



## **Realizacja obietnic wyborczych dotyczących przeciwdziałania korupcji złożonych przez partie polityczne podczas kampanii wyborczej 2007 roku**

**przewodnik i raport**

**Antykorupcyjna Koalicja Organizacji Pozarządowych**

**Warszawa, październik 2011**



**Realizacja obietnic wyborczych dotyczących przeciwdziałania korupcji,  
złożonych przez partie polityczne podczas kampanii wyborczej 2007 roku**

Przewodnik po Raporcie

Zestawienie obietnic wyborczych i ich realizacja  
w VI kadencji parlamentu, w latach 2007-2011

Obietnice wyborcze	Realizacja	Ocena AKOP
<b>Platforma Obywatelska</b>		
1. Rozłączenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego	zrealizowana w latach 2008-2010	opisana w raportach z 2008 i 2009 roku patrz strona 11
2. Podniesienie jakości działania aparatu legislacyjnego rządu i Parlamentu	podjęto próbę zmiany jednak nie doprowadziła ona do realizacji obietnicy (2009-2010) niezrealizowana	opisana w raportach z 2009 i 2010 roku patrz strona 11
3. Wprowadzenie prawnej ochrony osób ujawniających praktyki korupcyjne	niezrealizowana	patrz strona 14
4. Przyjęcie ponadpartyjnego paktu antykorupcyjnego, który musi obejmować działania organizacyjne, dochodzeniowe, procesowe i prewencyjne	niezrealizowana	patrz strona 14
5. Integracja służby skarbowej i finansowej w jednej policji finansowej – na kształt włoskiej Guardia di Finanza – odpowiedzialnej za ochronę ekonomicznych interesów państwa, w tym za walkę z korupcją	niezrealizowana	patrz strona 14
6. Wprowadzenie elektronicznego obiegu dokumentów w administracji oraz przetargu elektronicznego	w trakcie realizacji  zrealizowana	opisana w raportach z 2009 i 2010 r. patrz strona 14  opisana w raporcie z 2008 roku patrz strona 16

Objetnice wyborcze	Realizacja	Ocena AKOP
7. Likwidacja nieefektywnych agencji oraz funduszy celowych	częściowo zrealizowana	opisana w raportach z 2009 i 2010 r. patrz strona 17
8.1 Odbudowanie i rozszerzenie zakresu działania apolitycznej służby cywilnej: <ul style="list-style-type: none"> <li>• doprowadzenie do otwartego i konkurencyjnego naboru kandydatów do pracy w administracji publicznej</li> <li>• włączenie wyższych stanowisk w administracji do służby cywilnej</li> <li>• wzmocnienie roli dyrektorów generalnych i uchylene <i>ustawy o Państwowym Zasobie Kadrowym</i></li> </ul>	częściowo zrealizowana	opisana w raportach z 2008 i 2009 r. patrz strona 18
8.2 Objęcie służbą cywilną administracji samorządowej	niezrealizowana	opisana w raportach z 2008 i 2009 roku patrz strona 19
9. Brak dostępu do służby publicznej w administracji państwowej i w samorządzie dla osób skazanych prawomocnymi wyrokami. Zakaz powinien dotyczyć radnych, burmistrzów, posłów oraz senatorów	zrealizowana (2008-2011)	opisana w raportach z 2008, 2009 i 2010 r. patrz strona 19
10. Wprowadzenie w spółkach Skarbu Państwa przejrzystych zasad nadzoru właścicielskiego i otwartego trybu powoływania członków zarządu i rad nadzorczych: <ul style="list-style-type: none"> <li>• wprowadzenie naboru na zasadzie jawnego konkursu z określonymi zasadami (poprzez ogłoszenie naboru na listę kandydatów do RN)</li> <li>• przestrzeganie, oprócz kryteriów merytorycznych, także warunków etycznych, takich jak brak konfliktu interesów, fachowość, apolityczność i niekaralność</li> </ul>	częściowo zrealizowana	opisana w raportach z 2008, 2009 i 2010 r. patrz strona 20

Obietnice wyborcze	Realizacja	Ocena AKOP
11. Zmiany dotyczące funkcjonowania CBA: <ul style="list-style-type: none"> <li>– podporządkowanie CBA Sejmowi,</li> <li>– utworzenie pionu prokuratorskiego w CBA</li> <li>– nadanie uprawnień w zakresie inicjatywy ustawodawczej</li> </ul>	niezrealizowana	opisana w raportach z 2009 i z 2010 r. patrz strona 24
<b>Inne inicjatywy mające wpływ na przejrzystość życia publicznego podjęte przez rząd lub Klub Parlamentarny PO</b>		
Rodzaj inicjatywy	Działanie	Ocena
I. Legislacyjne	1. Podjęcie przez rząd prac nad projektem ustawy <i>Prawo antykorupcyjne</i>	opisana w raportach z 2009 i 2010 r. patrz strona 25
	2. Założenia do ustawy o lobbingu	opisana w raporcie z 2010 r. patrz strona 28
II. Inne	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Tarcza antykorupcyjna</li> <li>– Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji w latach 2011-16</li> <li>– Zmiana ustawy o dostępie do informacji publicznej</li> <li>– Pełnomocnik Rządu ds. Przeciwdziałania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych</li> <li>– Podsumowanie problemów, które powstały w trakcie tworzenia „ustawy hazardowej”</li> </ul>	patrz strony 30-37
Podsumowanie działań PO		patrz strona 37
<b>Polskie Stronnictwo Ludowe</b>		

Objetnice wyborcze	Realizacja	Ocena AKOP
<p>1. Wniesienie projektu ustawy o powołaniu Krajowej Rady Legislacyjnej oraz wprowadzenie w urzędach administracji publicznej (rządowej i samorządowej) zintegrowanego systemu zarządzania jakością (system TQM). Wniesienie stosownego projektu ustawy</p>	niezrealizowana	patrz strona 41
<p>2. Systematyczne usuwanie z obowiązującego prawa przepisów, które mogą prowadzić do powstawania sytuacji korupcyjnych</p>	słabo realizowana	<p>opisana w raportach z 2009 i 2010 r.</p> <p>patrz strona 41</p>
<p>3. Dokonanie przeglądu uprawnień CBA i wyeliminowanie tych, które zbyt głęboko ingerują w sferę prywatności i wolności obywatelskich:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• powoływanie szefa CBA przez Sejm większością 3/5 ustawowego składu Sejmu, za zgodą Senatu</li> <li>• powołanie Kolegium CBA; PSL zgłosi projekt zmian w ustawie o CBA</li> </ul>	niezrealizowana	patrz strona 42
<p>4. Projekt zmian ordynacji wyborczych mający na celu wykluczenie możliwości kandydowania do parlamentu osób skazanych wyrokami sądowymi</p>	zrealizowana	<p>opisana w raportach z 2008, 2009 i 2010 r.</p> <p>patrz strona 43</p>
<p><b>Podsumowanie działań PSL</b></p>		patrz strona 44

Obietnice wyborcze	Realizacja	Ocena AKOP
<b>Prawo i Sprawiedliwość</b>		
<b>I. Działania legislacyjne</b>		
1. Złożenie projektu nowelizacji <i>ustawy o ograniczeniach związanych z pełnieniem funkcji publicznych</i>	podjęto próbę realizacji	opisywana w raportach z 2008 i 2009 r. patrz strona 45
2. Zmiana Konstytucji RP pozbawiająca osoby skazane za przestępstwa umyślne biernego prawa wyborczego do Parlamentu	zrealizowana, ale nie na skutek inicjatywy PiS	opisywana w raportach z 2008 i 2009 r. patrz strona 47
3. Wprowadzenie do Kodeksu Karnego pojęcia przestępstwa „wielkiej korupcji”	nie podjęto próby realizacji	patrz strona 48
4. Wprowadzenie do Kodeksu Karnego zapisu dotyczącego odebrania majątku pochodzącego z przestępstw	podjęto próbę realizacji	opisywana w raportach z 2008, 2009 i 2010 r. patrz strona 48
<b>II. Centralne Biuro Antykorupcyjne</b>		
1. Pozostawienie bez zmian <i>ustawy o CBA</i> , jak również utrzymanie obecnego kierownictwa tej instytucji	obietnica niemożliwa do spełnienia	patrz strona 49
2. Doposażenie CBA i wzmocnienie kadrowe	postulat niemożliwy do zrealizowania przez partię opozycyjną	patrz strona 50
3. Utworzenie delegatur terenowych CBA	postulat zrealizowany, ale nie przez PiS	patrz strona 51
<b>III. Policja</b>		
1. Utworzenie komórek antykorupcyjnych w powiatowych komendach policji	nie podjęto próby realizacji	patrz strona 51

Objetnice wyborcze	Realizacja	Ocena AKOP
<b>IV. Administracja publiczna</b>		
1. Wprowadzenie w życie zasady „jednego okienka” w administracji rządowej	realizowana, ale nie na skutek inicjatywy PiS	patrz strona 51
2. Wprowadzenie modelu administracji elektronicznej do obsługi obywateli	realizowana, ale nie na skutek inicjatywy PiS	patrz strona 52
3. Zagwarantowanie prawa do szybkiej i pełnej informacji o działalności organów administracji	niezrealizowana	patrz strona 53
4. Wprowadzenie systemu zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach	niezrealizowana	patrz strona 53
5. Powołanie na poziomie województw regionalnych centrów doskonalenia administracji publicznej (centra miałyby zajmować się naborem urzędników, doradztwem personalnym i organizacją szkoleń, świadcząc usługi na rzecz innych organów administracji w województwie)	niezrealizowana	patrz strona 53
6. Wprowadzenie systemu oceny pracy urzędników przez obywateli	niezrealizowana	patrz strona 53
7. Przyjęcie przez każdy urząd kodeksu etyki	niezrealizowana	patrz strona 54
8. Rozwijanie infrastruktury informatycznej administracji i dążenie do wprowadzenia nowoczesnych, zintegrowanych dla wielu urzędów telefonicznych linii informacyjnych (call centers)	niezrealizowana	patrz strona 54
<b>V. Działania faktyczne</b>		
1. Konsekwentne i zdecydowane korzystanie z instytucji i narzędzi do walki z przestępczością	niezrealizowana	patrz strona 54
2. Przeciwdziałanie powierzaniu funkcji kierowniczych w wymiarze sprawiedliwości lub	podjęto próbę realizacji	patrz strona 55



Objetnice wyborcze	Realizacja	Ocena AKOP
w instytucjach służących do walki z korupcją osobom, których dotychczasowa działalność zawodowa może prowadzić do konfliktu interesów z nowymi obowiązkami		
3. Walka z korupcją w urzędach centralnych	niezrealizowana	patrz strona 55
4. Walka z korupcją w służbie zdrowia – antykorupcyjna kampania społeczno-informacyjna, współfinansowana ze środków unijnych	niezrealizowana	patrz strona 55
5. Realizacja kampanii informacyjno-edukacyjnych zwiększających świadomość publiczną, promujących etyczne wzorce postępowania oraz ograniczających społeczną tolerancję dla korupcji	niezrealizowana	patrz strona 55
<b>Inne inicjatywy mające wpływ na przejrzystość życia publicznego podjęte przez PiS</b>		
<b>Rodzaj inicjatywy</b>	<b>Działanie</b>	<b>Ocena</b>
<b>Legislacyjna</b>	Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks Postępowania Karnego	patrz strona 56
<b>Podsumowanie działań PiS</b>		patrz strona 57
<b>LiD/SLD</b>		
1. Uchwalenie przez Sejm Karty Standardów Politycznych	niezrealizowana	patrz strona 59
2. Rozdzielenie stanowiska Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. Wprowadzenie zasady siedmioletniej kadencyjności na stanowisku Prokuratora Generalnego	zrealizowana	patrz strona 59

Objetnice wyborcze	Realizacja	Ocena AKOP
<p>3. Przywrócenie służby cywilnej w administracji rządowej. Wprowadzenie służby cywilnej w instytucjach jednostek samorządu terytorialnego. Dokonanie ustawowego określenia stanowisk o charakterze politycznym. Wprowadzenie procedury jawnych i przejrzystych konkursów</p>	<p>zrealizowana</p> <p>niezrealizowana</p> <p>niezrealizowana</p> <p>częściowo zrealizowana</p>	<p>patrz strona 60</p>
<p>4. Publikacja podstawowych danych o członkach rad nadzorczych i zarządach spółek Skarbu Państwa, wraz z podaniem ich ewentualnej przynależności partyjnej. Konkursy na stanowiska w zarządach tych spółek powinny być obowiązkowe</p>	<p>nie podjęto próby realizacji</p> <p>niezrealizowana</p>	<p>patrz strona 63</p>
<p>5. Społeczna kontrola i przejrzystość działań administracji:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• obsadzanie stanowisk oparte na zasadzie kompetencji;</li> <li>• pełny, nieskrępowany dostęp obywateli do informacji o podstawach decyzji administracyjnych;</li> <li>• jawność działania ministerstw (publiczne wysłuchania w trakcie przygotowywania najważniejszych projektów ustaw, możliwość zgłaszania uwag obywatelskich w internecie, internetowe informacje o ustaleniach kierownictw ministerstw)</li> <li>• obowiązkowy rejestr korzyści i oświadczenia o braku konfliktu interesów dla doradców politycznych ministrów</li> <li>• zakaz prowadzenia działalności gospodarczej powodującej konflikt interesów przez kontrolerów i inspektorów państwowych oraz ich bliskich</li> <li>• upowszechnienie obowiązkowych przetargów internetowych oraz w formie jawnej aukcji dla realizacji</li> </ul>	<p>Postulat zbyt ogólny i przez to nie do zweryfikowania (kielbasa wyborcza)</p> <p>nie podjęto własnych działań, ale w przypadku zmian w Ustawie o dostępie do informacji publicznej Klub zagłosował przeciwko projektowi rządowemu.</p> <p>nie podjęto próby realizacji</p> <p>nie podjęto próby realizacji</p> <p>nie podjęto próby realizacji</p>	<p>patrz strona 63</p>

Objetnice wyborcze	Realizacja	Ocena AKOP
zamówień publicznych <ul style="list-style-type: none"> <li>• spółki Skarbu Państwa zostaną ustawowo zobowiązane do publikowania dorocznej informacji o wszelkich darowiznach i akcjach sponsorskich</li> </ul>	nie podjęto próby realizacji	
6. Wprowadzenie zapisów o zakazie łączenia mandatu posła ze stanowiskiem urzędniczym poniżej ministra-członka Rady Ministrów	nie podjęto próby realizacji	patrz strona 64
7. Zmiany w <i>ustawie o CBA</i> : Powołanie Kolegium CBA – zmiana sposobu powoływania szefa CBA	Propozycje tych zmian nie znalazły się w złożonym do Sejmu projekcie ustawy. Inne zawarte w nim propozycje opisano w raportach oceniających z 2008 i 2009 roku	patrz strona 64
<b>Inne inicjatywy mające wpływ na przejrzystość życia publicznego podjęte przez LiD/SLD</b>		
<b>Rodzaj inicjatywy</b>	<b>Działanie</b>	<b>Ocena</b>
<b>Legislacyjna</b>	Kodeks Wyborczy	patrz strona 66
<b>Podsumowanie działań Klubu Lewica</b>		patrz strona 67

**Realizacja obietnic wyborczych dotyczących przeciwdziałania korupcji,  
złożonych przez partie polityczne podczas kampanii wyborczej w 2007 roku**

#### **IV RAPORT OCENIAJĄCY**

**STAN REALIZACJI OBIETNIC WYBORCZYCH W VI KADENCJI PARLAMENTU  
W LATACH 2007-2011**

## **KOALICJA RZĄDZĄCA**

### **Stan realizacji obietnic wyborczych dotyczących przeciwdziałania korupcji złożonych przez Platformę Obywatelską w kampanii wyborczej do parlamentu w 2007 roku**

Poniżej zamieszczono ocenę stanu realizacji obietnic przedstawionych przez Platformę Obywatelską w dokumencie przesłanym w odpowiedzi na pytania zadane przez Antykorupcyjną Koalicję Organizacji Pozarządowych podczas kampanii wyborczej do Sejmu i Senatu w 2007 roku<sup>1</sup> oraz obietnic dotyczących przeciwdziałania korupcji zamieszczonych w programie wyborczym PO 2007<sup>2</sup>.

## **1. Rozłączenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego**

### **Obietnica zrealizowana, opisana w raportach oceniających z 2008 i 2009 roku<sup>3</sup>**

Rząd przygotował i wniósł do Sejmu projekt *ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw* (druk sejmowy nr 617). Należy jednak zaznaczyć, że podobny projekt ustawy złożył wcześniej Klub Parlamentarny LiD. Sejm pracował nad obydwoma. Prezydent podpisał ustawę 13 października 2009 r. Ustawa weszła w życie 31 marca 2010 r.

„Należy pamiętać, że (...) projekt rozdzielenia funkcji Prokuratora Generalnego i ministra Sprawiedliwości nie jest rozwiązaniem wszystkich problemów prokuratury. (...) Warto pamiętać, że duże pole do korupcji może istnieć także w łonie samej prokuratury. Pojawia się niebezpieczeństwo, że uczynienie prokuratury dużo bardziej niezależnej od władzy wykonawczej spowodować może powstawanie patologii w ramach samej prokuratury. Ważnym zadaniem jest także wewnętrzna reforma prokuratury w świetle poczynionych zmian ustawowych, tak aby ją wzmocnić i uczynić bardziej efektywną”<sup>4</sup>.

## **2. Podniesienie jakości działania aparatu legislacyjnego rządu i parlamentu**

### **Podjęto próbę zmiany, jednak nie doprowadziła ona do realizacji obietnicy. Działania opisano w raporcie oceniającym z 2009 i 2010 roku<sup>5</sup>**

<sup>1</sup> Dostępne na stronie: [www.akop.pl/public/files/obietnice2007-po.pdf](http://www.akop.pl/public/files/obietnice2007-po.pdf)

<sup>2</sup> Dostępny na stronie: <http://www.platforma.org/program>

<sup>3</sup> Raporty dostępne na stronie: [www.akop.pl/materialy/publikacje](http://www.akop.pl/materialy/publikacje)

<sup>4</sup> Patrz Raport z 2008 r., str. 8., [www.akop.pl/materialy/publikacje](http://www.akop.pl/materialy/publikacje)

<sup>5</sup> Raporty dostępne na stronie: [www.akop.pl/materialy/publikacje](http://www.akop.pl/materialy/publikacje)

7 listopada 2008 r. rząd wniósł do Sejmu projekt *ustawy o zmianie ustawy o Radzie Ministrów oraz niektórych innych ustaw*. Ustawa została uchwalona 23 stycznia 2009 r. Prezydent podpisał ustawę 3 marca 2009 r., weszła w życie 1 kwietnia 2009 r.

Wprowadzone przez ustawę zmiany nie przyczyniły się do podniesienia jakości aparatu legislacyjnego rządu i Parlamentu.

Nowa regulacja (opisana w raporcie z 2009 roku) i będące jej następstwem zmiany w regulaminie pracy Rady Ministrów mają poza zaletami – takimi jak np. odejście od resortowego tworzenia prawa – również poważne wady. W ich wyniku poszczególne ministerstwa tworzą założenia merytoryczne do projektów ustaw. Konsultacje społeczne oraz możliwość zgłaszania uwag i merytorycznej dyskusji dotyczącej proponowanych rozwiązań prowadzone są tylko na etapie tworzenia założeń do rządowych projektów. Ponadto obowiązek odpowiedzi na zgłaszane uwagi wprowadzono wyłącznie wobec uwag zgłaszanych przez Radę Legislacyjną.

Następnie, jeśli rząd podejmie decyzję o przygotowaniu projektu, Rządowe Centrum Legislacji przekłada założenia na projekt ustawy. Tak przygotowany projekt aktu prawnego nie jest już ponownie poddawany dyskusji publicznej, a często jest to zupełnie inny dokument niż ten, który był poddany konsultacji.

Część projektów aktów prawnych jest nadal tworzona według „starych zasad”, tzn. pracę nad aktem prawnym od początku do końca prowadzi jedno z ministerstw lub instytucji centralnych. W tym trybie konsultacje przeprowadza się bardzo późno – dopiero na etapie gotowego projektu aktu prawnego.

Brakuje zapisu, który sprzyjałby szerszemu włączaniu obywateli w prace nad rządowymi projektami aktów prawnych, utrzymano za to w mocy fragmenty, które udział strony społecznej ograniczają. Akty prawne trzeba konsultować z ministerstwami, Rządowym Centrum Legislacji i Radą Legislacyjną. Część aktów prawnych podlega obligatoryjnemu zaopiniowaniu przez Komisję Trójstronną i Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Zasięganie opinii „organizacji społecznych oraz innych zainteresowanych podmiotów i instytucji” jest nieobligatoryjne.

Obecnie obowiązujące zasady konsultacji społecznych są źle uregulowane, mają niejasny zakres podmiotowy i przedmiotowy – w praktyce dają zainteresowanym osobom i organizacjom znikomą możliwość zgodnego z prawem wpływania na kształt obowiązującego w Polsce prawa. Otwiera to pole dla pozaprawnych nacisków na osoby przygotowujące projekty rządowych aktów prawnych.

Rządowy projekt *ustawy o zmianie ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa* został wniesiony do Sejmu 11 lutego 2011 r. (druk nr 3883). Ustawa została uchwalona 13 maja 2011 r. Prezydent podpisał ustawę 6 lipca 2011 r., weszła w życie 1 września 2011 r.

Wprowadzone przez ustawę zmiany nie przyczynią się do poprawy jakości aparatu legislacyjnego rządu.

W uzasadnieniu do projektu ustawy napisano, że „zmiana (...) zmierza do urealnienia procesu planowania prac Rządu”. Zgadza się, że sposób planowania prac legislacyjnych był zły. Analizy prowadzone w ramach programu Ernst & Young „Sprawne Państwo” wykazują, że z

półrocza na półrocze skuteczność rządu w realizacji programu prac legislacyjnych spada. Zaproponowane rozwiązanie polegające na wprowadzeniu w miejsce sześciomiesięcznych planów legislacyjnych stale uzupełnianego, bezterminowego wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów o charakterze ciągłym nie leczy choroby, tylko proponuje stłuczenie termometru.

Pół roku to rzeczywiście w niektórych przypadkach zbyt krótki termin do przeprowadzenia rządowych prac nad projektem aktu prawnego. Być może rozwiązaniem byłoby tworzenie rocznych planów legislacyjnych.

W art. 3 ustawy wprowadzono zapis o prowadzeniu przez Radę Ministrów wykazu jej prac legislacyjnych o charakterze ciągłym. Wśród informacji, które powinny zostać zawarte w wykazie, brakuje jednak postulowanej przez nas informacji o planowanym terminie zakończenia prac.

W ustawie zrezygnowano z obowiązku podawania adresu internetowego, pod którym projekty aktów prawnych będą umieszczane. Ustawodawca tłumaczy, że wszystkie projekty będą umieszczane na e-platformie Rządowego Centrum Legislacji. W naszych uwagach do projektu ustawy przesłanych ministrowi Michałowi Boniemu w listopadzie 2010 r.<sup>6</sup> napisaliśmy, że zabrakło zapisu gwarantującego, iż z chwilą uruchomienia e-platformy RCL będą na niej umieszczane także wszystkie dokumenty dotyczące prac prowadzonych nad konkretnym projektem: uwagi, opinie, odpowiedzi na nie, kolejne wersje samego projektu. Nasze obawy się potwierdziły – kiedy ustawa weszła w życie i projekty zaczęto sukcesywnie przynosić ze strony KPRM na e-platformę RCL, dokumenty zawierające uwagi, opinie i odpowiedzi na nie przez pewien czas były niedostępne, dopiero teraz powoli się je dołącza.

W uzasadnieniu do ustawy napisano również: „Celem projektowanej ustawy jest zwiększenie przejrzystości prac legislacyjnych podejmowanych przez Radę Ministrów”. Niestety naszym zdaniem wprowadzone zapisy w najmniejszym stopniu nie przyczynią się do realizacji powyższego celu. Ustawa daje większą swobodę rządowi w prowadzeniu prac legislacyjnych, a obywatelom odbiera możliwość rozliczania rządu z wykonywania planów.

W listopadzie 2010 roku Marszałek Grzegorz Schetyna zapowiedział wprowadzenie pełnej jawności obrad Sejmu. Do tego czasu stenografowane i umieszczane na stronie domowej Sejmu były tylko posiedzenia komisji. Z posiedzeń podkomisji nie powstawały stenogramy, ich treść nagrywano na kasety i udostępniano w archiwum Biblioteki Sejmowej.

Marszałek polecił szefowi Kancelarii Sejmu, żeby wszystkie posiedzenia podkomisji sejmowych były rejestrowane elektronicznie i ujawniane.<sup>7</sup> Od kwietnia 2011 roku posiedzenia komisji i podkomisji można oglądać na stronach internetowych Sejmu<sup>8</sup>. Pokazywane są jednak obrady odbywające się tylko w jednym z budynków sejmowych – bo tylko tam zostały zamontowane kamery. Zgodnie z planami Kancelarii<sup>9</sup> wszystkie budynki mają zostać wyposażone w kamery i od września 2011 r. będzie można oglądać posiedzenia wszystkich komisji i podkomisji zajmujących się legislacją.

<sup>6</sup> [www.batory.org.pl/doc/list\\_Boni\\_2011102.pdf](http://www.batory.org.pl/doc/list_Boni_2011102.pdf)

<sup>7</sup> *Posiedzenia podkomisji będą jawne*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 05.01.2011

<sup>8</sup> adres strony: <http://orka.sejm.gov.pl/Trans.nsf>

<sup>9</sup> [www.tvpparlament.pl/aktualnosci/bedzie-wiecej-transmisji-z-posiedzen-komisji-sejmowych/4703361](http://www.tvpparlament.pl/aktualnosci/bedzie-wiecej-transmisji-z-posiedzen-komisji-sejmowych/4703361)

### **3. Wprowadzenie prawnej ochrony osób ujawniających praktyki korupcyjne**

#### **Obietnica niezrealizowana**

**Do opinii publicznej nie dotarły informacje o podjęciu starań w celu realizacji tej obietnicy.**

### **4. Przyjęcie ponadpartyjnego paktu antykorupcyjnego, który musi obejmować działania organizacyjne, dochodzeniowe, procesowe i prewencyjne**

#### **Obietnica niezrealizowana**

**Do opinii publicznej nie dotarły informacje o podjęciu starań w celu realizacji tej obietnicy.**

### **5. Doprowadzenie do połączenia służby skarbowej i finansowej w jedną policję finansową – na kształt włoskiej Guardia di Finanza – odpowiedzialną za ochronę ekonomicznych interesów państwa, w tym za walkę z korupcją**

#### **Obietnica niezrealizowana**

Rządowy projekt *ustawy o kontroli skarbowej oraz niektórych innych ustawach* (druk nr 1852) złożono w Sejmie 26 marca 2009 r. Ustawa została uchwalona 28 czerwca 2010 r. Prezydent podpisał ustawę 5 lipca, weszła w życie 30 lipca 2010 r.

Jak stwierdzono w raporcie podsumowującym z 2010 roku, przedstawiona obietnica nie była realistyczna: „przywołana w obietnicy włoska Guardia di Finanza – Korpus Cła i Akcyzy – jest rodzajem policji celnej<sup>10</sup>. Włoski system jest inaczej skonstruowany niż polski: Guardia di Finanza jest jedną z pięciu służb porządkowych, „podlega Pierwszemu Sekretarzowi Finansów i Pierwszemu Sekretarzowi Wojny i Marynarki. Funkcjonariusze korpusu zwalczają wszelkie przejawy przestępczości celnej, ale przede wszystkim należy do nich szeroko rozumiana kontrola podatkowa. Korpus dysponuje również doskonałym systemem komputerowym, własną flotą i eskadrami lotniczymi”<sup>11</sup>. Polskie urzędy skarbowe mają jednak inne kompetencje i inny system podporządkowania – są państwowymi jednostkami budżetowymi. Zmiany w ustawie nie zmieniły funkcjonującego w Polsce systemu, rozszerzyły natomiast kompetencje urzędów skarbowych”<sup>12</sup>.

### **6. Wprowadzenie elektronicznego obiegu dokumentów w administracji oraz przetargu elektronicznego**

- **Wprowadzenie elektronicznego obiegu dokumentów**

<sup>10</sup> „Monitor Prawa Celnego i Podatkowego”, [www.monitorc.pl/roczniki/1996/2CEL-6.DOC](http://www.monitorc.pl/roczniki/1996/2CEL-6.DOC)

<sup>11</sup> Anna Kaniecka, *Policja celna dziś potrzebna, jutro niezbędna*, „Monitor Prawa Celnego i Podatkowego” 1996, [www.monitorc.pl/roczniki/1996/2CEL-6.DOC](http://www.monitorc.pl/roczniki/1996/2CEL-6.DOC)

<sup>12</sup> [http://www.akop.pl/public/files/raport\\_do%20druku-1288092982.pdf](http://www.akop.pl/public/files/raport_do%20druku-1288092982.pdf)



## **Obietnica w trakcie realizacji**

W raportach z 2009 i 2010 roku<sup>13</sup> AKOP wskazała na opóźnienia we wprowadzaniu e-administracji.

Prace nad wprowadzeniem e-administracji trwają od 2005 roku, kiedy prezydent podpisał *ustawę o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne*, a uchwały Rady Ministrów z 2 sierpnia oraz z 29 września 2005 r. przygotowały podstawy budowy oraz ogólne zasady funkcjonowania Sieci Teleinformatycznej Administracji Publicznej (STAP) oraz projektu e-PUAP, czyli Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej. Nad realizacją projektu czuwa Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Pierwsze trzy etapy realizacji miały zakończyć się w 2008 roku. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła jesienią 2008 roku kontrolę realizacji projektu STAP w latach 2005–2008. Raport NIK wskazywał, „że do czasu zakończenia kontroli nie został osiągnięty podstawowy cel przewidzianego do ukończenia w 2008 r. pierwszego etapu projektu e-PUAP. Celem tym było uruchomienie portalu wraz z usługami pozwalającymi na wymianę dokumentów drogą elektroniczną, w tym poprzez elektroniczne skrzynki podawcze, rejestrowane na platformie przez zainteresowane podmioty”<sup>14</sup>.

18 czerwca 2009 r. rząd złożył do Sejmu projekt nowelizacji *ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw*.<sup>15</sup> Prezydent podpisał ją 5 marca 2010 r., weszła w życie 17 czerwca 2010 r.

Aby zyskała moc sprawczą, potrzebne były trzy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji:

- 1) zasady potwierdzania, przedłużania ważności, wykorzystania i unieważniania profilu zaufanego elektronicznej platformy usług administracji publicznej (wydane 27.04.2011);
- 2) zakres i warunki korzystania z elektronicznej platformy usług administracji publicznej (wydane 27.04.2011);
- 3) szczegółowe warunki organizacyjne i techniczne, które powinien spełniać system teleinformatyczny służący do identyfikacji użytkowników (wydane 21.04.2011).

Rozporządzenia te zaczęły obowiązywać w czerwcu 2011 r.

## **Uwagi AKOP i podsumowanie**

Nowelizacja ma stanowić kolejny krok na drodze do informatyzacji urzędów oraz umożliwienia obywatelom załatwiania spraw urzędowych drogą elektroniczną. Profil Zaufany (PZ), który ma być dostępny jedynie dla obywateli, nie dla firm, ma pozwolić na szybkie załatwienie sprawy w urzędzie bez konieczności osobistego stawienia się i będzie bezpłatną alternatywą dla bezpiecznego e-podpisu.

<sup>13</sup> [www.akop.pl/materialy/publikacje.html](http://www.akop.pl/materialy/publikacje.html)

<sup>14</sup> *Informacja o wynikach kontroli realizacji projektów dotyczących elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (e-PUAP) i Sieci Teleinformatycznej Administracji Publicznej (STAP)*, NIK, Warszawa, kwiecień 2009, [www.nik.gov.pl/news.php?cod=2491](http://www.nik.gov.pl/news.php?cod=2491)

Do podstawowych problemów w realizacji programu e-administracji należą stałe opóźnienia w jego wprowadzaniu i – przede wszystkim – brak integracji systemów wprowadzanych przez różne instytucje. W związku z długotrwałym procesem przygotowywania rozporządzeń do ustawy system e-PUAP mógł ruszyć od czerwca 2011 roku, a więc z ponad rocznym opóźnieniem<sup>16</sup>. Oznacza to, że dopiero teraz powoli dobiega końca realizacja I etapu projektu e-PUAP, co zgodnie z planami miało nastąpić w 2008 roku.

Sposób informatyzacji krytykują przedstawiciele Pracodawców RP „nie tylko za to, że za wolno jest wdrażany, ale też za to, że poszczególne resorty przygotowują własne platformy w oderwaniu od systemu e-PUAP. Także samorzady mają własne systemy.”<sup>17</sup> „Pracodawcy RP apelują, aby urzędnicy odpowiedzialni za informatyzację zadbali o zintegrowanie systemów. Zamiast elektronicznych wysp powinien powstać archipelag połączony mostami.”<sup>18</sup>

„Sam profil to w założeniu dobre rozwiązanie, ale kto się tam zaloguje, znajdzie różne wyrwane z kontekstu usługi w różnych rozrzuconych po Polsce miejscach: w niektórych gminach, niektórych powiatach, niektórych miastach, niektórych urzędach centralnych – narzeka [Tomasz] Kulisiewicz [główny analityk firmy doradczej Audytel]”.<sup>19</sup>

W badaniu przeprowadzonym w 2010 roku dla Komisji Europejskiej, którym objęto państwa UE oraz Chorwację, Islandię, Norwegię, Szwajcarię i Turcję<sup>20</sup>, Polska w rankingu zaawansowania usług on-line administracji publicznej uplasowała się na 20 pozycji, z wynikiem 87% przy średniej EU27+ wynoszącej 90%.

Spośród dziewięciu badanych informatycznych rozwiązań horyzontalnych<sup>21</sup> średnio sześć jest dostępnych w państwach objętych badaniem. W Polsce dostępne są trzy: system jednokrotnej rejestracji lub system multilogowania (ang. Single Sign-On), płatności elektroniczne (ang. ePayment) oraz bazowe rejestry referencyjne (ang. Authentic Sources).

- **Przetarg elektroniczny**

- **Obietnica zrealizowana, opisana w raporcie oceniającym z 2008 roku**<sup>22</sup>

W roku 2003 wprowadzono możliwość przeprowadzania e-przetargów (w ustawie *Prawo Zamówień Publicznych*). W obecnej kadencji rząd wniósł projekt ustawy o zmianie ustawy *Prawo Zamówień Publicznych* (PZP). Projekt został wniesiony do Sejmu 25 kwietnia 2008 r. (druk 471), 11 września 2008 r. Prezydent RP podpisał ustawę.

Uproszczone zasady składania ofert w trybie licytacji elektronicznej – zdjęto obowiązek składania ofert opatrzonech bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu (art. 78 ust 1).

---

<sup>15</sup> wprowadzane zmiany opisano w Raporcie Podsumowującym z 2010 roku ([www.akop.pl/materialy/publikacje.html](http://www.akop.pl/materialy/publikacje.html))

<sup>16</sup> Początkowo media informowały o problemach z działaniem systemu (GP 10.06.2011). W chwili obecnej, po 2 miesiącach, na platformie e-PUAP powstało 15232 profili zaufanych.

<sup>17</sup> „Dziennik Gazeta Prawna”, 17.03.2011

<sup>18</sup> tamże

<sup>19</sup> *Polska e-administracja nie stoi*, „Gazeta Wyborcza”, 29.08.2011

<sup>20</sup> eGov Benchmark 2010 dostępny na [www.mswia.gov.pl/portal/SZS/497/8740/](http://www.mswia.gov.pl/portal/SZS/497/8740/)

<sup>21</sup> Są to rozwiązania informatyczne, które stanowią bazę dla wielu aplikacji administracji – stanowią uwarunkowanie niezbędne dla rozwoju elektronicznych usług administracji publicznej.

<sup>22</sup> Raport dostępny na stronie: [www.akop.pl/materialy/publikacje](http://www.akop.pl/materialy/publikacje)

## 7. Likwidacja nieefektywnych agencji oraz funduszy celowych

### Obietnica częściowo zrealizowana, opisana w raporcie oceniającym z 2009 roku<sup>23</sup>

Rządowe projekty: ustawy o finansach publicznych (druk nr 1181) oraz przepisów wprowadzających ustawę o finansach publicznych (druk nr 1182) zostały złożone do Sejmu 20 października 2008 r., a uchwalone 27 sierpnia 2009 r. Prezydent podpisał ustawę 18 września 2009 r. Ustawa weszła w życie 1 stycznia roku 2010, z wyjątkiem tych artykułów, które weszły w terminie późniejszym tj.: 1 lipca 2010, 1 stycznia 2011, a część z nich wejdzie dopiero 1 stycznia 2012 i 1 stycznia 2013 r.

Zapisy ustawy dotyczą likwidacji państwowych zakładów budżetowych oraz części zakładów budżetowych wykonujących zadania własne jednostki samorządu terytorialnego, likwidacji gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych, likwidacji samorządowych funduszy celowych oraz przekształcenia ośmiu agencji w agencje wykonawcze. Ta ostatnia zmiana weszła w życie 1 stycznia 2011. Warto zauważyć, że przekształcenia dotyczące agencji rządowych nie zostały poprzedzone jakąkolwiek publicznie znaną oceną efektywności ich działania.

Należy przypomnieć, że agencje są wciąż w wielu wypadkach miejscami synekur dla działaczy politycznych, polem dla działań nepotycznych i niegospodarności. Przytoczone poniżej wyniki kontroli KPRM i wyniki dziennikarskiego dochodzenia ilustrują te negatywne zjawiska.

Kontrola przeprowadzona w okresie od kwietnia do listopada 2010 r. przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów w Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej wykazała „kumoterstwo i nepotyzm, o niespotykanej skali, przejawiające się w faworyzowaniu krewnych i znajomych przy obsadzaniu stanowisk, ustalaniu korzystnych stawek wynagrodzeń oraz niegospodarnym zawieraniu umów zleceń i o dzieło”.<sup>24</sup>

KPRM przeprowadziła w 2008 roku w Agencji Rynku Rolnego kontrolę w zakresie weryfikacji informacji na temat działalności jej prezesa Bogdana Twarowskiego w okresie od dnia 17 grudnia 2007 do 9 kwietnia 2008 r. Kontrola wykazała: „znaczne prawdopodobieństwo naruszenia przez b. Prezesa ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne”<sup>25</sup>, „dokonania na polecenie b. Prezesa niecelowych i niegospodarnych wydatków, zawarcia niecelowych i niegospodarnych umów zlecenia, nieracjonalnego i niegospodarnego zarządzania zasobami ludzkimi, w tym karania i ustalania wynagrodzenia, niewłaściwe postępowanie przy zatrudnianiu i zwalnianiu pracowników”<sup>26</sup>. „Potwierdzono fakt odwołania, w okresie od 10 marca do 8 kwietnia 2008 14 z 16 dyrektorów Oddziałów Terenowych. (...) Decyzje o odwołaniach nie wynikały z udokumentowanej oceny pracy

<sup>23</sup> tamże

<sup>24</sup> „Wystąpienie pokontrolne, 3 marca 2011, [DKN-583-10/10 Kontrola przeprowadzona w Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej w zakresie wybranych aspektów funkcjonowania w latach 2007-2010](http://bip.kprm.gov.pl/g2/2011_04/4263_fileot.pdf), dostępne na [http://bip.kprm.gov.pl/g2/2011\\_04/4263\\_fileot.pdf](http://bip.kprm.gov.pl/g2/2011_04/4263_fileot.pdf)

<sup>25</sup> Wystąpienie pokontrolne: [DKN-583-7\(19\)/08 - Kontrola w zakresie weryfikacji informacji zawartych w piśmie pracowników Agencji Rynku Rolnego do Prezesa Rady Ministrów, dotyczących działalności pana Bogdana Twarowskiego w okresie od 17 grudnia 2007 r. do 9 kwietnia 2008 r. przeprowadzona w Agencji Rynku Rolnego](http://kprm.gov.pl/bip/080606kontrola2.pdf), <http://kprm.gov.pl/bip/080606kontrola2.pdf>

<sup>26</sup> tamże

dyrektorów i nie zawierały uzasadnienia faktycznego<sup>27</sup>.

Dziennikarze *Rzeczpospolitej*<sup>28</sup> dotarli do dokumentu, z którego wynika, że były wiceszef Agencji Rozwoju Przemysłu (ARP) Jacek Goszczyński działał niezgodnie z prawem, faworyzując fundację z Karaibów starającą się o zakup stoczni w Gdyni i Szczecinie, na zakup której Agencja organizowała przetarg. Chodziło m.in. o trzykrotne przesuwanie dla SPFG terminu zapłaty za stocznię. Dzięki Prezesowi ARP fundacja z Karaibów swoją siedzibę w Polsce miała w biurze ARP przy ul. Wołoskiej 7 w Warszawie. Również formalna korespondencja do SPFG dotycząca stoczniowego przetargu trafiała pod adres ARP.

Prokuratura Apelacyjna w Warszawie po dwóch latach badania sprawy nie dopatryła się znamion przestępstwa i umorzyła ją. Uzasadnienie tej decyzji zostało w części utajnione. Z jawnego fragmentu wynika, że prokuratura potwierdziła część ustaleń CBA. Wykazała m.in., że wiceprezes Goszczyński za wszelką cenę próbował przeforsować katarską ofertę. Z ustaleń dziennikarskich wynika, że kilka tygodni temu z rekomendacji Ministerstwa Skarbu został członkiem zarządu Towarowej Giełdy Energii (TGE).

## 8.1 Odbudowanie i rozszerzenie zakresu działania apolitycznej służby cywilnej:

- **doprowadzenie do otwartego i konkurencyjnego naboru kandydatów do pracy w administracji publicznej**

**Obietnica częściowo zrealizowana, opisana w raportach oceniających z 2008 i 2009 roku<sup>29</sup>**

- **włączenie wyższych stanowisk w administracji do służby cywilnej**

**Obietnica zrealizowana, opisana w raportach oceniających z 2008 i 2009 roku<sup>30</sup>**

- **wzmocnienie roli dyrektorów generalnych i uchylene *ustawy o Państwowym Zasobie Kadrowym***

**Obietnica zrealizowana, opisana w raportach oceniających z 2008 i 2009 roku<sup>31</sup>**

Rządowy projekt *ustawy o służbie cywilnej* (druk nr 595) został złożony do Sejmu 30 maja 2008 r. Ustawa została uchwalona 21 listopada 2008 r. Prezydent podpisał ustawę 15 grudnia 2008, weszła w życie 24 marca 2009 r.

Na mocy ustawy włączono do służby cywilnej stanowiska: dyrektorów generalnych urzędów, kierujących departamentem lub komórką równorzędną w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w urzędzie ministra, w urzędzie obsługującym przewodniczącego komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów, w urzędzie centralnego organu administracji rządowej oraz

<sup>27</sup> tamże

<sup>28</sup> Piotr Nisztor, *Urzędnik nadmiernie gościnnie*, Rzeczpospolita, 2.09.2011.

<sup>29</sup> Raporty dostępne na stronie: [www.akop.pl/materialy/publikacje](http://www.akop.pl/materialy/publikacje)

<sup>30</sup> Raporty dostępne na stronie: [www.akop.pl/materialy/publikacje](http://www.akop.pl/materialy/publikacje)

<sup>31</sup> Raporty dostępne na stronie: [www.akop.pl/materialy/publikacje](http://www.akop.pl/materialy/publikacje)

kierujących wydziałem lub komórką równorzędną w urzędzie wojewódzkim, a także zastępców tych osób; wojewódzkiego lekarza weterynarii i jego zastępcy; kierujących komórką organizacyjną w Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych oraz w Biurze Nasiennictwa Leśnego, a także zastępców tych osób.

Likwidacji uległ Państwowy Zasób Kadrowy.

Wprowadzono otwarty i konkurencyjny nabór na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Nie oznacza to przywrócenia istniejącego przed zmianami z 2006 roku naboru konkursowego. Konkurs oznaczał, że Komisja wybierała jedną osobę na stanowisko, co nie dawało pola do arbitralnych decyzji. Obecnie zespół przeprowadzający nabór wyłania dwóch kandydatów, spośród których osoba powołująca zespół (Szef KPRM, minister, kierownik urzędu itd.) arbitralnie wybiera pracownika. Jeszcze większe zastrzeżenia budzi możliwość obsadzania pozostałych wyższych stanowisk w służbie cywilnej również poprzez przeniesienie.

## **8.2 Objęcie służbą cywilną administracji samorządowej**

### **Obietnica niezrealizowana, opisana w raportach oceniających z 2008 i 2009 roku<sup>32</sup>**

Nie zostały podjęte żadne działania na rzecz objęcia służbą cywilną administracji samorządowej. W dodatku *ustawa o pracownikach samorządowych*, która weszła w życie 1 stycznia 2009 r., wprowadziła zmianę w sposobie zatrudniania urzędników samorządowych. Do chwili wprowadzenia obecnej ustawy pracownicy samorządowi zatrudniani byli na podstawie naboru konkursowego.

Obecnie otwarty nabór na wszystkie wolne stanowiska urzędnicze, w tym kierownicze, jest tylko uzupełnieniem w sytuacjach, kiedy nie udało się obsadzić stanowiska poprzez przeniesienie pracownika. Przeniesienie stanowi więc podstawowy sposób naboru kadr samorządowych! Jeśli już dojdzie do rekrutacji w drodze otwartego naboru, komisja konkursowa przedstawia listę „nie więcej niż pięciu kandydatów uszeregowanych wg poziomu spełnienia przez nich wymagań”. Faktycznego wyboru dokonuje osoba zarządzająca nabór.

## **9. Brak dostępu do służby publicznej w administracji państwowej i w samorządzie dla osób skazanych prawomocnymi wyrokami. Zakaz powinien dotyczyć radnych, burmistrzów, posłów oraz senatorów**

### **Obietnica zrealizowana**

Obietnicę tę początkowo zrealizowano w stosunku do kandydatów na posłów i senatorów, szczegóły opisane zostały w raportach oceniających z 2008 i 2009 roku.<sup>33</sup> Klub Parlamentarny PO złożył projekt *zmian w Konstytucji RP dotyczący zakazu kandydowania do parlamentu osób karanych*. Projekt (druk nr 432) wpłynął do Sejmu 27 lutego 2008. Ustawę uchwalono 7 maja 2009 r. Prezydent podpisał ustawę 9 lipca, weszła w życie 21 października 2009 r.

w Art. 99 Konstytucji art. 1, ustęp 3. wprowadzono zapis:

„Wybraną do Sejmu i Senatu nie może być osoba: skazana prawomocnym wyrokiem na

<sup>32</sup> Raporty dostępne na stronie: [www.akop.pl/materialy/publikacje](http://www.akop.pl/materialy/publikacje)

karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego”. Art. 2: „Przepis art. 99 ust. 3 Konstytucji w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą ma zastosowanie do kadencji Sejmu i Senatu następujących po kadencji, w czasie której ustawa weszła w życie”.

AKOP wysunęła następujące zastrzeżenie: nie powinny być wyłączone z prawa do kandydowania osoby, które zostały skazane za przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego, jeżeli czyn związany był ze sprawowaniem mandatu posła lub senatora. Chodzi o skazanie z art. 226 Kodeksu karnego (znieważenie funkcjonariusza publicznego lub organu RP). Problematiczne jest również skazanie za czyny związane z działalnością związkową.

W naszych raportach z lat 2008 i 2009 proponowaliśmy inne brzmienie tego zapisu:

„3. Posłem i senatorem nie może być osoba:

1. skazana prawomocnie za przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego. Nie dotyczy to przestępstw związanych ze sprawowaniem mandatu posła [senatora].

4. Kandydatem na posła [senatora] nie może być osoba:

1. którą Trybunał Stanu pozbawił mandatu poselskiego, a od orzeczenia nie upłynęło więcej niż 5 lat”.

Całkowitą realizację obietnicy umożliwiło przyjęcie Kodeksu Wyborczego – ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku.

( Zwracamy uwagę na fakt, że projekt ustawy Kodeks Wyborczy został złożony do Sejmu przez Klub Lewicy w czerwcu 2008 roku i pierwsze zapisy dotyczące wyżej wymienionych rozwiązań znalazły się w tym projekcie).

Kodeks Wyborczy wszedł w życie 1 sierpnia 2011 roku. W art. 11 wprowadzona została następująca formuła:

Nie ma prawa wybieralności w wyborach osoba:

1) skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe;

2) wobec której wydano prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające utratę prawa wybieralności, o którym mowa w art. 21a ust. 2a ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425, z późn. zm.).

## **10. Wprowadzenie w spółkach Skarbu Państwa przejrzystych zasad nadzoru właścicielskiego i otwartego trybu powoływania członków zarządu i rad nadzorczych:**

- **wprowadzenie naboru na zasadzie jawnego konkursu z określonymi zasadami (poprzez ogłoszenie naboru na listę kandydatów do RN)**
- **przestrzeganie, oprócz kryteriów merytorycznych, także warunków etycznych, takich jak brak konfliktu interesów, fachowość, apolityczność i niekaralność**

**Obietnica częściowo zrealizowana, opisana w raportach oceniających z 2008 i 2009 roku<sup>34</sup>**

W grudniu 2007 roku opublikowano zarządzenie Ministra Skarbu Państwa w sprawie zasad i trybu doboru kandydatów do Rad Nadzorczych: **Zarządzenie nr 45 Ministra Skarbu Państwa z 6 grudnia 2007 r.** Na stronie Ministerstwa Skarbu Państwa zostały umieszczone najważniejsze informacje dotyczące spółek Skarbu Państwa oraz zasad naboru kandydatów do Rad Nadzorczych: zasady nadzoru właścicielskiego, ogłoszenia o naborze, wyniki postępowania kwalifikacyjnego, zarządzenie w sprawie zasad doboru kandydatów, rejestracja w bazie danych.

Stwierdzamy jednak, że przywołane powyżej zarządzenie Ministra nie jest jasne i nie stworzyło otwartego, transparentnego procesu powoływania członków Rad Nadzorczych w spółkach Skarbu Państwa.

System naboru opiera się na trzyosobowej komisji, która wyłania listę kandydatów. Proponowana liczba kandydatów powinna wynosić dwukrotność wolnych miejsc pozostających do obsadzenia w danej Radzie Nadzorczej. Lista kandydatów jest ogłaszana na stronie internetowej Ministerstwa Skarbu Państwa.

Naszym zdaniem nie określono jasno kryteriów stosowanych przez komisję. Komisja kwalifikacyjna nie jest komisją konkursową, a jej rola ogranicza się do wyłonienia listy kandydatów<sup>35</sup>. Arbitralnego wyboru z tak utworzonej listy dokonuje Sekretarz lub Podsekretarz Stanu, rekomendując Ministrowi Skarbu Państwa kandydata do danej Rady Nadzorczej. Ostatecznego wyboru dokonuje Minister Skarbu Państwa.

Zarządzenie wprowadza też wyjątki w opisanym powyżej trybie naboru: minister może wskazać do Rady Nadzorczej osobę, która nie uczestniczyła w postępowaniu kwalifikacyjnym, w sytuacji gdy:

- brak było odpowiedzi na zgłoszenie
- żadna ze wskazanych kandydatur nie odpowiada wymaganiom – nie sprecyzowano jakim
- do RN wskazywana jest osoba pozostająca w stosunku pracy z Ministerstwem Skarbu Państwa.

Zdaniem Koalicji przyjęta procedura wprowadziła furtkę, z powodu której tylko niewielki procent kandydatów trafia do Rad Nadzorczych w drodze postępowania kwalifikacyjnego, które nie jest konkursem.

W roku 2010 rozpoczęto dyskusję na temat zmiany zasad sprawowania nadzoru właścicielskiego i trybu powoływania członków zarządu i Rad Nadzorczych. Przygotowany został rządowy projekt ustawy o *zasadach wykonywania niektórych uprawnień Skarbu Państwa* (druk 3580), który wpłynął do Sejmu 12 listopada 2010 r. Pierwsze czytanie odbyło się 4 stycznia 2011 r. Projekt nie został przez Sejm uchwalony.

---

<sup>34</sup> tamże

<sup>35</sup> Potwierdzenie powyższej tezy, przedstawionej w Raporcie Podsumowującym z 2008 roku znajdujemy w opublikowanych przez NIK wynikach kontroli „Informacja o wynikach kontroli sprawowania nadzoru właścicielskiego w spółkach z większościami udziałem Skarbu Państwa”, Warszawa, grudzień 2009

### **Uwagi AKOP:**

W projekcie ustawy w części dotyczącej przywołanej obietnicy autorzy projektu proponują wprowadzenie zmian w naborze do Rad Nadzorczych spółek Skarbu Państwa. Nie wszystkich, tylko tych uznanych za „podmioty o kluczowym znaczeniu dla Skarbu Państwa<sup>36</sup>”. Oznacza to, że tryb naboru do wszystkich pozostałych rad będzie niejawnym i uznaniowym do chwili, kiedy zostaną sprywatyzowane. Przy naborze do rad nadzorczych „kluczowych” spółek skarbu Państwa ważną rolę ma odegrać Komitet Nominacyjny. W art. 20 ust. 2 autorzy projektu określają zadania Komitetu Nominacyjnego:

- udzielanie rekomendacji kandydatom na osoby wyznaczone albo wskazane przez Skarb Państwa do pełnienia funkcji członków rad nadzorczych spółek uznanych za podmioty o kluczowym znaczeniu dla Skarbu Państwa
- udzielanie rekomendacji kandydatom do pełnienia funkcji członków organów nadzorczych
- opiniowanie wniosków w sprawie odwołania członków organów nadzorczych.

W zapisach art. 30 dotyczących wymagań wobec osoby wskazanej przez Skarb Państwa do pełnienia funkcji w radzie nadzorczej – wbrew temu, co twierdzi się w Uzasadnieniu do projektu<sup>37</sup> nie znajdziemy wymogu posiadania rekomendacji Komitetu Nominacyjnego. Pytamy wobec tego: po co zostaje powołany Komitet Nominacyjny?

W art. 20 ust. 7 zapisano m.in., że uchwały i rekomendacje Komitetu podlegają publikacji w BIP KPRM i na stronie Ministra Skarbu. Nie jest jasne, czy rekomendacja ma być tylko listą, czy też będzie to dokument uzupełniony o uzasadnienie przedstawiające przesłanki, jakimi kierował się Komitet udzielając rekomendacji określonym kandydatom. Nie podano też terminu publikacji w BIP oraz sankcji za nieopublikowanie uchwał i rekomendacji.

W art. 21 określono liczbę członków Komitetu (10 osób), wymagania, które muszą spełniać kandydaci, wreszcie instytucje, które mogą nominować członków Komitetu – stanowiące katalog otwarty. Takie rozwiązanie nie likwiduje niejasności kryteriów.

W art. 22 zapisano, że członków Komitetu powołuje i odwołuje Premier. Nie podano, na podstawie jakich przesłanek. Ponieważ Komitet nie jest powoływany na określoną kadencję –

---

<sup>36</sup> Projekt ustawy o zasadach wykonywania niektórych uprawnień Skarbu Państwa, art. 20, str. 17

<sup>37</sup> „Komitet Nominacyjny udziela rekomendacji, która nie ma charakteru wiążącego w tym znaczeniu, że nie powoduje powstania, po stronie organu powołującego członków organu nadzorczego, bezwzględnego obowiązku powołania konkretnej osoby, której Komitet Nominacyjny udzielił rekomendacji. Z drugiej strony organ uprawniony do powołania członków organu nadzorczego nie może powołać do składu tego organu osoby, która nie uzyskała uprzednio rekomendacji Komitetu Nominacyjnego.

W tak ukształtowanym modelu selekcji kandydatów do organów nadzorczych podmiotów o kluczowym znaczeniu dla Skarbu Państwa powołanie do pełnienia funkcji członków tych organów zawsze będzie wynikiem consensusu między organem (podmiotem) odpowiedzialnym za nadzór właścicielski, a Komitetem Nominacyjnym. Posiadanie rekomendacji Komitetu Nominacyjnego jest w tym modelu przesłanką, która musi być bezwzględnie spełniona po stronie kandydata na członka organu nadzorczego, aby w ogóle było możliwe wzięcie pod uwagę danego kandydata przy podejmowaniu decyzji o obsadzie stanowiska w organie nadzorczym podmiotu o kluczowym znaczeniu dla Skarbu Państwa. Ostateczna ocena spełnienia wszystkich warunków należy do organu (podmiotu) ustanawiającego skład osobowy organu nadzorczego, który może konkretnego kandydata rekomendowanego przez Komitet Nominacyjny zarówno powołać (wskazać albo wyznaczyć) do pełnienia funkcji członka organu nadzorczego, jak i pominąć przy obsadzie tego stanowiska, powołując w takim przypadku inną osobę rekomendowaną przez Komitet Nominacyjny”.



kadencyjność była przewidywana w poprzedniej wersji ustawy – pojawia się obawa nieograniczonej dowolności Premiera w odwoływaniu i powoływaniu członków Komitetu, bez potrzeby podania merytorycznego uzasadnienia.

Jaką rzeczywistą rolę będzie więc odgrywał Komitet Nominacyjny? Czy brak warunku posiadania rekomendacji Komitetu Nominacyjnego w wyborze Rady Nadzorczej nie wskazuje, że Komitet będzie mało znaczącym ciałem? Czy rzeczywiście nominowanie członków Komitetu przez instytucje nie do końca określone (nieograniczony katalog) i polityków (ministrowie) pozwoli wybrać osoby o wysokich kwalifikacjach i uchroni od politycznych decyzji w procedurze naboru? Czy doprowadzi do tego, że do rad nadzorczych będą wybierani prawdziwi menedżerowie, osoby o najwyższych kompetencjach?

Uważamy, że konieczne jest wyeliminowanie uznaniowości i niejawności w naborze do rad nadzorczych wszystkich spółek z udziałem Skarbu Państwa. Mimo wszystko twierdzimy, że należy pozostać przy naborze konkursowym, który uregulowany zostanie ustawowo, a nie jak dotychczas zarządzeniem. Tego samego zdania jest dr Piotr Wiatrowski z Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Przygotował on i przesłał do KPRM propozycję transparentnego rozwiązania kwalifikacyjnego<sup>38</sup>. Zgodnie z tą propozycją Minister Skarbu byłby związany wynikiem konkursu, a przez konkurs należałoby rozumieć wyłącznie konkurs o ściśle określonych regułach. Konkurs powinna przeprowadzać co najmniej trzyosobowa komisja powołana przez Ministra Skarbu Państwa, której przewodniczący jest pracownikiem Ministerstwa Skarbu Państwa, zaś pozostali członkowie powinni być niezależni. Dodatkowymi członkami komisji konkursowej byłyby osoby niezależne, merytorycznie kompetentne i cieszące się niekwestionowanym autorytetem. Postępowanie byłoby dwuetapowe. W pierwszym etapie konieczne byłyby: dokonanie rejestracji w bazie kandydatów na członków rad nadzorczych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, zgłoszenie udziału w postępowaniu konkursowym, posiadanie pełnej zdolności do czynności prawnych, wykształcenie wyższe prawnicze, ekonomiczne lub związane z przedmiotem działalności spółki, co najmniej trzyletnie doświadczenie zawodowe na stanowiskach pracy związanych z działalnością gospodarczą, finansową, obsługą prawną, zarządzaniem lub nadzorem właścicielskim.

W drugim etapie odbyłaby się punktowana ocena warunków i kompetencji osób zakwalifikowanych na podstawie z góry przyjętych kryteriów

Wyniki konkursu powinny być upubliczniane natychmiast po rozstrzygnięciu konkursu na stronie internetowej Ministerstwa Skarbu Państwa wraz z punktacją oraz uzasadnieniem. Wynik konkursu podlegałby zatwierdzeniu przez Ministra Skarbu Państwa. Podstawą odmowy zatwierdzenia wyników konkursu mogłyby być tylko uchybienia w procedurze.

Premier Donald Tusk w swoim expose sejmowym z 2007 roku wśród działań priorytetowych rządu umieścił „wprowadzenie jawnego i otwartego naboru do rad nadzorczych”. W umieszczonym na stronach KPRM podsumowaniu realizacji tego zadania napisano: „**wykonano**. (...) Ponadto, w 2010 roku rząd przyjął ustawę zakładającą, że do rad nadzorczych w podmiotach o kluczowym znaczeniu dla państwa będą mogły być powoływane tylko osoby posiadające

---

<sup>38</sup> dr Piotr Wiatrowski, *Trzeba wyeliminować niejawność*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 13.05.2011

rekomendację Komitetu Nominacyjnego<sup>39</sup>. Jest to pół prawdy. Projekt rzeczywiście został przyjęty przez rząd, nie został przyjęty przez parlament – jest po pierwszym czytaniu i nic nie wskazuje na to, żeby w tej kadencji parlamentu został przyjęty przez Sejm, podpisany przez Prezydenta i wszedł w życie. W związku z zasadą dyskontynuacji będzie musiał w kolejnej kadencji przejść całą drogę legislacyjną od początku.

## 11. Zmiany dotyczące funkcjonowania CBA:

- **podporządkowanie CBA Sejmowi**
- **utworzenie pionu prokuratorskiego w CBA**
- **nadanie uprawnień w zakresie inicjatywy ustawodawczej**

### **Obietnica niezrealizowana**

W trakcie kampanii wyborczej 2007 roku komitety wyborcze PO, LiD i PSL (poza PiS) zadeklarowały potrzebę znaczących zmian w funkcjonowaniu CBA. Klub Poselski Lewica jako pierwszy przygotował projekt *ustawy o zmianie ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw* (druk nr 984) i przekazał go do Sejmu 28 maja 2008 r. Po pierwszym czytaniu na posiedzeniu Sejmu 9 stycznia 2009 roku głosami koalicji rządzącej (PO i PSL) projekt został odrzucony.

Grupa posłów Lewicy złożyła wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o rozpatrzenie zgodności obowiązującej *ustawy o CBA* z Konstytucją RP. Wyrok, w którym Trybunał zakwestionował szereg zapisów ustawy, został ogłoszony 23 czerwca 2009 roku<sup>40</sup>.

Przepisy uznane za niezgodne z Konstytucją straciły moc obowiązującą z upływem dwunastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw. Rząd powinien był do 1 lipca 2010 dostosować system prawny do wyroku Trybunału Konstytucyjnego, jednak nie dotrzymał tego terminu.

Na początku 2010 roku w Kancelarii Premiera przygotowano dwa zasadniczo różniące się projekty nowelizujące ustawę o CBA<sup>41</sup>. 8 czerwca 2010 do Sejmu wpłynął drugi projekt (druk nr 3113). Trzecie czytanie odbyło się 5 sierpnia 2010 r. Ustawa została podpisana przez Prezydenta 15 sierpnia 2010 r.

Odniesienie do złożonych obietnic znajdujemy tylko w zapisie przyjętym w ustawie w art. 5, w którym po ust. 2 dodano ust. 2a w brzmieniu: Działalność Szefa CBA podlega kontroli Sejmu.

### **Uwagi AKOP**

Koalicja ze szczególną uwagą śledzi informacje na temat zmian dotyczących CBA. Kwestia zasad funkcjonowania CBA była jednym z najważniejszych tematów kampanii wyborczej do parlamentu w 2007 roku. Koalicja zapytała wówczas wszystkie partie, biorące udział w kampanii, o

<sup>39</sup> [www.premier.gov.pl/realizacja-expose/wykonanie-expose](http://www.premier.gov.pl/realizacja-expose/wykonanie-expose)

<sup>40</sup> Wyrok z dnia 23.06.2009, tekst dostępny na stronie: [www.trybunal.gov.pl/OTK/otk.htm](http://www.trybunal.gov.pl/OTK/otk.htm)

ich plany związane z dalszym funkcjonowaniem CBA. Platforma Obywatelska ostro krytykowała sposób funkcjonowania Biura pod rządami PiS oraz jego upolitycznienie. Złożyła też obietnice wprowadzenia zmian zmierzających do podporządkowania CBA Sejmowi, utworzenia pionu prokuratorskiego w CBA i nadania mu uprawnień w zakresie inicjatywy ustawodawczej. Jednak po wygranych wyborach i powołaniu rządu partia nie przygotowała stosownego projektu nowelizacji. Wprowadzona jesienią 2009 roku zmiana kierownictwa CBA nie pociągnęła za sobą zmian o charakterze strukturalnym.

Przygotowany przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów projekt *ustawy o zmianie ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym* stanowił głównie odpowiedź na decyzję Trybunału Konstytucyjnego, który w czerwcu 2009 roku zakwestionował część zapisów ustawy o CBA. W toku prac sejmowych w projekcie ustawie wprowadzono zmianę polegającą na wpisaniu, że działalność Szefa CBA podlega kontroli Sejmu. Zmiana została przyjęta przez Sejm. Jest to jednak zapis czysto deklaracyjny, nie uzupełniony o inne rozwiązania wskazujące na wprowadzenie rzeczywistej kontroli Sejmu nad CBA, np. zatwierdzenie przez Sejm sprawozdania z działalności CBA czy powoływanie Szefa CBA przez Sejm.

## **Inne inicjatywy mające wpływ na przejrzystość życia publicznego podjęte przez rząd lub Klub Parlamentarny PO**

### **I. Inicjatywy legislacyjne**

#### **1. Ustawa antykorupcyjna**

W trakcie VI kadencji Parlamentu trzykrotnie podjęto próbę przygotowania projektu założeń do „ustawy antykorupcyjnej”. Najpierw przygotowano projekt ustawy *Prawo antykorupcyjne* – jego wersja z 22 kwietnia 2009 r. została opisana w raporcie AKOP z 2009 roku. Następnie utworzono *Projekt założeń do projektu ustawy – Prawo antykorupcyjne* (wersja z 26 lutego 2010 została omówiona w raporcie z 2010 roku).

W maju 2011 roku w Biuletynie Informacji Publicznej KPRM pojawił się *Projekt założeń do projektu ustawy o niektórych sposobach unikania konfliktu interesów*. Minister Julia Pitera, odpowiedzialna za jego przygotowanie, poinformowała, że „dokument jest zmodyfikowaną wersją założeń, które zostały przedstawione w dniu 26 maja 2010 roku.”<sup>42</sup>

#### **Ważniejsze zmiany proponowane w Projekcie założeń do projektu ustawy o niektórych sposobach unikania konfliktu interesów:**

- zebranie w jednym akcie prawnym wszystkich przepisów antykorupcyjnych umieszczonych w wielu regulacjach
- ujednoczenie wzorów oświadczeń majątkowych

---

<sup>41</sup> Patrz opis w Raporcie z 2010 roku dostępnym na [www.akop.pl/materialy/publikacje.html](http://www.akop.pl/materialy/publikacje.html)

<sup>42</sup> Cytat z pisma minister Julii Pitera z 19 maja 2011 do przedstawicieli instytucji proszonych o konsultacje projektu, [http://bip.kprm.gov.pl/g2/2011\\_05/4657\\_fileot.pdf](http://bip.kprm.gov.pl/g2/2011_05/4657_fileot.pdf)

- objęcie ustawą bardzo szerokiego kręgu urzędników i funkcjonariuszy publicznych (w tym np. wszystkich członków służby cywilnej od najniższego stanowiska, wszystkich pracowników samorządowych czy wszystkich pracowników Najwyższej Izby Kontroli); wprowadzenie konieczności składania przez funkcjonariusza publicznego w oświadczeniu informacji o członkach rodziny zatrudnionych w administracji publicznej, będących również funkcjonariuszami publicznymi
- zmiana organu rejestrującego i analizującego zawartość Rejestru Korzyści z Państwowej Komisji Wyborczej na Centralne Biuro Antykorupcyjne
- ograniczenie możliwości zasiadania osób wykonujących zadania publiczne „w zarządzie, radzie nadzorczej, komisji rewizyjnej lub bycia pełnomocnikiem spółki z udziałem Skarbu Państwa, spółki samorządowej (komunalnej) lub spółki wodnej” tylko do jednego podmiotu „po wyznaczeniu go przez uprawniony do tego organ”
- konieczność wykazywania w oświadczeniu majątkowym „mienia nabytego od Skarbu Państwa, innej państwowej osoby prawnej, jednostki samorządu terytorialnego, ich związków, innej jednostki organizacyjnej samorządu terytorialnego lub samorządowej osoby prawnej”, oraz przekazania informacji o „otrzymywanych lub udzielanych darowiznach” i „zbytych majątku ruchomym albo nieruchomościom”
- propozycja, aby osoby wykonujące zadania publiczne (grupa wymieniona enumeratywnie w projekcie) podlegały zakazowi prowadzenia „działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także (zarządzania) taką działalnością lub (bycia) przedstawicielami lub pełnomocnikami w prowadzeniu takiej działalności; nie dotyczy to działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, w formie i zakresie gospodarstwa rodzinnego”
- zakaz zawierania przez osoby wykonujące zadania publiczne umów cywilno-prawnych na zasadach korzystniejszych niż powszechnie dostępne
- wprowadzenie trzyletniego bezwarunkowego zakazu zatrudniania lub wykonywania innych zajęć przez osoby wykonujące zadania publiczne „u przedsiębiorcy, jego następcy prawnego lub podmiotu od niego zależnego, jeżeli w okresie 3 lat przed dniem odwołania z zajmowanego stanowiska lub pełnionej funkcji brały udział w rozstrzygnięciu sprawy indywidualnej dotyczącej tego przedsiębiorcy lub podmiotu od niego zależnego”
- wprowadzenie różnych, niejednorodnych form odpowiedzialności za naruszenie zakazów antykorupcyjnych (posłowie, senatorowie – przewinienie dyscyplinarne i odpowiedzialność w trybie określonym w regulaminach Sejmu i Senatu: uwaga, nagana lub kara pieniężna; radni gminy, powiatu, województwa, wójt, burmistrz, prezydent miasta: wygaśnięcie mandatu; syndycy, nadzorcy sądowi i zarządcy przymusowi: cofnięcie licencji syndyka)
- wpisywanie do Rejestru Korzyści upominku o wartości powyżej 100 Euro.

### **Uwagi AKOP**

Za godne poparcia należy uznać:

- a) ujednoczenie wzorów oświadczeń majątkowych
- b) składanie w oświadczeniu informacji o członkach rodziny zatrudnionych w administracji

publicznej, będących również funkcjonariuszami publicznymi;

c) ograniczenie możliwości zasiadania osób wykonujących zadania publiczne „w zarządzie, radzie nadzorczej, komisji rewizyjnej lub bycia pełnomocnikiem spółki z udziałem Skarbu Państwa, spółki samorządowej (komunalnej) lub spółki wodnej ” tylko jednego podmiotu, po wyznaczeniu go przez uprawniony do tego organ”;

d) zakaz zawierania przez osoby wykonujące zadania publiczne umów cywilno-prawnych na zasadach korzystniejszych niż powszechnie dostępne.

#### Zastrzeżenia:

a) Ustawa objęłaby bardzo szeroki krąg osób – liczba osób objętych rygiorem ustawy wzrosłaby z 420 tys. do 770 tys. (pkt 6, str 11). Uznanie, że ustawie mają podlegać np. wszyscy członkowie korpusu służby cywilnej, wszyscy pracownicy samorządowi, czy też wszyscy pracownicy Rządowego Centrum Legislacji i Najwyższej Izby Kontroli jest chyba nadmiernym wymaganiem. Nie jest właściwym rozwiązaniem objęcie ustawą osób zatrudnionych na niskich stanowiskach, nie podejmujących samodzielnych decyzji, w zdecydowanie mniejszym stopniu narażonych na korupcję.

b) Propozycja, aby „osoby wykonujące zadania publiczne” podlegały zakazowi prowadzenia „działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także [zarządzania] taką działalnością lub [bycia] przedstawicielami lub pełnomocnikami w prowadzeniu takiej działalności; nie dotyczy to działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, w formie i zakresie gospodarstwa rodzinnego” wydaje się zbyt daleko idąca. Tego rodzaju zakazy można uznać za uzasadnione wobec kadry zarządzającej w administracji publicznej, jednak w przypadku posłów, senatorów czy radnych byłoby to ograniczenie wolności pracy i działalności gospodarczej w stopniu nieproporcjonalnym do celu regulacji, a więc zapobiegania zjawiskom korupcyjnym. Podobnie oceniamy zakaz podejmowania działalności biznesowej przez szeregowych pracowników samorządowych czy administracji rządowej, niezależnie od tego, czy taka działalność poboczna pracownika rzeczywiście stwarza konflikt interesu publicznego z prywatnym lub w inny sposób powoduje zagrożenie korupcyjne. Dla uniknięcia konfliktu interesów pożądanym byłoby jak najszersze ujawnianie takich sytuacji, a nie mnożenie zakazów. Dodatkowym problemem byłby brak przepływu kadr między sektorami.

c) Propozycja karania za naruszenie zakazów antykorupcyjnych. Przewidziane zostały konsekwencje o różnym stopniu represywności (odpowiedzialność dyscyplinarna czy wygaśnięcie mandatu). Projektodawca wyjaśnia, że przyjęto, iż podstawową sankcją powinno być wymierzenie kary dyscyplinarnej zgodnej z katalogiem przewidzianym dla członków danej grupy zawodowej lub przewidzianej w kodeksie pracy, o ile przepisy dotyczące członków danej grupy zawodowej nie określają poszczególnych zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej. W stosunku do posłów i senatorów takie naruszenie uznawane jest za przewinienie dyscyplinarne, co oznacza możliwość nałożenia kary pieniężnej. Za to samo przewinienie radny, wójt, burmistrz i prezydent miasta tracą mandat.

## **Podsumowanie**

Nowy Projekt założeń do projektu ustawy nie różni się zasadniczo od powszechnie krytykowanego *projektu ustawy – Prawo antykorupcyjne* z 2009 roku. Jest nadal restrykcyjny, mający oddziaływać na bardzo szeroką grupę pracowników zdefiniowaną jako funkcjonariusze publiczni, którą według projektodawcy mają stanowić pracownicy podejmujący jakiegokolwiek decyzje finansowe.

Projektodawca wychodzi z założenia, że zakazy, ściganie i karanie to najlepszy sposób ograniczania konfliktu interesów.

Celem projektowanej ustawy ma być zapobieganie korupcji w instytucjach publicznych poprzez ograniczenie prywatności pracowników. Jest to zrozumiałe, o ile dotyczy osób na wysokich stanowiskach, ale objęcie nią osób pracujących na stanowiskach niedecyzyjnych wydaje się niewłaściwe.

Wątpliwym jest również, że instytucje kontrolne będą w stanie zagwarantować realizację ustawy i sprostają nałożonym na nie zadaniom. Czy to nie będzie martwe prawo?

## **2. Założenia projektu ustawy o lobbingu**

W Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w latach 2007-2011 przygotowano dwa projekty założeń do projektu ustawy o lobbingu. Pierwszy projekt, datowany na 12 maja 2010, powstał w KPRM – opisaliśmy go w raporcie Koalicji z 2010 roku.

Drugi projekt powstał w ostatnim roku kadencji i nosi datę 3 marca 2011. Obydwa projekty były konsultowane z instytucjami publicznymi, przekazano też do nich uwagi od stowarzyszeń przedsiębiorców i organizacji pozarządowych. Pierwszy projekt został poddany szerokiej krytyce. Wiele instytucji i organizacji podzielało opinię Koalicji, że proponowane rozwiązania „zamiast ucywilizować lobbing, w jeszcze większym stopniu naznaczają go piętnem korupcji i działań pozaprawnych”. Natomiast „zaproponowane zapisy stoją w sprzeczności z wieloma deklaracjami zawartymi w projekcie, a szczególnie z tą mówiącą, że jedyną skuteczną formą sprawowania dobrej administracji jest przyjęcie zasady transparentności, a nie restrykcyjności”<sup>43</sup>.

### **Proponowane rozwiązania w II projekcie założeń do ustawy oraz uwagi AKOP:**

Drugi, zmodyfikowany *projekt założeń projektu ustawy o lobbingu* (zwany dalej „*projektem założeń*”) przedstawiony został w znacznie jaśniejszej i czytelniejszej formie niż wersja pierwsza. Częste odniesienia do rozwiązań proponowanych przez Komisję Europejską oraz wzięcie pod uwagę wniosków i rekomendacji zawartych w raporcie Departamentu Kontroli i Nadzoru KPRM z czerwca 2010 roku (pt. „Proces nowelizacji ustawy o grach i zakładach wzajemnych w latach 2008-2009”) pozytywnie wpłynęły na wartość dokumentu. Niestety projektodawca nie postępował konsekwentnie: z jednej strony, podobnie jak Komisja Europejska, bardzo szeroko określił podmioty, które mają podlegać zapisom ustawy, ale z drugiej – wbrew polityce obowiązującej obecnie w Unii Europejskiej – zaproponował wprowadzenie całego wachlarza kar w postaci odpowiedzialności administracyjnej, karnej i dyscyplinarnej.

<sup>43</sup> Str. 10, [http://bip.kprm.gov.pl/g2/2010\\_05/2654\\_fileot.pdf](http://bip.kprm.gov.pl/g2/2010_05/2654_fileot.pdf)

W nowym projekcie zrezygnowano z koncepcji przyznania znacznie większych uprawnień lobbystom zawodowym niż niezawodowym, co w konsekwencji prowadziłoby do sytuacji, w której faktyczny wpływ na podejmowane przez władze decyzje mieliby tylko zawodowi lobbyści. W drugiej wersji napisano: „Lobbystom zawodowym i niezawodowym przysługują równe prawa w prowadzeniu działalności lobbingsowej” (str. 13).

Zaproponowana w drugiej wersji *projektu założeń* definicja działalności lobbingsowej, która „może w szczególności polegać na zgłaszaniu propozycji rozwiązań prawnych lub wniosków o podjęcie określonej inicjatywy legislacyjnej czy uchylenia obowiązującego aktu normatywnego, zgłaszaniu wniosków i uwag do projektowanych aktów prawnych, zgłaszaniu wniosków/uwag do innych dokumentów rządowych (...), przedstawianiu ekspertyz zawierających propozycje rozwiązań, zgłaszaniu propozycji podjęcia przez Prezydenta RP decyzji o podpisaniu ustawy, skierowaniu jej do Trybunału Konstytucyjnego lub skorzystania z prawa weta” (str. 12) – nie budzi naszego sprzeciwu. Niepokoi natomiast fakt, że określenie dopuszczalnych form wykonywania działalności lobbingsowej zamierza się (str. 6.) oddelegować do przepisów wykonawczych. Obawiamy się, że w przepisach wykonawczych jako formy wykonywania lobbingu pojawią się znów czynności takie jak „podejmowanie się organizacji spotkań, sympozjów, szkoleń, konferencji, etc. z osobami sprawującymi funkcje publiczne i funkcjonariuszami publicznymi”. Dlatego też postulujemy umieszczenie w miarę możliwości pełnego katalogu działań lobbingsowych w treści przyszłej ustawy.

W kilku miejscach (str. 1-2, 12, 15) bezpośrednio lub pośrednio lobbing niezawodowy określa się jako działanie na rzecz swoją lub swojej grupy interesu, stowarzyszenia, fundacji. Nie jest dla nas jasne, czy oznacza to, że projektowane przepisy obejmują również rzecznictwo rozumiane jako działanie w interesie publicznym, czy też odnoszą się jedynie do lobbingu rozumianego jako działanie na rzecz interesu partykularnego, częściowego. Jeśli to drugie, to powstaje pytanie: skoro w projekcie założeń nie przewidziano miejsca dla osób i organizacji działających w interesie publicznym, czy oznacza to, że zostaną one wykluczone z procesu konsultacji projektów legislacyjnych? Czy też ich uczestnictwo w procesie stanowienia prawa ma być unormowane odrębnie?

W drugim *projekcie założeń* pozostaje nadal szereg propozycji, których nie zmieniono, a które budzą nasze zastrzeżenia. Jednym z nich jest podtrzymana propozycja przeniesienia rejestru lobbystów z MSWiA do Centralnego Biura Antykorupcyjnego. CBA nie tylko będzie prowadziło rejestr lobbystów zawodowych, ale również kontrolowało wszelką działalność lobbingsową oraz prowadziło postępowania w sprawach o naruszenie ustawy lobbingsowej (str. 18 -19). Posunięcie to uważamy za ryzykowne. Centralne Biuro Antykorupcyjne jest służbą specjalną ukierunkowaną na zwalczanie korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, mającą jednoznaczny wizerunek w polskim społeczeństwie. Przekazanie jej obowiązku prowadzenia rejestru i danie uprawnień do kontrolowania działalności lobbingsowej jeszcze bardziej naznaczą proces lobbingu piętnem korupcji i działań pozaprawnych. Należy podkreślić, że lobbing stanowi formę korzystania z uprawnień przysługujących obywatelom demokratycznego państwa prawnego. Poddając go kontroli CBA wpisujemy ryzyko korupcji w samo zjawisko lobbingu.

Za naruszenie przepisów ustawy przewiduje się przede wszystkim sankcje administracyjne w postaci wysokich kar pieniężnych, nawet do 50 000 zł (za prowadzenie działalności lobbingowej bez wymaganego zgłoszenia na urzędowym formularzu). Wprowadzenie dotkliwych kar przy jednoczesnym znaczącym rozszerzeniu podmiotów objętych ustawą nie jest zgodne z praktyką stosowaną w Komisji i Parlamencie Europejskim. Wydaje się ponadto, że wprowadzenie tak wysokich kar w trybie administracyjnym, a więc nakazującym natychmiastowe wpłacenie nałożonej kary, może prowadzić do nadużyć<sup>44</sup>.

### **Podsumowanie**

Druga wersja *założeń* wypada lepiej w porównaniu z pierwszą, zaprezentowaną w 2010 roku. Wymaga jednak ciągle znaczącego dopracowania. Nadal mamy do czynienia z podejściem restrykcyjnym. Podtrzymujemy wyrażoną przez Koalicję w raporcie podsumowującym z 2010 roku obawę, że „przekazanie CBA obowiązków prowadzenia Rejestru i uprawnień do kontrolowania działalności lobbingowej nie pozbawi tej działalności piętna korupcji, jakim jest obecnie naznaczona, a wręcz przeciwnie – jeszcze bardziej ją z korupcją utożsamia<sup>45</sup>”.

## **II. Inne inicjatywy**

### **1. Tarcza antykorupcyjna**

W grudniu 2008 roku w prasie ukazały się informacje o powołaniu przez premiera narzędzia antykorupcyjnego pod nazwą „**Tarcza antykorupcyjna**”. Media, powołując się na materiały przekazane przez rząd oraz na wystąpienia minister Julii Pitera, podały ogólnikowe informacje na jego temat.

W „Gazecie Prawnej”<sup>46</sup> napisano, że przy realizacji „tarczy”, która jest przedsięwzięciem wieloletnim, mają współpracować wszystkie służby specjalne, minister Pitera, ministrowie resortowi i zwłaszcza CBA – tak, aby skutecznie przeciwdziałać korupcji i zabezpieczyć państwo przed zagrożeniem korupcyjnym. „Tarcza antykorupcyjna” ma ochraniać przed korupcją procesy prywatyzacyjne podmiotów z udziałem Skarbu Państwa oraz zamówienia publiczne. W ramach „tarczy” wyselekcjonowano najistotniejsze – z racji wartości lub znaczenia dla interesów państwa – przetargi i prywatyzacje. Służby mają także, według przekazanej informacji, prowadzić przegląd mediów pod kątem zbierania wiadomości na temat prywatyzacji majątku Skarbu Państwa i procedur wybranych zamówień publicznych.

Ponieważ nie można było dotrzeć do dokładniejszych informacji o projekcie, w kwietniu 2009 r. Antykorupcyjna Koalicja Organizacji Pozarządowych wystąpiła do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z listem, w którym znalazło się 11 pytań dotyczących zasad powołania i działania oraz

<sup>44</sup> [www.batory.org.pl/doc/uwagi\\_do\\_projektu\\_zalozen\\_projektu\\_ustawy\\_o\\_lobbingu.pdf](http://www.batory.org.pl/doc/uwagi_do_projektu_zalozen_projektu_ustawy_o_lobbingu.pdf)

<sup>45</sup> raport jest dostępny na <http://www.akop.pl/materialy/publikacje.html>, str. 27

<sup>46</sup> „Gazeta Prawna”, 10.12.2008



rezultatów projektu „Tarcza Antykorupcyjna”.

Odpowiedź KPRM na pismo AKOP była ogólnikowa. Poinformowano, że „Tarcza Antykorupcyjna” nie ma sformalizowanego charakteru, a każda z tworzących ją służb – ABW, CBA i SKW – w ramach tego projektu wykonuje właściwe dla niej zadania, wykorzystując środki z posiadanych przez nie budżetów. Oznacza to, że nie przeznaczono na projekt dodatkowych środków finansowych. Podano również, że „do objęcia Tarczą wyselekcjonowano 161 procedur zamówień publicznych oraz 79 podmiotów przeznaczonych do prywatyzacji”<sup>47</sup>.

Odmówiono odpowiedzi na dwa pytania ze względu na ich niejawnosć. Pytania te brzmiały:

1. „Prosimy o udostępnienie dokumentu określonego w tekście [*Podsumowanie 500 dni rządu...*] jako »polecenie Prezesa Rady Ministrów« wdrażające projekt o nazwie Tarcza Antykorupcyjna”.
2. „Na jakiej podstawie prawnej i w jakim trybie »wyznaczeni funkcjonariusze służb specjalnych podjęli roboczą współpracę z upoważnionymi przedstawicielami wybranych ministerstw«?
  - a) Kto i na jakich zasadach wyznaczył wymienionych w pytaniu funkcjonariuszy?
  - b) Czy istnieją notatki z tych spotkań? Jeżeli tak, prosimy o przesłanie ich treści”.

W tej sytuacji, powołując się na *ustawę o dostępie do informacji publicznej*, już nie Koalicja, ale szefowa Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego Grażyna Kopińska sama wystąpiła do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o wydanie odmowy dostępu do informacji publicznej. Odnośnie pierwszego pytania zapadła decyzja odmowna (17 lipca 2009), następnie – po złożeniu odwołania – została podtrzymana (20 sierpnia 2009). W odpowiedzi na drugie pytanie udzielono informacji, że notatki są w posiadaniu Kolegium do Spraw Służb Specjalnych. Na wniosek o ich udostępnienie Centrum Informacyjne Rządu odpowiedziało (12 sierpnia 2009), że KPRM notatek tych nie posiada.

Kolejnym krokiem w celu otrzymania odpowiednich informacji oraz przeprowadzenia do końca procesu litygacji było złożenie (17 września 2009) przez Grażynę Kopińską skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na decyzję Prezesa Rady Ministrów odmawiającą dostępu do informacji publicznej.

Rozprawa odbyła się 22 stycznia 2010. Sąd stwierdził brak legitymacji skargowej u skarżącej Grażyny Kopińskiej i w związku z tym oddalił skargę. Koalicja postanowiła podjąć ponownie próbę uzyskania tych informacji. Tym razem w swoim imieniu wystąpiło Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich. SLLGO powtórzyło całą procedurę w trybie *ustawy o dostępie do informacji publicznej* i uzyskało odmowę. W tej sytuacji 22 czerwca 2010 złożyło skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

WSA wydał w dniu 16 grudnia 2010 roku wyrok uchylający decyzję Premiera. Sąd wskazał m.in., że Prezes Rady Ministrów swoim działaniem pozbawił go możliwości skutecznego sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Premier nie przekazał sędziom dokumentu zawierającego informacje dotyczące „tarczy”, uniemożliwiając tym samym kontrolę prawidłowości stosowania ustawy o ochronie informacji niejawnych. W treści skargi kasacyjnej pełnomocniczka Premiera

<sup>47</sup> [www.akop.pl/public/files/list-kancelaria-prezesa-rady-ministrow-2009-05-12.pdf](http://www.akop.pl/public/files/list-kancelaria-prezesa-rady-ministrow-2009-05-12.pdf)

podtrzymała argumenty, że nie ma możliwości prawnych zaznajomienia sądu z informacją uznaną za niejawną i w związku z tym rozstrzygnięcie WSA w Warszawie uznaje za nieprawidłowe.

Premier złożył skargę kasacyjną, powołując się na fakt, że tryb dostępu do informacji publicznej nie służy weryfikacji nadanej klauzuli tajności oraz że w postępowaniu administracyjnym nie ma możliwości wyłączenia jawności akt wobec strony, a Premier jest zobowiązany ustawowo do chronienia informacji niejawnych. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę premiera na posiedzeniu w dniu 17 czerwca 2011 roku, powołując się na argument, że „regulacje dotyczące dostępu do informacji niejawnych nie ograniczają sądu w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości i nie ograniczają sądu administracyjnego co do zakresu sprawowanej kontroli”.<sup>48</sup> „Zatem konkluzja jest taka, że brak było podstaw prawnych do odmowy przekazania WSA 'Protokołu' celem stwierdzenia przez Sąd czy dokument taki w ogóle istnieje, czy został opatrzony klauzulą 'tajne' i wreszcie – jaka jest treść dokumentu”<sup>49</sup>. „Akceptacja natomiast odmiennego poglądu prezentowanego w skardze kasacyjnej skutkowałaby iluzorycznością sprawowanej przez sąd administracyjny kontroli i naruszałaby konstytucyjnie zagwarantowane prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (...) a także prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej”<sup>50</sup>.

W dniu 20 lipca br. roku Premier otrzymał wydany przez NSA wyrok z uzasadnieniem i w ciągu 14 dni od tego terminu powinien był udostępnić informację lub wydać odmowę jej udostępnienia. Nie podjął żadnych kroków. W związku z tym w dniu 24 sierpnia br. Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich złożyło w Kancelarii PRM pismo wzywające Prezesa Rady Ministrów do wykonania wyroku.

Dnia 7 września 2011 roku Stowarzyszenie otrzymało odtajniony wyciąg z Protokołu nr 5/08 posiedzenia Kolegium do Spraw Służb Specjalnych. AKOP odniosła się do zapisów odtajnionego dokumentu w wydanym w dniu 8 września 2011 oświadczeniu<sup>51</sup>.

Treść dokumentu jest zaskakująca. Polecenie premiera o utworzeniu „Tarczy Antykorupcyjnej”, które miało znaleźć się w udostępnionym fragmencie protokołu jest raczej zapisem nieformalnej dyskusji między szefami służb specjalnych.

W tajnym do niedawna dokumencie można przeczytać tak „tajne” treści jak: „*wiele błędnych decyzji podejmowanych jest przez urzędników nie wiedzących co jest w danym przypadku naruszeniem prawa*”, „*niedoskonałość prawa pozwala w pewnych sytuacjach na legalne wykorzystywanie procedur na szkodę państwa*” czy też „*przepisy ustawy o SKW i SWW w sposób jednoznaczny zawężają pole działania tych służb*”.

Ujawnienie dokumentu, który nie zawiera w naszej ocenie treści tajnych trwało ponad 2 lata i wymagało zaangażowania finansowego i czasowego sądów administracyjnych (w tym NSA), przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz urzędników KPRM.

Przebieg powyższej sprawy w postępowaniu administracyjno-sądowym wskazuje na ograniczone możliwości kontrolowania działań administracji publicznej nie tylko przez obywateli, ale także przez sąd. Szczególnie dotkliwy jest fakt, że Premier odmawiał przekazania informacji

---

<sup>48</sup> Odpis wyroku NSA z dnia 17 czerwca 2011, str. 8, dostępny na [www.akop.pl/aktualnosci/2011-06-17.html](http://www.akop.pl/aktualnosci/2011-06-17.html)

<sup>49</sup> tamże, str. 9

<sup>50</sup> tamże, str. 9

<sup>51</sup> [www.akop.pl/public/files/Oswiadczenie\\_11-wysylka.pdf](http://www.akop.pl/public/files/Oswiadczenie_11-wysylka.pdf)

dotyczących instrumentu mającego przeciwdziałać korupcji. Jego udostępnianie nie nastąpiło w obowiązującym terminie administracyjnym, ani następnie w związku ze złożonym przez Stowarzyszenie wezwaniem do wykonania wyroku. „Przekazanie dokumentu jest możliwe na mocy decyzji o zniesieniu klauzuli tajności z dokumentu, podjętej przez Szefa KPRM w związku z rozpoczętym przeglądem wytworzonych w Kancelarii i dokumentów zawierających informacje niejawne (art. 181 ust.1 *ustawy o ochronie informacji niejawnych* z dnia 5 sierpnia 2010 r.)”<sup>52</sup>

## 2. Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2011-2016

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji przygotowało i w lipcu 2011 roku zamieściło na swojej stronie domowej dokument *Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2011-16 (projekt)*. Do 30 sierpnia br. prowadzone były szerokie konsultacje *Programu*.

Wcześniej, w lutym 2011 roku, Ministerstwo przeprowadziło konsultacje z instytucjami publicznymi oraz z organizacjami pozarządowymi, w tym z Programem Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego. W wyniku tych konsultacji wprowadzono znaczące zmiany, głównie w części dotyczącej wdrażania i odpowiedzialności za wdrażanie *Programu* oraz ewaluacji.

### Uwagi Koalicji:

Przedstawiony dokument jest *Programem*: nie jest strategią, nie przedstawia długoterminowej perspektywy zwalczania korupcji, obejmuje 5 lat. Jednak widać w nim jakościową zmianę w podejściu do problematyki przeciwdziałania korupcji. Napisano w nim między innymi: „Walka z korupcją wymaga podejścia systemowego” (str. 17). Stanowi to duży krok naprzód w stosunku do poprzednich programów.

W dokumencie zidentyfikowane zostały cele główne, cele szczegółowe uzupełniono o najistotniejsze priorytety. W punkcie IV wskazano zadania, działania do wykonania oraz instytucje realizujące. Analiza zadań wskazuje jednak, że będą one służyły realizacji tylko niektórych priorytetów. W *Programie* nie wyznaczono też terminów realizacji poszczególnych zadań. Pozostawienie decyzji co do harmonogramu realizacji *Programu* koordynatorom, czyli osobom nie mającym odpowiedniego umocowania w instytucjach, wydaje się być rozwiązaniem nie gwarantującym sukcesu. Efektem tego może być odkładanie procesu realizacji, kulminacja działań w okresie końcowym i niepełna realizacja *Programu* w ogóle.

Wśród zadań wymieniono przynajmniej jedno takie, które zgodnie z informacją otrzymaną z KPRM zostało już wykonane. Jako działanie mające służyć realizacji zadania polegającego na „monitorowaniu przebiegu najważniejszych prywatyzacji majątku Skarbu Państwa” w *Programie* zapisano: „9.1 Opracowanie mechanizmu i zasad monitorowania procesów prywatyzacyjnych”. Zgodnie z informacją rządową od drugiej połowy 2008 roku działa narzędzie antykorupcyjne pod nazwą „Tarcza antykorupcyjna”<sup>53</sup>, które ma za zadanie między innymi chronić prawidłowość przebiegu najważniejszych prywatyzacji. Trudno sobie wyobrazić, aby najważniejsze, wyspecjalizowane służby państwowe wykonywały to trudne zadanie bez uprzedniego

<sup>52</sup> [www.akop.pl/public/files/TARCZA\\_KPRM.pdf](http://www.akop.pl/public/files/TARCZA_KPRM.pdf), list przewodni do odtajnionego dokumentu.

wypracowania skutecznego mechanizmu i zasad monitorowania procesów prywatyzacyjnych.

Realizacja *Programu* będzie prowadzona na czterech poziomach: (1) w ministerstwach utworzone zostaną stanowiska koordynujące; (2) podmiot wiodący powoła międzyresortowy komitet wykonawczy, złożony z koordynatorów podmiotów publicznych zaangażowanych w wykonanie zadania/działania, przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz świata nauki; (3) instytucją wdrażającą będzie CBA; (4) Rada Ministrów rozpatruje i przyjmuje sprawozdania z realizacji *Programu*.

Wyznaczenie CBA jako instytucji wdrażającej nie jest satysfakcjonującym rozwiązaniem. CBA ma niewielkie doświadczenia w realizowaniu zadań prewencyjnych, jest służbą specjalną. Ukierunkowanie działań CBA na prewencję wymaga czasu i nakładów finansowych – w *Programie* nie uwzględniono rozbudowy pionu prewencyjnego w CBA i środków na ten cel.

Monitoring realizacji *Programu* przez NIK i organizacje pozarządowe będzie skuteczny tylko wtedy, kiedy efekty monitoringu w postaci raportów będą mogły być upubliczniane. W *Programie* nie zapisano takiej możliwości.

Zbyt ogólnie przedstawiony został sposób finansowania realizacji *Programu* – „głównie ze środków budżetowych podmiotów wykonujących poszczególne zadania/ działania” (str. 33) – może to oznaczać kłopoty z realizacją *Programu* w związku z brakiem środków budżetowych.

Przedstawiono zagrożenia dla realizacji strategii – jednym z nich jest już wyżej wspomniany brak środków. Nie zaznaczono, że zagrożeniem może być brak realizacji lub złe zrealizowanie *Programu*. Za takie działania nie przewidziano zatem sankcji.

Podsumowując należy powiedzieć, że *Program* jest opracowywany w ostatnich miesiącach VI kadencji parlamentu i będzie przyjmowany, jeśli to w ogóle nastąpi, tuż przed wyborami parlamentarnymi. Należy się liczyć z tym, że jego realizacją zajmie się inny rząd. Z podobną sytuacją mieliśmy do czynienia w przypadku poprzedniego *Programu* przewidzianego na lata 2005-2009. Przyjęty przez kończący swoje prace rząd premiera Marka Belki, nie był wdrażany przez jego następców z właściwą starannością, a podejmowane przez nich działania (np. powołanie CBA) często nie miały podstawy w przyjętych celach *Programu*. Z tych samych powodów należy wątpić, że w 2011 roku choćby rozpocznie się wdrażanie *Programu*.

### **3. Zmiana ustawy o DIP**

Rządowy projekt *ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw* (druk 4434) złożono w Sejmie 13 lipca 2011. W dniu 31 sierpnia 2011 r. Sejm uchwalił ustawę. Senat wprowadził poprawkę, którą przyjął Sejm na posiedzeniu 16 września 2011. Prezydent podpisał ustawę 24 września 2011 r. i zapowiedział, że w trybie kontroli następcej wystąpi do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Wprowadzenie zmian podyktowane było – zgodnie ze stanowiskiem rządu wyrażonym w uzasadnieniu do projektu ustawy – implementacją dyrektywy 2003/98/WE Parlamentu

---

<sup>53</sup> O „Tarczy antykorupcyjnej” więcej informacji na stronie 31.

Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Polska już w 2008 roku została poinformowana przez Komisję Europejską, że nie zapewniła w pełni implementacji dyrektywy. W związku z czym zostały podjęte prace nad założeniami ustawy, które zakończyły się w maju 2011 roku. Niestety, kształt nowelizacji odbiega od treści dyrektywy i zawiera liczne błędy legislacyjne. Dyrektywa nakazuje – w przypadku Polski – rozpatrywanie wniosków o ponowne wykorzystywanie informacji publicznej i udostępnianie tych danych w ciągu 14 dni od wpłynięcia wniosku, w przyjętych rozwiązaniach będzie to 20 dni roboczych na rozpatrzenie wniosku, natomiast zupełnie pominięto termin udostępnienia informacji. Przyjęte rozwiązania nie gwarantują ponadto wnioskodawcy przejrzystej i równej relacji z podmiotami udostępniającymi informacje, które decyzją administracyjną będą mogły nakładać warunki wykorzystywania informacji. Uchwalony został przepis – nie wynikający z dyrektywy – o ograniczeniu kontroli sądowej udostępniania informacji tylko do sądów administracyjnych. Mimo uwag licznych stowarzyszeń, Rzecznika Praw Obywatelskich i Krajowej Rady Sądownictwa posłowie uchwalili przepis, który ogranicza ochronę osób, którym odmówiono prawa dostępu do informacji publicznej lub ponownego wykorzystywania informacji publicznej.

Należy również podkreślić, że przewodniczący Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych odmawiał organizacjom społecznym udziału w posiedzeniach komisji obradującej nad projektem ustawy.

Na ostatnim posiedzeniu Sejmu, głosami koalicji PO-PSL został przyjęty tekst ustawy, który w opinii wielu ekspertów jest niezgodny z Konstytucją z powodu znacznego ograniczenia prawa do informacji. Dotyczy to głównie, dołożonego w ostatniej chwili przez senatora Rockiego, art. 5 ust. 1a. Przepis ten, ograniczający w nieprecyzyjny sposób dostęp do informacji o działaniach Państwa w zakresie polityki zagranicznej (w tym UE) oraz do informacji dotyczących gospodarowania mieniem Skarbu Państwa i komunalnym jest niezgodny z art. 61 Konstytucji. Materia, ujęta ww. przepisie została już uregulowana w ustawie o ochronie informacji niejawnych. Przyjęte rozwiązanie pozwala na nieudostępnienie powyższych informacji w nieprecyzyjnie określonym zakresie i czasie, zezwalając tym samym na pełną uznaniowość urzędników. Wprowadzenie tego przepisu wywołało oburzenie licznych organizacji społecznych, dziennikarzy i ekspertów.

#### **4. Działania Pełnomocnika Rządu ds. Przeciwdziałania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych.**

Zakres obowiązków Pełnomocnika został opisany na stronie domowej KPRM następująco: *Prowadzenie spraw związanych z przygotowaniem projektów aktów prawnych i zmian organizacyjnych w zakresie zapobiegania nieprawidłowościom w instytucjach publicznych, a także prowadzenie spraw związanych z pozostałymi działaniami Pełnomocnika.*

Zgodnie z zapisem umieszczonym w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2007 :

2. 1. Do zadań Pełnomocnika należy opracowanie programu zapobiegania nieprawidłowościom w instytucjach publicznych, w tym w instytucjach samorządu terytorialnego, a

zwłaszcza inicjowanie i koordynowanie prac zmierzających do poprawy funkcjonowania centralnej administracji rządowej.

2. Zadania, o których mowa w ust. 1, Pełnomocnik realizuje w szczególności przez:

- 1) opracowanie planu działań mających na celu realizację programu, o którym mowa w ust. 1;
- 2) inicjowanie i prowadzenie prac związanych z przygotowaniem aktów prawnych i projektów zmian organizacyjnych.

W ciągu czterech lat w biurze Pełnomocnika nie został przygotowany Program zapobiegania nieprawidłowościom w instytucjach publicznych, w tym w instytucjach samorządu terytorialnego.

Pani minister Julia Pitera podjęła szereg akcji interwencyjnych, które były reakcją na ujawniane nieprawidłowości. Należy tu też wspomnieć o prowadzonych przez Biuro Pełnomocnika działaniach nadzorczo-kontrolnych oraz o przygotowaniu projektów aktów prawnych. Podejmowane były również akcje interwencyjne, których rzeczywistej skali nie znamy, bo tylko o niektórych mogliśmy się dowiedzieć z mediów. Interwencje przeprowadzano w instytucjach publicznych i samorządowych.

Opinii publicznej wiadomo, że ramach działań nadzorczych przygotowane zostały: raport dotyczący wykorzystania kart kredytowych w latach 2006-2007<sup>54</sup> oraz raporty na temat wydatków dokonywanych służbowymi kartami w ministerstwach w latach 2009 i 2010. Przygotowano też zasady przyznawania i korzystania ze służbowych kart oraz rozliczania operacji finansowych w jednostkach administracji rządowej, jak też raport z procesu nowelizacji ustawy o grach i zakładach wzajemnych w latach 2008-2009<sup>55</sup>.

Jak już wspomniano w raporcie, w obecnej kadencji trzykrotnie podjęto próbę przygotowania projektu założeń do „ustawy antykorupcyjnej” i dwukrotnie – ustawy lobbingowej. Powstawały one pod nadzorem pani minister Pitery (patrz opis na str. 29).

Podsumowując działania Pełnomocnika należy powiedzieć, że podjęto szereg akcji interwencyjnych i kontrolnych, jednakże ich wyniki nie posłużyły do stworzenia całościowego programu zapobiegania nieprawidłowościom w instytucjach publicznych i samorządowych, opartego na prewencji. W samorządzie (opisana w niniejszym raporcie zmiana ustawy o pracownikach samorządowych z 2008 r.) rozluźniono zasady konkursowego naboru na stanowiska.

Bardzo ważne z punktu widzenia zapobiegania korupcji *założenia do projektów ustaw: o lobbingu oraz antykorupcyjnej* były restrykcyjne i szeroko krytykowane przez przedstawicieli instytucji publicznych oraz organizacje pozarządowe, nie trafiły ostatecznie pod obrady parlamentu.

Chcielibyśmy zasugerować rządzącym, aby w przyszłości – tworząc nowe funkcje i powołując nowe instytucje – starali się, by ich nazwy i formułowane zadania oddawały rzeczywisty

<sup>54</sup> [http://slimak.onet.pl/\\_m/TVN/tvn24/Informacja\\_karty\\_kredytowe.pdf](http://slimak.onet.pl/_m/TVN/tvn24/Informacja_karty_kredytowe.pdf)

<sup>55</sup> [bip.kprm.gov.pl/g2/2011\\_01/3887\\_fileot.pdf](http://bip.kprm.gov.pl/g2/2011_01/3887_fileot.pdf)

zakres ich obowiązków. Inaczej do obywateli dociera fałszywy przekaz, a w sposób naturalny oczekują realizacji zadań określonych tytułem funkcji czy instytucji.

## **5. Rozwiązanie problemów, które powstały w trakcie tworzenia „ustawy hazardowej”**

Podczas Konferencji Monitorującej w 2009 r. oraz w Raporcie Podsumowującym z 2010 r. AKOP odniosła się do ujawnionych przez media nieprawidłowości w procesie tworzenia tzw. „ustawy hazardowej”. W wyniku ujawnienia materiałów padło podejrzenie, że politycy PO (minister i poseł) wywierali wpływ na kształt ustawy, forsując rozwiązania korzystne dla przedstawicieli branży hazardowej.

W Raporcie z 2010 roku opisaliśmy dokładniej reakcje i polityczne konsekwencje ujawnionych wydarzeń. W naszym podsumowaniu odnieśliśmy się efektów prac Komisji Śledczej do zbadania sprawy przebiegu procesu legislacyjnego ustaw nowelizujących *ustawę z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych* i wydanych na ich podstawie przepisów wykonawczych w zakresie dotyczącym gier na automatach o niskich wygranych i wideoloterii oraz do zbadania legalności działania organów administracji rządowej badających ten proces (SKGZ).

„Komisja zakończyła pracę 6 sierpnia 2010. Efekty jej działania trudno uznać za satysfakcjonujące. Raport komisji został przyjęty głosami koalicji. Jego konkluzje są odzwierciedleniem walki politycznej, jaka przez cały czas towarzyszyła pracom komisji. Zawiera sprzeczności, które znalazły się w nim po wprowadzeniu do pierwszej wersji przygotowanej przez przewodniczącego komisji Mirosława Sekułę poprawek przedstawicieli opozycji. W wersji przygotowanej przez przewodniczącego raport oczyszczał z zarzutów nielegalnego lobbingu przedstawicieli PO, a odpowiedzialnością obarczał poprzednie ekipy rządzące. Po wprowadzeniu poprawek pojawiły się w nim sprzeczne stwierdzenia dotyczące powyższego faktu. Sprzeczności dotyczą także oceny działań byłego szefa CBA Mariusza Kamińskiego oraz premiera Donalda Tuska. W czterech odrębnych zdaniach ich autorzy podkreślają odpowiedzialność przedstawicieli PO i wskazują na ich udział w nielegalnym lobbingu. W jednym ze zdań znalazło się sformułowanie mówiące, że komisja nie ma narzędzi i kompetencji do wyjaśnienia nieprawidłowości, a materiały powinny zostać przekazane prokuraturze oraz NIK”<sup>56</sup>.

Odnotowujemy, że w dniu 29 października 2010 roku na forum plenarnym Sejmu przewodniczący Komisji Mirosław Sekuła przedstawił sprawozdanie Komisji, po którym odbyła się dyskusja. Po zmianach wprowadzonych do ustawy z dnia 21 stycznia 1999 *o komisji śledczej* Sejm nie głosował nad przyjęciem raportu.

### **Podsumowanie działań PO**

Do problemu korupcji i walki z nim PO odniosła się w swoim dokumencie wyborczym, składając w nim wiele obietnic. Czy i jak zostały zrealizowane – pokazywaliśmy w kolejnych rocznych raportach podsumowujących.

W trakcie VI kadencji parlamentu rząd utworzony przez Platformę Obywatelską zrealizował

<sup>56</sup> [www.akop.pl/materialy/publikacje.html](http://www.akop.pl/materialy/publikacje.html)

w całości niewiele ze złożonych obietnic: rozdzielono funkcje Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, wprowadzono przetarg elektroniczny i zmianę uniemożliwiającą osobom skazanym prawomocnymi wyrokami kandydowanie do parlamentu, zlikwidowano Państwowy Zasób Kadrowy i przywrócono wyższe stanowiska do służby cywilnej.

W ostatnim roku kadencji opracowano w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2011-2016. Na obecnym etapie Program jest udostępniony na stronie MSWiA i trwają konsultacje. Nie wiadomo, czy będzie przyjęty i realizowany. Poza tym rząd nie wprowadził żadnych znaczących rozwiązań w sferze polityki antykorupcyjnej.

Premier Donald Tusk w swoim expose sejmowym z 2007 roku wśród działań priorytetowych rządu umieścił konieczność walki z korupcją. W przygotowanym ostatnio podsumowaniu realizacji expose, które można znaleźć na stronie KPRM, w rubryczce „przeciwdziałanie korupcji” znajdujemy następujące podsumowanie: **”wykonano**. W 2008 roku powstała 'Tarcza Antykorupcyjna', czyli mechanizm współpracy między służbami specjalnymi, poszczególnymi resortami i instytucjami administracji rządowej. Celem tej współpracy jest osłona najważniejszych procesów prywatyzacyjnych i największych przetargów. Tarcza to zestaw zadań przekazanych przez premiera służbom, mechanizm przepływu informacji oraz działania służb, które mają charakter prewencyjny”<sup>57</sup>. Rząd w ciągu 3 lat istnienia „Tarczy” nie poinformował np. w rocznych podsumowaniach o skutkach działania tego narzędzia. Opinia publiczna nie otrzymała też żadnej zbiorczej informacji na temat efektów działania „Tarczy” na koniec kadencji rządu. W Programie Wyborczym 2011 „Następny krok. Razem” nie znajdziemy żadnego odniesienia do problemu korupcji. Czy oznacza to, że Platforma Obywatelska znalazła cudowny środek na pokonanie korupcji, jakim jest utajniana do ostatniej chwili „Tarcza antykorupcyjna” i uznano to za rozwiązanie problemu. Czy też uznano, że ograniczenie korupcji nie jest już znaczącym problemem ani dla państwa ani dla wyborców.

Zarzuty, jakie Koalicja przedstawiała w raportach cząstkowych są nadal aktualne; zmiany na lepsze są niewystarczające, brakuje rozwiązań systemowych.

- Nie powstał program zapobiegania nieprawidłowościom w instytucjach publicznych, tzn. prewencyjny program zapobiegania korupcji w urzędach publicznych;
- zasady naboru do rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa pozostają nieprzejrzyste;
- nie ma rozwiązań mających na celu ochronę osób zgłaszających korupcję;
- zmiany w *ustawie o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym* nie odnoszą się do złożonych w 2007 roku obietnic wyborczych – rola przypisana CBA w założeniach do *projektu ustawy o lobbingu* i *założeniach do projektu ustawy o niektórych sposobach unikania konfliktu interesów* wskazuje na chęć rozwijania funkcji kontrolnych CBA; naszym zdaniem kontrola jest elementem prewencji, o ile z jej wyników wyciąga się wnioski i wprowadza rozwiązania zapobiegające wykrytym patologiom;
- prace nad projektem *ustawy antykorupcyjnej* i *założeń do ustawy lobbingsowej* są ciągle



na wstępnym etapie i nie zostały przekazane do Parlamentu.

Skuteczna polityka antykorupcyjna opiera się na trzech równoważnych filarach: edukacji, prewencji i ściganiu. Platforma Obywatelska podkreślała podczas kampanii wyborczej w 2007 roku wagę działań prewencyjnych. Na tym polu nie nastąpiły znaczące zmiany. Brakuje podejścia systemowego i koordynacji podejmowanych działań.

Nie widzimy systemowych działań mających na celu wyposażenie instytucji publicznych w narzędzia prewencji.

Platforma Obywatelska w walce z korupcją wbrew zapowiedziom kładzie nacisk na ściganie, tj. walkę ze skutkami, a nie przyczynami korupcji – podobnie jak poprzednie rządy.

## **Stan realizacji obietnic wyborczych dotyczących przeciwdziałania korupcji złożonych przez Polskie Stronnictwo Ludowe w kampanii wyborczej do parlamentu w 2007 roku**

### **1. Wniesienie projektu ustawy o powołaniu Krajowej Rady Legislacyjnej oraz wprowadzenie w urzędach administracji publicznej (rządowej i samorządowej) zintegrowanego systemu zarządzania jakością (system TQM). Wniesienie stosownego projektu ustawy**

#### **Niezrealizowana**

Polskie Stronnictwo Ludowe nie podjęło inicjatywy powołania Krajowej Rady Legislacyjnej, takiego organu nie powołała też koalicja rządowa PO-PSL.

Organizacje skupione w Antykorupcyjnej Koalicji Organizacji Pozarządowych monitorowały w ubiegłych latach prace nad nowelizacją ustawy o *Radzie Ministrów* (Dz.U. z 2003 r. Nr 24 poz. 199 z późniejszymi zmianami) oraz wynikające z niej zmiany w regulaminie pracy Rady Ministrów. Ustawa weszła w życie 1 kwietnia 2009 r. i była już przedmiotem krytyki zarówno ze strony AKOP, jak i Obywatelskiego Forum Legislacji (skupiającego przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz autorytety w dziedzinie prawa i ekonomii). W kierowanym przez ministra Waldemara Pawlaka Ministerstwie Gospodarki powstał Program Reformy Regulacji 2010–2011 „Lepsze Prawo”, którego bezpośrednim celem – według wstępu do dokumentu – jest „poprawa sposobu tworzenia nowego prawa i jakości prawa obowiązującego ze szczególnym uwzględnieniem procesu legislacyjnego”<sup>58</sup>. W dokumencie nie ma propozycji powołania Krajowej Rady Legislacyjnej. Stworzenia Krajowej Rady Legislacyjnej nie została proponowana również w innych projektach ustaw inicjowanych przez koalicję PO-PSL czy samodzielnie przez Klub Parlamentarny PSL.

System TQM (Total Quality Management) nie został wprowadzony w całej administracji centralnej i samorządowej, ani nie zgłoszono projektu ustawy wprowadzającej implementację systemu zarządzania jakością w administracji rządowej i samorządowej. W tym kontekście należy przypomnieć – cytowane już poprzednich raportach – zapewnienia ministra Waldemara Pawlaka przedstawione na jego blogu 17 maja 2007 roku: „PSL proponuje, aby wprowadzić do administracji rządowej w ciągu najbliższych dwu lat zasady TQM w oparciu o ISO 9000 razem z dodatkowymi uzupełnieniami antykorupcyjnymi. Podobne działania można wprowadzić w samorządzie w ciągu trzech lat. Dzięki takim przedsięwzięciom administracja może uzyskać większą sprawność i przejrzystość działania. Bardzo jasno będzie wiadomo, kto opracował dokument, kto weryfikował, a kto podjął decyzję”<sup>59</sup>. AKOP zgadza się z dwoma ostatnimi zdaniami wpisu wicepremiera, zwracamy jednak uwagę, że oba wymienione terminy na realizację proponowanych zmian już

<sup>58</sup> <http://bip.mg.gov.pl/node/10565>

<sup>59</sup> [http://waldemarpawlak.blog.onet.pl/1,AR3\\_2007-05\\_2007-05-01\\_2007-05-31,index.html](http://waldemarpawlak.blog.onet.pl/1,AR3_2007-05_2007-05-01_2007-05-31,index.html)

minęły. Należy podkreślić, że poczynając od 2007 roku Ministerstwo Gospodarki prowadziło działania implementujące system TQM w tym resorcie. Resort gospodarki otrzymał certyfikaty: systemu zarządzania jakością zgodnego z wymaganiami normy PN-ISO 9001:2001 oraz systemu przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym, wydane przez Polskie Centrum Badań i Certyfikacji S.A.

Program Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego za zgodą kierownictwa Ministerstwa Gospodarki przeprowadza w 2011 roku całościową ewaluację wprowadzonego w ministerstwie Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym, zarówno pod względem adekwatności przyjętych rozwiązań jak i jakości ich wdrożenia i przestrzegania. Badanie zakłada analizę dokumentów, wywiady z przedstawicielami firmy wdrażającej i instytucji certyfikującej, kierownictwem i pracownikami ministerstwa, a także z jego klientami, kontrahentami i instytucjami współpracującymi. Ewaluację prowadzi zespół Fundacji oraz dwóch zewnętrznych ekspertów: dr Piotr Koryś (ekonomista) i dr Cezary Trutkowski (socjolog). Jej wyniki przedstawione zostaną w raporcie końcowym, w którym osobno ocenione zostaną rozwiązania Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym, a osobno ich realizacja w Ministerstwie.

## **2. Systematyczne usuwanie z obowiązującego prawa przepisów, które mogą prowadzić do powstawania sytuacji korupcyjnych**

### **Słabo realizowana**

W raporcie z roku 2009 AKOP z zadowoleniem odnotowała, że duża grupa posłów PSL (m.in. Eugeniusz Kłopotek, Józef Zych, Stanisław Żelichowski, Janusz Piechociński, Jarosław Kalinowski) wraz z grupą posłów PO złożyła swoje podpisy pod poselskim projektem zmiany ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. *o pracownikach samorządowych* (Dz.U. Nr 223 poz. 1458), (druk nr 1885). Zmiany zakładają likwidację stanowisk doradców i asystentów jako odrębnej kategorii pracowników samorządowych. W tej samej sprawie złożono jeszcze dwa podobne projekty nowelizacji: jeden autorstwa posłów SLD (druk 1893), drugi – PiS (druk nr 1884).

W 2010 roku pisaliśmy, że prace nad nowelizacją ograniczyły się do powołania w lipcu 2009 roku podkomisji składającej się z parlamentarzystów będących członkami Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, których zadaniem ma być wypracowanie spójnej propozycji. Ponieważ do września 2011 roku ta sytuacja nie uległa zmianie, należy uznać, że w ciągu całej kadencji deklarowane zmiany nie zostały zrealizowane.

Projektem rządowym, a więc w pewnej mierze także inicjatywą PSL, była nowelizacja *ustawy o prokuraturze*. Ustawa, której głównym celem jest rozdzielenie urzędów Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, weszła w życie 31 marca 2010 r.

W raporcie z 2010 roku pisaliśmy szeroko o projekcie Klubu Parlamentarnego PSL z 1 października 2008 r. *o zmianie ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonaniu mandatu posła i*

senatora (druk nr 1170) – poprzez dodanie w artykule 20 ustępu 5 w brzmieniu: „w wykonaniu swoich uprawnień, o których mowa w ust. 1, poseł lub senator powinien dokumentować podjęte interwencje, odnotowując:

- datę i miejsce przyjęcia sprawy,
- dane osobowe zgłaszającego sprawę w imieniu własnym albo w imieniu wyborcy lub wyborców,
- krótki opis tego, czego sprawa dotyczy,
- przebieg i wynik podjętej interwencji.”

W uzasadnieniu stwierdzono, że taka dokumentacja będzie pomocna w zwalczaniu korupcji i zwiększeniu przejrzystości działań posła i senatora. Projekt spotkał się ostrą krytyką Biura Analiz Sejmowych. Do końca kadencji nie podjęto dalszych prac nad projektem.

W ramach Programu Reformy Regulacji Ministerstwa Gospodarki, kierowanego przez Waldemara Pawlaka, dokonano pomiaru obciążeń administracyjnych nałożonych na polskich przedsiębiorców. Prowadzi się też prace nad zmianami mającymi doprowadzić do usunięcia części tych obciążeń. W ramach Programu rząd przygotował projekt ustawy o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców, uchwaloną przez Sejm 25 marca 2011 r.<sup>60</sup> Ustawa ma za zadanie uprościć relacje obywateli z urzędami między innymi poprzez wprowadzenie oświadczeń w miejsce dotychczasowego obowiązku uzyskiwania zaświadczeń z instytucji publicznych. Ministerstwo Gospodarki przygotowało projekt założeń projektu ustawy o redukcji obowiązków informacyjnych oraz o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców. Następnie na podstawie projektu założeń przygotowano projekt *ustawy o redukcji niektórych obowiązków obywateli i przedsiębiorców*, przyjęty przez Radę Ministrów w czerwcu 2011 r. Ustawa została uchwalona przez Sejm w dniu 19 sierpnia 2011 r. i przekazana do rozpatrzenia przez Senat<sup>61</sup>. Powyższe ustawy nie wiążą się jednak – w ocenie AKOP – bezpośrednio z przeciwdziałaniem korupcji, choć działania deregulacyjne mogą pośrednio wpływać na jej zmniejszenie, szczególnie w obrębie tzw. małej korupcji.

### **3. Dokonanie przeglądu uprawnień CBA i wyeliminowanie tych, które zbyt głęboko ingerują w sferę prywatności i wolności obywatelskich:**

- **kierujący CBA powinien być powoływany przez Sejm większością 3/5 ustawowego składu Sejmu, za zgodą Senatu**
- **przy CBA powinno działać Kolegium CBA; PSL zgłosi projekt zmian w *ustawie o CBA***

---

<sup>60</sup> Dz.U. nr 106 poz. 622

<sup>61</sup> druk senacki nr 1343

## **Niezrealizowana**

Według dostępnych informacji Klub Parlamentarny PSL nie podjął w tym zakresie żadnych działań.

Jak napisaliśmy w raporcie z 2010 roku, nowelizacja *ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym* dokonana na podstawie propozycji rządowych nie uwzględnia żadnego z proponowanych przez PSL rozwiązań. Co prawda w pierwszej propozycji zmian w ustawie przygotowanej przez KPRM, która po konsultacjach nie trafiła do Sejmu, wprowadzono zasadę, iż możliwość pozyskiwania i gromadzenia przez CBA tzw. wrażliwych danych osobowych uzależniona jest od zgody sądu. Chodzi tu między innymi o dane ujawniające pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, przynależność wyznaniową, partyjną lub związkową, a także dane o stanie zdrowia, kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym oraz dane dotyczące skazań, orzeczeń o ukaraniu i mandatów karnych, wreszcie innych orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowym lub administracyjnym. W drugiej, niekonsultowanej wersji wycofano zapis o kontroli sądowej, nie podając przekonującego uzasadnienia tego kroku. Druga wersja została przekazana do Parlamentu.

Co więcej, mimo zapowiedzi objęcia kontrolą sądową zbierania wrażliwych danych osobowych przez funkcjonariuszy CBA, w ostatecznej wersji projektu z tego zapisu zrezygnowano. Stoi to w sprzeczności z postulowanym w złożonej obietnicy wyeliminowaniem tych uprawnień CBA, które zbyt głęboko ingerują w sferę prywatności.

## **4. Projekt zmian ordynacji wyborczych mający na celu wykluczenie możliwości kandydowania do parlamentu osób skazanych wyrokami sądowymi**

### **Zrealizowana**

W 2009 roku PSL poparł zgłoszoną przez Klub Parlamentarny Platformy Obywatelskiej nowelizację Konstytucji w tym zakresie. Nowela wprowadziła do art. 99 ustawy zasadniczej zapis mówiący, że „wybraną do Sejmu lub do Senatu nie może być osoba skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego”. Zmiany będą obowiązywać od następnej kadencji. Szerszy opis zamieściliśmy w raporcie z 2009 roku. Dodać należy, że złożona obietnica zrealizowana została również ustawą z dnia 5 stycznia 2011 r. – *Kodeks wyborczy*, szerzej opisaną w części poświęconej Platformie Obywatelskiej (patrz strona 21).

## **Podsumowanie działań PSL**

Działania Polskiego Stronnictwa Ludowego na rzecz realizacji złożonych w 2007 roku obietnic wyborczych – dotyczących przeciwdziałania korupcji – są niewystarczające. Członkowie AKOP rozumieją, że PSL jako najmniejsza partia w parlamencie ma ograniczoną możliwość samodzielnego składania projektów ustaw. Może jednak starać się skutecznie przeforsować przynajmniej część proponowanych rozwiązań w toku procesu legislacyjnego inicjowanego przez rząd. Klub PSL nie wykorzystał do tej pory tej możliwości, co jest szczególnie widoczne jeśli chodzi o zmiany w *ustawie o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*. Jedyną w pełni zrealizowaną obietnicą jest wykluczenie możliwości kandydowania do Sejmu i Senatu osób skazanych prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności. Zauważamy również działania resortu gospodarki na rzecz wyeliminowania niektórych barier administracyjnych, co pośrednio może wpływać na zmniejszenie zjawiska korupcji.

Niestety, w innych obszarach obietnice nie zostały zrealizowane lub w ogóle nie podjęto działań na rzecz ich realizacji.

## **PARTIE OPOZYCYJNE**

### **Stan realizacji obietnic wyborczych dotyczących przeciwdziałania korupcji złożonych przez Prawo i Sprawiedliwość w kampanii wyborczej do parlamentu w 2007 roku**

Deklaracje Prawa i Sprawiedliwości złożone podczas wyborów parlamentarnych w 2007 roku<sup>62</sup> wyznaczały kierunek zdecydowanej walki z korupcją, większych restrykcji w dostępie do funkcji publicznych oraz wzmocnienia i zwiększenia zakresu kompetencji Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Do dzisiaj (wrzesień 2011) obietnice te zostały zrealizowane jedynie w ograniczonym stopniu. Prawo i Sprawiedliwość, jako partia opozycyjna, nie miało możliwości wywiązania się ze wszystkich zobowiązań dotyczących walki z korupcją. Poniższa analiza pokazuje jednak takie niewypełnione obietnice, które mogłyby być realizowane także przez opozycję.

#### **I. Działania legislacyjne**

W obszarze działań legislacyjnych PiS zapowiadało przede wszystkim istotne zwiększenie ograniczeń, jakim miałyby podlegać osoby pełniące funkcje publiczne, a także zwiększanie zakresu i środków ich kontroli. Poniżej podajemy szczegółowe postulaty.

#### **1. Złożenie projektu nowelizacji *ustawy o ograniczeniach związanych z pełnieniem funkcji publicznych* oraz stworzenie skutecznych metod kontroli majątku funkcjonariuszy publicznych.**

##### **Podjęto próbę realizacji**

1) Klub Parlamentarny PiS złożył 7 września 2008 r. projekt *nowelizacji Ustawy o ograniczeniach związanych z pełnieniem funkcji publicznych oraz stworzeniu skutecznych metod kontroli majątku funkcjonariuszy publicznych* (druk nr 1145). Szczegółowy opis i ocena zaproponowanych zmian znajduje się w raporcie z 2009 roku<sup>63</sup>.

Pierwsze czytanie projektu, w Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, odbyło się 11 lutego 2009 roku. Wtedy też ukonstytuowała się podkomisja powołana do rozpatrzenia projektu. Od tego czasu prace nad projektem zostały wstrzymane. Do 1 września 2011 r. nie odbyło się ponowne czytanie.

---

<sup>62</sup> Dostępne na stronie: [www.akop.pl/dzialania-akop/obietnice-wyborcze-2007.html](http://www.akop.pl/dzialania-akop/obietnice-wyborcze-2007.html)

<sup>63</sup> „Raport obietnic wyborczych dotyczących przeciwdziałania korupcji złożonych przez partie polityczne podczas kampanii wyborczej 2007 roku”, raport za rok 2009, Antykorupcyjna Koalicja Organizacji Pozarządowych, Warszawa, Październik 2009, str. 46-47;  
Raport dostępny: <http://www.akop.pl/materialy/publikacje.html>

Sprawa projektu *ustawy o ograniczeniach związanych z pełnieniem funkcji publicznych* pozostaje teoretycznie otwarta, ale – zważywszy nieodległe zakończenie VI kadencji Sejmu oraz zasadę dyskontynuacji prac parlamentu – los projektu zdaje się przesądzony.

#### **Uwagi AKOP:**

AKOP krytycznie przyjęła proponowane zmiany. Przede wszystkim za wątpliwe uznaliśmy propozycje rozszerzenia oświadczenia majątkowego na majątek osobisty współmałżonka osoby pełniącej funkcję publiczną. Rozwiązanie takie godzi w konstytucyjnie chronione prawo do prywatności. Ponadto AKOP skrytykowała nieproporcjonalność proponowanych sankcji.

2) 22 września 2010 r. Klub Parlamentarny PiS złożył do łaski marszałkowskiej projekt nowelizacji *ustawy o samorządzie gminnym* (druk sejmowy 3834) oraz niektórych innych ustaw.

Część proponowanych rozwiązań została usunięta z projektu już 14 grudnia 2010 roku w drodze autopoprawki PiS (usunięto przepis rozszerzający katalog przesłanek skutkujących zawieszeniem wójta/burmistrza/prezydenta miasta). Pierwsze czytanie sejmowe zmodyfikowanego projektu odbyło się 18 marca 2011 roku. Poprzedzone było sporządzeniem opinii przez Biuro Analiz Sejmowych, które odniosło się do projektu umiarkowanie sceptycznie. W toku dyskusji po pierwszym czytaniu uwagi krytyczne wyrazili przedstawiciele PO i PSL. Głosami głównie tych partii oraz SLD projekt odrzucono już na pierwszym czytaniu.

#### **Uwagi AKOP:**

Zgodnie z propozycją do katalogu okoliczności skutkujących zawieszeniem wójta/burmistrza/prezydenta miasta w czynnościach (przejęciem jego zadań i kompetencji przez zastępcę lub pierwszego zastępcę), obok dotychczasowych: tymczasowego aresztowania, odbywania kary pozbawienia wolności za przestępstwo nieumyślne, odbywania kary aresztu, niezdolności do pracy wywołanej chorobą – dodaje się kolejną: uchwałę Rady Gminy w sytuacji prawomocnego postawienia wójtowi zarzutów popełnienia umyślnego przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego, zagrożonego karą pozbawienia wolności. Ponadto w projekcie pojawił się przepis wprowadzający ograniczenie możliwości sprawowania funkcji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do dwóch kadencji.

AKOP ocenia, że postulowana zmiana w kwestii zawieszenia wójta/burmistrza/prezydenta miasta może mieć pozytywny wpływ na demokrację lokalną. Sprawowanie kierowniczej funkcji w administracji samorządowej przez osoby, na których ciężką poważną zarzuty prokuratorskie, może osłabiać legitymację władzy lokalnej i niepokoić opinię publiczną. Proponowane rozwiązanie jest o tyle trafne, że decyzję o zawieszeniu wójta/burmistrza/prezydenta miasta miałyby podejmować organ pochodzący, podobnie jak wójt, z wyborów powszechnych, a zatem posiadający legitymację demokratyczną. Obostrzenia związane z podjęciem takiej uchwały przeciwdziałałyby jednocześnie automatyzmowi – zawieszaniu wójta w każdej sytuacji postawienia mu zarzutów, co byłoby sprzeczne z zasadą domniemania niewinności. Przepis ten został jednak wykreślony z projektu na skutek autopoprawki PiS.



Co do ograniczenia możliwości sprawowania funkcji przez wójta/burmistrza/prezydenta miasta do dwóch kadencji, projektodawca uzasadniał, że przyczyni się to do wyeliminowania niebezpieczeństwa powstawania korupcjogennych powiązań i zminimalizuje ryzyko „przejęcia” urzędu przez określone środowiska rodzinne, polityczne itp. W przekonaniu AKOP rozwiązanie takie jest niewystarczające i w pewnym zakresie nieadekwatne do zabezpieczenia władz lokalnych przez zdominowaniem przez grupy rodzinne, towarzyskie czy polityczne. Taki „układ lokalny” nie jest bowiem udziałem jednej tylko osoby – wójta, burmistrza czy prezydenta miasta. Tworzą go liczne osoby powiązane różnorodnymi stosunkami, a jednocześnie akceptuje go przynajmniej część społeczności lokalnej. Dlatego ograniczenie możliwości sprawowania funkcji wójta/burmistrza/prezydenta miasta do dwóch kadencji nie rozwiąże tego problemu.

## **2. Zmiana Konstytucji w celu pozbawienia biernego prawa wyborczego do Sejmu osób, które były skazane za przestępstwo umyślne**

### **Zrealizowana, ale nie na skutek inicjatywy PiS**

Opis procesu legislacyjnego i ocena zaproponowanych zmian znajduje się w raporcie z 2009 roku<sup>64</sup>.

#### 1) Nowelizacja Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Ciężar wprowadzenia odpowiednich zmian wzięło na siebie PO, które złożyło projekt nowelizacji Konstytucji RP, zakładający pozbawienie biernego prawa wyborczego do Parlamentu osób prawomocnie skazanych za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego. Klub Parlamentarny PiS zgłosił do projektu poprawki istotnie rozszerzające jego zakres. Przewidywały one pozbawienie biernego prawa wyborczego również „osób, które przed 1 stycznia 1990 roku służyły lub pracowały w strukturach Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej i podporządkowanemu jej aparatowi przymusu państwowego, prowadziły działania, które były wymierzone w dążenia Narodu do niepodległości i wolności, prawa obywateli oraz prawa Kościoła i niezależnych instytucji społecznych(...)” oraz „osób, które odbywają karę pozbawienia wolności w więzieniach.” Poprawki zostały w całości odrzucone. Ustawa o zmianie konstytucji wg projektu PO została w lipcu 2009 roku ustawa podpisana przez Prezydenta RP.

### **Uwagi AKOP:**

AKOP uznała te poprawki PiS za zbyt radykalne. Trzeba odnotować, że mimo odrzucenia poprawek PiS, jego posłowie głosowali za przyjęciem zmian według projektu PO, a zatem należy uznać, że obietnica została przez PiS częściowo spełniona, choć nie z jego inicjatywy.

#### 2. Wprowadzenie kodeksu wyborczego.

---

<sup>64</sup> „Raport obietnic wyborczych dotyczących przeciwdziałania korupcji złożonych przez partie polityczne podczas kampanii wyborczej 2007 roku”, Raport za rok 2009, Antykorupcyjna Koalicja Organizacji Pozarządowych, Warszawa, Październik 2009

Opis i ocena przyjętych rozwiązań znajduje się w części raportu poświęconej Klubowi Parlamentarnemu Lewicy, który był projektodawcą.

Kodeks Wyborczy zakazuje startowania w wyborach osobom skazanym prawomocnym wyrokiem sądu na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. Posłowie Klubu Parlamentarnego PiS od początku prac legislacyjnych nad projektem odnosili się do niego przychylnie, zgłaszali jednak kilka istotnych zastrzeżeń. Dotyczyły one głównie kwestii głosowania przez pełnomocnika oraz możliwości zarządzenia dwudniowych wyborów, nie zaś pozbawienia biernego prawa wyborczego osób prawomocnie skazanych. W dniu 3 grudnia 2010 roku wszyscy posłowie PiS głosowali za przyjęciem całości projektu Kodeksu Wyborczego. Niedługo później jednak stanowisko PiS odnośnie Kodeksu Wyborczego uległo radykalnej zmianie. W marcu 2011 roku PiS zaskarżył ustawę do Trybunału Konstytucyjnego, poddając w wątpliwość w szczególności przepisy dotyczące głosowania przez pełnomocnika, zakazu emitowania spotów wyborczych oraz dwudniowych wyborów. Poprawki zostały odrzucone w całości, zaś posłowie PiS głosowali przeciwko przyjęciu ustawy nowelizującej. Pozbawienie biernego prawa wyborczego osób prawomocnie skazanych nie było ani przedmiotem rozpoznania TK ani debaty merytorycznej w toku prac nowelizacyjnych nad kodeksem wyborczym.

### **3. Wprowadzenie do Kodeksu Karnego przestępstwa „wielkiej korupcji”**

#### **Nie podjęto próby realizacji**

### **4. Wprowadzenie do Kodeksu Karnego pojęć „konfiskaty rozszerzonej” i „rozszerzonego przepadku mienia”**

#### **Podjęto próbę realizacji**

22 lutego 2008 r. Klub Parlamentarny PiS złożył w Sejmie stosowny projekt nowelizacji Kodeksu Karnego (oraz Kodeksu Karnego Skarbowego, Kodeksu Postępowania Karnego, Kodeksu Karnego Wykonawczego, Prawa Prasowego: druk sejmowy nr 640).

Mimo sceptycznego stanowiska Rady Ministrów, 3 października 2008 roku odbyło się pierwsze czytanie, po którym projekt został przekazany do dalszych prac w Komisji Nadzwyczajnej ds. Zmian w Kodyfikacjach. Od tego czasu prace nad nowelizacją zostały *de facto* zawieszono, a jedyną inicjatywą z nią związaną było zgłoszenie przez Klub Parlamentarny PiS autopoprawki z dnia 18 listopada 2008 roku (druk sejmowy nr 640-A). Autopoprawka przewidywała rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do wystąpienia z powództwem o obalenie domniemania, że uzyskana przez nie korzyść pochodzi z przestępstwa.

Teoretycznie możliwe jest kontynuowanie prac nad projektem, jednak z uwagi na zbliżające się zakończenie prac VI kadencji Sejmu oraz przyjętą zasadę dyskontynuacji prac parlamentu szanse na wprowadzenie postulowanych zmian w życie są znikome.

### **Uwagi AKOP:**

Projekt zakładał istotne rozszerzenie zakresu art. 45 Kodeksu Karnego (dot. przypadku korzyści majątkowej osiągniętej z popełnienia przestępstwa lub jej równowartości). Planowane zmiany między innymi rozszerzały krąg podmiotów zobowiązanych do zwrotu korzyści majątkowej po uzyskaniu jej, pod jakimkolwiek tytułem, od sprawcy przestępstwa. Ustalał też daleko idące domniemania, że uzyskana korzyść majątkowa pochodzi z przestępstwa, i obciążał podmioty zobowiązane do zwrotu ciężarem udowodnienia tezy przeciwnej.

Instytucje konfiskaty rozszerzonej i rozszerzonego przypadku mienia są wykorzystywane w niektórych państwach europejskich. Ich kluczowym elementem jest przerzucenie, z pominięciem zasady domniemania niewinności, ciężaru dowodu na sprawcę lub inny podmiot zobowiązany do zwrotu korzyści majątkowej. Na sprawcy spoczywałby zatem obowiązek udowodnienia legalności źródeł pochodzenia majątku, który zgromadził. Jest oczywiste, że pozbawienie działalności kryminalnej opłacalności może być skutecznym narzędziem zapobiegania zjawiskom przestępczym, jednak propozycja PiS budzi poważne wątpliwości z punktu widzenia fundamentalnych zasad procesu karnego (domniemanie niewinności, brak obowiązku dowodzenia swojej niewinności), jak i zasady proporcjonalności. Z tego powodu rozwiązanie to również budzi wątpliwości AKOP. Dodać można, że w obecnej wersji Kodeksu Karnego jest zawarte stosowne domniemanie (nie tak szerokie; zob. art. 45 § 2-3), jednak próba oceny jego skuteczności wykracza poza ramy niniejszego raportu.

## **II. Centralne Biuro Antykorupcyjne**

Postulaty PiS dotyczące Centralnego Biura Antykorupcyjnego zmierzały w szczególności do umocnienia jego pozycji i zwiększenia kompetencji, co miało umożliwić skuteczniejszą walkę z korupcją.

### **1. Pozostawienie w niezmiennym kształcie ustawy o CBA, jak również utrzymanie obecnego kierownictwa tej instytucji**

#### **Obietnica niemożliwa do spełnienia**

Obydwa postulaty wyrażone w obietnicy Klubu Parlamentarnego PiS były niemożliwe do zrealizowania. Co do kierownictwa CBA, to zgodnie z ustawą o *Centralnym Biurze Antykorupcyjnym* (z dnia 6 czerwca 2006 roku) kadencja szefa Biura trwa cztery lata. Pierwszy szef CBA, Mariusz Kamiński, został powołany 3 sierpnia 2006 r. i ustawowo powinien pełnić funkcję do 6 sierpnia 2010. Szafa CBA powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii Prezydenta RP, Kolegium ds. Służb Specjalnych i Sejmowej Komisji ds. Służb

Specjalnych. Ustawa zezwala co prawda na objęcie przez tę samą osobę kierownictwa CBA po raz kolejny (i tylko raz), ale w obecnej sytuacji politycznej ewentualność ponownego powołania na to stanowisko Mariusza Kamińskiego była znikoma.

W dniu 13 października 2009 r. szef CBA Mariusz Kamiński został odwołany przez premiera Donalda Tuska przed upływem kadencji. Kontekstem tej dymisji był udział szefa CBA w ujawnianiu „afery hazardowej”. Obowiązki szefa CBA zostały powierzone Pawłowi Wojtunikowi.

Pozostawienie przepisów ustawy o CBA w niezmienionym kształcie również okazało się niemożliwe, zwłaszcza po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 2009 roku, w którym niektóre przepisy ustawy zostały uznane za niekonstytucyjne. Za niezgodne z ustawą zasadniczą uznano m.in. przepisy dotyczące gromadzenia i przetwarzania danych osobowych oraz definicję korupcji. Na dostosowanie przepisów do wyroku Trybunał Konstytucyjny przyznał 12 miesięcy.

W odpowiedzi na wyrok TK Rada Ministrów opracowała własny projekt zmiany *ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym* (druk nr 3113). Główne kierunki projektowanych zmian były następujące: ograniczenie możliwości przetwarzania przez CBA danych wrażliwych oraz danych osobowych, a także wprowadzenie mechanizmu kontroli nad tym procesem – powołanie pełnomocnika ds. kontroli przetwarzania przez CBA danych osobowych.

W toku prac nad projektem w Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych dodano ponadto nową definicję korupcji w miejsce starej, uchylonej przez TK. Nowelizacja weszła w życie 3 września 2010 roku (szerzej o rządowej nowelizacji ustawy o CBA w rozdziale poświęconym koalicji rządzącej oraz w raporcie z 2010 r.)

Należy dodać, że w toku prac legislacyjnych nad nowelizacją odrzucona została większość poprawek do projektu nowelizującego ustawę o CBA, zgłoszonych przez Klub Parlamentarny PiS, w tym między innymi zapisy:

- pozwalające CBA – w zakresie niezbędnym do realizacji zadań – na uzyskiwanie i czynienie użytku z informacji (w tym informacji niejawnych) oraz danych osobowych o osobach podejrzanych o złamanie prawa bez zgody osoby, której takie dane dotyczą
- umożliwiające szefowi CBA tworzenie zbiorów danych i jednocześnie zobowiązujące go do weryfikacji danych nie rzadziej niż co 3 lata
- pozwalające na przechowywanie danych osobowych (z wyłączeniem tzw. danych wrażliwych) przez okres niezbędny do wykonania ustawowych zadań.

Warto poza tym wskazać, że ustawa o CBA, poza najistotniejszą, omówioną wyżej nowelizacją, była na przestrzeni lat 2008-2011 wielokrotnie zmieniana. Zmiany po części dotyczyły kwestii drugorzędnych (zmiany redakcyjne, uposażenie i uprawnienia rodzicielskie funkcjonariuszy CBA itd.). Niektóre z nich jednak realnie wpływały na działalność CBA (np. zaostrenie ograniczeń wobec stosowania kontroli operacyjnej, poszerzenie ustawowych zadań CBA o zwalczanie korupcji w sporcie etc.) Żadna z tych zmian nie została zainicjowana przez Klub Parlamentarny PiS.

## **2. Doposażenie i wzmocnienie kadrowe CBA**

### **Postulat niemożliwy do zrealizowania przez partię opozycyjną**

Postulat ten wymaga ingerencji w ustawę budżetową, co jest poza możliwościami partii opozycyjnej.

W ustawie budżetowej na 2011 rok środki na finansowanie CBA wynoszą 106 971 tys. zł (dla porównania: w roku 2010 na CBA w budżecie przeznaczono 107 045 tys. zł, a w 2009 roku 110 881 tys. zł).

W 2010 roku (stan z 31 grudnia) CBA zatrudniało łącznie 859 pracowników (797 funkcjonariuszy oraz 62 pracowników cywilnych). W porównaniu do roku wcześniejszego odnotowano niewielki spadek zatrudnienia (31 grudnia 2009 roku zatrudnionych było łącznie 882 pracowników).

## **3. Utworzenie delegatur terenowych CBA**

### **Postulat zrealizowany, ale nie przez PiS**

Realizacja tego postulatu uzależniona była od wprowadzenia odpowiednich przepisów w aktach prawnych regulujących działalność CBA. Co do aktów prawa powszechnie obowiązującego, Klub Parlamentarny PiS, jako klub opozycyjny, miał tylko ograniczone możliwości działania. Co do aktów wewnętrznych wiążących CBA (np. statut), inicjatywa należała w całości do przedstawicieli koalicji rządzącej.

Zgodnie z ustawą o CBA Prezes Rady Ministrów nadaje Biuru statut. Zarządzenie nr 72 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2010 roku wykonało tę delegację i nadało statut, zgodnie z którym powołano dziesięć delegatur terenowych CBA (w Białymstoku, Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu).

## **III. Policja**

### **1. Utworzenie komórek antykorupcyjnych w powiatowych komendach policji**

#### **Nie podjęto próby realizacji**

Podobnie jak w punkcie II.3., realizacja tego postulatu wymagałaby bądź zmian w przepisach powszechnych regulujących działalność Policji, bądź w aktach wewnętrznych regulujących jej strukturę organizacyjną. Ingerowanie przez partię opozycyjną w którąkolwiek z tych sfer jest istotnie ograniczone.

## **IV. Administracja publiczna**

### **1. Wprowadzenie w życie zasady tzw. „jednego okienka” w administracji rządowej**

#### **Realizowana, ale nie na skutek inicjatywy PiS**

Klub Parlamentarny PiS wystąpił w dniu 22 listopada 2007 r. z propozycją zmian w ustawie *o swobodzie działalności gospodarczej* (druk sejmowy nr 251). Projektowane zmiany obejmowały między innymi zasady kontroli przedsiębiorców i powołanie Centralnej Informacji o Działalności Gospodarczej. Projekt tylko w nieznacznym stopniu realizował postulat „jednego okienka” w administracji rządowej. Głosami PO i PSL został odrzucony w dniu 27 marca 2008 roku.

Projekt zmian w *ustawie o swobodzie działalności gospodarczej*, ułatwiających prowadzenie i rejestrowanie działalności gospodarczej oraz zmniejszających dolegliwości kontroli, został złożony przez Radę Ministrów 24 października 2008 roku (druk sejmowy nr 1204). Posłowie z Klubu Parlamentarnego PiS zasadniczo poparli kierunek zmian i głosowali za przyjęciem ustawy, mimo że zaproponowane przez nich poprawki zostały odrzucone. Stąd też należy uznać, że PiS częściowo wywiązało się z obietnicy, mimo że główny ciężar jej realizacji spadł na PO. 9 stycznia 2009 roku ustawa została podpisana przez Prezydenta RP.

Postulat uproszczenia rejestracji i prowadzenia działalności gospodarczej należy ocenić pozytywnie. Poprawki PiS (odrzucone) nie miały większego wpływu na ogólny kształt regulacji. Trzeba w tym miejscu wspomnieć, że realizacja idei „jednego okienka” nie ma kształtu zgodnego z oczekiwaniami projektodawców. Mimo wejścia w życie nowych przepisów przedsiębiorca musi w dalszym ciągu osobiście stawić się w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych oraz w Urzędzie Skarbowym. Jest to spowodowane brakiem harmonizacji i niekompatybilnością dokumentacji i procedur w różnych urzędach.

## **2. Wprowadzenie modelu administracji elektronicznej do obsługi obywateli**

### **Realizowana, ale nie na skutek inicjatywy PiS**

Ta obietnica, w naszym rozumieniu, jest wyrazem chęci implementacji *ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne* z 17 lutego 2005 r. PiS jako partia opozycyjna ma ograniczone możliwości realizowania tego postulatu.

Warto jednak dodać, że posłowie Klubu Parlamentarnego PiS jednogłośnie opowiedzieli się za przyjęciem rządowego projektu *ustawy o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw* (druk nr 2110), który wpłynął do Sejmu 18 czerwca 2009 r. Projekt ten miał na celu umożliwienie obywatelom składania dokumentów do urzędów za pośrednictwem internetu bez potrzeby opatrywania podań „bezpiecznym podpisem elektronicznym”, a także stworzenie podstaw prawnych dla funkcjonowania elektronicznej administracji i ułatwienie współpracy systemów teleinformatycznych. Ustawa, po przyjęciu nieznaczących poprawek wprowadzonych przez Senat, weszła w życie 18 czerwca 2010 roku.

Jak zauważa AKOP (zob. część raportu dotyczącą koalicji rządzącej), wdrożenie systemu e-administracji nieodmiennie napotyka na poważne opóźnienia. Tempo i sposoby informatyzacji również budzą liczne głosy krytyczne.

### **3. Zagwarantowanie realizacji prawa do szybkiej i pełnej informacji o działalności organów administracji**

#### **Niezrealizowana**

W pierwszej kolejności należy wskazać, że obietnica ta ma charakter wysoce abstrakcyjny i nie zawiera żadnych konkretnych propozycji działań, a jedynie ogólne wskazanie na postulowany stan rzeczy w sferze udostępniania informacji publicznej. „Zagwarantowanie realizacji prawa do szybkiej i pełnej informacji o działalności organów administracji” wymagałoby zapewne wielu zabiegów legislacyjnych oraz działań faktycznych, co w dużej mierze wykracza poza możliwości partii opozycyjnej. Nie zauważyliśmy jakiegokolwiek inicjatywy własnej PiS w związku z dostępem do informacji publicznej.

Warto jednak odnotować uchwaloną przez Sejm w dniu 31 sierpnia 2011 roku nowelizację *ustawy o dostępie do informacji publicznej* (projekt rządowy, druk sejmowy nr 4434; szczegółowy opis i ocena w części raportu dotyczącej koalicji rządzącej). AKOP wskazał, że rozwiązania przewidziane w projekcie – mimo, że w założeniu miały implementować do polskiego porządku prawnego postanowienia dyrektywy 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego – w istotny sposób odbiegają od treści dyrektywy i zawierają zasadnicze błędy legislacyjne. Szczególnie kontrowersje budziła propozycja dodania do *ustawy o dostępie do informacji publicznej* artykułu 5a, który, niezgodnie z art. 61 Konstytucji RP, wprowadzał istotne ograniczenia w dostępie do informacji publicznej. Dzięki zaangażowaniu obywateli i organizacji pozarządowych przepis ten został wykreślony w toku prac w komisji, po zakończeniu pierwszego czytania. Posłowie PiS uczestniczący w pracach w komisji głosowali, podobnie jak przedstawiciele pozostałych partii, za wykreśleniem kontrowersyjnego przepisu. W dniu 31 sierpnia 2011 roku odbyło się głosowanie nad przyjęciem całości projektu. Wszyscy posłowie PiS uczestniczący w głosowaniu wstrzymali się od głosu.

### **4. Wprowadzenie systemu zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach**

#### **Niezrealizowana**

Zbiorcza ocena punktów IV.4 – IV.6 znajduje się pod punktem IV.6

### **5. Powołanie na poziomie województw regionalnych centrów doskonalenia administracji publicznej**

#### **Niezrealizowana**

### **6. Wprowadzenie systemu oceny pracy urzędników przez obywateli**

#### **Niezrealizowana**

## **7. Przyjęcie przez każdy urząd kodeksu etyki**

### **Niezrealizowana**

Zobowiązanie każdego urzędu do przyjęcia kodeksu etyki wymagałoby wprowadzenia zmian legislacyjnych, co w przypadku partii opozycyjnej jest utrudnione.

Należy wspomnieć, że choć kwestia kodeksów etyki nie jest uregulowana ustawowo, to obecnie każdy urząd może wprowadzić własny kodeks etyki. Taki dokument można znaleźć na przykład na stronie Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy<sup>65</sup>.

Jedną z najbardziej istotnych funkcji takiego kodeksu jest prewencja antykorupcyjna. Kodeks może zostać opracowany na drodze konsultacji przez pracowników urzędu bądź przybrać formę bardziej formalnego dokumentu i zostać wprowadzony jako akt prawa wewnętrznego. Podobnie treść kodeksu może być bardziej rozbudowana lub ograniczona się do wyliczenia wartości, którymi powinien kierować się pracownik urzędu<sup>66</sup>. W ocenie AKOP o wartości takiego rozwiązania stanowi przede wszystkim znajomość własnego środowiska przez osoby uczestniczące w tworzeniu kodeksu. Orientacja autorów w codziennych problemach sprawia, że dokument przygotowany na potrzeby konkretnej instytucji ściśle odpowiada realiom jej działania. Równie ważna wydaje się większa skłonność do przestrzegania postanowień współredagowanych przez osoby, których one dotyczą.

## **8. Rozwijanie infrastruktury informatycznej administracji i dążenie do wprowadzenia nowoczesnych, zintegrowanych dla wielu urzędów, telefonicznych linii informatycznych (call centers)**

### **Niezrealizowana**

Postulat wydaje się być słuszny, mimo że został sformułowany, przynajmniej w części, na wysokim poziomie ogólności. Brak przedstawienia przez PiS propozycji konkretnych rozwiązań uniemożliwia jednak ocenę postulatu.

## **V. Działania faktyczne**

### **1. Konsekwentne i zdecydowane korzystanie z instytucji i narzędzi przeznaczonych do walki z przestępczością**

#### **Niezrealizowana**

Podobnie jak w przypadku kilku innych obietnic Klubu Parlamentarnego PiS, ta została

---

<sup>65</sup> [http://www.um.warszawa.pl/v\\_syrenka/pp/kodeks.php](http://www.um.warszawa.pl/v_syrenka/pp/kodeks.php)



sformułowana na wysokim poziomie ogólności i nie zawiera żadnych konkretnych propozycji działań, które poddawałyby się ocenie. Zdecydowana walka z przestępczością jest oczywiście postulatem z całą pewnością słusznym, niemniej pragniemy podkreślić, że działalność Policji czy prokuratury, czyli właśnie „instytucji przeznaczonych do walki z przestępczością” nie jest i nie powinna być motywowana czynnikami politycznymi. Postulat „korzystania” przez partię polityczną z Policji czy prokuratury uznać należy za szkodliwy.

Brak jakichkolwiek informacji o spełnieniu tej deklaracji w latach 2008-2011 każe przypuszczać, że stanowiła ona raczej energetyczne hasło wyborcze niż postulat realnych zmian, i jako taka nie została spełniona. Z drugiej strony PiS, jako partia opozycyjna, ma ograniczone możliwości ingerowania w sferę pracy organów ścigania, czy to poprzez działania faktyczne, czy przez zmiany legislacyjne.

## **2. Przeciwdziałanie powierzaniu funkcji kierowniczych w wymiarze sprawiedliwości i instytucjach do walki z korupcją osobom, których dotychczasowa działalność zawodowa może prowadzić do konfliktu interesów ze sprawowanymi obowiązkami**

### **Podjęto próbę realizacji**

Zob. uwagi do pkt. I.1.

## **3. Walka z korupcją w urzędach centralnych**

### **Niezrealizowana**

Zbiorcza ocena punktów V.3. – V.4. znajduje się pod punktem V.4.

## **4. Walka z korupcją w służbie zdrowia wraz ze zrealizowaniem współfinansowanej ze środków unijnych antykorupcyjnej kampanii społeczno-informacyjnej**

### **Niezrealizowana**

Uwagi do punktów V.3. – V.4. Postulaty te są ze wszech miar słuszne. Brak informacji o jakichkolwiek działaniach, choćby czysto promocyjnych, podjętych w tym zakresie przez klub parlamentarny PiS prowadzi jednak do wniosku, że nie zostały one spełnione. Obietnice mają charakter *de facto* haseł wyborczych i nie zawierają w sobie żadnego pokładu informacyjnego, stąd też ich ocena jest niemożliwa. Bezpośrednia walka z korupcją należy do wyspecjalizowanych agend państwowych, jak Policja czy Centralne Biuro Antykorupcyjne, nie zaś do partii politycznych, jak PiS. Działania legislacyjne bądź faktyczne, które mogłyby sprzyjać temu celowi, pozostają w dużej mierze poza zasięgiem partii opozycyjnej.

## **5. Realizacja kampanii informacyjno-edukacyjnych zwiększających świadomość publiczną, promujących etyczne wzorce postępowania oraz ograniczających społeczną tolerancję dla**

---

<sup>66</sup> [http://samorzad.infor.pl/sektor/organizacja/ustroj\\_i\\_jednostki/artykuly/391602,kodeks\\_etyki\\_w\\_urzedzie\\_gminy.html](http://samorzad.infor.pl/sektor/organizacja/ustroj_i_jednostki/artykuly/391602,kodeks_etyki_w_urzedzie_gminy.html)

## korupcji

### Niezrealizowana

Postulat słuszny; brak konkretnych działań ze strony PiS, poddających się ocenie.

Warto nadmienić, że kampanię informacyjno-edukacyjną zorganizowało CBA w grudniu 2008 roku, uruchamiając portal edukacyjno-informacyjny pod nazwą Serwis Edukacji Antykorupcyjnej<sup>67</sup>. Celem serwisu jest prowadzenie i wspieranie działalności promującej postawy i zachowania sprzyjające przeciwdziałaniu korupcji.

Szczególną uwagę należy zwrócić na duże znaczenie kampanii społecznych dla redukcji zachowań korupcyjnych. Przygotowanie takich działań leży w zasięgu opozycyjnej partii politycznej, sprawowanie władzy nie jest tu warunkiem *sine qua non*.

## **Inne inicjatywy mające wpływ na przejrzystość życia publicznego podjęte przez PiS**

### **I. Inicjatywy legislacyjne**

#### **Zmiana ustawy – Kodeks Postępowania Karnego**

17 lipca 2009 roku do Sejmu wpłynął poselski projekt *ustawy o zmianie ustawy – Kodeks Postępowania Karnego* (druk nr 2425). Projekt został wniesiony przez posłów z Klubu Parlamentarnego PiS. Projektowane zmiany zakładały rozszerzenie kręgu osób uprawnionych do wniesienia zażalenia na prokuratorskie postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego lub o umorzeniu postępowania przygotowawczego, w odniesieniu do niektórych kategorii przestępstw (m. in. przeciwko działalności instytucji państwowych, przeciwko wiarygodności dokumentów, ale także przeciwko mieniu). Uprawnienie takie miały zyskać osoby, które przestępstwo ujawniły lub wystąpiły o wszczęcie postępowania.

Jeszcze przed pierwszym czytaniem zasięgnięto opinii Sądu Najwyższego oraz Ministerstwa Sprawiedliwości. Obie opinie były krytyczne, przy czym SN podkreślił, że intencja projektodawców była słuszna, a jedynie sposób jej realizacji niewłaściwy. Pierwsze czytanie odbyło się 16 grudnia 2009 r. Następnie projekt skierowano do Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach. Od tego czasu nie miało miejsca kolejne czytanie, zostały natomiast wydane dwie kolejne opinie o projekcie, autorstwa Biura Analiz Sejmowych oraz Rady Ministrów. Pierwsza z nich była sceptyczna i wskazywała na potrzebę dalszych prac legislacyjnych, druga była krytyczna.

#### **Uwagi AKOP:**

Generalny kierunek postulowanych zmian w Kodeksie Postępowania Karnego oceniamy pozytywnie. Propozycje zawarte w projekcie mogą zwiększyć przejrzystość polskiego życia społecznego. Obecnie nie ma dostatecznych instrumentów do weryfikacji postanowień prokuratorskich o odmowie wszczęcia lub umorzeniu postępowania przygotowawczego co do

niektórych kategorii przestępstw. Dotyczy to w szczególności przestępstw, w których pokrzywdzonym jest wymiar sprawiedliwości lub instytucja państwowa (np. przestępstwo przekroczenia uprawnień przez funkcjonariusza publicznego). W tych przypadkach osoba faktycznie pokrzywdzona przestępstwem (niemająca wszakże statusu „pokrzywdzonego” na gruncie kpk), która zgłasza popełnienie przestępstwa i jako jedyna jest rzeczywiście zainteresowana prowadzeniem postępowania w sprawie, nie ma możliwości weryfikować postanowień prokuratorskich za pomocą środka zaskarżenia. Jak widać, propozycja przedstawiona w projekcie ma dwie istotne zalety: wzmacnia pozycję osoby zainteresowanej przestrzeganiem prawa w jednostkach gospodarujących środkami publicznymi, a także niejako wymusza lepszą pracę jednostek prokuratury, które muszą się liczyć z tym, że ich postanowienia będą weryfikowane przez niezawisły sąd.

Z drugiej strony trzeba zgodzić się z argumentami wyrażonymi w opinii Sądu Najwyższego, że projekt nowelizacji kpk zawierał rozwiązania zbyt daleko idące, gdyż przewidywał rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do wniesienia zażalenia także w takich sprawach, gdzie pokrzywdzony (w znaczeniu prawnym i faktycznym) jest łatwy do zidentyfikowania. Np. w sprawie o kradzież, zgodnie z projektem, dopuszczalne byłoby forsowanie prowadzenia postępowania przez osobę, która przestępstwo ujawniła (przechodnia, sąsiada pokrzywdzonego) nawet gdy pokrzywdzony kradzieżą nie byłby zainteresowany wnoszeniem zażalenia na prokuratorskie postanowienie o odmowie wszczęcia lub umorzeniu postępowania.

## **Podsumowanie działań PiS**

Na przestrzeni lat 2008-2011 działania PiS w zakresie walki z korupcją i prewencji antykorupcyjnej można uznać za niewspółmierne do złożonych obietnic wyborczych. PiS jako partia opozycyjna posiada ograniczoną możliwość wpływania na kształt tworzonego prawa i nie ma możliwości samodzielnego przegłosowania bądź zablokowania projektów ustaw. Z drugiej strony, jest to partia budująca swoją przewagę konkurencyjną w oparciu o hasła walki z nieuczciwością w życiu publicznym. W 2011 roku PiS nie złożył żadnych znaczących projektów ustaw, które mogłyby przyczynić się do zwiększenia przejrzystości życia publicznego. Zauważalna jest też bierność polityków PiS jeśli chodzi o działania mające na celu poprawę funkcjonowania administracji publicznej. Nie podjęto żadnych działań faktycznych (kampanii informacyjnych, promowania postaw obywatelskich) zmierzających do realizacji przyjętych zobowiązań.

Brak realizacji własnych obietnic wyborczych dotyczących przeciwdziałania korupcji nie przeszkadza przedstawicielom PiS krytykować działań lub zaniechań koalicji rządzącej w tym zakresie. Prezes PiS Jarosław Kaczyński w wystąpieniach publicznych otwarcie oskarża partie rządzące o pogorszenie sytuacji na polu walki z korupcją („ostatnie 4 lata to czas, w którym Polska pod wieloma względami stała w miejscu czy wręcz cofała się, np. jeśli chodzi o walkę z korupcją<sup>68</sup>”

---

<sup>67</sup> SEA, [www.antykorupcja.edu.pl](http://www.antykorupcja.edu.pl)

<sup>68</sup> [http://kppis.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=435:jarosaw-kaczyski-musimy-odbudowa-uczciwo-wiarygodno-i-przejrzysto&catid=3:informacje&Itemid=160](http://kppis.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=435:jarosaw-kaczyski-musimy-odbudowa-uczciwo-wiarygodno-i-przejrzysto&catid=3:informacje&Itemid=160)

„korupcja za rządów PO nasiliła się<sup>69</sup>”) oraz piętnuje je za niewywiązywanie się z zapowiedzi dotyczących ustawodawstwa w sprawie walki z korupcją<sup>70</sup>. Mimo braku realizacji zobowiązań przyjętych przez klub parlamentarny PiS, Jarosław Kaczyński oficjalnie utrzymuje, że jego partia zrobi wszystko, by walczyć z korupcją<sup>71</sup>. Znalazło to odzwierciedlenie w tegorocznym programie wyborczym PiS, w którym hasło „Wrócić do walki z korupcją” zajmuje centralne miejsce wśród postulatów dotyczących prawodawstwa<sup>72</sup>. Uzasadnione jest pytanie, czy eksponowanie haseł walki z korupcją i krytykowanie koalicji rządzącej za zaniechania na tym polu nie jest – wobec braku realizacji własnych obietnic – wyłącznie próbą zyskania kapitału politycznego.

---

<sup>69</sup> <http://www.pis.org.pl/article.php?id=18131>

<sup>70</sup> tamże

<sup>71</sup> [http://kppis.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=435:jarosaw-kaczyski-musimy-odbudowa-uczciwo-wiarygodno-i-przejrzysto&catid=3:informacje&Itemid=160](http://kppis.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=435:jarosaw-kaczyski-musimy-odbudowa-uczciwo-wiarygodno-i-przejrzysto&catid=3:informacje&Itemid=160)

<sup>72</sup> <http://www.programpis.org.pl/31,prawo.html>

## **Stan realizacji obietnic dotyczących przeciwdziałania korupcji przedstawionych w programie wyborczym Koalicji Lewica i Demokraci podczas kampanii wyborczej do parlamentu w 2007 r.**

W trakcie kampanii wyborczej do Sejmu i Senatu w roku 2007 Koalicja Lewica i Demokraci przekazała Antykorupcyjnej Koalicji Organizacji Pozarządowych obietnice przedstawione w niniejszym raporcie. Wkrótce po przegranych wyborach parlamentarnych (marzec 2008) doszło do rozpadu Koalicji LiD. W tej sytuacji AKOP postanowiła w kolejnych latach VI kadencji parlamentu oceniać realizację obietnic na podstawie działań największego przedstawiciela byłej koalicji LiD w Sejmie – Klubu Parlamentarnego Lewica. Do dzisiaj (wrzesień 2011) obietnice te zostały zrealizowane w bardzo ograniczonym stopniu. Sojusz Lewicy Demokratycznej, jako partia opozycyjna, nie miał możliwości wywiązania się ze wszystkich zobowiązań dotyczących walki z korupcją. Poniższa analiza pokazuje także takie niewypełnione obietnice, których realizacja leży w zasięgu działań ugrupowania niebędącego częścią koalicji rządzącej.

### **1. Wprowadzenie przez Sejm Karty Standardów Etycznych**

#### **Niezrealizowana**

### **2. Rozdzielenie stanowiska Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego**

- a) **Wprowadzenie zasady siedmioletniej kadencyjności na stanowisku prokuratora**
- b) **Umocnienie niezależności sądów i trybunałów, anulowanie wszystkich ustaw wprowadzonych przez PiS w celu ograniczenia niezależności sądownictwa**

#### **Obietnica rozdzielenia stanowiska Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego zrealizowana. Opisana w raportach z 2008, 2009 i 2010 r.**

Klub Parlamentarny Lewica i Demokraci przygotował projekt *ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze*, który został wniesiony do Sejmu 23 listopada 2007 roku. Projekt dotyczył rozdzielenia funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości oraz wprowadzenia rozwiązań mających zapobiec upolitycznieniu prokuratury i jej wykorzystaniu do celów walki politycznej. Podstawowe założenia projektu przedstawiamy poniżej.

- Prokuratora Generalnego powołuje Prezydent spośród trzech kandydatów wskazanych przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego.
- Kandydaci na urząd Prokuratora Generalnego byliby wybierani spośród sędziów Izby Karnej Sądu Najwyższego, sędziów wydziałów karnych sądów apelacyjnych lub prokuratorów Prokuratury Generalnej, po zasięgnięciu opinii Ministra Sprawiedliwości, Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracami Izby Karnej Sądu Najwyższego, prezesów sądów apelacyjnych oraz zgromadzenia prokuratorów Prokuratury Generalnej z udziałem prokuratorów okręgowych.

- Kadencja Prokuratora Generalnego trwa 7 lat, a jedna osoba może być Prokuratorem Generalnym tylko raz.
- Prokurator Generalny może być odwołany przed upływem kadencji w przypadku zrzeczenia się przez niego obowiązków, choroby, zakazu pełnienia funkcji publicznych oraz na wniosek Sejmu w przypadku odrzucenia przez Sejm corocznego sprawozdania z działań Prokuratury Generalnej.

Rząd przygotował i wniósł do Sejmu 9 czerwca 2008 roku projekt *ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw* (druk sejmowy nr 617). Sejm pracował nad dwoma wnioskami – rządowym i Klubu Parlamentarnego Lewica. W ostatecznym głosowaniu nad przyjęciem rządowego projektu ustawy, które odbyło się 16 lipca 2009 r. Klub Parlamentarny Lewica głosował za rządową ustawą (36 posłów). Ustawa weszła w życie 31 marca 2010 roku.

### **Uwagi AKOP:**

W założeniu poselski projekt rozdzielenia funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości miał na celu zapobieganie upolitycznieniu prokuratury, jednak zaproponowane w projekcie Klubu Parlamentarnego Lewica zmiany – zdaniem Koalicji – byłyby niewystarczające. W projekcie pozostały zapisy świadczące o tym, że całkowite uniezależnienie prokuratury od wpływów politycznych nie było intencją projektodawców.

Zgadzamy się ze zdaniem, że „rozdzielenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego nie oznacza pełnego uniezależnienia prokuratury od władzy wykonawczej”<sup>73</sup>. Za rozdzieleniem funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości powinien – zdaniem AKOP – iść szereg zapisów konstruujących prokuraturę jako niezależny organ państwowy, których w proponowanym projekcie brakowało. Brakuje też informacji o działaniach Klubu Lewica mających na celu umocnienie niezależności sądów i trybunałów oraz o projektach dążących do anulowania ustaw wprowadzonych przez PiS w celu ograniczenia niezależności sądownictwa.

Przyjęta przez Sejm ustawa wprowadziła część zapisów z poselskiego projektu.

### **3. Przywrócenie służby cywilnej w administracji rządowej**

#### **Obietnica zrealizowana, ale nie z inicjatywy SLD. Opisane w raportach z 2008, 2009 i 2010 r.**

**– wprowadzenie jej w instytucjach jednostek samorządu terytorialnego**

#### **Niezrealizowana**

<sup>73</sup> Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Instytut Prawa Karnego, *Opinia prawna do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze (druk sejmowy nr 131), z uwzględnieniem zgodności tego projektu z Konstytucją RP, sporządzona na zlecenie Biura Analiz Sejmowych, 12 maja 2008 roku.*

## **– dokonanie ustawowego określenia stanowisk o charakterze politycznym**

### **Niezrealizowana**

## **– wprowadzenie procedury jawnych i przejrzystych konkursów**

### **Częściowo zrealizowana w przedłożonym poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych ustaw**

W programie wyborczym Koalicji LiD wśród celów w zakresie umacniania demokratycznego państwa i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego pojawiła się deklaracja „odbudowy zniszczonej służby cywilnej”. Główną obietnicą wyborczą LiD dotyczącą przywrócenia służby cywilnej był postulat obsadzania wyższych stanowisk w tej służbie na podstawie jawnych, przejrzystych konkursów oraz przywrócenie do zbioru stanowisk właściwych dla służby cywilnej wyższych stanowisk w administracji rządowej szczebla kontrolnego i w terenie.

Klub Parlamentarny Lewica i Demokraci – jeszcze przed rozpadem koalicji – przygotował projekt *ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych ustaw*. Wniesiony do Sejmu 15 listopada 2007 roku, po autopoprawce 21 stycznia 2008 i pierwszym czytaniu 27 czerwca 2008 roku projekt skierowano do podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia. Dotyczył on przywrócenia otwartego i konkurencyjnego dostępu do służby cywilnej, powszechności odbywania służby przygotowawczej przez osoby podejmujące pracę w służbie cywilnej oraz wprowadza Radę Służby Cywilnej i zasady regulujące jej pracę.

Poselski projekt *ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej i zmianie innych ustaw* był krokiem zmierzającym do przywrócenia regulacji obowiązujących przed zmianami wprowadzonymi w 2006 roku. Najważniejsze proponowane w projekcie zmiany dotyczyły:

- przywrócenia i zachowania otwartego i konkurencyjnego dostępu do służby cywilnej
- wprowadzenia powszechności odbywania służby przygotowawczej przez osoby po raz pierwszy podejmujące pracę w służbie cywilnej
- wprowadzenia Rady Służby Publicznej jako organu opiniodawczo-doradczego Prezesa Rady Ministrów, nadzorującego także prawidłowość przebiegu postępowań kwalifikacyjnych i konkursowych oraz naboru do służby cywilnej
- przywrócenia do zbioru stanowisk właściwych dla służby cywilnej wyższych stanowisk w administracji rządowej szczebla kontrolnego i w terenie
- wprowadzenia jawności postępowania konkursowego poprzez obowiązkowe publikowanie informacji dotyczących prowadzenia konkursu, zgłoszeń uczestników oraz decyzji w sprawie naboru w Biuletynie Informacji Publicznej oraz wprowadzenia możliwości zaskarżenia rozstrzygnięć konkursowych, a w przypadku stwierdzenia istotnych nieprawidłowości – możliwości powtórzenia konkursu; likwidacji Państwowego Zasobu Kadrowego.

W maju 2008 roku inny projekt *ustawy o służbie cywilnej* złożył w Sejmie rząd. Rządowa ustawa została uchwalona 21 listopada 2008 r. Posłowie Klubu Parlamentarnego Lewica (w liczbie 29) obecni na sali sejmowej głosowali za przyjęciem rządowego projektu. Po podpisaniu przez Prezydenta RP ustawa

weszła w życie 24 marca 2009 r. Zmiany wprowadzone do służby cywilnej w wyniku przyjęcia tego projektu zostały opisane w części raportu dotyczącej PO (patrz strona 19).

### **Uwagi i podsumowanie AKOP**

Poselski projekt *ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej i zmianie innych ustaw* byłby krokiem w kierunku odpolitycznienia kadr, jednak – zdaniem Koalicji – krokiem niewystarczającym. Jesteśmy zdania, że proponowane w projekcie LiD zmiany nie wystarczyłyby do pełnego odpolitycznienia służby cywilnej i wyeliminowania w wystarczającym stopniu zachowań korupcyjnych.

W przyjętej przez Sejm ustawie uwzględniono część propozycji Klubu Lewica:

W poselskim projekcie ustawy zaproponowano obsadzanie stanowisk: dyrektora generalnego urzędu oraz Głównego Inspektora Audytu Wewnętrznego, osób kierujących departamentami i komórkami równorzędnymi oraz ich zastępców (o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 i 2), osób kierujących wydziałami i ich zastępców (wszyscy wymienieni stanowią grupę ustawowo określonych wyższych stanowisk w służbie cywilnej), a także wojewódzkiego lekarza weterynarii i jego zastępcy – w drodze konkursu. Dodatkowo w przypadku naboru na stanowiska zastępców przewidziano tryb przeniesienia członka korpusu służby cywilnej (art. 54 ust. 2 Ustawy o służbie cywilnej).

W uchwalonej wersji ustawy rozszerzono katalog stanowisk w stosunku do zaproponowanego w poselskim projekcie. Przewidziano, że następujące wyższe stanowiska wchodziły w skład służby cywilnej: dyrektor generalny urzędu, kierujący departamentem lub komórką równorzędną w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urządzie ministra, urządzie obsługującym przewodniczącego komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów, urządzie centralnego organu administracji rządowej oraz kierujący wydziałem lub komórką równorzędną w urządzie wojewódzkim, a także zastępcy tych osób; wojewódzki lekarz weterynarii i jego zastępcy; kierujący komórką organizacyjną w Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych oraz w Biurze Nasiennictwa Leśnego, a także zastępcy tych osób (art. 52 Ustawy o służbie cywilnej).

Kolejnym postulatem Lewicy było przywrócenie i zachowanie otwartego i konkurencyjnego dostępu do służby cywilnej, jawnego i równego dla każdego zainteresowanego, spełniającego warunki i kryteria określone w ustawie. W uchwalonej ustawie przyjęto następujące brzmienie art. 6: „Każdy obywatel ma prawo do informacji o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej, a nabór do służby cywilnej jest otwarty oraz konkurencyjny”. Ponadto uchwalono zapis przewidujący, że dyrektor generalny urzędu ma obowiązek upowszechniać informacje o wolnych stanowiskach pracy przez umieszczenie ogłoszenia o naborze w siedzibie urzędu, w Biuletynie Informacji Publicznej urzędu oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Przyjęta ostatecznie procedura nie oznacza jednak przywrócenia istniejącego przed zmianami z 2006 roku naboru konkursowego.

Jak podsumowano w części raportu dotyczącej Platformy Obywatelskiej: „Konkurs oznaczał, że Komisja wybierała jedną osobę na stanowisko, co nie dawało pola do arbitralnych decyzji. Obecnie zespół przeprowadzający nabór wyłania dwóch kandydatów, spośród których osoba powołująca zespół (Szef KPRM, minister, kierownik urzędu itd.) arbitralnie wybiera pracownika. Jeszcze większe zastrzeżenia budzi możliwość obsadzania pozostałych wyższych stanowisk w służbie cywilnej również poprzez przeniesienie”.

W ostatecznie przyjętej ustawie uwzględniono zawarty w projekcie poselskim zapis o Radzie Służby Publicznej (nadając jej nazwę: Rada Służby Cywilnej), jako organu opiniodawczo-doradczego (art. 19



ustawy o służbie cywilnej) posiadającego kompetencje zaproponowane przez Lewicę, dodając do nich opiniowanie proponowanego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w sferze budżetowej w zakresie służby cywilnej, a także opiniowanie spraw dotyczących powoływania i odwoływania Szefa Służby Cywilnej oraz projektu regulaminu określającego tryb pracy wyższej Komisji Dyscyplinarnej Służby Cywilnej. Rada może także obserwować przebieg naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej (to również przewidywał projekt LiD). Zachowano zapis z projektu poselskiego przewidujący kadencję Rady na 6 lat z zastrzeżeniem, że kadencja połowy liczby jej członków kończy się co 3 lata. Przychyłono się do proponowanego przez Lewicę trybu odwoływania członków Rady.

#### **4. Publikacja podstawowych danych o członkach rad nadzorczych i zarządach spółek Skarbu Państwa, wraz z podaniem ich ewentualnej przynależności partyjnej. Obowiązkowe konkursy na stanowiska w zarządach tych spółek.**

**Nie podjęto próby realizacji.**

#### **5. Społeczna kontrola i przejrzystość działań administracji:**

1) obsadzanie stanowisk oparte na kompetencjach kandydatów

**Postulat zbyt ogólny i przez to nie do zweryfikowania**

2) pełny, nieskrępowany dostęp obywateli do informacji o podstawach decyzji administracyjnych

**Nie podjęto działań własnych, ale w przypadku zmian w Ustawie o dostępie do informacji publicznej Klub zagłosował przeciwko projektowi rządowemu.**

3) jawność działania ministerstw (publiczne wysłuchania w trakcie przygotowywania najważniejszych projektów ustaw, możliwość zgłaszania uwag obywatelskich w internecie, internetowe informacje o ustaleniach kierownictw ministerstw)

**nie podjęto próby realizacji**

4) obowiązkowy rejestr korzyści i oświadczenia o braku konfliktu interesów dla doradców politycznych ministrów

5) zakaz prowadzenia działalności gospodarczej powodującej konflikt interesów przez kontrolerów i inspektorów państwowych oraz ich bliskich

6) upowszechnienie obowiązkowych przetargów internetowych oraz w formie jawnej aukcji dla realizacji zamówień publicznych

7) spółki Skarbu Państwa zostaną ustawowo zobowiązane do publikowania dorocznej informacji o wszelkich darowiznach i akcjach sponsorskich.

**Nie podjęto próby realizacji**

## **6. Wprowadzenie zapisów o zakazie łączenia mandatu posła ze stanowiskiem urzędniczym poniżej ministra-członka Rady Ministrów**

### **Nie podjęto próby realizacji**

**7. Wprowadzenie zmian w ustawie o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, zmniejszających ryzyko posługiwania się tą instytucją dla osiągnięcia doraźnych korzyści politycznych. Na jej czele powinna stać osoba niezależna politycznie i ciesząca się politycznym zaufaniem.**

### **Niezrealizowana**

- **Powołanie Kolegium CBA (na sześcioletnią kadencję), złożonego z 9 członków powoływanych przez Sejm RP, z czego 2 kandydatów pochodziłoby ze zgłoszenia przez Krajową Radę Sądownictwa, a 1 kandydat byłby zgłaszany przez Naczelną Radę Adwokacką**
- **zmiana sposobu powołania szefa CBA, wprowadzenie powołania i odwołania szefa przez Sejm za zgodą Senatu po przedstawieniu kandydatury przez Kolegium CBA, które wyłaniałoby kandydatów w publicznym konkursie ogłaszającym na 6 miesięcy przed upływem kadencji szefa CBA.**

### **Realizacja:**

**Propozycje tych zmian nie znalazły się w złożonym do Sejmu projekcie ustawy. Inne zawarte w nim propozycje opisano w raportach oceniających z 2008, 2009 i 2010 roku<sup>74</sup>**

W trakcie kampanii wyborczej w 2007 roku wszystkie ogólnopolskie komitety wyborcze poza PiS deklarowały potrzebę daleko idących zmian w funkcjonowaniu CBA. Klub Poselski Lewica był pierwszym, który przygotował projekt ustawy o zmianie ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw i złożył go do Sejmu w 2008 roku. Projekt został odrzucony w trakcie pierwszego czytania głosami posłów koalicji rządzącej. W projekcie jednak nie zaproponowano sposobu powoływania szefa CBA przedstawionego w obietnicy!

Projekt Klubu Parlamentarnego Lewica przewidywał inne rozwiązania dla procedury powoływania kierownictwa:

- oddanie szefa CBA pod nadzór ministra właściwego do spraw wewnętrznych – tym samym zrównanie szefa CBA w hierarchii m.in. z Komendantem Głównym Policji, Komendantem głównym Straży Granicznej
- zaostrzenie kryteriów wyboru szefa CBA

- określenie trybu powoływania i odwoływania zastępców szefa CBA.

Inne zmiany zaproponowane w projekcie:

- ograniczenie kompetencji CBA do zwalczania działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa
- pozostawienie zdefiniowania korupcji Kodeksowi karnemu
- zmiana sposobu określania wytycznych kierunków działania CBA
- zabezpieczenie niszczenia materiałów operacyjnych
- określenie zakresu sprawozdań CBA
- zmiany w przebiegu kontroli prowadzonych przez CBA.

W związku z odrzuceniem projektu w pierwszym czytaniu posłowie Sojuszu złożyli wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o rozpatrzenie zgodności obowiązującej *ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym* z Konstytucją RP, w wyniku którego 23 czerwca 2009 Trybunał zakwestionował część zapisów ustawy. Orzeczenie uchyliło kilka przepisów, które poselski projekt Ustawy o CBA przewidywał zmienić w związku z ich niejasnością (jak w przypadku definicji korupcji) lub wątpliwościami dotyczącymi naruszania praw obywatelskich. Trybunał Konstytucyjny odrzucił wniosek posłów zawarty w piśmie uzupełniającym z dnia 30 stycznia 2008 r. o uznanie całej *Ustawy o CBA* za niekonstytucyjną. Przepisy uznane za niezgodne z Konstytucją straciły moc obowiązującą z upływem dwunastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw.

27 października 2009 roku na stronie internetowej Sojuszu Lewicy Demokratycznej pojawiła się informacja, że Klub Poselski Lewica złożył w lasce marszałkowskiej nowelizację projektu *ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*. Projekt Lewicy zakładał m. in. powołanie szefa CBA przez Sejm, 6-letnią kadencję oraz nadzór Prokuratora Generalnego nad CBA. W notatce tej wymienione zostały także inne zmiany, dotyczące wyboru i odwołania szefa CBA (2/3 głosów parlamentu, sześcioletnia kadencja, obowiązek badań psychiatrycznych, wskazywanie i nadzór szefa CBA).<sup>75</sup>

Pracownicy biura Klubu Lewica, poproszeni o przesłanie projektu ustawy o CBA, złożonego w Sejmie po wyroku Trybunału Konstytucyjnego, wskazali druk nr 984 (poselski projekt *ustawy o zmianie ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw*), czyli pierwszy projekt Klubu Lewicy, który do Sejmu wpłynął 18 maja 2008, omówiony w raporcie AKOP z 2009 r. Koalicja otrzymała również informacje, że prace nad nowym projektem rzeczywiście się rozpoczęły, jednak nie przedstawiono ostatecznie żadnej nowej propozycji.

Rząd zobowiązany wyrokiem Trybunału przygotował projekt ustawy o *zmianie ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*, który wpłynął do Sejmu 8 czerwca 2010 r. (dokładniejszy opis działań rządu przedstawiono w części raportu podsumowującej działania Platformy Obywatelskiej). 5 sierpnia 2010 r. po trzecim czytaniu, podczas głosowania nad przyjęciem w całości rządowego projektu ustawy o *zmianie ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym* w brzmieniu proponowanym przez Komisję Administracji i Spraw Wewnętrznych – wraz z przyjętymi

---

<sup>74</sup> Raporty dostępne na stronie: [www.akop.pl/materialy/publikacje](http://www.akop.pl/materialy/publikacje)

<sup>75</sup> <http://www.sld.org.pl/aktualnosci/p-r-m-a-3649/aktualnosci.htm> – ost. wiz. 6.09.2010 r.

poprawkami – posłowie Klubu Lewica (z wyjątkiem posła Jana Kochanowskiego, który głosował „za”) wstrzymali się od głosu.

### **Uwagi i podsumowanie AKOP**

Jak wspomnieliśmy powyżej, projekt poselski nie przewidywał – wbrew obietnicy wyborczej – powołania Kolegium CBA; wprowadzał inny niż przedstawiony w obietnicy tryb powoływania Szefa CBA (Szefa CBA powołuje – na czteroletnią kadencję – i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, po zasięgnięciu opinii prezydenta RP, Kolegium ds. Służb Specjalnych, a także sejmowej komisji właściwej do spraw służb specjalnych oraz komisji właściwej do spraw wewnętrznych). Projekt regulował też tryb odwoływania szefa CBA (art. 8 ust 4. projektu – na wniosek rządu lub z własnej inicjatywy przez Sejm większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów), a także tryb powoływania i odwoływania jego zastępców. AKOP zwróciła uwagę na niebezpieczeństwo zwiększonego upolitycznienia tej funkcji w przypadku oddania jej pod nadzór ministerialny.

Przychylamy się natomiast do opinii eksperta na temat propozycji projektodawcy odnoszącej się do sprawozdawczości przed Sejmem i Senatem Prokuratora Generalnego z działalności CBA – art. 17 ust. 19 i 20 Ustawy o CBA (art. 1 pkt 12 projektu ustawy).

## **Inne inicjatywy mające wpływ na przejrzystość życia publicznego**

### **I. Inicjatywy legislacyjne**

#### **Kodeks Wyborczy**

Klub Parlamentarny Lewicy złożył 24 czerwca 2008 r. projekt Kodeksu Wyborczego, aktu prawnego, zbierającego i ujednolicającego w jednej ustawie regulacje dotyczące wszystkich wyborów, do tej pory rozrzuconych w różnych ustawach. Mimo złożenia do łaski marszałkowskiej projektu kodeksu w czerwcu 2008 r., projekt ten został skierowany do pierwszego czytania dopiero w styczniu 2009. Pierwsze czytanie odbyło się 19 marca 2009 r. Projekt skierowano do nowo-powołanej Komisji Nadzwyczajnej, w wyniku prac której Sejm uchwalił w styczniu 2011 r. Kodeks wyborczy.

Projekt ten proponował zmiany m.in. w zakresie regulacji dotyczące zasad finansowania kampanii wyborczych. Wśród propozycji należy wymienić zakaz przeprowadzania zbiórek publicznych (co było wtedy jeszcze możliwe w przypadku wyborów prezydenckich), regulacja kwestii poręczeń kredytów bankowych zaciąganych przez komitety wyborcze, czy też zakaz używania plakatów wyborczych o powierzchni większej niż 3 m<sup>2</sup>.

W toku prac komisji kodeks został wzbogacony m.in. o następujące regulacje z zakresu finansowania kampanii wyborczych:

- zwiększono możliwości kontrolne Państwowej Komisji Wyborczej poprzez nałożenie na instytucji państwowe obowiązku współpracy z PKW,
- nałożono na komitety wyborcze obowiązek publikowania w trakcie kampanii informacji o przyjętych darowiznach pieniężnych i zaciągniętych kredytach,
- dokumentacja dołączana do sprawozdań finansowych komitetów wyborczych udostępniania będzie na zasadach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej,
- wydłużono do 30 dni termin składania przez organizacje pozarządowe zastrzeżeń do sprawozdań wyborczych komitetów wyborczych.

W lipcu 2011 r. Trybunał Konstytucyjny uchylił niektóre przepisy Kodeksu wyborczego w tym zakaz wykorzystywania wielkoformatowych plakatów wyborczych i płatnych spotów telewizyjnych.

Podsumowując – uchwalenie Kodeksu wyborczego, którego pierwotny projekt został złożony przez klub Lewicy, którego członkiem było SLD, spowodowało ujednoczenie przepisów wyborczych i wpłynęło na zwiększenie przejrzystości finansowania kampanii wyborczych.

### **Podsumowanie działań Sojuszu Lewicy Demokratycznej**

W swym programie wyborczym z 2007 r. – „100 konkretów Lewicy i Demokratów” – Koalicja złożyła kilkanaście obietnic, zapowiadających poważne zmiany w tych obszarach funkcjonowania państwa, które sprzyjają korupcji. W dziale „Polska praworządna, demokratyczna, ponadpartyjna” pojawiły się między innymi deklaracje odbudowy zniszczonej służby cywilnej, uwolnienia władzy sądowniczej od nacisków politycznych, oddzielenia prokuratury od rządu oraz zmian w ustawie o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym.

Daleko idące obietnice wskazywały, że Koalicja Lewica i Demokraci, a zwłaszcza SLD, mogą potraktować walkę z korupcją oraz działania na rzecz przejrzystości państwa jako ważny składnik swojej tożsamości politycznej.

Podjęmowane w latach 2008 i 2009 działania Klubu dążące do rozdzielenia stanowisk Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, przywrócenia służby cywilnej w administracji rządowej i zmian w ustawie o CBA (trzy poselskie projekty ustaw oraz sposób głosowania nad projektami rządowymi) dawały nadzieję, że Lewica systematycznie będzie przedstawiać swoje pomysły w Sejmie i szukać dla nich poparcia. Jednak w kolejnych latach nie odnotowano inicjatyw zmierzających do realizacji obietnic złożonych w kampanii 2007 roku, a Klub Lewica (od października 2010 funkcjonujący pod nazwą Klub SLD) nie przedstawił zapowiadanych wcześniej projektów ustaw.

W omawianym okresie Sojusz Lewicy Demokratycznej nie korzystał zbyt często z pozaparlamentarnych form oddziaływania, nie dość systematycznie i solidnie monitorował i komentował działania koalicji rządowej. Nie odwoływał się też do opinii publicznej – wyjątek stanowi deklaracja Jerzego Szmajdzińskiego, który w październiku 2009 r. ogłosił siedmiopunktowy plan mający wyznaczać drogę do wzmocnienia kontroli państwa nad służbami

specjalnymi (plan został omówiony w raporcie z 2009 r.)

W 2010 roku po opublikowaniu raportu AKOP oceniającego realizację obietnic wyborczych przez partie polityczne w 2008 i 2009 roku, przewodniczący Sojuszu Lewicy Demokratycznej Grzegorz Napieralski napisał na swoim blogu: „Lewica wypadła w tym zestawieniu [chodzi o raport AKOP] najlepiej. Choć to nie my obklejaliśmy polskie miasta billboardami z pułapką na myszy i pięćdziesiątkami banknotów zamiast sera. [...] W ramach LiD-u szliśmy do wyborów z hasłem „100 konkretnych”. Nie było to tylko hasło. Sto konkretnych przełożyło się na kilkadziesiąt projektów ustaw, które miały doprowadzić do przeniesienia każdego konkretnego z papieru do sfery rzeczywistości społecznej”<sup>76</sup>. Komentarz ten był oczywistą „nadinterpretacją” oceny AKOP z 2010 roku. Być może to nieuzasadnione poczucie sukcesu zdemobilizowało przedstawicieli Klubu SLD.

Niska i słabnąca z czasem aktywność SLD może podważać wiarygodność deklaracji dotyczących walki z korupcją i starań o zapewnienie przejrzystości działań organów władzy państwowej, zawartych w programie wyborczym tej partii z 2011 r. Powtarzają się w nim obietnice z 2007 roku, dotyczące „umocnienia służby cywilnej w urzędach administracji rządowej oraz stworzenia zrębów takiej służby w organach administracji samorządowej”.<sup>77</sup> Osobne miejsce w programie zajmuje walka z korupcją – SLD krytykuje niemrawość poprzednich dwóch rządów oraz działania Pełnomocnika Rządu ds. Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych i proponuje szereg działań ukierunkowanych na prewencję.

Antykorupcyjna Koalicja Organizacji Pozarządowych oraz opinia publiczna będzie miała okazję sprawdzić, czy tym razem determinacja we wprowadzaniu obietnic dotyczących walki z korupcją okaże się większa.

---

<sup>76</sup> <http://www.sld.org.pl/aktualnosci/p-r-m-a-3571/aktualnosci.htm> – ost. wiz. 12.09.2010 r.

<sup>77</sup> Program wyborczy Sojuszu Lewicy Demokratycznej 2011, „Jutro bez obaw. Program dla Polski”, s.18-19, <http://www.sld.org.pl/program> - ost.wiz. 07.09.2011 r.