

Regulacje prawne dotyczące rozstrzygnięcia konfliktów interesów poselskich

Przyjęcie mandatu poselskiego – wiąże się z obowiązkiem poddania się przez posła całemu szeregowi ograniczeń i zakazów – które mają na celu uniemożliwienie korupcji i unikanie konfliktu interesów. Tego rodzaju regulacje prawne pojawiły się w polskim prawie publicznym, w tym i w parlamentarnym, stosunkowo niedawno.

Analizowanie tej części przepisów prawa dotyczącego rozstrzygnięcia konfliktu interesów przez posła które określane są mianem przepisów antykorupcyjnych powinno mieć jedynie pomocnicze i informacyjne znaczenie. W myśl bowiem ślubowania poselskiego (art. 104 ust. 2 Konstytucji RP) poseł zobowiązuje się do rzetelnego i sumiennego wykonywania obowiązków wobec Narodu, a także między innymi, do przestrzegania Konstytucji i innych praw Rzeczypospolitej Polskiej. Odmowa złożenia ślubowania oznacza zaś zrzeczenie się mandatu (*por. art. 177 ust. 2 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. nr 46, poz. 499*). Złożenie ślubowania ma natomiast znaczenie zarówno moralne, jak i prawne: po pierwsze, poseł zobowiązuje się do przestrzegania, realizowania i ochrony pewnych wartości podstawowych; po wtóre, poseł zobowiązuje się do nie podejmowania działań sprzecznych z zasadami celami i wartościami wyrażonymi w ślubowaniu, aczkolwiek odpowiedzialność za naruszenie ślubowania może mieć charakter tylko polityczny (*por. L. Garlicki, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, Warszawa 2001, s.16*)

Z kolei, w myśl *Zasad Etyki Poselskiej (przyjętych przez Sejm, w formie uchwały, 17 lipca 1998 r, Monitor Polski nr 24, poz. 338)* sprawowanie mandatu jest służbą publiczną, w której poseł kieruje się obowiązującym porządkiem prawnym, ogólnie przyjętymi zasadami etycznymi oraz solidarną troską o dobro wspólne. W godnym sprawowaniu mandatu szczególnie znaczenie ma respektowanie *Zasad Etyki Poselskiej*, a w szczególności zasad bezinteresowności, rzetelności i jawności – sprecyzowanych w art. 3, 5 i 7 wspomnianego dokumentu. W sposób zbliżony o mandacie poselskim (przedstawicielskim) wypowiedział się w jednym ze swoich orzeczeń Trybunał Konstytucyjny, podkreślał parokrotnie, iż sprawowanie tego mandatu jest dobrowolną służbą publiczną, polegającą „między innymi, na przyjęciu przez mandatariusza dodatkowych obowiązków od których są wolni pozostali obywatele. Tym samym posłowie i senatorowie - a także inne osoby zajmujące eksponowane stanowiska państwowe – są poddani dodatkowym nakazom i zakazom, co nie narusza zasady równości (*por. uchwałę z 13 kwietnia 1994 r. W 2/93, wyrok z 31 marca 1998 r. K. 24/97, wyrok TK z 23 czerwca 1999 r.*)

1. Początek kształtowania się prawodawstwa o rozstrzygnięciu konfliktu interesów dotyczących posła wyznacza, jak się wydaje, uchwalenie Małej Konstytucji z 17 października 1992 r. która już w art. 2 zakazywała posłom i senatorom, a także „innym osobom pełniącym urzędy lub funkcje publiczne w państwie” prowadzenia działalności nie dającej się pogodzić ze sprawowaniem mandatu, urzędu lub funkcji w zakresie i pod rygorami określonymi w ustawie. Chodziło tu o tzw. pierwszą ustawę antykorupcyjną (tj. *ustawa z dnia 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Dz. U. nr 56, poz. 274, z późn. zm.*), który to akt był parokrotnie nowelizowany, zaś jego przepisy były dwukrotnie przedmiotem powszechnie obowiązującej wykładni ustalanej przez TK. Z kolei art. 8 Małej Konstytucji ustanawiał niepołączalność (*incompatibilitas*) mandatu poselskiego.

2. W Konstytucji RP z 1997 r. przepisy dotyczące zapobiegania konfliktowi interesów posła znalazły się głównie w rozdziale IV (*Sejm i Senat*). Przepisy te ustanawiają niepołączalność mandatu z określonymi funkcjami i stanowiskami (aspekt formalny niepołączalności), jak i niepołączalność mandatu z prowadzeniem określonej działalności gospodarczej (aspekt materialny niepołączalności).

I. Niepołączalność mandatu parlamentarnego (aspekt formalny)

W aktualnym stanie prawnym niepołączalność mandatu posła posiada konstytucyjne i ustawowe źródło. Istotą tej instytucji można sprowadzić do zakazu łączenia mandatu z inną funkcją publiczną. Zakaz ten nie stoi na przeszkodzie, by osoba pełniąca funkcję publiczną ubiegała się skutecznie o mandat parlamentarny i odwrotnie. Wynika z niego jedynie obowiązek rezygnacji bądź zawieszenia jednej z wzajemnie wykluczających się funkcji publicznych.

Wyróżnia się dwa typy niepołączalności: bezwzględny i względny. Pierwszy typ (niepołączalność bezwzględna) wymaga od posła rezygnacji z jednej wzajemnie wykluczających się funkcji. Natomiast drugi określany mianem niepołączalności względnej występuje w osłabionej formie. Od posła wymaga się jedynie zwieszenia jednego z dwóch wykluczających się stanowisk.

2. Niepołączalność mandatu posła w Konstytucji RP

Instytucję parlamentarnej niepołączalności określa art. 102, 132, 103 Konstytucji.

1. Art. 102 stanowi, iż nikt nie może być jednocześnie posłem i senatorem. Taki zapis jest konsekwencją oparcia struktury parlamentu na zasadzie dwuizbowości.

2. Art. 132 zabrania Prezydentowi RP piastowania żadnego innego urzędu ani pełnienia żadnej funkcji publicznej. Przepis ten stanowi prawną przeszkodę w połączeniu godności Prezydenta RP z funkcją posła lub senatora. Niepołączalność tych funkcji publicznych jest konsekwencją oparcia struktury państwa na zasadzie podziału władzy.

3. Przepis art. 103 Konstytucji określa katalog funkcji wykluczających się z mandatem posła i senatora. Nie określa prawych skutków naruszenia zakazów łączenia bądź zakazów sprawowania. Art. 103 składa się z trzech ustępów.

(1) Pierwszy stanowi, iż **mandatu posła nie można łączyć** z następującymi funkcjami i stanowiskami:

- a) Prezesa NBP,
- b) Prezesa NIK,
- c) Rzecznika Praw Obywatelskich,
- d) Rzecznika Praw Dziecka,
- e) zastępców ww. podmiotów,
- f) członka Rady Polityki Pieniężnej,
- g) członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji,
- h) ambasadora,
- i) zatrudnieniem w Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta RP,
- j) zatrudnieniem w administracji rządowej.

Niepołączalność mandatu z określonymi stanowiskami i funkcjami w organach konstytucyjnych w praktyce nie rodzi większych problemów (art. 103 wymienia osiem takich funkcji i stanowisk, np. prezes NBP, prezes NIK).

Natomiast bardziej złożone problemy może wywoływać rozumienie konstytucyjnego zakazu „zatrudnienia w ...” (określonej Kancelarii i w administracji rządowej).

W związku z „**zatrudnieniem w Kancelarii ...**” należy stwierdzić, że pojęcie „zatrudnienia” jest rozumiane szeroko; obejmuje bowiem wszelkie stanowiska w wymienionych Kancelariach i wszelkie formy stałego związku z nimi (tak w ramach umowy o pracę, jak i we wszelkich innych formach cywilnoprawnych lub administracyjnoprawnych, *por. L. Garlicki, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskie. Komentarz, t. II, Warszawa 2001, s. 4, cyt. dalej jako Komentarz*).

W związku z „zatrudnieniem w administracji rządowej” należy stwierdzić - opierając się na orzecznictwie konstytucyjnym i na ustaleniach poczynionych w okresie Sejmu III kadencji i Senatu IV kadencji przez Prezydium Sejmu i Senatu - iż w praktyce chodzi także o szerokie rozumienie „zatrud-

nienia”. Wymieniony zakaz konstytucyjny daje się skonkretyzować następująco (por. *Ustalenia podjęte na wspólnym posiedzeniu Prezydium Sejmu i Prezydium Senatu w dniu 6 listopada 1997 r., Przegąd Sejmovy 1997, nr 6, s. 65 –67, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 1999, K. 3/99, OTK ZU 1999, nr 4, poz. 73, s. 359*) :

Pojęcie **administracji rządowej** obejmuje organy administracji rządowej, urzędy organów administracji rządowej oraz jednostki organizacyjne podporządkowane organizacyjnie organom administracji rządowej i ich urządóm. Dana jednostka jest *podporządkowana organizacyjnie* jeżeli: jest częścią całości, którą tworzy administracja rządowa; wykonuje część zadań administracji rządowej, jednostka nadrzędna kieruje pracą jednostki podporządkowanej, tj. ma pewną możliwość wiążącego oddziaływania na jej zachowanie. Oddziaływanie to dokonuje się w różny sposób, zależnie od typu podporządkowania (...). Do kategorii administracji rządowej należy zaliczyć także inne jednostki organizacyjne usytuowane na szczeblu centralnym, jak na przykład agencje rządowe czy fundusze państwowe”.

Administracja rządowa na szczeblu centralnym obejmuje:

a) naczelne organy administracji (np. Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, ministrów, komitety spełniające rolę naczelných organów administracji) a także podległe im urzędy administracyjne (np. Kancelaria Prezesa RM, ministerstwa, urzędy komitetów).

b) centralne organy administracji (tzw. urzędy centralne) wraz z podległymi im urządami administracyjnymi (np. Prezes Głównego Urzędu Statystycznego wraz z podległym mu Głównym Urzędem statystycznym).

c) tzw. inspekcje specjalne, dozory, nadzory, oraz podległe im aparaty urzędnicze (np. Główny Inspektor Ochrony Środowiska, Główny Inspektor Nadzoru Farmaceutycznego).

d) agencje rządowe i fundusze państwowe (np. Agencja Prywatyzacji, Agencja Mienia Wojskowego, Agencja Rynku Rolnego, Agencja Własności rolnej Skarbu Państwa, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej). Za traktowaniem tych jednostek jako administracji rządowej przemawia to, iż są one podporządkowane organom naczelnym administracji rządowej, dysponują majątkiem państwowym, ich główne organy są obsadzone przez Prezesa RM, wykonują funkcje administracji rządowej.

Administracja rządowa w terenie obejmuje:

a) wojewodów oraz urzędy wojewódzkie,

b) służby, inspekcje oraz inne jednostki organizacyjne ustawowo zaliczone do administracji rządowej (przykładowo, takie jak kuratorium oświaty, wojewódzki inspektorat Państwowej Inspekcji Handlowej, wojewódzki oddział Państwowej Służby Ochrony Zabytków),

c) terenowe organy administracji podporządkowane bezpośrednio ministrom lub centralnym organom administracji i podległe im urzędy administracyjne (np. dyrektorzy oddziałów ZUS, ale nie rady nadzorcze tych oddziałów).

Analizowany zakaz nie dotyczy więc pracowników zatrudnionych w szkołach państwowych, zespołach opieki zdrowotnej, szpitalach, itp.

Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż pojęcia „zatrudnienia” nie należy mieszać z pojęciem „**zinstytucjonalizowanej współpracy**”. W wyroku K. 3/99 (z dnia 28 kwietnia 1999, OTK ZU 1999, nr 4, poz. 73), TK stwierdził, iż udział w gremiach opiniodawczo – doradczych przy organach administracji rządowej służących kontroli społecznej, z którym nie wiąże się zależność od tego organu ani udział w wykonywaniu jego kompetencji z zakresu administracji publicznej, „nie jest zatrudnieniem w administracji, lecz swego rodzaju zinstytucjonalizowaną współpracą z tymi organami”.

(2) Ustęp 2 art. 103 konstytucji sformułował zakaz sprawowania mandatu. Przepis ten określa podmioty, **które nie mogą sprawować** mandatu posła i senatora.

Są nimi:

a) sędziowie,

b) prokuratorzy,

c) urzędnicy służby cywilnej,

- d) funkcjonariuszy policji,
- e) funkcjonariuszy służb ochrony państwa,
- f) żołnierzy pozostających w czynnej służbie wojskowej.

Mandatu posła nie mogą sprawować osoby należące do określonego korpusu zawodowego, które nabywają określony status zawodowy (zachowywany przez całe życie). Ponadto wspólną cechą wymienionych wyżej podmiotów jest ich apolityczność. Podmioty określone w art. 103 ust.2 Konstytucji nie mogą prowadzić działalności politycznej w postaci sprawowania mandatu posła i senatora z uwagi na konieczność zachowania ich apolityczności.

Znaczenie prawne formuły z art. 103 ust. 2 „nie mogą sprawować mandatu poselskiego” jest w nauce dyskusyjne. Można wyróżnić trzy stanowiska w nauce prawa konstytucyjnego na naturę prawną „zakazu sprawowania”. Według pierwszego „zakaz sprawowania” oznacza pozbawienia sędziów, prokuratorów, itd. biernego prawa wyborczego (niewybieralność) do Sejmu i Senatu (pogląd taki opiera się na wykładni historycznej). Drugi - skłania się ku uznaniu, iż art. 103 ust.2 wyraża niepołączalność bezwzględna. Trzecie stanowisko – najmniej radykalne- prezentuje pogląd, iż przepis art. 103 ust.2 wyraża niepołączalność względną (dana osoba po uzyskaniu mandatu powinna uzyskać długotrwały urlop bez konieczności występowania z danego korpusu zawodowego na zawsze).

Jeszcze inne konsekwencje wiążą się z przypadkiem żołnierzy odbywających zasadniczą służbę wojskową (i innych osób wymienionych w art. 59 ustawy z 21 stycznia 1967 o powszechnym obowiązku obrony). W odróżnieniu bowiem od innych zawodów wymienionych w art. 103 ust. 2, zasadnicza służba wojskowa ma charakter przymusowy i nie można z niej po prostu zrezygnować. Stąd uznaje się (zob. *L. Garlicki, Komentarz, s. 10*) iż w razie uzyskania mandatu przez żołnierza odbywającego zasadniczą (analogiczną) służbę wojskową, powstaje po stronie organów wojskowych obowiązek bezwzględnego zwolnienia go z tej służby. (*Jak uważa trafnie, L. Garlicki, jest to sytuacja o odmiennym charakterze i wtłoczenie jej w ramy art. 103 ust. 2 stanowi niedopatrzanie legislacyjne twórców Konstytucji.*)

(3) Ustęp 3 art. 103 ust.3 Konstytucji **zawiera klauzulę kompetencyjną**. W myśl tego przepisu inne przypadki zakazu łączenia mandatu poselskiego z funkcjami publicznymi oraz zakazu jego sprawowania może określić ustawa. Zatem dopuszcza się możliwość wprowadzenia na mocy ustawy zwykłej **innych przypadków** „zakazu łączenia mandatu poselskiego z funkcjami publicznymi” (jak i „zakazu jego sprawowania”).

Przykładem takiej regulacji jest :

a) art. 177 ust. 1 pkt. 7 ordynacji wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. Dz. U. nr 46, poz. 499) stanowi iż wygaśnięcie mandatu posła następuje na wskutek sprawowania przez posła albo powołania go na następujące stanowisko lub funkcję:

- radnego rady gminy, rady powiatu lub sejmiku województwa,
- w zarządzie gminy, zarządzie powiatu, zarządzie województwa lub zarządzie związku komunalnego (co wydaje się potwierdzać raz jeszcze zakaz łączenia mandatu parlamentarnego ze stanowiskiem członka zarządu powiatu, który to zakaz był już wyrażony w art. 26 ustawy z 18 lipca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. nr 91, poz. 578).

- w zarządzie lub w radzie regionalnej albo branżowej kasy chorych.

b. art. 9 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz. U. Nr 122, poz. 593 z późn. zm.), który zabrania łączenia członkostwa w kolegium z mandatem posła lub senatora,

art. 11 ust. 5 ustawy z dnia 18 grudnia 1998r. o Instytucie Pamięci Narodowej

Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. Nr 155, poz. 1016 z późn. zm.), który zabrania łączenia stanowiska Prezesa Instytutu Pamięci z mandatem posła albo senatora.

Prawne skutki naruszenia art. 103 Konstytucji. Konstytucja nie określa sama bezpośrednio sankcji za złamanie zakazów łączenia i zakazów sprawowania mandatu, o których stanowi art. 103.

Tym samym ustalenie prawnych konsekwencji naruszenia tegoż przepisu zostało przekazane ustawodawcy zwykłemu.

Należy jednakże przyjmować, iż sankcja taka polega na wygaśnięciu mandatu lub na niemożności jego objęcia. Przekonuje o tym art. **241 ust. 4 Konstytucji**. Przepis ten miał wprawdzie charakter temporalny, tj. został on już zrealizowany, niemniej istotne jest, iż stanowił on o wygaśnięciu mandatu posła po upływie miesiąca od dnia wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. w sytuacji gdy poseł łączył mandat z funkcją lub zatrudnieniem (chyba że wcześniej poseł zrzekł się funkcji lub że wcześniej ustało jego zatrudnienie). Przepis ten dotyczył zarówno przypadku złamania zakazu łączenia, jak i zakazu sprawowania.

Prawodawca określił prawne konsekwencje naruszenia konstytucyjnego zakazu łączenia (art. 103 ust.1) oraz ustawowego zakazu łączenia w ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu. Przepis art. 177 obowiązującej ordynacji wyborczej stanowi o sankcji **wygaśnięcia mandatu posła**, jeśli poseł:

a) zajmuje w dniu wyborów stanowisko lub funkcję której – stosownie do przepisów Konstytucji albo ustaw – nie można łączyć z mandatem, i jeśli nie złoży on Marszałkowi Sejmu (w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia przez Państwową Komisję Wyborczą wyników wyborów do Sejmu oświadczenia o złożeniu rezygnacji z zajmowanego stanowiska lub pełnionej funkcji) (art. 177 ust. 4).

g) gdy poseł zostanie powołany na stanowisko lub funkcję niepołączalne, w czasie kadencji Sejmu. Wygaśnięcie mandatu następuje wtenczas z dniem powołania posła (art. 177 ust. 4).

Trudniej jest ustalić treść sankcji za naruszenia art. 103 ust. 2, czyli za naruszenia zakaz sprawowania. Trudności te wynikają z faktu, iż w doktrynie prawa konstytucyjnego istnieją różne poglądy na istotę prawną tegoż zakazu. Według poglądu, iż zakaz ten wyraża niewybieralność sankcją jest nieważność wyboru. Inna jest treść sankcji, gdy przyjmie się, że art. 103 ust.2 wyraża niepołączalność bezwzględna. Wówczas osoba zainteresowana musi zrezygnować z jednego z wzajemnie wykluczających się stanowisk. W myśl poglądu, iż art. 103 ust.2 wyraża niepołączalność względną, do rozwiązania konfliktu funkcji wystarczy zawieszenie funkcji wykluczającej się z mandatem.

4. Niepołączalność mandatu w ustawie o wykonywaniu mandatu

Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. Nr 73, poz. 350 z późn. zm.) sformułowana niepołączalność mandatu, aczkolwiek w osłabionej formie. Wprowadziła typ niepołączalności względnej.

Zgodnie z art. 30 ust.1 w okresie wykonywania mandatu posłowie i senatorowie nie mogą wykonywać pracy na podstawie stosunku pracy:

- a) w Kancelarii Sejmu, w Kancelarii Senatu, w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej,
- b) w Biurze Trybunału Konstytucyjnego, w Najwyższej Izbie Kontroli, w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, w Biurze Rzecznika Praw Dziecka, w Biurze Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, w Krajowym Biurze Wyborczym,
- c) w Państwowej Inspekcji Pracy,
- d) w administracji rządowej i samorządu terytorialnego - z wyjątkiem stosunku pracy z wyboru,
- e) w charakterze sędziego i prokuratora, pracownika administracyjnego sądu i prokuratur
- f) nie mogą pełnić zawodowej służby wojskowej.

Gwarancją przestrzegania ustawowego zakazu wykonywania zatrudnienia jest zawieszenie stosunku pracy na okres wykonywania mandatu. Parlamentarzysta na okres pracy w Sejmie bądź w Senacie przechodzi na urlop bezpłatny, który jest mu udzielany z urzędu (art. 30 ust.2).

Katalog funkcji niepołączalnych względnie z mandatem posła i senatora uległ częściowej zmianie na skutek wejścia w życie art. 103 Konstytucji. Zmiana polega nie tylko na konstytucjonalizacji niektórych zakazów wymienionych w art. 30 ustawy, ale przede wszystkim była to zmiana jakościowa. Z chwilą wejścia w życie Konstytucji zakaz łączenia mandatu posła i senatora z zatrudnieniem na podstawie stosunku pracy w Kancelarii Sejmu, w Kancelarii Senatu, w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej, administracji rządowej stał się niepołączalnością bezwzględna (art. 103 ust.1). Naruszenie art. 103 ust.1 Konstytucji, według ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu, wywołuje skutek w postaci wygaśnięcia mandatu parlamentarnego. Zmiana objęła również sformułowany w art. 30 zakaz wyko-

nywania pracy w charakterze sędziego i prokuratora przez parlamentarzystę. Zgodnie z art. 103 ust. 2 Konstytucji sędzia i prokurator nie może sprawować mandatu posła i senatora. Również tutaj zmiana nie polegała tylko na konstytucjonalizacji zakazu, ale dotyczyła treści zakazu (zob. uwagi wyżej na temat prawnej istoty zakazu sprawowania).

Wiele trudności z uwagi na zmieniający się stan prawny sprawia ustalenie które stanowiska w administracji samorządowej związane są bezwzględnym zakazem łączenia, a które względnym zakazem wykonywania.

W „ustaleniach podjętych na wspólnym posiedzeniu Prezydium Sejmu i Prezydium Senatu”, w związku z art. 30 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu, określono iż poseł nie może wykonywać pracy na podstawie stosunku pracy, w: urzędzie gminy, biurze samorządowego kolegium odwoławczego, biurze sejmiku samorządowego, jednostce obsługującej związek komunalny, innej jednostce administracyjnej gminy (np. urząd dzielnicowy, gminny ośrodek pomocy społecznej). Po reformie ustroju samorządu terytorialnego – w związku ze zmianami w tym ustroju – zakaz ten dotyczy odpowiednio starostwa powiatowego i sejmiku wojewódzkiego.

Zakaz z art. 30 ust. 1 wspomnianej ustawy nie dotyczy pracowników komunalnych zakładów budżetowych (np. zakładów usług projektowych, zakładów wodociągów i kanalizacji, zakładów energetyki ciepłej, pracowników innych jednostek organizacyjnych gminy np. szkół, przedszkoli, domów kultury, itp.)

Zakaz z art. 30 nie dotyczy również członkostwa w zarządzie gminy, zarządzie powiatu, zarządzie województwa lub zarządzie związku komunalnego (art. 177 ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu). Stanowiska we władzach wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego są bezwzględnie niepołączalne z mandatem posła i senatora, nie zależnie od tego czy stanowią podstawę nawiązania stosunku pracy z gminą, powiatem, czy też z województwem. Prawną konsekwencją połączenia tych stanowisk z godnością parlamentarzysty jest wygaśnięcia mandatu.

Reasumując dotychczasowe uwagi należy stwierdzić, iż Konstytucja RP przyjęła model bezwzględnej niepołączalności. Naruszenie konstytucyjnych jak i ustawowych (stanowiących konsekwencję art. 103 ust.3 Konstytucji) zakazów łączenia godności parlamentarzysty z inną funkcją publiczną wywołuje skutek w postaci wygaśnięcia mandatu posła i senatora. Ustawa poselsko - senacka sformułowała parlamentarną niepołączalność, aczkolwiek w osłabionej w formie. Ten typ określany jest mianem niepołączalności względnej. W tym przypadku do rozwiązania konfliktu pomiędzy zatrudnieniem a mandatem wystarczy zawieszenie stosunku pracy (urlop bezpłatny). Znacznie trudniej jest ustalić charakter prawny zakazu sprawowania zawartego w art. 103 ust. 2 Konstytucji. Wydaje się, że zakaz sprawowania mandatu posła jest nowym rodzajem ograniczenia działalności politycznej sędziów, prokuratorów, służb mundurowych. Racjonalne wydaje się stanowisko, w myśl którego podmioty te zostały pozbawione biernego prawa wyborczego do Sejmu i Senatu na mocy art. 103 ust.2 Konstytucji.

II. Niepołączalność mandatu z prowadzeniem określonej działalności gospodarczej (aspekt materialny niepołączalności)

Przepis z art. 107 Konstytucji dotyczy wyłącznie działalności gospodarczej posła (nie zaś *działalności* jako takiej jak miało to miejsce na gruncie Małej Konstytucji) i zakazuje posłowi – w zakresie określonym ustawą -prowadzenia takiej działalności z osiąganiem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego, jak też zakazuje nabywania majątku państwowego i komunalnego (nie zaś *nie dającej się pogodzić ze sprawowaniem mandatu, jak w Małej Konstytucji*). Konstytucja z 1997 r. ustanawia od razu sankcję wobec posłów naruszających ten przepis: za naruszenie wyżej wymienionych zakazów, poseł – na mocy uchwały Sejmu, podjętą na wniosek Marszałka Sejmu - może być pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, który orzeka w przedmiocie pozbawienia mandatu.

1. Prowadzenie działalności gospodarczej

1. Pojęcie prowadzenia działalności gospodarczej jest zastane. Zostało ono sprecyzowane w ustawie z 19 grudnia 1999 r. prawo działalności gospodarczej. Art. 2 tej ustawy określał działalność go-

spodarczą jako zarobkową działalność wytwórczą, budowlaną, handlową i usługową oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i eksploatacja zasobów naturalnych, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły. Pojęcie to ma więc szeroki zakres, i pozwala na objęcie nią „wszelkich form działalności zarobkowej, powiązanej ze sferą gospodarki” (L.Garlicki, Komentarz, s. 5). Nie jest natomiast prowadzeniem działalności gospodarczej „korzystanie z powszechnie dostępnych usług, zakładów, przedsiębiorstw, instytucji i urzędów miejskich na warunkach ogólnych oraz stosunków wynikających z najmu pomieszczeń dla własnych celów mieszkalnych lub handlowo – przemysłowych i dzierżawy drobnych parceli, jeżeli najem lub dzierżawa oparte są na warunkach ustalonych powszechnie dla danego typu przedmiotów najmu lub dzierżawy” (uchwała TK z 2 VI 1993, W. 19/ 92, s. 429). Trzeba też zaznaczyć, iż ustawa o wykonywaniu mandatu z 1996 r. przyjmuje także szerokie rozumienie działań składających się na prowadzenie działalności gospodarczej. Zakazuje ona posłom zarządzania taką działalnością oraz występowania w charakterze pełnomocnika w zarządzaniu taką działalnością. O dalszych jeszcze kontrowersjach co do pojęcia „prowadzenia” działalności gospodarczej, zob. L. Garlicki, Komentarz, s. 6).

2. Osiąganie korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego jest ponownie rozumiane szeroko, jako „wszelkie wykorzystywanie”. Zwrot „wykorzystywanie” oznacza prawo do dysponowania substratem materialnym (majątkiem) stanowiącym własność Skarbu Państwa bądź samorządu terytorialnego. Dysponowanie owym substratem może być zarówno odpłatne, jak i nieodpłatne. Dlatego zakazane jest także objęcie nieodpłatnego wykorzystania mienia państwowego lub komunalnego. (uchwała z 2 IV 1993, W 17/92). Wykorzystywanie jest zaś synonimem „wszelkich czynności będących prowadzeniem działalności gospodarczej, a dokonywanej za pomocą substratu majątkowego stanowiącego własność państwa lub jednostki samorządu terytorialnego” (jw.). Jak szerokie jest to pojęcie świadczy fakt, iż TK jako przykład wykorzystania dał ustanowienie hipoteki na gruncie będącym w użytkowaniu wieczystym, która ma zabezpieczać kredyt na inwestycje w prowadzonym przedsiębiorstwie.

Działalnością gospodarczą z „osiąganiem korzyści”, na gruncie art. 107 konstytucji, jest także działalność gospodarcza która faktycznie przynosi straty. Strata lub zysk są bowiem finalnymi wynikami prowadzonej działalności gospodarczej, a osiągnięcie korzyści (wykorzystanie) majątku publicznego trzeba rozumieć jako wszelkie sytuacje, gdy ułatwia to prowadzenie działalności. (L.Garlicki, Komentarz, s. 7).

2. Pojęcie majątku Skarbu Państwa i majątku samorządu terytorialnego

a) w znaczeniu przedmiotowym

Pojęcie majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego należy - w sensie przedmiotowym rozumieć jako synonim „mienia”, tj. obejmuje ono własność i inne prawa majątkowe.

b) w znaczeniu podmiotowym

Majątkiem Skarbu Państwa jest majątek nie przysługujący innym państwowym osobom prawnym. Analogicznie, majątek samorządu terytorialnego obejmuje tę część mienia komunalnego, która nie przysługiwałaby komunalnym osobom prawnym. Za takim rozumieniem może przemawiać rozdzielenie - w art. 216 ust. 2 Konstytucji – pojęć Skarbu Państwa oraz innych państwowych osób prawnych, a także odesłanie do ustawy - w art. 218 - unormowania organizacji Skarbu Państwa i sposobu zarządzania jego majątkiem.

W szerszym ujęciu „majątek Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego” należałoby rozumieć jako obejmujące wszelkie składniki majątku państwowego lub komunalnego, niezależnie od formy w jakiej są one zarządzane. Należy zgodzić się ze stanowiskiem, iż takie tu ujęcie „majątku” lepiej odpowiada celowi zasady niepołączalności, bo konflikt interesów lub tym bardziej zjawiska korupcyjne mogą łatwo pojawić się na tle wykorzystywania majątku państwowych (komunalnych) osób prawnych.

c) nabywanie majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego

„Nabywanie” oznacza tu dokonywanie wszelkich czynności prawnych powodujących - po stronie posła - powstanie prawa własności lub innych praw majątkowych (zob. bliżej L. Garlicki, Komentarz, s. 8).

Zakres zakazu nabywania owego majątku ma zostać doprecyzowany, jak głosi art. 107 Konstytucji, w ustawie. „Nie znalazło to jeszcze wyrazu w ustawie o wykonywaniu mandatu, a jak zwraca uwagę L. Garlicki, sformułowania jej art. 35 ust.1 sugerują, że nie ma przeszkód do nabywania mienia publicznego, o ile jest ono zbywalne w drodze przetargu, natomiast konieczne jest uwidocznienie tej transakcji w oświadczeniu o stanie majątkowym. *De lege lata* zachodzi sytuacja braku jakichkolwiek wyraźnych zakazów nabywania majątku publicznego (niezależnie od formy tego nabycia i rozmiarów nabytego majątku). A zasada bezpośredniego stosowania konstytucji !!!.

3. Poseł naruszający zakaz z art. 107 może być pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Uruchomienie tej odpowiedzialności ma charakter fakultatywny. Podmiotem wnioskującym jest Marszałek Sejmu. Pociągnięcie do odpowiedzialności następuje zaś na mocy uchwały podjętej przez Sejm. Pozbawienie mandatu jest tu jedyną możliwością orzekanej kary.

4. Nie ma przeszkód, aby w przypadku złamania przez posła zakazu z art. 107 ustanawiać inne formy odpowiedzialności deputowanego (np. może to być odpowiedzialność regulaminowa), ale nie może to już skutkować pozbawieniem mandatu.

5. Należy zauważyć, iż Konstytucja zawiera także odrębne przepisy dotyczące, dotyczące innych osób lub podmiotów życia publicznego. Jest to zakaz prowadzenia przez członka Rady Ministrów „działalności sprzecznej z jego **obowiązkami publicznymi**” (art. 150) lub zakazy prowadzenia działalności publicznej nie dającej się pogodzić ze sprawowaną funkcją w stosunku do sędziów sądów powszechnych (art. 178 ust. 3) lub sędziów Trybunału Konstytucyjnego (art. 195 ust. 3). Przepisy te - jako kryterium punkt odniesienia - wymieniają „**zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów**”.

Z kolei Prezes NIK (art. 205 ust. 3), Rzecznik Praw Obywatelskich (art. 209 ust. 3) i członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (art. 214 ust. 2), nie mogą prowadzić działalności publicznej która nie godzi się z „**godnością pełnionej funkcji**”.

6. W połowie lat 80 – tych, w prawie polskim, zarysowała się koncepcja „posła zawodowego”. Chodziło o parlamentarzystę, który – przebywając na urlopie bezpłatnym w miejscu pracy - poświęci się w całości wykonywaniu mandatu, ale który z tego tytułu będzie pobierał stosowne uposażenie, które w zakresie składek i świadczeń z ubezpieczenia społecznego będzie traktowane jako wynagrodzenie za pracę. W ustawie *o wykonywaniu mandatu z 9 maja 1996 r., Dz. U. Nr 73, poz. 350 (z późn. zm., w tym zmiana z dnia 24 sierpnia 2001 r)* jako zasadę przyjmuje się właśnie **zawodowe wykonywanie mandatu**. Tego rodzaju ujęcie statusu posła, jak się wydaje, tym bardziej otworzyło pole dla konfliktu z innym zatrudnieniem lub zaangażowaniem się parlamentarzysty, które byłoby sprzeczne z sumiennym wykonywaniem mandatu – w duchu służby publicznej i zgodnie z obowiązującym prawem.

Przejawieniu się - w praktyce - konfliktów między pracą posła traktowaną jako zawód a jego innym zatrudnieniem lub zaangażowaniem, sprzyja także wykształcona w klasycznym konstytucjonalizmie koncepcja *tzw. mandatu wolnego*. Została ona przyjęta najpierw w Małej Konstytucji z 1992 r. (art. 6), a następnie w konstytucji RP z 1997 r. Jak wynika to z art. 104 ust. 1 Konstytucji, cechą mandatu jest jego niezależny charakter. Oznacza to, iż poseł nie może mieć żadnych zobowiązań prawnych wobec konkretnych wyborców. Poseł ma wyrażać wolę całego narodu, nie zaś wolę wyborców z okręgu wyborczego lub wolę innej grupy obywateli, partii, *lobby* czy innego jeszcze podmiotu. W swoim działaniu ma on się kierować dobrem i interesami wszystkich obywateli. Konsekwencją takiego – powszechnie przyjmowanego w państwach demokratycznych - konstytucyjnego ujęcia mandatu, jest szereg ograniczeń i zakazów nakładanych na posła.

7. Poseł ma obowiązek złożyć oświadczenie o swoim stanie majątkowym. **Oświadczenie to dotyczy zarówno majątku odrębnego jak i majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową. Dotyczy ono majątku znajdującego się w kraju, jak i za granicą.**

Dane oświadczenie musi w szczególności zawierać następujące informacje (art. 35 ust. 1):

- o zasobach pieniężnych (zgromadzonych zarówno w walucie polskiej jak i obcej),
- o nieruchomościach (należy określić powierzchnię domu lub mieszkania,

jego wartość, także tytuł prawny do niego, określić rodzaj i powierzchnię gospodarstw rolnego w tym rodzaj zabudowy i tytuł prawny do niego a także osiągnięty z niego przychód i dochód),

- o uczestnictwie w spółkach cywilnych lub w osobowych spółkach handlowych (jawnej, partnerskiej, komandytowej, komandytowo - akcyjnej, podając wysokość wniesionych wkładów, a także przychód i dochód osiągany z tego tytułu)

- o udziałach i akcjach w spółkach handlowych (należy podać liczbę i eminenta udziałów, a także osiągnięty dochód),

- o nabytym mieniu od Skarbu Państwa, innej państwowej osoby prawnej, jednostek samorządu terytorialnego, ich związków lub komunalnej osoby prawnej, które podlegało zbyciu w drodze przetargu (należy podać opis mienia i datę nabycia),

- o prowadzonej działalności gospodarczej – osobiście lub z innymi osobami (należy podać formę prawną i przedmiot działalności a także osiągnięty przychód i dochód),

- o stanowiskach zajmowanych w spółkach handlowych (należy podać nazwę i siedzibę spółki, i datę objęcia stanowiska a także osiągnięty z tego tytułu dochód),

- o stanowiskach zajmowanych w fundacjach i stowarzyszeniach prowadzących działalność gospodarczą (należy podać sprawowaną funkcję, datę jej objęcia i osiągnięty z tego tytułu dochód),

- dochodach osiąganych z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej lub zajęć, z podaniem kwot uzyskanych z każdego tytułu,

- mieniu ruchomym o wartości powyżej 10. 000 złotych (w przypadku pojazdu mechanicznego należy podać markę, model i rok produkcji),

- zobowiązaniach pieniężnych o wartości powyżej 10. 000 złotych, w tym zaciągniętych kredytach i pożyczkach oraz warunkach na jakich zostały udzielone (należy podać wobec kogo zostały zaciągnięte, w związku z jakim wydarzeniem, w jakiej wysokości).

Wzór oświadczenia o stanie majątkowym stanowi załącznik do ustawy.

Oświadczenie o stanie majątkowym składa się w dwóch egzemplarzach na ręce Marszałka Sejmu. Jeden z egzemplarzy Marszałek Sejmu przekazuje do urzędu skarbowego właściwego ze względu na miejsce zamieszkania posła. Oświadczenie poseł składa w następujących terminach:

1. **do dnia złożenia ślubowania** wraz z informacją o sposobie i terminach zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego w związku z wyborem na posła oraz z informacją o posiadaniu majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego,

2. **do dnia 30 kwietnia każdego roku**, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego, dołączając kopię rocznego zeznania podatkowego (PIT),

3. **w terminie miesiąca** od dnia zarządzenia nowych wyborów do Sejmu i do Senatu.

Nowela do ustawy o wykonywaniu mandatu z 24 sierpnia 2001 r. ustanowiła zasadę, iż **informacje zawarte w oświadczeniu są jawne** (z wyłączeniem informacji o adresie zamieszkania posła oraz o miejscu położenia nieruchomości). Pozostałe informacje są podawane do wiadomości publicznej przez Marszałka Sejmu w formie zapisu elektronicznego.

Dane zawarte w oświadczeniu podlegają analizie w komisji powołanej przez Sejm oraz przez właściwe urzędy skarbowe. Na gruncie dotychczasowego przepisu ustawy o wykonywaniu mandatu (sprzed nowelizacji z 24 sierpnia br.) komisją właściwą była *Komisja Etyki Poselskiej*.

Podmioty te analizując oświadczenie, są kompetentne do porównania treści danego oświadczenia z treścią uprzednio złożonych oświadczeń oraz z dołączoną kopią rocznego zeznania podatkowego (PIT). Wyniki takiego badania są przedstawiane Prezydium Sejmu. Z prawa do wezwania posła przez Komisję do wyjaśnienia wątpliwości można wyciągnąć wniosek, że chodzi o sprawdzenie poprawności oświadczenia, a więc o takie cechy tego dokumentu, jak nienaganność, zgodność z regułami, bezbłądność. Jest to więc badanie o charakterze formalnym, nie zaś materialnym, a więc nie jest to badanie prawdziwości tj. zgodności z rzeczywistością (*tak, wydaje się trafnie, Z. Czeszejko – Sochacki, Prawo parlamentarne w Polsce, Warszawa 1997, s. 106*). Komisja nie ma więc uprawnień śledczych,

i nie jest *komisją śledczą* – w rozumieniu art. 111 Konstytucji RP. Ostatecznie poseł sam odpowiada za prawdziwość oświadczenia majątkowego, pod rygorem odpowiedzialności dyscyplinarnej i karnej. Kontrowersyjne jest to, czy dalej idące kompetencje w tym zakresie, należałoby przyznać samej Komisji Etyki czy też innym organom Sejmu (np. Marszałkowi).

Oświadczenie o stanie majątkowym przechowuje się przez 6 lat.

Do kompetencji Komisji Etyki Poselskiej (funkcjonującej na podstawie przepisów rozdziału 5 b Regulaminu Sejmu) należy rozpatrywanie spraw wynikających z majątkowych oświadczeń poselskich i z Rejestru Korzyści. Komisja ta wypowiada się, między innymi, w oparciu o Zasady Etyki Poselskiej.

Wykonanie przez posła obowiązków jakie wiążą się ze złożeniem oświadczenia majątkowego, jest zabezpieczone poprzez określone sankcje. Są one następujące:

a) niezłożenie oświadczenia powoduje odpowiedzialność regulaminową oraz utratę – do czasu złożenia oświadczenia – prawa do uposażenia, a także utratę w danym roku praw do uposażenia dodatkowego (określonego w art. 37).

b) podanie nieprawdy w oświadczeniu powoduje odpowiedzialność na podstawie art. 233 § 1 w związku z art. 233 § 6 obowiązującego kodeksu karnego (*Kto, składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3*). Istotne jest to, iż dla zrealizowania znamion tego przestępstwa oświadczenie nie musi być w całości fałszywe. Wystarczy jeśli fałsz dotyczy jakiegoś fragmentu zeznań. Przestępstwo jest dokonane wówczas, gdy „fałsz” dotrze do przyjmującego oświadczenie tj. do Marszałka Sejmu. Zatem, zatajenie prawdy o swoim stanie majątkowym podlega penalizacji. Poseł może zostać pociągnięty do takiej odpowiedzialności karnej, ale – jak wiadomo – jest to możliwe wyłącznie za zgodą Sejmu (*zob. art. 105 ust. 2 Konstytucji*).

W żadnym przypadku zatajenie prawdy w oświadczeniu, nie mieści się w granicach działań nieodłącznie związanych z wykonywaniem mandatu i jako takie nie korzysta z ochrony przewidzianej *immunitetem materialnym*.

4. Jak wspomniano wyżej, w prawie parlamentarnym przyjęta jest, co do zasady, koncepcja posła zawodowego. Zakład zatrudniający posła udziela mu – na jego wniosek urlopu bezpłatnego (w przypadku zaś określonych zatrudnień urlop taki służy – jak już mówiono wyżej - z urzędu), zaś poseł wykonując mandat, pobiera uposażenie traktowane w istocie jako wynagrodzenie za pracę. Rodzi się więc pytanie, czy może on podejmować inne dodatkowe zajęcia?

Poseł może podjąć „dodatkowe zajęcia” (art. 33 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu), ale prawo rozróżnia dwie kategorie tych zajęć:

a) *dodatkowe zajęcia*, przed podjęciem których poseł jest obowiązany powiadomić o tym Marszałka Sejmu. Ustawa wymaga tu jedynie notyfikowania Marszałka, a więc powiadomienia go, a nie jego zgody.

Poseł, nie ma obowiązku powiadamiać Marszałka w sytuacji, gdy chodzi o *dodatkowe zajęcia*, które są działalnością posła podlegającą prawu autorskiemu i prawom pokrewnym (np. *wygłoszenie wykładu, opublikowanie książki*).

b) *dodatkowe zajęcia* nie mogą w myśl ustawy oznaczać czynności które mogą podważyć zaufanie wyborców do wykonywania mandatu. Ustawa nie precyzuje jakie są to zajęcia. Posłowie nie mogą podejmować się tego typu zajęć.

Sankcja we wszystkich wymienionych przypadkach polega na ponoszeniu przez posła odpowiedzialności regulaminowej (art. 33 ust.4).

6. Poseł nie może otrzymywać darowizn, mogących „podważyć zaufanie wyborców do wykonywania mandatu” zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy (art. 33 ust. 2 ustawy).

7. Poseł nie może powoływać się na swój mandat, ani posługiwać się tytułem posła w związku z podjętymi *dodatkowymi zajęciami* bądź *działalnością gospodarczą* prowadzoną na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami (art. 33 ust. 3). Naruszenie tego zakazu powoduje odpowiedzialność regulaminową.

8. posłowie i senatorowie nie mogą być członkami *władz zarządzających* lub *kontrolnych* i *rewizyjnych* ani *pełnomocnikami handlowymi* przedsiębiorców z udziałem państwowych lub komunalnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby. Wybór lub powołanie posła do tych władz jest z mocy prawa nieważne (art. 34 ust. 2 ustawy).

a) jeżeli wybór lub powołanie miało miejsce przed rozpoczęciem wykonywania mandatu, poseł i senator jest zobowiązany zrzec się stanowiska lub funkcji. W razie nie zrzeczenia się tego stanowiska lub funkcji, poseł traci je z mocy prawa po upływie trzech miesięcy od dnia złożenia ślubowania poselskiego (art. 34 ust. 3 ustawy).

Poseł nie może posiadać pakietu większego niż 10% udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego z udziałem państwowych lub komunalnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby. *Udziały lub akcje przekraczające ten pakiet powinny być zbyte przez posła przed pierwszym posiedzeniem Sejmu, a w razie nie zbycia ich nie uczestniczą one przez okres sprawowania mandatu i dwu lat po jego wygaśnięciu w wykonywaniu przysługujących im uprawnień (prawa głosu, prawa do dywidenty, prawa do podziału majątku, prawa poboru).*

Konstytucja 1997 r., za naruszenie zakazu o jakim wspomniano wyżej (tj. określonego w art. 107 ust. 1) przewiduje możliwość pociągnięcia posła do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu. Sankcja trybunalska polega tu na orzeczeniu pozbawienia mandatu. Jest to jedyny przypadek pozbawienia mandatu nie związany z utratą przez daną osobę prawa wybieralności. Ponadto jest to jedyny przypadek w którym TS może orzekać w sprawach posłów i senatorów (*zob. szerzej P. Winczorek, Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r, Warszawa 2000, s. 140*).

A więc w grę nie będzie wchodziła tylko odpowiedzialność regulaminowa, a także utrata w danym roku praw do uposażenia dodatkowego (określonego w art. 37 ustawy), ale także nowa sankcja przewidziana w Konstytucji.

9. Rejestr Korzyści

Na mocy nowelizacji ustawy o wykonywaniu mandatu (dokonaną przez art. 23 pkt. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Dz. U. Nr 106, poz. 679), wprowadzona została instytucja Rejestru Korzyści (art. 35 a ustawy).

Rejestr - dla posłów - prowadzi Marszałek Sejmu. Rejestr ten jawny. Marszałek ma obowiązek – raz w roku – w odrębnej publikacji, podać do wiadomości publicznej, zawarte w nim dane.

Przy podawaniu tych informacji, poseł ma obowiązek zachować największą staranność i kierować się swoją najlepszą wiedzą. Wszystkie zmiany danych objętych Rejestrem należy zgłosić nie później niż w ciągu 30 dni od dnia ich zaistnienia.

Ujawnienie przez posła informacji w Rejestrze nie zwalnia od odpowiedzialności przewidzianej w ustawie za niedopełnienie określonych w niej obowiązków.

W związku z utworzeniem Rejestru, posłowie mają następujące obowiązki co do zgłaszania informacji:

- a) o pracy zawodowej wykonywanej na własny rachunek,
- b) o wszystkich stanowiskach i zajęciach wykonywanych zarówno w administracji publicznej, jak i w instytucjach prywatnych, ale z których pobiera się wynagrodzenie,
- c) o faktach materialnego wspierania działalności publicznej prowadzonej przez zgłaszającego,
- d) o darowiznach – otrzymanych od podmiotów krajowych lub zagranicznych, jeżeli jej wartość przekracza 50 % najniższego wynagrodzenia pracowników za pracę (*obowiązującego w grudniu roku poprzedzającego, określonego przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej na podstawie kodeksu pracy*),
- e) wyjazdach krajowych lub zagranicznych nie związanych ze sprawowaniem mandatu, jeżeli ich koszt nie został pokryty przez zgłaszającego lub jego małżonka albo instytucje ich zatrudniające bądź partie polityczne, zrzeszenia lub fundacje, których są członkami,

f) innych uzyskanych korzyściach, o wartościach większych niż 50 % najniższego wynagrodzenia pracowników za pracę, nie związanych z zajmowaniem stanowisk lub wykonywaniem zajęć albo pracy zawodowej, inna niż wymienione już wcześniej,

g) o udziale w organach fundacji, spółek prawa handlowego lub spółdzielni, nawet wówczas, gdy z tego tytułu nie pobiera się żadnych świadczeń pieniężnych,

Ujawnianie określonych wyżej korzyści i informacji jest obowiązkowe. Poseł uchybiając temu obowiązkowi, naraża się na odpowiedzialność zarówno dyscyplinarną, jak i karną za podanie w składanej informacji nieprawdy albo za zatajenie prawdy. Instytucja Rejestru nie może być więc traktowana jako fasadowa.

Za działalność parlamentarną i związaną z wykonywaniem mandatu – w tym dotyczącą respektowania przepisów antykorupcyjnych - posłowie ponoszą odpowiedzialność przed Sejmem. Regulamin Sejmu, precyzuje zasady odpowiedzialności regulaminowej posłów, której przedmiotem jest, między innymi, naruszenie lub niedopełnienie obowiązków określonych w art. 33 – 35 ustawy o wykonywaniu mandatu. (art. 22 – 24).

Prezydium Sejmu, Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich lub Komisja Etyki Poselskiej, mogą wówczas:

- zwrócić posłowi uwagę,
- udzielić posłowi upomnienia,
- udzielić posłowi nagany.

Podsumowanie

Rozwiązania prawne które mają na celu zapobiegać konfliktom interesów w których może znaleźć się poseł, a także te przepisy które mają wyraźnie charakter antykorupcyjny, obowiązują w Polsce stosunkowo krótko. Są one, zasadniczo biorąc, jeszcze w stadium kształtowania się. Niewielki jest więc jeszcze okres obowiązywania, i tym bardziej, pełnego egzekwowania tych regulacji. Nie może to jednak, w żadnym przypadku, oznaczać ich niedoceniań lub bagatelizowania. Parlamentarzysta ma obowiązek sam – stosownie do złożonego ślubowania, Zasad Etyki Poselskiej, i całości obowiązującego porządku prawnego – ściśle respektować omówione przepisy. W podejściu do omówionych regulacji poseł musi dochować jak największą staranność i kierować się swoją najlepszą wiedzą.

Obecny stan wspomnianych instytucji prawnych nie jest satysfakcjonujący. W przypadku oświadczeń majątkowych, przepisy te nie dają organom Sejmu narzędzi prawnych dla głębokiej weryfikacji oświadczeń majątkowych posłów, i w konsekwencji, nie umożliwiają przeprowadzania tego typu kontroli tych dokumentów. Dyskusyjne jest to, jak dalece powinny sięgać w tej materii uprawnienia nadzorcze organów Sejmu. Niewątpliwie jest natomiast to, iż organy te, w szczególności zaś Prezydium, a także Komisja Etyki i Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich, muszą ze sobą ściśle współdziałać. Konieczne jest analizowanie każdego przypadku poselskiej niepołączalności.

Instytucja *Rejestru Korzyści* - ustanowiona, co należy przypomnieć dopiero w 1997 r.- jak się wydaje, nie spełnia jak dotąd, swej funkcji ujawniania korzyści uzyskiwanych przez posłów i ich małżonków. Parlamentarzyści, jak się okazuje, wpisują do niego dość dowolne dane, nie przestrzegając przy tym ustawowych terminów w jakich powinni zgłaszać korzyści. Dzieje się tak mimo ustawowego obowiązku ujawniania określonych informacji w Rejestrze, i mimo tego, iż - w przypadku uchybienia temu obowiązkowi - poseł naraża się na odpowiedzialność prawną, w tym na odpowiedzialność karną.

Rozwiązania prawne, wprowadzone stosunkowo niedawno, wymagają więc przejrzania, i stosownych zmian. Jest to o tyle konieczne, iż rozwiązania prawne dotyczące statusu posła, jak i praktyka w tym względzie, jest traktowane przez inne władze (lub na przykład przez środowisko związane z samorządem terytorialnym) jako regulacje i praktyki o charakterze przykładowym.

Z kolei pozytywnym zjawiskiem jest to, iż przepisy dotyczące konfliktu interesów, w tym te o charakterze antykorupcyjnym, dotyczące tak posłów, jak i członków innych władz, są – mimo wszystko – rozbudowywane i poprawiane. Do pozytywów należy zaliczyć także świadomość – podzielaną z pewnością przez wszystkich – iż punktem wyjścia dla sposobu sprawowania mandatu poselskiego powinno być respektowanie uniwersalnych zasad etycznych.

Wskazówki bibliograficzne

1. Z. Czeszejko – Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce, Warszawa 1997*
2. L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2001.*
3. W. Kręcisz, *Etyka parlamentarna w polskim parlamencie – wybrane zagadnienia, Przegląd Sejmowy 1999, nr 3.*
4. M. Kudej, *Zmiany w Regulaminie Sejmu dokonane 4 września i 28 października 1997 r, Przegląd Sejmowy 1998, nr 3.*
5. M. Kudej, *Zmiany Regulaminu Sejmu na tle Konstytucji RP, Przegląd Sejmowy 2000, nr 2.*
6. D. Lis – Staranowicz, *Niepołączalność (incompatibilitas) mandatu parlamentarnego w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r, Przegląd Sejmowy 2000, nr 1.*
7. J. Mordwiłko, *W sprawie niektórych aspektów prawnych ustawy z dnia 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Przegląd Sejmowy, 1996, nr 1.*