



Krakowski
Instytut
Prawa
Karnego
Fundacja

dr Mikołaj Iwański

Opinia do projektu ustawy o jawności życia publicznego

(wersja z dnia 23 października 2017 r.)

Kraków, dnia 3 listopada 2017 r.

1. Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii są przepisy rozdziału 11 projektu ustawy o jawności życia publicznego (według wersji z dnia 23 października 2017 r.), dotyczącego odpowiedzialności karnej i administracyjno-karnej za naruszenie przepisów ustawy. W niezbędnym zakresie opinia dotyczy również innych unormowań projektu. Ponadto przedmiotem opinii są przepisy rozdziału 12 („Zmiany w przepisach”) w zakresie, w jakim nowelizują one prawo karne materialne.

Wąskie określenie przedmiotu opinii spowodowane jest faktem, że w sferze zainteresowania Krakowskiego Instytutu Prawa Karnego jest przede wszystkim prawo karne, jak również tym, że pozostałe uregulowania ustawy były przedmiotem kompleksowych opinii innych organizacji społecznych¹.

¹ Por. przede wszystkim opinia 29 organizacji pozarządowych z dnia 30 października 2017 r. pt. *Najważniejsze problemy wynikające z projektu ustawy o „jawności” życia*

W niniejszej opinii przedstawiona została ocena unormowań dotyczących odpowiedzialności za naruszenie przepisów projektowanej ustawy.

Unormowania te należy ocenić zdecydowanie negatywnie, zarówno pod względem ich zgodności ze standardami konstytucyjnymi właściwymi dla prawa karnego, jak i techniczno-legislacyjnym. Nie powinny one stać się podstawą do dalszych prac legislacyjnych.

Rozdział 11 projektu ustawy o jawności życia publicznego zatytułowany jest „Odpowiedzialność za naruszenie przepisów ustawy”. Z analizy zawartych w nim regulacji wynika, że zawiera on przepisy o zróżnicowanym charakterze. Po pierwsze, część statuuje typy przestępstw (dotyczy to projektowanych art. 73, art. 74, art. 77, art. 83, art. 84, art. 88). Kolejna grupa uregulowań tworzy nowe typy deliktów administracyjnych, sankcjonowanych karami pieniężnymi nakładanymi przez organy administracji publicznej (art. 75, art. 78, art. 79, art. 81, art. 85). Z kolei art. 76, art. 76a oraz art. 82 projektowanej ustawy dotyczą sankcji dyscyplinarnych i cywilnoprawnych za naruszenie przepisów ustawy i nie będą przedmiotem niniejszej opinii. Art. 86 dotyczy szczególnej sankcji dodatkowej w postaci zakazu ubiegania się o zamówienia publiczne, skierowanego dla przedsiębiorcy ukaranego karą pieniężną. Art. 87 stanowi zaś podstawę do orzeczenia przez sąd nawiązki dla tzw. sygnalisty w razie skazania sprawcy za określone typy przestępstw.

Już w tym miejscu opinii należy zdecydowanie krytycznie ocenić szerokie stosowanie przez projektodawcę typów deliktów administracyjnych. Stanowi to obejście gwarancji wynikających z prawa karnego materialnego i procesowego. Rozwinięcie powyższej tezy znajduje się w dalszej części analizy.

publicznego, <http://obserwatoriumdemokracji.pl/ustawa/projekt-ustawy-o-jawnosci-zycia-publicznego/> (dostęp w dniu 02.11.2017 r.).

Z kolei projektowane przepisy art. 97 oraz art. 119 nowelizują unormowania prawnokarne dotyczące szczególnych mechanizmów rozrywania solidarności sprawców przestępstw korupcyjnych, tj. klauzul bezkarności sprawców przestępstw łapownictwa czynnego.

2. Typy przestępstw w projektowanej ustawie

a) Zgodnie z projektowanym art. 73, kto wbrew ciężącemu na nim obowiązki, nie udostępnia informacji publicznej, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.

Przepis sankcjonuje naruszenie obowiązków związanych z udostępnianiem informacji publicznej, wynikających z unormowań projektowanych Rozdziałów 2 i 3. Stanowi odpowiednik aktualnie obowiązującego art. 23 ustawy z dnia 9 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej² i nie wprowadza w tym zakresie żadnych merytorycznych zmian. **Fakt ten należy ocenić pozytywnie**, bowiem obowiązująca regulacja w sposób adekwatny penalizuje naruszenie obowiązków dotyczących udostępniania informacji publicznej.

b) Wedle projektowanego art. 74, kto wbrew ciężącemu na nim obowiązki nie prowadzi, nie aktualizuje lub nie udostępnia rejestru umów, nie przekazuje Szefowi Centralnego Biura Antykorupcyjnego (dalej: CBA) danych z rejestru umów lub przekazuje Szefowi CBA nieprawdziwe lub niepełne dane z rejestru umów, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3 (ust. 1). W wypadku mniejszej wagi, sprawca czynu określonego w ust. 1 podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku (ust. 2).

Cytowany typ przestępstwa sankcjonuje naruszenie obowiązków związanych z prowadzeniem rejestru umów cywilnoprawnych, określonych

² Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1764.

w art. 9 projektowanej ustawy. Zgodnie z tym przepisem, obowiązki prowadzenia rejestru umów, jego aktualizacji, udostępniania w Biuletynie Informacji Publicznej oraz przekazywania ich Szefowi CBA, spoczywa na jednostkach sektora finansów publicznych, przedsiębiorstwach państwowych, instytutach badawczych oraz tzw. spółkach zobowiązanych³.

Omawiany przepis nie ma swojego odpowiednika w dotychczasowych przepisach, ponieważ brakuje w nich także powyższych obowiązków związanych z rejestrem umów. **Jego kształt należy ocenić negatywnie, głównie ze względu na niejasny zakres podmiotowy.** Jak wynika z cytowanego art. 9, obowiązki związane z rejestrem nałożone zostały na podmioty o charakterze zbiorowym, w dodatku co do zasady publiczne. Ze względu zaś na obowiązującą w prawie karnym zasadę czynu, odpowiedzialności karnej mogą podlegać jedynie **osoby fizyczne**. Przepis sankcjonuje więc wobec osób fizycznych niedopełnienie obowiązku ciążącego na podmiocie zbiorowym. **Będzie to rodziło zasadnicze wątpliwości co do tego, jaka konkretnie osoba ponosić ma odpowiedzialność karną za naruszenie art. 9, a co za tym idzie – trudności w stosowaniu przepisu.** Dla ustalenia zakresu odpowiedzialności konieczne będzie odwołanie się do regulacji podustawowych, o charakterze wewnętrznym, dotyczących konkretnego podmiotu, w ramach którego działać będzie sprawca. Bez wątplenia za nadużycie należałoby zaś uważać założenie, że odpowiadać karnie z art. 74 zawsze będzie odpowiadać osoba kierująca daną jednostką.

³ Pojęcie to zdefiniowane jest w art. 2 ust. 1 pkt 13 projektu ustawy i oznacza spółkę prawa handlowego, spełniającą co najmniej jeden z następujących warunków: a) udział Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego, państwowej lub samorządowej osoby prawnej stanowi co najmniej 10% kapitału zakładowego lub 10% liczby akcji w tej spółce lub b) co najmniej jeden podmiot określony w lit. a posiada decydujący wpływ na działalność tej spółki w rozumieniu ustawy z dnia 22 września 2006 r. o przejrzystości stosunków pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorstw.

Ponadto, **za całkowicie zbędny, w świetle art. 37a k.k., uznać należy typ wypadku mniejszej wagi określony w ust. 2.** W braku proponowanego unormowania, kara opisana w ust. 2 mogłaby zostać orzeczona na podstawie art. 37a k.k.

c) Zgodnie z projektowanym art. 77, kto podejmuje zatrudnienie lub wykonuje inne odpłatne zajęcia u przedsiębiorcy wbrew warunkom określonym w art. 42, bez uzyskania zgody Komisji, o której mowa w art. 44 ust. 1 lub wbrew warunkom określonym w art. 82 ust. 6, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku (ust. 1). W razie skazania sprawcy za przestępstwo określone w ust. 1 sąd orzeka nawiązkę na rzecz Skarbu Państwa w wysokości sumy wynagrodzenia wypłaconego tej osobie (ust. 2).

Powyższy typ sankcjonuje naruszenie obowiązków związanych z unikaniem konfliktu interesów, wynikających z art. 42 projektu ustawy. **Proponowane rozwiązanie należy co do zasady ocenić pozytywnie, z wyjątkiem jego końcowego fragmentu odnoszącego się do naruszenia warunków określonych w art. 82 ust. 6.** Trafne jest także rozwiązanie przewidziane w art. 42, wydłużające z roku do trzech lat zakazy związane z zatrudnieniem na rzecz podmiotu, co do którego dana osoba wydawała rozstrzygnięcie o charakterze indywidualnym. W obecnym stanie prawnym naruszenie obowiązków związanych z unikaniem konfliktu interesów, wynikających aktualnie z art. 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne⁴ nie jest penalizowane. Środki służące unikaniu konfliktu interesów uważa się zaś w wypowiedziach eksperckich za skuteczną metodę zwalczania korupcji. Wydaje się, że dla ich skuteczności, pożądane jest wprowadzenie penalizacji naruszenia wynikających z nich obowiązków. Penalizacja taka wprowadzona jest także w systemach prawnych państw europejskich, np. Francji.

⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1393 (dalej jako ustawa antykorupcyjna).

Należy natomiast negatywnie ocenić unormowanie dotyczące obligatoryjnego orzekania nawiązki na rzecz Skarbu Państwa w sztywnej wysokości. Stoi ono w sprzeczności ze standardami konstytucyjnymi dotyczącymi podziału władzy i zasadą sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości przez sądy.

d) Stosownie do projektowanego art. 83, kto będąc obowiązany do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym podaje w nim nieprawdę albo zataja prawdę lub nie złoży w terminie określonym w art. 55 ust. 1 lub 3, podlega karze pozbawienia wolności do lat 5 (ust. 1). W wypadku mniejszej wagi, sprawca czynu określonego w ust. 1 podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku (ust. 2).

Omawiany typ czynu zabronionego penalizuje naruszenie obowiązków związanych ze złożeniem oświadczenia majątkowego. Obowiązki te, zarówno co do jego formy i treści, jak i podmiotów obowiązanych i trybu składania, określone są w art. 49-54 projektu ustawy. Omawiany typ stanowi odpowiednik aktualnie obowiązującego art. 14 ustawy antykorupcyjnej. **Należy go ocenić negatywnie.** Ze względu na znacznie szerszy zakres podmiotów zobowiązanych w projekcie do składania oświadczeń, rozszerzeniu ulegnie także zakres podmiotowy typu. W ocenie opiniującego, stanowi to **zbyt daleką ingerencję w prawa i wolności obywatelskie**, zwłaszcza w kontekście katalogu podmiotów obowiązanych, określonego w art. 49, obejmującego także niskie stanowiska w strukturze instytucji państwowych.

Penalizacja ulegnie znacznemu rozszerzeniu także w **aspekcie przedmiotowym**. Obok dotychczas penalizowanego podania nieprawdy w oświadczeniu, kryminalizacji ulegnie także zatajenie prawdy w oświadczeniu, jak również niezłożenie oświadczenia w dodatkowym terminie, po wezwaniu przez organ właściwy do przyjęcia oświadczenia. Rozszerzenie to należy co do zasady ocenić pozytywnie, co do znamienia zatajenia prawdy, np. w kontekście brzmienia art. 233 § 1 k.k.

W przypadku zaś niezłożenia oświadczenia w dodatkowym terminie, wydaje się, że przepis zapełnia lukę ustawową w tym zakresie. **Zdecydowanie negatywnie należy jednak ocenić fakt podwójnego sankcjonowania niezłożenia oświadczenia majątkowego w dodatkowym terminie, co narusza konstytucyjną zasadę zakazu podwójnego karania za ten sam czyn (*ne bis in idem*).** Z jednej strony bowiem czyn ten stanowi przestępstwo z art. 83, zaś z drugiej delikt administracyjny z art. 79, w przedmiocie którego orzeka w drodze decyzji administracyjnej Szef CBA. **Rozwiązanie takie stanowi rażące naruszenie unormowań konstytucyjnych.**

e) Zgodnie z art. 84 projektu, kto będąc obowiązany do ujawnienia korzyści w Rejestrze Korzyści podaje w nim nieprawdę albo zataja prawdę lub nie ujawnia korzyści w terminie określonym w art. 46 ust. 5, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5 (ust. 1). W wypadku mniejszej wagi, sprawca czynu określonego w ust. 1 podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku (ust. 2).

Przepis sankcjonuje naruszenie obowiązków związanych z ujawnieniem określonych korzyści w Rejestrze Korzyści, określonych w art. 46 projektu ustawy. Nie posiada swojego odpowiednika w dotychczasowych uregulowaniach. **Należy go ocenić pozytywnie, zapełnia bowiem lukę ustawową, pozwalając na zapewnienie rzeczywistego funkcjonowania ważnej instytucji prawa antykorupcyjnego, jaką jest Rejestr Korzyści.** Ze względu na zakres podmiotowy obowiązku ujawniania korzyści w Rejestrze, ograniczony do stanowisk o charakterze politycznym i najwyższych stanowisk urzędniczych państwowych i samorządowych, wydaje się, że sankcja za naruszenie przepisów nie stanowi nadmiernej ingerencji w prawa i wolności człowieka.

f) Wedle projektowanego art. 88, kierownik jednostki sektora finansów publicznych, który nie stosuje wewnętrznych procedur antykorupcyjnych lub stosowane procedury antykorupcyjne były pozorne lub nieskuteczne

i osobie zatrudnionej w tej jednostce postawiono zarzuty popełnienia przestępstwa określonego w art. 71 ust. 1, podlega grzywnie (ust. 1). Sąd odstępuje od wymierzenia grzywny w przypadku gdy kierownik jednostki sektora finansów publicznych zawiadomił organy ścigania o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa określonego w art. 71 ust. 1 (ust. 4).

Proponowany przepis należy ocenić zdecydowanie negatywnie. Zwłaszcza w swej końcowej części, stanowi on przejaw obcej polskiej kulturze prawnej koncepcji odpowiedzialności obiektywnej, zrywając z podstawowymi zasadami prawa karnego, opartego na zasadzie czynu. W końcowej części przepis nie penalizuje bowiem w istocie żadnego zachowania ludzkiego. Kierownik jednostki sektora finansów publicznych ponosi odpowiedzialność karną w razie kumulatywnego spełnienia dwóch przesłanek:

- 1) stosowane procedury antykorupcyjne były pozorne lub nieskuteczne,
- 2) osobie zatrudnionej w tej jednostce postawiono zarzuty popełnienia przestępstwa z katalogu określonego w art. 71 ust. 1 (w katalogu mieszczą się tzw. typy czynnych przestępstw korupcyjnych)⁵.

Jak łatwo zauważyć, przepis w tym zakresie **nie zawiera jakiegokolwiek znamienia czasownikowego**. Tym samym przepis w istocie dotyczy odpowiedzialności oderwanej od czynu ludzkiego, trony podmiotowej oraz zawinienia. Dodatkowo, **odpowiedzialność owa oparta jest na przesłankach o charakterze nieostrym, co dotyczy pierwszej z nich** (stosowane procedury antykorupcyjne były pozorne lub nieskuteczne). **Za szczególnie rażące należy uznać ukształtowanie drugiej przesłanki jako „postawienie zarzutów osobie zatrudnionej w jednostce”, a nie np. prawomocne skazanie za przestępstwo.**

⁵ Chodzi o przestępstwa określone w art. 229, art. 230a, art. 296a § 2-4 k.k., art. 46 ust. 2-4 i art. 48 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie oraz art. 54 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, produktów medycznych i środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego.

Proponowane rozwiązanie w sposób oczywisty narusza zasady konstytucyjne, wynikające z art. 42 ust. 3 Konstytucji RP. Powyższe uwagi krytyczne dotyczą także przepisu w jego części początkowej, w którym także spełniona musi zostać druga z omawianych powyżej przesłanek. Przepis zawiera także znamię czasownikowe w postaci „niestosowania wewnętrznych procedur antykorupcyjnych”. Wydaje się, że także w tym zakresie **znamię ma charakter nieostry w stopniu naruszającym konstytucyjną zasadę *nullum crimen sine lege certa*.**

3. Typy deliktów administracyjnych w projektowanej ustawie

Jak wskazano powyżej, projektowana ustawa zawiera szereg typów deliktów administracyjnych, nakładanych w drodze decyzji administracyjnej przez organy administracji publicznej. Typy te dotyczą zarówno przekroczeń dokonywanych przez podmioty zbiorowe, jak i osoby fizyczne.

Zgodnie z unormowaniem art. 75 ust. 1 projektu, podmiot, który wykonuje czynności wchodzące w zakres lobbingu zawodowego bez wpisu do rejestru, albo nie zgłasza do rejestru danych, o których mowa w art. 36 ust. 5 lub zmian tych danych w terminie określonym w art. 34 ust. 7 lub podaje dane niepełne, podlega karze pieniężnej w wysokości od 10.000 zł do 100.000 zł. Karę nakłada w drodze decyzji administracyjnej minister właściwy do spraw administracji publicznej (ust. 2). Ust. 3 określa dyrektywy wymiaru kary pieniężnej.

Wedle projektowanego art. 78, przedsiębiorca, który zatrudnia osoby wbrew zakazom określonym w art. 42, podlega karze pieniężnej od 10.000 zł do 500.000 zł (ust. 1). W sprawach nałożenia kary orzeka w drodze decyzji administracyjnej Szef CBA (ust. 3). Wysokość kary określa się w zależności od charakteru naruszenia oraz skali działalności przedsiębiorcy rozumianej jako obrót brutto z roku poprzedzającego nałożenie kary (ust. 2).

Zgodnie z art. 79, kto będąc obowiązany do złożenia oświadczenia majątkowego, oświadczenia takiego nie składa w dodatkowym terminie, o którym mowa w art. 55 ust. 1, podlega karze pieniężnej w wysokości do 1000 zł (ust. 1). Kary nakłada w drodze decyzji administracyjnej Szef CBA, przy czym decyzji nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności (ust. 4). Postępowanie w sprawie nałożenia kary podlega umorzeniu, jeżeli niezłożenie oświadczenia nie było możliwe ze względu na chorobę lub inną niedającą się usunąć przeszkodę, o których mowa w art. 55 ust. 3 (ust. 3). **Jak wspomniano powyżej, przepis ten, w połączeniu z art. 83 narusza konstytucyjną zasadę zakazu podwójnego karania za ten sam czyn (*ne bis in idem*)**

Po myśli projektowanego art. 81, kto, będąc obowiązany do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym, w związku z opuszczeniem stanowiska nie spełnia tego obowiązku podlega karze pieniężnej od 10 do 50 % miesięcznego wynagrodzenia netto na ostatnim zajmowanym stanowisku (ust. 1). W sprawach nałożenia kary pieniężnej orzeka naczelnik urzędu skarbowego, właściwego według miejsca zamieszkania osoby ukaranej na wniosek organu uprawnionego do odebrania oświadczenia stanie majątkowym o którym mowa w ust. 1 (ust. 2). Do postępowania w przedmiocie nałożenia i wyegzekwowania kary pieniężnej stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (ust. 3).

Stosownie do art. 85 ust. 1 projektu, przedsiębiorca, który nie stosuje wewnętrznych procedur antykorupcyjnych lub stosowane procedury były pozorne bądź nieskuteczne i osobie działającej w imieniu lub na rzecz tego przedsiębiorcy postawiono zarzuty popełnienia przestępstwa określonego w art. 71 ust. 1, podlega karze pieniężnej w wysokości od 10.000 zł do 10.000.000 zł. Ust. 2-11 zawierają szczegółowe unormowania dotyczące wieloetapowej procedury nakładania przedmiotowej kary pieniężnej. Rozpoczyna się ona od postawienia przez prokuratora zarzutów popełnienia przestępstwa. Kolejnym etapem jest obligatoryjne wszczęcie przez Szefa CBA kontroli przedsiębiorcy w zakresie stosowania

wewnętrznych procedur antykorupcyjnych (ust. 2). W przypadku, gdy kontrola wykaże zaistnienie przesłanek określonych w ust. 1, Szef CBA sporządza wniosek o ukaranie, w którym określa wysokość wnioskowanej kary i informuje o tym przedsiębiorcę (ust. 3). Ustalając wysokość wnioskowanej kary, Szef CBA bierze pod uwagę okoliczności łagodzące lub obciążające, które wystąpiły w sprawie (ust. 5). Szef CBA kieruje do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: UOKiK) wniosek o ukaranie po upływie 30 dni od dnia poinformowania przedsiębiorcy, o którym mowa w ust. 3, o ile przedsiębiorca nie uiszcza na rzecz Skarbu Państwa kwoty wnioskowanej kary (ust. 4). Karę pieniężną wymierza Prezes UOKiK, uwzględniając w szczególności wagę nieprawidłowości, rozmiar korzyści uzyskanej przez przedsiębiorcę, sytuację majątkową przedsiębiorcy oraz społeczne następstwa ukarania (ust. 6 i 7). Prezes UOKiK odstępuje od wymierzenia kary, w przypadku gdy przedsiębiorca zawiadomił organy ścigania o uzasadnionym podejrzeniu przestępstwa określonego w art. 71 ust. 1 przez osobę, która działała w imieniu lub na rzecz przedsiębiorcy realizując zawartą z nim umowę (ust. 8). Prezes UOKiK może odstąpić od wymierzenia kary w przypadku, gdy naruszenie wewnętrznych procedur antykorupcyjnych było nieznaczne lub nie miało wpływu na popełnienie przestępstwa przez osobę, która działała w imieniu lub na rzecz przedsiębiorcy realizując zawartą z nim umowę (ust. 9). Od decyzji Prezesa UOKiK przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu ochrony konkurencji i konsumentów w terminie miesiąca od jej doręczenia (ust. 11).

System proponowanych unormowań cechuje się brakiem spójności, zarówno co do wysokości proponowanych sankcji, dyrektyw ich wymierzania, jak i podmiotów, którym powierzono kompetencje do ich stosowania.

Za szczególnie rażące z punktu widzenia konstytucyjnych praw i wolności należy uznać wyposażenie organu ścigania, jakim jest Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego w kompetencje

wymierzania kar pieniężnych w drodze decyzji administracyjnej. Jest to kuriozalne zwłaszcza w odniesieniu do osób fizycznych, w dodatku z możliwością zaopatrzenia decyzji w rygor natychmiastowej wykonalności. Jest to rozwiązanie niespotykane w systemach państw demokratycznych.

4. Zmiany w mechanizmie rozrywania solidarności sprawców przestępstw korupcyjnych

Projektowany art. 97 wprowadza zmianę w art. 296a § 5 k.k., wedle której przepis ten miałby brzmieć w sposób następujący: „Nie podlega karze sprawca przestępstwa określonego w § 2 albo w § 3 w związku z § 2, jeżeli korzyść majątkowa lub osobista albo ich obietnica zostały przyjęte, a sprawca zawiadomił o tym fakcie organ powołany do ścigania przestępstw i ujawnił wszystkie istotne okoliczności popełnienia przestępstwa lub wszystkie istotne okoliczności związane z finansowaniem przyjętych korzyści zanim organ ten o tym się dowiedział”.

Analogicznie, art. 119 projektu wprowadza nowy ust. 5 w art. 46 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie⁶, według którego: „Nie podlega karze sprawca przestępstwa określonego w ust. 2 i ust. 3 w związku z ust. 2, jeżeli korzyść majątkowa lub osobista albo ich obietnica zostały przyjęte, a sprawca zawiadomił o tym fakcie organ powołany do ścigania przestępstw i ujawnił wszystkie istotne okoliczności popełnienia przestępstwa lub wszystkie istotne okoliczności związane z finansowaniem przyjętych korzyści zanim organ ten o tym się dowiedział”. **Przepis nie wprowadza jednocześnie zmian do unormowań art. 49 ustawy o sporcie, co oznacza, że w systemie pozostałyby dwie odmiennie ukształtowane klauzule bezkarności wobec sprawców przestępstwa łapownictwa czynnego w sporcie.**

⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1463 z późn. zm.

Zmiany w stosunku do aktualnego stanu prawnego polegają na dodaniu nowej, alternatywnie określonej przesłanki skorzystania z klauzuli bezkarności, jaką jest ujawnienie przez sprawcę przestępstwa korupcyjnego czynnego **wszystkich istotnych okoliczności związanych z finansowaniem przyjętych korzyści.**

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że proponowana zmiana prowadzi do zachwiania spójności dotychczasowych uregulowań w tym zakresie. Ogranicza się bowiem wyłącznie do typów czynów związanych z łapownictwem czynnym w sektorze prywatnym oraz w sporcie. Nie odnosi się natomiast do pozostałych typów przestępstw korupcyjnych, w stosunku do których aktualnie jest uregulowana⁷. Stanowi to rozbieżność w miarę dotąd spójnego systemu rozrywania solidarności sprawców przestępstw korupcyjnych⁸.

Ponadto, przepis znacznie rozszerza zakres klauzuli bezkarności, w oparciu o kolejną nieostrą przesłankę. Dla skorzystania z bezkarności, nie będzie już konieczne poinformowanie organów ścigania o wszystkich istotnych okolicznościach przestępstwa, wystarczające będzie poinformowanie o wszystkich istotnych okolicznościach związanych z finansowaniem przyjętych korzyści. Jest to rozwiązanie, które może doprowadzić do rezultatów absurdalnych. Wystarczy bowiem, że sprawca zgodnie z prawdą wyjaśni, że łapówka pochodziła z jego majątku i wskaże jej źródła, by skorzystać z dobrodziejstwa instytucji bezkarności. Wypacza to cel instytucji, jakim jest zwalczanie solidarności sprawców przestępstw korupcyjnych i nie zwiększa skuteczności ścigania tych przestępstw.

⁷ Zob. art. 229 § 6 k.k., art. 230a § 3 k.k., art. 250a § 4 k.k., art. 48

⁸ Wyjątkiem jeśli idzie o spójność unormowań jest art. 250a § 4 k.k.

5. Nawiązka dla sygnalisty

Zgodnie z projektowanym art. 87, w razie skazania za przestępstwo określone w art. 228-230a, art. 231 § 2, art. 250a, art. 258, art. 277a, art. 286, art. 296-297, art. 299-301, art. 303, art. 305 lub art. 311 sąd może orzec nawiązkę na rzecz osoby, która uzyskała statut sygnalisty lub na rzecz prowadzonego przez niego przedsiębiorstwa.

Proponowane rozwiązanie należy ocenić w sposób zdecydowanie negatywny.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że proponowana nawiązka dla sygnalisty⁹, stanowiąca w istocie nagrodę dla tej osoby, **stanowi wypaczenie instytucji ochrony prawnej sygnalistów, wprowadzenie której postulowane jest od lat przez ekspertów zajmujących się prawem antykorupcyjnym. Do istoty tej należy ochrona prawna sygnalistów, a nie nagradzanie ich za przekazywanie organom ścigania informacji o przestępstwie.** Propozycja ta **stanowi także wypaczenie instytucji nawiązki, z jej kompensacyjnym charakterem.** Nawiązka staje się tu swoistą „karą prywatną”, orzekaną na rzecz osoby współpracującej z organami ścigania. Wydaje się, że cywilizacyjny rozwój prawa karnego doprowadził aktualnie do rezygnacji z tak moralnie wątpliwych środków zwalczania przestępczości. Wydaje się, że przy ustanowieniu nawiązki na rzecz sygnalisty, właściwą nazwą dla tego podmiotu winien być **nie sygnalista, lecz delator**¹⁰.

⁹ A zatem osoby fizycznej lub przedsiębiorcy, których współpraca z wymiarem sprawiedliwości

¹⁰ Delatorami określano w za czasów rzymskiego cesarza Tyberiusza (I w. n.e.) osoby, które w zamian za doniesienie władzom o przestępstwie obraży majestatu cesarskiego, otrzymywały w zamian po wykonanym na skazanym wyroku śmierci określoną część majątku skazanego.

Przepis jest także wadliwy **pod względem legislacyjnym**. Razi jego usytuowanie poza Kodeksem karnym, co rodzi wątpliwości co do charakteru ustanowionej w nim nawiązki. Nie wiadomo, czy do proponowanej nawiązki stosuje się odpowiednie przepisy Kodeksu karnego. Ponadto razi brak odwołania w przepisie do Kodeksu karnego w zakresie określenia typów przestępstw, w przypadku skazania za które można orzec nawiązkę.

6. Uwagi końcowe

W podsumowaniu należy stwierdzić, że proponowane uregulowania dotyczące odpowiedzialności karnej i karno-administracyjnej za naruszenie przepisów ustawy o jawności życia publicznego **nie powinny w przeważającej części być przedmiotem dalszych prac legislacyjnych**. Przepisy naruszają prawa i wolności konstytucyjne, naruszają podstawowe zasady prawa karnego, a ponadto sformułowane zostały w sposób urągający standardom techniki legislacyjnej.

Krakowski Instytut Prawa Karnego Fundacja

ul. Tatarska 9/26

30-103 Kraków

fundacja@kipk.pl

www.kipk.pl

