Opinie

1*

W sprawie dopuszczalności łączenia mandatu posła z inwestowaniem na rynkach kapitałowych

Ograniczenie posiadania przez posła akcji nie dotyczy spółek prawa handlowego, których struktura właścicielska jest wyłącznie prywatna. Inwestowanie przez posła na rynkach kapitałowych każdorazowo wymaga jednak uwzględnienia zasad etyki poselskiej. Dodatkowo, jeśli korzyść wynikająca z inwestowania przekracza 380 zł, poseł jest zobowiązany do zgłoszenia jej do rejestru korzyści.

SŁOWA KLUCZOWE: poseł, akcje, Komisja Etyki Poselskiej

On admissibility of combining the mandate of a Deputy with investing on capital markets

Restrictions as regards owning shares by a Deputy do not apply to commercial law companies, where the ownership structure is solely private. However, investing in capital markets by a Deputy each time requires taking into account principles of Deputies' ethical code. In addition, if the benefit from investment exceeds PLN 380, a Deputy is obliged to include it in the benefit register.

KEY WORDS: Deputy, shares, Deputies' Ethics Committee

I. Tezy opinii

1. Artykułem 34 ust. 4 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora wprowadzono wobec posłów zakaz posiadania akcji ściśle określonych spółek prawa handlowego.

* Opinia została napisana 16 grudnia 2019 r. (*przyp. red.*).

2. Poseł może posiadać akcje oraz udziały spółek prawa handlowego, których akcjonariuszami lub udziałowcami nie są państwowe ani komunalne osoby prawne lub przedsiębiorcy, w których uczestniczą takie osoby.

3. Jeżeli akcjonariuszami lub udziałowcami spółek, których akcje posiadałby poseł, byłyby państwowe lub komunalne osoby prawne albo przedsiębiorcy, w których uczestniczą takie osoby, to poseła obowiązywałby zakaz posiadania pakietu przekraczającego 10% akcji lub udziałów każdej ze spółek.

4. Poseł przy inwestowaniu na rynkach kapitałowych powinien uwzględniać zasady etyki poselskiej.

5. Dochody uzyskane przez posła z inwestycji na rynkach kapitałowych w wysokości przekraczającej 380 zł podlegają zgłoszeniu do rejestru korzyści.

II. Przedmiot opinii

Do Biura Analiz Sejmowych skierowano prośbę o opinię prawną dotyczącą dopuszczalności łączenia mandatu posła z inwestowaniem na rynkach kapitałowych.

Postawiono następujące pytania:

1. Czy poseł może łączyć piastowanie mandatu z inwestowaniem na rynkach kapitałowych?

2. Jakie istnieją ograniczenia lub zakazy/nakazy związane z handlem papierami wartościowymi, a także walutami, surowcami, kryptowalutami czy instrumentami pochodnymi?

3. Jakie ew. warunki musi spełnić poseł, aby mógł zostać dopuszczony do tego handlu?

4. Jakie obowiązki ciążyą na osobie sprawującej mandat poselski w związku z działaniami podejmowanymi na rynkach kapitałowych?

5. Czy istnieje jakieś prawne rozróżnienie w tym zakresie między biurami maklerskimi a brokerami lub innymi instytucjami świadczącymi usługi finansowe?

Opinia została przygotowana na podstawie stanu prawnego na dzień jej sporządzenia, z uwzględnieniem przepisów:

— ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1799 [dalej: u.w.m.p.s.];

— uchwały Sejmu z dnia 17 lipca 1998 r. — „Zasady etyki poselskiej”, M.P. z 1998 r. nr 24, poz. 338 [dalej: z.e.p.];

— uchwały Sejmu z dnia 30 lipca 1992 r. — Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. M.P. z 2019 r. poz. 1028 [dalej: rS].

III. Uzasadnienie prawne tez opinii

1. Inwestowanie przez posła na rynkach kapitałowych w kontekście ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora

Działalności polegającej na inwestowaniu na rynkach kapitałowych nie dotyczą ograniczenia uregulowane w art. 34 ust. 1 oraz ust. 2 u.w.m.p.s., ponieważ nie zalicza się ona do działalności gospodarczej. Jak wskazał Sąd Najwyższy, „Posiadanie udziałów w spółkach handlowych, sprzedaż i nabywanie udziałów (akcji) nie stanowi, co do zasady, przedmiotu działalności gospodarczej, jeżeli obrót wynika z wykonywania majątkowych uprawnień współnika w stosunku do spółki”².

Jedynym przepisem regulującym działalność inwestycyjną (pozbawioną cech działalności gospodarczej) posłów jest art. 34 ust. 4 u.w.m.p.s. Zgodnie z tym artykułem „Posłowie i senatorowie nie mogą 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 lub senatora przed pierwszym posiedzeniem Sejmu lub Senatu, a w razie niezbycia ich nie uczestniczą one przez okres sprawowania mandatu i dwu lat po jego wygaśnięciu w wykonywaniu przysługujących im uprawnień (prawa głosu, prawa do dywidendy, prawa do podziału majątku, prawa poboru)”.

Oznacza to, że dopuszczalne jest nabywanie akcji takich spółek prawa handlowego, których akcjonariuszami lub udziałowcami nie są państwowe ani komunalne osoby prawne lub przedsiębiorcy, w których uczestniczą takie osoby. Natomiast posiadanie powyżej 10% akcji takich spółek prawa handlowego, w których udziałowcami lub akcjonariuszami są państwowe ani komunalne osoby prawne lub przedsiębiorcy, w których uczestniczą takie osoby (np. spółka, której akcje posiada inna gminna spółka lub spółka Skarbu Państwa) jest objęte zakazem ustawowym. Jak stanowi art. 34 ust. 5 u.w.m.p.s., ewentualne naruszenie przez posła wskazanego zakazu wiąże się z odpowiedzialnością na podstawie regulaminu Sejmu. Zgodnie z art. 21 rS, „Za naruszenie lub niedopełnienie obowiązków określonych w art. 33–35 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora Prezydium Sejmu, w drodze uchwały podjętej po rozpatrzeniu opinii Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych, może: 1) zwrócić posłowi uwagę, 2) udzielić posłowi upomnienia, 3) udzielić posłowi nagany”.

Jak wskazano wcześniej, brakuje innej, szczegółowej regulacji prawnej dotyczącej inwestowania na rynkach kapitałowych, czyli transakcji kupna lub sprzedaży papierów wartościowych, walut, surowców, kryptowalut lub instrumentów pochodnych.

2. Prowadzenie przez posła działalności inwestycyjnej zgodnie z zasadami etyki poselskiej

Stosownie do art. 1 z.e.p. „Poseł na Sejm, na mocy ślubowania składanego zgodnie z art. 104 Konstytucji, kieruje się w swojej służbie publicznej obowiązującym porządkiem prawnym, ogólnie przyjętymi zasadami etycznymi oraz solidarną troską o dobro wspólne”. Na mocy art. 3 tej uchwały „Poseł powinien kierować się interesem publicznym. Nie powinien wykorzystywać swojej funkcji w celu uzyskania korzyści dla siebie i osób bliskich oraz przyjmować korzyści, które mogłyby mieć wpływ na jego działalność jako posła. (Zasada bezinteresowności)”. Natomiast odpowiednio do art. 4 cytowanej uchwały „Poseł, przy podejmowaniu decyzji powinien w możliwie najszerszym

² Wyrok SN z 23 stycznia 2019 r., sygn. akt I CSK 750/17.

zakresie postępować w sposób dostępny dla opinii publicznej. Powinien ujawniać związek interesu osobistego z decyzją, w której podjęciu uczestniczy. (Zasada jawności)”.

W przypadku podjęcia przez posła aktywności inwestycyjnej należy unikać konfliktu interesów. Tematyka posiadania przez posła akcji spółki i równoczesnego zasiadania w podkomisji sejmowej zajmującej się materią związaną z działalnością tej spółki stała się przedmiotem jednej z opinii BAS³. W opinii tej trafnie zauważono, że „z samego faktu posiadania dopuszczalnej prawem liczby akcji jakiegoś podmiotu (w ramach puli określonej w art. 34 ust. 4 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora) i uczestniczenia w pracach nad projektem ustawy, który może potencjalnie dotyczyć tego podmiotu, nie można wyprowadzić generalnego wniosku, że poseł sprawuje mandat niezgodnie z którąś z zasad etycznych wskazanych w Zasadach Etyki Poselskiej. Aby taki wniosek stawiać, należałoby przede wszystkim ustalić, czy i w jaki sposób posiadanie akcji wpływa na działalność parlamentarną (zwłaszcza legislacyjną i decyzyjną) posła”.

Za naruszenie zasad etyki poselskiej poseł ponosi odpowiedzialność określoną przepisami regulaminu Sejmu (art. 8). Organem Sejmu, który dokonuje oceny przestrzegania zasad, jest Komisja Etyki Poselskiej (art. 9 pkt 4 w zw. z art. 145 rS). Zgodnie z art. 145 ust. 4 rS „Komisja rozpatruje sprawy, które należą do jej właściwości, z własnej inicjatywy”. Zgodnie z art. 147 rS „Komisja, po rozpatrzeniu sprawy i stwierdzeniu naruszenia przez posła «Zasad etyki poselskiej», może w drodze uchwały: 1) zwrócić posłowi uwagę, 2) udzielić posłowi upomnienia, 3) udzielić posłowi nagany”.

Dodatkowo zgodnie z art. 35a ust. 3 pkt 5 u.w.m.p.s. poseł jest zobowiązany do zgłoszenia do prowadzonego przez marszałka Sejmu rejestru korzyści informacji o „innych uzyskanych korzyściach, o wartościach większych niż wskazane w pkt 3, niezwiązanych z zajmowaniem stanowisk lub wykonywaniem zajęć albo pracy zawodowej, o których mowa w pkt 1”. W powołanym punkcie 3 odwołano się do wartości przekraczającej 50% najniższego wynagrodzenia pracowników za pracę, obowiązującego w grudniu roku poprzedzającego, określonego przez ministra pracy i polityki społecznej na podstawie kodeksu pracy. Obecnie oznacza to odniesienie do kwoty wskazanej w art. 25 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę⁴, czyli 760 zł. Oznacza to, że poseł jest zobowiązany do wykazywania korzyści przekraczającej połowę tej kwoty, czyli 380 zł.

*Beata Bińkowska-Artowicz**

* **Dr Beata Bińkowska-Artowicz**, ekspert ds. legislacji w Biurze Analiz Sejmowych, beata.binkowska-artowicz@sejm.gov.pl, <https://orcid.org/0000-0002-9172-5458>

³ I. Galińska-Raczy, *Opinia prawna w sprawie możliwości posiadania akcji spółki farmaceutycznej „Bioton S.A.” przez posła będącego członkiem i przewodniczącym podkomisji zajmującej się projektem ustawy o refundacji leków*, z dnia 26 stycznia 2011 r., BAS-WAL-8/11.

⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 2177.