

UZASADNIENIE

I. *Ratio legis* projektowanych zmian

Projekt stanowi kompleksową nowelizację ustawy z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz. U. z 2020 r. poz. 358, z 2021 r. poz. 1177 oraz z 2022 r. poz. 1488; dalej jako „ustawa”) oraz zmierza do zapewnienia większej skuteczności rozwiązań prawnych określających zasady tej odpowiedzialności.

II. Cel projektu

Jej celem jest zwiększenie efektywności tego instrumentu, zwłaszcza w odniesieniu do zwalczania poważnej przestępczości gospodarczej i skarbowej. Praktyka wskazuje bowiem na jego znikomą skuteczność. Liczba spraw prowadzonych wobec podmiotów zbiorowych jest niewielka. Przeprowadzone analizy wskazują również na nieznaczną wysokość kar nakładanych w trybie ustawy, co wskazuje na to, że jest ona używana głównie wobec małych podmiotów zbiorowych. Wypacza to koncepcję odpowiedzialności osób prawnych i prowadzi do wniosku, iż przyjęty w Polsce model nie sprawdził się.

III. Odniesienie się do zobowiązań międzynarodowych

Efektywność regulacji odnoszących się do odpowiedzialności osób prawnych (podmiotów zbiorowych) ma również istotne znaczenie z uwagi na zobowiązania międzynarodowe wynikające z wiążących Polskę instrumentów prawnych Unii Europejskiej, Rady Europy i Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Instrumenty te, niezależnie od szczegółowego merytorycznego zakresu każdego z nich, przewidują obowiązek wprowadzenia sprawnie funkcjonującego systemu odpowiedzialności osób prawnych i zapewnienia, by osoby prawne podlegały skutecznym i odstrasającym sankcjom, proporcjonalnym do wagi popełnionych przestępstw.

Warto również zauważyć, że w sprawozdaniu końcowym z VIII. rundy ewaluacji wzajemnych, poświęconej przestępstwom przeciwko środowisku naturalnemu, przyjętym

przez Radę Unii Europejskiej w 2019 r. – podkreślono wagę skutecznego karania podmiotów zbiorowych jako niezbędnego warunku zwalczania tego typu przestępczości.

IV. Studium przypadku (*case study*) oraz analiza statystyczna na podstawie sprawozdań Prokuratury Krajowej w zakresie stosowania ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary

4.1 Informacja za rok 2021

W 2021 r. jednostki prokuratury z terenu kraju, skierowały siedemnaście wniosków o stwierdzenie odpowiedzialności podmiotu zbiorowego – a w okresie tym – sądy rozpoznały prawomocnie dziewiętnaście wniosków złożonych przez prokuratora (co rzecz jasna obejmuje również te skierowane w latach wcześniejszych).

W dziewięciu sprawach zostały wydane wyroki stwierdzające odpowiedzialność podmiotu zbiorowego, zaś w dziesięciu przypadkach zapadło orzeczenie o nieuwzględnieniu wniosku prokuratora.

Spośród siedemnastu wniosków o stwierdzenie odpowiedzialności podmiotu zbiorowego skierowanych przez prokuratorów w 2021 r., piętnaście z nich wiązało się z uprzednim prawomocnym skazaniem przedstawicieli spółek prawa handlowego za przestępstwo skarbowe z art. 77 § 2 ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2022 r. poz. 859 i 1301; dalej jako „k.k.s.”) w zw. z art. 6 § 2 k.k.s. w zw. z art. 9 § 3 k.k.s. (w jednym z tych przypadków wniosek obejmował zakład gospodarki komunalnej i mieszkaniowej funkcjonujący pod postacią spółki prawa handlowego), zaś dwa wnioski dotyczyły stwierdzenia odpowiedzialności spółek prawa handlowego w związku z prawomocnym skazaniem przedstawicieli tych spółek za przestępstwo skarbowe z art. 54 § 2 k.k.s. w zw. z art. 9 § 3 k.k.s.

Wymierzone w 2021 r. przez sądy kary pieniężne na podstawie ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, przedstawiają się w następujący sposób:

- kara w wysokości 1 000 zł: 6 spraw;
- kara w wysokości 7 000 zł: 2 sprawy;
- kara w wysokości 50 000 zł: 1 sprawa.

4.2 Zbiorcze informacje za lata 2016-2021

Poniżej znajduje się zestawienie tabelaryczne za lata 2016-2021 obejmującą dane w zakresie ilości skierowanych wniosków o stwierdzenie odpowiedzialności podmiotów zbiorowych i wydanych orzeczeń sądów (patrz: Tabela).

Rok	Ilość wniosków	Ilość orzeczeń, w tym również dotyczących rozpoznania wniosków z lat poprzednich	Ilość orzeczeń o stwierdzeniu odpowiedzialności podmiotu zbiorowego	Ilość orzeczeń o nieuwzględnieniu wniosku prokuratora	Ilość orzeczeń o zawieszeniu postępowania	Ilość orzeczeń o zwrocie wniosku prokuratora
2016	27	5	3	2	0	0
2017	2	21	16	2	1	2
2018	2	2	2	0	0	0
2019	3	2	2	0	0	0
2020	3	1	1	0	0	0
2021	17	19	9	10	0	0
Łącznie	54	50	33	14	1	2

Źródło: pismo Prokuratury Krajowej z dnia 18 sierpnia 2022 r. (znak: 1001-1.070.125.2022)

4.3 Stanowisko Prokuratury Krajowej na kanwie prowadzonych postępowań, których stroną był podmiot zbiorowy (implikacje *case study*)

Zdaniem Prokuratury Krajowej (dalej jako „PK”) aktualna ustawa o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary – obarczona jest mankamentami w jej konstrukcji (tj. przyczyny obiektywne, które uniemożliwiają efektywne stosowanie przepisów). Co przy tym istotne, PK oczekuje na zmiany legislacyjne, które zmienią ten stan rzeczy (a właściwie zmienią stan *de lege lata*).

W kontekście zaś problematyki stosowania przepisów należy wskazać, że komentowany rodzaj postępowań stał się przedmiotem licznych narad służbowych, w tym także przedstawicieli Krajowej Administracji Skarbowej.

Ze sprawozdania PK wynika, że Prokuratorzy Regionalni wskazują na konieczność odejścia od przyjętego aktualnie rozwiązania, które w istocie wyklucza pociągnięcie podmiotu

zbiorowego do odpowiedzialności w przypadku popełnienia czynu przez osobę działającą w imieniu lub interesie podmiotu w ramach własnego uprawnienia lub obowiązku. Głównym postulatem jest wprowadzenie możliwości złożenia wniosku równocześnie ze skierowaniem aktu oskarżenia do sądu, a to ze względu na okoliczność, że w czasie trwania postępowania sądowego – do jego prawomocnego zakończenia – może dojść do rozwiązania podmiotu, co przesądza o bezprzedmiotowości wniosku w trybie art. 27 komentowanej ustawy.

W swych sprawozdaniach PK podkreśla, że analiza postępowań prowadzi do nieuchronnego wniosku, że przedmiotowy akt normatywny nie powoduje następstw, jakie przyświecały ustawodawcy w momencie wdrażania jej do polskiego porządku prawnego, jak również od wielu lat utrzymuje się istotny regres praktyki stosowania przepisów, stanowiących przedmiot nowelizacji.

Analiza orzeczeń dokonana przez PK prowadzi ponadto do konkluzji, że sądy orzekając o oddaleniu wniosków lub o umorzeniu postępowań często swoje decyzje procesowe uzasadniały tym, że oskarżyciel w żaden sposób nie wykazał, by po stronie władz spółki zaistniał brak należytej staranności czy też niezasadne powołanie prezesa spółki na tę funkcję, a ni tym bardziej, by obwiniony podmiot był niewłaściwie zorganizowany, co nie zapewniło uniknięcia popełnienia czynu przez osobę wymienioną we wniosku.

Ponadto Prokuratura Krajowa dookreśla swoje konstatacje w następujący sposób – w praktyce nie sprawdziła się koncepcja kaskadowego modelu odpowiedzialności podmiotu zbiorowego.

V. Istota projektowanych zmian

Istota projektowanych zmian polega na wprowadzeniu nowej definicji „podmiotu zbiorowego”, za który uważać się będzie osobę prawną oraz jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej, której odrębne przepisy przyznają zdolność prawną (tzw. ułomna osoba prawna), w tym również spółkę handlową z udziałem Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub związku takich jednostek, spółkę kapitałową w organizacji, podmiot w stanie likwidacji oraz przedsiębiorcę niebędącego osobą fizyczną, z wyłączeniem Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, kościołów i innych związków wyznaniowych oraz podmiotów zbiorowych:

- a) zatrudniających w co najmniej jednym roku z dwóch ostatnich lat obrotowych mniej niż 500 pracowników albo osiągających roczny obrót netto ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług oraz z operacji finansowych nieprzekraczający równowartości

w złotych 100 milionów euro i niebędących mikroprzedsiębiorcą, małym przedsiębiorcą ani średnim przedsiębiorcą w rozumieniu art. 7 ust. 1 pkt 1–3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2021 r. poz. 162 i 2105 oraz z 2022 r. poz. 24 i 974);

- b) których głównym celem ustawowym lub statutowym nie jest prowadzenie działalności gospodarczej.

Ponadto istota projektowanych zmian polega na wyeliminowaniu uprzedniego skazania osoby fizycznej jako warunku odpowiedzialności podmiotu zbiorowego oraz umożliwieniu prowadzenia postępowania wobec takiego podmiotu niezależnie od procesu przeciwko działającej w jego imieniu osobie fizycznej. Ponadto zakłada się zawężenie zakresu podmiotowego ustawy poprzez wyeliminowanie zeń m.in. małych i średnich przedsiębiorców, jak również zastąpienie skomplikowanego i nieczytelnego katalogu czynów zabronionych przewidzianego w obecnym art. 16 ustawy, prostą zasadą odpowiedzialności za każde przestępstwo i przestępstwo skarbowe.

Proponuje się likwidację warunku odpowiedzialności podmiotów zbiorowych w postaci uprzedniego prawomocnego skazania osoby fizycznej. Dotychczas obowiązujące przepisy uzależniały odpowiedzialność podmiotu zbiorowego od zindywidualizowania osoby sprawcy, powiązanego z nim w sposób określony w art. 3 ustawy, który dopuścił się czynu zabronionego w postaci przestępstwa lub przestępstwa skarbowego, zaś podmiot zbiorowy odniósł z tego tytułu korzyść. Możliwość pociągnięcia podmiotu zbiorowego do odpowiedzialności była zawsze uzależniona od uprzedniego skazania, warunkowego umorzenia postępowania bądź orzeczenia o udzieleniu tej osobie zezwolenia na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności albo orzeczenia sądu o umorzeniu przeciwko niej postępowania z powodu okoliczności wyłączającej ukaranie sprawcy (art. 4 ustawy). Charakter wtórny odpowiedzialności podmiotu zbiorowego przyczynił się w znacznej mierze do rzadkiego stosowania przepisów ustawy.

Ta oparta na prejudykacie konstrukcja, będąca podstawowym elementem obecnej procedury, została przyjęta głównie z przyczyn praktycznych. Żaden z międzynarodowych aktów prawnych wiążących Polskę nie uzależnia odpowiedzialności podmiotu zbiorowego od uprzedniego osądzenia sprawcy przestępstwa popełnionego na jego korzyść. Przeciwnie, rozwiązanie to jest od wielu lat krytykowane przez organizacje międzynarodowe zajmujące się zagadnieniem odpowiedzialności osób prawnych.

Grupa Robocza OECD ds. Przekupstwa w Międzynarodowych Transakcjach Handlowych, traktatowy organ monitorujący implementację Konwencji o zwalczaniu

przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych z dnia 17 grudnia 1997 r. (Dz. U. z 2001 r. Nr 23, poz. 264), wielokrotnie podnosiła wobec Polski zarzut, iż sytuacja, w której niektóre osoby prawne unikają odpowiedzialności przez to jedynie, iż sprawca będący osobą fizyczną umrze, nie zostanie wykryty lub ujęty i w konsekwencji nie jest możliwe jego osądzenie, stanowi lukę w skutecznej implementacji art. 2 i 3 Konwencji. Co więcej, wymóg prejudykatu zawarty w ustawie, uznawany jest przez OECD za najbardziej istotną barierę w nadaniu skuteczności odpowiedzialności osób prawnych w Polsce. W związku z tym organizacja ta stale wskazuje na potrzebę wyeliminowania wymogu prawomocnego skazania osoby fizycznej jako warunku wstępnego odpowiedzialności podmiotu zbiorowego.

Wprowadzenie odpowiedzialności osób prawnych za przestępstwa popełnione na ich korzyść, bez względu na możliwość zidentyfikowania osoby fizycznej, która jest sprawcą czynu zabronionego, zostało przewidziane również w Zaleceniu Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 20 października 1988 r., Nr R (88) 18. Wymóg taki jest zawarty także w wielu instrumentach prawnych Rady Europy, w tym w Konwencji o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa (Dz. U. z 2008 r. Nr 165, poz. 1028). Wśród zaleceń Konferencji Stron tej konwencji, przyjętych wobec Polski w 2013 r., znalazła się rekomendacja dotycząca wyeliminowania prejudykatu jako warunku odpowiedzialności podmiotu zbiorowego z uwagi na fakt, że stanowi to przeszkodę w skutecznym egzekwowaniu takiej odpowiedzialności.

Z powyższego wynika, iż w świetle wiążących Polskę instrumentów międzynarodowych warunek prejudykatu postrzegany jest jako utrudnienie wobec efektywnego i skutecznego karania osób prawnych proporcjonalnymi i odstrasżającymi sankcjami. Ponadto może być on źródłem zastrzeżeń co do skuteczności implementacji poszczególnych umów międzynarodowych.

Z tego powodu proponuje się zastąpienie wymogu prejudykatu dwoma uzupełniającymi się materialnoprawnymi podstawami odpowiedzialności. Pierwszą z nich jest odpowiedzialność za czyny własne podmiotu zbiorowego (art. 5a). W przepisie tym określono podstawowe przesłanki odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pozostające w bezpośrednim związku z prowadzoną przez ten podmiot działalnością. Zgodnie z tym standardem podmiot zbiorowy poniesie odpowiedzialność jeżeli popełnienie czynu zabronionego wynika z działania albo zaniechania organu tego podmiotu. U podstaw

proponowanego modelu leży założenie, że podmiot zbiorowy może samoistnie wygenerować czyn zabroniony.

Drugą podstawą jest natomiast odpowiedzialność za czyny popełnione przez członków władz, osób uprawnionych do działania lub pracowników realizujących zadania na rzecz tego podmiotu w ramach powierzonych im kompetencji (art. 5b). Odpowiedzialność tę oparto w pierwszej kolejności na koncepcji przypisania odpowiedzialności bezpośrednio podmiotowi zbiorowemu oraz koncepcji winy anonimowej. Dokonujący samodzielnych ustaleń sąd będzie zobowiązany do stwierdzenia, czy dana osoba swoim zachowaniem wyczerpała znamiona przestępstwa lub przestępstwa skarbowego. Przesądzenie o wypełnieniu przesłanek odpowiedzialności, w tym stwierdzenie faktu, iż w związku z działalnością podmiotu zbiorowego doszło do popełnienia czynu zabronionego przez osobę fizyczną powiązaną z podmiotem zbiorowym w sposób opisany w art. 5b ustawy, nastąpi zatem w orzeczeniu sądu w sprawie stwierdzenia odpowiedzialności podmiotu zbiorowego.

Wedle tej koncepcji odpowiedzialność podmiotu zbiorowego może mieć miejsce w przypadku wykazania w toku postępowania, że czyn zabroniony został popełniony – co stanowi warunek minimum tej odpowiedzialności. Nie jest przy tym wymagane ustalenie konkretnej osoby fizycznej, jako sprawcy przestępstwa.

W projektowanym art. 5b ust. 1 wskazane zostały osoby, za które podmiot ten ponosił będzie odpowiedzialność. Będą to przede wszystkim członkowie organów podmiotu zbiorowego, jeżeli ich działania nie stanowią działania samego organu, osoby działające m.in. na podstawie pełnomocnictwa lub prokury oraz osoby będące pracownikami podmiotu zbiorowego. Warunkiem odpowiedzialności za ich czyny będzie uzyskanie przez podmiot zbiorowy korzyści, choćby niemajątkowej, lub możliwość jej uzyskania.

W projektowanym art. 5b ust. 2 ustawy przewidziano przesłanki zawinienia przez podmiot zbiorowy, które obejmują winę w wyborze albo nadzorze oraz tak zwaną winę organizacyjną. W ust. 3 komentowanej jednostki redakcyjnej zawarte zostało wyliczenie nieprawidłowości w działalności podmiotu zbiorowego, które powinny być kwalifikowane jako ułatwiające lub umożliwiające popełnienie czynu zabronionego.

Projekt przewiduje warunki zwolnienia podmiotu zbiorowego od odpowiedzialności. Zwolnienie takie jest możliwe, jeśli pomimo wystąpienia nieprawidłowości wszystkie obowiązane organy i osoby uprawnione do działania w imieniu lub w interesie tego podmiotu zachowały należytą staranność wymaganą w danych okolicznościach, w organizacji tego podmiotu oraz w nadzorze nad tą działalnością. Ustawa nie definiuje przy tym pojęcia należytej

staranności, przejmując je z art. 355 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, z późn. zm.). Tego rodzaju zabieg jest dopuszczalny, albowiem terminy i pojęcia używane przez kodeksy traktuje się jako wzorcowe i domniemywa się, iż inne ustawy nadają im takie samo znaczenie (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 października 1994 r., OTK ZU nr 2/1994, poz. 36).

Zastosowanie w ustawie terminologii oraz koncepcji typowych dla prawa cywilnego wskazuje, iż przyjęta konstrukcja odpowiedzialności podmiotów zbiorowych ma charakter mieszany. Z jednej strony jest bowiem odpowiedzialnością karną, z drugiej zaś zawiera liczne elementy charakterystyczne dla prawa cywilnego. Oprócz bowiem pojęcia należytej staranności, ustawa odwołuje się także do koncepcji winy w wyborze, winy w nadzorze, czy też winy organizacyjnej.

W projektowanym art. 5c wskazane zostały przesłanki, które nie będą stanowić przeszkody w ustaleniu odpowiedzialności podmiotu zbiorowego uzależnionej od popełnienia tego czynu przez osobę fizyczną. Pośród nich przewiduje się zajście okoliczności wyłączającej ukaranie sprawcy czynu zabronionego, o których mowa w art. 17 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 534, 1023 i 2447; m.in. przedawnienie odpowiedzialności za czyn popełniony przez osobę fizyczną).

Projekt zakłada zawężenie zakresu podmiotowego ustawy, poprzez wyeliminowanie z niego m.in. małych i średnich przedsiębiorstw. Z istoty rzeczy ten rodzaj odpowiedzialności nakierowany winien być na działania podmiotów dużych, w tym dużych przedsiębiorstw, zdolnych do wdrożenia wewnętrznych procedur zgodności (*compliance*). Jednocześnie proponuje się istotną zmianę w zakresie sposobu kalkulacji wysokości kary pieniężnej. Przepis art. 7 ustawy w obecnym brzmieniu przewiduje możliwość orzekania kar pieniężnych w wysokości od 1.000 do 5.000.000 złotych, przy czym orzeczona kara nie może przekroczyć 3% przychodu osiągniętego w roku obrotowym, w którym popełniono czyn zabroniony. Maksymalny dopuszczalny wymiar kary pieniężnej jest zatem każdorazowo ograniczony wysokością przychodów osiąganych przez podmiot zbiorowy. Rozwiązanie to w założeniu miało przyczynić się do racjonalności orzekanych kar pieniężnych poprzez powiązanie ich wysokości z osiąganymi przez podmiot zbiorowy wynikami finansowymi. W praktyce jednak podmiot zbiorowy, niezależnie od swoich rozmiarów, kapitału zakładowego, posiadanego majątku, czy też pozycji gospodarczej, może nie osiągnąć przychodów lub posiadać jedynie niskie przychody w konkretnym roku podatkowym. Gdy podmiot nie osiągnie przychodu brak jest na gruncie omawianego przepisu podstawy do określenia wysokości sankcji. W przypadku

podmiotów osiągających przychody na niskim poziomie dostępna sankcja uzależniona od wysokości przychodu w sposób opisany wyżej może okazać się niewystarczającą w stosunku do wagi popełnionego przestępstwa.

Na możliwą nieskuteczność kar wymierzanych na podstawie rozwiązań przyjętych w art. 7 ustawy stale zwracała uwagę OECD podczas kolejnych przeglądów Polski. Grupa Robocza OECD ds. Przekupstwa w Międzynarodowych Transakcjach Handlowych wielokrotnie wyrażała zaniepokojenie, że przedsiębiorstwo wykazujące brak lub jedynie niskie przychody nie będzie podlegało karze pieniężnej, lub będzie podlegało karze bardzo niskiej niezależnie od wysokości posiadanych aktywów.

Również Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu K 18/03 z dnia 3 listopada 2004 r. – na marginesie głównych rozważań dotyczących zagadnień objętych wnioskiem – zwrócił uwagę na fakt, iż w pewnych sytuacjach ustawa nie przewiduje szczególnych rozwiązań na wypadek, gdy podmiot zbiorowy nie osiągnął przychodu.

Zrezygnowanie z ograniczenia wymiaru kar pieniężnych poprzez powiązanie ich z wysokością przychodu należy zatem uznać za uzasadnione. Jakkolwiek przesłanką takiego rozwiązania jest uzasadnione dążenie do dostosowania kar pieniężnych do sytuacji finansowej podmiotu, niemniej przepisy te nie powinny doprowadzać do sytuacji, w której system odpowiedzialności podmiotów zbiorowych okazuje się w pewnych sytuacjach nieskuteczny.

Z tego względu uznać należy, iż dla prawidłowego miarkowania kary pieniężnej przez sąd wystarczające będą dyrektywy wymiaru kary zawarte w art. 10 ustawy. Przepis ten stanowi m.in., że sąd między innymi powinien uwzględnić sytuację majątkową podmiotu zbiorowego oraz wpływ ukarania na jego dalsze funkcjonowanie.

Projektuje się również podniesienie progu zagrożenia karą do 10.000 zł, co wynika ze wspomnianego ograniczenia zakresu podmiotowego oraz założenia, że postępowania na podstawie ustawy nie należy wszczynać w sprawach dotyczących drobnych korzyści.

Proponuje się także uchylenie art. 16 ustawy, zawierającego rozbudowany i mało czytelny katalog czynów zabronionych mogących być podstawą odpowiedzialności podmiotu zbiorowego. Zostanie on zastąpiony zasadą odpowiedzialności za każde przestępstwo i przestępstwo skarbowe.

Pozostałe przepisy są konsekwencją przyjętej zasady autonomii proceduralnej postępowania przeciwko podmiotowi zbiorowemu.

Należy przy tym podkreślić, że pomimo likwidacji wymogu prejudykatu projekt nie zakłada wszczynania i prowadzenia postępowania przygotowawczego w sprawie

odpowiedzialności podmiotu zbiorowego. Postępowanie dowodowe w tej mierze ma się – co do zasady – toczyć przed sądem. Odpowiednie ustalenia, pozwalające na skierowanie wniosku w przedmiocie odpowiedzialności podmiotu zbiorowego, dokonywane będą w ramach postępowania przygotowawczego toczącego się w sprawie danego czynu zabronionego albo przeciwko sprawcy takiego czynu. Jeżeli natomiast w określonym stanie faktycznym brak będzie przesłanek do wszczęcia postępowania karnego, ustalenie faktów, sprawdzenie istotnych okoliczności oraz zabezpieczenie dowodów niezbędnych dla złożenia wniosku do sądu będzie mogło nastąpić w trybie administracyjnym, przewidzianym w proponowanym art. 27 ust. 3 i 4.

Łączenie, podział i przekształcanie się podmiotów zbiorowych (dot. projektowanego art. 16a)

Projektowany art. 16a zawiera regulacje umożliwiające pociągnięcie do odpowiedzialności podmiotów zbiorowych w przypadku dokonania połączenia, podziału lub przekształcenia. Dotychczas obowiązujące regulacje nie zawierały w tym zakresie wystarczających uregulowań, co (*de facto* i *de iure*) mogło ułatwiać uniknięcie odpowiedzialności przez podmiot zbiorowy.

W konsekwencji w projektowanym art. 16a przewiduje się wprowadzenie przepisów przewidujących możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności podmiotu, który przejął prawa i obowiązki innego podmiotu zbiorowego w wyniku sukcesji, tzn. w wyniku łączenia się podmiotów zbiorowych.

W przypadku podziału podmiotu zbiorowego odpowiedzialności podlegać będą inne podmioty zbiorowe, które przejęły chociażby część praw i obowiązków po podmiocie podzielonym. W zakresie odpowiedzialności dotyczącej przekształcenia podmiotu zbiorowego odpowiedzialność poniesie podmiot przekształcony. Ponadto przewiduje się właściwe regulacje ograniczające w niektórych przypadkach odpowiedzialność podmiotu zbiorowego. W przypadku podziału podmiotu zbiorowego odpowiedzialność ponosić będą solidarnie podmioty, które uzyskały w wyniku podziału chociażby część praw i obowiązków podmiotu dzielonego. Odpowiedzialność ta jest ograniczona do wysokości otrzymanych aktywów majątkowych. Przewiduje się wyłączenie spod odpowiedzialności podmiotów, które brały udział w łączeniu lub podziale podmiotu zbiorowego i nie miały możliwości uzyskania informacji o czynie zabronionym. Odpowiedzialności mają podlegać nie tylko podmioty

zbiorowe, które w momencie łączenia lub podziału istniały, ale również np. spółki nowo związane.

Powództwo cywilne (dot. projektowanego art. 23 oraz art. 32a-32f)

Przepisy art. 32a-32f pozwalają na wytoczenie powództwa cywilnego (adhezyjnego) w procesie karnym przeciwko podmiotowi zbiorowemu bez potrzeby uciekania się do drogi procesu cywilnego, jeżeli spełnione są przesłanki dochodzenia roszczeń cywilnych w tym trybie. Rozstrzygnięcie o odpowiedzialności odszkodowawczej podmiotu zbiorowego nastąpi tylko wówczas, gdy nie będzie to utrudniało ani blokowało postępowania karnego.

Jeśli jednak Sąd zdecyduje o pozostawieniu powództwa cywilnego bez rozpoznania, a brak materiału dowodowego dotyczyć będzie wyłącznie ustalenia wysokości odszkodowania lub zadośćuczynienia, sąd orzeknie na rzecz pokrzywdzonego nawiązkę w wysokości do 1.000.000 zł.

Szczególne zasady rozkładu ciężaru dowodu, wskazane w projektowanym art. 23 oraz wyjątki od ogólnej zasady opisane w art. 5b ust. 5 i art. 16a ust. 6 znajdą odpowiednie zastosowanie do powództwa cywilnego. W szczególności to podmiot zbiorowy chcąc uwolnić się od odpowiedzialności będzie musiał wykazać, że wszystkie organy i osoby uprawnione do działania w jego imieniu lub interesie zachowały należyłą staranność wymaganą w danych okolicznościach w organizacji działalności tego podmiotu oraz w nadzorze nad tą działalnością lub też, że nie posiadały wiedzy o czynie zabronionym będącym podstawą odpowiedzialności i przy zachowaniu należytej staranności nie mogły takiej wiedzy uzyskać, a podmiot zbiorowy nie powstał w celu wykonania połączenia albo podziału.

Ze względu na priorytet sprawności postępowania karnego powód cywilny jest tymczasowo jest tymczasowo zwolniony od obowiązku uiszczenia wpisu od powództwa cywilnego i apelacji tak, aby wstępna kontrola pozwu nie wpłynęła na przedłużenie postępowania karnego.

Wybór tej drogi procesowej, na której pokrzywdzony będzie dochodził roszczeń wynikających z przestępstwa, należy do samego pokrzywdzonego. Przepisy ustawy określają jedynie tryb dochodzenia roszczeń, które mają charakter cywilnoprawny i znajdują swoją materialnoprawną podstawę w przepisach Kodeksu cywilnego, zwłaszcza w art. 415 Kodeksu cywilnego i ustaw szczególnych.

Negatywne przesłanki procesowe (dot. projektowanego art. 28a)

Komentowany projekt ustawy zawiera również – a właściwie wskazuje – tzw. negatywne przesłanki procesowe. Zgodnie z komentowaną jednostką redakcyjną, postępowania nie będą wszczynane, zaś wszczęte – umarzone, jeżeli:

- 1) podmiot zbiorowy będzie miał siedzibę za granicą i brak będzie możliwości prowadzenia wobec niego postępowania albo skutecznego nałożenia kary lub środka;
- 2) podmiot zbiorowy nie będzie istniał lub uległ rozwiązaniu, a zastosowania nie będą miały przepisy projektowanego art. 16a;
- 3) grożące podmiotowi zbiorowemu kara lub środek będą niewspółmiernie surowe wobec wagi popełnionego czynu zabronionego, rozmiaru osiągniętej korzyści albo rodzaju i stopnia zawinienia przez organ lub osobę, o której mowa w projektowanym art. 5b ust. 1.

Zaniechanie ukarania i dobrowolne poddanie się odpowiedzialności (dot. projektowanego art. 41a-41b)

Projektowane przepisy przewidują możliwość zaniechania przez prokuratora prowadzenia dalszych czynności procesowych i wystąpienie do sądu z wnioskiem o udzielenie podmiotowi zezwolenia na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności.

Jest to instytucja, której celem jest uniknięcie prowadzenia obszernego postępowania dowodowego w sytuacji, gdy okoliczności popełnienia czynu zabronionego nie budzą wątpliwości, a podmiot zbiorowy wykazuje zarówno wolę współpracy z organami ścigania, jak i gotowość poniesienia finansowych konsekwencji swojego zawinionego zachowania. Konstrukcja takiej odpowiedzialności jest znana przede wszystkim na gruncie kodeksu karnego skarbowego, gdzie od wielu lat funkcjonują zbliżone przepisy.

Korzyścią dla podmiotu, wynikającą z tej swoistej ugody zawartej z organami ścigania, jest fakt, że wyrok skazujący wydany w tym trybie nie podlega wpisowi do Krajowego Rejestru Karnego (zob. projektowany art. 41b ust. 3). Ponadto, na podmiot zbiorowy nakładane są tylko kary i środki karne wskazane w przepisie, a zatem nie jest tutaj możliwe orzeczenie np. zakazu prowadzenia dalszej działalności gospodarczej, czy zakazu korzystania z dotacji, co często jest dla takich podmiotów bardziej dotkliwe niż konieczność zapłacenia kary finansowej (zob. projektowany art. 41b ust. 2). Warto także podkreślić, że w przepisie przewidziano kwotowe ograniczenie górnego progu kary pieniężnej do kwoty 5 000 000 zł, podczas gdy na zasadach ogólnych możliwe jest wymierzenie takiej kary do wysokości 30 000 000 zł.

Z kolei organy ścigania uzyskują możliwość szybkiego i skutecznego zakończenia postępowania przeciwko podmiotowi zbiorowemu bez przeprowadzania rozbudowanego postępowania przygotowawczego. Co istotne, elementem uzgodnień pomiędzy prokuratorem, a podmiotem zbiorowym, jest dostarczenie przez ten ostatni materiału dowodowego przydatnego do prowadzenia dalszych postępowań. Rozwiązanie to powinno przełożyć się na większą skuteczność w ściganiu czynów zabronionych objętych niniejszą ustawą, z uwagi na możliwość szybkiego pozyskania dowodów ich popełnienia.

Wystąpienie z wnioskiem będzie możliwe w sytuacji, gdy okoliczności czynu nie budzą wątpliwości, a cele postępowania zostaną osiągnięte pomimo nieprzeprowadzenia postępowania w całości. Ponadto, podmiot zbiorowy musi spełnić szereg warunków, w tym ujawnić organowi ścigania informacje dotyczące osób uczestniczących w popełnieniu czynu zabronionego oraz istotne okoliczności dotyczące jego popełnienia, jak również uiścić kwotę stanowiącą równowartość szkody wyrządzonej czynem zabronionym.

Ponadto, warunkiem skorzystania z możliwości dobrowolnego poddania się odpowiedzialności jest konieczność uiszczenia kwoty odpowiadającej wysokości szkody wyrządzonej czynem zabronionym. Uiszczenie kwoty w niższej wysokości będzie możliwe jedynie w sytuacjach wyjątkowych, z uwzględnieniem takich elementów jak rozmiar szkody, czy też rodzaj i stopień naruszonych przez podmiot reguł ostrożności. Zastrzeżenie w ustawie możliwości uiszczenia kwoty niższej wysokości ma na celu dostosowanie nakładanego obowiązku do okoliczności sprawy i uniknięcie sytuacji, w której każde, nawet niewielkie naruszenie przez podmiot zasad należytej staranności, skutkowałoby koniecznością natychmiastowego zrekompensowania pokrzywdzonemu całej wyrządzonej szkody. Takie rozwiązanie mogłoby bowiem znacząco zredukować zastosowanie instytucji dobrowolnego poddania się odpowiedzialności.

W ramach dobrowolnego poddania się odpowiedzialności konieczne będzie również wyrażenie przez podmiot zgody na przepadek mienia lub korzyści majątkowych, a w razie niemożności złożenia mienia lub korzyści majątkowych – uiszczenie ich równowartości pieniężnej.

Z uwagi na fakt, że dobrowolne poddanie się odpowiedzialności ma charakter szczególny i stanowi odstępstwo od ogólnych, surowszych zasad, w projektowanym art. 41a ust. 5 przewidziano, że zastosowanie tego trybu będzie wyłączone w stosunku do podmiotów, które w całości lub w znacznej części służyły lub były przeznaczone do popełnienia czynu zabronionego lub ukrycia osiągniętej z niego korzyści (zob. projektowany art. 41a ust. 5 pkt 1),

jak również przedmiotowy tryb będzie wyłączony jeżeli czyn zabroniony został popełniony umyślnie przez członków organów podmiotu zbiorowego w celu osiągnięcia przez niego korzyści (zob. projektowany art. 41a ust. 5 pkt 2).

W projektowanym art. 41b ust. 2 wskazano elementy, które będą podlegać uwzględnieniu w wyroku skazującym. Sąd, udzielając podmiotowi zbiorowemu zezwolenia na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności, będzie musiał orzec:

- 1) tytułem kary pieniężnej kwotą uiszczoną przez podmiot zbiorowy;
- 2) tytułem obowiązku naprawienia szkody kwotą uiszczoną przez podmiot zbiorowy;
- 3) przepadek przedmiotów lub korzyści majątkowych albo ich równowartości w granicach, w jakich podmiot zbiorowy wyraził na niego zgodę lub w wysokości uiszczonej równowartości przedmiotów lub korzyści.

Prawomocny wyrok o zezwoleniu na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności nie będzie podlegał wpisowi do Krajowego Rejestru Karnego, co ma zachęcić podmioty zbiorowe do współpracy z organami ścigania (zob. projektowany art. 41b ust. 3).

VI. Zagadnienia legislacyjne

Projekt ustawy nie wymaga przedstawiania jej organom i instytucjom Unii Europejskiej w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia. W szczególności regulacja nie mieści się w zakresie przedmiotowym zagadnień podlegających konsultacjom z Europejskim Bankiem Centralnym, zgodnie z art. 2 ust. 1 decyzji Rady z dnia 29 czerwca 1998 r. (98/415/WE) w sprawie konsultacji Europejskiego Banku Centralnego udzielanych władzom krajowym w sprawie projektów przepisów prawnych (Dz. Urz. UE L 189 z 03.07.1998, str. 42).

Stosownie do art. 4 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) projekt został zamieszczony w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa oraz § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.) projekt ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Projektowana ustawa nie będzie miała wpływ na działalność mikroprzedsiębiorców

oraz małych i średnich przedsiębiorców.

Projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.