



MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI

Warszawa, dnia 3 czerwca 2014 r.

DPK-II-454-66/14

Pan  
Piotr Zientarski  
Przewodniczący  
Komisji Ustawodawczej  
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

*smowu Paacie Przewodny!*

W odpowiedzi na pismo z dnia 8 maja 2014 r. (znak: BPS/KU-034/629/1/14), dotyczące 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 lobbingowej w procesie stanowienia prawa (druk senacki nr 629), uprzejmie przedstawiam, co następuje.

W ocenie projektodawców przedmiotowy projekt ustawy wykorzystuje efekty pracy senackiej Komisji Regulaminowej, Etyki i Spraw Senatorskich Senatu RP poprzedniej kadencji, kiedy to Komisja ta przedstawiła dwa projekty nowelizacji pierwszej z powołanych wyżej ustawy obejmujące oddzielnie zmianę przepisów regulujących Rejestr Korzyści (druk senacki nr 680 z 15 października 2009 r.) i przepisów regulujących oświadczenia o stanie majątkowym (druk senacki nr 1212 z 9 maja 2011 r.). Przestanką proponowanych zmian były i są doświadczenia związane z dotychczasowym funkcjonowaniem obu instytucji – wątpliwości interpretacyjne zgłaszane przez senatorów, uwagi urzędów skarbowych do oświadczeń majątkowych będące w znacznej mierze konsekwencją niejednoznaczności regulujących je przepisów oraz dublowanie w Rejestrze Informacji zawartych w oświadczeniu o stanie majątkowym.

Obecny projekt ustawy scala projektowane nowelizacje ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, obejmując zmianę przepisów regulujących obie instytucje – oświadczenia majątkowe i Rejestr Korzyści.

Szczegółowa analiza projektowanych regulacji doprowadziła do następujących uwag i spostrzeżeń.

1. Art. 1 pkt 1 projektu ustawy dodaje przepis art. 23 ust. 4c do ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2011 r. Nr 7, poz. 29, z późn. zm.). Nie do końca czytelne jest, z jakich przyczyn projektodawca przewiduje w proponowanej regulacji nałożenie obowiązków, o których mowa w art. 23 ust. 4a i 4b ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, wyłącznie w odniesieniu do osób fizycznych, którym senator powierza wykonywanie zadań związanych z funkcjonowaniem biura senatorskiego na podstawie umów cywilnych, pomijając w tym zakresie osoby, którym na takiej samej podstawie powierzane są przez posła zadania związane z funkcjonowaniem biura poselskiego. Regulacja ta powoduje powstanie nieuzasadnionej niespójności obowiązków senatorów oraz posłów.

2. Wątpliwości budzi proponowana regulacja art. 31 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (art. 1 pkt 2 projektu), w szczególności przy uwzględnieniu faktu, że nie jest jasne, także w świetle uzasadnienia, jaki cel zamierzano osiągnąć projektowaną zmianą. Proponowana redakcja przepisu, z której usunięto odwołanie do posła lub senatora, o którym mowa w ust. 1 (a zatem korzystającego z urlopu bezpłatnego u swego pracodawcy), a nadto pozbawiona doprecyzowania, iż dotyczy rozwiązania stosunku pracy dokonanego przez pracodawcę, rodzić będzie szereg problemów praktycznych. Przykładowo zgodnie z projektowanym brzmieniem przepisu także zgody Prezydium Sejmu lub Senatu wymagać będzie rozwiązanie stosunku pracy na mocy porozumienia stron. Nadto, budzi wątpliwości jaki stan prawny powstanie, w przypadku odmowy wyrażenia zgody przez właściwe Prezydium na rozwiązanie umowy o pracę zawartej na czas określony, wskutek upływu czasu, na który była zawarta (co następuje z mocy prawa), z posłem lub senatorem niekorzystającym z urlopu bezpłatnego. Skoro bowiem opozycja właściwego Prezydium uniemożliwia wystąpienie skutku w postaci rozwiązania stosunku pracy – mogłoby to oznaczać, że będzie on trwać nadal. Nie jest jednak jasne w jakim kształcie ani przez jaki czas, a nadto z jakich przyczyn, pracodawca miałby być zobligowany do nawet kilkuletniego zatrudniania pracownika – posła albo senatora (niekorzystającego z urlopu bezpłatnego – a zatem za wynagrodzeniem wypłacanym w zamian za świadczoną pracę), pomimo iż zawarta z nim umowa miała charakter czasowy i korzystanie z pracy takiej osoby może być dla pracodawcy zbędne. Wydaje się, iż tak szeroki zakres ochrony udzielanej

parlamentarzystom pozostającym w stosunku pracy (kosztem ich pracodawców) nie wydaje się uzasadniony potrzebą ochrony wynikającą z wykonywania mandatu.

3. Nie wydaje się zasadne wyłączenie obowiązku składania oświadczeń majątkowych przez osoby wykonujące mandat posła lub senatora na zasadach przewidzianych w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora, o ile są oni zobowiązani do złożenia takiego oświadczenia także na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584, z późn. zm.), z racji równoczesnego zajmowania innego stanowiska bądź pełnienia innej funkcji (projektowany art. 35 ust. 1 - art. 1 pkt 4 projektu ustawy). Należy bowiem wskazać, iż w szczególności przy uwzględnieniu treści proponowanej nowelizacji, odmienny będzie zakres informacji ujawnianych w oświadczeniach poselskich i senatorskich, odmienny zaś zakres informacji ujawnianych w oświadczeniach składanych przez posłów i senatorów zobowiązanych na podstawie ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Inny będzie również sposób i zakres kontroli tych oświadczeń. Ponadto zgodnie z projektowanym art. 2, nowelizującym ustawę o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, oświadczenia majątkowe składane na podstawie art. 35b ust. 5 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2011 r. Nr 7, poz. 29, z późn. zm.), mają być podawane do wiadomości publicznej na stronach internetowych odpowiednio Sejmu lub Senatu.

Na marginesie należy przy tym zauważyć, iż wbrew stanowisku wyrażonemu w uzasadnieniu projektu ustawy, projektowane rozwiązanie nie obejmie jedynie członków Prezydium Sejmu i Senatu, lecz także chociażby ministrów czy sekretarzy stanu będących jednocześnie posłami bądź senatorami, zgodnie z treścią art. 2 pkt 2 ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, do której odsyła, w art. 1, ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

4. Zaproponowane rozwiązanie w projektowanym art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, które będzie zobowiązywało posłów i senatorów do składania zeznań podatkowych ich małżonków, ingeruje bardzo istotnie w prawo do prywatności osoby nie pełniącej funkcji publicznej, mogącej nadto pozostawać w rozdzielności majątkowej ze współmałżonkiem – posłem lub

senatorem, a zatem dysponującej samodzielnie własnym majątkiem niepowiązanym z majątkiem parlamentarzysty. Brak jest przy tym ustawowego zobowiązania małżonków posłów i senatorów do udostępnienia swoich zeznań podatkowych współmałżonkowi. Bez takiej regulacji proponowane rozwiązanie budzi wątpliwości w kontekście art. 51 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby. Wydaje się zatem, iż parlamentarzysta będzie mógł uniknąć spełnienia obowiązku złożenia zeznania podatkowego małżonka powołując się na okoliczność, iż odmówił on jego udostępnienia. Parlamentarzysta nie dysponuje zaś skutecznym, samoistnym uprawnieniem do uzyskania takiego dokumentu.

5. Wbrew proponowanej regulacji art 35 ust. 4 pkt 5 nowelizowanej ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, uzasadnione wydaje się rozważenie wprowadzenia obowiązku informowania o wszystkich zobowiązaniach, o ile ich łączna kwota przekracza 10.000 zł wedle stanu na dzień wynikający z ustawy.

Wskazanie, że mają one istnieć w powyższej wysokości wobec jednego podmiotu budzi wątpliwości. Problem bowiem z wykładnią projektowanego przepisu może wystąpić w razie istnienia solidarności wierzycieli, o której mowa w art. 367 § 1 k.c, przy uwzględnieniu konstrukcji solidarności wierzycieli, czy też zobowiązania podzielnego (istnienia kilku wierzycieli).

6. W art. 1 pkt 4 projektu (art 35 ust. 5 ustawy nowelizowanej), wskazaną w proponowanym przepisie datę 31 kwietnia należy zastąpić datą 30 kwietnia. Z kolei w projektowanym art 35 ust. 6 zaproponowane brzmienie przepisu, w części, w której odnosi się do zawieranych w oświadczeniu informacji za okres „od 1 stycznia roku, w którym składa się oświadczenie, do dnia wyborów” nie uwzględnia sytuacji, iż wybory mogą odbyć się przykładowo w grudniu, zaś oświadczenie będzie składane w styczniu kolejnego roku. Natomiast w projektowanym art 35 ust. 7 uzasadnione wydaje się doprecyzowanie, od jakiej daty powinien być liczony pięcioletni okres, w którym nastąpiło nabycie mienia od państwowej lub samorządowej osoby prawnej.

7. W treści projektowanego art. 35a ust. 3 pkt 2 i 3 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (art. 1 pkt 5 projektu) należałoby rozważyć wprowadzenie wyłączenia kosztów bagatelnych odnośnie do faktów materialnego wspierania działalności publicznej posła lub senatora oraz ich podróży. Jakkolwiek zgodzić się należy z uzasadnieniem projektu co do konieczności wykazywania tego rodzaju świadczeń w ramach rejestru korzyści, to nie wskazano w żaden sposób

dłaczego w wypadku innego rodzaju korzyści natury majątkowej wykazywane mają być wyłącznie te o wartości przekraczającej 1 000 zł ( projektowany art. 35a ust. 3 pkt 1 i 5), a w wypadku faktów materialnego wspierania działalności publicznej posła lub senatora lub jego podróży wykazywane mają być te o każdej, nawet najniższej wartości. Należy wyrazić pogląd, że przepisy nie powinny nakładać, zwłaszcza bez wyraźnej po temu potrzeby, obowiązków niemal niemożliwych do wykonania, a wiążących się ze znacznym nakładem pracy. Trudno oczekiwać od kogokolwiek by wykazywał w rejestrze korzyści np. podwiezienie samochodem przez kolegę na dystansie kilku kilometrów o wartości kilku czy kilkunastu złotych czy fakt materialnego wspierania działalności publicznej zbliżonymi sumami. Ten ostatni obowiązek jest zresztą mało precyzyjny i należałoby, co najmniej w uzasadnieniu projektu, wyjaśnić co to sformułowanie konkretnie oznacza, zwłaszcza że gdyby go w projekcie zabrakło zapewne i tak tego rodzaju świadczenia musiałyby być wykazywane w ramach obowiązku wynikającego z pkt. 5 (oczywiście, o ile próg wartościowy tamże zawarty zostałby przekroczony).

Zasadnym byłoby wprowadzenie do wszystkich korzyści majątkowych jednego i tego samego progu bagatelności na poziomie 1 000 zł.

8. W odniesieniu do art. 1 pkt 7 projektu ustawy, przewidującego dodanie przepisu karnego – projektowany art. 47b ust. 1 – w uzasadnieniu projektu nie wskazano powodów objęcia czynów w nim wymienionych odpowiedzialnością wykroczeniową. Brak przytoczenia przykładów lub statystyk dotyczących problemów z przestrzeganiem art. 20 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora nie pozwala na ocenę konieczności zastosowania sankcji karnych oraz ich dotkliwości. Trzeba przy tym pamiętać, że prawo karne musi stanowić *ultima ratio* w zwalczaniu zachowań społecznie niepożądanych. Oznacza to, że sięganie do instrumentów prawnokarnych uzasadnione jest wtedy tylko, gdy pożądanego celu nie można osiągnąć w żaden inny sposób (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 października 2001 r., sygn. akt SK 8/00).

Ponadto wątpliwości budzi możliwość nałożenia kary grzywny na podmiot wymieniony w art. 20 ust. 2 i 3 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora z powodu niezakończania sprawy w terminie uzgodnionym z posłem lub senatorem. Wydaje się bowiem, że wspólne uzgodnienie terminu nie jest wystarczającą podstawą do egzekwowania tego zobowiązania na gruncie prawa wykroczeń. Należy

też zauważyć, że kwestia terminowego załatwiania spraw uregulowana jest w art. 35-38 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267), dalej zwany „k.p.a.”, gdzie ustawodawca przewiduje możliwość przedłużenia terminu na załatwienie sprawy. Wydaje się, że podobne rozwiązanie zasadne byłoby w przypadku projektowanego art. 47b. W przeciwnym razie obrona osoby przekraczającej ustalony z posłem lub senatorem termin (nawet z przyczyn obiektywnie uzasadnionych) będzie możliwa tylko w toku postępowania przed sądem.

W tym zakresie należy zwrócić również uwagę na ryzyko podwójnej karalności za ten sam czyn, której stosowanie jest generalnie wykluczone ze względu na zasadę *ne bis in idem*. Tymczasem w świetle projektowanego art. 47b ust. 1 będzie to możliwe np. w przypadku, w którym z nieuzasadnionych przyczyn przekraczany jest termin na załatwienie sprawy określony w k.p.a. Wówczas odpowiedzialny pracownik organu podlega też odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa w myśl art. 38 k.p.a.

Stąd też, jeżeli interwencja posła dotyczyłaby tych spraw, to możliwe będzie ukaranie za ten sam czyn zarówno na podstawie art. 38 k.p.a., jak i projektowanego art. 47b.

Odnosnie redakcji przepisów karnych wydaje się, że omyłkowo użyto koniunkcję występującą w proponowanym art. 47b ust. 1 pkt 1. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu odpowiedzialności podlega tylko osoba, która jednocześnie nie powiadamia posła lub senatora o stanie rozpatrywania sprawy i nie załatwia jej w terminie uzgodnionym z posłem lub senatorem. Jeżeli zatem podmiot poinformuje o stanie sprawy, lecz nie załatwi jej w terminie, to takiej odpowiedzialności nie będzie podlegał. Wydaje się przy tym, że zamysłem projektodawców było zapewnienie realizacji wszystkich obowiązków, o których mowa w art. 20 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, również pojedynczo, a nie tylko wszystkich łącznie.

Pewien brak konsekwencji występuje też w braku określenia kary za nieprzyjęcie niezwłocznie posła lub senatora (art. 20 ust. 3 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora), przy jednoczesnej propozycji stosowania sankcji za brak udzielenia informacji i wyjaśnień podczas takiego spotkania (przyjęcia).

Na marginesie pragnę wskazać, że powyższy projekt ustawy dotyczy w znacznej części materii regulacji przygotowywanego w Ministerstwie

Sprawiedliwości *projektu ustawy o oświadczeniach o stanie majątkowym osób pełniących funkcje publiczne*, który jest obecnie w uzgodnieniach wewnątrzresortowych. Dokonując porównania obu propozycji legislacyjnych należy wskazać, iż resortowy projekt ustawy przewiduje rozwiązania stanowiące alternatywę dla nowelizowanych regulacji dotyczących oświadczeń majątkowych posłów i senatorów.

9. W projektowanym załączniku do ustawy na stronie pierwszej wzoru oświadczenia o stanie majątkowym w punkcie 2 wytycznych oraz na stronie trzeciej wzoru w punkcie 8 wytycznych (umieszczonych każdorazowo w przypisach dolnych) ustawa posługuje się pojęciem dnia „ogłoszenia” wyborów, podczas gdy w projektowanym art. 35 ust. 3 pkt 3 użyto pojęcia „zarządzenia” wyborów. Dаты te nie muszą być tożsame (vide np. postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 sierpnia 2011 roku w sprawie zarządzenia wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 162, poz. 978 – opublikowane 5 sierpnia 2011 r. – stąd też zasadne jest wyeliminowanie tej rozbieżności).

Ponadto w projektowanym załączniku do ustawy na stronie drugiej wzoru oświadczenia o stanie majątkowym w punkcie 4 wskazano, iż obliczenie wartości instrumentów finansowych powinno nastąpić według pierwszych notowań w roku sporządzenia oświadczenia. Prowadzi to do konkluzji, że możliwe są sytuacje, gdy poseł lub senator będzie podawał wartość instrumentów finansowych z daty, w której ich nie posiadał (w wypadku oświadczenia składanego na początek albo koniec kadencji, gdy zakupił instrumenty finansowe np. w marcu danego roku) - w razie znacznych wahań wartości tych instrumentów finansowych może to doprowadzić do zafałszowanego obrazu stanu majątkowego składającego oświadczenie. Taka sytuacja nastąpić może np. w sytuacji, gdy poseł lub senator zakupi dane instrumenty finansowe gdy ich cena znacznie się obniży w stosunku do osiągniętej na pierwszych notowaniach w roku sporządzenia oświadczenia. Bardziej zasadne byłoby nakazanie oszacowania instrumentów finansowych na datę, dla której sporządzane jest oświadczenie o stanie majątkowym.

Końcowo należałoby rozważyć wprowadzenie do projektowanego załącznika wymogu bardziej precyzyjnego określenia instrumentów finansowych, tak aby było możliwe ich zindywidualizowanie. W innym wypadku analiza tego elementu

oświadczenia będzie w istocie pozorna, ponieważ zapisy będą raczej nieweryfikowalne.

Jednocześnie pragnę nadmienić, że wejście życie projektowanej ustawy w obecnym kształcie nie spowoduje skutków finansowych dla budżetu państwa w części 15 „Sądy powszechne” i części 37 „Sprawiedliwość”.

2 Lipni pomona

z upoważnienia  
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI

Michał Królikowski  
PODSEKRETARZ STANU