

# Realizacja obietnic wyborczych dotyczących przeciwdziałania korupcji złożonych przez partie polityczne podczas kampanii wyborczej 2007 roku

## Przewodnik po Raporcie

### Zestawienie obietnic wyborczych i ich realizacja w okresie listopad 2007-październik 2008

Obietnice Wyborcze	Realizacja	Ocena AKOP
<b>Platforma Obywatelska</b>		
1. Rozłączenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego.	Rząd przygotował projekt ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw z dnia 9 czerwca 2008. Projekt po I czytaniu w dniu 27 czerwca br. został skierowany do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Od 4 września nad projektem pracuje nadzwyczajna komisja do rozpatrzenia nowelizacji ustawy o prokuraturze.	patrz strona 8-9
2. Podniesienie jakości działania aparatu legislacyjnego: - uproszczenie systemu prawnego oraz poprawa jego wewnętrznej spójności i przejrzystości - dbanie o egzekucję przepisów prawa.	Rząd planuje wprowadzenie nowego trybu przygotowywania własnych ustaw. Informacje z Rzeczypospolitej (8 września i 13-14 września 2008).	patrz strona 9-10
3. Wprowadzenie prawnej ochrony osób ujawniających praktyki korupcyjne.	Brak informacji o podjęciu przez PO działań w tej sprawie.	
4. Przyjęcie ponadpartyjnego paktu antykorupcyjnego, który musi obejmować działania organizacyjne, wykrywczycze, procesowe prewencyjne.	Brak informacji o podjęciu przez PO działań w tej sprawie. Podjęcie przez rząd prac nad zmianami w ustawie o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniących funkcje publiczne (tzw. ustawa antykorupcyjna).	patrz strona 10-11
5. Doprowadzenie do integracji służby skarbowej i finansowej w jednej policji finansowej – na kształt włoskiej Guardia di Finanza – odpowiedzialnej za ochronę ekonomicznych interesów państwa, w tym za walkę z korupcją.	Rząd pracuje nad projektem ustawy o służbie celnej (projekt z dnia 5 sierpnia 2008).	patrz strona 11-12
6. Wprowadzenie elektronicznego obiegu dokumentów w administracji oraz przetargu elektronicznego.	Rząd przygotował projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo Zamówień Publicznych. Projekt został wniesiony do Sejmu 25 kwietnia 2008 r., I czytanie odbyło się 6 maja 2008, III czytanie 27 czerwca 2008, zaś 11 września 2008 roku Prezydent RP podpisał ustawę.	patrz strona 12-13
7. Likwidacja nieefektywnych agencji oraz funduszy celowych.	Nie udało nam się dotrzeć do informacji o likwidacji przez rząd agencji lub funduszy celowych. Media poinformowały	patrz strona 13

Obietnice Wyborcze	Realizacja	Ocena AKOP
	o zamierzeniach rządu, które opisujemy w raporcie.	
<p>8. Odbudowanie i rozszerzenie zakresu działania apolitycznej służby cywilnej:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- doprowadzenie do otwartego i konkurencyjnego naboru kandydatów do pracy w administracji publicznej,</li> <li>- włączenie wyższych stanowisk w administracji do służby cywilnej,</li> <li>- wzmocnienie roli dyrektorów generalnych i uchylenie ustawy o Państwowym Zasobie Kadrowym;</li> </ul>	<p>Rząd przygotował projekt ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej, który został wniesiony do Sejmu 30 maja 2008. Do chwili obecnej (październik 2008) odbyło się I czytanie ustawy (9 lipca br), następnie projekt skierowano do podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia poselskiego i rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw. Prace podkomisji trwają od października.</p>	patrz strona 13-16
<ul style="list-style-type: none"> <li>- objęcie służbą cywilną administracji samorządowej; zero pobbłażania dla korupcji w administracji i polityce;</li> </ul>	<p>1. Senat (w którym większość ma PO) przygotował nowelizację ustawy o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa oraz ordynację wyborczą do rad gmin, powiatów i sejmików wojewódzkich; projekt wpłynął do Sejmu 7 marca 2008, III czytanie odbyło się 27 czerwca 2008, następnie ustawa trafiła do Senatu, 5 września br. Sejm rozpatrzył stanowisko Senatu, 10 września br. przekazano ustawę do podpisu Prezydentowi RP. 26 września ustawa została podpisana przez prezydenta RP.</p>	patrz strona 16-17
	<p>2. Rząd przygotował projekt nowej ustawy o pracownikach samorządowych i przekazał go do Sejmu 8 lipca 2008 roku. W dniu 4 września 2008 odbyło się pierwsze czytanie ustawy i została ona przekazana do podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o pracownikach samorządowych, która ukonstytuowała się tego samego dnia; prace rozpoczęły się 7 października 2008.</p>	patrz strona 17-20
<ul style="list-style-type: none"> <li>- osobom skazanym prawomocnymi wyrokami należy zamknąć dostęp do służby publicznej w administracji państwowej i w samorządzie. Zakaz dotyczyć powinien radnych, burmistrzów, posłów oraz senatorów.</li> </ul>	<p>Klub Parlamentarny PO złożył propozycję zmian w Konstytucji RP dot. zakazu kandydowania do parlamentu osób karanych. Projekt wpłynął do Sejmu 27 lutego 2008, I czytanie odbyło się 8 maja 2008, następnie został skierowany do Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia poselskich projektów ustaw o zmianie Konstytucji RP. We wrześniu 2008 roku rozpoczęły się prace w Podkomisji.</p>	patrz strona 21
<p>9. Wprowadzenie w spółkach Skarbu Państwa przejrzystych zasad nadzoru właścicielskiego i otwartego trybu powoływania członków zarządu i rad nadzorczych:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- wprowadzenie naboru na zasadzie jawnego konkursu z określonymi zasadami (poprzez ogłoszenie naboru na listę kandydatów do RN),</li> <li>- przestrzeganie, oprócz kryteriów merytorycznych, warunków etycznych, takich jak brak konfliktu</li> </ul>	<p>W grudniu 2007 opublikowano pierwsze zarządzenie Ministra Skarbu Państwa w sprawie zasad i trybu doboru kandydatów do RN, a w maju br. kolejne (Zarządzenie nr 45 Ministra Skarbu Państwa z 6 grudnia 2007, Zarządzenie nr 12 Ministra Skarbu Państwa z 6 maja 2008).</p>	patrz strona 21-24

Obietnice Wyborcze	Realizacja	Ocena AKOP
interesów, fachowość, apolityczność i niekaralność.		
10. Zmiany dotyczące funkcjonowania CBA: - podporządkowanie CBA Sejmowi - utworzenie pionu prokuratorskiego w CBA - nadanie uprawnień w zakresie inicjatywy ustawodawczej.	Klub Platformy Obywatelskiej przygotował projekt ustawy o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych, który wpłynął do Sejmu 8 lutego 2008 roku. I czytanie odbyło się 27 maja br. Następnie projekt został skierowany do podkomisji nadzwyczajnej.	patrz strona 24-25
<b>Polskie Stronnictwo Ludowe</b>		
1. Wniesienie projektu ustawy o powołaniu Krajowej Rady Legislacyjnej oraz wprowadzenie w urzędach administracji publicznej (rządowej i samorządowej) zintegrowanego systemu zarządzania jakością (system TQM). Wniesienie stosownego projektu ustawy.  2. Systematyczne usuwanie z obowiązującego prawa przepisów, które mogą prowadzić do powstawania sytuacji korupcyjnych.	1. PSL nie wniósł takiego projektu. Rząd planuje jednak zmiany w ustawach: o Radzie Ministrów, o działach administracji rządowej oraz o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa. Zgodnie z projektem od 1 stycznia 2009 r. tworzenie projektów ustaw będzie powierzone Rządowemu Centrum Legislacji (więcej informacji w części poświęconej PO). Nie odnaleziono informacji o pracach nad ustawą wprowadzającą TQM (Total Quality Management).  2. Rząd przygotował projekt ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw z dnia 9 czerwca 2008. Rząd przedstawił projekt ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej. Nie stwierdzono, żeby PSL samodzielnie składał projekty ustaw w tym obszarze obietnic.	patrz strona 25  patrz strona 25-26
3. Dokonanie przeglądu uprawnień CBA i wyeliminowanie tych, które zbyt głęboko ingerują w sferę prywatności i wolności obywatelskich. - Kierujący CBA powinien być powoływany przez Sejm większością 3/5 ustawowego składu Sejmu, za zgodą Senatu. - Przy CBA powinno działać Kolegium CBA. PSL zgłosi projekt zmian w ustawie o CBA.	Nie rozpoczęto prac nad projektem zmian przepisów dotyczących CBA.	
4. Projekt zmian ordynacji wyborczych, mający na celu wykluczenie możliwości kandydowania do parlamentu osób skazanych wyrokami sądowymi.	PSL nie złożył projektu zmian.	
<b>Prawo i Sprawiedliwość</b>		
I. Działania legislacyjne		

Obietnice Wyborcze	Realizacja	Ocena AKOP
1. Złożenie projektu nowelizacji ustawy o ograniczeniach związanych z pełnieniem funkcji publicznych.	Realizowane. 7 marca 2008 r. Klub Parlamentarny Prawa i Sprawiedliwości wniósł projekt ustawy o ograniczeniach związanych z pełnieniem funkcji publicznych. Projektu nie ma jednak na elektronicznej sejmowej liście projektów, które wpłynęły, zaś klub PiS zamieszcza na swojej stronie jedynie jego opis, bez przytoczenia pełnej treści.	patrz strona 27-28
2. Zmiana Konstytucji RP pozbawiająca osoby skazane za przestępstwa umyślne biernego prawa wyborczego do Parlamentu.	Niezrealizowana, ale Klub Parlamentarny PO złożył propozycję zmian w Konstytucji RP dot. zakazu kandydowania do parlamentu osób karanych (patrz obietnice PO pkt.8.3. PO). Posłowie PiS pracujący w Podkomisji skrytykowali propozycje PO i zaproponowali, aby projekt wrócił do Klubu PO i został dopracowany.	
3. Wprowadzenie do Kodeksu karnego pojęcia przestępstwa "wielkiej korupcji".	Brak informacji o podjęciu przez PiS działań w tej sprawie.	
II. Centralne Biuro Antykorupcyjne		
1. Pozostawienie bez zmian ustawy o CBA, jak również utrzymanie obecnego kierownictwa tej instytucji.	Obietnica spełniona, ale PiS nie musiało nic robić, ponieważ rząd nie podjął działań w tym względzie.	
2. Doposażenie CBA i wzmocnienie kadrowe.	Obietnica spełniona, ale PiS nie musiało nic robić, ponieważ rząd nie podjął działań w tym względzie.	patrz strona 29
3. Utworzenie delegatur terenowych CBA.	Obietnica spełniona, ale PiS nie musiało nic robić, ponieważ rząd nie podjął działań w tym względzie.	patrz strona 29-30
III. Policja		
1. Utworzenie komórek antykorupcyjnych w powiatowych komendach policji.	Nie leży to w gestii PiS – partii opozycyjnej	
IV. Administracja publiczna		
1. Wprowadzenie w życie zasady „jednego okienka” w administracji rządowej.	Dnia 22 listopada 2007 roku Klub Parlamentarny PiS złożył w Sejmie projekt ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz zmianie innych. Posłem wnioskodawcą był Maks Kraczkowski. Projekt został odrzucony w I czytaniu w dniu 27 marca 2008 roku.  Udział posłów PiS w pracach sejmowej komisji “Przyjazne Państwo”.	patrz strona 30
2. Wprowadzenie modelu administracji elektronicznej do obsługi obywateli.	Nie są to działania leżące w gestii PiS, partii opozycyjnej.	
3. Zagwarantowanie realizacji prawa do szybkiej i pełnej informacji o działalności organów administracji.	Nie są to działania leżące w gestii PiS, partii opozycyjnej.	
4. Wprowadzenie systemu zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach.	Nie są to działania leżące w gestii PiS, partii opozycyjnej.	
5. Powołanie na poziomie województw regionalnych centrów doskonalenia administracji publicznej (centra mają się zajmować naborem urzędników, doradztwem personalnym i organizacją szkoleń, świadcząc usługi na rzecz	Nie są to działania leżące w gestii PiS, partii opozycyjnej.	

Obietnice Wyborcze	Realizacja	Ocena AKOP
innych organów administracji w województwie).		
6. Wprowadzenie systemu oceny pracy urzędników przez obywateli.	Nie są to działania leżące w gestii PiS, partii opozycyjnej.	
7. Przyjęcie przez każdy urząd kodeksu etyki.	Nie są to działania leżące w gestii PiS, partii opozycyjnej.	
8. Rozwijanie infrastruktury informatycznej administracji i dążenie do wprowadzenia nowoczesnych, zintegrowanych dla wielu urzędów telefonicznych linii informacyjnych (call centers).	Nie są to działania leżące w gestii PiS, partii opozycyjnej.	
<b>V. Działania faktyczne</b>		
1. Konsekwentne i zdecydowane korzystanie z instytucji i narzędzi do walki z przestępczością.	Nie są to działania leżące w gestii PiS, partii opozycyjnej.	
2. Przeciwdziałanie powierzaniu funkcji kierowniczych w wymiarze sprawiedliwości lub w instytucjach do walki z korupcją osobom, których dotychczasowa działalność zawodowa może prowadzić do konfliktu interesów z nowymi obowiązkami.	Nie są to działania leżące w gestii PiS, partii opozycyjnej.	
3. Walka z korupcją w urzędach centralnych.	Nie są to działania leżące w gestii PiS, partii opozycyjnej.	
4. Walka z korupcją w służbie zdrowia – antykorupcyjna kampania społeczno-informacyjna, współfinansowana ze środków unijnych.	Rząd PiS przygotował wstępne założenia. Zrealizowana przez rząd Donalda Tuska.	
5. Realizacja kampanii informacyjno-edukacyjnych zwiększających świadomość publiczną, promujących etyczne wzorce postępowania oraz ograniczających społeczną tolerancję dla korupcji.	Nie są to działania leżące w gestii PiS, partii opozycyjnej.	
<b>LiD/SLD</b>		
1. Uchwalenie przez Sejm KARTY STANDARDÓW POLITYCZNYCH.	Brak informacji o działaniach Klubu Poselskiego Lewicy w tym zakresie.	
2. Rozdzielenie stanowiska ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego. Wprowadzenie zasady siedmioletniej kadencyjności na stanowisku prokuratora generalnego.	Klub Parlamentarny Lewica i Demokraci przygotował projekt ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze, który został wniesiony do Sejmu 23 listopada 2007 roku. Do października 2008 odbyło się pierwsze czytanie projektu (27 czerwca 2008), po czym projekt został skierowany do podkomisji nadzwyczajnej. Prace w podkomisji rozpoczęły się 4 września 2008 roku.	patrz strona 32-33
3. Przywrócenie służby cywilnej w administracji rządowej i wprowadzenie jej w instytucjach jednostek samorządu terytorialnego. Dokonanie ustawowego określenia stanowisk o charakterze politycznym. Wprowadzenie procedury jawnych i przejrzystych konkursów.	Klub Parlamentarny Lewica i Demokraci przygotował projekt ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych ustaw. Projekt został wniesiony do Sejmu 15 listopada 2007 roku, a dnia 21 stycznia 2008 Klub Parlamentarny LiD wniósł autopoprawkę do złożonego wcześniej projektu. 27 czerwca 2008 odbyło się pierwsze czytanie projektu	patrz strona 34-35

Obietnice Wyborcze	Realizacja	Ocena AKOP
	po którym projekt skierowano do podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia poselskiego i rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw. Prace podkomisji trwają od 2 października.	
4. Publikacja podstawowych danych o członkach rad nadzorczych i zarządach spółek Skarbu Państwa, wraz z podaniem ich ewentualnej przynależności partyjnej. Konkursy na stanowiska w zarządach tych spółek powinny być obowiązkowe.	Brak informacji o działaniach Klubu Poselskiego Lewicy w tym zakresie.	
5. Społeczna kontrola i przejrzystość działań administracji: - obsadzanie stanowisk oparte na zasadzie kompetencji; - pełny, nieskrępowany dostęp obywateli do informacji o podstawach decyzji administracyjnych; - jawność działania ministerstw (publiczne wysłuchania w trakcie przygotowywania najważniejszych projektów ustaw, możliwość zgłaszania uwag obywatelskich w internecie, internetowe informacje o ustaleniach kierownictw ministerstw); - obowiązkowy rejestr korzyści i oświadczenia o braku konfliktu interesów dla doradców politycznych ministrów; - zakaz prowadzenia działalności gospodarczej powodującej konflikt interesów przez kontrolerów i inspektorów państwowych oraz ich bliskich; - upowszechnienie obowiązkowych przetargów internetowych oraz w formie jawnej aukcji dla realizacji zamówień publicznych, - spółki Skarbu Państwa zostaną ustawowo zobowiązane do publikowania dorocznej informacji o wszelkich darowiznach i akcjach sponsorskich.	Brak informacji o działaniach Klubu Poselskiego Lewicy w tym zakresie.	
6. Wprowadzenie zapisów o zakazie łączenia mandatu posła ze stanowiskiem urzędniczym poniżej ministra-członka Rady Ministrów.	Brak informacji o podjęciu przez Klub Poselski Lewicy	
7. Zmiany w ustawie o CBA: Powołanie Kolegium CBA – zmiana sposobu powoływania szefa CBA.	Klub Poselski Lewica przygotował projekt ustawy o zmianie ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Projekt został wniesiony do Sejmu 28 maja 2008 roku. Do października 2008 nie odbyło się I czytanie.	patrz strona 36-38

**Realizacja obietnic wyborczych dotyczących przeciwdziałania korupcji  
złożonych przez partie polityczne podczas kampanii wyborczej 2007 roku**

**R A P O R T**

**STAN REALIZACJI OBIETNIC WYBORCZYCH  
(LISTOPAD 2007 - PAŹDZIERNIK 2008)**

**KOALICJA RZĄDZĄCA**

***Stan realizacji obietnic wyborczych złożonych przez Platformę  
Obywatelską w kampanii wyborczej do parlamentu w 2007 roku.***

Poniżej odnosimy się do obietnic przedstawionych przez Platformę Obywatelską w dokumencie przesłanym w odpowiedzi na pytania zadane przez Antykorupcyjną Koalicję Organizacji Pozarządowych podczas kampanii wyborczej do Sejmu i Senatu w 2007 roku. Zostały one rozszerzone o obietnice zamieszczone w Programie Wyborczym PO 2007 i uzupełnione o zapisy zawarte w „Strategicznym planie rządzenia” podsumowującym 100 dni rządów koalicji PO-PSL.

**1. Rozłączenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora  
Generalnego**

Rząd przygotował projekt ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw z dnia 9 czerwca 2008. Projekt po I czytaniu w dniu 27 czerwca br. został skierowany do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Od 4 września br. nad projektem pracuje podkomisja nadzwyczajna do rozpatrzenia nowelizacji ustawy o prokuraturze (druk sejmowy nr 617).

Jednym z postulatów wyborczych Platformy Obywatelskiej było rozdzielenie funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości. Przygotowany projekt ustawy zakłada takie rozwiązanie – Prokurator Generalny byłby powoływany na 6-letnią kadencję z trzech kandydatów przedstawianych przez Krajową Radę Sądownictwa (2 kandydatów) oraz Krajową Radę Prokuratorów (nowa instytucja, która przedstawiałaby jednego kandydata). Kandydatem mógłby być prokurator lub sędzia o co najmniej dziesięcioletnim stażu pracy. Według projektu PO Prokurator Generalny byłby niezależny w swoich działaniach i zasadniczo nie mógłby być odwołany przed upływem kadencji (poza wyjątkowymi sytuacjami typu choroba czy sprzeniewierzenie się przysiędze).

Alternatywny projekt ustawy złożył także LiD i nad tymi dwoma wnioskami pracuje obecnie Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu RP.

Rozdzielenie funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości bez wątpienia będzie wpływać na większą apolityczność prokuratury, a tym samym spowoduje wyższą odporność na ewentualne naciski władzy wykonawczej na tok prowadzonych postępowań. W kontekście walki z korupcją może to mieć istotne znaczenie, szczególnie w odniesieniu do postępowań dotyczących zarzutu korupcji w administracji rządowej. Obecne regulacje rodzą bowiem obawę, że Prokurator Generalny nie zawsze musi się wykazywać należytą determinacją w ściganiu przypadków łapownictwa wśród osób zasiadających wraz z nim w składzie Rady Ministrów. W okresie rządów poprzedniej koalicji zarzucano prokuraturze bezpodstawne opóźnienie zatrzymania byłego ministra sportu Tomasza Lipca. Z drugiej strony, pojawiły się wobec prokuratury i ówczesnego Prokuratora Generalnego zarzuty o nadmiar gorliwości w ściganiu rzekomej korupcji w otoczeniu ministra rolnictwa i wicepremiera Andrzeja Leppera z koalicyjnej „Samoobrony”.

Należy pamiętać, że obecny projekt rozdzielenia funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości nie jest rozwiązaniem wszystkich problemów prokuratury. Zmiany powinny bowiem dotyczyć także jej struktury, zasad odpowiedzialności zawodowej prokuratorów oraz relacji pomiędzy poszczególnymi szczeblami prokuratury. Ponadto należy zastanowić się nad merytorycznym i technicznym wzmocnieniem prokuratury. Dopiero w wyniku takich zmian prokuratura może stać się dużo bardziej efektywna niż jest obecnie, a tym samym skuteczniej działać w zakresie ścigania przypadków korupcji.

Warto jednak pamiętać, że duże zagrożenie korupcją może istnieć także w łonie samej prokuratury. Pojawia się niebezpieczeństwo, że uczynienie jej dużo bardziej niezależną od władzy wykonawczej spowoduje powstawanie patologii wewnątrz jej struktur. Na obecnym etapie jest to zagrożenie teoretyczne, ale warto brać je pod uwagę przy planowaniu zmian w prokuraturze. Wydaje się, że właśnie wysiłki na rzecz wewnętrznej reformy prokuratury – a nie jedynie rozdzielenie funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości – mogą temu sprzyjać.

Innym projektem ustawy promowanym przez Platformę Obywatelską jest wprowadzenie instytucji sędziego śledczego, którego rolą byłby nadzór sądowy nad czynnościami podejmowanymi w toku prowadzonego przez prokuraturę postępowania przygotowawczego. Projekt nowelizacji kodeksu postępowania karnego, wprowadzający tę instytucję, został poważnie skrytykowany przez niektórych przedstawicieli doktryny (Beata Mik, *Pomysł restytucji sędziego śledczego czyli reforma bez reform*, Rzeczpospolita z 4 września 2008 r.). Na obecnym etapie trudno oceniać tę koncepcję w całości, podobnie jak trudno przewidzieć, czy w ogóle ma ona szansę na przyjęcie przez parlament. Jeżeli jednak instytucja sędziego śledczego zostałaby wprowadzona, mogłaby pozytywnie wpływać na prowadzenie postępowań przygotowawczych, w tym na ściganie spraw korupcyjnych. Zakłada się bowiem, że postępowanie prowadzone byłoby w sposób bardziej niezależny ze względu na kompetencje sędziego śledczego uprawniające go do kontroli działalności prokuratury, a także dające mu możliwość samodzielnego podejmowania niektórych czynności procesowych. Skuteczność tej instytucji zależeć jednak będzie od jej faktycznego



funkcjonowania. Może się bowiem równie dobrze okazać, że niedopracowana reforma spowoduje zbyt duże obciążenie sędziów śledczych, a tym samym wręcz spowolnienie wielu śledztw zamiast ich przyspieszenia.

## **2. Podniesienie jakości działania aparatu legislacyjnego:**

- **uproszczenie systemu prawnego oraz poprawa jego wewnętrznej spójności i przejrzystości**
- **dbanie o egzekucję przepisów prawa.**

Rząd planuje wprowadzenie nowego trybu przygotowywania własnych ustaw. Poniższe informacje pochodzą z wywiadu udzielonego dziennikowi Rzeczpospolita (8 września 2008) przez Macieja Berka, sekretarza Rady Ministrów, prezesa Rządowego Centrum Legislacji, oraz z notatki zamieszczonej na żółtych stronach Rzeczpospolitej (13-14 września 2008).

Planowane są zmiany w trzech ustawach: o Radzie Ministrów, o działach administracji rządowej oraz o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa.

Do tej pory zarówno założenia ustaw, jak i ich projekty powstawały w odpowiednich ministerstwach, a zadaniem Rządowego Centrum Legislacji – które zajmuje się obsługą prawną Rady Ministrów – było przygotowywanie opinii prawno-legislacyjnych o tych projektach. W powszechnej opinii ten tryb tworzenia przepisów się nie sprawdził, a jakość prawa budzi szeroką krytykę.

Zgodnie z projektem od 1 stycznia 2009 r. tworzenie projektów ustaw będzie powierzone Rządowemu Centrum Legislacji (RCL). Będzie ono przygotowywać ustawy na podstawie założeń sporządzanych przez organy wnioskujące, czyli ministrów oraz szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Założenia te będą uzgadniane i przyjmowane przez Radę Ministrów jako dokumenty rządowe, zgodnie z regulaminem pracy RM. Praca Rządowego Centrum Legislacji ma zapewnić zgodność przygotowanego projektu zarówno z założeniami przyjętymi przez Radę Ministrów, jak i z regułami poprawnej legislacji.

Projekt ma też wprowadzić nowe zadanie dla RCL – przygotowywanie projektów ustaw wykonujących wyroki Trybunału Konstytucyjnego. Aby zrealizować to zadanie, Centrum będzie analizować orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

Rządowe Centrum Legislacji oprócz redagowania Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego ma się zająć także skuteczniejszą dystrybucją tych periodyków i ich większą dostępnością dla obywateli.

Zdaniem Koalicji przygotowywanie ustaw w Rządowym Centrum Legislacji z pewnością przyczyni się do podniesienia ich spójności. Obecnie, ponieważ każde ministerstwo przygotowuje własne projekty, są one często niespójne lub sprzeczne z innymi.

Aktualnie – gdy nad nowymi ustawami pracują oddzielne departamenty w każdym z ministerstw – rząd ma duże zaległości w realizacji przyjętego na ten rok planu ustaw. W ciągu kilku pierwszych miesięcy tego roku został przygotowany niewielki procent planowanych ustaw. Wyrażamy obawę, czy jedna instytucja będzie w stanie prowadzić całościowe prace legislacyjne. Wydaje nam się, że będzie musiała być bardzo rozbudowana, aby nie paraliżować prac ustawodawczych.

### **3. Wprowadzenie prawnej ochrony osób ujawniających praktyki korupcyjne.**

Brak informacji o podjęciu przez PO działań w tej sprawie.

### **4. Przyjęcie ponadpartyjnego paktu antykorupcyjnego, który musi obejmować działania organizacyjne, wykrywcze, procesowe i prewencyjne.**

Rząd PO-PSL zaraz po wyborach stworzył urząd Pełnomocnika ds. Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych i powołał Julię Piterę na stanowisko Pełnomocnika w randze Sekretarza Stanu. Opis zakresu zadań Pełnomocnika i jego urzędu nie został nigdzie upubliczniony (nawet na stronie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów).

Podczas konferencji „Strategie antykorupcyjne w krajach Europy Środkowej i Wschodniej. Czy możliwa jest długofalowa strategia antykorupcyjna w Polsce?”, która odbyła się 17 marca 2008 roku w Fundacji im. Stefana Batorego (w kilka miesięcy po powołaniu rządu oraz złożeniu obietnic wyborczych), Pełnomocnik Rządu ds. Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych – minister Julia Pitera – powiedziała, że obecnie nie ma szans na stworzenie ponadpartyjnej długofalowej strategii antykorupcyjnej. Była to wypowiedź zaprzeczająca przytoczonej powyżej obietnicy.

Do chwili obecnej (październik 2008) nie został przygotowany całościowy system działań antykorupcyjnych rządu. Nie wiadomo, czy można liczyć na rzeczywiste jakościowe zmiany: szeroko rozumianą prewencję, obejmującą stanowienie przejrzystego i zabezpieczającego przed korupcją prawa czy wprowadzanie procedur antykorupcyjnych w instytucjach publicznych.

Konwencja przeciw Korupcji ONZ zobowiązuje kraje, które ją ratyfikowały (wśród nich Polskę) do powołania instytucji prowadzącej działania prewencyjne. Minister Julia Pitera w wielu swoich wypowiedziach podkreśla znaczenie prowadzenia działań prewencyjnych. Do chwili obecnej jej biuro nie przygotowało jednak założeń programu działań prewencyjnych.

We wrześniu 2008 roku media poinformowały, iż rząd pracuje nad zmianami w ustawie o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej osób pełniących funkcje publiczne (tzw. ustawa antykorupcyjna).

Obecnie co dziesiąty spośród 14 tys. urzędników objętych ustawą nie złożył oświadczenia majątkowego. Dostyc łagodne kary zastosowano tylko wobec 23 osób. Z doniesień medialnych (Rzeczpospolita, 9 września 2008) dowiadujemy się, że przepisy antykorupcyjne mają objąć znacznie większą niż dotychczas grupę urzędników publicznych. Ma ona zostać rozszerzona o sędziów, prokuratorów, policjantów, straż graniczną oraz służby sanitarne.

Nowe zapisy przewidują jednakowe oświadczenie dla wszystkich urzędników, wzorowane na dokumentach składanych przez posłów. Urzędnicy będą w nim podawać daty zakupu oraz sprzedaży nieruchomości, ich ceny oraz pełnione w tym czasie funkcje publiczne. Oświadczenia osób odpowiedzialnych za dysponowanie funduszami publicznymi i finansami urzędów mają być jawne i obowiązkowo publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej urzędu (z pominięciem danych wrażliwych). W przypadku niezłożenia oświadczenia w terminie urzędnikowi zostanie zawieszona wynagrodzenie, a jeśli po trzykrotnym wezwaniu do złożenia oświadczenia nie wypełni tego obowiązku – straci posadę.

Radny, który sfalszuje oświadczenie majątkowe, straci mandat automatycznie. Jeśli nieprawidłowości zostaną ujawnione po latach, będzie musiał także zwrócić diety wraz z odsetkami.

Urzędnicy administracji publicznej będą mieli obowiązek uwzględnienia w oświadczeniach wszystkich swoich przychodów, w tym z umów-zleceń i o dzieło. Obecnie częstą praktyką jest podawanie tylko podstawy wynagrodzenia, bez wpisywania dodatków uznaniowych czy nagród jubileuszowych. Często ukrywa się też dodatkowe dochody, pochodzące z różnego rodzaju umów-zleceń.

Zmieniona ma zostać definicja korupcji: będzie ona obejmować nie tylko przekazywanie gotówki, ale też wszelkiego rodzaju świadczenia czy usługi na rzecz urzędników, m.in. wycieczki zagraniczne.

Udowodnienie, że dana osoba wręczyła pieniądze urzędnikowi, będzie równoznaczne z zarzutem korupcji. Wręczający będzie musiał udowodnić, że było inaczej. Przedsiębiorcy manipulujący wynikami przetargów publicznych muszą się liczyć z karą grzywny w wysokości 20 proc. wartości zamówienia, a nawet z pozbawieniem wolności.

Ponieważ projekt nie jest jeszcze dostępny, trudno jest nam komentować doniesienia prasowe – często wrywkowe, niepełne i nie uwzględniające wszystkich zmian.

## **5. Doprowadzenie do połączenia służby skarbowej i finansowej w jedną policję finansową – na kształt włoskiej Guardia di Finanza – odpowiedzialną za ochronę ekonomicznych interesów państwa, w tym za walkę z korupcją.**

Rząd pracuje nad projektem ustawy o Służbie Celnej (projekt z dnia 5 sierpnia 2008, po konsultacjach), który ma na celu „całościowe i nowoczesne zmodernizowanie Służby Celnej”. „Modernizacja ma objąć również systemy zwalczania przestępstw skarbowych

(podatkowych, celnych, dewizowych oraz przestępstw związanych z obrotem towarowym z zagranicą wyrobami objętymi ograniczeniami)”.

Jest to początkowy etap prac nad ustawą i można mieć nadzieję, że będzie to pierwszy krok do realizacji tej obietnicy.

## **6. Wprowadzenie elektronicznego obiegu dokumentów w administracji oraz przetargu elektronicznego.**

W roku 2003 wprowadzono możliwość przeprowadzania e-przetargów (Prawo Zamówień Publicznych). W obecnej kadencji rząd wniósł projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo Zamówień Publicznych (PZP). Projekt został wniesiony do Sejmu 25 kwietnia 2008 r., I czytanie odbyło się 6 maja 2008, III czytanie 27 czerwca 2008 a 11 września 2008 roku Prezydent RP podpisał ustawę.

Zmiany w ustawie dotyczące przetargu elektronicznego:

Nowelizacja rozszerza liczbę miejsc, w których zamawiający zamieszcza ogłoszenie o zamówieniu. Są to: Biuletyn Zamówień Publicznych, własna strona internetowa i strona internetowa miejsca, gdzie będzie prowadzona licytacja elektroniczna. Zmianę należy ocenić pozytywnie: zwiększa konkurencyjność i spełnia warunek właściwego rozpowszechnienia.

W celu zmniejszenia obciążeń biurokratycznych zaproponowano, aby w postępowaniu prowadzonym w trybie licytacji elektronicznej wykonawcy mogli składać oferty w postaci elektronicznej. Obecna nowelizacja zdjęła obowiązek składania ofert w tym trybie – w postaci elektronicznej – opatrzonych bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu (art. 78 ust. 1). Celem zmiany jest uproszczenie zasad składania zamówień w trybie licytacji elektronicznej, co powinno wpłynąć na zwiększenie zainteresowania uczestników rynku korzystaniem z tego trybu. Proponuje się też wyłączenie konieczności unieważnienia postępowania prowadzonego w trybie licytacji elektronicznej w związku ze złożeniem tylko jednej oferty (art. 93 ust. 1 pkt 3). Jest to zmiana idąca w dobrym kierunku, ponieważ dokonywanie zakupów w drodze licytacji elektronicznej jest bardziej przejrzyste niż inne formy.

Dodatkowo zwracamy uwagę na zmianę nie dotyczącą bezpośrednio obietnicy, do której się odnosimy – zmianę w art. 5 ustęp 1: zmiana katalogu usług tzw. niepriorytetowych poprzez rezygnację z enumeratywnego katalogu usług, z jednoczesną propozycją odesłania katalogu usług wymienionych w załączniku do dyrektywy unijnej. Wprowadzenie takiego rozwiązania ma zwiększyć, w sposób dopuszczalny przez dyrektywę, zakres przedmiotowy usług niepriorytetowych, w stosunku do których będą miały zastosowanie bardziej uproszczone regulacje. Oznacza to, że w przypadku zamówień o znacznej wartości, składanych w częściach, możliwe będzie stosowanie procedur przewidzianych dla zamówień o wartości poniżej progów unijnych.

Zmianę tą należy ocenić krytycznie, ponieważ poszerza ona obszar narażony na występowanie zjawisk korupcyjnych. Prawo Zamówień Publicznych (PZP) ma zapewnić bezpieczeństwo wydatkowania środków publicznych. Z każdą zmianą ustawy PZP poza obszar jej działania „wychodzą” inwestycje o coraz wyższej wartości.

## **7. Likwidacja nieefektywnych agencji oraz funduszy celowych.**

Nie udało nam się dotrzeć do informacji o likwidacji przez rząd agencji lub funduszy celowych.

PO zapowiedziało likwidację Agencji Mienia Wojskowego, jednak z informacji prasowych (25 lipca 2008, 17 września 2008) wynika, że ma ona zostać zastąpiona przez Agencję Uzbrojenia. AU miałyby zaopatrywać armię, sprzedawać wycofywane z armii uzbrojenie, kontraktować dostawy paliwa, sprzętu logistycznego, a także mundurów żywności. Ma przejąć też kontraktowanie centralnych zakupów uzbrojenia finansowanych z budżetu i środków pomocy zagranicznej. Nowa superagencja zajęłaby się także śledzeniem rozwoju uzbrojenia i oceną światowych ofert, organizowaniem prac rozwojowych i wdrożeniowych. W Urzędzie znajdzie pracę 330 osób, koszt jego utworzenia wyniesie ok. 95 mln zł.

Zbigniew Chlebowski – szef Klubu Parlamentarnego PO – przy okazji rozmowy na temat powstania AU dodał, że także w sprawie PFRON istnieją „przymiarki”, aby zadania tej instytucji były realizowane przez samorzady wojewódzkie i powiatowe przy wykorzystaniu np. Centrów Pomocy Rodzinie (Wirtualna Polska za Polską Agencją Prasową, 25 lipca 2008).

W związku z wieloma nieprawidłowościami, które zdarzają się w agencjach działających na rynku rolnym, pojawiły się pogłoski o likwidacji lub przekształceniu instytucji działających na tym polu. Przedstawiciele Platformy Obywatelskiej wspominają o możliwości likwidacji Agencji Rynku Rolnego, Agencji Nieruchomości Rolnych, o wprowadzeniu zmian w sposobie funkcjonowania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, czy też o połączeniu różnych instytucji. Przedstawiciele innych partii – PiS, PSL i Lewicy – twierdzą, że zmiany są potrzebne, każde ugrupowanie ma jednak inny pogląd na szczegóły. Rząd ma zamiar powołać zespół, który będzie pracować nad przyszłością Agencji Nieruchomości Rolnych (Gazeta Wyborcza, 20-21 września 2008).

## **8. Odbudowanie i rozszerzenie zakresu działania apolitycznej służby cywilnej:**

- **doprowadzenie do otwartego i konkurencyjnego naboru kandydatów do pracy w administracji publicznej,**
- **włączenie wyższych stanowisk w administracji do służby cywilnej,**
- **wzmocnienie roli dyrektorów generalnych i uchylene ustawy o Państwowym Zasobie Kadrowym,**

- **objęcie służbą cywilną administracji samorządowej,**
- **zero pobłażania dla korupcji w administracji i polityce,**
- **osobom skazanym prawomocnymi wyrokami należy zamknąć dostęp do służby publicznej w administracji państwowej i w samorządzie. Zakaz dotyczyć powinien radnych, burmistrzów, posłów oraz senatorów.**

Rząd przygotował projekt ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej, który został wniesiony do Sejmu 30 maja 2008. Do chwili obecnej (październik 2008) odbyło się pierwsze czytanie ustawy (27 czerwca br.) po którym w dniu 9 lipca projekt skierowano do podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia poselskiego i rządowego projektów ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw. Prace w podkomisji rozpoczęły się 19 września br. (druk sejmowy nr 595).

Najważniejsze proponowane w projekcie zmiany:

- Ustanowienie Szefa Służby Cywilnej będącego centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach służby cywilnej w zakresie określonym ustawą, bez utworzenia oddzielnego urzędu do obsługi Szefa Służby Cywilnej. Obsługę Szefa ma zapewnić Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
- Likwidacja Państwowego Zasobu Kadrowego.
- Włączenie do służby cywilnej stanowisk dyrektorów generalnych urzędów, dyrektorów departamentów (komórek równorzędnych) i zastępców dyrektorów departamentów (komórek równorzędnych).
- Wprowadzenie nowych regulacji dotyczących pierwszego zatrudnienia w służbie cywilnej – stały 12-miesięczny okres umowy o pracę, służba przygotowawcza o zindywidualizowanym charakterze i pierwsza ocena w służbie cywilnej.
- Wprowadzenie otwartego i konkurencyjnego naboru na stanowisko dyrektora generalnego (konkurs sprawdzający kompetencje kierownicze).
- Obsadzanie pozostałych wyższych stanowisk w służbie cywilnej na drodze przeniesienia, oddelegowania lub otwartego i konkurencyjnego naboru (w wyniku otwartego naboru wyłanianych jest maksymalnie 3 kandydatów, przedstawianych dyrektorowi generalnemu).
- Wykluczenie obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej na drodze pełnienia obowiązków.
- Objęcie wszystkich członków korpusu służby cywilnej oceną okresową i indywidualnym programem rozwoju zawodowego (wyjątek w zakresie IPRZ uczyniono jedynie dla dyrektorów generalnych).

W raporcie „Występowanie stref korupcji w zarządzaniu polską administracją rządową” przygotowanym przez prof. Paula Heywooda i dr Jana-Hinrika Meyer-Sahlinga w ramach projektu Sprawne Państwo Program Ernst&Young (2008) poddano ocenie sposób zarządzania polską administracją rządową z punktu widzenia zagrożenia korupcją.

Przeanalizowano między innymi zmiany wprowadzone w 2006 roku w ustawie o Służbie Cywilnej oraz wprowadzenie ustawy o Państwowym Zasobie Kadrowym (PZK). Zmiany te objęły min. zniesienie stanowiska Szefa służby cywilnej, podporządkowanie służby cywilnej premierowi, wyłączenie wyższych stanowisk ze służby cywilnej, osłabienie pozycji dyrektora generalnego, powołanie Państwowego Zasobu Kadrowego i zmianę systemu rekrutacji. Zdaniem autorów raportu „z punktu widzenia zagrożeń korupcyjnych takie zmiany oznaczają łagodzenie systemu selekcji i coraz większą podatność systemu kadr na korupcję” (str. 46). „Strategia przyjęta przez rząd PiS (...) wzmocniła także zależności zewnętrzne (szczególnie polityczne) urzędników ministerialnych. Zmniejszyła ponadto zdolność systemu doboru kadr do selekcji urzędników potencjalnie nieuczciwych i niekompetentnych.”

Proponowane przez PO zmiany wskazują na chęć powrotu do systemu obowiązującego przed zmianami wprowadzonymi w 2006 r., ale niestety w opinii Koalicji nie wpłyną one wystarczająco na odpolitycznienie, a więc na zbudowanie niezależnej i apolitycznej służby cywilnej. Projekt przywrócenia Szefa służby cywilnej należy uznać za krok w dobrym kierunku, brak wydzielonego urzędu obsługującego go i oddanie obsługi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wydaje się jednak wskazywać na chęć zachowania politycznej kontroli rządu nad służbą cywilną.

Zapis przywracający do służby cywilnej wyższe stanowiska: dyrektora generalnego, dyrektorów departamentów, (komórek równorzędnych) i zastępców dyrektorów departamentów (komórek równorzędnych) wydaje się być działaniem prowadzącym w kierunku odpolitycznienia służby.

Zapis proponujący wprowadzenie otwartego i konkurencyjnego naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej nie jest przywróceniem istniejącego przed zmianami z 2006 roku naboru konkursowego. Konkurs oznaczał, że Komisja wybierała 1 osobę na stanowisko, co nie dawało pola do arbitralnych decyzji. W proponowanej noweli zespół przeprowadzający nabór ma wyłaniać 3 kandydatów, spośród których osoba powołująca zespół (Szef KPRM, minister, kierownik urzędu itd.) arbitralnie wybiera nowego pracownika. Jeszcze większe zastrzeżenia budzi możliwość obsadzania pozostałych wyższych stanowisk w służbie cywilnej również poprzez przeniesienie lub oddelegowanie. Mając w pamięci niechęć poprzednich rządów do konkursów przypuszczamy, że najczęściej stosowaną formą naboru na wyższe stanowiska będzie właśnie oddelegowanie lub przeniesienie.

Ważną zmianą jest propozycja zakazu obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej na drodze pełnienia obowiązków. Przez wiele lat był to „wytrych”, który pozwalał zatrudniać na stanowiskach kierowniczych w służbie cywilnej osoby, które nie przeszły procedury konkursowej. Zgodnie z projektem PO ma też zostać zlikwidowany Państwowy Zasób Kadrowy – to również krok w dobrym kierunku, ale ważne byłoby przeprowadzenie weryfikacji osób, które podczas istnienia PZK w łatwy sposób weszły do Zasobu.

W ostatnim czasie media poinformowały, że Platforma Obywatelska znalazła własny sposób na obejście konieczności zatrudnienia na wysokim stanowisku państwowym osób zarejestrowanych w Państwowym Zasobie Kadrowym (aby się w nim znaleźć trzeba

m.in. zdać egzamin) i zatrudniła 4 szefów departamentów w Kancelarii Premiera jako „kierujących” (Newsweek, 28 września 2008; Gazeta Wyborcza, 23 września 2008).

Podsumowując temat sposobów naboru na wolne stanowiska należy podkreślić, że nabór w drodze otwartego i jawnego konkursu zwiększa przejrzystość działań instytucji publicznych i zabezpiecza przed nepotyzmem, upolitycznieniem kadr i korupcją.

Jesteśmy zdania, że proponowane zmiany zatrzymują się w połowie drogi: nie wydaje się, jak już wspomniano, aby mogły doprowadzić do szybkiego zbudowania apolitycznej i niezależnej służby cywilnej.

#### *Nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa*

W czerwcu br. Sejm znowelizował ustawy o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa oraz ordynację wyborczą do rad gmin, powiatów i sejmików wojewódzkich.

Projekt, przygotowany przez Senat (w którym większość ma PO), wpłynął do Sejmu 7 marca 2008, III czytanie w Sejmie odbyło się 27 czerwca br., następnie ustawa trafiła do Senatu, 5 września br. Sejm rozpatrzył stanowisko Senatu, 10 września br. przekazano ustawę do podpisu Prezydentowi RP. 26 września 2008 r. ustawa została podpisana przez Prezydenta RP.

Przyjęte zmiany:

Osoby, które nie złożą oświadczenia majątkowego na czas (30 dni od złożenia ślubowania – radni, wójt, inni – 30 dni od powołania na stanowisko lub zatrudnienia, a wszyscy także każdego roku do 30 kwietnia), dostaną dodatkowy termin: przewodniczący rady (sejmiku), wojewoda albo wójt, starosta, marszałek w ciągu 14 dni od stwierdzenia, że termin nie został dotrzymany, będą wzywać zwlekającego do jego złożenia, dając mu na to 14 dni liczone od dnia skutecznego dostarczenia wezwania. Zastępcy wójta, członkom zarządu powiatu lub województwa, sekretarzowi, skarbnikowi, kierownikom jednostek samorządowych oraz zarządzającym samorządowymi spółek i urzędnikom wydającym decyzje administracyjne grozić będzie utrata wynagrodzenia, dopóki nie wywiążą się z tego obowiązku.

Radny, wójt, burmistrz czy prezydent miasta, który niełoży deklaracji w drugim terminie, straci mandat. Sekretarz i skarbnik mają być odwołani przez radę (uchwała w tej sprawie ma być podjęta najpóźniej po upływie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin złożenia), inni wyżsi urzędnicy również stracą posady. Radni oraz wójtowie, burmistrzowie i prezydenci, których mandat wygaśnie z powodu niezłożenia oświadczenia o majątku, będą mogli zaskarżyć do sądu administracyjnego zarówno stwierdzając wygaśnięcie uchwały rady, jak i wydane przez wojewodę – wskutek bezczynności rady – zarządzenie zastępcze. Na złożenie skargi przysługuje termin siedmiu dni, na jej rozpatrzenie przez sąd – 14, na złożenie kasacji do NSA – 14 dni. Mandat będzie wygaszał dopiero z dniem uprawomocnienia się wyroku sądu administracyjnego oddalającego skargę.



Zmiana w samorządowej ordynacji wyborczej przewiduje także, że w razie wygaśnięcia mandatu radnego z powodu braku oświadczenia majątkowego rada przed podjęciem uchwały powinna dać mu szansę na wyjaśnienia, wysłuchując go.

Wprowadzane zmiany to efekt wykonania wyroku TK K8/07. Dają one możliwość zwrócenia uwagi osobie, która nie złożyła w pierwszym terminie oświadczenia i wyznaczają dodatkowy termin na wywiązanie się z obowiązku. Dopiero w sytuacji zlekceważenia go przewidziano określoną karę. Jak zwykle ośmielamy się wyrazić wątpliwość, czy wprowadzane przez ustawę zapisy będą rzetelnie wykonywane.

Jednocześnie jednak poluzowano część przepisów antykorupcyjnych. I tak od przyszłej kadencji samorządowcy nie będą już musieli składać informacji o działalności gospodarczej swoich małżonków, ani też informować o kontraktach zawieranych pomiędzy małżonkami a samorządem oraz o zatrudnianiu małżonków w instytucjach samorządowych. Z sygnałów, które wpływają do programów interwencyjnych organizacji pozarządowych – np. Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka – wynika, że nierzadkie są wypadki, gdy po wyborze nowy radny przepisuje dotychczas prowadzoną działalność gospodarczą na żonę, która staje do przetargów gminnych i je wygrywa. Po nowelizacji nie będzie już dostępna informacja, czy małżonek osoby pełniącej funkcję w samorządzie prowadzi działalność gospodarczą. Można argumentować, że informacją publiczną pozostają w pewnym zakresie dane związane z kontraktami zawieranymi przez gminę oraz przetargami. Niemniej – uwzględniając praktykę udostępniania informacji publicznej – można się spodziewać, że nowelizacja ograniczy dostęp do wiedzy o ewentualnych nadużyciach ze strony samorządowców. Uprzedzając natomiast argumenty o konieczności ochrony prywatności należy przypomnieć, że sprawą w przeszłości zajmował się Trybunał Konstytucyjny. Chodzi o orzeczenie (K20/03), w którym TK uznał, że obowiązek ujawniania działalności gospodarczej przez rodzeństwo i innych krewnych jest zbyt daleko posuniętą ingerencją. Do grona osób, których prywatność kwestionowane przepisy naruszały, Trybunał nie zaliczył jednak małżonków.

### *Administracja samorządowa*

Rząd przygotował projekt nowej ustawy o pracownikach samorządowych i przekazał go do Sejmu 8 lipca 2008 roku. W dniu 4 września 2008 odbyło się pierwsze czytanie ustawy, po czym została ona przekazana do podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o pracownikach samorządowych, która ukonstytuowała się tego samego dnia. Prace podkomisji rozpoczęły się 7 października br. (druk sejmowy 752).

Celem wprowadzanych zmian – jak twierdzi projektodawca – jest systemowe rozdzielenie pozycji urzędników samorządowych zatrudnianych w drodze konkursu od pozostałych kadr, a w szczególności osób zatrudnianych na podstawie wyboru. Projektodawcy zależy na zharmonizowaniu rozwiązań z obszaru pracowników samorządowych z rozwiązaniami obowiązującymi w służbie cywilnej.

Ponieważ sejmowe prace nad projektem są w fazie wstępnej, nie będziemy odnosić się do całości proponowanych rozwiązań, a jedynie do propozycji zmian w zapisach, na których znaczenie zwracaliśmy szczególną uwagę.

- Podstawę zatrudnienia urzędników ma stanowić – jak dotychczas – otwarty i konkursowy nabór. Możliwe jednak będzie odstępianie od tej zasady w określonych przypadkach, na przykład przeniesienie na to stanowisko innego pracownika posiadającego wymagane kwalifikacje.
- Odejście od powoływania sekretarza przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta i zatrudnienie go na podstawie umowy o pracę.
- Zmiana zasad zatrudniania urzędników mianowanych. Z dniem 1 stycznia 2012 stosunek pracy osób zatrudnionych na podstawie mianowania przekształca się w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony. Nowelizacja ustawy o służbie cywilnej autorstwa PO, która obecnie znajduje się w Sejmie, nie znosi stosunku mianowania. Można zatem powiedzieć, że PO „wyprowadza” niektóre elementy służby cywilnej z administracji samorządowej.
- Projekt zakłada również rezygnację z wymogu dwuletniego stażu pracy w samorządzie, służbie cywilnej lub zagranicznej dla osób kandydujących na stanowiska kierownicze. Zgodnie z nowym przepisem wystarczy 3-letni staż pracy lub 3-letnie prowadzenie działalności gospodarczej.

Do istniejącego dotychczas zapisu dotyczącego zakazu wykonywania przez pracownika samorządowego zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami wykonywanymi w ramach obowiązków służbowych, wywołujących podejrzenie o stronnictwo lub interesowność i zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy projekt wprowadza konkretne sankcje. W przypadku stwierdzenia naruszenia któregokolwiek z zakazów niezwłocznie rozwiązuje się z pracownikiem – bez wypowiedzenia – stosunek pracy w trybie art. 52 § 2 i 3 KP lub odwołuje się go ze stanowiska.

Uwagi Koalicji do projektu:

Odejście od konkursowego naboru na stanowiska nawiązuje do zapisów wprowadzanych w nowelizacji ustawy o służbie cywilnej autorstwa PO, która obecnie znajduje się w Sejmie. PO w swym projekcie przywraca różne formy naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej: zamiast konkursu otwarty i konkurencyjny nabór oraz przeniesienie i oddelegowanie. W omawianym projekcie ustawy o pracownikach samorządowych pojawia się możliwość przeniesienia innego pracownika posiadającego wymagane na to stanowisko kwalifikacje. Można powiedzieć, że wprowadzane są – zgodnie z założeniem ustawodawcy – ujednoczone kryteria naboru w służbie cywilnej i w administracji samorządowej. Jednak odejście od procedury konkursowej należy uznać za korupcjogenne: jakie obiektywne kryteria pozwolą stwierdzić, że przenoszony pracownik ma kwalifikacje wymagane na dane stanowisko? Tylko forma otwartego i jawnego naboru zwiększa przejrzystość działań instytucji publicznych, a więc zabezpiecza je przed nepotyzmem, upolitycznieniem kadr i korupcją.

Ekspert Programu Przeciw Korupcji, Andrzej Szeniawski ocenia proponowane zmiany w następujący sposób:

- Powołanie jako podstawa do nawiązania stosunku pracy dla sekretarzy nie była problemem kluczowym. Problemem było i niestety pozostało ulokowanie sekretarza w urzędzie. W pierwszej ustawie o samorządzie terytorialnym z 1990 roku tryb powołania był wyraźnie związany z zamiarem powierzenia sekretarzowi roli osoby zapewniającej zgodne z prawem funkcjonowanie urzędu. Stąd wyłączenie możliwości odwołania go przez wójta, burmistrza czy prezydenta i oddanie tej kompetencji radzie. Niestety zamierzenie nigdy nie było zrealizowane konsekwentnie, a w wyniku kolejnych zmian prawa samorządowego pozycja sekretarza stawała się coraz bardziej nieoczywista. W tym kontekście wydaje się, że zmiany w zakresie sposobu zatrudniania sekretarzy idą w kierunku "unormalnienia" tej procedury. Odrębną kwestią jest jednak sprawa roli sekretarza w urzędzie – tu niewiele się zmieniło. Ogólna delegacja dla kierownika urzędu do powierzania sekretarzowi części swoich uprawnień została doprecyzowana, ale stwierdzenie "może" i "w szczególności" powodują, że w wypadku zmian politycznych i chęci odsunięcia sekretarza od realizowanych przez niego zadań w dalszym ciągu możliwe jest odstawienie go "na boczny tor". Taka sytuacja miała miejsce w wielu urzędach także podczas obowiązywania dotychczasowych przepisów. Wprawdzie trudniej będzie sekretarza zwolnić z pracy, ale w dalszym ciągu istnieje pokusa rozmontowania przez nowego kierownika systemu pracy urzędu i przejścia na "sterowanie ręczne".
- Jeśli rzeczywiście intencją ustawodawcy jest ustabilizowanie i profesjonalizacja pracy urzędu, a nie ma zgody na ustawowe umocowanie sekretarza jako dyrektora generalnego, to warto pomyśleć przynajmniej o takim sformułowaniu jak np. w ustawie prawo geodezyjne i kartograficzne (... starosta wykonujący zadania przy pomocy geodety powiatowego wchodzącego w skład starostwa powiatowego...). To określiłoby precyzyjnie rolę sekretarza i sposób prowadzenia wybranych spraw przez kierownika urzędu. Z takiego zapisu łatwiej byłoby przejść także do kryteriów oceny okresowej sekretarza i utrudnić takie dobieranie kryteriów oceny, które wesprą wykonanie "politycznego wyroku".
- Regulacje dotyczące mianowania w dotychczasowym kształcie były chaotyczną i niekonsekwentną próbą ochrony wybranych pracowników samorządowych. Rozwiązanie to dotyczyło tylko urzędów gmin, a związane z nim mechanizmy (np. komisje dyscyplinarne) były od dawna nieżyciowe. Co do zasady wydaje się, że rozwiązania dotyczące ochrony w służbie cywilnej i w urzędach samorządowych powinny być takie same, bo i katalog zadań jest bardzo zbliżony, a w niektórych przypadkach identyczny (także wykonywanie przez urzędy samorządowe zadań z zakresu administracji rządowej). W aktualnej sytuacji od dotychczasowego niekonsekwentnego rozwiązania z mianowaniem lepsza jest nowa propozycja, choć pewnie starannie przemyślane zrównanie "służby samorządowej" z cywilną byłoby jeszcze lepsze.

- Dopuszczenie do obejmowania stanowisk osób ze stażem poza urzędem jest rozwiązaniem dobrym. Warto przyjąć rozwiązania ułatwiające podejmowanie zatrudnienia w administracji publicznej przez osoby z sektora prywatnego. Tylko w ten sposób uruchomiony zostanie mechanizm transferu wiedzy i umiejętności z sektora prywatnego do publicznego, pomagający dostosowywać ten ostatni do dynamicznie zmieniającego się świata. Odrębnym problemem jest kwestia oceny, czy obowiązek odbycia egzaminu po okresie służby przygotowawczej dla tej kategorii osób nie powinien być bardziej doprecyzowany. Warto byłoby w tym miejscu pomyśleć np. o minimalnym okresie służby (ustawa dotychczas tego nie określa) czy o obowiązku egzaminowania kandydata bez stażu "urzędowego" np. z Kodeksu postępowania administracyjnego czy innych elementów "biblii urzędniczej". Na pewno elementem takiego przygotowania musiałyby być także kwestie etyki i zasad obowiązujących w urzędzie. Zapisanie takich wymogów w ustawie – nawet ogólnie – ograniczyłoby pokusy zatrudnień z klucza politycznego czy omijania wymogu służby przygotowawczej i egzaminu poprzez ustalanie symbolicznych okresów służby przygotowawczej i minimalnych wymogów na egzaminie. W dotychczasowym projekcie jest to całkowicie dopuszczalne.
- Zapisy wprowadzające sankcje w paragrafie dotyczącym „zakazu wykonywania przez pracownika samorządowego zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami wykonywanymi w ramach obowiązków służbowych, wywołujących podejrzenie o stronniczość lub interesowność i zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy” są bardzo kategoryczne. W praktyce mogą one doprowadzić do sytuacji, w której jakiś pracownik rzeczywiście "wykonywał zajęcie związane z zajęciami, które wykonuje w ramach obowiązków służbowych, wywołujące uzasadnione podejrzenie o stronniczość" lecz faktycznie nie był stronniczy. Wtedy kierownik urzędu stanie przed bardzo trudnym wyborem – czy "głupotę" lub brak wyobraźni urzędnika karać "wilczym biletem". Nie ma tu dobrego rozwiązania. Wydaje się, że np. danie kierownikowi przy pierwszym takim przypadku możliwości zastosowania dolegliwej kary (upomnienie czy nagana), ale bez konieczności zwolnienia, otworzyłoby szanse na bolesny ale skuteczny proces edukacyjny. Do pracy w urzędach przychodzą osoby młode, bez stażu pracy, z różnych środowisk i w konsekwencji często bez niezbędnej umiejętności oceny swojego postępowania pod kątem tego, jak jest lub może być ono widziane i interpretowane przez inne osoby. Możliwość zastosowania kary mniejszej za pierwsze zdarzenie i obowiązek zwolnienia w wypadku recydywy byłyby rozwiązaniem efektywniejszym. Warto wspomnieć, że przypomina to rozwiązanie przyjęte wcześniej do sytuacji niezłożenia w terminie oświadczenia majątkowego, które bez analizy przyczyn miało skutkować ustaniem stosunku pracy. Trybunał Konstytucyjny stwierdził nieprzystawalność sankcji do przewinienia, a niedawno ustawowo wprowadzono racjonalne rozwiązanie, dające możliwość zwrócenia uwagi i wyznaczenia dodatkowego terminu na złożenie oświadczenia.

Klub Parlamentarny PO złożył projekt zmian w Konstytucji RP dotyczący zakazu kandydowania do parlamentu osób karanych. Projekt wpłynął do Sejmu 27 lutego 2008, I czytanie odbyło się 8 maja 2008, następnie został skierowany do Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia poselskich projektów w ustawie o zmianie Konstytucji RP. We wrześniu 2008 roku rozpoczęły się prace w Podkomisji (druk sejmowy 432).

w Art. 99 Konstytucji dodany zostaje art. 1, ustęp 3. Posłem i senatorem nie może być osoba:

1. karana za przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego
2. wobec której wydano prawomocny wyrok warunkowo umarzający postępowanie karne w sprawie popełnienia przestępstwa umyślnego ściganego z oskarżenia publicznego.

Art. 2: ustawa wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.

Zgodnie z literą ust. 1. projektu kandydować nie mogłaby osoba, która została nieprawomocnie skazana, a to byłoby sprzeczne z zasadą domniemania niewinności obowiązującą do chwili uprawomocnienia się wyroku. Nie powinny być również wyłączone z prawa do kandydowania osoby, które zostały skazane za przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego, jeżeli czyn związany był ze sprawowaniem mandatu posła lub senatora. Chodzi o skazanie z art. 226 Kodeksu karnego (znieśławienie lub znieważenie). Problematiczne jest również skazanie za czyny związane z działalnością związkową.

W art. 2 zaproponowano zapis, zgodnie z którym ustawa wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia. Z punktu widzenia standardów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (art. 3 Protokołu nr 1) wykluczone jest wprowadzanie zmian warunków sprawowania mandatu poselskiego czy senatorskiego w trakcie kadencji (zob. np. *Lykourazos przeciwko Grecji*, Europejski Trybunał Praw Człowieka, orzeczenie z 15 czerwca 2006 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 33554/03).

Poprawne sformułowanie tego przepisu powinno brzmieć:

*„3. Posłem i senatorem nie może być osoba:*

*1. skazana prawomocnie za przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego. Nie dotyczy to przestępstw związanych ze sprawowaniem mandatu posła [senatora].*

*4. Kandydatem na posła [senatora] nie może być osoba:*

*1. którą Trybunał Stanu pozbawił mandatu poselskiego, a od orzeczenia nie upłynęło więcej niż 5 lat.”*

## **9. Wprowadzenie w spółkach Skarbu Państwa przejrzystych zasad nadzoru właścicielskiego i otwartego trybu powoływania członków zarządu i rad nadzorczych:**

- wprowadzenie naboru na zasadzie jawnego konkursu z określonymi zasadami (poprzez ogłoszenie naboru na listę kandydatów do RN),

- **przestrzeganie, oprócz kryteriów merytorycznych, także warunków etycznych, takich jak brak konfliktu interesów, fachowość, apolityczność i niekaralność.**

Tuż po wyborach minister skarbu państwa Aleksander Grad zapewniał, że ważne będzie dla niego wdrożenie jednakowych zasad obsadzania rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa. Procedury miały być jawne, decyzji nie powinno się podejmować w zaciszu gabinetów; jawność miała zapewnić publikacja w internecie ogłoszeń o naborze oraz tzw. short listy kandydatów. W grudniu 2007 opublikowano pierwsze zarządzenie Ministra Skarbu Państwa w sprawie zasad i trybu doboru kandydatów do RN, a w maju br. kolejne (Zarządzenie nr 45 Ministra Skarbu Państwa z 6 grudnia 2007, Zarządzenie nr 12 Ministra Skarbu Państwa z 6 maja 2008). Na stronie Ministerstwa Skarbu Państwa zostały umieszczone najważniejsze informacje dotyczące spółek Skarbu Państwa oraz naboru kandydatów do Rad Nadzorczych: zasady nadzoru właścicielskiego, ogłoszenia o naborze, wyniki postępowania kwalifikacyjnego, zarządzenie w sprawie zasad doboru kandydatów, rejestracja w bazie danych.

Należy jednak stwierdzić, że zarządzenie ministra nie ma jasnego charakteru i nie wpływa na stworzenie otwartego, transparentnego procesu powoływania członków rad nadzorczych.

Nabór ogłaszany jest na stronie internetowej Ministerstwa Skarbu. Kandydat nadsyła zgłoszenie w terminie 7 dni kalendarzowych od dnia następnego po ogłoszeniu naboru – termin ten wydaje się nam być bardzo krótki. Następnie zwoływana jest 3-osobowa komisja, której celem jest wyłonienie listy kandydatów. Komisja wybiera liczbę kandydatów większą niż dwukrotność wolnych miejsc w RN. Lista kandydatów jest ogłaszana na stronie internetowej Ministerstwa Skarbu Państwa.

Naszym zdaniem komisja kwalifikacyjna nie jest komisją konkursową, a prowadzi tylko do wyłonienia listy kandydatów, z której arbitralnego wyboru dokonuje Sekretarz lub Podsekretarz Stanu, rekomendując Ministrowi Skarbu Państwa jednego kandydata do RN. Minister Skarbu Państwa wskazuje kandydata, który zostanie powołany do RN.

Dodatkowo rozporządzenie wprowadza wyjątki w opisanym powyżej trybie doboru: Minister może wskazać do RN osobę, która nie uczestniczyła w postępowaniu kwalifikacyjnym, w sytuacji gdy:

- brak było odpowiedzi na zgłoszenie;
- żadna ze wskazanych kandydatur nie odpowiada wymaganiom Ministra Skarbu Państwa;
- do RN wskazywana jest osoba pozostająca w stosunku pracy z Ministerstwem Skarbu Państwa lub innym urzędem obsługującym ministra lub KPRM lub wchodząca w skład Państwowego Zasobu Kadrowego. Procedurze nie podlega też osoba sprawująca funkcję członka RN tego samego podmiotu, która przeszła już postępowanie kwalifikacyjne.

Naszym zdaniem przyjęta procedura wprowadziła furtkę, dzięki której niewielki procent kandydatów trafia do Rad Nadzorczych w drodze postępowania kwalifikacyjnego.

Podobnie jak wcześniej, po wyborach parlamentarnych 2007 odwołani zostali decyzją ministra szefowie największych spółek takich jak np. PZU, KGHM, PKN Orlen, Polkomtel, PKO BP, Nafta Polska.

Warto też tu wspomnieć o odwołaniu (niedługo po wyborach) wszystkich dyrektorów wojewódzkich ZUS, mimo że zostali wybrani w konkursach. Na ich miejsce powołano osoby powiązane z PO i PSL.

W PKN Orlen doszło do drugiej w tym roku zmiany prezesa. Powołany w wyniku konkursu Wojciech Heydel podał się do dymisji. Heydel startował do konkursu jako osoba, która od lat była związana z Orlenem. Na jego miejsce – bez przeprowadzania procedury konkursowej – Rada Nadzorcza powołała dotychczasowego wiceprezesa Jacka Krawca, który wcześniej nie pracował w branży naftowej: był prezesem Impexmetal, spółki handlującej metalami kolorowymi, prezesem Elektrimu i współautorem programu gospodarczego PO.

Media poinformowały, że do dymisji doszło w następstwie przebudowy rady nadzorczej (już po powołaniu nowej Rady) m.in. powołania Krawca jako wiceprezesa z szerokimi kompetencjami. Prezes i wiceprezes mieli zupełnie inne wizje przyszłości spółki. W związku z faktem, że Rada Nadzorcza PKN Orlen podejmuje decyzje kolegialnie, prezes Heydel nie był w stanie forsować swoich koncepcji.

Wojewoda mazowiecki obiecał odpartyjnienie podległych mu przedsiębiorstw obsadzonych głównie przez PiS z klucza partyjnego i ogłosił publiczne konkursy na członków rad nadzorczych w 12 spółkach. Wśród 30 wybranych połowę stanowili działacze PO i PSL (Gazeta Wyborcza, 20 marca 2008).

Media donosiły o wielu przypadkach zatrudniania członków PO i ich rodzin w spółkach zależnych od skarbu państwa, oto kilka przykładów:

- członek PO został bez konkursu wiceprezesem Jeleniogórskich Elektrowni Wodnych;
- wiceprzewodniczący RM we Wrocławiu został wiceprezesem i dyrektorem ds. ekonomiczno-finansowych spółki EnergiaPro należącej do holdingu Tauron, wygrał konkurs nie mając doświadczenia;
- żona wicemarszałka województwa dolnośląskiego (PO), choć nie ma należytych uprawnień, została w lipcu członkiem rady nadzorczej zależnej od KGHM spółki Mercus-Serwis. Z możliwości pracy w spółkach zależnych od kombinatu korzystają członkowie rodzin i innych polityków Platformy Obywatelskiej. Nie ma jednak informacji o ukończeniu przez nich kursu dla członków rad nadzorczych. Przedstawiciel KGHM twierdził, że w tym wypadku kurs nie był wymagany, ponieważ KGHM nie jest spółką Skarbu Państwa, a jedynie spółką z jego udziałem. Inna osoba związana z PO bez konkursu awansowała na dyrektora generalnego do departamentu inwestycji rozwoju w biurze zarządu kombinatu. Równocześnie zasiada w 3 radach nadzorczych spółek zależnych od PM.

Dolnośląska Platforma Obywatelska podczas spotkania zarządu (13 września 2008) potępiła przypadki zatrudniania w spółkach zależnych od KGHM członków rodzin partyjnych działaczy i wprowadziła zasadę, że posady w nich można otrzymać tylko wygrywając konkursy. Należy jednak zadać pytanie, czy zasada ta będzie rzeczywiście respektowana przez polityków?

## **10. Zmiany dotyczące funkcjonowania CBA:**

- **podporządkowanie CBA Sejmowi**
- **utworzenie pionu prokuratorskiego w CBA**
- **nadanie uprawnień w zakresie inicjatywy ustawodawczej.**

W trakcie kampanii wyborczej 2007 roku Platforma Obywatelska ostro krytykowało sposób funkcjonowania i działania CBA: zarządzanie, podporządkowanie polityczne i szerokie uprawnienia. Biuro może prowadzić niejawną kontrolę operacyjną, może też posługiwać się prowokacją policyjną.

Po wyborach PO wysyłała sprzeczne sygnały, dotyczące oceny działań poprzedniego rządu w tej sferze. Minister Pitera przygotowała dokument podsumowujący działania CBA za rządu koalicji PiS/LPR/Samoobrona, nie został on jednak upubliczniony. Wcześniej wysuwano liczne zarzuty co do postępowania Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Mariusza Kamińskiego, jednak nie doszło do żadnego rozliczenia.

Ostatnio media poinformowały, że raport został przekazany siedmiu posłom z Sejmowej Komisji ds. Służb Specjalnych – jego udostępnienia domagał się przewodniczący Komisji, Jarosław Zieliński z PiS (Rzeczpospolita, 20-21 września 2008).

Warto jednak wskazać na fakt, że Klub Platformy Obywatelskiej przygotował projekt ustawy o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych, który wpłynął do Sejmu 8 lutego 2008 roku. I czytanie odbyło się 27 maja br., po czym projekt został skierowany do podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia poselskiego projektu ustawy o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych (druk sejmowy nr 353).

Projektodawca w uzasadnieniu wskazuje na fakt, iż pomimo, że obecnie do prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych uprawnione są: Centralne Biuro Antykorupcyjne, Policja, Straż Graniczna, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Żandarmeria Wojskowa i wywiad skarbowy, to jednak żadna z istniejących regulacji nie obejmuje całościowo problematyki czynności operacyjno-rozpoznawczych, a w szczególności ich rodzaju, sposobu i trybu prowadzenia. Dlatego uznaje za konieczne przeprowadzenie zmian ustawowych mających na celu uporządkowanie materii dotyczącej czynności operacyjno-rozpoznawczych.

Krajowa Rada Sądownicza krytycznie oceniła projekt w opinii z dnia 13 marca 2008:



*(...)Projekt ma na celu ujednoczenie procedury związanej z prowadzeniem czynności operacyjno-rozpoznawczych przez uprawnione do tego służby (...) W ocenie KRS dotychczasowe rozwiązania legislacyjne normujące uprawnienia poszczególnych służb w zakresie stosowania czynności operacyjno-rozpoznawczych, umiejscowione w ustawach dotyczących poszczególnych służb funkcjonują poprawnie. (...) Mając na uwadze proponowane w projekcie rozwiązania należy stwierdzić, że postulowana przez jego autorów unifikacja ww. problematyki w jednym akcie prawnym została ograniczona do wybiórczego uchylecia przepisów normujących te kwestie w dotychczasowych ustawach i umieszczenia ich kompilacji w przedmiotowym projekcie. Zdaniem KRS opiniowany projekt jest wyrazem niepotrzebnej legislacji. Rada dostrzega potrzebę wzmocnienia właściwych organów dodatkowymi instrumentami prawnymi, nie widzi natomiast potrzeby przeniesienia istniejących przepisów do nowego aktu prawnego.*

## **Stan realizacji obietnic wyborczych złożonych przez Polskie Stronnictwo Ludowe w kampanii wyborczej do parlamentu 2007 roku.**

W trakcie kampanii wyborczej do Sejmu i Senatu w roku 2007 Polskie Stronnictwo Ludowe zgłosiło na prośbę Antykorupcyjnej Koalicji Organizacji Pozarządowych następujące obietnice:

### **1. Konieczność wniesienia pod obrady Sejmu projektu ustawy o powołaniu Krajowej Rady Legislacyjnej oraz wprowadzenie w urzędach administracji publicznej (rządowej i samorządowej) zintegrowanego systemu zarządzania jakością (system TQM).**

W ciągu minionego roku, a więc w czasie kiedy PSL wspólnie z Platformą Obywatelską tworzą koalicję parlamentarno-rządową, Stronnictwo nie podjęło formalnie żadnego z wymienionych działań – zarówno indywidualnie, jak i w ramach inicjatywy rządowej. Warto jednak zauważyć, że rząd planuje zmiany w ustawach: o Radzie Ministrów, o działach administracji rządowej oraz o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa. Zgodnie z projektem od 1 stycznia 2009 r. tworzenie projektów ustaw ma być powierzone Rządowemu Centrum Legislacji.

### **2. Potrzeba naprawy obowiązującego prawa, w szczególności poprzez systematyczne usuwanie zeń tych przepisów, które mogą prowadzić do powstawania sytuacji korupcyjnych.**

Nie udało się ustalić, czy Polskie Stronnictwo Ludowe podjęło samodzielnie takie kroki, natomiast przykłady takich propozycji można znaleźć w projektach aktów prawnych przygotowanych w ramach koalicji. W maju br. rząd przedłożył projekt ustawy o zmianie

ustawy o służbie cywilnej. Projekt zakłada m.in. zniesienie Państwowego Zasobu Kadrowego. Z doniesień prasowych wynikało, że PSL chciałby, aby na stałe w poczet służby cywilnej zaliczeni zostali m.in. wicewojewodowie. Nie znalazło to jednak odbicia w treści projektu, a posłowie PSL poparli przekazanie projektu pod obrady komisji sejmowych.

Rząd przygotował też projekt ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw z dnia 9 czerwca 2008, który zakłada rozdzielenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. Projekt po I czytaniu w dniu 27 czerwca br. został skierowany do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka.

Rząd PO-PSL zaraz po wyborach stworzył urząd Pełnomocnika ds. Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych i powołał Julię Piterę na stanowisko Pełnomocnika w randze Sekretarza Stanu.

(Projekty i inne wymienione działania są szczegółowo opisane w części dotyczącej Platformy Obywatelskiej).

### **3. Reforma Centralnego Biura Antykorupcyjnego:**

- **Dokonanie przeglądu uprawnień CBA i wyeliminowanie tych, które zbyt głęboko ingerują w sferę prywatności i wolności obywatelskich.**
- **Kierujący CBA powinien być powoływany przez Sejm większością 3/5 za zgodą Senatu.**
- **Przy CBA powinno działać Kolegium CBA. PSL zgłosi projekt zmian w ustawie o CBA.**

Do tej pory nie stwierdziliśmy, aby politycy PSL podjęli jakiegokolwiek działania w wymienionych wyżej kwestiach.

### **4. Ponowne przedłożenie projektu zmian ordynacji wyborczych tak, aby do parlamentu nie mogły kandydować osoby skazane wyrokami sądowymi.**

Z informacji ujawnionych na stronach internetowych Sejmu wynika, że PSL nie przedłożyło projektu zmian ordynacji wyborczych.

# OPOZYCJA

Przekazując nasze podsumowanie dotyczące partii opozycyjnych chcemy zwrócić uwagę na bardzo ważny fakt, jakim są ograniczone możliwości opozycji w realizacji obietnic wyborczych.

## ***Stan realizacji obietnic wyborczych złożonych przez Prawo i Sprawiedliwość w kampanii wyborczej do parlamentu w 2007 roku.***

W trakcie kampanii wyborczej do Sejmu i Senatu w roku 2007 Prawo i Sprawiedliwość zgłosiło na prośbę Antykorupcyjnej Koalicji Organizacji Pozarządowych następujące obietnice:

### **I. Działania legislacyjne**

#### **1. Złożenie projektu nowelizacji ustawy o ograniczeniach związanych z pełnieniem funkcji publicznych**

Obietnica została zrealizowana.

7 marca 2008 r. Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość wniósł projekt ustawy o ograniczeniach związanych z pełnieniem funkcji publicznych. Projektu nie ma jednak na sejmowej liście projektów, które zostaną poddane pod obrady Sejmu. Klub PiS zamieszcza na swojej stronie internetowej jedynie opis projektu, bez przytoczenia jego pełnej treści.

Odnosząc się do propozycji zawartych w poprzednim projekcie należy zaznaczyć, że sama idea kontroli majątkowej osób pełniących funkcje publiczne nie budzi zastrzeżeń we współczesnych państwach demokratycznych<sup>1</sup>. Jednakże jej konkretyzacja w omawianym projekcie ustawy pozostawia wiele do życzenia, zwłaszcza w zakresie poszanowania wolności i praw jednostki.

Rozwiązania najbardziej kontrowersyjne:

- Projekt zmierza do naruszenia konstytucyjnie chronionego prawa do prywatności. Stanowi, że oświadczenie majątkowe osoby pełniącej funkcję publiczną winno zawierać także informacje o majątku osobistym małżonka. Uzyskane w ten sposób dane podlegać mają następnie upublicznieniu. Takie rozwiązanie nie musi naruszać prawa do prywatności osoby pełniącej funkcję publiczną, ale z pewnością nie respektuje tego prawa przynależnego jej małżonkowi. Jest nadmiernym (nieproporcjonalnym) wkroczeniem w sferę prywatności osoby prywatnej, jaką z reguły jest małżonek osoby zobligowanej do składania oświadczenia. Przeto nie znajduje oparcia w treści

---

<sup>1</sup> Decyzja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 25 października 2005 r. w sprawie *Wypych przeciwko Polsce*, skarga nr 2428/05.

art. 61 Konstytucji RP, w którym jest mowa o prawie dostępu do informacji na temat działalności osoby pełniącej funkcję publiczną<sup>2</sup>.

- Niedopuszczalne rozwiązania zawierają również przepisy projektu wprowadzające odpowiedzialność karną wobec osób, które będąc obowiązany do złożenia oświadczenia o działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonka lub oświadczenia majątkowego, nie składają go w terminie. Dotychczasowe przepisy nie przewidywały za te zachowania sankcji karnej, a jedynie odpowiedzialność służbową. Trafny jest pogląd, że przewidziana w projekcie sankcja (kara pozbawienia wolności od 1 miesiąca do lat 3) jest zupełnie nieadekwatna do stopnia naganności opisanych czynów. Zwłaszcza że równocześnie niezłożenie w terminie oświadczeń stanowi podstawę odwołania ze stanowiska lub rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia z winy pracownika<sup>3</sup>.
- Ponadto, jak ujęto to w opinii Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. St. Batorego, „przedłużenie czasu trwania ograniczeń dotyczących podejmowania zatrudnienia po ustaniu funkcji publicznej z 1 roku w aktualnym stanie prawnym do 3 lat jest ograniczeniem zbyt daleko idącym nawet przy uwzględnieniu polskich realiów. W krajach, które stosują podobny zakaz, najczęstszą praktyką jest ograniczenie go do 1 roku. Sądzymy, że jeśli projektodawcy dostrzegają potrzebę wydłużenia czasu obowiązywania ograniczeń, wystarczający będzie okres 2 lat”<sup>4</sup>.

Ostatecznie, nie bez znaczenia jest czynnik prakseologiczny, czyli możliwość pełnej realizacji i skuteczność proponowanej regulacji<sup>5</sup>. Jej rozmach i skala założonych działań, a szczególnie liczba osób poddanych lustracji majątkowej wymaga także zmian organizacyjnych w aparacie administracyjnym. Projekt milczy zaś o wzmocnieniu struktur odpowiedzialnych za „prześwietlenie” stanu majątkowego osób pełniących funkcje publiczne.

## **2. Zmiana Konstytucji RP pozbawiająca osoby skazane za przestępstwa umyślne biernego prawa wyborczego do Parlamentu.**

Obietnica nie została zrealizowana (do października Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość nie zgłosił żadnego projektu ustawy, który dotyczyłby owego postulatu).

Klub Parlamentarny PO złożył propozycję zmian w Konstytucji RP dotyczącą zakazu kandydowania do Parlamentu osób karanych (patrz: Przewodnik, obietnice PO pkt. 8.3). Posłowie PiS pracujący w podkomisji skrytykowali propozycję PO. Zaproponowali, aby projekt wrócił do Klubu PO i został dopracowany.

<sup>2</sup> M. Jabłoński, *Ekspertyza nt. konstytucyjności projektu ustawy o ograniczeniach związanych z pełnieniem funkcji publicznych*, Druk sejmowy nr 1569, 8.06.2007.

<sup>3</sup> W. Wróbel, *Opinia w sprawie projektu ustawy o ograniczeniach związanych z pełnieniem funkcji publicznych w aspekcie prawnokarnym*, 20.05.2007, s. 4.

<sup>4</sup> *Uwagi dotyczące projektu Ustawy o zmianie ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz niektórych innych ustaw w wersji z dnia 27.10.2006 r.* (oprac. A. Wojciechowska-Nowak), [w:] *Program Przeciw Korupcji Fundacji imienia Stefana Batorego*, Warszawa 2006, s. 3.

<sup>5</sup> Zwraca na to uwagę między innymi J. Jagielski, *Opinia prawna dot. projektu ustawy o ograniczeniach związanych z pełnieniem funkcji publicznych*, Druk sejmowy nr 1569, 11.06.2007, s. 10.

### **3. Wprowadzenie do Kodeksu karnego pojęcia przestępstwa "wielkiej korupcji".**

Brak informacji o podjęciu przez PiS działań w tej sprawie. Do października 2008 roku nie został złożony żaden projekt ustawy odnoszący się do tej kwestii.

## **II. Centralne Biuro Antykorupcyjne**

Wobec braku aktywności koalicji rządzącej Prawo i Sprawiedliwość nie musiało podejmować działań w tym zakresie. Obietnice realizują się „samoistnie”.

### **1. Pozostawienie bez zmian ustawy o CBA, jak również utrzymanie obecnego kierownictwa tej instytucji.**

Obietnica została spełniona, jednak należy zaznaczyć, że przedstawiciele partii Prawo i Sprawiedliwość nie musieli podejmować w tym celu żadnych starań, ponieważ rząd Donalda Tuska do tej pory nie rozpatrywał nowelizacji ustawy o CBA, umożliwiającej np. zmianę kierownictwa instytucji, a szef CBA powoływany jest na czteroletnią kadencję. Kadencja obecnego szefa CBA Mariusza Kamińskiego upływa 4 sierpnia 2010 roku.

### **2. Dopuszczenie CBA i wzmocnienie kadrowe.**

Do października 2008 roku Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość nie zgłosił żadnego projektu ustawy, który dotyczyłby tego postulatu.

Najbardziej aktualny raport z działalności CBA to opublikowana 2 kwietnia 2008 roku na oficjalnej stronie CBA „Informacja o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego w 2007 roku”.<sup>6</sup> (<http://www.cba.gov.pl/portal.phpserwis=pl&dzial=20&id=140&search=5>).

Zgodnie z raportem, w 2007 roku stan osobowy CBA zwiększył się trzykrotnie w stosunku do roku 2006. Do służby przyjęto 398 funkcjonariuszy i 29 pracowników. 31 grudnia 2007 r. służbę pełniło 568 funkcjonariuszy, zatrudnionych było 39 pracowników cywilnych. Należy jednak zauważyć, że w okresie od wyborów 21 października 2007 roku do grudnia 2007 roku liczba zatrudnionych funkcjonariuszy wzrosła jedynie o 24 osoby (z 546 do 568), w tym samym okresie został zatrudniony jeden nowy pracownik.

### **3. Utworzenie delegatur terenowych CBA**

Zgodnie z najbardziej aktualnym raportem o działalności CBA opublikowanym na oficjalnej stronie CBA „Informacja o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego w 2007 roku”<sup>7</sup> utworzona została terenowa sieć antykorupcyjna. W wymiarze organizacyjnym sieć ta ma postać Zarządu Operacji Regionalnych. Zarząd powstał na mocy zarządzenia Nr 32 Prezesa Rady Ministrów z 29 marca 2007 r. w sprawie nadania statutu Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu. W skład Zarządu wchodzi m.in. delegatury ZOR CBA jako terenowe komórki organizacyjne Zarządu.

<sup>6</sup> Informacja o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego w 2007 roku, <http://www.cba.gov.pl/portal.phpserwis=pl&dzial=20&id=140&search=5>.

<sup>7</sup> Tamże.

Właściwość terytorialna delegatur odpowiada właściwości terytorialnej dziesięciu Prokuratur Apelacyjnych (z wyjątkiem Prokuratury Apelacyjnej w Warszawie). W związku z tym komórkami terenowymi ZOR są: ZOR CBA Białystok, ZOR CBA Gdańsk, ZOR CBA Katowice, ZOR CBA Kraków, ZOR CBA Lublin, OR CBA Łódź, ZOR CBA Poznań, ZOR CBA Rzeszów, ZOR CBA Szczecin, ZOR CBA Wrocław.”<sup>8</sup>

W raporcie pojawia się jednak informacja, iż proces budowy delegatur terenowych wciąż trwa, a niektóre z nich mają siedziby tymczasowe. Wciąż także zgodnie z raportem prowadzona jest rekrutacja funkcjonariuszy do służby w delegaturach.

### **III. Policja**

#### **1. Utworzenie komórek antykorupcyjnych w powiatowych komendach policji.**

Spełnienie tej obietnicy nie leży w kompetencji PiS – partii opozycyjnej

### **IV. Administracja publiczna**

#### **1. Wprowadzenie w życie zasady „jednego okienka” w administracji rządowej.**

Dnia 22 listopada 2007 roku Klub Parlamentarny PiS złożył w Sejmie projekt ustawy „O zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz zmianie innych ustaw”. Posłem wnioskodawcą był Maks Kraczkowski. Projekt został odrzucony w I czytaniu w dniu 27 marca 2008 roku.

Projekt odrzuconej ustawy<sup>9</sup> zawierał m.in. szereg przepisów mających ułatwić przedsiębiorcom zakładanie i prowadzenie firm. Najważniejsze zmiany dotyczyły rejestracji działalności gospodarczej, którą można załatwić zgodnie z zasadą tzw. „jednego okienka”. Miejscem rejestracji działalności miał być urząd skarbowy, w którym oprócz rejestracji działalności gospodarczej możliwe byłoby również złożenie wniosku o rejestrację w ZUS. Ustawa przewidywała, że złożenie wniosku byłoby możliwe zarówno w sposób tradycyjny jak i elektroniczny. Jedną z ważniejszych zmian było również skrócenie czasu rozpatrywania wniosków do 3 lub 5 dni. Projekt ustawy zakładał również, że zarejestrowanie działalności miało być bezpłatne.

Należy jednak zaznaczyć, że podobny projekt, znany jako tzw. *pakiet Szejnfelda*, realizuje PO (min. zgodnie z nim zasada „jednego okienka” ma zacząć funkcjonować w kwietniu 2009 r.). Posłowie PiS głosowali za tym projektem.

#### **2. Wprowadzenie modelu administracji elektronicznej do obsługi obywateli.**

Spełnienie tej obietnicy nie leży w kompetencji PiS – partii opozycyjnej.

---

<sup>8</sup> Tamże.

<sup>9</sup> Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie innych ustaw, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/BAA31507490A1CF4C12573FC003F9324/\\$file/251.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/BAA31507490A1CF4C12573FC003F9324/$file/251.pdf)

### **3. Zagwarantowania realizacji prawa do szybkiej i pełnej informacji o działalności organów administracji.**

Spełnienie tej obietnicy nie leży w kompetencji PiS – partii opozycyjnej.

### **4. Wprowadzenie systemu zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach.**

Spełnienie tej obietnicy nie leży w kompetencji PiS – partii opozycyjnej.

### **5. Powołanie na poziomie województw regionalnych centrów doskonalenia administracji publicznej**

(centra mają się zajmować naborem urzędników, doradztwem personalnym i organizacją szkoleń, świadcząc usługi na rzecz innych organów administracji w województwie).

Spełnienie tej obietnicy nie leży w kompetencji PiS – partii opozycyjnej.

### **6. Wprowadzenie systemu oceny pracy urzędników przez obywateli.**

Spełnienie tej obietnicy nie leży w kompetencji PiS – partii opozycyjnej.

### **7. Przyjęcie przez każdy urząd kodeksu etyki.**

Spełnienie tej obietnicy nie leży w kompetencji PiS – partii opozycyjnej.

### **8. Rozwijanie infrastruktury informatycznej administracji i dążenie do wprowadzenia nowoczesnych, zintegrowanych dla wielu urzędów telefonicznych linii informacyjnych (call centers).**

Spełnienie tej obietnicy nie leży w kompetencji PiS – partii opozycyjnej.

## **V. Działania faktyczne**

### **1. Konsekwentne i zdecydowane korzystanie z instytucji i narzędzi do walki z przestępczością.**

Brak informacji o podjęciu przez PiS działań w tej sprawie.

### **2. Przeciwdziałanie powierzaniu funkcji kierowniczych w wymiarze sprawiedliwości lub w instytucjach do walki z korupcją osobom, których dotychczasowa działalność zawodowa może prowadzić do konfliktu interesów z nowymi obowiązkami.**

Spełnienie tej obietnicy nie leży w kompetencji PiS – partii opozycyjnej.

### **3. Walka z korupcją w urzędach centralnych.**

Spełnienie tej obietnicy nie leży w kompetencji PiS – partii opozycyjnej.

### **4. Walka z korupcją w służbie zdrowia – antykorupcyjna kampania społeczno-informacyjna, współfinansowana ze środków unijnych.**

Rząd PiS przygotował wstępne założenia. Kampania jest realizowana przez rząd Donalda Tuska.

### **5. Realizacja kampanii informacyjno-edukacyjnych zwiększających świadomość publiczną, promujących etyczne wzorce postępowania oraz ograniczających tolerancję dla korupcji**

Spełnienie tej obietnicy nie leży w kompetencji PiS – partii opozycyjnej.

## ***Stan realizacji obietnic wyborczych złożonych przez Koalicję Lewicy i Demokratów w kampanii wyborczej do parlamentu w 2007 roku.***

W trakcie kampanii wyborczej do Sejmu i Senatu w roku 2007 Koalicja Lewica i Demokraci przekazała na prośbę Antykorupcyjnej Koalicji Organizacji Pozarządowych poniżej przedstawione obietnice. Po wyborach (marzec 2008) doszło do rozpadu Koalicji. W tej sytuacji AKOP postanowił ocenić realizację obietnic na podstawie działań największego przedstawiciela w Sejmie Klubu Poselskiego Lewicy.

### **1. Uchwalenie przez Sejm Karty Standardów Politycznych.**

Brak informacji o podjęciu przez Klub Poselski Lewicy działań w tej sprawie.

### **2. Rozdzielenie stanowiska ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego. Wprowadzenie zasady siedmioletniej kadencyjności na stanowisku prokuratora generalnego.**

Klub Parlamentarny Lewica i Demokraci przygotował projekt ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze, który został wniesiony do Sejmu 23 listopada 2007 roku. Do października 2008 odbyło się pierwsze czytanie projektu (27 czerwca 2008), po czym projekt został skierowany do podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia nowelizacji ustawy o prokuraturze. Prace w komisji rozpoczęły się 4 września 2008 roku.

Projekt dotyczy rozdzielenia funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości oraz wprowadzenia rozwiązań mających zapobiec upolitycznieniu prokuratury i jej wykorzystaniu do celów walki politycznej. Przygotowany przez LiD projekt ustawy zakłada,



że Prokuratora Generalnego powołuje Prezydent spośród trzech kandydatów wskazanych przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Kandydaci na urząd Prokuratora Generalnego są wybierani spośród sędziów Izby Karnej Sądu Najwyższego, sędziów wydziałów karnych sądów apelacyjnych lub prokuratorów Prokuratury Generalnej, po zasięgnięciu opinii Ministra Sprawiedliwości, Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracami Izby Karnej Sądu Najwyższego, prezesów sądów apelacyjnych oraz zgromadzenia prokuratorów Prokuratury Generalnej z udziałem prokuratorów okręgowych. Projekt zakłada, że kadencja Prokuratora Generalnego trwa 7 lat, a jedna osoba może być Prokuratorem Generalnym tylko raz.

Według projektu Prokurator Generalny może być odwołany przed upływem kadencji w przypadku zrzeczenia się przez niego obowiązków, choroby, zakazu pełnienia funkcji publicznych oraz na wniosek Sejmu w przypadku odrzucenia przez Sejm corocznego sprawozdania z działań Prokuratury Generalnej.

W założeniu projekt rozdzielenia funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości ma na celu zapobieganie upolitycznieniu prokuratury, jednak zastosowane w projekcie zmiany nie są wystarczające. Zdaniem Koalicji w projekcie pozostają zapisy świadczące o tym, że całkowite uniezależnienie prokuratury od wpływów politycznych nie było intencją projektodawców. Świadczy o tym między innymi brak włączenia prokuratury w system władzy sądowniczej.

Przychylamy się do opinii wyrażonej przez dr Marię Rogacką-Rzewnicką, że zapisy określające konieczność sprawozdawania się prokuratorowi bezpośrednio przełożonemu oraz przewidujące w szczególnie uzasadnionych przypadkach możliwość uchylenia lub zmiany decyzji prokuratora podległego przez prokuratora przełożonego oraz przejęcia przez niego sprawy i wykonywania czynności, nie tylko nie wpływają na niezależność prokuratorów, ale wręcz prowadzą do sytuacji dominacji<sup>10</sup>.

Uważamy, że rozdzielenie funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości nie jest wystarczające do uniezależnienia prokuratury od wpływów politycznych, a za proponowaną zmianą powinien iść szereg zapisów konstruujących prokuraturę jako niezależny organ państwowy, których w proponowanym projekcie brakuje.

Powtarzając wnioski z części niniejszego raportu poświęconej realizacji obietnic wyborczych przez Platformę Obywatelską uważamy, że przy rozdzieleniu funkcji Prokuratora Generalnego oraz Ministra Sprawiedliwości konieczne jest przeprowadzenie reformy prokuratury, która obejmie zmiany struktury, ustali zasady odpowiedzialności zawodowej prokuratorów oraz relacje pomiędzy poszczególnymi szczeblami prokuratury. Dzięki temu prokuratura, dużo bardziej niezależna od władzy wykonawczej, będzie odporna na patologie.

### **3. Przywrócenie służby cywilnej w administracji rządowej i wprowadzenie jej w instytucjach jednostek samorządu terytorialnego. Dokonanie**

---

<sup>10</sup> Dr Maria Rogacka – Rzewnicka, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Instytut Prawa Karnego, *Opinia prawna do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze (druk sejmowy nr 131), z uwzględnieniem zgodności tego projektu z Konstytucją RP, sporządzona na zlecenie Biura Analiz Sejmowych, 12 maja 2008 roku.*

## **ustawowego określenia stanowisk o charakterze politycznym. Wprowadzenie procedury jawnych i przejrzystych konkursów.**

Klub Parlamentarny Lewica i Demokraci przygotował projekt ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych ustaw. Projekt został wniesiony do Sejmu 15 listopada 2007 roku, a dnia 21 stycznia 2008 roku Klub Parlamentarny LiD wniósł autopoprawkę do złożonego wcześniej projektu ustawy. 27 czerwca 2008 odbyło się pierwsze czytanie projektu po którym projekt skierowano do podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia poselskiego i rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw. Prace podkomisji trwają od 2 października.

Projekt dotyczy przywrócenia otwartego i konkurencyjnego dostępu do służby cywilnej, powszechności odbywania służby przygotowawczej przez osoby podejmujące pracę w służbie cywilnej oraz wprowadza Radę Służby Cywilnej i zasady regulujące jej pracę.

Najważniejsze proponowane w projekcie zmiany:

- Przywrócenie i zachowanie otwartego i konkurencyjnego dostępu do służby cywilnej.
- Wprowadzenie powszechności odbywania służby przygotowawczej przez osoby po raz pierwszy podejmujące pracę w służbie cywilnej. Zwolnienie z tej zasady jedynie absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej.
- Wprowadzenie Rady Służby Publicznej, jako organu opiniodawczo-doradczego Prezesa Rady Ministrów, nadzorującego także prawidłowość przebiegu postępowań kwalifikacyjnych i konkursowych oraz naboru do służby cywilnej.
- Przywrócenie do zbioru stanowisk właściwych dla służby cywilnej wyższych stanowisk w administracji rządowej szczebla kontrolnego i w terenie. Przywrócenie regulacji stanowiących, że obsada wyższych stanowisk w służbie cywilnej może mieć miejsce tylko w drodze konkursu, a stającymi do konkursu mogą być jedynie pracownicy służby cywilnej poza dwoma wyjątkami – w przypadku braku rozstrzygnięć dwóch kolejnych konkursów zezwala się na dopuszczenie do trzeciego osób spoza służby cywilnej, oraz dopuszcza się udział osób niebędących urzędnikami służby cywilnej w konkursach na stanowiska, na których wymagane są szczególna wiedza, konkretne doświadczenia i umiejętności zawodowe. Ustawowe wprowadzenie możliwości „powierzenia pełnienia obowiązków” na 6 miesięcy z możliwością przedłużenia o 3 miesiące, jeśli stanowisko nie zostanie przez ten czas obsadzone w wyniku konkursu. Taka praktyka będzie możliwa, jeśli nie dojdzie do obsadzenia stanowiska w sposób opisany w pkt. a i d.
- Wprowadzenie jawności postępowania konkursowego – obowiązkowe publikowanie informacji dotyczących prowadzenia konkursu, zgłoszeń uczestników oraz decyzji w sprawie naboru w Biuletynie Informacji Publicznej.
- Wprowadzenie możliwości zaskarżenia rozstrzygnięć konkursowych, a w przypadku stwierdzenia istotnych nieprawidłowości – możliwość powtórzenia konkursu.
- Likwidacja Państwowego Zasobu Kadrowego.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej i zmianie innych ustaw jest krokiem zmierzającym do przywrócenia regulacji obowiązujących przed zmianami wprowadzonymi w 2006 roku.

Dobrym krokiem w kierunku odpolitycznienia służby cywilnej jest przywrócenie otwartego konkurencyjnego dostępu do służby oraz przywrócenie do zbioru stanowisk właściwych dla służby cywilnej wyższych stanowisk administracji rządowej i szczebla kontrolnego. Korzystne jest też przywrócenie regulacji stanowiących, że obsada wyższych stanowisk może odbywać się jedynie w drodze konkursu, a kandydatami stającymi do konkursu mogą być jedynie pracownicy służby cywilnej. Regulacje dopuszczające osoby spoza korpusu w dwóch przedstawionych przez projektodawcę wyjątkach stanowią zdaniem Koalicji niewielkie zagrożenia dla utrzymania zasady apolityczności służby cywilnej, jeśli w praktyce rzeczywiście byłyby ograniczone tylko do sytuacji konkursu na stanowisko, na którym konieczne są specjalne kwalifikacje i umiejętności.

Szczególnie ważne dla zwalczania nieprzejrzystych sytuacji w związku z obsadzaniem wyższych stanowisk jest wprowadzenie zapisu o pełnej jawności postępowania konkursowego – obowiązkowe publikowanie informacji o przygotowaniu, przebiegu i rozstrzygnięciu w Biuletynie Informacji Publicznej, jak również możliwość zaskarżania rozstrzygnięć i możliwość powtórzenia konkursu. Duże wątpliwości budzi jednak propozycja dopuszczenia możliwości zatrudniania na zasadzie pełnienia obowiązków przy równoczesnym wprowadzeniu konkursu o długiej procedurze rozstrzygania (wraz z procedurą odwoławczą), co może doprowadzić do przeciągania się stanu tymczasowości i zatrudniania osób spoza służby cywilnej, z nominacji partyjnej czy w wyniku działań nepotycznych. Należy tu wskazać na nadmiernie wykorzystywanie „procedury powierzania pełnienia obowiązków” w ubiegłych latach (do 2006 roku) i jednoznacznie negatywne skutki, jakie ona przyniosła: wzrost nepotyzmu i obniżenie kompetencji kadr służby cywilnej.

Krokiem w dobrym kierunku jest również wprowadzenie Rady Służby Publicznej, choć jej nazwa, w przypadku przywrócenia pełnego korpusu służby cywilnej, budzi pewne wątpliwości.

Podsumowując: poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej i zmianie innych ustaw jest krokiem do odpolitycznienia kadr, jednak zdaniem Koalicji nie jest to krok wystarczający. Jesteśmy zdania, że proponowane zmiany nie wystarczą do pełnego odpolitycznienia służby cywilnej i nie wyeliminują w wystarczającym stopniu zachowań korupcyjnych.

#### **4. Publikacja podstawowych danych o członkach rad nadzorczych i zarządach spółek skarbu państwa, wraz z podaniem ich ewentualnej przynależności partyjnej. Konkursy na stanowiska w zarządach tych spółek powinny być obowiązkowe.**

Spełnienie tej obietnicy nie leży w kompetencji Klubu Poselskiego Lewicy, będącego w opozycji.

#### **5. Społeczna kontrola i przejrzystość działań administracji:**

- **zasady obsadzania stanowisk oparte na kompetencji kandydatów;**

Spełnienie tej obietnicy nie leży w kompetencji Klubu Poselskiego Lewicy, będącego w opozycji.

- **pełny, nieskrępowany dostęp obywateli do informacji o podstawach decyzji administracyjnych;**

Spełnienie tej obietnicy nie leży w kompetencji Klubu Poselskiego Lewicy, będącego w opozycji.

- **jawność działania ministerstw (publiczne wysłuchania w trakcie przygotowywania najważniejszych projektów ustaw, możliwość zgłaszania uwag obywatelskich w internecie, internetowe informacje o ustaleniach kierownictw ministerstw);**

Spełnienie tej obietnicy nie leży w kompetencji Klubu Poselskiego Lewicy, będącego w opozycji.

- **obowiązkowy rejestr korzyści i oświadczenia o braku konfliktu interesów dla doradców politycznych ministrów;**

Spełnienie tej obietnicy nie leży w kompetencji Klubu Poselskiego Lewicy, będącego w opozycji.

- **zakaz prowadzenia działalności gospodarczej powodującej konflikt interesów przez kontrolerów i inspektorów państwowych oraz ich bliskich;**

Spełnienie tej obietnicy nie leży w kompetencji Klubu Poselskiego Lewicy, będącego w opozycji.

- **upowszechnienie obowiązkowych przetargów internetowych oraz w formie jawnej aukcji dla realizacji zamówień publicznych,**

Spełnienie tej obietnicy nie leży w kompetencji Klubu Poselskiego Lewicy, będącego w opozycji.

- **spółki Skarbu Państwa zostaną ustawowo zobowiązane do publikowania dorocznej informacji o wszelkich darowiznach i akcjach sponsorskich.**

Spełnienie tej obietnicy nie leży w kompetencji Klubu Poselskiego Lewicy, będącego w opozycji.

## **6. Wprowadzenie zapisów zakazu łączenia mandatu posła ze stanowiskiem urzędniczym poniżej ministra-członka Rady Ministrów.**

Brak informacji o podjęciu przez Klub Poselski Lewicy działań w tej sprawie.

## **7. Zmiany w ustawie o CBA:**

- **Powołanie Kolegium CBA**
- **Zmiana sposobu powołania szefa CBA.**

Klub Poselski Lewica przygotował projekt ustawy o zmianie ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Projekt został wniesiony do Sejmu 28 maja 2008 roku. Do października 2008 nie odbyło się I czytanie.

Najważniejsze proponowane zmiany w ustawie:

- a) Ograniczenie kompetencji CBA do zwalczania przestępstw o charakterze korupcyjnym (odebranie CBA uprawnień do zwalczania działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa).
- b) Pozostawienie zdefiniowania korupcji Kodeksowi karnemu.
- c) Oddanie szefa CBA pod nadzór ministra właściwego do spraw wewnętrznych – tym samym zrównanie szefa CBA w hierarchii m.in. z Komendantem Głównym Policji, Komendantem Głównym Straży Granicznej.
- d) Zaostrzenie kryteriów wyboru szefa CBA.
- e) Określenie trybu powoływania i odwoływania zastępców szefa CBA.
- f) Zmiana sposobu określania wytycznych kierunków działania CBA.
- g) Zabezpieczenie niszczenia materiałów operacyjnych.
- h) Określenie zakresu sprawozdań CBA.
- i) Zmiany w przebiegu kontroli prowadzonych przez CBA.

W uzasadnieniu do przedłożonego projektu ustawy o zmianie ustawy o CBA i zmianie niektórych innych ustaw czytamy, że celem proponowanej nowelizacji jest nadanie ustawie takiego kształtu, aby Centralne Biuro Antykorupcyjne mogło skutecznie zwalczać przestępczość korupcyjną, przy równoczesnym poszanowaniu standardów sprawnego państwa i praw obywateli. Do standardów tych projektodawcy zaliczają kontrolę sądową i służbową nad czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi, które najgłębiej ingerują w prawa i wolności obywateli. Właśnie brak ustawowo określonych standardów poszanowania praw obywateli budził największe wątpliwości w początkach działania CBA. Było tak wówczas, gdy funkcjonariusze po aresztowaniu kardiochirurga Mirosława Garlickiego zabrali ze szpitala dokumentację niezbędną do prowadzenia bieżącej działalności szpitala. Wątpliwości budził również fakt, że CBA może nie tylko prowadzić rewizję bez nakazu sądowego, ale również zbierać dane osobowe bez wiedzy obserwowanego i przetrzymywać je nawet wtedy, gdy obserwowany został oczyszczony z zarzutów lub umorzono wobec niego postępowanie.

Słusznymi wydają się Koalicji zmiany dotyczące zwiększenia gwarancji w zakresie ochrony praw i wolności kontrolowanego podmiotu, takie jak skrócenie czasu kontroli, wprowadzenie wymogu kontroli w sposób, który możliwie jak najmniej ingeruje w dobra osobiste zarówno podmiotu kontrolowanego, jak i osób trzecich oraz dopuszczenie możliwości złożenia skargi na przebieg kontroli do prokuratora właściwego miejscowo. Słuszne wydaje się również wprowadzenie sądowej weryfikacji zastrzeżeń zgłaszanych do protokołu z kontroli przeprowadzanej przez CBA.

Proponowany projekt ustawy zakłada zawężenie zakresu działalności CBA do zwalczania korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych. Tym samym zdejmuje się z CBA obowiązek zwalczania „działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa”.

Sporną kwestią wydaje się jednocześnie oddanie szefa CBA pod nadzór ministra właściwego do spraw wewnętrznych, czyli zrównanie szefa CBA w hierarchii z Komendantem Głównym Policji i Komendantem Głównym Straży Granicznej, przy jednoczesnym zachowaniu statusu służby specjalnej oraz zaostreniu kryteriów wymaganych od szefa CBA. W tym względzie ustawodawcy wykazali niekonsekwencję. Koalicja pragnie zwrócić uwagę, że oddanie szefa CBA pod nadzór ministra właściwego do spraw wewnętrznych całkowicie upolitycznia tę funkcję.

Projektodawcy zmieniają również sposób wyboru szefa CBA proponując, aby powoływał go Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, na czteroletnią kadencję, zasięgając wcześniej opinii Prezydenta, Kolegium do Spraw Służb Specjalnych, sejmowej komisji właściwej do spraw służb specjalnych oraz komisji do spraw służb wewnętrznych. Proponowany sposób powoływania szefa CBA budzi jednak pewne zastrzeżenia Koalicji: sposób powoływania szefa CBA wydaje się być procesem politycznym, a rządząca partia/koalicja nie ustrzeże się zarzutów pod adresem politycznego charakteru służby. Zmianą idącą w złym kierunku jest wprowadzenie zapisów regulujących możliwość odwoływania szefa CBA przed upływem kadencji. Kadencyjność szefów tego typu służb ma im gwarantować pewną niezależność od polityków. Ponadto w obowiązującej ustawie wskazane są wystarczające zdaniem Koalicji przesłanki do odwołania szefa CBA przed upływem kadencji.

Cennym zapisem jest regulacja dotycząca powoływania zastępców szefa CBA, jako że w obowiązującej ustawie brak zapisów w tym zakresie.

Według obowiązującej ustawy kierunki działania CBA określa Premier, nie mając obowiązku zasięgania czyjejkolwiek opinii. Proponowana ustawa nakłada obowiązek przygotowania wytycznych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, po zasięgnięciu opinii Prokuratora Generalnego i prezesa NIK. Korzystną zmianą jest również zobowiązanie Prezesa Rady Ministrów do szczegółowego zarządzania zakresem sprawozdania z działalności CBA: dotychczas zakres sprawozdania określał sprawozdający Prokurator Generalny.

Proponowana nowelizacja zmienia CBA w służbę typu policyjnego, o charakterze czysto represyjnym, podległą Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji. Koalicja wielokrotnie podkreślała, że aby skutecznie przeciwdziałać korupcji należy równocześnie działać na trzech polach: prewencji, edukacji i represji. Rozwój CBA widzielibyśmy raczej jako apolitycznej, kontrolowanej przez Sejm RP instytucji całościowo zajmującej się przeciwdziałaniem korupcji.