



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WML.140.24.2019.ML

Warszawa, 12 kwietnia 2019 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec poselskiego projektu ustawy

- o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (druk nr 3288).

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Sprawiedliwości do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem,

(-) Mateusz Morawiecki

Stanowisko Rządu
do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych
innych ustaw (druk sejmowy nr 3288)

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3288) wprowadza zmiany również w ustawie z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2018 r. poz. 1799), ustawie z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 580) oraz ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.). Jego celem jest przeciwdziałanie praktykom korupcyjnym oraz promowanie jawności i transparentności życia publicznego.

Projekt przewiduje wprowadzenie nowego środka karnego w postaci zakazu pracy oraz pełnienia funkcji w instytucjach państwowych, samorządu terytorialnego i zawodowego, a także w spółkach prawa handlowego, w których Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego posiadają co najmniej 10% akcji lub udziałów wraz z utratą biernego prawa wyborczego do pełnienia funkcji wymienionych powyżej oraz zakazu ubiegania się o zamówienie publiczne (proj. art. 39 pkt 1a k.k.). Orzekanie tego środka pozostawałoby w związku ze skazaniem sprawcy za niektóre przestępstwa o charakterze korupcyjnym, płatnej protekcji lub urzędniczym (proj. art. 40 § 3 k.k.). Ponadto projekt przewiduje przesłanki orzekania tego środka karnego i regulacje dotyczące okresu, na który ma być on orzekany.

W pierwszym rzędzie należy ustosunkować się do zakresu treściowego proponowanego środka karnego. Stanowi on swoisty konglomerat pojęciowy istniejących już w prawie polskim środków karnych, co sprawia, że z punktu widzenia systemowego zaburza on spójność regulacji w tym względzie. Oprócz tego można dostrzec nieprecyzyjność niektórych sformułowań wyznaczających ten zakres treściowy. I tak, proponowany zakaz objęty nowo projektowanym środkiem karnym, w postaci pełnienia funkcji w instytucjach państwowych, samorządu terytorialnego i zawodowego, wraz z utratą biernego prawa wyborczego do pełnienia funkcji wymienionych powyżej, zawarty jest w treści środka karnego w postaci pozbawienia praw publicznych (art. 40 § 1 k.k.). Z kolei także zakaz pracy oraz pełnienia funkcji w spółkach prawa handlowego, w których Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego posiadają co najmniej 10% akcji lub udziałów, może być objęty

treścią środka karnego w postaci zakazu zajmowania określonego stanowiska, wykonywania określonego zawodu lub prowadzenia określonej działalności gospodarczej (art. 41 § 1 i 2 k.k.). Zakaz ubiegania się o zamówienia publiczne może być aktualnie orzeczony wobec podmiotu zbiorowego na podstawie art. 9 ust. 1 pkt 4 oraz art. 26a ust. 1 ustawy z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz. U. z 2018 r. poz. 703, z późn. zm.). Nie jest też jasne, czy poprzez „zakaz pracy” należy rozumieć zakaz świadczenia pracy w rozumieniu Kodeksu pracy, niezależnie od rodzaju umowy, czy też również świadczenia pracy w ramach stosunku prawnego o charakterze cywilnoprawnym (np. na podstawie umowy zlecenia, umowy menedżerskiej).

Należy zwrócić uwagę, że w aktualnym stanie prawnym środki karne wymienione w art. 39 k.k. są ukształtowane w postaci zakresowo rozłącznej, co umożliwia ich należyte wykonywanie i prawidłowo wyznacza sytuacje, w których środki te się orzeka, nadto odznaczają się jednorodnością w odniesieniu do treści, a nie stanowią zespołu zakazów i ograniczeń z różnych sfer życia społecznego. Z powyższego względu trudno zaakceptować projektowaną konstrukcję środka karnego, który jest konglomeratem różnego rodzaju zakazów i ograniczeń, a nadto pokrywa się z innymi obowiązującymi już na gruncie polskiego prawa środkami karnymi.

Nie znaczy to jednak, że nie można dostrzec potrzeby wprowadzenia zmian do konstrukcji środków karnych w kierunku postulowanym przez projektodawców, w związku ze zmianami o charakterze antykorupcyjnym i poszerzającymi zakres transparentności działalności podmiotów życia publicznego, przewidywanymi w prezentowanym przedłożeniu. Wydaje się jednak, że powinny one zmierzać do poszerzenia zakresu już istniejących środków karnych, tak aby zachowały one dystynkcje treściowe, pozwalające na ich racjonalne orzekanie i wykonywanie. Chodzi w szczególności o możliwość poszerzenia zakresu skutków prawnych środka karnego w postaci pozbawienia praw publicznych o zakaz ubiegania się o zamówienia publiczne. Z kolei w odniesieniu do istniejącego środka karnego zakazu zajmowania określonego stanowiska, wykonywania określonego zawodu lub prowadzenia określonej działalności gospodarczej (art. 39 pkt 2 k.k.), można by było rozważyć poszerzenie zakresu skutków prawnych tego środka o zakaz pracy oraz pełnienia funkcji w spółkach prawa handlowego, w których Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego posiadają co najmniej 10% akcji lub udziałów.

Przy takim rozszerzeniu w ustawie skutków prawnych wynikłych z zastosowania środków karnych w postaci pozbawienia praw publicznych oraz zakazu zajmowania

określonego stanowiska, wykonywania określonego zawodu lub prowadzenia określonej działalności gospodarczej można by było także odpowiednio poszerzyć przesłanki stosowania tych środków, również obligatoryjnego, w kierunku postulowanym przez projektodawcę. Zwrócić należy jednakże uwagę na to, czy nie za daleko idzie projektodawca, gdy postuluje dożywotnie orzekanie środka karnego w razie skazania za przestępstwo określone w art. 231 § 2 k.k. Chodzi wszak o popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej każde przestępstwo przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków, na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, co może w praktyce dotyczyć bardzo różnych stanów faktycznych, związanych z bardzo szerokim zakresem uprawnień i obowiązków pracowniczych takich osób (np. prowadzenie urzędzeń ewidencyjnych). Nie zawsze adekwatną reakcją karną na takie zachowanie byłoby obligatoryjne orzekanie, i to dożywotnio takiego środka karnego. Nie stałoby to oczywiście na przeszkodzie takiej możliwości, czy też zastosowaniu środka na określony czas.

Projekt zawiera także istotną wadę konstrukcyjną, polegającą na braku wskazania podstawy prawnej do orzekania proponowanego środka karnego na czas określony oraz w postaci fakultatywnej. Projektowany przepis art. 40 § 3 k.k. dotyczy jedynie obligatoryjnego i dożywotniego orzekania przez sąd tego środka. Z kolei w proponowanym art. 43 § 1 k.k. jednoznacznie przewiduje się możliwość orzekania go w postaci terminowej.

Zasadna co do istoty wydaje się postulowana przez projektodawcę regulacja zawarta w art. 30 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, dotycząca zakazu wykonywania pracy na podstawie stosunku pracy w spółkach handlowych, w których Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego posiadają bezpośrednio lub pośrednio przez inne podmioty co najmniej 10% akcji lub udziałów w okresie dwunastu miesięcy po wygaśnięciu mandatu. Proponowane rozwiązanie nie tylko prowadzi do eliminacji wskazanych w treści uzasadnienia projektu nieprawidłowości, jakie mogą powstać na gruncie konfliktu pomiędzy interesem prywatnym parlamentarzystów a interesem publicznym, ale również przyczyni się do wzmocnienia zaufania społecznego do osób pełniących takie funkcje. Zjawiska, którym zapobiega projektowana regulacja skutkują obniżeniem prestiżu i rangi instytucji, w których zasiadają osoby dopuszczające się wątpliwych moralnie zachowań.

Jakkolwiek ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora nie wyklucza w sposób definitywny możliwości podjęcia przez parlamentarzystę dodatkowych zajęć równoległe do sprawowania mandatu, a nawet podjęcia w pewnych wypadkach działalności gospodarczej (na własny rachunek lub z innymi osobami), to każde przybliżenie obowiązującego w polskim systemie prawnym wzoru sprawowania mandatu poselskiego czy senatorskiego do koncepcji

mandatu profesjonalnego musi zostać uznane za krok w dobrym kierunku z punktu widzenia pogłębienia zaufania obywateli do osób ich reprezentujących w izbach parlamentu. Jak wskazał bowiem Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 18 marca 1997 r., sygn. K 15/96 „stymulujące ograniczenie przez posłów i senatorów ich pozaparlamentarnej aktywności zawodowej i gospodarczej, jest adekwatne do chronionego w ten sposób interesu publicznego, wyrażającego się w dążeniu do zapewnienia materialnej niezależności przedstawicieli, piastujących mandat parlamentarny. Należy podkreślić, iż wskazane zamierzenie ustawodawcy znalazło konkretny wyraz w określeniu uposażenia parlamentarnego na względnie wysokim poziomie”. Skoro zatem decydujące znaczenie należy przypisać charakterowi mandatu przedstawicielskiego jako dobrowolnej służbie publicznej, to należy dążyć w jak najszerszym zakresie do zapobieżenia angażowaniu się posłów i senatorów w sytuacje i uwikłania mogące nie tylko podawać w wątpliwość ich osobistą bezstronność czy uczciwość, ale także podważać autorytet konstytucyjnych organów państwa oraz osłabiać zaufanie wyborców i opinii publicznej do ich prawidłowego funkcjonowania (por. OTK w 1994 r., cz. I, poz. 21, s. 190- 191).

Wydaje się również, iż co do zasady na aprobatę zasługuje zmiana ustawy o partiach politycznych w zakresie, w jakim przewiduje ona nałożenie na partie polityczne obowiązku prowadzenia i bieżącego aktualizowania rejestru wpłat. Niewątpliwie bowiem rozwiązanie takie, prowadząc do zwiększenia transparentności finansowania partii politycznych, przyczyni się do pełnej realizacji zasady jawności życia publicznego. Zasady jawności finansowania partii politycznych został bowiem przyznany charakter konstytucyjny (art. 11 ust. 2 Konstytucji RP). Zasada ta została wyrażona w rozdziale I Konstytucji, zatytułowanym „Rzeczpospolita”, wraz z wynikającą z art. 11 ust. 1 zasadą pluralizmu politycznego. Konstytucyjna zasada jawności finansowania partii politycznych nie ogranicza się do samych źródeł owego finansowania, lecz obejmuje również dalsze postępowanie z uzyskanym majątkiem i jego kontrolę. Jednocześnie podkreślenia wymaga, iż artykuł 12 Rekomendacji Rady Europy dotyczących wspólnych zasad walki z korupcją w finansowaniu partii politycznych i kampanii wyborczych (2003) nakazuje rejestrowanie darowizn poczynionych na rzecz partii politycznych, przy czym charakter i wartość tych darowizn muszą zostać opisane, a przy darowiznach powyżej określonej kwoty należy wskazać darczyńcę. Dalszej analizie wymaga jednakże kwestia dostępności do danych objętych tym rejestrem w kontekście ochrony prywatności osoby fizycznej lub tajemnicy przedsiębiorcy oraz nałożonych już na partie polityczne obowiązków sprawozdawczych.

Wątpliwości budzi natomiast propozycja wprowadzenia na gruncie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych konstrukcji rejestru umów obejmującego wszystkie umowy zawarte przez jednostkę sektora finansów publicznych w formie pisemnej, do którego prowadzenia obowiązane byłyby tak partie polityczne, jak i wszystkie jednostki sektora finansów publicznych. Zaznaczyć bowiem w tym miejscu należy, iż analogiczne rozwiązania były już przedmiotem analizy w ramach projektu ustawy o jawności życia publicznego (UD 314) procedowanego do etapu Stałego Komitetu Rady Ministrów. Projekt ten przewidywał powstanie podobnego jak w niniejszym projekcie ustawy obowiązku udostępniania rejestru umów cywilnoprawnych. Pierwotnie projektowano, że zgodnie z art. 9 ust. 1 ww. projektu ustawy o jawności życia publicznego jednostki sektora finansów publicznych, przedsiębiorstwa państwowe, instytuty badawcze oraz spółki zobowiązane, będą prowadziły rejestr umów cywilnoprawnych, których skutkiem jest wydatkowanie środków pieniężnych przez te podmioty. Projektowany przepis budził wątpliwości już na etapie uzgodnień międzyresortowych projektu, gdyż odnosił się do publicznego rejestru wszelkich zawieranych umów cywilnoprawnych, których skutkiem jest wydatkowanie środków pieniężnych, między innymi przez jednostki sektora finansów publicznych. Podkreślano, że stronami takich umów mogą być podmioty zobowiązane do nieujawniania tajemnic chronionych na mocy powszechnie obowiązujących przepisów prawa, w tym między innymi tajemnicy radcowskiej, adwokackiej, bankowej, czy też ubezpieczeniowej. Zaznaczano również, że projektowane upublicznianie zawartych umów cywilnoprawnych w rejestrze, w tym danych wrażliwych dla działania resortu, może mieć określone negatywne skutki (szczególnie, jeśli ich upublicznienie nastąpi na zbyt wczesnym etapie) i stanowić przyczynek do błędnej interpretacji działań resortu. Podnoszono także, iż proponowane rozwiązanie może w sposób negatywny rzutować na utrzymanie właściwego zakresu ochrony zawartych w rejestrze danych osobowych, gdyż projektowana regulacja pomijała aspekt zagrożenia, jakie publikacja rejestru umów może nieść dla administratorów danych osobowych (ministrów, dyrektorów generalnych urzędów) w kontekście obowiązków nałożonych na nich przez ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych. Biorąc pod uwagę powyższe należy zwrócić uwagę, iż proponowane w niniejszym projekcie rozwiązania odnośnie do nałożenia na partie polityczne czy jednostki sektora publicznego obowiązku prowadzenia rejestru umów mogą stanowić źródło analogicznych zastrzeżeń.

Uwzględniając powyższe Rada Ministrów aprobuje projekt i rekomenduje go do dalszych prac legislacyjnych, z zastrzeżeniem uwag poczynionych powyżej.