowe dane o stanie majątkowym Z tego tytułu osiągnąłem (ęłam) w roku ubiegłym dochód w wysokości ...” .

Ani z art. 161 ustawy o Służbie Więziennej, ani ze wzoru formularza oświadczenia nie wynika, że do obowiązków funkcjonariusza należy wykazywanie informacji dotyczących dochodów uzyskiwanych przez jego współmałżonka. W art. 161 ust. 1 tej ustawy mowa o majątku stanowiącym małżeńską wspólność majątkową³, ale określenie to odnosi się do składników majątkowych objętych tą wspólnością, np. takich, jak wymienione w formularzu: zasoby pieniężne, nieruchomości, udziały w spółkach, czy akcje.

Do małżonków funkcjonariuszy odnosi się natomiast pkt V tego dokumentu, w którym składający oświadczenie podaje: „Nabyłem (am) (nabył mój małżonek)...”³ oraz art. 162 ust. 1 i 2 ustawy⁴, w którym zobowiązano funkcjonariuszy do informowania o ściśle określonych typach zajęć prowadzonych przez ich małżonków i aktywności zawodowo-gospodarczej tych osób.

Powyższa interpretacja była prezentowana również w odniesieniu do radnych⁵ oraz posłów⁶, którzy składają podobne oświadczenia, przy czym w formularzach

² Na podstawie art. 161 ust. 4 ustawy o Służbie Więziennej funkcjonariuszy obowiązuje wzór oświadczenia w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 lipca 2011 r. w sprawie określenia wzorów formularzy oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej i o stanie majątkowym (Dz.U.2011.150.890).

³ *Nabyłem(am) (nabył mój małżonek) mienie od Skarbu Państwa, innej państwowej osoby prawnej, jednostek samorządu terytorialnego, ich związków lub od komunalnej osoby prawnej, które podlegało zbyciu w drodze przetargu:....*

⁴ Art. 162. 1. *Funkcjonariusz jest obowiązany poinformować przełożonego o podjęciu przez małżonka lub osoby pozostające we wspólnym gospodarstwie domowym zatrudnienia lub innych czynności zarobkowych w podmiotach świadczących usługi detektywistyczne lub usługi w zakresie ochrony osób i mienia lub podjęciu działalności gospodarczej w tym zakresie, a także o fakcie bycia wykonawcą w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655, z późn. zm.¹⁰) na rzecz organów i jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Sprawiedliwości, w terminie 14 dni od dnia uzyskania informacji o wystąpieniu takiej sytuacji.*

2. *Funkcjonariusz jest obowiązany poinformować przełożonego o objęciu przez niego, małżonka lub osoby pozostające we wspólnym gospodarstwie domowym akcji lub udziałów w podmiotach świadczących usługi detektywistyczne lub usługi w zakresie ochrony osób i mienia, w terminie 14 dni od dnia uzyskania informacji o wystąpieniu takiej sytuacji.*

⁵ A. Piskorz-Ryń, *Jakie błędy popełniamy najczęściej*, Wspólnota 2006 r. nr 10, wydanie monograficzne, s. 24. Autorka stwierdza: *Domniemając racjonalności prawodawcy, należy sądzić, iż zamiar, iż zamiar nałożenia obowiązku ujawniania dochodów małżonka zostałby wyrażony expressis verbis. W końcu sam tytuł wzoru oświadczenia majątkowego radnego i każdy punkt tego oświadczenia wskazuje, że jest to oświadczenie radnego (a nie np. <oświadczenie o dochodach rodziny radnego>.* Odmienne poglądy na ten temat prezentuje A. Wierzbica, *Ograniczenia antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2008 r., s. 49-51.

obowiązujących te osoby w sposób jeszcze bardziej precyzyjny wymaga się, by podawać: *Inne dochody osiągnięte z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej lub zajęć, z podaniem kwot uzyskiwanych z każdego tytułu.*

Należy podkreślić, że inne stanowisko byłoby sprzeczne z wynikającymi z art. 51 ust. 1 i 2 Konstytucji zasadami:

1. *Nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby.*

2. *Władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym.*

Z powołanych przepisów Konstytucji wynika podstawowa dla omawianego problemu zasada, że obowiązek udzielania informacji o sobie i swoich najbliższych musi mieć wyraźną podstawę ustawową i nie można go wywodzić w sposób pośredni np. w drodze interpretacji przepisów. Jeżeli przepis jest niejasny, nie powinno się go interpretować w sposób, który mógłby naruszać powołane przepisy ustawy zasadniczej.

III. Możliwość upoważnienia przez podmioty wskazane w art. 161 ust. 3 ustawy o Służbie Więziennej innych osób do przyjmowania i analizy oświadczeń o stanie majątkowym (ad pytania 2)

Zgodnie z art. 161 ust. 3 ustawy o Służbie Więziennej omawiane oświadczenia funkcjonariusz SW składa kierownikowi jednostki organizacyjnej, a funkcjonariusz zajmujący wyższe stanowisko kierownicze – „odpowiedniemu przełożonemu”, o którym mowa w art. 63 ust. 2⁷.

⁶ I. Galińska-Rączy, *Wykazywanie przez posła w oświadczeniu o stanie majątkowym dochodów małżonka*, Status posła. cz.II, seria Studia Biura Analiz Sejmowych, Warszawa 2007, s. 386-388.

⁷ 2. *Przełożonym funkcjonariusza zajmującego wyższe stanowisko kierownicze w Służbie Więziennej, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej, jest:*

1) *Minister Sprawiedliwości - w odniesieniu do Dyrektora Generalnego;*

2) *Dyrektor Generalny - w odniesieniu do zastępcy Dyrektora Generalnego, dyrektora okręgowego, Komendanta Centralnego Ośrodka Szkolenia Służby Więziennej, komendanta ośrodka szkolenia Służby Więziennej oraz komendanta ośrodka doskonalenia kadr Służby Więziennej bezpośrednio mu podległego;*

3) *dyrektor okręgowy - w odniesieniu do zastępcy dyrektora okręgowego, dyrektora zakładu karnego i dyrektora aresztu śledczego oraz komendanta ośrodka doskonalenia kadr Służby Więziennej;*

4) *dyrektor zakładu karnego i dyrektor aresztu śledczego, Komendant Centralnego Ośrodka Szkolenia Służby Więziennej, komendant ośrodka szkolenia Służby Więziennej i komendant ośrodka doskonalenia kadr Służby Więziennej - w odniesieniu do swoich zastępców.*

„Właściwy przełożony” (czyli kierownik jednostki organizacyjnej i przełożony wskazany w art. 63 ust. 2) *dokonyje analizy informacji zawartych w oświadczeniu w terminie do dnia 30 czerwca każdego roku. Osoba dokonująca analizy jest uprawniona do porównania treści analizowanego oświadczenia z treścią uprzednio złożonego oświadczenia* (art. 161 ust 3).

Co do zasady omawiane oświadczenia składa się kierownikowi jednostki zatrudniającej osobę, która jest zobowiązana złożyć oświadczenie⁸. Nie oznacza to jednak, że kierownik (przełożony) nie może upoważnić konkretnego pracownika lub pracowników (funkcjonariusza lub funkcjonariuszy) danej jednostki do przyjmowania (w jego imieniu) takich oświadczeń, jak również do dokonywania ich analizy. Przykładami podstawy prawnej do takich upoważnień mogą być następujące przepisy:

- 1) zarządzenie nr 8 Dyrektora Służby Zagranicznej z dnia z dnia 12 kwietnia 2010 r. w sprawie przyjmowania i analizy oświadczeń o stanie majątkowym (Dz.Urz.MSZ.2010.2.33) – zgodnie z tym aktem przyjmowaniem oświadczeń zajmują się pracownicy kancelarii Biura Spraw Osobowych (na podstawie imiennego upoważnienia), zaś analizą „Zespół do spraw analizy oświadczeń o stanie majątkowym”,
- 2) zarządzenie Prezesa KRUS z dnia 23 marca 2010 r. w sprawie oświadczeń o stanie majątkowym pracowników Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (Dz. Urz.PKRUS.2010.2A.10),
- 3) decyzja nr 255 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 31 października 2008 r. w sprawie dokonywania analizy danych zawartych w oświadczeniach o stanie majątkowym funkcjonariuszy oraz pracowników Straży Granicznej (Dz.Urz.KGSG.2009.16.108) – w §2 zapisano: *Komendant Główny Straży Granicznej, komendanci oddziałów Straży Granicznej, Komendant Centrum Szkolenia Straży Granicznej i Komendant w Kętrzynie, Komendant Centralnego Ośrodka Szkolenia Straży Granicznej w Koszalinie i Komendant Ośrodka Szkoleń Specjalistycznych Straży Granicznej w Lubaniu, zwani dalej "podmiotem właściwym do odebrania oświadczenia", **pisemnie***

⁸ Tak stanowi art. 10 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584, ze zm.), który został powołany w art. 161 ust. 4 i 6 ustawy o Służbie Więziennej.

upoważnią podległych funkcjonariuszy lub pracowników komórek organizacyjnych właściwych w sprawach ochrony informacji niejawnych, do dokonywania analizy danych zawartych w oświadczeniach, do odebrania których są właściwi.

Omawiane upoważnienie może nastąpić również w ramach funkcji kierowniczych oraz tzw. dekoncentracji wewnętrznej indywidualnej, o której mowa np. w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 marca 2011 r. I OZ 6/11 (LEX nr 1079915):

Art. 268a k.p.a. jest związany z dekoncentracją zadań, tzw. dekoncentracją wewnętrzną. Oznacza to, że organ może upoważniać pracowników kierowanej jednostki organizacyjnej do załatwiania spraw w jego imieniu, a upoważnienie wywiera ten skutek, iż zmienia się osoba wykonująca kompetencję organu w prawnych formach, z tym że upoważniony pracownik nie staje się przez to organem administracyjnym - nosicielem kompetencji, lecz pełni - w granicach określonych w upoważnieniu - jedynie funkcję tego organu⁹.

W tym miejscu przytoczyć należy przepisy zawarte w ustawie o Służbie Więziennej, które wskazują organy tej formacji, zasady kierownictwa, w tym określają przełożonych funkcjonariuszy oraz dają podstawę do wydawania zarządzeń, instrukcji i wytycznych:

Art. 7. Organami Służby Więziennej są:

- 1) Dyrektor Generalny Służby Więziennej, zwany dalej "Dyrektorem Generalnym";
- 2) dyrektor okręgowy Służby Więziennej, zwany dalej "dyrektorem okręgowym";
- 3) dyrektor zakładu karnego i dyrektor aresztu śledczego;
- 4) Komendant Centralnego Ośrodka Szkolenia Służby Więziennej, komendant ośrodka szkolenia Służby Więziennej i komendant ośrodka doskonalenia kadr Służby Więziennej.

Art. 10. 1. Centralnym Zarządem Służby Więziennej oraz jednostkami organizacyjnymi, o których mowa w art. 8 ust. 1, kieruje Dyrektor Generalny podległy Ministrowi Sprawiedliwości.

⁹ Art. 268a. Organ administracji publicznej może w formie pisemnej upoważniać pracowników kierowanej jednostki organizacyjnej do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń.

2. Dyrektor Generalny jest przełożonym wszystkich funkcjonariuszy.

Art. 11. 1. Do zakresu działania Dyrektora Generalnego należy w szczególności:

11) *ustalanie metod i form wykonywania zadań służbowych przez funkcjonariuszy w zakresie nieobjętym przepisami wydanymi na podstawie niniejszej ustawy;*

12) *realizacja zadań wynikających z innych ustaw.*

2. *W ramach realizacji swoich zadań Dyrektor Generalny może wydawać zarządzenia, instrukcje lub wytyczne.*

Art. 12. 1. *Okręgowym inspektoratem Służby Więziennej kieruje dyrektor okręgowy.*

(...)

3. *Dyrektor okręgowy jest przełożonym funkcjonariuszy pełniących służbę w podległych jednostkach organizacyjnych.*

4. *W ramach realizacji swoich zadań dyrektor okręgowy może wydawać zarządzenia, instrukcje lub wytyczne.*

Art. 32. 1. *Kierownicy jednostek organizacyjnych: Dyrektor Generalny, dyrektorzy okręgowi, Komendant Centralnego Ośrodka Szkolenia Służby Więziennej, dyrektorzy zakładów karnych i aresztów śledczych oraz komendanci ośrodków szkolenia Służby Więziennej i ośrodków doskonalenia kadr Służby Więziennej są przełożonymi funkcjonariuszy i pracowników tych jednostek.*

2. *Komendant Centralnego Ośrodka Szkolenia Służby Więziennej, komendanci ośrodków szkolenia Służby Więziennej i ośrodków doskonalenia kadr Służby Więziennej są przełożonymi funkcjonariuszy i pracowników szkolonych w tych ośrodkach.*

Co istotne, zgodnie z § 2 ust. 2 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 listopada 2010 r. w sprawie nadania statutu Centralnemu Zarządowi Służby Więziennej (Dz.Urz.MS.2010.12.153): *Dyrektor Generalny może upoważnić poszczególnych funkcjonariuszy lub pracowników Centralnego Zarządu do wydawania decyzji w określonych przez niego sprawach.*

Co do zasady warunkiem skutecznego upoważnienia innej osoby do wykonywania takich kompetencji jest pisemne określenie do załatwienia, której kategorii spraw należących do zakresu działania danego organu (np. poprzez odwołanie się do przepisu kompetencyjnego, jakim jest art. 161 ustawy o Służbie Więziennej)

upoważniony jest wskazany funkcjonariusz lub pracownik – najlepiej z imienia i nazwiska oraz pełnionej funkcji (stanowiska)¹⁰.

Wskazując powyższe przepisy, należy stwierdzić, że istnieją podstawy prawne do ustanowienia pełnomocnika, o którym mowa w pytaniu 2 (np. poprzez wydanie zarządzenia Dyrektora Generalnego Służby Więziennej) oraz udzielenia takiego pełnomocnictwa konkretnej osobie (pracownikowi lub funkcjonariuszowi tej Służby). Nie stoi temu na przeszkodzie art. 161 ustawy o Służbie Cywilnej.

Należy podkreślić, że bez zapoznania się z treścią takiego zarządzenia nie można dokonywać oceny w zakresie dopuszczalności jego wydania oraz uszczegółowienia w takim akcie treści przepisu art. 161 ustawy o Służbie Więziennej.

Autor:

Irena Galińska-Rączy

ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych

Małgorzata Bajor-Stachańczyk

Deskryptory bazy REX: Służba Więzienna, oświadczenie o stanie majątkowym, informacja, dane osobowe, dobra osobiste, postępowanie administracyjne, konstytucja.

¹⁰ O tym, kto jest upoważniony do działania w imieniu organu może w razie wątpliwości rozstrzygać regulamin organizacyjny lub podział czynności w danym urzędzie (por. z wyrokiem SN z 11 X 1996 r. III RN 8/96 OSNP 1997/9/144).

W wyroku z 10 I 2012 r. NSA w Warszawie I OSK 1563/11 (LEX 1107463) uznał, że upoważnienie ograniczające się do podania jedynie stanowiska zajmowanego przez funkcjonariusza upoważnionego do załatwiania spraw udzielone przez Szefa ABW spełnia wymogi zawarte w art. 268a kpa.