



FUNDACJA
BATOREGO

MONITOR antykorupcyjny



24 czerwca 2024

Monitor antykorupcyjny #1

Monitor to cykl regularnie publikowanych, krótkich analiz forumIdei poświęconych kluczowym problemom funkcjonowania państwa. Co miesiąc przygotowujemy teksty omawiające to, co wydarzyło się w ostatnim okresie w dwóch obszarach: przeciwdziałania korupcji (*Monitor antykorupcyjny*) oraz praworządności i przejrzystości procesu legislacyjnego (*Monitor legislacyjny*).

Mamy nadzieję, że będą one służyły pomocą politykom, urzędnikom państwowym i samorządowym, ekspertom, osobom w organizacjach społecznych oraz wszystkim zainteresowanym tym, jak działa polskie państwo. W najbliższym czasie przygotowujemy kolejne Monitory.

Koalicja 15 października doszła do władzy m.in. pod hasłami rozliczenia poprzedników za korupcję i inne nadużycia. Jednak, jeśli chodzi o kształtowanie polityki antykorupcyjnej, to umowa koalicyjna między partiami obecnie rządzącymi wymienia tylko kilka ogólnych zobowiązań w tym zakresie. Dotyczą one: odpolitycznienia przedsiębiorstw kontrolowanych przez państwo (pkt. 13 umowy), likwidacji Centralnego Biura Antykorupcyjnego (pkt. 19) oraz odbudowania służby cywilnej (pkt. 2). Te zapisy nie układają się wizję spójnej polityki antykorupcyjnej.

W pierwszej informacji dotyczącej działań rządu w obszarze walki z korupcją, nadużyciami władzy i podnoszenia jakości życia publicznego przyjrzymy się kilku – w naszej ocenie najważniejszym – kwestiom, które zaistniały podczas ubiegłych kilku miesięcy.

1. Najważniejsze wydarzenia

- W ramach rozliczania poprzedników nowa większość sejmowa już **grudniu 2023 roku powołała do życia trzy komisje śledcze**, zajmujące się: tak zwanymi wyborami kopertowymi, aferą wizową i nielegalnym użytkowaniem oprogramowania do inwigilacji (Pegasus). Do czasu ukończenia tego tekstu odbyło one łącznie 65 posiedzeń, w trakcie których przesłuchano 72 świadków, a do tego kilkunastu ekspertów i biegłych. Szefowie komisji ds. afery wizowej i wyborów kopertowych zapowiadają przedstawienie raportów już w czerwcu.

- **Prokuratura podejmuje sprawy, w których mogło dojść do nadużyć podczas rządów poprzedników.** Przykładowo, w sprawie dotyczącej **nadużywania środków pochodzących z Funduszu Sprawiedliwości**, co do zasady przeznaczonego na wspieranie ofiar przemocy i osób opuszczających zakłady karne, postawiono zarzuty pięciu osobom w związku podejrzeniem wydania ponad 66 milionów złotych niezgodnie z prawem. Dodatkowo, ujawniono część zeznań i dowodów zgromadzonych przez Tomasza Mraza, byłego dyrektora w Ministerstwie Sprawiedliwości, który zajmował się Funduszem Sprawiedliwości. Z jego zeznań, publicznych wypowiedzi i nagrań, które ujawnił, wynika, że w Funduszu Sprawiedliwości **mogła działać zorganizowana grupa przestępcza, obejmująca polityków Suwerennej Polski.**
- Prokuratura ponownie analizuje możliwość postawienia **zarzutów w związku z niedoszłą inwestycją w bloki węglowe w elektrowni w Ostrołęce, gdzie państwo mogło stracić nawet 1,5 miliarda złotych.**
- Do prokuratury trafiło też doniesienie **o możliwości popełnienia przestępstwa przez byłego dyrektora Narodowego Instytutu Wolności** w związku z podejrzeniem złamania prawa przy przyznawaniu dotacji organizacjom społecznym.

To tylko niektóre z ważniejszych spraw, jakimi w ostatnim czasie zajmowała się prokuratura.

Jak wspomniano, w zapowiedziach partii tworzących obecnie rządzącą koalicję nie znalazło się wiele obietnic dotyczących polityki antykorupcyjnej, czyli nie tylko ścigania przestępstw, a także prewencji i systemowego wzmacniania odporności państwa na nadużycia władzy. **Warto jednak odnotować decyzję ministra sprawiedliwości z grudnia 2023 roku o przystąpieniu Polski do Prokuratury Europejskiej (EPPO).** Pod koniec lutego [Komisja Europejska podjęła decyzję o przyjęciu Polski do EPPO](#)¹. Na moment ukończenia tekstu trwało postępowanie konkursowe na stanowisko polskiego Prokuratora Europejskiego, który będzie reprezentował Polskę w EPPO. Docelowo w Polsce będzie pracować 24 prokuratorów europejskich, których zadaniem będzie ściganie przestępstw naruszających interesy finansowe UE, w tym korupcję i inne nadużycia.

- [Podczas konferencji „Jak skutecznie walczyć z korupcją?”](#)², która odbyła się 22 kwietnia 2024 w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, **dyskutowano o potrzebie kompleksowej polityki antykorupcyjnej i przedstawiono założenia likwidacji Centralnego Biura Antykorupcyjnego.** Reforma ma sprowadzać się do utworzenia w strukturach policji specjalnej jednostki – Centralnego Biura Zwalczania Korupcji (CBZK). Część zadań dotychczasowego CBA ma zostać przejęta przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Kontrolą oświadczeń majątkowych ma zająć się Krajowa Administracja Skarbowa.

¹ Ministerstwo Sprawiedliwości, *Polska częścią Prokuratury Europejskiej*, 29 lutego 2024, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/polska-czescia-prokuratury-europejskiej> (dostępny tu i dalej: 24 czerwca 2024).

² Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Jak skutecznie walczyć z korupcją?*, 22 kwietnia 2024, <https://www.gov.pl/web/premier/jak-walczy-z-korupcja>.

- Większość komentatorów dobrze ocenia kierunek tych zmian. Centralne Biuro Zwalczenia Korupcji zawsze zajmowało się wycinkiem spraw korupcyjnych. Z kolei Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i tak prowadzi sprawy korupcyjne o największej wadze, przez co podział zadań między tą służbą a CBA nie jest klarowny. Natomiast przejęcie kontroli oświadczeń majątkowych przez Krajową Administrację Skarbową ma szansę przełożyć się na większą skuteczność. Fiskus i tak równolegle bada oświadczenia.
- 29 maja na stronach Rządowego Centrum Legislacyjnego opublikowano [rządowy projekt ustawy o wzmocnieniu koordynacji działań antykorupcyjnych, likwidacji Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz zmianie niektórych ustaw](#)³. Pomysł likwidacji CBA spotyka się z różnymi opiniami. Z jednej strony, mówi się, że Biuro powinno pozostać, m.in. dlatego, że przestępczość korupcyjna jest złożonym zjawiskiem i powinna się nim zajmować służba wyspecjalizowana w tym zagadnieniu. Podnosi się również, że istnienie centralnego organu antykorupcyjnego w tej postaci najlepiej realizuje wymogi stawiane Polsce w konwencji ONZ przeciwko korupcji. Z drugiej strony – wskazuje się, że problemy Biura (upartyjnienie, mała efektywność, utrata reputacji) tak bardzo pogłębiły się pod rządami Zjednoczonej Prawicy, że nie da się już go naprawić. I ta druga opcja póki co zwycięża.
- **Niepokoi przy tym fakt, że zgodnie z informacjami w Rządowym Centrum Legislacji, dotyczącymi projektu ustawy o likwidacji CBA, nie będzie ona poddana konsultacjom publicznym, a prace nad nią będą toczyć się w trybie przyspieszonym. Zadziwiająca jest przy tym argumentacja projektodawcy, czyli ministra koordynatora służb specjalnych, że konsultacje nie są potrzebne, ponieważ zmiana nie wywoła istotnych skutków społecznych.** Trudno się zgodzić z tym stwierdzeniem, mając na względzie fakt, że korupcja znacząco wpływa na społeczeństwo, a zatem sposób jej przeciwdziałania może ten negatywny wpływ mniej lub bardziej efektywnie osłabić.
- **Po kilku miesiącach prac rządowych i parlamentarnych, 14 czerwca Sejm zakończył prace nad ustawą o ochronie sygnalistów**⁴. Zawiera ona wiele luk. Do głównych należy zakres przedmiotowy, który nie obejmuje wszystkich typów przestępstw. Przepisy słabo chronią sygnalistów w służbach mundurowych i wyłączają spod ochrony informujących o nadużyciach w obszarze obronności. Dodatkowo Senat RP, głównie pod wpływem Konfederacji Lewiatan, wykreślił z zakresu przedmiotowego ustawy prawo pracy. Sejm – głównie głosami Koalicji Obywatelskiej, PSL-Trzeciej Drogi i Konfederacji – przyjął tę poprawkę, co w konsekwencji oznacza, że nie będą chronieni sygnaliści informujący o naruszenia prawa pracy, w tym dotyczących bezpieczeństwa. Ostatecznie jednak nawet ta niedoskonała ustawa jest przełomem. Prezydent podpisał ustawę 19 czerwca.

³ Rządowy Proces Legislacyjny, *Ustawa o wzmocnieniu koordynacji działań antykorupcyjnych, likwidacji Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz zmianie niektórych ustaw*, 29 maja 2024, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12385657/katalog/13061316#13061316>.

⁴ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, *Rządowy projekt ustawy o ochronie sygnalistów*, druk nr 317, 17 kwietnia 2024, <https://sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=317>.

- **W Sejmie kontynuowano prace nad poselskimi projektami ustaw o zmianie przepisów dotyczących oświadczeń majątkowych** – druki nr [155](#) (projekt większości)⁵ i [156](#)⁶ (projekt opozycji). Oba projekty zmierzają do rozszerzenia obowiązku składania i publikowania oświadczeń majątkowych na małżonków osób pełniących najwyższe funkcje publiczne. **30 kwietnia rząd przestał swoje stanowiska w sprawie tych projektów, rekomendując prowadzenie dalszych prac.** Problem w tym, że nie są one odpowiedzią na główny problem polskiego systemu oświadczeń majątkowych, który wymaga gruntownej reformy, digitalizacji itd. Powinna to być część kompleksowego programu antykorupcyjnego.
- **W odpowiedzi na kontrowersje dotyczące praktyki obsadzania organów zarządczych spółek Skarbu Państwa [1 marca pojawił się poselski projekt zawierający propozycję całościowej reformy systemu nominacji na te funkcje](#)**⁷. Zakłada on m.in. utworzenie tak zwanego Komitetu Dobrego Zarządzania, który czuwałby nad obsadą tych stanowisk. Najważniejszym elementem tej propozycji jest formuła „niezależnych członków” organów nadzorczych spółek Skarbu Państwa. Mają to być osoby nienależące do partii politycznych, niepełniące funkcji publicznych (wymienionych w art. 1 lub 2 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne) i niebędące deputowanymi w okresie pięciu lat przed ubieganiem się o takie stanowisko. Członkami niezależnymi nie będą mogły być też osoby, które w okresie pięciu lat pracowały dla partii politycznych (np. w roli ekspertów). Udział takich osób w organach nadzorczych ma wzmocnić ich potencjał kontrolny. Na moment zakończenia niniejszego opracowania prace na tym tekstem nie wyszły jednak poza pierwsze czytanie.

2. Dane

Na początku kwietnia 2024 roku Kancelaria Prezesa Rady Ministrów opublikowała [coroczne sprawozdanie o stanie służby cywilnej](#)⁸.

Na koniec 2023 roku w korpusie służby cywilnej na poziomie rządu pracowało około 1,5 tysiąca osób, które zostały zatrudnione jeszcze przez poprzednią władzę z klucza politycznego. Oszacowano też, że w całym korpusie służby cywilnej, na tak zwanych stanowiskach niemnożnikowych, czyli obsadzanych przez osoby spoza korpusu służby cywilnej, pracowało

⁵ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz niektórych innych ustaw*, druk nr 155, 21 listopada 2023, <https://sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=155>.

⁶ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz niektórych innych ustaw*, druk nr 156, 29 grudnia 2023, <https://sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=156>.

⁷ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, *Poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu naprawy ładu korporacyjnego w spółkach z udziałem Skarbu Państwa*, druk nr 261, 1 marca 2024, <https://sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=261>.

⁸ Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Sprawozdanie szefa służby cywilnej o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby w 2023 r.*, marzec 2024, <https://www.gov.pl/attachment/449b5341-24a7-45a5-a693-9272709ffb4d>.

blisko 25 tysięcy osób (tj. 20% całego korpusu). Jest to jeden z symptomów upartyjnienia służby cywilnej w okresie rządów prawicy.

Póki co, nie przedstawiono zapowiedzi głębszej reformy służby cywilnej, którą można byłoby potraktować jako krok w stronę realizacji wspomnianej na początku obietnicy odbudowy tej newralgicznej części administracji publicznej.

3. Dobre i złe praktyki

- **Dobra praktyka.** 18 lutego przeprowadzono [otwarty konkurs na stanowisko Prokuratora Krajowego](#)⁹. Obejmował on publiczne wysłuchanie kandydatów. W wyniku tego postępowania funkcję Prokuratora Krajowego objął Dariusz Korneluk. **Również w procedurze otwartego konkursu, 16 maja, ministra funduszy i polityki regionalnej powołała prezeskę Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości**, jednej z najważniejszych instytucji rządowych, wspierających gospodarkę i innowacyjne, prywatne przedsięwzięcia. To dwa przykłady transparentnych procedur powoływania osób na ważne funkcje państwowe. Nie jest to jednak reguła.
- **Zła praktyka.** Nawiązując do wątku służby cywilnej, trzeba odnotować, że od zmiany władzy setki najwyższych stanowisk w administracji rządowej obsadzono na starych zasadach, stworzonych przez poprzedników, tj. bez konkursu, na podstawie decyzji politycznej. Podobnie, **w nie do końca transparentny sposób obsadzono stanowiska w najważniejszych przedsiębiorstwach kontrolowanych przez państwo oraz w agencjach i funduszach rządowych**. Nie wszędzie wymianę przeprowadzono w trybie konkursowym, a na zasadzie nominacji (np. w Agencji Mienia Wojskowego, Państwowej Wytwórni Papierów Wartościowych czy w Narodowym Instytucie Wolności, gdzie konkurs dopiero ma się odbyć, ale na stanowisko p.o. dyrektora nominowano konkretną osobę). W wielu podmiotach, w wyniku konkursów funkcje objęli managerowie związani z obecnym obozem władzy¹⁰.

4. Działania Fundacji Batorego

- W monitorowanym okresie **Fundacja im. Stefana Batorego koncentrowała się na śledzeniu prac legislacyjnych nad rządowym projektem ustawy o ochronie sygnalistów i staraniach, aby ostatecznie ustawa była lepsza i bliższa społecznemu projektowi ustawy**¹¹. Fundacja wraz partnerskimi organizacjami stworzyła ten projekt już w 2017 roku, a następnie promowała i sukcesywnie ulepszała go w kolejnych latach. Najważniejszą luką rządowego projektu jest jego

⁹ Ministerstwo Sprawiedliwości, *Wysłuchanie Kandydatów na Prokuratora Krajowego*, 23 lutego 2024, [https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/wysluchania-kandydatow-na-prokuratora-krajowego#:~:text=W%20najbli%C5%BCszy%20poniedzia%C5%82ek%20\(26.02.2024,przewodnictwem%20Podsekretarz%20Stanu%20Marii%20Ejchart](https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/wysluchania-kandydatow-na-prokuratora-krajowego#:~:text=W%20najbli%C5%BCszy%20poniedzia%C5%82ek%20(26.02.2024,przewodnictwem%20Podsekretarz%20Stanu%20Marii%20Ejchart).

¹⁰ DEMAGOG, *[Konkret 68.] Nowe władze w spółkach Skarbu Państwa*, 1 lutego 2024, <https://demagog.org.pl/obietnice/konkret-68-nowe-wladze-w-spolkach-skarbu-panstwa>.

¹¹ *Spółeczny projekt ustawy o ochronie sygnalistów*, Warszawa 2024, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2024/01/29marca_Spoleczny-projekt-ustawy-o-ochronie-sygnalistow.pdf.

zakres przedmiotowy. Nie obejmuje on ochroną sygnalistów przekazujących informacje o każdego typu przestępstwach, a tylko o tych wybranych przez projektodawcę. [W stanowisku z 22 marca](#)¹² podkreślaliśmy, że takie rozwiązanie może prowadzić do nierównego traktowania sygnalistów, i apelowaliśmy do rządu, a następnie do posłów o objęcie zakresem przedmiotowym ustawy wszystkich typów przestępstw, tak jak to proponowaliśmy w projekcie społecznym. [W kolejnym stanowisku, z 11 czerwca, domagaliśmy się odrzucenia poprawki Senatu RP, usuwającej prawo pracy z zakresu przedmiotowego ustawy](#)¹³. Mimo dużego zaangażowania Fundacji i organizacji partnerskich nie udało się doprowadzić do poprawy ustawy w trakcie prac sejmowych.

- Ponadto, wspólnie z innymi organizacjami **rozpoczęliśmy prace nad rekomendacjami dotyczącymi kompleksowej polityki antykorupcyjnej państwa. W ramach dyskusji nad potrzebą takiej polityki, 24 czerwca zorganizowaliśmy debatę poświęconą likwidacji Centralnego Biura Antykorupcyjnego i miejscu centralnych organów antykorupcyjnych w polityce państwa**¹⁴.

Grzegorz Makowski – profesor Szkoły Głównej Handlowej, ekspert forumIdei Fundacji im. Stefana Batorego, adiunkt w Kolegium Ekonomiczno-Społecznym SGH. Zajmuje się m.in. zagadnieniem korupcji i polityki antykorupcyjnej, rozwojem społeczeństwa obywatelskiego i sytuacją organizacji pozarządowych.

Kontakt: forumidei@batory.org.pl

¹² *Stanowisko organizacji społecznych w sprawie rządowego projektu ustawy o ochronie sygnalistów z 26 lutego 2024 r. oraz dalszych zmian proponowanych w ramach prac legislacyjnych, 22 marca 2024, <https://www.batory.org.pl/oswiadczenie/stanowisko-organizacji-spoecznych-w-sprawie-rzadowego-projektu-ustawy-o-ochronie-sygnalistow-z-26-lutego-2024-r-oraz-dalszych-zmian-proponowanych-w-ramach-prac-legislacyjnych/>.*

¹³ *Stanowisko organizacji społecznych w sprawie poprawki Senatu RP do ustawy o ochronie sygnalistów usuwającej prawo pracy z zakresu przedmiotowego, 11 czerwca 2024, <https://www.batory.org.pl/oswiadczenie/stanowisko-organizacji-spoecznych-w-sprawie-poprawki-senatu-rp-do-ustawy-o-ochronie-sygnalistow-usuwajacej-prawo-pracy-z-zakresu-przedmiotowego>.*

¹⁴ *Jeśli nie CBA to co? Centralne organy antykorupcyjne – modele, standardy, doświadczenia, alternatywy, <https://www.batory.org.pl/wydarzenia/jesli-nie-cba-to-co-centralne-organy-antykorupcyjne-modele-standardy-doswiadczenia-alternatywy>.*