



12 sierpnia 2024

Monitor antykorupcyjny #3

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.

W publikowanym co miesiąc Monitorze antykorupcyjnym sprawdzamy i oceniamy to, co wydarzyło się w ostatnim okresie w obszarze przeciwdziałania korupcji: czy i jakie rozwiązania ustawowe są przygotowywane przez władze państwowe, jakie zalecenia przygotowywane są na poziomie unijnym, jak wygląda praktyka przeciwdziałania zjawiskom korupcyjnym, jakie działania podejmuje społeczeństwo obywatelskie.

1. Najważniejsze wydarzenia

- **Państwowa Komisja Wyborcza analizuje możliwość nielegalnego finansowania kampanii wyborczej przez Prawo i Sprawiedliwość.** Z [wypowiedzi członków PKW](#) w mediach¹ wynika, że przy ocenie podstaw ewentualnego odrzucenia sprawozdania Komitetu Wyborczego Prawa i Sprawiedliwości nie będzie brana pod uwagę zdecydowana większość wydatków z Funduszu Sprawiedliwości. Głównym przedmiotem zainteresowania PKW są natomiast wydatki

¹ T. Żółciak, G. Osiecki, „Jeszcze dwa miesiące temu mało kto wierzył”. Zaskakująca decyzja PKW. Znamy kulisy obrad, money.pl, 31 lipca 2024, <https://www.money.pl/gospodarka/jeszcze-dwa-miesiace-temu-malo-kto-wierzyl-zaskakujaca-decyzja-pkw-znamy-kulisy-obrad-7055161328970272a.html>. Dostępny w przypisach: 10 sierpnia 2024.

ponoszone z budżetów Rządowego Centrum Legislacji (RCL) i Naukowo-Akademickiej Sieci Komputerowej (NASK). Już po ostatnim posiedzeniu PKW ministra funduszu i polityki regionalnej, Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz, [poinformowała](#)², że istnieje podejrzenie wykorzystywania Funduszu Rozwoju Regionalnego przez jej poprzednika, Grzegorz Pudę, w celach wyborczych. Jak napisała w mediach społecznościowych, 16 z 26 beneficjentów FRR znajdowało się w okręgu wyborczym Pudy. PKW odroczyła posiedzenie w sprawie ewentualnego odebrania subwencji partyjnej PiS do 29 sierpnia. PiS może stracić 75% wsparcia.

- **W pierwszym tygodniu sierpnia w wywiadzie dla PAP prezes NIK poinformował o wnioskach z kontroli przeprowadzonych w ministerstwach rodziny i spraw zagranicznych, w biurze Rzecznika Praw Dziecka, IPN i ZUS, w ramach [analizy wykonania budżetu za 2023 rok](#)³.** W przypadku ministerstwa rodziny, pracy i polityki społecznej stwierdzono wiele nieprawidłowości i potencjalnych naruszeń prawa. Tylko w wyniku tej jednej kontroli skierowano do prokuratury pięć zawiadomień o możliwości popełnienia przestępstw o charakterze korupcyjnym, związanych z możliwym wykorzystaniem środków na (niepotrzebną w opinii NIK) promocję programu 800 plus, *de facto* w celu sfinansowania kampanii wyborczej obozu prawicy. Z kolei w przypadku ministerstwa spraw zagranicznych Izba stwierdziła naruszenia związane z możliwym, bezprawnym przyznaniem środków w kwocie ponad 7 mln zł dla organizacji społecznych związanych z obozem prawicy. Ministerstwo przyznawało dotacje, mimo negatywnych rekomendacji komisji konkursowej.
- **W dniu 12 lipca Sejm zdecydował o zgodzie na uchylenie immunitetu poselskiego posłowi Marcinowi Romanowskiemu, byłemu wiceministrowi sprawiedliwości z ramienia Suwerennej Polski, który odpowiadał za funkcjonowanie Funduszu Sprawiedliwości. Sejm zgodził się też na przedstawienie posłowi jedenastu zarzutów w związku z nieprawidłowym wydatkowaniem ponad 200 mln zł z Funduszu (m.in. dla organizacji zaprzyjaźnionych z obozem prawicy), a także aresztowanie posła. To pierwszy taki przypadek od 2004 roku i sprawy posła SLD Andrzeja Pęczaka, który za zgodą ówczesnego Sejmu został zatrzymany i aresztowany w związku z zarzutami o korupcję.**
- Poseł Romanowski został zatrzymany 17 lipca 2024. Prokuratura postawiła mu zarzuty. Jednak niedługo potem Romanowski został zwolniony przez sąd z uwagi na ocenę, że obejmuje go także inny immunitet, wynikający z jego funkcji w Zgromadzeniu Parlamentarnym Rady Europy. Prokuratura nie zgadza się z tym rozstrzygnięciem i przekazała swoje stanowisko Radzie Europy; odwołała się też od decyzji sądu. Nie wiadomo, kiedy w tej sprawie wypowie się Rada Europy. Natomiast odwołanie prokuratury do sądu ma być rozpatrzone 23 września. W związku

² E. Furtak, *Grzegorz Puda (PiS) może mieć kłopoty. Zarzucono mu, że przed wyborami sygnął pieniędzmi w swoim okręgu*, „Gazeta Wyborcza” (Bielsko-Biała), 8 sierpnia 2024, <https://bielskobiała.wyborcza.pl/bielskobiała/7,88025,31212288,grzegorz-puda-pis-moze-miec-klopoty-zarzucono-mu-ze-przed.html>.

³ *Analiza wykonania budżetu państwa*, Najwyższa Izba Kontroli, <https://www.nik.gov.pl/kontrole/analiza-budzetu-panstwa>.

ze sprawą Funduszu Sprawiedliwości zarzuty postawiono już kilku innym osobom, a część z nich przebywa areszcie. Prokuratura zapowiada kolejne kroki i zatrzymania.

- **22 lipca Centralne Biuro Antykorupcyjne zatrzymało dwie pracowniczki Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych (RARS). Prokuratura zarzuca im preferencyjne traktowanie kontrahentów RARS w ramach realizacji wartego 114 mln euro kontraktu na dostawę agregatów prądotwórczych dla Ukrainy w czasie rządów obozu prawicy.** Sprawa jest związana także z podejrzeniem, że w ramach tych transakcji mogła zyskać spółka *Red is Bad*, produkująca i sprzedająca tak zwaną „odzież patriotyczną” i kojarzona z obozem prawicy. Pojawia się tu też kwestia nielegalnego finansowania kampanii wyborczych PiS, w co miałyby być zaangażowanych właściciel *Red is Bad*. Podejrzewa się, że mógł on organizować tzw. internetowe „farmy trolli”, wspierające obóz prawicy. W sprawie pojawia się też wątek nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków unijnych. Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) zablokował ponad 122 milionów złotych, które miały być przeznaczone na sfinansowanie zakupu agregatów.
- **Rząd kontynuował prace nad projektem ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z przystąpieniem Rzeczypospolitej Polskiej do wzmocnionej współpracy w zakresie Prokuratury Europejskiej (EPPO)⁴.** Przystąpienie Polski do EPPO istotnie wzmocni potencjał państwa, jeśli chodzi o przeciwdziałanie korupcji związanej z wydatkowaniem funduszy europejskich. Projekt wprowadza m.in. pojęcia „postępowania europejskiego” i ustanawia procedury, dzięki którym tego rodzaju postępowania będą mogły być prowadzone przez prokuratorów EPPO. Na początku sierpnia ogłoszono konsultacje publiczne tego projektu. Potrwały do 21 sierpnia. Do chwili ukończenia tego tekstu w ich ramach swoje stanowiska przesłało kilka sądów i oddziałów prokuratury. Nie zgłosiły one żadnych uwag. Dużo bardziej rozbudowane stanowisko przedstawiły jedynie Krajowa Izba Radców Prawnych⁵ i Sąd Najwyższy⁶. Oba podmioty zgłosiły szereg szczegółowych uwag, ale ogólnie poparły projekt ustawy.
- **15 lipca rząd zdecydował się otworzyć konsultacje publiczne dotyczące projektu ustawy o wzmocnieniu koordynacji działań antykorupcyjnych, likwidacji Centralnego Biura**

⁴ 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>.

⁵ Krajowa Izba Radców Prawnych, *Opinia Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji przy Krajowej Radzie Radców Prawnych do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z przystąpieniem Rzeczypospolitej Polskiej do wzmocnionej współpracy w zakresie Prokuratury Europejskiej (sygn. dokumentu DLPK-IX.461.6.2024)*, 17 lipca 2024, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12386952/13068565/13068568/dokument677810.pdf>.

⁶ Sąd Najwyższy, *Uwagi do rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z przystąpieniem Rzeczypospolitej Polskiej do wzmocnionej współpracy w zakresie Prokuratury Europejskiej z 3 lipca 2024 r.*, 12 lipca 2024, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12386952/13068565/13068568/dokument677813.docx>.

Antykorupcyjnego oraz zmianie niektórych ustaw⁷. Jego głównym elementem jest przekształcenie CBA w nową strukturę wewnątrz policji (Centralne Biuro Zwalczenia Korupcji) i przekazanie części kompetencji Biura Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (w zakresie zwalczania najpoważniejszych przypadków korupcji) oraz Krajowej Administracji Skarbowej (w zakresie kontroli oświadczeń majątkowych). Konsultacje ogłoszono w środku sezonu urlopowego, dodatkowo ograniczając czas na zgłaszanie uwag do zaledwie 11 dni. W efekcie stanowisko przestała jedynie Fundacja Batorego, o czym więcej w dalszej części.

- Dla porządku odnotujmy brak postępów w kwestiach istotnych z punktu widzenia przeciwdziałania korupcji, którym przyglądaliśmy się w poprzednich dwóch wydaniach monitorów:

- (1) Żadna z trzech parlamentarnych komisji śledczych (ds. wyborów kopertowych, afery wizowej i wykorzystywania oprogramowania Pegasus) nie zakończyła prac.
- (2) Prace nad poselskimi projektami ustaw dotyczącymi oświadczeń majątkowych (druki nr 155 – projekt większości⁸ i 156⁹ – projekt opozycji) nie posunęły się do przodu.
- (3) Nie kontynuowano prac nad poselskim projektem całościowej reformy systemu nominacji na funkcje zarządcze w spółkach Skarbu Państwa¹⁰.

2. Dane

Komisja Europejska opublikowała piątą edycję raportu na temat realizacji zasad praworządności przez państwa członkowskie UE¹¹. W raporcie ujęty jest również wątek dotyczący przeciwdziałania korupcji. Jeśli chodzi o Polskę¹², Komisja przede wszystkim odnotowuje pewien postęp związany z podejmowanymi przez nowy rząd wysiłkami, zmierzającymi do odpolitycznienia prokuratury, co jest niezbędne do skutecznego

⁷ Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Projekt ustawy o koordynacji działań antykorupcyjnych oraz likwidacji Centralnego Biura Antykorupcyjnego POPRZEDNI TYTUŁ: Projekt ustawy o wzmocnieniu koordynacji działań antykorupcyjnych, likwidacji Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz zmianie niektórych ustaw*, <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-wzmocnieniu-koordynacji-dzialan-antykorupcyjnych-likwidacji-centralnego-biura-antykorupcyjnego-oraz-zmianie-niektorych-ustaw>.

⁸ 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>.

⁹ 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>.

¹⁰ 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>.

¹¹ 2024 Rule of Law Report. The rule of law situation in the European Union, Komisja Europejska, 24 lipca 2024, https://commission.europa.eu/document/download/27db4143-58b4-4b61-a021-a215940e19d0_en?filename=1_1_58120_communication_rol_en.pdf.

¹² 2024 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Poland, Komisja Europejska, 24 lipca 2024, https://commission.europa.eu/document/download/9c081f05-688d-4960-b3bc-ea4fc3b2bafb_en?filename=48_1_58078_coun_chap_poland_en.pdf.

przeciwdziałania korupcji (w szczególności na najwyższych szczeblach władzy). Jednocześnie Komisja zaleca kontynuowanie tego kierunku zmian. Z drugiej strony Komisja odnotowuje jako jedne z głównych wyzwań konieczność reformy przepisów dotyczących lobbingu, zwiększenie przejrzystości finansowania działalności politycznej oraz usprawnienie systemu oświadczeń majątkowych. Komisję niepokoi również wysokie ryzyko nadużyć w zamówieniach publicznych – mimo pozytywnych zmian prawnych i instytucjonalnych, jakie zaszły w ostatnich latach. Komisja wskazuje, że przepisy prawa zamówień publicznych są omijane – jako przykład, w ślad za NIK, wymienia zamówienia organizowane przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju. W tej sprawie polska prokuratura prowadzi szeroko zakrojone śledztwo, dotyczące ewentualnych nadużyć. Kwestią rozdziału środków przez NCBiR zajmuje się też OLAF.

3. Dobre i złe praktyki

- **Dobra praktyka.** Szefowa Służby Cywilnej opublikowała [pierwszy z serii poradników przeznaczonych dla instytucji rządowych, pomagający we wdrażaniu w urzędach wymogów przewidzianych przez ustawę o ochronie sygnalistów](#)¹³. Ustawa została uchwalona w czerwcu 2024 roku. Podmioty prywatne i instytucje publiczne zatrudniające co najmniej pięćdziesiąt osób są zobowiązane m.in. do wdrożenia wewnętrznych procedur ochrony sygnalistów i do zgłaszania informacji o nadużyciach. Mają na to trzy miesiące od momentu uchwalenia ustawy. O ile sektor prywatny ma już wiele doświadczeń w tym obszarze, o tyle ochrona sygnalistów w sektorze publicznym jest dużo większym wyzwaniem. Poradnik dla urzędników z pewnością pomoże jak najlepiej wdrożyć systemy ochrony sygnalistów nie tylko instytucjom rządowym i centralnym, ale też innym podmiotom sektora publicznego. Potrzeba o wiele więcej podobnych inicjatyw.
- **Zła praktyka.** W połowie lipca rząd nagle ogłosił konsultacje publiczne w sprawie projektu ustawy o wzmocnieniu koordynacji działań antykorupcyjnych, likwidacji Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz zmianie niektórych ustaw. Stało się to pod wpływem wielu głosów niezadowolenia, płynących ze środowisk eksperckich i społecznych zajmujących się tematyką korupcji. Konsultacje zostały jednak ogłoszone w środku sezonu urlopowego i z lekceważeniem standardowego, wynikającego z przepisów Regulaminu Rady Ministrów, 21-dniowego okresu na przedstawienie stanowisk przez stronę społeczną. W takich okolicznościach mało kto był w stanie przedstawić stanowisko wobec projektu liczącego blisko dwieście stron.

4. Działania Fundacji Batorego

¹³ Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Jak wdrażać procedurę zgłoszeń wewnętrznych w służbie cywilnej – dobre praktyki*, 26 lipca 2024, , <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/jak-wdrazac-procedure-zgloszen-wewnetrznych-w-sluzbie-cywilnej---dobre-praktyki>.

- **Fundacja Batorego jako jedyna, w terminach narzuconych przez rząd, zdołała przesłać stanowisko w sprawie projektu ustawy o wzmocnieniu koordynacji działań antykorupcyjnych, likwidacji Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz zmianie niektórych ustaw.** [W stanowisku¹⁴](#) zwrócono m.in. uwagę na fasadowość konsultacji, słabej jakości Ocenę Skutków Regulacji, brak propozycji odnośnie do zapobiegania korupcji, a nade wszystko oderwanie propozycji zmian od szerszej wizji (strategii) polityki antykorupcyjnej oraz zmian w polityce UE w tym obszarze.

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

Kontakt: forumidei@batory.org.pl

¹⁴ Fundacja im. Stefana Batorego, *Stanowisko Fundacji im. Stefana Batorego w sprawie rządowego projektu ustawy o koordynacji działań antykorupcyjnych oraz likwidacji Centralnego Biura Antykorupcyjnego*, 26 lipca 2024, <https://www.batory.org.pl/oswiadczenie/stanowisko-fundacji-im-stefana-batorego-ws-rzadowego-projektu-ustawy-o-koordynacji-dzialan-antykorupcyjnych-oraz-likwidacji-centralnego-biura-antykorupcyjnego>.