



FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO

Reforma instytucji antykorupcyjnych: konsekwencje dla przyszłości politycznej Ukrainy

W ostatnim czasie Ukraina znalazła się w centrum poważnej debaty dotyczącej przyszłości kluczowych instytucji antykorupcyjnych. Wprowadzenie przez Radę Najwyższą poprawek do projektu ustawy nr 12414, osłabiających niezależność Narodowego Biura Antykorupcyjnego Ukrainy (NABU) oraz Specjalnej Prokuratury Antykorupcyjnej (SPA), to krok wstecz w walce z korupcją. Zmiany te powierzają Prokuratorowi Generalnemu uprawnienia, które dotychczas były domeną autonomicznych organów antykorupcyjnych: dają mu dostęp do wszystkich spraw prowadzonych przez NABU oraz możliwość przekazywania ich innym instytucjom.

Do tej pory przepisy gwarantowały instytucjom takim jak NABU i SPA znaczną samodzielność: ograniczony dostęp innych służb do materiałów z prowadzonych spraw, możliwość samodzielnego podejmowania decyzji przez szefa SPA, jak również wykluczenie uprawnień Prokuratora Generalnego do umarzania spraw wobec wysokich urzędników państwowych. Uzasadniając zmiany, prezydent Wołodymyr Zełenski wskazywał na istnienie podejrzeń, że obydwie instytucje są infiltrowane przez rosyjską agenturę, a niezależność instytucji jest *de facto* wykorzystywana do rozgrywek politycznych.

Niezależnie od powyższych motywów nowe regulacje stanowią zagrożenie dla skuteczności polityki antykorupcyjnej, ponieważ otwierają drogę do centralizacji uprawnień i ryzyka politycznych nacisków, a także zagrażają budowanemu przez lata systemowi instytucjonalnych gwarancji niezależności. To z kolei może mieć daleko idące konsekwencje dla członkostwa Ukrainy w Unii Europejskiej.

Fundacja im. Stefana Batorego od lat monitoruje i wspiera działania na rzecz przejrzystości, dobrej administracji oraz walki z korupcją na Ukrainie. W publikacjach takich jak *Dziesięć lat walki z korupcją: sukcesy i wyzwania stojące*

przed Ukrainą¹ czy *Ukraina w obliczu korupcji. Historia walki o wiarygodność*² przedstawiono zarówno trudności towarzyszące walce z korupcją, jak i sukcesy, uzyskane w dużej mierze dzięki zaangażowaniu społeczeństwa obywatelskiego i zdecydowanie zmniejszające poziom przekupstwa. To przede wszystkim same organizacje ukraińskie wielokrotnie podkreślały kluczową rolę, jaką autonomiczne instytucje antykorupcyjne odgrywają w osiąganiu sukcesu reform demokratycznych.

Prezentujemy analizę nowych przepisów opracowaną przez Transparency International Ukraine, jedną z wiodących organizacji zajmujących się problemem korupcji, oraz stanowisko tej organizacji w sprawie wprowadzonych zmian. Wprawdzie pod wpływem zmasowanej krytyki społeczeństwa i środowisk międzynarodowych prezydent Zełenski zapowiedział wycofanie się ze zmian, jednak należy uważnie monitorować te plany, tak by spełniały one rekomendacje zawarte w prezentowanej publikacji.

Krzysztof Izdebski, członek zarządu Fundacji im. Stefana Batorego

Transparency International Ukraine – Analiza prawna zmian do projektu ustawy nr 12414

22 lipca 2025 roku posłowie Rady Najwyższej naruszyli procedury i przed drugim czytaniem wprowadzili poprawki dotyczące likwidacji niezależności Narodowego Biura Antykorupcyjnego Ukrainy³ (NABU, ukr. Національне Антикорупційне Бюро України, НАБУ⁴) i Specjalnej Prokuratury Antykorupcyjnej (SPA, ukr. Спеціалізована Антикорупційна Прокуратура, САП) do projektu ustawy nr 12414. Pierwotnie projekt ten dotyczył zmian w *Kodeksie postępowania karnego Ukrainy* w zakresie szczegółowych zasad prowadzenia dochodzeń przedprocesowych w sprawach karnych związanych z zaginięciem osób w szczególnych okolicznościach w warunkach stanu wojennego.

Następnie ustawa ta została poparta przez parlament, podpisana przez przewodniczącego Rady

Stanowisko – Pozbawienie niezależności Narodowego Biura Antykorupcyjnego Ukrainy i Specjalnej Prokuratury Antykorupcyjnej

23 lipca Prezydent Ukrainy podpisał ustawę nr 4555-IX, która otwiera drogę do ręcznego ingerowania w postępowania antykorupcyjne, podważa niezależność Narodowego Biura Antykorupcyjnego Ukrainy (NABU) i Specjalnej Prokuratury Antykorupcyjnej (SPA), a także umożliwia wywieranie nacisków politycznych w sprawach dotyczących najwyższych urzędników państwowych.

Co to oznacza w praktyce?

- Sprawy dotyczące wysokich rangą urzędników nie będą już badane przez niezależne instytucje i mogą zostać umorzone decyzją Prokuratora Generalnego, który jest

1 P. Demczuk i inni, *Dziesięć lat walki z korupcją: sukcesy i wyzwania stojące przed Ukrainą*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2024, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2024/09/Dziesiec-lat-walki-z-korupcja_PL.pdf (dostępny tu i dalej: 24 lipca 2025).

2 O. Ajwazowska i inni, *Ukraina w obliczu korupcji. Historia walki o wiarygodność*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2025, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2025/07/Ukraina-w-obliczu-korupcji_PL.pdf.

3 Na stronie Transparency International Ukraine analiza jest dostępna w wersji angielskiej: *Stripping NABU and SAPO of Independence: Legal Analysis of Amendments to Draft Law No. 12414*, <https://ti-ukraine.org/en/news/stripping-nabu-and-sapo-of-independence-legal-analysis-of-amendments-to-draft-law-no-12414-2/> oraz ukraińskiej: *Позбавлення незалежності НАБУ та САП: юридичний аналіз змін до законопроекту № 12414*, <https://ti-ukraine.org/news/pozbavlennya-nezalezhnosti-nabu-ta-sap-yurydychnyj-analiz-zmin-do-zakonoprojektu-12414/>. Tekst publikujemy ze skrótami.

4 Przyjęta nomenklatura i jej tłumaczenia oraz skróty za publikacją: P. Demczuk i inni, *Dziesięć lat walki z korupcją...*, dz. cyt.

Najwyższej i przekazana prezydentowi Ukrainy do podpisu⁵.

Krótkie wnioski:

- po przyjęciu zmian szef SPA straci niezależność w zakresie organizacji pracy SPA i dochodzeń NABU;
- Prokurator Generalny uzyska dostęp do wszystkich spraw NABU i będzie mógł zlecać ich dochodzenie innym organom;
- tworzy się „jedno okienko” do zamykania spraw dotyczących wysokich urzędników na podstawie decyzji Prokuratora Generalnego.

Jak wygląda obecna sytuacja?

Funkcjonowanie niezależnych organów antykorupcyjnych jest bezpośrednio związane z zagwarantowaniem im możliwości samodzielnego wykrywania i prowadzenia dochodzeń w sprawach korupcyjnych, bez żadnej nieuzasadnionej kontroli zewnętrznej.

Dlatego obowiązujące obecnie przepisy *Kodeksu postępowania karnego Ukrainy* gwarantują NABU i SPA, że:

- NABU i SPA mogą bez zgody Prokuratora Generalnego powiadomić o podejrzeniu popełnienia przestępstwa kierownictwo Urzędu Prezydenta (ukr. Офіс Президента України, ОПУ), członków rządu (ukr. Кабінет Міністрів України), kierownictwo Biura Bezpieczeństwa Gospodarczego Ukrainy (ukr. Бюро економічної безпеки України, БЕБ) i Państwowego Biura Śledczego (ukr. Державне бюро розслідувань, ДБР), a także innych urzędników kategorii A;

urzędnikiem mianowanym politycznie. Innymi słowy, liczba wyroków sądowych w sprawach korupcyjnych znacząco spadnie.

- Ustawa wprost narusza zobowiązania Ukrainy wobec Międzynarodowego Funduszu Walutowego oraz innych partnerów międzynarodowych. Ukraina wywiązała się ze swoich obietnic, otrzymała wsparcie finansowe – a następnie *de facto* cofnęła kluczową część reformy.
- To decyzja politycznie krótkowzroczna. Wprowadzone mechanizmy wpływu politycznego na śledztwa mogą w przyszłości zostać wykorzystane przeciwko obecnej władzy.

Ustawę przyjęto z rażącym naruszeniem procedur demokratycznych i wbrew Regulaminowi Rady Najwyższej, dzień po skoordynowanym ataku na NABU i SPA. Szczegółowe porównanie dotychczasowej praktyki i zmian wprowadzonych przez ustawę znajduje się w naszej analizie prawnej.

Jedyną legalną drogą do przywrócenia niezależności NABU i SPA jest przyjęcie nowej ustawy cofającej szkodliwe zmiany. Apelujemy do naszych partnerów międzynarodowych o wsparcie tych działań i pomoc w ochronie ukraińskiego systemu antykorupcyjnego.

Wierzimy, że sytuację tę można jeszcze naprawić poprzez bezpośredni dialog z Prezydentem i rządem. Wsparcie ze strony przywódców państw partnerskich oraz najwyższego kierownictwa Unii Europejskiej może odegrać decydującą rolę w odwróceniu wyrządzonych szkód. Uprzejmie prosimy o pomoc w poruszeniu tej kwestii na najwyższym szczeblu.

⁵ Prezydent Wołodymyr Zełenski podpisał tę kontrowersyjną ustawę 22 lipca wieczorem. Niemniej, wobec ogromnych protestów i krytyki instytucji międzynarodowych, Prezydent zapowiedział 23 lipca, że w ciągu kolejnych dwóch tygodni przedstawi nowy projekt ustawy, które będzie uwzględniał krytyczne uwagi dotyczące nadzoru Prokuratora Generalnego nad instytucjami walczącymi z korupcją.

- tylko prokurator, który bezpośrednio nadzoruje dochodzenie, może żądać dostępu do materiałów spraw NABU, a prokurator SPA jest uprawniony do rozstrzygania sporów dotyczących właściwości śledczej;
- inne organy śledcze i prokuratorzy Prokuratury Generalnej Ukrainy (ukr. Офіс Генерального прокурора, ОГП) mają ograniczony dostęp do materiałów z postępowań karnych NABU;
- kierownik SPA jest kierownikiem organu prokuratury, co daje mu uprawnienia do samodzielnego organizowania pracy podległego organu;
- Prokurator Generalny nie ma uprawnień do umarzania postępowań karnych przeciwko wysokim urzędnikom.

Podkreślając kluczowe znaczenie postępów w reformach antykorupcyjnych, zaznaczamy jednocześnie, że wsparcie obronne dla Ukrainy nie powinno być przedmiotem politycznych targów ani podlegać warunkom. Pomoc wojskowa musi pozostać poza tą dyskusją – najpierw trzeba ocalić kraj, aby móc dalej skutecznie walczyć z korupcją.

Będziemy Państwa na bieżąco informować o dalszym rozwoju sytuacji i planowanych działaniach.

Transparency International Ukraine

Co zmieniono w parlamencie?

Posłowie, w szczególności Maksym Bużanski, z naruszeniem art. 116 Regulaminu Rady Najwyższej dotyczącego składania wniosków i poprawek do projektu ustawy przygotowywanego do drugiego czytania, wprowadzili zmiany do projektu ustawy nr 12414. Zostały one poparte przez parlament i przyjęte jako następujące normy, zgodnie z którymi:

- wyłącznie Prokurator Generalny może poinformować o podejrzeniu popełnienia przestępstwa kierownictwo Biura Prezydenta Ukrainy, członków rządu, kierownictwo Biura Bezpieczeństwa Gospodarczego i Państwowego Biura Śledczego, a także innych urzędników kategorii A;
- Prokurator Generalny ma możliwość zażądania wszelkich materiałów z postępowania przygotowawczego od dowolnego organu śledczego, w szczególności NABU;
- pozbawia się szefa SPA uprawnień do określania wyłącznej właściwości spraw NABU i rozstrzygania sporów dotyczących właściwości;
- zamknięcie dowolnej sprawy NABU/SPA przeciwko wysokim urzędnikom będzie możliwe na podstawie decyzji Prokuratora Generalnego, a zawarcie ugody w sprawie korupcyjnej będzie możliwe również z pominięciem zgody kierownictwa SPA – za pośrednictwem Prokuratora Generalnego.

Jakie są główne zagrożenia związane z projektem ustawy?

Przyjęty przez parlament projekt ustawy nr 12414 niweluje wszystkie osiągnięcia w zakresie zapewnienia odpowiedniej autonomii proceduralnej SPA i negatywnie wpłynie na skuteczność dochodzeń prowadzonych przez NABU. Przypomnijmy, że wzmocnienie niezależności proceduralnej SPA było kluczowym warunkiem kontynuacji wsparcia finansowego przez międzynarodowych partnerów Ukrainy, w szczególności przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy.

Dodatkowe bariery w doręczaniu wysokim urzędnikom zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa

Przyjęta ustawa określa, że wyłącznie Prokurator Generalny może poinformować o podejrzeniu popełnienia przestępstwa członków kierownictwa Urzędu Prezydenta, rządu, Biura Bezpieczeństwa Gospodarczego i Państwowego Biura Śledczego, a także innych urzędników kategorii A.

Decyzja ta stanowi poważny krok wstecz w zakresie zdolności organów antykorupcyjnych do niezależnego działania. Zamiast uprościć procedury dochodzeniowe dotyczące specjalnych podmiotów, w szczególności posłów, władze faktycznie tworzą nowe bariery dla dochodzeń.

Przypomnijmy, że obowiązkowe uzgadnianie czynności procesowych z Prokuratorem Generalnym już wielokrotnie prowadziło do przedłużania spraw i tworzyło przeszkody polityczne.

Jako przykład można podać sprawę posła Ołeksandra Jurczenki zatrzymanego za łapówkę. W okresie gdy SPA pozostawała bez kierownika, wszystkie czynności procesowe uzgadniała Prokurator Generalna Iryna Wenediktowa (Iryna Venediktova). Przez siedem dni nie podpisywała ona aktu oskarżenia przygotowanego przez NABU, faktycznie blokując przebieg śledztwa.

Zniszczenie wyłącznej właściwości NABU

Przed uchwaleniem ustawy żaden inny organ śledczy nie miał prawa „ingerencji” w sprawy należące do właściwości NABU. Jednak zgodnie z przyjętymi zmianami Prokurator Generalny uzyskał uprawnienia do powierzania śledztw w sprawach należących do właściwości NABU innym organom.

Ponadto wyłącznie Prokurator Generalny jest teraz uprawniony do zezwalania NABU na prowadzenie dochodzeń w sprawach o wyjątkowym znaczeniu społecznym. Daje mu to możliwość przekazywania spraw NABU innym organom śledczym – policji krajowej, Biuru Bezpieczeństwa Gospodarczego, Państwowemu Biuru Śledczemu lub Służbie Bezpieczeństwa Ukrainy (SBU).

Na przykład sprawę byłego pracownika SBU Artema Szyła, podejrzanego o sprzeniewierzenie środków finansowych Ukrzaliznicy, Prokurator Generalny będzie mógł bez przeszkód przekazać tej samej SBU.

To faktycznie legalizuje praktykę, którą już zastosowano w sprawie Pawła Wowka, przewodniczącego obecnie już zlikwidowanego Okręgowego Sądu Administracyjnego w Kijowie. Wówczas Sąd Peczerski w Kijowie zobowiązał Prokurator Generalną Wenediktową do odebrania sprawy NABU.

Wyciek informacji o sprawach NABU

Posłowie zobowiązali NABU i SPA do przekazywania Prokuratorowi Generalnemu na jego pierwsze żądanie wszystkich informacji dotyczących prowadzonych przez nie dochodzeń.

Co więcej, po uzyskaniu dostępu do materiałów dochodzenia przedprocesowego Prokurator Generalny ma prawo zlecić innemu prokuratorowi sprawdzenie zgodności z prawem postępowania podczas dochodzenia przedprocesowego.

Stwarza to bezprecedensowe ryzyko wycieku informacji w sprawach dotyczących najwyższych urzędników państwowych – w szczególności prokuratorów, sędziów, ministrów, szefów Ukraińskiej Agencji ds. Wykrywania, Poszukiwania i Zarządzania Aktywami Pochodzącymi z Przestępstw Korupcyjnych

i Innych Przestępstw, Biura Bezpieczeństwa Gospodarczego, Państwowego Biura Śledczego Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy (RBNiO).

Szczególnie niepokojące jest to, że projekt ustawy przewiduje uproszczenie procedury przenoszenia prokuratorów z niższych szczebli do Prokuratury Generalnej bez konkursu na okres stanu wojennego, a także możliwość mianowania osób spoza systemu prokuratury. Istnieje hipoteza, że zmiany te są konieczne dla wzmocnienia Prokuratora Generalnego w celu kontroli nad postępowaniami NABU, jednak okazują się one sprzeczne z zasadami merytokracji podczas mianowania i przenoszenia kadr w prokuraturze.

Ograniczenie uprawnień szefa SPA

Ustawa faktycznie niweluje rolę szefa SPA w większości procedur dochodzenia przedprocesowego. Nie minęły nawet dwa lata od momentu nadania SPA niezależności instytucjonalnej, a pojawiła się próba nie tylko przywrócenia kontroli nad nią, ale także znacznego wzmocnienia nadzoru nad SPA.

Omawiany dokument pozbawia szefa SPA statusu kierownika organu prokuratury, co może utrudniać organizację pracy SPA, a także komplikować utrzymanie oskarżenia w instancjach apelacyjnych i kasacyjnych.

Co jeszcze bardziej paradoksalne – wyłącznie od decyzji Prokuratora Generalnego zależy, czy szef SPA będzie mógł wykonywać uprawnienia prokuratora w konkretnym postępowaniu, czyli mieć uprawnienia proceduralne w sprawie.

Prokurator Generalny będzie mógł zamknąć każdą sprawę dotyczącą wysokiego urzędnika.

Dokument nadaje również Prokuratorowi Generalnemu uprawnienia do zamykania spraw NABU z pominięciem SPA. Nie chodzi tu o zwykłe postępowania, ale o te dotyczące wysokich urzędników, w szczególności: wicepremiera Ołeksija Czernyszowa, byłego wiceministra energii Ołeksandra Chejły, byłego wiceministra polityki rolnej Tarasa Wysockiego i innych.

To niebezpieczne, ponieważ Prokurator Generalny jest mianowany bez przeprowadzania procedur konkursowych i faktycznie zależy od lojalności politycznej.

Koncentracja takich uprawnień stwarza istotne ryzyko korupcyjne, zniekształca system instytucjonalnych gwarancji niezależności dochodzeń i niweluje osiągnięcia w zakresie wzmacniania autonomii SPA.

Wnioski i zalecenia

Ustawa ta została przyjęta z rażącym naruszeniem procedury demokratycznej, a także wbrew wymogom Regulaminu Rady Najwyższej.

W przypadku wejścia w życie ustawa ta znacznie zaszkodzi już rozpoczętym dochodzeniom antykorupcyjnym, a także uniemożliwi wszczęcie nowych spraw dotyczących korupcji we władzach, ponieważ:

- **tworzone są dodatkowe bariery w postaci określenia przez Prokuratora Generalnego uprawnień do wręczania zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa poszczególnym**

kategoriom wysokich urzędników, na przykład szefowi Biura Prezydenta Ukrainy – oznacza to, że nawet dysponując wystarczającymi dowodami, organy antykorupcyjne nie będą mogły samodzielnie pociągnąć do odpowiedzialności najwyższych urzędników państwowych;

- **koncepcja „wyłącznej właściwości” NABU zostaje zniweczona**, ponieważ Prokurator Generalny może przekazać innym organom wszelkie sprawy karne, które bada NABU, a szef SPA nie będzie miał uprawnień do rozstrzygania sporów dotyczących właściwości; natomiast kiedy dojdzie do doręczenia aktu oskarżenia lub zakończenia śledztwa w sprawie „grubej ryby”, zostanie ono przekazane do innego organu śledczego, który może zamknąć sprawę;
- **informacje z postępowań karnych NABU** będą mogły uzyskać inne organy – oznacza to, że w razie potrzeby można z wyprzedzeniem ostrzec osoby figurujące w sprawach, a także zniwelować wszystkie uzyskane informacje dowodowe poprzez ich ujawnienie;
- **Prokurator Generalny będzie mógł wydawać polecenia obowiązkowe do wykonania prokuratorom SPA poza kompetencjami szefa SPA** – oznacza to, że prokuratorzy będą zobowiązani do wykonywania czynności procesowych i śledczych mających na celu zbadanie nieprzekonujących wersji, aby oddalić je od rzeczywistego wyniku;
- **ustanawia się normę, która pozwala Prokuratorowi Generalnemu samodzielnie zamykać postępowania karne dotyczące dowolnego urzędnika** – oznacza to, że nawet jeśli wszystkie inne mechanizmy wpływu nie zadziałały, Prokurator Generalny będzie mógł po prostu zamknąć sprawę, z pominięciem stanowiska prokuratora prowadzącego postępowanie.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji
Creative Commons. Uznanie autorstwa
na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Tłumaczenie: Nestor Kaszycki (stanowisko),
Natałka Rymska (analiza)

Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska

Korekta: Joanna Liczner

Warszawa 2025

ISBN 978-83-68235-79-1