



15 lipca 2024

Monitor antykorupcyjny #2

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 przygotujemy kolejne Monitory.

W drugim monitorze dotyczącym działań rządu w obszarze walki z korupcją, nadużyciami władzy i podnoszenia jakości życia publicznego przyjrzymy się kilku kwestiom, które zaistniały w czerwcu i w pierwszych dniach lipca 2024 roku.

1. Najważniejsze wydarzenia

- **5 lipca 2024 roku Ministerstwo Sprawiedliwości zamieściło na stronach Rządowego Centrum Legislacji projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z przystąpieniem Rzeczypospolitej Polskiej do wzmocnionej współpracy w zakresie Prokuratury Europejskiej¹.** To kolejny krok na drodze przystąpienia Polski do tej ważnej instytucji, zwalczającej m.in. korupcję uderzającą w interesy Unii Europejskiej (np. związanej z nadużyciami w obszarze wydatkowania środków z funduszy unijnych). Projekt przewiduje punktowe zmiany w kilku ustawach (m.in. w Kodeksie karnym, ustawie prawo o prokuraturze, w ustawach regulujących funkcjonowanie Straży Granicznej, CBA, Krajowej Administracji Skarbowej). Bodaj najważniejszą zmianą jest wprowadzenie definicji „postępowania europejskiego” i stworzenie

¹ Rządowe Centrum Legislacji, *Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z przystąpieniem Rzeczypospolitej Polskiej do wzmocnionej współpracy w zakresie Prokuratury Europejskiej*, 5 lipca 2024, . <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12386952/katalog/13068559#13068559>. Dostęp w przypisach: 12 lipca 2024.

właściwych procedur, dzięki którym tego rodzaju postępowania będą mogły być prowadzone przez prokuratorów EPPO (Prokuratury Europejskiej).

- **Jednocześnie 9 lipca komisja selekcyjna w Ministerstwie Sprawiedliwości zakończyła konkurs na kandydatów na polskiego członka Prokuratury Europejskiej².** W procedurze wyłoniono trzy osoby: Agnieszkę Adamowicz, Grażynę Stronikowską i Pawła Wąsika. W kolejnym kroku Rada UE wybierze jednego z przedstawionych przez Polskę kandydatów, który obejmie stanowisko Prokuratora Europejskiego z Polski. Minister sprawiedliwości Adam Bodnar przewiduje, że Prokuratura Europejska zacznie działać w pełni pod koniec 2024 roku.
- **29 maja 2024 roku na stronach Rządowego Centrum Legislacji opublikowano projekt ustawy o wzmocnieniu koordynacji działań antykorupcyjnych, likwidacji Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz zmianie niektórych ustaw³,** którego głównym elementem jest przekształcenie CBA w nową strukturę wewnątrz policji (Centralne Biuro Zwalczania Korupcji) i przekazanie części kompetencji Biura Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (w zakresie zwalczania najpoważniejszych przypadków korupcji) oraz Krajowej Administracji Skarbowej (w zakresie kontroli oświadczeń majątkowych). Tak jak się obawialiśmy, projekt ustawy nie został poddany konsultacjom publicznym. W międzyczasie odbyły się jednak uzgodnienia międzyresortowe oraz konferencja uzgodnieniowa. Czternaście ministerstw i urzędów państwowych przesłało projektodawcy wiele uwag, głównie o charakterze szczegółowym. W żadnym z przedstawionych stanowisk nie pojawiła się szersza refleksja nad ogólną słusnością bądź brakiem słusności projektowanych zmian. Pierwotnie ustawa miała zostać uchwalona już w czerwcu tego roku. Wygląda jednak na to, że nie zostanie nawet przesłana do Sejmu przed parlamentarnymi wakacjami.
- **Mimo zapowiedzi polityków większości parlamentarnej, nie zakończyły się prace żadnej z komisji śledczych,** powołanych w grudniu 2023 roku do rozliczenia trzech afer, które wybuchły za rządów obozu prawicy, dotyczących tak zwanych wyborów kopertowych, handlu wizami i nielegalnego użytkowania oprogramowania do inwigilacji (Pegasus). Od poprzedniego wydania Monitora w ramach prac wszystkich trzech komisji przesłuchano już niewielu nowych świadków – m.in. byłego prezesa ORLEN-u Daniela Obajtka, w związku z potencjalnymi zaniechaniami dotyczącymi kontraktowania cudzoziemców pracujących przy inwestycjach ORLEN-u. Komisja ds. afery wizowej przesłuchiwała też jeszcze czterech urzędników MSZ. Z kolei prace komisji ds. wyborów kopertowych spowolniły i na moment ukończenia tego tekstu nie były planowane żadne dalsze posiedzenia tego gremium. Warto odnotować, że **równolegle do działań komisji śledczych swoje działania w związku z tymi sprawami prowadzi prokuratura. Jednym z istotniejszych wydarzeń w tym kontekście było uchylene w dniu 26 czerwca**

² Ministerstwo Sprawiedliwości, *Komisja selekcyjna przeprowadziła wysłuchania kandydatów na stanowisko Prokuratora Europejskiego z Polski*, 9 lipca 2024, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/komisja-selekcyjna-przeprowadzila-wysluchania-kandydatow-na-stanowisko-prokuratora-europejskiego-z-polski>.

³ Rządowe Centrum Legislacji, *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>.

immunitetu byłemu wiceministrowi sprawiedliwości, Michałowi Wosiowi, który odpowiadał za zakup oprogramowania Pegasus.

- **Prace nad poselskimi projektami ustaw, dotyczącymi oświadczeń majątkowych (druki nr 155 – projekt większości⁴ i 156⁵ – projekt opozycji)** nie posunęły się w żaden sposób do przodu od poprzedniego wydania Monitora. Oba projekty zmierzają do rozszerzenia obowiązku składania i publikowania oświadczeń majątkowych na małżonków osób pełniących najwyższe funkcje publiczne. Jednocześnie nie pojawiła się żadna inna propozycja kompleksowej reformy (i przede wszystkim digitalizacji) systemu oświadczeń majątkowych.
- **Podobnie jak w przypadku projektów dotyczących oświadczeń majątkowych, także prace nad poselskim projektem całościowej reformy systemu nominacji na funkcje zarządcze w spółkach skarbu państwa⁶** nie były kontynuowane. Głównym elementem tego projektu jest utworzenie tak zwanego Komitetu Dobrego Zarządzania, który czuwałby nad obsadą tych stanowisk. Projekt przewiduje też wiele wymagań i obostrzeń zmierzających do stworzenia systemu obsady najwyższych stanowisk w spółkach Skarbu Państwa osobami o wysokich kwalifikacjach merytorycznych. Póki co spółki są obsadzone w starym trybie.
- **Nastąpił istotny postęp w jednej z najbardziej bulwersujących spraw korupcyjnych związanych z rządami obozu prawicy – śledztwie dotyczącym wydatkowania środków z Funduszu Sprawiedliwości. 19 czerwca prokuratura zwróciła się do Sejmu z wnioskiem o uchylenie immunitetu posłowi Suwerennej Polski Marcinowi Romanowskiemu, zarzucając mu m.in. udział w zorganizowanej grupie przestępczej⁷ i popełnienie dziesięciu innych przestępstw.** Grupa, w której miał brać udział Romanowski, miała m.in. w sposób niezgodny z prawem wydatkować ponad 200 mln zł z Funduszu (m.in. przekazując pieniądze zaprzyjaźnionym, prawicowym organizacjom). Prokuratura wnioskowała także o areszt dla posła. 12 lipca Sejm uchylił immunitet Romanowskiemu, wyraził zgodę na jego zatrzymanie oraz tymczasowe aresztowanie. Będzie to pierwszy przypadek od wielu lat, kiedy poseł na Sejm trafi do aresztu pod zarzutami korupcyjnymi.

⁴ 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>.

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 156, 29 grudnia 2023, <https://sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=156>.

⁶ 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>.

⁷ Prokuratury, *Komunikat w sprawie wniosku o uchylenie immunitetu Marcinowi Romanowskiemu*, 19 czerwca 2024, <https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/prokurator-generalny-adam-bodnar-przekazal-dzisiaj-do-marszalka-sejmu-rzeczypospolitej-polskiej-szymona-holowni-wniosek-o-wyrazenie-przez-sejm-rzeczypospolitej-polskiej-zgody-na-pociagniecie-posla-na-sejm-rp-marcina-romanowskiego-do-odpowiedzialnosci-karnej-oraz-jego-zatrzymanie-i-tymczasowe-aresztowanie>.

2. Dane

6 czerwca 2024 roku międzynarodowa firma konsultingowa Ernst & Young opublikowała coroczny raport **EY Global Integrity Report 2024**⁸. W przypadku Polski autorzy raportu zauważają, że w naszym kraju pogarszają się standardy uczciwości i rośnie skłonność do podejmowania działań nieetycznych w biznesie (i nie tylko). Co piąta rodzima spółka doświadczyła oszustwa lub naruszenia zgodności z przepisami, a niemal połowa ankietowanych (49%) twierdzi, że w ich organizacji zatrudnieni są menedżerowie, którzy poświęciliby uczciwość dla osiągnięcia krótkoterminowych korzyści osobistych. Ponad połowa (53%) respondentów dopuszcza możliwość nieuczciwego działania w celu poprawy perspektywy rozwoju własnej kariery lub uzyskania wyższego wynagrodzenia.

Także 6 czerwca Fundacja Batorego wraz z kilkoma innymi organizacjami opublikowała własny raport na temat stanu praworządności w Polsce⁹. Raport został przesłany wcześniej (w styczniu 2024) Komisji Europejskiej jako uzupełnienie i wkład społeczeństwa obywatelskiego do opracowania unijnego. W części raportu dotyczącej korupcji podnosimy m.in. że od 2020 roku nie istnieje żadna strategia antykorupcyjna. Przypominamy także o wielu koniecznych zmianach, które ograniczyłyby ryzyko korupcji, jak np. konieczność przyjęcia nowej ustawy regulującej działalność lobbingsową czy zwiększenie przejrzystości procesu stanowienia prawa.

3. Dobre i złe praktyki

- **Dobra praktyka.** 3 lipca Prezydent podpisał ustawę o szczególnych rozwiązaniach w związku z przygotowywaniem i sprawowaniem przez Rzeczpospolitą Polską przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej w pierwszej połowie 2025 roku¹⁰. Przewiduje ona, że w celu uniknięcia nadużyć przy zamówieniach publicznych związanych z realizacją polskiej prezydencji szczególny nadzór nad tym procesem obejmie Centralne Biuro Antykorupcyjne. To dobra decyzja, która pozwoli ograniczyć ryzyko wystąpienia korupcji w czasie sprawowania przez Polskę prezydencji, co mogłoby także skompromitować nasz kraj na arenie unijnej.
- **Zła praktyka.** Mimo apeli, nie widać, aby rząd zdecydował jednak otworzyć konsultacje publiczne dotyczące projektu ustawy o wzmocnieniu koordynacji działań antykorupcyjnych, likwidacji Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz zmianie niektórych ustaw, argumentując, że ta regulacja nie ma istotnego wpływu na społeczeństwo (sic!). Warto przy tej

⁸ Global Integrity Report, *How can trust survive without integrity? Why taking the human-centered approach empowers an ethical culture*, <https://www.ey.com/content/dam/ey-unified-site/ey-com/en-gl/insights/forensic-integrity-services/documents/ey-gl-global-integrity-report-05-2024.pdf>.

⁹ 2024 Rule of Law Report, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2024/06/RoLR_word.pdf.

¹⁰ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, *Ustawa z dnia 14 czerwca 2024 r. o szczególnych rozwiązaniach w związku z przygotowywaniem i sprawowaniem przez Rzeczpospolitą Polską przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej w I połowie 2025 roku*, Dz.U. 2024, poz. 1006, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20240001006>.

okazji przypomnieć, że Polska jest sygnatariuszem [konwencji ONZ przeciwko korupcji](#)¹¹. W artyku 13 konwencja ta zobowiązuje państwa do włączania obywateli w proces tworzenia polityk antykorupcyjnych i konkretnych rozwiązań prawnych i instytucjonalnych. Unikając konsultacji w tej sprawie, rząd łamie postanowienia konwencji.

4. Działania Fundacji Batorego

- **5 lipca w blogu forumIdei Fundacji Batorego ukazał się tekst Krzysztofa Izdebskiego na temat nadużywania zasobów państwa w kampaniach wyborczych.** To specyficzna forma korupcji, polegająca na tym, że ugrupowania polityczne (najczęściej te znajdujące się u władzy) wykorzystują pieniądze państwowe czy inny majątek w celu poprawienia swojego wyniku wyborczego. Przykładem tego jest „afera Funduszu Sprawiedliwości”, który był wykorzystywany przez posłów Suwerennej Polski do budowania swojej pozycji politycznej w terenie ([pokażała to mapa przygotowana przez Ministerstwo Sprawiedliwości](#)¹²). W tekście sygnalizujemy, jak ryzyko takich nadużyć mogłoby zostać ograniczone.
- **Podczas międzynarodowej konferencji 21 International Anticorruption Conference**¹³, organizowanej co dwa lata przez Transparency International (w tym roku w Wilnie), w ramach panelu **Reversing State Capture: Lessons Around the World** podzieliliśmy się naszymi doświadczeniami w działaniach antykorupcyjnych w okresie rządów obozu prawicy, który zrobił wiele, by stworzyć w Polsce system „wielkiej korupcji”, oraz oceną obecnej sytuacji i dążeń, żeby poprawić odporność państwa na korupcję. W ramach konferencji zapoznaliśmy także uczestników z zeszłorocznym raportem *Ocena odporności państwa na nadużycia władzy. Edycja 2023*¹⁴. Prace nad kolejną edycją tej analizy dotyczącej nowej władzy rozpoczną się już w tym roku.

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

¹¹ Ministerstwo Sprawiedliwości, *Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji*, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/konwencja-narodow-zjednoczonych-przeciwko-korupcji>.

¹² Ministerstwo Sprawiedliwości, *Środki przyznane w Funduszu Sprawiedliwości poza naborami i konkursami w latach 2019–2023 – interaktywna mapa*, 28 maja 2024, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/FS-raport-przyznanych-srodkow>.

¹³ International Anticorruption Conference, <https://iaccseries.org>.

¹⁴ G. Makowski et al., *Ocena odporności państwa na nadużycia władzy. Edycja 2023*, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2023/12/Ocena.odpornosci.-panstwa_Edycja.2023.pdf.