



**ZARZĄD**

**PREZES**

Andrzej Płonka  
POWIAT BIELSKI (woj. śląskie)

**WICEPREZESI**

Tadeusz Chrzan  
POWIAT JAROSŁAWSKI

Jan Grabkowski  
POWIAT POZNAŃSKI

Jerzy Kolarz  
POWIAT BUSKI

Adam Krzysztoń  
POWIAT ŁANCUCKI

Krzysztof Maćkiewicz  
POWIAT WĄBRZESKI

Marian Niemirski  
POWIAT PRZYSUSKI

Sławomir Snarski  
POWIAT BIELSKI (woj. podlaskie)

Zbigniew Szumski  
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

**CZŁONKOWIE**

Mirosław Czapla  
POWIAT MALBORSKI

Jarosław Dudkowiak  
POWIAT GŁOGOWSKI

Ewa Janczar  
MIASTO NA PRAWACH POWIATU  
m.st. WARSZAWA

Józef Matysiak  
POWIAT RAWSKI

Andrzej Nowicki  
POWIAT PISKI

Wojciech Palka  
POWIAT KRAKOWSKI

Andrzej Potępa  
POWIAT BRZESKI

Joanna Potocka-Rak  
POWIAT CIECHANOWSKI

Dariusz Szustek  
POWIAT ŁUKOWSKI

Tomasz Tamborski  
POWIAT KOŁOBRZESKI

Małgorzata Tudaj  
POWIAT KĘDZIERZYŃSKO-KOZIELSKI

Mirosław Walicki  
POWIAT GARWOLIŃSKI

**KOMISJA REWIZYJNA**

**PRZEWODNICZĄCY**

Józef Swaczyna  
POWIAT STRZELECKI

**Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO**

Andrzej Szymanek  
POWIAT WIERUSZOWSKI

**CZŁONKOWIE**

Zdzisław Brezdeń  
POWIAT OŁAWSKI

Andrzej Ciołek  
POWIAT GOŁDAPSKI

Zdzisław Gamański  
POWIAT CHEŁMIŃSKI

Krzysztof Nosal  
POWIAT KALISKI

Andrzej Opala  
POWIAT ŁÓDZKI WSCHODNI

Waldemar Trelka  
POWIAT RADOMSKI

Bogdan Zieliński  
POWIAT WYSOKOMAZOWIECKI

**DYREKTOR BIURA**

Rudolf Borusiewicz

Or.A.0531/277/21

Warszawa, 5 października 2021 roku

Szanowny Pan

**Aleksander Pociąg**

Przewodniczący Komisji

Praw Człowieka, Praworządności i Petycji

Senat RP

Szanowny Pan

**Krzysztof Kwiatkowski**

Przewodniczący Komisji Ustawodawczej

Senat RP

Szanowni Panowie Przewodniczący,

w nawiązaniu do zaplanowanego na 6 października 2021 r. posiedzenia połączonych senackich Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji oraz Komisji Ustawodawczej, na którym ma zostać rozpatrzona ustawa o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw zawartego (druk nr 495, Senat X kadencji), niniejszym przedkładam opinię Związku Powiatów Polskich do przedmiotowego projektu.

1. Odnosząc się w pierwszej kolejności do potrzeby zmian w ramach tzw. przepisów antykorupcyjnych Związek Powiatów Polskich popiera konieczność podjęcia dyskusji w tym przedmiocie. Dyskusja ta powinna odbyć się z udziałem przedstawicieli organów administracji centralnej i samorządu terytorialnego. Niestety doświadczenie wskazuje, że wprowadzanie zmian ustawowych w ramach inicjatywy poselskiej nie stwarza realnych warunków do prowadzenia takich merytorycznych konsultacji. ZPP pragnie podkreślić, że różne zjawiska korupcyjne w różny sposób dotyczą życia administracji centralnej i w różny sposób dotyczą życia administracji samorządowej.

**2. Art. 1 pkt 2 ustawy – zmieniający art. 40 § 2 ustawy – Kodeks karny (dalej: „k.k.”), w którym projektodawcy proponują wprowadzenie możliwości orzeczenia przez sąd o pozbawieniu praw publicznych w związku ze skazaniem z:**

- **art. 228 k.k. – sprzedajność pełniącego funkcję publiczną, z wyjątkiem skazania za sprzedajność dot. „spraw mniejszej wagi” (§ 2);**
- **art. 229 k.k. – przekupstwa z wyjątkiem skazania za sprzedajność dot. „spraw mniejszej wagi” (§ 2);**
- **art. 230 k.k. – płatną protekcję bierną z wyjątkiem skazania w typie uprzywilejowanym dot. „spraw mniejszej wagi” (§ 2);**
- **art. 230a k.k. – płatną protekcję czynną z wyjątkiem skazania w typie uprzywilejowanym dot. „spraw mniejszej wagi” (§ 2);**
- **art. 231 § 2 k.k. – za nadużycie uprawnień służbowych w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej;**
- **art. 250 § 1-2 k.k. – za łapownictwo wyborcze w typie podstawowym i w typie kwalifikowanym;**
- **art. 271 § 3 k.k. – za urzędowe poświadczenie nieprawdy w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej;**
- **art. 296a § 1-2 i 4 k.k. – za łapownictwo na stanowisku kierowniczym w typie podstawowym i w typie kwalifikowanym;**
- **art. 305 k.k. – za zakłócenie przetargu publicznego.**

W ocenie Związku wątpliwości budzi już sama dyspozycja proponowanej normy prawnej. Autorzy projektu formułują przepis postępując się słowami „sąd może...” i nie wskazują przy tym dodatkowych dyrektyw jakimi powinien kierować się sąd orzekając taki środek karny. W tym miejscu trzeba podkreślić, że pozbawienie praw publicznych jest jednym z najbardziej dolegliwych dla jednostki środków karnych funkcjonujących w polskim systemie prawnym. Jego istotą jest ograniczenie praw politycznych obywatela (por. K. Lipiński [w:] Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz, red. J. Giezek, Warszawa 2021, art. 40).

W naszej ocenie stan prawny, w którym art. 40 § 2 k.k. będzie samodzielną przesłanką pozwalającą na orzeczenie ww. środka prawnego jest regulacją nazbyt dolegliwą i zbyt ogólną. Brak dodatkowych przesłanek szczegółowych spowoduje, że w skali kraju sądy wytworzą niejednolite praktyki orzecznicze na tym gruncie. Możliwość orzekania środka karnego w postaci pozbawienia praw publicznych tylko na podstawie uznania sądu („sąd może”) może zresztą naruszać zasadę określoności prawa wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego i zasadę proporcjonalności w zakresie w jakim tak szeroka ingerencja w prawa obywatelskie odbywa się w oderwaniu od innej wartości chronionej konstytucyjnie.

Tak represyjna regulacja może okazać się „bombą atomową”. Nie jest wykluczone, że będzie dochodziło do sytuacji, w których pozbawiane praw publicznych będą osoby kandydujące na radnych, które korumpowały za pomocą alkoholu osoby uzależnione od takiej używki. Takie zjawiska zdarzają się i niewątpliwie są patologiczne. Wątpliwe jest jednak czy w każdym z takich lub podobnych stanów faktycznych powinno być

możliwe orzeczenie ww. środka karnego. Zwracamy również uwagę, że w przypadku czynów związanych z otrzymaniem korzyści osobistej, inaczej niż w przypadku korzyści majątkowej, granica pomiędzy tym czy dany czyn wypełnia znamiona przestępstwa czy nie jest cienka. Przykładem może być przestępstwo płatnej protekcji. Wprowadzenie tak szerokiej możliwości orzekania środka karnego w postaci utracenia praw publicznych może spowodować, że prawo karne stanie się w środowiskach lokalnych instrumentem walki politycznej. W małych społecznościach nieciężko będzie oskarżyć osoby zaangażowane w sprawy tych społeczności (radnych, działaczy lokalnych organizacji pozarządowych) o „wpływy w instytucji samorządowej” w celu uzyskania korzyści osobistej w zamian za pośrednictwo w załatwieniu sprawy. Wynika to z faktu, że w środowiskach lokalnych osoby zaangażowane społecznie często znają się wzajemnie. Nie ulega wątpliwości, że na poziomie samorządu terytorialnego może zaistnieć wiele stanów faktycznych zbliżonych do stanów faktycznych wyczerpujących znamiona występku spenalizowanego w art. 230 k.k. Zresztą na poziomie centralnym podobne zjawiska też mogą i z pewnością występują.

W związku z powyższym w ocenie Związku należy rozważyć dookreślenie przesłanek orzekania pozbawienia praw publicznych na podstawie proponowanego art. 40 § 2 k.k.; alternatywnie można po prostu zrezygnować z wprowadzania takiego przepisu. Zwracamy przy tym uwagę, że wyeliminowanie danej patologii życia publicznego nie zależy w praktyce od dolegliwości sankcji karnej, tylko od skutecznego działania organów ścigania. Do rozważenia zatem jest czy istniejący stan prawny w tym zakresie jest wystarczający i ewentualne problemy nie wynikają z praktyki działania organów ścigania.

### **3. Art. 1 pkt 3 ustawy – w zakresie dodawanego art. 41 § 1aa k.k., który ma wprowadzić obowiązek orzekania nowego typu środka karnego w postaci zakazu wykonywania pracy zarobkowej w tzw. sektorze państwowym lub samorządowym w związku z popełnieniem czynów zabronionych wymienionych w treści art. 40 § 2 k.k.**

Celem proponowanej regulacji jest uniemożliwienie czerpania korzyści w związku z zatrudnieniem (niezależnie od jego podstawy prawnej) w sektorze państwowym lub samorządowym osobom skazanym za ww. „przestępstwa korupcyjne”. Dyspozycja normy prawnej wynikającej z proponowanego przepisu mówi o tym, że „sąd wymierza”. Oznacza to, że według projektodawców sąd skazując oskarżonego za jeden z ww. czynów zabronionych będzie miał obowiązek wymierzenia mu środka karnego określonego w art. 41 § 1aa k.k. Trzeba podkreślić, że będzie to swoisty wyłom od zasady, zgodnie z którą zakazy dotyczące wykonywania pracy zarobkowej orzekane są fakultatywnie (w obecnym stanie prawnym zakazy takie orzekane są obligatoryjnie w przypadku ponownego skazania za określone w ustawie karnej przestępstwa).

Wskazany przepis może doprowadzić do sytuacji gdy skazanie danej osoby za jedno z wymienionych w nim przestępstw, uniemożliwi tej osobie zatrudnienie na stanowiskach niezwiązanych z wykonywaniem władzy publicznej. Na tym gruncie ZPP chciałby także podnieść argument dotyczący tego, że projektowana zmiana może spowodować, iż prawo karne stanie się instrumentem walki politycznej. W naszej ocenie wymierzanie

tak daleko idącego ograniczenia konstytucyjnej swobody prowadzenia działalności gospodarczej i konstytucyjnego prawa do pracy nie powinno odbywać się w sposób zautomatyzowany.

W konsekwencji w ocenie Związku proponowana regulacja jest nazbyt dolegliwa. Bardziej zasadne byłoby wprowadzenie zakazu zawartego w proponowanym art. 41 § 1aa k.k. jako zakazu fakultatywnego oraz powiązanie go z zagrożeniem dla interesu publicznego. Poniżej przedstawiamy propozycję poprawki w tym zakresie:

*W art. 1 w pkt 3 w lit. a, dodawany § 1aa otrzymuje brzmienie:*

*„§ 1aa. Sąd **może orzec** zakaz:*

- 1) zajmowania wszelkich lub określonych stanowisk lub*
- 2) wykonywania wszelkich lub określonych zawodów, lub*
- 3) wykonywania wszelkiej lub określonej pracy na podstawie stosunku pracy, umowy agencyjnej, umowy zlecenia lub innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, lub umowy o dzieło*

*- w organach i instytucjach państwowych i samorządu terytorialnego, a także w spółkach prawa handlowego, w których Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego posiadają bezpośrednio lub pośrednio przez inne podmioty co najmniej 10% akcji lub udziałów, i ubiegania się o zamówienie publiczne, w razie skazania za przestępstwa określone w art. 228 § 1 i 3-6, art. 229 § 1 i 3-5, art. 230 § 1, art. 230a § 1, art. 231 § 2, art. 250a § 1 i 2, art. 271 § 3, art. 296a § 1, 2 i 4 i art. 305 § 1 i 2, **jeżeli sprawca okazał, że dalsze zajmowanie stanowiska lub wykonywanie zawodu może w istotny sposób zagrozić interesowi publicznemu.**”*

**4. Art. 5 ustawy – zmieniającej ustawę o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne w kierunku wykluczenia zatrudnienia lub wykonywania innych zajęć przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w spółce prawa handlowego, w której Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego posiada co najmniej 10% akcji lub udziałów**

Przede wszystkim trzeba zaznaczyć, że wskazana zmiana powinna być powiązana z bardziej systemowymi rozwiązaniami dotyczącymi wynagrodzeń samorządowców (ostatnia zmiana w tym zakresie miała charakter punktowy). Takiej rzeczowej dyskusji w Polsce wciąż nie przeprowadzono.

Pobocznie zwracamy uwagę na to, że regulowane wskazanymi przepisami udzielenie urlopu powinno mieć charakter obligatoryjny, a zakaz zatrudnienia nie powinien dotyczyć umowy nieodpłatnej (np. wolontariatu). Ta ostatnia sytuacja może mieć miejsce w przypadku osób wykonujących zawody medyczne, gdzie jest to konieczne dla zachowania uprawnień zawodowych.

## **5. Art. 6 ustawy – zmieniający ustawę o finansach publicznych w kierunku utworzenia rejestru umów**

W odniesieniu do zmian w ustawie o finansach publicznych na wstępie trzeba wskazać, że zadziwiająca jest propozycja by zmiany dotyczące rejestru umów lokować w przepisach tej ustawy. Przepisy te według zamysłu projektodawców mają na celu zapewnić w szerszym zakresie realizację prawa dostępu do informacji publicznej. Stąd powinny zostać ewentualnie umiejscowione na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Projektodawcy proponują wprowadzenie obligatoryjnego, elektronicznego rejestru umów prowadzonego przez wszystkie jednostki sektora finansów publicznych. Proponowane rozwiązania abstrahują w znacznej mierze od realiów w jakich funkcjonują jednostki samorządu terytorialnego, ich urzędy i jednostki organizacyjne. Autorzy projektu nie zwracają uwagi na fakt, że nawet mniejsze jednostki samorządu terytorialnego zawierają liczne umowy dot. np. bieżącego utrzymania budynków będących ich siedzibami i związane z wykonywaniem bieżących zadań. Wprowadzenie omawianego obowiązku w proponowanej przez projektodawców formie (tzn. bezwzględnej, rozumianej jako udostępnianie poprzez rejestr umów każdej umowy, która zostałaby udostępniona w trybie wnioskowym ustawy o dostępie do informacji publicznej) będzie miało istotny wpływ na funkcjonowanie takich podmiotów. Ponadto proponowane przepisy w sposób rażąco naruszają obowiązek zachowania równowagi pomiędzy zasadami konstytucyjnymi jakimi są z jednej strony prawo do informacji publicznej, a z drugiej prawo do prywatności.

Duże wątpliwości budzi wyłączenie przewidziane w nowym art. 34a ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Przepis ten odwołuje się do regulacji z art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej, na tle którego istnieje szerokie, niejednokrotnie sprzeczne, orzecznictwo sądów administracyjnych, Z uwagi na treść art. 34a ust. 4 ustawy o finansach publicznych powstanie sytuacja, która w praktyce będzie polegała na konieczności przeprowadzenia częściowego postępowania w przedmiocie rozpoznania możliwości o udostępnienie danych dotyczących każdej zawartej umowy. To znaczy właściwy pracownik będzie musiał z urzędu zbadać, czy dana umowa powinna zostać udostępniona w rejestrze. Jeżeli dojdzie do wniosku, że brak jest przeszkód prawnych do publikacji dokumentu, to będzie musiał w stosowny sposób uzupełnić rejestr. Z uwagi na niejednoznaczność przepisów dotyczących ograniczenia dostępu do informacji publicznej za niedopuszczalny uważamy takie regulowanie przepisów, które z jednej strony naraża podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji na zarzut naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych, a z drugiej wprowadza odpowiedzialność karną osoby odpowiedzialnej/kierownika jednostki za nieujawnienie danych w rejestrze umów.

Należy przy tym zaznaczyć, że samorządy zawierają szereg umów, tylko jako przykład wskazujemy: umowy o pracę z osobami innymi niż osoby pełniące funkcje publiczne, umowy cywilnoprawne z rodzicami zastępczymi/prowadzącymi rodzinne domy dziecka, umowy z osobami do pomocy dla prowadzących rodzinne domy dziecka, umowy z opiekunami dla osób korzystających ze świadczeń opiekuńczych, umowy o dofinansowanie kształcenia pracowników, refundację kosztów dowozu do szkoły dziecka niepełnosprawnego. Prowadzenie każdorazowo analiz, czy dana umowa powinna być udostępniana



w rejestrze będzie czasochłonne i nieefektywne. Niewątpliwie pojawi się konieczność zatrudnienia dodatkowych pracowników w związku z koniecznością wykonywania takiego zadania, co będzie wiązało się z ponoszeniem przez takie jednostki dodatkowych kosztów związanych z wynagrodzeniem, składkami na ubezpieczenie społeczne itd. Tymczasem projektodawcy nie przewidują stosownego mechanizmu do ich sfinansowania.

Zwracamy również uwagę na to, że na aktualizację rejestru umów powinno być co najmniej 30 dni. W niewielkich jednostkach zatrudniających kilku czy kilkunastu pracowników niedotrzymanie 14-dniowego terminu będzie mogło wynikać z przyczyn tak prozaicznych jak urlop czy zwolnienie chorobowe. Ponadto należy określić wprost w ustawie rodzaje umów, których w rejestrze można nie ujawniać – przykładem takiej umowy może być przejazd odcinkiem autostrady płatnej czy zakup biletu komunikacji publicznej – w obu przypadkach mamy do czynienia z zawarciem umowy w formie dokumentowej. Trudno w przypadku takich drobnych umów znaleźć uzasadnienie dla wprowadzania ich do rejestru. Dodawany art. 34b w ustawie o finansach publicznych jest zbędny. Rejestr umów będzie obligatoryjnie publikowany w BIP, a zachowanie polegające na naruszeniu obowiązków dotyczących udostępniania informacji publicznej jest już penalizowane w art. 23 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W związku z powyższym proponujemy następującą poprawkę:

*W art. 6 w pkt 2:*

*1) w dodawanym art. 34a:*

*a) ust. 4 otrzymuje brzmienie:*

**„4. W rejestrze nie są udostępniane informacje dotyczące umów, co do których prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.**

*b) w ust. 9 wyrazy „14 dni” zastępuje się wyrazami „30 dni”;*

*2) skreśla się art. 34b”.*

Z poważaniem

Prezes Zarządu  
Związku Powiatów Polskich

Andrzej Piłonka

