



**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym  
(druk nr 953)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Opiniowana ustawa zmienia ustawę z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym oraz - w zakresie niezbędnych zmian harmonizujących - ustawę z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie.

Wprowadzane nowelizacją zmiany dotyczą:

1) wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 2009 r. (sygn. akt. K54/07) stwierdzającego niezgodność z Konstytucją:

a) art. 1 ust. 3:

- w zakresie w jakim za korupcję w sektorze prywatnym uznaje zachowanie jakiegokolwiek osoby niepełniającej funkcji publicznej, nie zawężając tego określenia za pomocą przesłanek szkodliwych społecznie odwzajemnień – z art. 2, art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 7 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r.,
- przez to, że używa wyrażeń niejasnych znaczeniowo, oraz na skutek wysłowienia uchybiającego wymogom logiki formalnej – z zasadą poprawnej legislacji wyrażoną w art. 2 Konstytucji,

b) art. 22 ust. 4–7 – w zakresie, w jakim umożliwia CBA zbieranie danych wskazanych w art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych oraz korzystanie z danych tego typu i informacji uzyskanych w wyniku wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych bez wiedzy i zgody osoby, której dotyczą – bez zagwarantowania instrumentów kontroli sposobu przechowywania i weryfikacji danych oraz sposobu usuwania danych zbędnych dla wykonywania ustawowych zadań CBA – z art. 47 i art. 51 w związku

z art. 31 ust. 3 i art. 30 Konstytucji, z art. 8 i art. 18 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, oraz z preambułą, art. 5, art. 6 i art. 7 Konwencji nr 108 Rady Europy o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych, sporządzonej w Strasburgu dnia 28 stycznia 1981 r.,

c) art. 22 ust. 8–10 – z art. 51 ust. 5 Konstytucji,

d) art. 40 – w zakresie, w jakim dopuszcza przeprowadzenie oględzin nieruchomości lub innych składników majątkowych bez określenia sposobu wykorzystywania i przechowywania uzyskanych tą drogą danych, w szczególności dotyczących osób trzecich, niezobowiązanych do składania oświadczeń majątkowych – z art. 47 i art. 50 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności;

2) innych zmian wynikających z dotychczasowej praktyki stosowania ustawy, m. in.:

a) precyzujących współpracę międzynarodową CBA, w tym ustanawiających warunek uzyskania uprzedniej zgody Prezesa Rady Ministrów na jej podjęcie,

b) precyzujących zasady mianowania i powoływania funkcjonariuszy CBA, jednoznacznie przesadzających, że z dniem powołania Szefa CBA (zastępcy Szefa CBA) staje się on z mocy prawa funkcjonariuszem CBA;

c) dotyczących prawa do uposażenia, dodatków specjalnych do składników uposażenia, przyznawania premii oraz dodatku specjalnego, nagród rocznych, nagród uznaniowych, zapomóg i dodatku mieszkaniowego funkcjonariuszy CBA.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem zmian wynikających z uwzględnienia nowych rozwiązań ustawy o sporcie, które mają zostać wprowadzone z dniem wejścia w życie tej ostatniej.

## II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił opiniowaną ustawę na 72. posiedzeniu w dniu 5 sierpnia 2010 r. w oparciu o projekt rządowy. Projekt stanowił przedmiot prac sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych. Komisja po rozpatrzeniu przedłożenia wprowadziła do niego poprawki polegające m. in. na:

- 1) wprowadzeniu definicji korupcji (projekt przedłożony przez rząd zakładał rezygnację z ustawowego formułowania takiej definicji);
- 2) rozszerzeniu katalogu przestępstw, których rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie należy do zadań CBA o przestępstwo udaremniania lub utrudniania przetargu publicznego z art. 305 kodeksu karnego;
- 3) wprowadzeniu uregulowań stanowiących o obowiązku zasięgnięcia opinii Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych (m. in.) o powołaniu zastępców Szefa CBA i zwolnieniu ze służby lub odwołaniu z pełnionej funkcji pełnomocnika do spraw kontroli przetwarzania danych osobowych;
- 4) doprecyzowaniu przepisów dotyczących oględzin;
- 5) sformułowaniu zasady, zgodnie z którą dane wrażliwe gromadzone o osobach podejrzanych o popełnienie przestępstw, nieskazanych za te przestępstwa, podlegają zniszczeniu niezwłocznie po uprawomocnieniu się stosownego orzeczenia.

W trakcie drugiego czytania zgłoszono osiem dodatkowych poprawek, z których trzy uzyskały poparcie podczas głosowania w trzecim czytaniu. Przyjęte poprawki:

- 1) wprowadziły katalog przypadków umożliwiających zwolnienie ze służby pełnomocnika do spraw kontroli przetwarzania danych osobowych bez zgody Prezesa Rady Ministrów i zasięgnięcia opinii Sejmowej Komisji do spraw Służb Specjalnych;
- 2) wprowadziły obowiązek publikowania w Biuletynie Informacji Publicznej oświadczeń majątkowych Szefa CBA i jego zastępców;
- 3) zmodyfikowały przepis przejściowy poprzez określenie, że przepis art. 52 ustawy, w brzmieniu nadanym nowelizacją, stosuje się do osób zajmujących stanowisko Szefa CBA przed i w dniu wejścia w życie ustawy.

Ustawa została uchwalona w brzmieniu zaproponowanym przez komisję wraz z poprawkami przyjętymi w trzecim czytaniu.

### III. Uwagi szczegółowe

1) **art. 1 pkt 1 noweli**, art. 1 ust. 3a ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym.

Powyższy przepis wprowadza, w związku z wykonaniem wyroku TK, nową definicję korupcji.

Definicja ta uwzględnia uwagi Trybunału związane z niedostatecznie ścisłym odróżnieniem działań w sektorze prywatnym stanowiących wyraz korzystania z wolności gospodarczej, z działaniami w sferze publicznej – poprzez odwołanie się do kryteriów "szkodliwych społecznie odwzajemnień". Uwzględnia także uwagi Trybunału w zakresie odrębnego definiowania poszczególnych postaci zjawiskowych korupcji (celem wyeliminowania logicznego błędu amfiboli, polegającego na skonstruowaniu wypowiedzi wieloznacznej ze względu na składnię).

Wydaje się jednak, że w dalszym ciągu przedstawionej definicji można postawić zarzut naruszenia reguł poprawnej legislacji, w następstwie użycia w definicji korupcji pojęć niedookreślonych oraz wieloznacznych. Wymóg jednoznaczności, zgodnie z orzecznictwem TK, należy ze szczególnym naciskiem odnosić do definicji legalnych (ustawowych). Nakazują one przypisanie pojęciu definiowanemu tylko takiego znaczenia jakie wskazane zostało w definicji, w oderwaniu od znaczenia języka potocznego. Celem legalnego definiowania danej nazwy jest bowiem eliminacja lub zmniejszenie jej nieostrości.

Przytoczyć tu można wątpliwości Trybunału podniesione w uzasadnieniu wyroku: "użycie wyrażenia "bezpośrednio lub pośrednio" w odniesieniu do wskazanych czynnościowo postaci dopuszczania się korupcji – tj. przez "obiecywanie, proponowanie, wręczanie, żądanie, przyjmowanie (...) nienależnej korzyści" – czyni niejasnym określenie, czy korupcji dopuszcza się jeden, czy więcej podmiotów uczestniczących we wskazanych czynnościach związanych z nienależną korzyścią. Uniemożliwia też precyzyjne ustalenie, jaka postać i zakres pośredniego działania (np. osoby przekazującej informację, propozycję lub obietnicę) uzasadnia postawienie zarzutu działania korupcyjnego."

Wątpliwości może rodzić także rozróżnienie pojęć "obiecywania" i "proponowania" nienależnych korzyści, a także celowość posługiwania się zwrotem "jakichkolwiek nienależnych korzyści i "jakiejkolwiek osoby".

Za niosący wątpliwości interpretacyjne można uznać także zwrot "nienależnej korzyści". Można bowiem założyć, że nie każda korupcyjna propozycja będzie polegała na

zaoferowaniu korzyści nienależnej. I tak np. korzyścią należną mogłoby być zaspokojenie wymagalnej wierzytelności korumpowanego.

Należy także postulować ponowne przemyślenie rozwiązań definiujących korupcję jako czyn popełniany w toku działalności gospodarczej (art. 1 ust. 3a pkt 3 i 4). Wprowadzone nowe normatywnie elementy wydają się niedostatecznie jasne i precyzyjne. W tym zakresie wątpliwości budzi np. wyrażenie: "realizacji zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej". Niejasnym jest m. in. posłużenie się przez ustawodawcę zamiennie pojęciem władzy publicznej i instytucji publicznej. Na ten sam zakres obydwu pojęć wskazuje bowiem użycie techniki legislacyjnej przypisanej definicjom nawiasowym. Jeżeli intencją ustawodawcy było użycie obydwu pojęć alternatywnie powinien dać temu wyraz poprzez zastosowanie odpowiedniego spójnika. Wydaje się że, w kontekście realizacji zobowiązań względem władzy publicznej, ten fragment przepisu mógłby otrzymać brzmienie: "realizacji zobowiązań względem Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego" lub też brzmienie: "realizacji zobowiązań względem organów władzy publicznej".

Przedmiotowa definicja korupcji oparta została na Prawnokarnej konwencji o korupcji sporządzonej w Strasburgu dnia 27 stycznia 1999 r. W opinii Trybunału dostatecznego usprawiedliwienia dla powstałych wątpliwości w definiowaniu korupcji nie mogą jednak stanowić nawiązania do wybranych segmentów regulacji międzynarodowych. "Ustawodawca krajowy winien bowiem, także przy ich implementacji do prawa krajowego, dbać o precyzję użytych przez siebie pojęć i unormowań prawnych oraz ich koherencję z wewnętrznym (krajowym) systemem prawnym, w tym z Konstytucją."

W tym miejscu przytoczyć można propozycję poprawki Biura Legislacyjnego zaproponowaną w "Informacji prawnej o wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 2009 r. (K54/07), dotyczącym ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym" z dnia 19 listopada 2009 r. Poprawka ta została zbudowana z uwzględnieniem znamion czynów zabronionych określonych w art. 228-230a kodeksu karnego, co pozwala oprzeć się w interpretacji definicji korupcji na znaczeniach określonych zwrotów wypracowanych przez dotychczasową praktykę stosowania przepisów kodeksu karnego. Propozycja poprawki obejmuje korupcję (czynną i bierną) w wykonywaniu funkcji publicznej oraz – tylko – społecznie szkodliwe odwzajemnienia w toku działalności gospodarczej. Ponadto definicja ta pozbawiona jest błędów redakcyjnych definicji zakwestionowanej przez TK.

Na marginesie, wskazać też można na błąd redakcyjny w przepisie art. 1 ust. 3a. Przez taki można określić obecność przecinka w wyrażeniu "bezpośrednio, lub pośrednio".

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 1, ust. 3a otrzymuje brzmienie:

*"3a. Korupcją, w rozumieniu ustawy, jest udzielanie, przyjmowanie, żądanie korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy za:*

*1) zachowanie w wykonywaniu funkcji publicznej lub*

*2) motywowane społecznie szkodliwymi odwzajemnieniami zachowanie w toku działalności gospodarczej".";*

2) **art. 1 pkt 3 noweli**, art. 5 ust. 2a ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym.

Zgodnie z dodanym nowelizacją art. 5 ust. 2a działalność Szefa CBA podlega kontroli Sejmu. Za tak przyjętym rozwiązaniem "nie idą" jednak dalsze rozwiązania normatywne. Przepis ten jest więc przepisem pustym, nie niosącym w sobie żadnej konkretnej treści. Za uprawnienia kontrolne nie można bowiem uznać opiniowania powołania Szefa CBA i jego zastępców czy też opiniowania odwołania pełnomocnika do spraw kontroli przetwarzania danych osobowych przez Sejmową Komisję do Spraw Służb Specjalnych. Szef CBA, zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy jest centralnym organem administracji rządowej nadzorowanym przez Prezesa Rady Ministrów.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 skreśla się pkt 3;

3) **art. 1 pkt 6 noweli**, art. 22b ust. 4 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym.

Powyższy przepis stanowi, że pełnomocnik do spraw kontroli przetwarzania przez CBA danych osobowych prowadzi rzetelną, obiektywną i niezależną kontrolę prawidłowości przetwarzania danych osobowych. Pojawia się pytanie o wartość normatywną tego przepisu. Należy pamiętać, że w ustawie nie należy zamieszczać wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm (§ 11 Zasad techniki prawodawczej).

**4) art. 3 noweli.**

Przepis art. 3 opiniowanej ustawy w zakresie w jakim nakazuje stosowanie znowelizowanego art. 52 ustawy do osób zajmujących stanowisko Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego przed dniem wejścia w życie ustawy, nadaje przepisom moc wsteczną. Rozwiązanie takie należy uznać za dopuszczalne, pod warunkiem, że pogorszeniu nie ulegnie sytuacja prawna osób, których prawa i obowiązki regulują przedmiotowe przepisy (orzeczenie TK z dnia 30 listopada 1988 r., K 1/88).

**5) art. 5 noweli.**

Wskazana jest zmiana redakcyjna oddająca istotę przepisu i jednoznacznie wskazująca na zachowanie dotychczasowych przepisów wykonawczych do czasu wydania nowych przepisów wykonawczych na podstawie nowego brzmienia art. 93 ust. 4, zgodnie z § 33 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej.

Propozycja poprawki:

- art. 5 otrzymuje brzmienie:

*"Art. 5. Dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 93 ust. 4 ustawy o której mowa w art. 1 zachowują moc do czasu wejścia w życie nowych przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 93 ust. 4 ustawy o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, nie dłużej jednak niż przez 3 miesiące od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy."*

*Szymon Giderewicz*

*legislator*