



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja

Druk nr 3288
Warszawa, 8 marca 2019 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

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

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

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Tomasza Rzymkowskiego.

(-) Piotr Apel; (-) Józef Brynkus; (-) Barbara Chrobak; (-) Paweł Grabowski; (-) Jerzy Jachnik; (-) Tomasz Jaskóła; (-) Bartosz Józwiak; (-) Norbert Kaczmarczyk; (-) Jan Klawiter; (-) Andrzej Kobylarz; (-) Jerzy Kozłowski; (-) Paweł Kukiz; (-) Jakub Kulesza; (-) Andrzej Maciejewski; (-) Maciej Masłowski; (-) Robert Mordak; (-) Błażej Parda; (-) Stefan Romecki; (-) Łukasz Rzepecki; (-) Tomasz Rzymkowski; (-) Jarosław Sachajko; (-) Krzysztof Sitarski; (-) Paweł Skutecki; (-) Paweł Szramka; (-) Agnieszka Ścigaj; (-) Stanisław Tyszka; (-) Elżbieta Zielińska.

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 (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1600 ze zm.) wprowadza się następujące zmiany:

1) W art. 39 po pkt 1 dodaje się pkt 1a) w brzmieniu:

„1a) Zakaz 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 zakaz ubiegania się o zamówienie publiczne.”

2) W art. 40 dodaje się § 3 w brzmieniu:

„§ 3 Sąd orzeka zakaz 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 zakaz ubiegania się o zamówienie publiczne dożywotnio w razie skazania za przestępstwa określone w art. 228 § 1, § 3-5, w art. 229 § 1, § 3-5, art. 230 § 1, art. 230a § 1 i art. 231 § 2”.

3) W art. 43:

a) § 1 otrzymuje brzmienie:

„§ 1 Jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, pozbawienie praw publicznych oraz zakaz i nakaz wymienione w art. 39 pkt 2d i 2e orzeka się w latach, od roku do lat 10, zakazy wymienione w art. 39 pkt 1a, 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.

Art. 2. W ustawie z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. 2016 poz. 1510 ze zm.) wprowadza się w następujące zmiany:

1) Art. 30 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. W okresie wykonywania mandatu posłowie i senatorowie nie mogą wykonywać pracy na podstawie stosunku pracy: w Kancelarii Sejmu, w Kancelarii Senatu, w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego, w Biurze Służby Prawnej 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, w Państwowej Inspekcji 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 administracji rządowej i samorządu terytorialnego - z wyjątkiem stosunku pracy z wyboru - oraz nie mogą wykonywać pracy w charakterze sędziego, asesora sądowego i prokuratora, pracownika administracyjnego sądu i prokuratury, a także nie mogą pełnić zawodowej służby wojskowej.”;

- 2) W art. 30 po ust. 2 dodaje się ust. 3 w brzmieniu: „Posłowie i senatorowie nie mogą wykonywać 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.”.

Art. 3. W ustawie z dnia z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (t.j. Dz.U.2018.580) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) W art. 25 po ust. 5 dodaje się ust. 6-10 w brzmieniu:

„6. Partia polityczna jest zobowiązana do prowadzenia i bieżącego aktualizowania rejestru wpłat. Rejestr wpłat jest zbiorczym zestawieniem informacji o wpłatach, o których mowa w ust. 1.

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

8. W rejestrze wpłat zamieszcza się w szczególności:

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

9. Informacje w rejestrze umów 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”.

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

Art. 27a. 1. Partia polityczna jest zobowiązana 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 Biuletynu 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 (t.j. Dz.U.2018.1330 ze zm.) 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 w szczególności:

- 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:

- 1) standardy struktury rejestru umów,
- 2) formę, zakres i tryb przekazywania informacji do rejestru umów, o których mowa w ust. 4–6.”.

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. 4. W ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U.2017.2077 ze zm.) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 34 ust. 1 w pkt 11 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 12 w brzmieniu:
“12) udostępnianie przez jednostki sektora finansów publicznych rejestrów umów, o których mowa w art. 34a.”;

2) po art. 34 dodaje się art. 34a w brzmieniu:

“Art. 34a. 1. Rejestr umów jest zbiorczym zestawieniem informacji o umowach zawartych przez jednostkę sektora finansów publicznych.

2. Jednostka sektora finansów publicznych udostępnia rejestr umów na swojej stronie podmiotowej Biuletynu 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 2016 r. poz. 1764) 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 w szczególności:

- 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) informacje o źródłach i wysokości współfinansowania przedmiotu 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. Jednostka sektora finansów publicznych, o której mowa w ust. 2, dąży do udostępniania w rejestrze umów cyfrowych odwzorowań (skanów) umów.

8. Informacje w rejestrze umów zamieszcza się bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od daty zawarcia umowy.

9. Minister właściwy do spraw informatyzacji w porozumieniu z Ministrem Finansów określi, w drodze rozporządzenia:

- 1) standardy struktury rejestru umów,
- 2) formę, zakres i tryb przekazywania informacji do rejestru umów, o których mowa w ust. 4–7,
 - mając na względzie konieczność zapewnienia jednolitości i interoperacyjności działania rejestrów umów oraz dążenia do udostępniania pełnych informacji o umowach, o których mowa w ust. 1.”.

Art. 5. Ustawa wchodzi w życie w 30 dni po ogłoszeniu.

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 zmaga 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 zaostrzeniu sankcji karnych za popełnienie 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 jest 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 – 231, 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. Wprowadzie 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. Ponadto, poza warunkami recydywy, te środki karne są ograniczone w czasie. Warto również zwrócić uwagę, że z ich istoty nie wynika bezpośrednia walka z przestępstwami korupcyjnymi oraz skuteczna prewencja przed recydywą.

W ocenie projektodawcy w pełni zasadnym jest stworzenie nowego środka karnego, który łączyłby w sobie niektóre założenia pozbawienia praw publicznych oraz zakazu zajmowania określonego stanowiska lub wykonywania określonego zawodu w celu eliminacji osób skazanych za przestępstwa korupcyjne z wszelkich zawodów i funkcji o charakterze publicznym. Potrzeba wprowadzenia nowego środka karnego jest tym większa, że osoby wykonujące te zawody i funkcje są szczególnie narażone na łapownictwo. W związku z tym proponuje się wprowadzenie do kodeksu 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 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 środek ten będzie bardzo zbliżony do art. 317 bis włoskiego kodeksu karnego, który to przepis wprowadzono w ramach słynnego *legge anticorruzione*. Będzie to środek karny stosowany przez sądy obligatoryjnie w razie skazania za przestępstwa określone w art. 228-231. Co bardzo istotne, poza tzw. wypadkami mniejszej wagi, będzie on orzekany dożywotnio, a w wypadkach mniejszej wagi na czas określony od roku do 15 lat. Nowy środek pozwoli na skuteczną całkowitą eliminację osób skazanych za korupcję z polskiego życia publicznego.

Osoba, wobec której orzeczony zostanie nowy środek karny, straci prawo pracy oraz 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. Środek karny obejmie 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 nowy środek karny, 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.

Zakaz pełnienia funkcji publicznych będzie obejmować zakaz zajmowania jakiegokolwiek stanowiska, które w myśl art. 115 § 13 Kodeksu karnego czyni osobę takim stanowiskiem piastującym funkcjonariuszem publicznym. Projektodawca stoi na stanowisku, że tego typu stanowiska powinny pełnić jedynie osoby o nieskazitelnym charakterze, które cechuje wyjątkowa dbałość o interes publiczny.

Nowy środek karny obejmowałby również zakaz ubiegania się o zamówienia publiczne. 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 projektowanego środka karnego osoba skazana za korupcję nie będzie też mogła dożywotnio pracować w jakiejkolwiek jednostce, która posługuje się środkami publicznymi. Jest to rozwiązanie mające na celu całkowitą 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 nowy środek karny powinien być wyjątkowo dotkliwy. 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 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 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. Jedynie w przypadkach mniejszej wagi środek karny byłby orzekany na czas określony, ale i w tym przypadku nie może być mowy o łagodnym potraktowaniu sprawcy – będzie orzekany na okres od roku do 15 lat.

Co bardzo istotne, projektodawca zakłada, że orzeczenie nowego środka karnego będzie obligatoryjne wobec każdego skazanego za przestępstwa wymienione w art. 228-230 i 231 § 2 kodeksu karnego. 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.

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 średnie wynagrodzenia wypłacanego w Polsce, ale także wysokość uposażenia parlamentarnego. Doniesienia medialne dotyczące parlamentarzystów pracujących jednocześnie w spółkach Skarbu Państwa nie prowadzą z pewnością do zwiększenia zaufania społecznego do instytucji Sejmu i Senatu.

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 obecnej kadencji Sejmu parlamentarzyści kilkakrotnie 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 zróżnicowania 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. Bezczytność 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 wszystkich wpłatach, o których mowa w art. 25 ust. 1 ustawy o partiach politycznych. 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.

W zakresie dotyczącym zmian w ustawie o finansach publicznych należy wskazać, że stosownie do postanowień rozdziału 4. ustawy prawodawca zapewnia jawność i przejrzystość finansów publicznych. Dyrektywa ta ma swoje źródło w normach rangi konstytucyjnej, tj. art. 4 ust. 1 oraz art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zasadę jawności finansów publicznych uszczegółowiono w art. 34 ustawy, w którym wskazano poszczególne formy jej realizacji. Wśród nich brakuje formy, która realnie pozwoliłaby na powiązanie zakresu zadań wykonywanych przez konkretną jednostkę sektora finansów publicznych ze sprawowaną przez nią gospodarką środkami publicznymi. Cel ten realizuje proponowany przez wnioskodawców obowiązek publikacji rejestrów umów.

Rejestr umów jest instytucją zapewniającą jawność finansów publicznych znaną ustawodawstwom innych państw Europy. Przykładowo, na Słowacji funkcjonuje jeden centralny rejestr umów zawieranych przez odpowiedniki polskich jednostek sektora finansów publicznych, a brak publikacji umowy w centralnym rejestrze wstrzymuje jej obowiązywanie. Podobne rozwiązanie funkcjonuje w prawie czeskim.

W dotychczasowym stanie prawnym udostępnianie rejestrów umów odbywa się na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej – bądź to w trybie udostępnienia na wniosek, bądź (co jest szczególnie rzadką praktyką) poprzez publikację rejestru umów w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) danego podmiotu. O ile rejestry umów publikowane są w BIP-ach wielu podmiotów, tak szczebla centralnego, jak i samorządowego, to nie jest to praktyka powszechna, a forma rejestru, jak i zakres udostępnianych informacji częstokroć znacznie się różni i utrudnia sprawowanie realnej kontroli gospodarowania finansami publicznymi przez obywateli.

Niniejszy projekt ma na celu nałożenie obowiązku publikacji rejestrów umów przez jednostki sektora finansów publicznych. Cel ten proponuje się zrealizować przez nowelizację ustawy o finansach publicznych. W pierwszej kolejności wnioskodawca, w art. 4 pkt 1 projektu, rozszerza katalog form realizacji zasady jawności finansów publicznych poprzez dodanie do art. 34 ust. 1 ustawy o finansach publicznych punktu 12 odsyłającego do projektowanego art. 34a. Wzmocni to obowiązek nakładany niniejszym projektem na jednostki sektora finansów

publicznych, a jednocześnie zapewni spójność katalogu określonego w art. 34 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z instytucjami uregulowanymi w innych miejscach tego aktu.

Zasadnicza część projektu, art. 4 pkt 2, wprowadza do ustawy o finansach publicznych art. 34a, a w jego ramach instytucję rejestru umów. W ust. 1 dodawanej jednostki redakcyjnej zawarto definicję legalną rejestru umów. Obejmuje on (zbiorczo) wszystkie umowy zawarte przez jednostkę sektora finansów publicznych. Jednocześnie w ust. 2 sprecyzowano, że rejestr umów publikuje się na stronie podmiotowej BIP danej jednostki sektora finansów publicznych, co jest spójne ze standardami udostępnienia informacji publicznej.

Ograniczenia informacji zamieszczanych w rejestrze umów dotyczą ust. 3–6 projektowanego art. 34a ustawy o finansach publicznych. Przede wszystkim, nie zamieszcza się informacji, których udostępnianie zostało ograniczone na podstawie innych przepisów. W tym celu projektodawca zaproponował odpowiednie stosowanie unormowań art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, który wskazuje, że prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych, a także (co do zasady) ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy.

Ze względu na zróżnicowaną formę zawierania umów przez jednostki sektora finansów publicznych, projektodawca w proponowanym art. 34a ust. 4 ustawy o finansach publicznych ograniczył nakładany obowiązek jedynie do umów zawartych w formie pisemnej, dokumentowej, elektronicznej albo innej formie szczególnej – mając na względzie, że skutecznym warunkiem udostępnienia informacji o danej umowie jest utrwalenie jej postanowień.

Proponowany art. 34a ust. 5 ustawy o finansach publicznych zawiera otwarty katalog informacji o umowach, które podlegają zamieszczeniu w rejestrze umów. Są wśród nich: numer umowy (o ile taki nadano), datę i miejsce zawarcia umowy, okres obowiązywania umowy, oznaczenie stron umowy, w tym przedstawicieli stron, określenie przedmiotu umowy, wartość przedmiotu umowy, a ponadto informacje o źródłach i wysokości współfinansowania przedmiotu umowy. Nie wyklucza to publikacji dodatkowych informacji przez jednostki sektora finansów publicznych, jak np. odesłanie do klasyfikacji budżetowej lub odwzorowanie cyfrowe (skan) umowy, o którym mowa w projektowanym art. 34a ust. 7 ustawy o finansach publicznych. Projektodawca nie obliguje jednostek sektora finansów publicznych do zamieszczania skanów

umów, jednak wskazuje, że zasada jawności finansów publicznych dzięki temu mogłaby być w pełni zrealizowana.

Wśród informacji zamieszczanych w rejestrze umów zaproponowano również wskazanie informacji o uzupełnieniu lub zmianie umowy, rozwiązaniu za zgodą obu stron, jak również odstąpieniu od niej lub jej wypowiedzeniu (projektowany art. 34a ust. 6 ustawy o finansach publicznych). Pozwoli to kontrolę całości stosunków umownych, których stroną jest jednostka sektora finansów publicznych.

Tryb zamieszczania informacji w rejestrze umów jest analogiczny do unormowanego w art. 13 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej w odniesieniu do udostępniania informacji publicznej na wniosek. Jednostki sektora finansów publicznych zobowiązane są do zamieszczania informacji bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 14 dni od daty zawarcia umowy (projektowany art. 34a ust. 8).

Prawodawca, ze względów prakseologicznych, nie powinien jednak normować wszystkich szczegółowych kwestii w akcie o randze ustawy. Także w przypadku niniejszego projektu, w proponowanym art. 34a ust. 9 ustawy o finansach publicznych zawarto delegację do wydania rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw informatyzacji w porozumieniu z ministrem właściwym do finansów publicznych. Akt ten określi standardy struktury rejestru umów, a ponadto formę, zakres i tryb przekazywania informacji do rejestru umów, o których mowa w projektowanym art. 34a ust. 4–7 ustawy o finansach publicznych.

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. Rejestry umów w instytucjach publicznych będą jawne. Wprowadzenie ustawy będzie skutkowało zwiększeniem zaufania społecznego do instytucji publicznych 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.