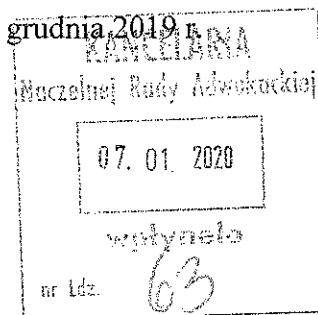




ZASTĘPCA SZEFA
KANCELARII SEJMU

SPS-WP-173-37/19

Warszawa, dnia 23 grudnia 2019 r.



Prezes
Naczelnej Rady Adwokackiej
Pan Jacek Trela

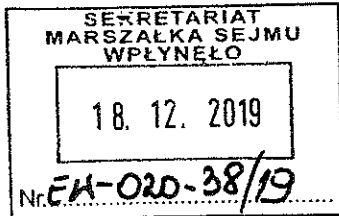
Szanowny Panie Prezesie

Z upoważnienia Marszałek Sejmu, uprzejmie przekazuję – w trybie art. 58 pkt 9 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. - Prawo o adwokaturze (Dz.U.2019.1513 j.t. ze zm.) - poselski projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Stanisław Tyszka), z prośbą o przedstawienie opinii.

Z poważaniem

Dariusz Salamończyk

Warszawa, dnia 18 grudnia 2019 r.



Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. oraz na podstawie art. 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu RP, niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

**- o zmianie ustawy Kodeks karny oraz niektórych
innych ustaw**

Do reprezentowania wnioskodawców upoważniamy pana posła **Stanisława Tyszkę**.



Ustawa

z dnia 2019 r.

o zmianie ustawy Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw

Art. 1. W ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1950, z późn. zm.) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 39 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) zakaz zajmowania określonego stanowiska, wykonywania określonego zawodu, zatrudnienia w określonych podmiotach lub prowadzenia określonej działalności gospodarczej;”;

2) w art. 40:

a) § 1 otrzymuje brzmienie:

„§ 1. Pozbawienie praw publicznych obejmuje utratę czynnego i biernego prawa wyborczego do organu władzy publicznej, organu samorządu zawodowego lub gospodarczego, utratę prawa do udziału w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości oraz zakaz zatrudnienia i utratę prawa do pełnienia funkcji w organach i instytucjach państwowych i samorządu terytorialnego lub zawodowego, jak również utratę posiadanego stopnia wojskowego i powrót do stopnia szeregowego. Pozbawienie praw publicznych obejmuje ponadto utratę orderów, odznaczeń i tytułów honorowych, utratę zdolności do ich uzyskania w okresie trwania pozbawienia praw oraz zakaz udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.”,

b) dodaje się § 3 i 4 w brzmieniu:

„§ 3. Sąd orzeka pozbawienie praw publicznych w razie skazania za przestępstwo z art. 228 § 1 lub § 3-6, art. 229 § 1 lub § 3-5, art. 230 § 1, art. 230a § 1 lub art. 305.

§ 4. Sąd orzeka pozbawienie praw publicznych dożywotnio w razie skazania za przestępstwo z art. 228 § 1 lub § 3-6, art. 229 § 1 lub § 3-5, art. 230 § 1, art. 230a § 1 lub art. 305, popełnione przez sprawcę w okresie obowiązywania pozbawienia praw publicznych orzeczonego wobec niego na podstawie § 3.”;

3) w art. 41:

a) § 1 otrzymuje brzmienie:

„§ 1. Sąd może orzec zakaz zajmowania określonego stanowiska albo wykonywania określonego zawodu lub zatrudnienia w określonych podmiotach, jeżeli sprawca nadużył przy popełnieniu przestępstwa stanowiska, wykonywanego zawodu lub zatrudnienia w określonych

podmiotach albo okazał, że dalsze zajmowanie stanowiska, wykonywanie zawodu lub zatrudnienie w określonych podmiotach zagraża istotnym dobrom chronionym prawem.”,

b) dodaje się § 3 i 4 w brzmieniu:

„§ 3. Sąd orzeka zakaz zatrudnienia w spółkach prawa handlowego, w których Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego posiadają co najmniej 10% akcji lub udziałów, w razie skazania za przestępstwo z art. 228 § 1 lub § 3-6, art. 229 § 1 lub § 3-5, art. 230 § 1, art. 230a § 1 lub art. 305.

§ 4. Sąd orzeka zakaz, o którym mowa w § 3, dożywotnio, w razie skazania za przestępstwo z art. 228 § 1 lub § 3-6, art. 229 § 1 lub § 3-5, art. 230 § 1, art. 230a § 1 lub art. 305, popełnione przez sprawcę w okresie obowiązywania zakazu orzeczonego wobec niego na podstawie § 3.”;

4) w art. 43 § 1 otrzymuje brzmienie:

„§ 1. Jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, zakaz i nakaz wymienione w art. 39 pkt 2d i 2e orzeka się w latach, od roku do lat 10, pozbawienie praw publicznych oraz zakazy wymienione w art. 39 pkt 2-2b i 3 orzeka się w latach, od roku do lat 15, a zakaz wymieniony w art. 39 pkt 2c orzeka się w latach, od lat 2 do 6.”;

5) art. 244 otrzymuje brzmienie:

„Art. 244. Kto nie stosuje się do orzeczonego przez sąd zakazu zajmowania stanowiska, wykonywania zawodu, zatrudnienia w określonych podmiotach, instytucjach państwowych i samorządu terytorialnego lub zawodowego, prowadzenia działalności, udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, wykonywania czynności wymagających zezwolenia, które są związane z wykorzystywaniem zwierząt lub oddziaływaniem na nie, prowadzenia pojazdów, wstępu do ośrodków gier i uczestnictwa w grach hazardowych, wstępu na imprezę masową, przebywania w określonych środowiskach lub miejscach, nakazu okresowego opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym, zakazu kontaktowania się z określonymi osobami, zakazu zbliżania się do określonych osób lub zakazu opuszczania określonego miejsca pobytu bez zgody sądu, zakazu posiadania

wszelkich zwierząt albo określonej kategorii zwierząt albo nie wykonuje zarządzenia sądu o ogłoszeniu orzeczenia w sposób w nim przewidziany, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.”.

Art. 2. W ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2019 r. poz. 676, z późn. zm.) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 179 po pkt 3 dodaje się pkt 3a i 3b w brzmieniu:

„3a) Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych;

3b) instytucję państwową, samorządu terytorialnego lub zawodowego, w której skazany jest zatrudniony;”;

2) art. 180 otrzymuje brzmienie:

„Art. 180. W razie orzeczenia zakazu zajmowania określonego stanowiska, wykonywania określonego zawodu lub zatrudnienia w określonych podmiotach, sąd przesyła odpis wyroku właściwemu organowi administracji rządowej lub samorządu terytorialnego oraz pracodawcy albo instytucji, w której skazany zajmuje objęte zakazem stanowisko lub wykonuje objęte zakazem zawód lub zatrudnienie. Jeżeli skazany zajmuje stanowisko kierownicze lub inne odpowiedzialne stanowisko, sąd przesyła odpis wyroku również właściwej jednostce nadrzędnej. W odpisie wyroku nie ujawnia się danych pokrzywdzonego.”;

3) art. 183 otrzymuje brzmienie:

„Art. 183. Jeżeli skazany, w związku z wykonywanym przez siebie zawodem, zatrudnieniem lub prowadzeniem określonej działalności gospodarczej, należy do zrzeszenia zawodowego, stowarzyszenia, związku lub cechu albo innej organizacji gospodarczej, sąd zawiadamia je o orzeczeniu zakazu wykonywania zawodu, zatrudnienia lub prowadzenia określonej działalności gospodarczej.”.

Art. 3. W ustawie z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. 2018 poz. 1799) wprowadza się w następującą zmianę:

1. W art. 30 po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. W okresie wykonywania mandatu oraz w ciągu dwunastu miesięcy po jego wygaśnięciu posłowie i senatorowie nie mogą być zatrudnieni ani pełnić funkcji w spółkach prawa handlowego, w których Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego posiadają bezpośrednio lub pośrednio przez inne podmioty co najmniej 10% akcji lub udziałów.”.

Art. 4. W ustawie z dnia z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 580) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 25 dodaje się ust. 6-10 w brzmieniu:

„6. Partia polityczna jest obowiązana do prowadzenia i bieżącego aktualizowania rejestru wpłat. Rejestr wpłat jest zbiorczym zestawieniem informacji o wpłatach, o których mowa w ust. 1, przekraczających rocznie równowartość minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego

na podstawie ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2018 r. poz. 2177).

7. Partia polityczna udostępnia rejestr wpłat na swojej stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej.

8. W rejestrze wpłat zamieszcza się:

- 1) imię i nazwisko osoby dokonującej wpłaty;
- 2) datę wpłaty;
- 3) wysokość wpłaty.

9. Informacje w rejestrze wpłat zamieszcza się bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia dokonania wpłaty.

10. Minister właściwy do spraw finansów publicznych określi, w drodze rozporządzenia, wzór rejestru wpłat, o którym mowa w ust. 6, mając na uwadze konieczność udostępnienia pełnych informacji o wpłatach.”;

2) po art. 27 dodaje się art. 27a w brzmieniu:

„Art. 27a. 1. Partia polityczna jest obowiązana do prowadzenia i bieżącego aktualizowania rejestru umów. Rejestr umów jest zbiorczym zestawieniem informacji o umowach cywilnoprawnych zawartych przez partię polityczną.

2. Partia polityczna udostępnia rejestr umów na swojej stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej.

3. Informacje zamieszczone w rejestrze umów nie naruszają przepisów o ograniczeniu prawa do informacji publicznej. Przepisy art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429) stosuje się odpowiednio.

4. W rejestrze umów zamieszcza się informacje o umowach zawartych w formie pisemnej, dokumentowej, elektronicznej albo innej formie szczególnej.

5. W rejestrze umów zamieszcza się:

- 1) numer umowy – o ile taki nadano;
- 2) datę i miejsce zawarcia umowy;
- 3) okres obowiązywania umowy;
- 4) oznaczenie stron umowy, w tym przedstawicieli stron;
- 5) określenie przedmiotu umowy;
- 6) wartość przedmiotu umowy;
- 7) tryb zawarcia umowy.

6. W rejestrze umów zamieszcza się informacje o uzupełnieniu lub zmianie umowy, rozwiązaniu za zgodą obu stron, jak również odstąpieniu od niej lub jej wypowiedzeniu.

7. Informacje w rejestrze umów zamieszcza się bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od daty zawarcia umowy lub od daty dokonania zmian w umowie w zakresie tych informacji.

8. Minister właściwy do spraw finansów publicznych określi, w drodze rozporządzenia, standardy struktury rejestru umów, mając na uwadze konieczność udostępnienia pełnych informacji o umowach.”;

3) po art. 49g dodaje się art. 49ga w brzmieniu:

„Art. 49ga. Kto nie wykonuje lub nie dopuszcza do wykonania obowiązku prowadzenia rejestru wpłat, o którym mowa w art. 25 ust. 6 lub rejestru umów, o którym mowa w art. 27a ust. 1, albo podaje w nich nieprawdziwe dane, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.”

Art. 5. 1. Przepisów niniejszej ustawy nie stosuje się do umów, o których mowa w art. 27a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 4, zawartych i wykonanych przed dniem wejścia w życie ustawy.

2. Umowy, o których mowa w art. 27a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 4, zawarte i niewykonane przed dniem wejścia w życie ustawy, udostępnia się w rejestrze umów w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.”

Art. 6. Ustawa wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 1 i 2, które wchodzi w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

I. Potrzeba i cel wydania ustawy, rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma zostać unormowana oraz różnica między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Polska od lat zмага się z problemem korupcji oraz brakiem należytej transparentności w życiu publicznym. Naszą sceną polityczną niemal każdego roku wstrząsają afery związane z przestępstwami korupcyjnymi. Dotyczą one niemal bez wyjątku przedstawicieli wszystkich partii politycznych. Oburzenie opinii publicznej wzbudzają także doniesienia nie tylko o przypadkach łamania prawa, ale także o zdarzeniach będących co prawda w zgodzie z literą prawa, ale wywołujących wątpliwości natury etycznej. Zdaniem projektodawcy konieczna jest zmiana przepisów polegająca nie tylko na rozszerzeniu zakresu treściowego środków karnych wymierzanych w związku z popełnieniem przestępstw korupcyjnych, ale także na zwiększeniu transparentności życia publicznego oraz wyeliminowaniu potencjalnych obszarów konfliktów interesów dotyczących osób publicznych. Najlepszym środkiem przeciwdziałania korupcji jest jawność życia publicznego oraz nieustanne podnoszenie standardów stawianych osobom pełniącym funkcje publiczne. W obecnym stanie prawnym wydatki wielu instytucji gospodarujących publicznymi pieniędzmi, takich jak partie polityczne są mało transparentne. Wejście w życie projektowanych zmian przyczyni się do zwiększenia zaufania społecznego do instytucji publicznych, podmiotów wykorzystujących publiczne pieniądze oraz do osób sprawujących funkcje publiczne.

W odniesieniu do zmian dotyczących kodeksu karnego należy wskazać, że problem łapownictwa dotyczy również przedstawicieli wielu zawodów mających wpływ na życie obywateli w całym kraju. Pomimo stosunkowo surowych kar przewidzianych w kodeksie karnym za przestępstwa wymienione w art. 228 – 230a oraz art. 305, nadal nie udało się w pełni wyeliminować problemu korupcji z polskiego życia publicznego. Sporym problemem jest fakt, iż osoby skazane za przestępstwa korupcyjne po odbyciu kary i ewentualnie orzeczonych środków karnych oraz zatarciu skazania nadal mogą piastować funkcje publiczne czy pracować 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. Ciągłe też przysługuje im bierne prawo wyborcze do pełnienia funkcji wymienionych powyżej oraz mogą ubiegać się o zamówienie publiczne, co w praktyce oznacza możliwość wykonywania zawodów korupcjogennych. Wprawdzie w polskim systemie prawa karnego funkcjonują środki karne w postaci pozbawienia praw publicznych czy też zakazu zajmowania określonych stanowisk, to jednak ich orzekanie przy przestępstwach korupcyjnych ma charakter fakultatywny.

W ocenie projektodawcy w pełni zasadnym jest rozszerzenie zakresu treściowego środków karnych, jakimi są obecnie pozbawienie praw publicznych oraz zakaz zajmowania określonego stanowiska lub wykonywania określonego zawodu w celu eliminacji osób skazanych za przestępstwa korupcyjne z wszelkich zawodów i funkcji o charakterze publicznym. Potrzeba rozszerzenia zakresu treściowego powyższych środków karnych jest tym większa, że osoby wykonujące te zawody i funkcje lub zatrudnione w określonych podmiotach są szczególnie narażone na łapownictwo. W związku z tym proponuje się rozszerzenie zakresu treściowego powyższych środków karnych 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 bezpośrednio lub pośrednio przez inne podmioty co najmniej 10% akcji lub udziałów wraz z utratą biernego prawa wyborczego do pełnienia funkcji wymienionych powyżej oraz zakazu ubiegania się o zamówienie publiczne. W swoim założeniu powyższe zmiany zbliżą zakres środków karnych określonych w art. 39 pkt 1 i 2 kodeksu karnego do art. 317 bis włoskiego kodeksu karnego, który to przepis wprowadzono w ramach słynnego *legge anticorruzione*. W razie skazania za przestępstwa określone w art. 228-230a oraz w art. 305 (poza przypadkami mniejszej wagi) sądy obligatoryjnie będą stosowały środki określone w art. 39 pkt 1 i 2 kodeksu. W warunkach recydywy obligatoryjne będzie także orzeczenie zakazów oraz dolegliwości przewidzianych w zmienianej ustawie dożywotnio.

Osoba, wobec której orzeczone zostaną zmienianie środki karne straci prawo pracy oraz możliwość zajmowania stanowisk we wszelkich instytucjach państwowych, samorządu terytorialnego i zawodowego. Ponadto osoba taka nie będzie mogła pracować czy zajmować stanowisk w organach zarządzających oraz w organach nadzorczych spółek prawa handlowego, w których Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego posiadają bezpośrednio lub pośrednio przez inne podmioty co najmniej 10% akcji lub udziałów. Obejmie to także utratę biernego prawa wyborczego do funkcji wymienionych powyżej, w tym w wyborach prezydenckich, do Sejmu i Senatu oraz samorządowych, jak również w wyborach na funkcje w samorządach zawodowych i gospodarczych. Wreszcie osoba skazana za korupcję nie będzie miała prawa do udziału w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości (zawarte jest to w zakazie zajmowania stanowisk w instytucjach państwowych) oraz straci prawo do ubiegania się o zamówienie publiczne.

Tym samym osoba, wobec której orzeczono zmienianie środki karne, straci możliwość zasiadania w jakimkolwiek organie sprawującym władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą na każdym szczeblu. Takie rozwiązanie jest w pełni zasadne, albowiem

sprawowanie władzy jest poważnie narażone na propozycje korupcyjne. W związku z tym stanowiska te powinny piastować jedynie osoby dające należytą rękojmię odporności na próby przekupstwa. Z oczywistych względów osoby, które kiedykolwiek zostały skazane za popełnienie przestępstw korupcyjnych, nie dają takiej rękojmi.

Należy pamiętać, że zarówno państwowe, jak i samorządowe spółki obracają wielkimi, często wielomilionowymi majątkami. Udział środków publicznych w takich spółkach jest znaczący. Osoby zarządzające i nadzorujące te podmioty powinny przede wszystkim dbać o to, aby środki publiczne, zwłaszcza znaczne środki publiczne, były w odpowiedni sposób wydatkowane. Skazani za korupcje już raz wykorzystali swoją funkcję lub nakłaniali inną osobę do wykorzystania jej funkcji do własnych celów majątkowych, a zatem nie jest racjonalne, aby zarządzali lub nadzorowali majątek Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego.

Rozszerzenie zakresu treściowego środka karnego w postaci pozbawienia praw publicznych obejmowałby również zakaz udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Wiele przestępstw korupcyjnych jest związanych z procedurą zamówień publicznych. W takich sytuacjach pojawia się zagrożenie wysokich, sięgających setek tysięcy złotych, a nawet wielomilionowych kwot łapówek. W ocenie projektodawcy osoba skazana za przestępstwo korupcyjne powinna zostać wykluczona nie tylko z procesu decyzyjnego w zakresie zamówień publicznych, lecz również z możliwości ubiegania się o takie zamówienia.

Wreszcie w myśl projektowanych przepisów osoba skazana za korupcję nie będzie też mogła pracować w jakiegokolwiek jednostce, która posługuje się środkami publicznymi. Jest to rozwiązanie mające na celu eliminację osób skazanych za korupcję z polskiego życia publicznego. Takie osoby nie będą już wpływać na władzę publiczną w charakterze doradców, specjalistów, ekspertów itd. Nie będą też mogły zajmować intratnych stanowisk w administracji publicznej czy spółkach Skarbu Państwa i spółkach komunalnych. Niejednokrotnie bowiem osoba skazana za korupcję, która nie piastuje żadnej funkcji publicznej, jest zatrudniona w danym urzędzie czy spółce, osiąga wysokie zarobki i w dalszym ciągu ma znaczny wpływ na funkcjonowanie instytucji publicznych, inspirując zachowania korupcyjne i osiągając z tego tytułu korzyść – choćby pośrednio.

Projektodawca stoi na stanowisku, że orzekanie środków karnych z art. 39 pkt 1 i 2 w nowym brzmieniu powinno stanowić wyjątkowo dolegliwość dla osób popełniających przestępstwa korupcyjne. Osoba, która dopuszcza się przestępstw korupcyjnych, nie tylko godzi w porządek prawny, ale utrudnia prawidłowe funkcjonowanie państwa. Wykorzystywanie funkcji państwowych czy samorządowych zarówno w ramach łapownictwa czynnego, jak i biernego powinno dyskwalifikować z pełnienia jakichkolwiek funkcji publicznych oraz pracy w instytucjach publicznych - i to nawet dożywotnio.

Godzi się zauważyć, że stosowanie środków karnych dożywotnio już obecnie funkcjonuje w kodeksie karnym. Dożywotnio można orzec chociażby zakaz prowadzenia pojazdów czy też zakaz zajmowania stanowisk, wykonywania wszelkich lub określonych zawodów albo działalności związanej z wychowaniem, edukacją, leczeniem małoletnich lub z opieką nad nimi. Projektodawca stoi na stanowisku, że tak samo jak osoby notorycznie prowadzące pojazdy mechaniczne pod wpływem alkoholu są wykluczane z ruchu drogowego, czy osoby skazane za przestępstwa pedofilskie są wykluczane od pracy z dziećmi, tak samo osoby ponownie skazane za przestępstwa korupcyjne winny być dożywotnio wykluczane ze sprawowania jakichkolwiek funkcji publicznych czy też zajmowania wszelkich stanowisk w instytucjach publicznych, przy których pokusa popełnienia tego typu przestępstw może być wzmożona.

Co bardzo istotne, projektodawca zakłada, że orzeczenie środków karnych z art. 39 pkt 1 i 2 będzie obligatoryjne wobec każdego skazanego za przestępstwa wymienione w art. 228-230a oraz 305 kodeksu karnego (poza przypadkami mniejszej wagi). Przestępstwa korupcyjne w sposób szczególny godzą w porządek prawny, a zatem nie powinno być w tym zakresie żadnej dowolności po stronie sądów nawet w przypadku orzeczenia kary, która umożliwi jej warunkowe zawieszenie. Jest to rozwiązanie bardzo surowe, jednak w polskiej tradycji prawa karnego korupcja zawsze była traktowana w taki sposób. W ustawie z dnia 18 marca 1921 r. o zwalczaniu przestępstw z chęci zysku popełnionych przez urzędników przewidziano nawet karę śmierci dla urzędników popełniających przestępstwa korupcyjne.

Art. 2 projektowanej ustawy przewiduje wprowadzenie niezbędnych zmian w Kodeksie karnym wykonawczym, umożliwiających wykonanie zmodyfikowanych treściowo środków karnych.

Projektowana ustawa w zakresie dotyczącym zmian w ustawie z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora ma na celu podniesienie standardów stawianym osobom wykonującym mandat posła i senatora. Zdaniem projektodawców istnieje potrzeba wyeliminowania z przestrzeni publicznej konfliktu między interesem publicznym a interesem prywatnym parlamentarzystów. Wejście w życie proponowanych zmian sprawi, że mandat parlamentarny zbliży się do koncepcji tzw. mandatu profesjonalnego.

W obecnym stanie prawnym parlamentarzyści mogą pracować w spółkach handlowych kontrolowanych (bezpośrednio lub pośrednio) przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Jednocześnie, posłom i senatorom przysługuje szereg uprawnień o charakterze kontrolnym (określonych np. w art. 16, art. 19, art. 20, art. 24 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora) w stosunku do spółek z udziałem Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego. W przypadku, gdy parlamentarzysta jest zatrudniony w spółce kontrolowanej przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego może

dojść do kuriozalnej sytuacji, w wyniku której poseł lub senator będzie de facto kontrolował samego siebie. Dlatego projektodawca proponuje, żeby zakazy dotyczące zatrudnienia dotyczące parlamentarzystów, określone w art. 30 zmienianej ustawy rozszerzyć także o spółki handlowe będące pod kontrolą Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Kolejnym argumentem przemawiającym za takim rozwiązaniem jest coraz dalej idące upolitycznienie takich spółek, które są „ręcznie zarządzane” przez aktualnie sprawujące władze partie polityczne i wykorzystywane do realizacji politycznych celów, często wbrew podstawowym interesom ekonomicznym tych podmiotów. Możliwość zatrudniania parlamentarzystów w spółkach handlowych kontrolowanych przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego może być wykorzystywana jako forma gratyfikacji dla osoby sprawującej mandat poselski lub senatorski w zamian za podjęcie lub zaniechanie określonych działań. Warto zaznaczyć, że niejednokrotnie wynagrodzenia w wielu spółkach Skarbu Państwa lub spółkach komunalnych nie tylko przekraczają wysokość średniego wynagrodzenia wypłacanego w Polsce, ale także wysokość uposażenia parlamentarnego, czasem nawet kilkukrotnie. Doniesienia medialne dotyczące parlamentarzystów pracujących jednocześnie w spółkach Skarbu Państwa nie prowadzą z pewnością do zwiększenia zaufania społecznego do instytucji Sejmu i Senatu, ani do spółek Skarbu Państwa, zatrudniających posłów lub senatorów a także organów sprawujących nadzór właścicielski nad tymi spółkami.

Ponadto, projektodawca proponuje, żeby posłowie lub senatorowie nie mogli zostać zatrudnieni w spółkach Skarbu Państwa także w okresie dwunastu miesięcy po wygaśnięciu mandatu (tzw. karencja). W poprzedniej kadencji Sejmu parlamentarzyści kilkukrotnie rezygnowali z mandatu tylko po to, aby przejść na lukratywne, świetnie opłacane, kierownicze stanowisko w spółce Skarbu Państwa. Takie sytuacje należy ocenić jednoznacznie negatywnie jako oszukiwanie wyborców, którzy obdarzyli daną osobę zaufaniem i powierzyli jej mandat parlamentarny po to, aby jako poseł lub senator reprezentowała ich interesy przez pełną kadencję Sejmu lub Senatu. Mandat parlamentarny nie może być traktowany jako przepustka do finansowego Eldorado w kontrolowanych przez Skarb Państwa spółkach. Dlatego zasadne jest wyeliminowanie patologicznej praktyki tzw. „drzwi obrotowych” między parlamentem a upolitycznionymi spółkami Skarbu Państwa lub spółkami komunalnymi. Karencja jest rozwiązaniem znanym prawodawstwu wielu państw o ugruntowanej tradycji demokratycznej. Karencja obowiązuje parlamentarzystów m. in. w Belgii, Portugalii, we Włoszech, w USA i w Zjednoczonym Królestwie.

Ograniczenia w zatrudnieniu parlamentarzystów w określonych w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora podmiotach mają swoje uzasadnienie w odmiennym statusie posłów i senatorów. Kwestię tę poruszył Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 18 marca 1997 r. K 15/96: „fakt sprawowania mandatu posła lub senatora odróżnia w sposób istotny tę grupę

obywateli od innych grup społecznych, co uzasadnia nadanie tym osobom specjalnego statusu, nie wykluczając różnicowania w prawie wewnątrz tej grupy, o ile przemawiają za tym obiektywnie uzasadnione podstawy (...). Z punktu widzenia tego celu, cechą istotną jest więc nie sam fakt sprawowania mandatu, ale sprawowanie go przy zaniechaniu wykonywania dotychczasowej pracy zawodowej, na czas kadencji”.

Ponadto, zarówno posłowie jak i senatorowie są przedstawicielami Narodu zatem w swoim działaniu powinni kierować się przede wszystkim interesem publicznym, a w przypadku konfliktu pomiędzy ich osobistym interesem a interesem publicznym pierwszeństwo powinien mieć interes publiczny. Charakter sprawowanej przez nich funkcji wiąże się ściśle z odpowiedzialnością przed opinią publiczną za podejmowane przez nich decyzje i działania.

W zakresie dotyczącym zmian w ustawie o partiach politycznych należy wskazać, że w obecnym stanie prawnym „źródła finansowania partii politycznych są jawne” (art. 23a ustawy o partiach politycznych), zaś partie polityczne są zobowiązane do udostępniania informacji publicznej (art. 4 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej). W praktyce jednak istnieje szereg problemów dotyczących jawności źródeł finansowania partii politycznych, jak również dostępu do informacji publicznej, np. w zakresie wydatków lub zawartych umów przez poszczególne partie polityczne. Dzieje się tak pomimo tego, że partie pobierają wielomilionowe subwencje z budżetu państwa, więc korzystają z publicznych pieniędzy. Partie nie mają obowiązku publikowania informacji w powyższym zakresie w Biuletynie Informacji Publicznej, zaś informacje o wydatkach przekazywane w sprawozdaniach do Państwowej Komisji Wyborczej mają charakter zagregowany i dotyczą okresów rocznych (art. 34 ust. 1 oraz art. 38 ust. 1 ustawy o partiach politycznych). Ponadto, praktyka pokazuje, że partie niechętnie dzielą się informacjami dotyczącymi swoich bieżących wydatków, które powinny udostępniać na wniosek zainteresowanych podmiotów, zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej. Bezczyńność lub odmowa odpowiedzi na wnioski o dostęp do informacji publicznej była przedmiotem licznych skarg do sądów administracyjnych. Warto w tym miejscu przytoczyć fragment uzasadnienia wyroku NSA z 19 grudnia 2017 r. (I OSK 661/17): „fakt, że ustawodawca dostrzegając ustrojowe i społeczne znaczenie jawności finansowania partii politycznej w demokratycznym państwie prawa, przyjął ją jako zasadę i uznał za stosowne wyrażenie jej wprost zarówno w Konstytucji RP (art. 11 ust. 2), jak i w ustawie o partiach politycznych, przemawia za tym, że informacja o wydatkowaniu środków finansowych przez partię jest również z tego punktu widzenia bardzo istotna. Poszerzając tę argumentację zaznaczyć dodatkowo należy, iż w wyroku z dnia 18 lipca 2012 r. sygn. akt K 14/12 (OTK-A 2012/7/82, Dz.U.2012/849) Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, iż celem partii politycznych jest realizacja funkcji polegających na wpływaniu na kształt polityki państwowej, w tym także funkcji uczestniczenia w rządzeniu, przy czym funkcje te w przeważającej mierze są

realizowane dzięki wykorzystywaniu budżetowych środków finansowych. Analizując zagrożenia wynikające z prowadzenia przez partie polityczne działalności gospodarczej Trybunał podkreślił znaczenie przejrzystości finansów partii politycznych w demokratycznym państwie prawa. Zdaniem Trybunału, w skrajnym przypadku brak tej przejrzystości stwarzałby zagrożenie dla realizacji wspomnianych wyżej, ważnych funkcji w systemie politycznym, mógłby ponadto prowadzić do załatwiania prywatnych spraw przy pomocy publicznych pieniędzy”.

Z powyższych względów zasadne jest, zdaniem projektodawców wprowadzenie pełnej jawności i przejrzystości zarówno w zakresie źródeł finansowania partii politycznych, jak i poszczególnych wydatków partii. Projektodawca proponuje, żeby partie polityczne prowadziły i aktualizowały na bieżąco dwa rejestry: rejestr wpłat oraz rejestr umów. W rejestrze wpłat partie miałyby obowiązek ujawniać informacje o wpłatach, o których mowa w art. 25 ust. 1 ustawy o partiach politycznych. Rejestr wpłat partii politycznych obejmować będzie wpłaty przekraczające rocznie równowartość minimalnego wynagrodzenia za pracę, co pozwoli uniknąć ujawniania w rejestrze każdej, nawet bagatelnej kwoty wpłacanej na rzecz partii. Z kolei w rejestrze umów partie będą miały obowiązek zamieszczać informacje o wszystkich zawieranych przez nie umowach cywilnoprawnych. Oba rejestry będą niezwłocznie aktualizowane i publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej, dzięki czemu każdy zainteresowany będzie mógł się z nimi zapoznać. Dzięki temu, że minister właściwy do spraw finansów publicznych określi w drodze rozporządzenia wzór obu rejestrów będą one miały wystandaryzowany charakter. W ocenie projektodawców zaproponowane rozwiązania zapewnią pełniejszą realizację konstytucyjnej zasady jawności finansowania partii politycznych.

Art. 5 projektu ustawy zawiera przepisy przejściowe dotyczące umów, które partie polityczne zawarły przed dniem wejścia w życie ustawy, które nie zostały wykonane. Przepisy niniejszej ustawy znajdują do nich zastosowanie, z tym zastrzeżeniem, iż umowy te będą musiały zostać ujawnione w projektowanym rejestrze w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Termin ten umożliwi wykonanie nowego obowiązku przez partie.

Biorąc pod uwagę doniosłość wprowadzanych zmian, jak również konieczność przygotowania dla ich realizacji odpowiednich zmian wykonawczych (rozporządzenia dotyczące rejestru wpłat i umów partii politycznych) proponuje się, ażeby ustawa weszła w życie po upływie 3 miesięcy od jej ogłoszenia, z tym zastrzeżeniem, iż przepisy o rozszerzeniu zakresu treściowego środków karnych – ze względu na ich walor w ramach systemu obecnie obowiązujących środków karnych – wejdą w życie po upływie 6 miesięcy.

II. Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne

W ocenie projektodawcy przyjęcie ustawy spowoduje skuteczniejszą walkę z korupcją, w tym w szczególności wyeliminowanie sprawców przestępstw korupcyjnych z życia publicznego. Skuteczniejsza walka z korupcją winna pozytywnie przełożyć się na całokształt funkcjonowania Państwa Polskiego. Wizja dożywotniego wykluczenia z piastowania funkcji publicznych oraz pracy w instytucjach publicznych będzie działać odstraszająco na funkcjonariuszy publicznych, polityków oraz inne osoby, które mogą popełniać przestępstwa korupcyjne. Maksymalne ograniczenie łapownictwa przyczyni się do ograniczenia marnowania pieniędzy publicznych, zwiększenia jakości stanowionego prawa, zwiększenia jakości wymiaru sprawiedliwości i administracji publicznej, a zatem przyniesie wyłącznie pozytywne skutki społeczne, gospodarcze i prawne.

Projektowane przepisy przyczynią się także do większej transparentności życia publicznego oraz wyeliminują niektóre obszary konfliktów interesów dotyczących parlamentarzystów. Znacząco zwiększy się także jawność i przejrzystość finansowania oraz gospodarowania majątkiem przez partie polityczne. Wprowadzenie ustawy będzie skutkowało zwiększeniem zaufania społecznego do instytucji wykorzystujących środki publiczne oraz osób wykonujących funkcje publiczne.

Przyjęcie projektowanych rozwiązań nie spowoduje kosztów po stronie Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Nie wywiera również żadnych skutków dla mikro, małych i średnich przedsiębiorców.

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

