



FUNDACJA
BATOREGO
IM. STEFANA

forumIdei

Warszawa, sierpień 2018

Odpowiedzialność karna podmiotów zbiorowych według PiS

Grzegorz Makowski

W 2005 r. Prawo i Sprawiedliwość doszło do władzy dzięki radykalnej antykorupcyjnej retoryce. Świeża wówczas jeszcze afera Rywina dała PiSowi niepowtarzalną okazję do zaprezentowania się jako ugrupowanie, które skończy z „Rywinlandem” i uwolni Polskę od korupcji.

Jednak PiS wespół ze swoimi ówczesnymi koalicjantami, Samoobroną i Ligą Polskich Rodzin, szybko dowiódł, że jakością rządu i podatnością na korupcję nie odbiega od swoich poprzedników. Polityka antykorupcyjna PiSu w latach 2005-2007 sprowadzała się do utworzenia Centralnego Biura Antykorupcyjnego, które pod kierownictwem Mariusza Kamińskiego, prominentnego członka PiS zmieniło się w organ, którego aktywność sprawiała wrażenie działania na polityczne zamówienie.

Z „wielkich” spraw prowadzonych przez CBA w owym czasie wynikało równie niewiele co z afery Rywina. Ale jedna z nich okazała się gwoździem do trumny rządu PiS. Ówczesny wicepremier Andrzej Lepper, szef Samoobrony, miał być winny korupcji związanej ze zbytkiem państwowych gruntów (tzw. „afery gruntowa”). Dochodzenie CBA i aresztowanie Leppera miało dowieść determinacji PiS-u w walce z korupcją oraz pomóc przejść polityków i elektorat Samoobrony. Ale sprawa była prowadzona nieudolnie a według niektórych, została wręcz „uszyta”, tylko po to żeby pogrążyć Leppera. Lepper nie został aresztowany, korupcja nie została dowiedziona. PiS stracił sojuszników w rządzie i większość parlamentarną, a jego „polityka” antykorupcyjna została ośmieszona, przyczyniając się do przegranej w wyborach w 2007 r.

Po tej lekcji, ale też i ze względu na inny klimat polityczny, PiS bardzo oszczędnie posługuje się dziś hasłem walki z korupcją. Dominują kwestie socjalne. Walka z korupcją nie jest priorytetem tego rządu. Mariusz Kamiński, dawna twarz działań antykorupcyjnych, dziś zajmuje się służbami specjalnymi. Ogłoszony przez niego w październiku 2017 r. projekt ustawy o jawności życia publicznego, który miał być flagową inicjatywą antykorupcyjną PiS, miał wejść w życie już pierwszych miesiącach 2018 r. Okazał się jednak bublek prawnym. Spotkał się z ogromną krytyką nie tylko opozycji, ekspertów i opinii publicznej, ale też ze sprzeciwem wewnątrz samego obozu władzy. Ostatecznie utknął między uzgodnieniami międzyresortowymi, a Komitetem Stałym Rady Ministrów, i nikt najwyraźniej nie ma ochoty przepuścić go do dalszych prac.

Nie oznacza to jednak, że PiS, dyskretnie, napędzany antykorupcyjnym sentymentem nie tworzy równie radykalnych rozwiązań co w latach 2005-2007. I podobnie jak wówczas, są zdają się one być obliczone nie tylko na walkę z korupcją, ale też po to żeby dać PiSowi przewagę polityczną i większą kontrolę nad obywatelem.

1. Odpowiedzialności podmiotów zbiorowych – realny problem, wadliwe rozwiązanie

Jednym z najnowszych przedsięwzięć tego rodzaju jest projekt ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary i zmianie niektórych ustaw (dalej projekt ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych). Doniesienia o pracach nad tą ustawą krążą niemal od początku rządów PiS. Długo jednak nie istniały żadne dokumenty dzięki, którym można byłoby się zorientować w jakim kierunku potoczy się proces legislacyjny. Być może jednym z powodów, dla których projekt tej ustawy tak długo nie ujrzał światła dziennego była swego rodzaju konkurencja między ministrem Ziobro, a środowiskiem ministra Kamińskiego tradycyjnie kojarzonego z polityką antykorupcyjną PiS, który własnym nazwiskiem firmował projekt ustawy o jawności życia publicznego. Projekt opisywanej ustawy pojawił się dopiero w maju, gdy było już w zasadzie przesądzone, że pomysł ustawy o jawności życia publicznego nie będzie realizowany. Dodatkowo lektura przepisów ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych pokazuje, że znalazły się w nim elementy, które wcześniej miały zostać uregulowane w ustawie jawności (np. przepisy dotyczące sygnalistów, czy obligujące do tworzenia wewnętrznych systemów zarządzania etycznego w firmach, tzw. *compliance*). Niezależnie od tego, czy konkurencja między ministrami Ziobrą i Kamińskim ma miejsce, fakt że w treści obu projektów ustaw (obu wciąż formalnie procedowanych w rządzie) pojawiają się podobne rozwiązania zmierzające do uregulowania tej samej materii jest przejawem braku koordynacji między ministrami i wyrazem resortowości, czyli właśnie konkurowania między poszczególnymi ministrami o wpływy polityczne.

Projekt ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych zasługuje na wiele krytycznych uwag, o czym za moment. Trzeba jednak odnotować, że wychodzi na przeciw realnemu problemowi. Aktualnie obowiązująca ustawa o podobnym tytule jest martwa. Projektodawcy przytaczają dane z lat 2006-2016, wynika z nich, że w tym okresie, na gruncie obowiązujących przepisów zapadło zaledwie 66 wyroków skazujących, na 238 spraw, które w ogóle wpłynęły do sądów. Dodatkowo orzeczone kary były relatywnie niskie, żeby nie powiedzieć śmieszne w kontekście ujawnionych nadużyć. Orzeczono zaledwie jedną karę sięgającą kwoty 12 tys. zł (przy widełkach między 1 tys. a 5 mln zł).

Głównym źródłem problemu z obecnie obowiązującymi przepisami jest model odpowiedzialności podmiotów zbiorowych, który przyjęto w Polsce. Żeby skazać firmę, czy inną organizację za przestępstwo, najpierw trzeba doprowadzić do wyroku na osobę fizyczną reprezentującą taki podmiot (uzyskać tzw. prejudykat). Choć odpowiedzialność osób prawnych jest uregulowana w wielu państwach i jest traktowana jako skuteczny środek pozwalający na ściganie korupcji oraz innych przestępstw (zwłaszcza gospodarczych), polski model nie ma swoich naśladowców, z dość prostego powodu. Już samo doprowadzenie do skazania osoby fizycznej, zwłaszcza w sprawach korupcyjnych jest trudne i czasochłonne, a co dopiero uzyskanie kolejnego wyroku dla osoby prawnej. Prokuratorzy unikają, więc stosowania obowiązującej ustawy, bo mają większe szanse sukcesu korzystając z kodeksu karnego i skupiając się wyłącznie na indywidualnych sprawcach.

Przykładem, jak złe są polskie przepisy może być przypadek korupcji na ogromną skalę przy informatyzacji policji i innych urzędów państwowych (tzw. „infoafera”), ujawniony w 2013 r.. Szacuje się, że kwoty łapówek mogły przekroczyć nawet kilkadziesiąt milionów złotych. Do dziś nie udało się pociągnąć do odpowiedzialności, żadnej z zagranicznych firm biorących udział w tym procederze. Jednocześnie, w ledwie

kilkanaście miesięcy od wybuchu skandalu w Polsce, na gruncie amerykańskich przepisów o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych tylko Hewlett Packard, jedna z firm zaangażowanych w skandal, dobrowolnie odprowadził do budżetu USA 108 mln dolarów kary za przekupstwo polskich urzędników, po to żeby uniknąć jeszcze surowszych konsekwencji.

Obecne działania rządu słusznie więc zmiierają do odejścia od tego „kaskadowego” czy „łańcuchowego” modelu odpowiedzialności osób prawnych za przestępstwa, w kierunku rozwiązań przyjętych w większości zachodnich państw, pozwalających na ściganie nieuczciwych firm i innych organizacji niezależnie od stwierdzenia win konkretnych pracowników.

Obowiązek prawidłowego uregulowania odpowiedzialności podmiotów zbiorowych wynika też z wielu aktów prawa międzynarodowego, których stroną jest Polska, np. konwencji OECD o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych czy konwencji ONZ o przeciwdziałaniu korupcji. Na wadliwe przepisy uwagę zwraca nam więc między innymi właśnie OECD, ONZ, czy Unia Europejska. Kwestię tę podnosiła w swoich raportach wielokrotnie Fundacja im. Stefana Batorego.

Sęk w tym, że omawiany projekt jest kolejnym przykładem działania obecnej władzy, który tylko teoretycznie zmierza do rozwiązania realnego problemu. W praktyce natomiast, jeśli wejdzie w życie w obecnej postaci, prędzej stanie się narzędziem do ścigania niewygodnych firm i organizacji społecznych pod byle pretekstem. Uzasadniony niepokój budzi co najmniej kilka elementów.

2. Kary za cokolwiek, dla kogokolwiek

Odpowiedzialność karna ma grozić za wszelkie przestępstwa – nie tylko korupcyjne. Póki co tak właśnie należy interpretować przepisy projektu, bo nie zawiera on w tym zakresie żadnego doprecyzowania. Jednocześnie zachowano szeroką definicję podmiotu zbiorowego jeszcze ją rozciągając. Obejmuje ona nie tylko firmy, ale wszelkiego rodzaju osoby prawe jak i podmioty niemające osobowości prawnej (z wyłączeniem instytucji rządowych, czy samorządowych). Pod ustawę podpadają więc organizacje społeczne (stowarzyszenia, fundacje, związki zawodowe, itp.), partie polityczne, kościoły, parafie, wspólnoty mieszkaniowe, czy nawet gminne kluby piłkarskie, także zagraniczne osoby prawne, czy jednostki organizacyjne (np. filie firm).

3. Bat na organizacje społeczne

W art. 16 i 17 zapisano katalog drakońskich kar i środków zapobiegawczych. Oprócz gigantycznych kar pieniężnych (od 3 do 30 mln zł) „zbiorowym przestępcom” grozi przepadek mienia, rozwiązanie albo likwidacja, a także zakaz promocji i reklamy, zakaz prowadzenia działalności gospodarczej (nawet do 10 lat). Jedną z najbardziej intrygujących sankcji jest „zakaz korzystania z pomocy organizacji międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest członkiem”. Istnieje on w obecnych przepisach, ale w powiązaniu z nowymi tworzy niezwykle toksyczną mieszankę.

W art. 22 ust. 3 mowa bowiem o tym, że kara taka może zostać orzeczona gdy „czyn zabroniony **lub działalność** podmiotu jest skierowana przeciwko istotnym polskim interesom gospodarczym lub dobru imieniu Rzeczypospolitej Polskiej, przeciwko polskim urzędom lub funkcjonariuszom publicznym”. Znow mamy do czynienia z użyciem mglistych pojęć pozostawiających prokuratorom dowolność interpretacji i działania.

Na przykład więc organizacja społeczna czy medium, którego nie lubi rząd, dlatego że dajmy na to jego zdaniem „narusza dobre imię Rzeczypospolitej Polskiej” próbując udowodnić udział Polaków w jakichś zbrodniach, albo krytykuje politykę zagraniczną lub prominentnego polityka partii rządzącej może zostać skazana za cokolwiek. Następnie pod tym pretekstem może zostać odcięta od dotacji unijnych – wszak Polska jest wciąż jeszcze członkiem Unii Europejskiej. Co więcej, nie trzeba będzie czekać nawet na prawomocny wyrok sądu. Art. 52 projektu przewiduje bowiem, że prokurator samodzielnie będzie mógł zastosować środek zapobiegawczy w postaci wstrzymania „wypłat dotacji lub subwencji”.

4. Zamach na własność prywatną i promocja donosicielstwa

Treść art. 52 stanowi zresztą odrębny, kolejny problem, który warto odnotować. Na Twitterze wspominał już o tym mec. Roman Giertych. Zwrócił on uwagę, że katalog środków zapobiegawczych, które będzie mógł stosować prokurator obejmuje też zakaz prowadzenia określonej działalności, czy zakaz zawierania umów (sic!). I to jeszcze na etapie przedsądowym. W praktyce oznacza to, że decyzją prokuratora przedsiębiorca, czy organizacja może dostać z dnia na dzień zakaz działalności gospodarczej i stracić możliwość dysponowania własnym majątkiem.

Oprócz wspomnianych tu problemów, projekt jest obciążony jeszcze wieloma innymi wadami, których nie sposób tu omówić. Warto jednak wspomnieć o jeszcze jednym elemencie. Projekt, podobnie jak wcześniej propozycja ustawy o jawności życia publicznego, zawiera przepisy dotyczące sygnalistów, czyli osób, które w dobrej wierze, podejmując osobiste ryzyko zgłaszają nadużycia w miejscach pracy. Proponowane przepisy w niewielkim stopniu ochronią takie osoby. Ponadto ich konstrukcja podobnie jak w projekcie ustawy o jawności życia publicznego opiera się na logice donosu, zamiast gwarancji wolności słowa i praw pracowniczych.

5. Dla gospodarki niepewność jest równie zła jak korupcja

W latach 2005-2007 PiS prowadził otwartą wojnę z korupcją. Była to walka bez planu, obliczona nie tyle na skazanie kogokolwiek, ile przede wszystkim na wzbudzenie sensacji, strachu i szybkie pozyskanie elektoratu. Zdarzało się wówczas, że organy ścigania działały na granicy prawa, bez poszanowania dla praw człowieka, bezprawnie inwigilując i prowokując obywateli. Za takie działania zresztą w pierwszej instancji został skazany Mariusz Kamiński i jego ówcześni współpracownicy, później uniewinnieni przez prezydenta Dudę, przed uprawomocnieniem się wyroku.

Projekt ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych dowodzi, że PiS w kwestii walki z korupcją nie wyzbył się mentalności inkwizytora. W latach 2005-2007 kontrowersyjne metody walki z korupcją były przede wszystkim elementem wewnątrzpartyjnej, politycznej rozgrywki i mało kto poza granicami Polski się tym interesował. Dziś równie kontrowersyjne inicjatywy antykorupcyjne PiS, choć mniej widowiskowe zdają się być obliczone na walkę z biznesem i organizacjami społecznymi i mogą okazać się o wiele bardziej brzemiennie w skutkach.

Jeśli omawiana ustawa wejdzie w życie w aktualnej postaci, biorąc dodatkowo postępujące upartyjnienie organów ścigania, prokuratury i sądów, każdy przedsiębiorca polski czy zagraniczny będzie musiał poważnie się zastanowić, czy warto inwestować w Polsce. Jak bowiem można być pewnym, że nie straci się majątku jeśli w każdym momencie, pod byle pretekstem prokurator będzie mógł przejąć nad nim kontrolę? Co gorsza, nie będzie można mieć pewności, czy sąd pod wpływem ministra nie będzie bardziej skłonny raczej do obrony interesów politycznych władzy, niż dbałości o sprawiedliwe rozstrzygnięcie sprawy.

Niedawno premier Morawiecki cieszył się, że „Gospodarka wreszcie zaczęła opierać się na trzech silnikach: inwestycjach, eksporcie i konsumpcji”. Ten optymizm może jednak szybko ulecieć jeśli opisywana ustawa wejdzie w życie w aktualnym kształcie. Wprowadzenie odpowiedzialności podmiotów zbiorowych w oparciu o uznaniowe przesłanki wywoła efekt mrozący i wykreuje niepewność, która dla gospodarki jest równie zła co korupcja. Trudno będzie oczekiwać, że w takich warunkach inwestycje prywatne, dalej będą rosły, a Polska zyska na atrakcyjności dla zagranicznego kapitału, który też przecież jest nam niezbędny do rozwoju.

Dodatkowo jakość tych przepisów może znów ośmieszyć nasze państwo nie mniej niż (nie)sławne nowelizacje ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej. Projekt zawiera, na przykład przepis teoretycznie pozwalający na ściganie podmiotów zagranicznych, ale jednocześnie od razu pozwala na umarzanie spraw jeśli stwierdzi się brak „realnej możliwości” ich (art. 38 ust. 3 pkt 1). Trudno pojąć, czemu mają służyć przepisy, o których z góry wiadomo, że będą nie do wykonania.

Na tę krytykę projektodawcy zapewne odpowiedzą, że przecież uczciwi nie mają się czego bać. Oczywiście korupcję trzeba zwalczać i ścigać przestępców. Rzecz w tym, że wadliwe, niejasne przepisy przy braku niezależnego sądownictwa nie tylko będą nieskuteczne, ale też będą pogłębiać nieufność do państwa i prawa. Ponadto z ich pomocą z każdego, kto będzie niewygodny dla władzy, w imię walki z realną czy wymiganiowaną korupcją będzie można zrobić przestępcę – w imię maksymy przypisywanej stalinowskiemu prokuratorowi Andriejowi Wyszynskiemu „Dajcie mi człowieka, a paragraf się znajdzie”.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępnione na licencji
Creative Commons. Uznanie
autorstwa na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



ISBN 978-83-65882-37-0