



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 21.05. 2014 r.

PG VII G 025/151/14

Pan
Piotr Zientarski
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

Stanisław Pomiński

W odpowiedzi na pismo z dnia 8 maja 2014 r., nr BPS/KU-034/629/5/14, dotyczące komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, przekazanego do zaopiniowania Prokuratorowi Generalnemu w trybie art. 3 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599, t.j., z późn. zm.), uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko.

Podstawowym założeniem przedłożonego do zaopiniowania projektu jest wprowadzenie zmian w obszarze regulacji prawnych dotyczących oświadczeń majątkowych składanych przez posłów i senatorów oraz zmian w zakresie instytucji Rejestru Korzyści, wprowadzenie nowego typu czynu zabronionego polegającego na penalizacji zaniechania wykonania obowiązków związanych z podjętą interwencją poselską lub senatorską, a także modyfikacja normy dotyczącej ochrony stosunku pracy posła lub senatora.

Dokonując oceny przedłożonego projektu należy stwierdzić, że szereg propozycji rozwiązań normatywnych w nim zawartych zasługuje na aprobatę. Projekt zawiera bowiem liczne rozwiązania ukierunkowane na racjonalizację przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań normatywnych, w tym zwłaszcza poprzez eliminację regulacji powielających tożsame obowiązki ciężące na adresatach norm prawnych, jak np. obowiązek składania oświadczeń majątkowych przez członków Prezydium Sejmu i Senatu zarówno w trybie ustawy dnia 21 sierpnia 1997 r. *o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*, jak i w trybie ustawy z dnia 9 maja 1996 r. *o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, czy też eliminację norm spełniających funkcje wyłącznie deklaratywne, jak norma wskazująca, że ujawnienie informacji w Rejestrze Korzyści nie zwalania z odpowiedzialności za niedopełnienie obowiązków ustawowych (art. 35a ust. 9 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora).

Wśród proponowanych rozwiązań znalazły się również i takie, które należy uznać za sprzeczne z założeniami modyfikowanych instytucji prawnych, oraz takie rozwiązania, które należy uznać za niewątpliwie wadliwe. Przechodząc do uwag szczegółowych, należy zauważyć, że projektodawcy zakładają zawężenie zakresu informacji, jakie zobligowany jest podać poseł lub senator w oświadczeniu majątkowym poprzez wyeliminowanie z przedkładanego oświadczenia konieczności wykazania przychodów uzyskiwanych na podstawie ustawy *o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, na rzecz ich odrębnej promulgacji dokonywanej przez Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu. Powyższe rozwiązanie będzie mieć ten podstawowy skutek, że oświadczenie majątkowe nie będzie odzwierciedlać rzeczywistego stanu majątkowego osoby zobowiązanej do złożenia oświadczenia, co w szczególności utrudniać będzie analizę oświadczeń majątkowych dokonywaną przez urzędy skarbowe (art. 35b ust. 3 projektu ustawy) oraz kontrolę rzetelności i prawdziwości tych oświadczeń przeprowadzaną przez Centralne Biuro Antykorupcyjne (art. 35b ust. 6 projektu ustawy). Należy przy tym zauważyć, że jedną z podstawowych funkcji instytucji składania oświadczeń majątkowych, a następnie ich promulgacji jest zapewnienie społecznej kontroli w zakresie prawdziwości danych objętych

oświadczeniem majątkowym. Powyższa instytucja ma zatem w wyraźny sposób przeciwdziałać zjawiskom korupcyjnym. Jakikolwiek zawężenie zakresu informacji do których ujawnienia zobowiązany jest poseł lub senator w oświadczeniu majątkowym powoduje, że oświadczenie to pozbawione jest funkcji przedstawienia pełnych danych o stanie majątkowym posła lub senatora, tym samym znacząco utrudniając realizację zakładanych przez ustawodawcę celów tej instytucji. W istocie zatem proponowane rozwiązania normatywne ograniczą funkcję prewencyjną analizowanej regulacji realizowaną w drodze upublicznienia dokumentu obrazującego pełny stan majątkowy posła i senatora. Należy przy tym zauważyć, że inne grupy funkcjonariuszy publicznych będą nadal zobowiązane wykazywać pełne dane w zakresie osiągniętych dochodów, mimo że wysokość ich wynagrodzeń z tytułu sprawowanej funkcji publicznej wynika bezpośrednio z ustawy i aktów wykonawczych, a więc potencjalnie możliwa jest do ustalenia na podstawie analizy właściwych przepisów. Krytycznie należy też ocenić proponowane zmiany w zakresie instytucji Rejestru Korzyści polegającej na wprowadzeniu reguły, zgodnie z którą w Rejestrze Korzyści nie zamieszcza się korzyści uzyskiwanych na podstawie ustawy *o wykonywaniu mandatu posła i senatora* oraz tych wszystkich danych, które podlegają ujawnieniu w oświadczeniu majątkowym. Powyższa propozycja w założeniu projektodawców ma wyeliminować dwukrotne deklarowanie tożsamy danych – raz w oświadczeniu majątkowym, drugi raz w Rejestrze Korzyści. Powyższe rozwiązanie należy ocenić jako sprzeczne z *ratio legis* analizowanej instytucji prawnej, które sprowadza się do wprowadzenia mechanizmu bieżącego informowania o zaistnieniu okoliczności objętych dyspozycją przepisu art. 35 ust. 3. Należy bowiem pamiętać, że obowiązek zgłoszenia określonych danych aktualizuje się z chwilą zaistnienia okoliczności stanowiących ich faktyczną bądź prawną podstawę, nie później jednak niż z upływem 30 dni od wskazanego momentu czasowego. Analizowana instytucja ma zatem na celu zagwarantowanie bieżącej, aktualnej informacji o okolicznościach wskazanych w art. 35 ust. 3, które to informacje pozwalają na ustalenie materialnych podstaw funkcjonowania posła i senatora, przyczyniając się do transparentności w zakresie sprawowania funkcji przedstawicielskich w społeczeństwie oraz

gwarantując dostęp do wskazanych informacji każdemu, kto o nie wystąpi (należy bowiem odróżnić coroczną promulgację Rejestru Korzyści od możliwości udostępnienia w każdym czasie danych w nim zawartych wynikającej z zasady jawności Rejestru Korzyści). W istocie zatem instytucja Rejestru Korzyści pełni funkcję dopełniającą w systemie instytucjonalnych gwarancji transparentności sprawowania funkcji przedstawicielskich, stanowiąc niezbędny warunek społecznej kontroli. Należy przy tym zwrócić uwagę, że wprowadzenie negatywnej reguły ujawnienia danych w Rejestrze Korzyści poprzez wskazanie, że dane te podlegają zgłoszeniu wyłącznie w sytuacji, gdy nie podlegają ujawnieniu w oświadczeniu majątkowym, czyni powyższą regulację nieczytelną dla adresatów wskazanej normy prawnej. W szczególności nie jest jasna wzajemna relacja projektowanego przepisu art. 35a ust. 3 i omówionej wyżej reguły art. 35a ust. 1. Na gruncie projektowanych przepisów można mieć bowiem wątpliwość, czy darowizna nieruchomości podlega ujawnieniu w Rejestrze Korzyści w każdym wypadku, czy tylko wówczas, gdy nie podlega ujawnieniu w oświadczeniu majątkowym (nieruchomość, będąca przedmiotem darowizny, została zbyta przed upływem okresu sprawozdawczego). Wprowadzenie proponowanej reguły ujawniania w Rejestrze Korzyści wyłącznie tych danych, które nie zostały przedstawione w oświadczeniu majątkowym nie tylko wprowadza stan niepewności w zakresie tak podstawowych okoliczności jak ta, który obowiązek prawny ma być zrealizowany, ale również wywołuje stan niepewności co do czasu realizacji obowiązku zgłoszenia danych w Rejestrze Korzyści, co z uwagi na wyraźny temporalny charakter tegoż obowiązku ma kapitalne znaczenie dla kwestii ewentualnej późniejszej odpowiedzialności za naruszenie norm ustawowych. Należy przy tym podkreślić, co sygnalizowano już wyżej, że powyższy sposób ukształtowania instytucji Rejestru Korzyści pozbawia ją właściwego dla niej sensu normatywnego, gdyż rejestr ten nie będzie już dostarczał aktualnych informacji co do materialnych podstaw funkcjonowania posła lub senatora. W istocie zatem podnoszona w uzasadnieniu projektu multiplikacja tożsamyh obowiązków ustawowych ma jedynie pozorne charakter „*nadmiernie biurokratyczny*”. Zarówno bowiem instytucja oświadczeń majątkowych jak i Rejestr Korzyści, ukierunkowane są wprawdzie na osiągnięcie

zbliżonych celów społecznych (zapewnienie transparentności w zakresie materialnych podstaw funkcjonowania posła i senatora, przeciwdziałanie zachowaniom korupcyjnym), to należy stwierdzić, że funkcje tych instytucji są zdecydowanie odmienne – oświadczenia majątkowe obrazują corocznie ogólny stan majątkowy posła i senatora, podczas gdy Rejestr Korzyści zapewnia aktualną, bieżącą informację o podstawach materialnych funkcjonowania posła i senatora. Z powyższych względów proponowane rozwiązania normatywne należy ocenić zdecydowanie negatywnie.

Krytycznie należy odnieść się również do propozycji wprowadzenia typu czynu zabronionego jako wykroczenie polegające na umyślnym naruszeniu obowiązków wskazanych w art. 20 ust. 2 lub 3 ustawy *o wykonywaniu mandatu posła i senatora*. Należy bowiem zwrócić uwagę, że niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariusza publicznego (a adresatem obowiązków wynikających z powołanych wyżej norm ustawowych jest przede wszystkim osoba będąca funkcjonariuszem publicznym), charakteryzujące się od strony podmiotowej umyślnością, stanowi w obecnym stanie prawnym przestępstwo stypizowane w art. 231 § 1 k.k., zagrożone karą pozbawienia wolności do lat 3. Wprawdzie warunkiem przestępności takiego zachowania jest realizacja znamienia „działania na szkodę interesu publicznego lub prywatnego”, to należy wskazać, że zachowanie polegające na naruszeniu wskazanych ustawowych obowiązków wobec posła i senatora z reguły będzie wypełniać wskazane przedmiotowe znamię czynu zabronionego, godząc w prerogatywy władzy parlamentarnej. Tym samym wprowadzenie typu wykroczenia o znamionach zawężonych do naruszenia powołanych wyżej obowiązków wynikających z ustawy *o wykonywaniu mandatu posła i senatora* jest zabiegiem legislacyjnym w sposób wyraźny zbędnym, gdyż to, co projektodawcy proponują penalizować, jest już przedmiotem prawnokarnej reglamentacji, co więcej reglamentacji na poziomie przestępstwa. W odniesieniu zaś do adresatów normy art. 20 ust. 2 lub 3, którzy nie mogą być uznani za funkcjonariuszy publicznych (kierownicy organizacji społecznych, kierownicy jednostek gospodarki niepaństwowej), brak jest dostatecznych podstaw aksjologicznych do wprowadzenia normy prawnokarnej obejmującej powyższe zachowania, a co więcej w szeregu przypadkach zakres projektowanej normy

obejmowałby podmioty zbiorowe, w których najczęściej nie występuje „kierownik jednostki” (przykładowo spółki akcyjne, fundacje, stowarzyszenia), a więc projektowana norma byłaby normą częściowo zakresowo pustą.

Projektodawcy proponują ponadto rozszerzenie normy gwarancyjnej art. 31 ust. 2 w drodze wskazania, że ochrona stosunku pracy z posłem lub senatorem realizowana poprzez wyrażenie zgody przez Prezydium Sejmu lub Prezydium Senatu na rozwiązanie stosunku pracy z posłem lub senatorem ma dotyczyć nie tylko, jak w obecnym stanie prawnym, posła lub senatora, który otrzymał u pracodawcy urlop bezpłatny, ale również posła lub senatora, który wykonywanie pracy zawodowej łączy ze sprawowaniem mandatu. Dokonując oceny wskazanej propozycji, należy zauważyć, że winna ona uzyskać odmienną numerację, gdyż nie pozostaje już w związku z wypowiedzią art. 31 ust. 1, lecz stanowi samodzielną wypowiedź normatywną. Ponadto należy wskazać, że projektodawcy z niezrozumiałych powodów rezygnują z dotychczas stosowanego przez ustawodawcę zwrotu „rozwiązanie przez pracodawcę stosunku pracy z posłem lub senatorem” na rzecz ogólnego zwrotu „rozwiązanie stosunku pracy z posłem lub senatorem”, co ma to podstawowe znaczenie, zapewne wbrew intencjom projektodawców, że rozwiązanie stosunku pracy również z inicjatywy własnej osoby sprawującej mandat posła lub senatora będzie uzależnione od zgody Prezydium Sejmu lub Senatu.

Podsumowując poczynione uwagi, należy stwierdzić, że przedłożony projekt zakłada wdrożenie rozwiązań, które powinny zostać wprowadzone do systemu prawnego. Obok jednak rozwiązań trafnych projekt przewiduje również rozwiązania wysoce wątpliwe, do których należy zaliczyć przede wszystkim ograniczenie zakresu informacji podawanej w oświadczeniach majątkowych oraz modyfikacje instytucji Wykazu Korzyści, które to propozycje zmian mogą istotnie zakłócić obowiązujący obecnie system transparentności finansowych podstaw funkcjonowania osób sprawujących mandat posła lub senatora.

Z powołaniem
A. Seremet

Andrzej Seremet