

KIERUNKI POLITYKI ANTYKORUPCYJNEJ REKOMENDACJE DLA KOALICJI 15 PAŹDZIERNIKA

Państwo o niskiej odporności na korupcję nie zagwarantuje odbudowy rządów prawa. Nie zapewni też obywatelom bezpieczeństwa – zarówno w wymiarze militarnym, jak i społeczno-ekonomicznym.

Koalicja 15 października nie przywiązuje należytej wagi do problemu korupcji. Koncentruje się niemal wyłącznie na stronie represyjnej, tj. śledztwach w sprawach, w które są zamieszani reprezentanci poprzedniego obozu władzy. Brakuje propozycji systemowych zmian zwiększających odporność państwa na korupcję.

Rząd powinien przygotować kompleksową strategię antykorupcyjną. Powinna się koncentrować przede wszystkim na prewencji korupcji, koordynacji działań instytucji państwa na tym polu oraz na komunikacji ze społeczeństwem. Nie mając strategii, Polska łamie postanowienia konwencji ONZ przeciwko korupcji.

Rządowa strategia antykorupcyjna powinna zmierzać do rozwiązania węzłowych problemów w obszarze finansowania polityki. Dotyczą one m.in. braku uregulowania prekampanii wyborczych i referendalnych; nadużyć w finansowaniu działalności partii politycznych oraz klubów, kół parlamentarnych i biur posłów i senatorów; braku właściwego nadzoru i kontroli nad finansami partii.

W strategii powinny znaleźć się także rozwiązania zwiększające transparentność życia publicznego. Przede wszystkim powinna ona określać kierunki reformy dostępu do informacji publicznej. Jej elementem powinna być także gruntowna reforma systemu oświadczeń majątkowych, która aktualnie jest przygotowywana przez Centralne Biuro Antykorupcyjne, w oderwaniu od szerszego kontekstu przeciwdziałania korupcji. Jednocześnie reforma samego CBA powinna zacząć się od nowa i zostać zrealizowana w ramach kompleksowej strategii rządu.

Strategia powinna odpowiadać także na wiele innych, szczegółowych wyzwań. Wśród nich jest między innymi potrzeba uregulowania działalności lobbingowej; stworzenie przepisów zapobiegających upartyjnieniu spółek skarbu państwa; stworzenie regulacji ułatwiających zapobieganie i zarządzanie konfliktem interesów w administracji publicznej i w parlamencie czy stworzenie nowej ustawy o odpowiedzialności osób prawnych za przestępstwa.

WSTĘP – POLITYKA ANTYKORUPCYJNA PO 15 PAŹDZIERNIKA

Okres rządów prawicy obfitował w afery korupcyjne, które stały się przedmiotem wielu śledztw. Sztandarowe przykłady to wielomilionowe nadużycia w Funduszu Sprawiedliwości, w które jest zamieszane było kierownictwo ministerstwa sprawiedliwości czy afera w Rządowej Agencji Rezerw Materiałowych, dotycząca byłego premiera. Ale rządy prawicy to nie tylko pasmo skandali korupcyjnych. To także, a może nawet przede wszystkim, cała infrastruktura instytucjonalno-prawna, która pod pozorami legalności służyła poprzedniemu obozowi władzy do wzmacniania partii rządzącej i budowania zaplecza polityczno-finansowego w postaci mediów, przedsiębiorstw i organizacji społecznych zależnych od władzy lub jej sprzymierzeńców. W latach 2015-2023 mieliśmy do czynienia z podręcznikowym przykładem zawłaszczenia państwa i budowania systemu „wielkiej korupcji” (ang. grand corruption)¹. Wstępem do tego był demontaż kluczowych instytucji państwa prawa – Trybunału Konstytucyjnego, Krajowej Rady Sądowej, prokuratury i służby cywilnej – już w pierwszych dwóch latach od objęcia władzy.

Biorąc to pod uwagę, zaskakujące jest, że ani w kampanii do wyborów parlamentarnych w 2023 roku, ani w umowie koalicji 15 października, ani nawet po ponad roku od objęcia władzy przez ugrupowania prodemokratyczne, nie ma dyskusji o polityce antykorupcyjnej. Nowa władza skoncentrowała się niemal wyłącznie na ściganiu reprezentantów poprzedniego obozu władzy. A w agendzie publicznej pojawiają się mniej lub bardziej przypadkowe inicjatywy zmierzające do zwiększenia odporności na korupcję w jakimś wąskim wycinku życia publicznego. I nawet one nie są nawet realizowane. Przykładowo, od wielu lat wiadomo, że jednym z istotnych obszarów ryzyka korupcji w Polsce jest upartyjnienie spółek kontrolowanych przez państwo. Wiemy też, jak bardzo pogłębiły ten problem rządy Prawa i Sprawiedliwości². Posłowie Trzeciej Drogi zaproponowali w marcu 2024 roku projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu napra-

1 G. Makowski, *Szykując grunt pod wielką korupcję. Działania (anty)korupcyjne władz w latach 2015-2019*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2020.

2 G. Makowski, F. Pazderski, *Przedsiębiorstwa państwowe – szara strefa finansowania polityki. Jak ją zmniejszyć i jak ją kontrolować?*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2023.

wy ładu korporacyjnego w spółkach z udziałem Skarbu Państwa, ale w chwili ukończenia tego tekstu prace nad nim zatrzymały się na etapie sprawozdania komisji³. Gdy media zaczęły nagłaśniać przypadki politycznych nominacji do rad nadzorczych Totalizatora Sportowego czy PGE, także rząd podjął ten temat. Minister Aktywów Państwowych naprędce przygotował Kodeks Dobrych Praktyk Nadzoru Właścicielskiego⁴, którego wartość jest co najwyżej dydaktyczna, ale żadnych twardych rozwiązań w tym obszarze nie zrealizowano. Inny przykład to – oświadczenia majątkowe – kolejny problem, który domaga się rozwiązania co najmniej od dwóch dekad. System stworzony w 1997 działa praktycznie w niezmienionej formie do dziś. Oświadczenia są wypełniane ręcznie, są publikowane w rozmaitych formatach utrudniających ich analizę, szczegółowe regulacje dotyczące formularzy oświadczeń, sposobu ich składania i kontroli są rozsiane w ponad trzydziestu aktach prawnych. Zamiast rządu, za przygotowanie kompleksowej reformy tego systemu zabrało się Centralne Biuro Antykorupcyjne. Biuro przygotowało sensowną koncepcję nowego systemu oświadczeń majątkowych, którą ogłoszono na konferencji w grudniu 2024 roku⁵. Projekt ustawy w momencie powstania tego tekstu był już gotowy, ale nie został upubliczniony. Problem w tym, że prace nad reformą prowadzi służba specjalna, dla której pisanie ustaw nie jest głównym przedmiotem działalności i którą jednocześnie rząd postawił w stan likwidacji. Dodatkowo, pod koniec lutego, do dymisji podała się szefowa Biura, z inicjatywy której rozpoczęto te prace.

Takich chaotycznych inicjatyw w obszarze przeciwdziałania korupcji jest dużo więcej. Można byłoby uniknąć tego bałaganu, gdyby rząd przedstawił spójną strategię antykorupcyjną, do czego zobowiązuje nas art. 5 ust. 1 konwencji ONZ przeciwko korupcji. Ale takiego dokumentu nie ma od 2020 roku. I nic nie wskazuje, żeby miał powstać w najbliższej przyszłości.

Stąd też nie dziwi, że Polska, mimo zmiany władzy w 2023 roku, nie poprawia notowań w Indeksie Percepcji Korupcji (CPI) Transparency International, który jest syntezą ocen międzynarodowych ekspertów specjalizujących się w ocenie ryzyk politycznych i gospodarczych. W edycji CPI za 2024 rok Polska uzyskała wynik 53 punktów na 100, gorszy o jeden punkt od poprzedniego pomiaru i najgorszy od 2012 roku.

3 <https://sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=261>, dostęp: 16.02.2025

4 <https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/kodeks-dobrych-praktyk-nadzoru-wlascielskiego>, dostęp: 16.02.2025

5 <https://oswiadczeniamajatkowe.cba.gov.pl>, dostęp: 16.02.2025

PO PIERWSZE STRATEGIA

Pierwszą rekomendacją dla rządu jest przyjęcie wieloletniej (co najmniej pięcioletniej) strategii antykorupcyjnej. Rząd powinien przyjąć strategię antykorupcyjną kierując się nie tylko tym, że racjonalna polityka powinna opierać się analizie i planie konkretnych działań, ale też dlatego, że taki obowiązek wynika z prawa międzynarodowego.

Strategia antykorupcyjna powinna odpowiadać na wymogi stawiane Polsce przez organizacje międzynarodowe, których Polska jest członkiem, a także inne akty prawa międzynarodowego niż wspomniana konwencja ONZ. W szczególności powinniśmy zrealizować rekomendacje grupy państw GRECO z piątej rundy ewaluacji (z 2018 roku), dotyczące przeciwdziałania korupcji na najwyższych szczeblach władzy wykonawczej oraz w organach ścigania⁶. Chodzi głównie o ustanowienie obiektywnych kryteriów naboru, awansowania i zwalniania osób na najwyższych stanowiskach w policji i w Straży Granicznej oraz w innych organach ścigania. Problem ten dotyczy też najwyższych stanowisk w służbie cywilnej. GRECO po raz kolejny wskazało też niedoskonałości systemu oświadczeń majątkowych i brak odpowiednich regulacji w zakresie zarządzania konfliktem interesów, o czym szerzej na kolejnych stronach. W ocenach GRECO pozostają aktualne postulaty dotyczące reformy systemu immunitetów. Problem dotyczy w szczególności parlamentarzystów – najlepszym przykładem wykorzystania immunitetu w celu uchronienia się przed odpowiedzialnością za przestępstwa korupcyjne jest przypadek byłego wiceministra Marcina Romanowskiego, zamieszanego w aferę Funduszu Sprawiedliwości. Kolejnym obszarem problemowym są także reformy Trybunału Stanu, który dziś nie jest zdolny do rozliczania osób pełniących najwyższe funkcje państwowe za korupcję. Z raportu GRECO z 2023 roku wynika, że większość rekomendacji sformułowanych w ramach piątej rundy oceny, przeprowadzonej w 2018 roku, nie została wdrożona⁷. Przygotowując strategię antykorupcyjną, należałoby wrócić także do wcześniejszych ocen GRECO, dotyczących na przykład przeciwdziałania korupcji wśród parlamentarzystów, sędziów i prokuratorów (czwarta runda ewaluacji), a nawet do pierwszej rundy ewaluacji, która dotyczyła między innymi strategii antykorupcyjnych.

6 *Fifth evaluation round. Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies*. Evaluation report, GRECO, Strasbourg, 2018.

7 *Ibidem*.

GŁÓWNE WYZWANIA POLITYKI ANTYKORUPCYJNEJ⁸

Jeśli chodzi o szczegółowe rekomendacje w zakresie polityki antykorupcyjnej, warto zwrócić uwagę na kwestie omówione pokrótce poniżej, zaznaczając jednocześnie, że lista ta nie jest wyczerpująca. Kolejność rekomendacji przedstawiam od tych, które w mojej ocenie są najbardziej złożone, skończywszy na tych, które są stosunkowo najłatwiejsze do realizacji. Wszystkie one powinny zostać poprzedzone analizą. Wymagają także stworzenia właściwych przepisów, a co za tym idzie dialogu wewnątrz obozu rządzącego i konsultacji publicznych, które w myśl art. 13 konwencji ONZ przeciwko korupcji powinny być zasadą tworzenia polityki antykorupcyjnej.

Finansowanie polityki

Finansowanie polityki w Polsce opiera się głównie na systemie dotacji i subwencji wypłacanych partiom politycznym z budżetu państwa. Został on wdrożony z myślą o tym, że w ten sposób ograniczy się w istotny sposób ryzyko występowania korupcji w tym obszarze. Istnieje wiele argumentów dowodzących, że w istocie system ten spełnia swoją antykorupcyjną funkcję, co nie oznacza, że nie jest on pozbawiony wad⁹. Działania w tym obszarze powinny skoncentrować się na trzech wątkach: finansowaniu partii politycznych oraz ich funkcjonowaniu w parlamencie; finansowaniu kampanii wyborczych i referendalnych oraz nadzorze nad finansowaniem polityki.

W pierwszym wątku, zgodnie z zaleceniami GRECO z 2008 roku powinno się zmienić przepisy (w szczególności ustawy o partiach politycznych), rozszerzając zakres sprawozdań finansowych partii i ustanowić transparentne, spójne i szczegółowe wzory sprawozdań.

⁸ Ta część tekstu bazuje m.in. na dyskusjach o kierunkach polityki antykorupcyjnej, które w gronie kilku organizacji zajmujących się tą problematyką koordynowała Fundacja im. Stefana Batorego. W tekście wykorzystano przede wszystkim rekomendacje Instytutu Spraw Publicznych, Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska, a także opracowanie Fundacji Akademia Antykorupcyjna - Opracowanie na temat propozycji działań Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2025-2030, [propozycje-programu-przeciwdzialania-korupcji-na-lata-2025-2030.pdf](#), dostęp: 16.02.2025.

⁹ J. Haman, *Finanse partyjne do naprawy*, https://www.batory.org.pl/blog_wpis/finanse-partyjne-do-naprawy/, dostęp: 16.02.2025

GRECO zaleciło także, aby sprawozdania partii politycznych były składane częściej (np. raz na miesiąc) i zawierały pełną informację o wydatkach partii politycznych, nie tylko tych, realizowanych w ramach subwencji, ale także pokrywanych ze środków pochodzących z darowizn i składek członkowskich¹⁰.

Osoby kierujące partiami oraz osoby odpowiedzialne za decyzje finansowe partii powinny ponosić osobistą odpowiedzialność za nieprawidłowości i nadużycia. Należy wprowadzić kary finansowe dla biur i klubów za niegospodarność i sporządzenie sprawozdania niezgodnie z zasadami. System księgowania wydatków powinien zostać ujednolicony, tak aby biura poselskie i senackie oraz kluby i koła parlamentarne kwalifikowały wydatki i sprawozdawały je w jednolity sposób. Z kolei kancelarie Sejmu i Senatu powinny otrzymać uprawnienia kontroli (poprzez biegłych rewidentów) wydatków klubów i kół co najmniej raz do roku oraz publikowania ich wyników. Wydatki biur i klubów parlamentarnych powinny być na bieżąco publikowane, w otwartych formatach danych. Posłowie i senatorowie, indywidualnie, przed końcem kadencji powinni składać sprawozdania z działalności swoich biur, obejmujące cały okres sprawowania mandatu (np. na wzór sprawozdań składanych przez organizacje pożytku publicznego). Niezbędna jest również reforma tzw. „rejestru umów” zawieranych przez partie. W obecnym stanie prawnym partie mają pole do uznaniowości, jeśli chodzi o to, które umowy publikować, a których nie. Państwowa Komisja Wyborcza (PKW), która prowadzi rejestr, powinna też otrzymać możliwość nakładania kar na partie uchylające się od obowiązku publikowania umów.

Jeśli chodzi o finansowanie kampanii wyborczych i referendalnych, należy przede wszystkim zdefiniować we właściwych przepisach, czym są prekampanie oraz jakiego rodzaju wydatki mogą być na nie ponoszone, a także tryb ich rozliczania i sprawozdawania. W przypadku referendów konieczne jest opracowanie przepisów zobowiązujących podmioty prowadzące kampanie i prekampanie do sprawozdawania wydatków, podobnie jak to jest w przypadku kampanii wyborczych. Cała sprawozdawczość powinna być zdigitalizowana, a wszelkie dane powinny być udostępniane w otwartych formatach danych. Należy również ograniczyć dopuszczalność niekontrolowanego finansowania agitacji wyborczej przez osoby fizycz-

10 *Third evaluation round. Evaluation Report on Poland on Transparency of party funding (Theme II)*, GRECO, Strasbourg, 2018.

ne. Jednym z rozwiązań mógłby być powrót do brzmienia art. 106 kodeksu wyborczego do wersji sprzed 2018 roku. Wówczas przepis ten pozwalał na agitację przez osoby fizyczne po uzyskaniu pisemnej zgody pełnomocnika wyborczego, co dawało minimum kontroli. Obowiązywała też sankcja karna wynikająca z art. 499 Kodeksu wyborczego, którą także należałoby przywrócić. Innym sposobem może być wypracowanie nowego przepisu, który przynajmniej ograniczyłby ryzyko, że pod pozorem agitacji przez osoby fizyczne prowadzono by działania o dużym zasięgu, angażujące znaczne nakłady o niewiadomym pochodzeniu. Nad takim rozwiązaniem, w momencie powstania tego tekstu, pracował Instytut Spraw Publicznych.

W zakresie nadzoru nad finansowaniem polityki, niezbędna jest realizacja podnoszonego od wielu lat postulatu zobowiązania PKW do proaktywnego badania finansów partii politycznych i komitetów wyborczych, także z uwzględnieniem oceny merytoryczności i racjonalności ponoszonych wydatków – po to, żeby uniknąć takich kontrowersji, jak wokół odrzucenia przez Komisję sprawozdania PiS w 2024 roku. Podejmując tę decyzję PKW oparła się nie tylko na analizie czysto „księgowej” strony sprawozdania, ale też charakteru finansowania kampanii przez PiS i zakwestionowała część wydatków ze względu na to, że były one pokryte ze środków publicznych, a nie z funduszu wyborczego partii. PKW powinna mieć też możliwość przeprowadzania interwencyjnych audytów wydatków partii politycznych. Należy również wzmocnić Krajowe Biuro Wyborcze (KBW) o zespół zewnętrznych, niezależnych biegłych rewidentów i Biuro, do prowadzenia działań informacyjnych i edukacyjnych dotyczących systemu wyborczego oraz funkcjonowania partii politycznych oraz zachęcania obywateli do obserwacji wyborów i działalności partii.

Zwiększanie transparentności życia publicznego

Kontrola społeczna jest niezbędnym elementem prewencji i wykrywania korupcji. Jest ona jednak nie do zrealizowania bez zagwarantowania transparentności. W tym zakresie niezbędne są co najmniej dwie reformy – prawa dostępu do informacji publicznej oraz systemu oświadczeń majątkowych.

W pierwszej kwestii konieczna jest głęboka nowelizacja przepisów o dostępie do informacji publicznej. Jednym z jej elementów powinno być usunięcie definicji „informacji publicznej”, która zawęża rozu-

mienie tego pojęcia wynikające z art. 61 konstytucji. Ponadto należy rozszerzyć zakres przedmiotowy ustawy i dostosować do standardów międzynarodowych, w szczególności zapisanych w konwencjach i wytycznych ONZ i Rady Europy¹¹. Do przepisów należy wprowadzić też jasne reguły rozwiązywania kolizji prawa o dostępie do informacji publicznej z innymi ustawami, które ten dostęp zawężają (np. ze względu na bezpieczeństwo, tajemnicę dyplomatyczną, tajemnicę przedsiębiorstwa, itd.). Reforma powinna obejmować przegląd przepisów ograniczających dostęp do informacji publicznej i zlikwidować niekonstytucyjne wyłączenia (np. dotyczące dostępu do akt spraw w postępowaniach przygotowawczych). Powinno wrócić się do formuły, w której to sądy powszechne, a nie administracyjne rozpoznają spory o dostęp do informacji publicznej. Obecnie obowiązująca procedura postępowania przed sądami administracyjnymi ma charakter kasacyjny, co powoduje, że nawet pozytywne rozstrzygnięcie sądu administracyjnego nie gwarantuje uzyskania dostępu do informacji. Polska powinna także zrealizować rekomendacje UNESCO wynikające z Powszechnego Przeglądu Okresowego z 2022 roku¹², dotyczące wprowadzenia możliwości skorzystania ze ścieżki przedsądowej w sporach o dostęp do informacji – za pośrednictwem specjalnego (jednoosobowego lub kolegijskiego) organu publicznego. Powinno się również ustanowić obowiązek systematycznych analiz i przedstawiania Sejmowi i Senatowi corocznych sprawozdań dotyczących stanu realizacji prawa do informacji.

Drugim, istotnym elementem zwiększania przejrzystości życia publicznego powinna być reforma systemu oświadczeń majątkowych. Obecnie obowiązujące przepisy są archaiczne, niespójne i rozproszone pomiędzy ponad trzydzieści ustaw. Stąd też powinno przyjąć się nową ustawę, która kompleksowo ureguluje kwestię składania, analizy, kontroli i publikacji oświadczeń majątkowych. Nowa regulacja powinna w szczególności wprowadzać bezwzględny obowiązek publikowania oświadczeń majątkowych (z wyjątkiem oświadczeń pracowników organów ścigania, służb specjalnych i być może również kontrolerów Najwyższej Izby Kontroli). Efektem reformy powinno być

11 K. Izdebski, *Międzynarodowe standardy jawności. Wybrane polskie propozycje zmian w zakresie prawa do informacji na tle międzynarodowych rozwiązań*, Sieć Obywatelska Watchdog Polska, Warszawa 2016, <https://informacjapubliczna.org/wp-content/uploads/M-narodowe-standardy.pdf>, dostęp: 16.02.2025

12 <https://upr-info.org/en/review/poland>, dostęp: 16.02.2025

stworzenie jednolitego, wspólnego wzoru oświadczenia majątkowego oraz wpisu do rejestru korzyści. Nowe przepisy powinny precyzować w jaki sposób szacować wartość składników majątkowych. Powinny także definiować katalog kluczowych zmian w sytuacji majątkowej (np. uzyskanie kredytu lub pożyczki, albo ich spłatę, dokonanych darowizn, sprzedaży, rozdzielności majątkowej) i zobowiązywać do aktualizacji treści oświadczenia niezwłocznie po zaistnieniu takiej zmiany. Oświadczenia majątkowe oraz wpisy do rejestrów korzyści powinny być gromadzone i publikowane w centralnym repozytorium, które mogłoby być prowadzone np. przez ministra właściwego ds. administracji, przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, Centralne Biuro Antykorupcyjne lub Krajową Administrację Skarbową. Proces składania i publikacji oświadczeń majątkowych powinien zostać zdigitalizowany. Informacje powinny być przechowywane w otwartych formatach danych, pozwalających na ich łatwą, maszynową analizę i wyszukiwanie przez każdego zainteresowanego. Nowa regulacja powinna również stworzyć obiektywny mechanizm analizy i kontroli oświadczeń majątkowych, opierający się na algorytmach, które wstępnie identyfikowałyby „czerwone flagi” w treści oświadczeń, wskazując takie, które powinny zostać poddane dokładnej analizie. W momencie, gdy powstawał ten tekst, prace nad projektem ustawy realizującej wiele z podniesionych wyżej postulatów prowadziło CBA. Niestety z uwagi na niepewną przyszłość samego Biura, także i los tej ustawy pozostawał zagadką.

Inne elementy polityki antykorupcyjnej

Oprócz opisanych wyżej, najistotniejszych kierunków polityki antykorupcyjnej, powinna ona odpowiadać na co najmniej jeszcze kilka wyzwań. Jednym z większych problemów jest wadliwe uregulowanie lobbingu¹³. Podobnie jak w przypadku oświadczeń majątkowych powinna zostać przyjęta nowa regulacja, ponieważ obecnie obowiązujące przepisy są obarczone tak istotnymi wadami, że prosta nowelizacja nie spowoduje, że ten obszar będzie lepiej kontrolowany. Nowa regulacja powinna realizować rekomendacje Rady Europy CM/Rec(2017)2 w zakresie standardów regulacji prawnej lobbingu. W szczególności konieczne jest klarowne zdefiniowanie zawodowe-

13 G. Makowski, *Czy możliwy jest przejrzysty lobbying? Raport o potrzebie lepszych regulacji i dobrych praktyk działalności lobbingsowej*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2015.

go lobbingu (komercyjnego reprezentowania interesów stron trzecich). Nowa ustawa powinna tworzyć jasne mechanizmy rejestracji lobbystów zawodowych, ich sprawozdawczości i odpowiedzialności za unikanie tych obowiązków. Przepisy powinny obejmować nie tylko proces legislacyjny, ale także inne formy podejmowania decyzji (np. przygotowywania strategii i programów na różnych szczeblach administracji państwa, w tym w samorządach). Nowa regulacja powinna tworzyć system sankcji, który byłby zbalansowany i proporcjonalny, tj. z jednej strony pozwalał na egzekwowanie wymogów dotyczących lobbystów zawodowych, ale z drugiej strony nie stanowił sposobu zmniejszania pola do reprezentowania interesów i uczestnictwa w procesach decyzyjnych.

Innym elementem strategii antykorupcyjnej powinno być zmniejszenie pola dla upartyjnienia przedsiębiorstw kontrolowanych przez państwo. Mechanizmy zarządzania w tego rodzaju podmiotach powinny realizować zasady transparentności i profesjonalizmu wypracowane przez OECD i Bank Światowy¹⁴. Zabraniają one m.in. przekazywania darowizn partiom politycznym i komitetom wyborczym przez pracowników tego rodzaju przedsiębiorstw oraz jakiegokolwiek finansowania przez te podmioty działalności politycznej. Standardy te powinny zostać wdrożone poprzez przyjęcie przepisów ustawowych. Regulacje powinny określać zasady reprezentowania państwa w organach nadzorczych i zarządczych przedsiębiorstw kontrolowanych przez państwo. Nowe przepisy powinny również umożliwić uzyskiwanie informacji o działaniu tych podmiotów przez obywateli, na zasadach dostępu do informacji publicznej. Powinno się również ograniczyć liczbę przedsiębiorstw kontrolowanych przez państwo wyłącznie do tych, które mają istotne znaczenie z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa (np. w energetyce czy obronności).

Jeszcze jedną kwestią, która powinna zostać ujęta w strategii antykorupcyjnej jest prewencja konfliktu interesów. Polska powinna zrealizować zalecenia GRECO z 2019 roku dotyczące przeciwdziałania konfliktowi interesów w administracji publicznej oraz wśród par-

14 OECD *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, OECD, Paris 2015; *Professionalising Boards of Directors of State-Owned Enterprises: Stocktaking of National Practices*, OECD, Paris 2018; *Approach Paper World Bank Group Support for the Reform of State-Owned Enterprises, 2007–2018*; *Corporate Governance of State-Owned Enterprises. A Toolkit*, World Bank, Washington, D.C. 2014; *Leadership Training Toolkit for State-Owned Enterprises (SOEs). Boards and Owners*, World Bank, Washington, D.C. 2021.

lamentarzystów. Powinno się przyjąć nowe przepisy regulujące tzw. „obrotowe drzwi”, tj. przechodzenie osób z administracji publicznej do sektora prywatnego i vice versa. Nowa regulacja powinna ustanawiać transparentny mechanizm takich transferów oraz co najmniej dwuletni okres karencji między przejściem z jednego do drugiego sektora. Ponadto GRECO zaleciło Polsce opracowanie kompleksowego, jednolitego kodeksu etyki funkcjonariuszy publicznych wraz z systematyczną oceną jego działania. Kodeks etyki powinien także wypracować Sejm i Senat, wraz z klarownymi zasadami unikania konfliktu interesów, przyjmowania prezentów, łączenia mandatu posła i senatora z innymi funkcjami oraz kontaktowania się z lobbystami i innymi grupami interesów, a także ekspertami uczestniczącymi w pracach parlamentarnych.

Warto również podnieść postulat nowelizacji ustawy o ochronie sygnalistów. Została ona co prawda przyjęta w czerwcu 2024 roku i weszła w życie we wrześniu. Jest to więc stosunkowo nowe prawo. Jednak w trakcie prac legislacyjnych nie udało się przekonać ustawodawcy do uwzględnienia w zakresie przedmiotowym tej ustawy zamówień publicznych i umów w obszarze obronności, objęcia wystarczającą ochroną pracowników służb mundurowych oraz zgłoszeń obejmujących informacje niejawne. To znaczące, z punktu widzenia przeciwdziałania korupcji luki, które powinny być zniwelowane (pomijam tu wiele innych istotnych luk w tej ustawie, jak na przykład pominięcie w zakresie przedmiotowym naruszeń prawa pracy).

Jeszcze jednym, ważnym kierunkiem reform, powinno być wprowadzenie do systemu Oceny Skutków Regulacji procedury oceny ryzyka korupcyjnego, jakie mogą tworzyć projektowane przepisy prawa – tzw. Anticorruption Impact Assesement.

Przedstawione powyżej rekomendacje mają przede wszystkim charakter prewencyjny. Polska, co wynika m.in. z ocen Komisji Europejskiej, ma rozwiniętą infrastrukturę instytucjonalno-prawną w obszarze zwalczania przestępczości korupcyjnej¹⁵. Niemniej, warto w tym miejscu wspomnieć o kilku problemach. Istotną kwestią jest rozpoczęty już przez rząd proces likwidacji CBA. O ile za zamknięciem tej służby przemawia wiele argumentów (m.in. niska reputacja wynikająca z głębokiego upolitycznienia czy duża liczba skandali zwią-

¹⁵ 2024 Rule of Law Report - Country Chapter Poland, https://commission.europa.eu/document/download/9c081f05-688d-4960-b3bc-aa4fc3b2bafb_en?filename=48_1_58078_coun_chap_poland_en.pdf, dostęp: 16.02.2025

zanych z jej działalnością), o tyle sposób realizacji tej reformy budzi kontrowersje. Rządowy projekt ustawy o koordynacji działań antykorupcyjnych oraz likwidacji Centralnego Biura Antykorupcyjnego¹⁶ przewiduje rozdzielenie kompetencji Biura między Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego (która ma zajmować się sprawami korupcyjnymi o największej skali i złożoności) i Krajową Administrację Skarbową (która ma przejąć kontrolę oświadczeń majątkowych osób pełniących funkcje publiczne) i przeniesienie części zadań związanych ze zwalczaniem bardziej powszednich przestępstw korupcyjnych do Centralnego Biura Zwalczania Korupcji (nowej jednostki wewnątrz policji). Problem jednak w tym, że taka zmiana nie będzie spełniać wymogu art. 36 konwencji ONZ przeciwko korupcji, który zobowiązuje państwa sygnatariuszy do zagwarantowania neutralności politycznej centralnego organu (lub organów). Proponowane zmiany pogarszają też transparentność działań antykorupcyjnych, ponieważ żaden z podmiotów mających zastąpić CBA nie będzie składać sprawozdania parlamentowi (do czego dziś Biuro jest zobowiązane). Rządowa propozycja nie przewiduje też stworzenia ośrodka, który by prowadził i koordynował działania prewencyjne w zakresie zwalczania korupcji (do czego zobowiązuje Polskę art. 6 ust. 1 konwencji ONZ przeciwko korupcji). Pomijam już przy tym kwestię tego, że likwidacja Biura przebiega praktycznie bez konsultacji publicznych i w oderwaniu od strategii antykorupcyjnej, która powinna być przyjęta przed rozpoczęciem tej zmiany.

Innym problemem mieszczącym się w obszarze zwalczania przeciwdziałania korupcji jest zgłaszane od wielu lat, sprzeczne w wymogami konwencji ONZ przeciwko korupcji, uregulowanie odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za przestępstwa korupcyjne¹⁷. W tym przypadku również powinno się przyjąć nową ustawę, która ustanawiałaby mechanizm bezpośredniej odpowiedzialności osób prawnych za przestępstwa, nie tak jak jest w obecnie obowiązujących przepisach – w zależności od wcześniejszego skazania osoby fizycznej, reprezentanta takiego podmiotu. Inną luką są przepisy karne sankcjonujące obietnice wręczenia /przyjęcia korzyści majątkowej (art. 228, 229, 230, 230a, 269a kodeksu karnego oraz art. 1 ust. 3a

16 <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12385657>, dostęp: 16.02.2025

17 Nowak C., *Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej w świetle polskiego prawa karnego*, PAN, Warszawa 2023

ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym). One także nie spełniają wymogów wynikających z konwencji ONZ przeciwko korupcji, ponieważ umożliwiają zakwalifikowanie takich przypadków jako czynów mniejszej wagi, a w konsekwencji zmniejszenia wymiaru kary. Niezgodnie ze standardami wyznaczonymi przez konwencję uregulowana jest też kwestia korupcji w sektorze prywatnym. Obecnie obowiązujące przepisy istotnie zawężają możliwości ścigania tego rodzaju przestępstw.

PODSUMOWANIE - PAŃSTWO ODPORNE NA KORUPCJĘ TO PAŃSTWO BEZPIECZNE I PRAWORZĄDNE

W podsumowaniu powrócę do dwóch ogólnych kwestii. Pierwsza to związek bezpieczeństwa z polityką antykorupcyjną. Bezpieczeństwo jest motywem przewodnim polskiej polityki. Rzecz w tym, że państwo podatne na korupcję nie będzie zdolne do zagwarantowania obywatelom bezpieczeństwa w żadnym wymiarze, czy to militarnym, czy to społeczno-ekonomicznym. Zwiążele opisali to niedawno analitycy Basel Institute on Governance¹⁸. Wskazali oni, że państwo podatne na korupcję to państwo źle zarządzane, co przekłada się m.in. na nadużycia w zamówieniach w sektorze obronnym, niemerytoryczne, poddyktowane partykularnymi interesami polityków decyzje, osłabienie wojska i innych instytucji odpowiedzialnych za szeroko pojęte bezpieczeństwo narodowe. A w dalszej konsekwencji obniżenie zaufania obywateli do państwa, polaryzację sceny politycznej i zaostrzenie konfliktów społecznych. Rządzący mówiąc o bezpieczeństwie powinni więc patrzeć na nie także przez pryzmat przeciwdziałania korupcji.

Drugi, ogólny wątek to praworządność. Żadna strategia antykorupcyjna czy szczegółowe rozwiązanie nie spełni swojej roli, jeśli nie zostanie rozwiązany kryzys praworządności. Dlatego z punktu widzenia przeciwdziałania korupcji tak ważne jest zapewnienie gwarancji niezależności i niezawisłości sądów oraz niezależności prokuratury. Jednocześnie działania na rzecz przywrócenia stabilności nie powin-

18 S. Kassa, M. Guy, Corruption and security, Basel Institute on Governance, <https://baselgovernance.org/publications/qg36>, dostęp: 16.02.2025

ny blokować procesu planowania i realizacji polityki antykorupcyjnej.

Sprawne państwo, dbające o bezpieczeństwo obywateli powinno działać na obu tych polach równolegle. Inaczej nie będziemy postrzegani jako państwo odporne na korupcję i takiej odporności faktycznie nie będziemy w stanie zbudować.

0 autorze

Grzegorz Makowski – doktor habilitowany socjologii, profesor Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, ekspert Instytutu Spraw Publicznych. Zajmuje się m.in. zagadnieniem korupcji i polityki antykorupcyjnej, rozwojem społeczeństwa obywatelskiego i sytuacją organizacji pozarządowych. Wielbiciel kolarstwa szosowego.

**ANALIZY
I OPINIE**
#15 (166)/2025

INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH

© Copyright by Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2025

Przedruk materiałów Instytutu Spraw Publicznych w całości lub części możliwy jest wyłącznie za zgodą Instytutu. Cytowanie oraz wykorzystywanie danych empirycznych dozwolone jest z podaniem źródła.

Wydawca
Fundacja Instytut Spraw Publicznych
00-031 Warszawa, ul. Szpitalna 5 lok. 22
tel. (22) 55 64 260, faks (22) 55 64 262
e-mail: isp@isp.org.pl
www.isp.org.pl