

Opracowanie powstało w ramach projektu  
„Antykorupcyjny monitoring działalności państwa”  
prowadzonego przez Fundację „Akademia Antykorupcyjna”

**Analiza funkcjonujących na świecie, międzynarodowych rozwiązań  
w zakresie antykorupcyjnej analizy aktów prawnych.**

**Cel**

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie dobrych praktyk międzynarodowych, które mogą być przydatne dla opracowania polskiej metodyki analizy antykorupcyjnej aktów prawnych oraz rozwiązań organizacyjnych w tym zakresie.

**Wstęp**

Luki w istniejących aktach prawnych oraz w projektach takich aktów są jednym z istotnych czynników korupcyjnych.

Mogą one mieć dwojaki charakter. Jedne luki ułatwiają lub umożliwiają popełnianie nadużyć korupcyjnych. Inne, utrudniają wykrycie i ściganie nadużyć.

Niektóre z takich luk mogą powstać nieumyślnie, jako wynik braku kompetencji legislatorów lub na skutek chaosu w procesie legislacyjnym. Inne są wprowadzane do przepisów celowo, bezpośrednio przez grupy interesów lub przez przekupionych legislatorów.

Wyłapywanie przepisów korupcjogennych wydaje się szczególnie istotne w procesie legislacyjnym. Przy projektowaniu i uchwalaniu nowej ustawy przepisy takie jest łatwiej wyeliminować, niż w przypadku już przyjętego aktu prawnego. Analogicznie, gdy akt prawny podlega nowelizacji, łatwiej wyeliminować luki korupcjogenne uchwalone wcześniej, skoro akt prawny i tak jest zmieniany.

Trzecią metodą eliminacji mogą być okresowe przeglądy aktów prawnych lub działanie ad hoc, po stwierdzonych przypadkach korupcji. Nowelizacja jest wtedy inicjowana w celu eliminacji luk korupcyjnych.

We wszystkich tych przypadkach pomocna jest metodyka wykrywania przepisów korupcjogennych. Ułatwia ona prace zarówno legislatorów, jak i dziennikarzy czy organizacji społecznych.

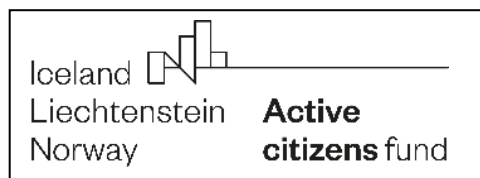
Opracowując taką metodykę na potrzeby krajowe warto sięgnąć do doświadczeń innych krajów, w których takie rozwiązania już funkcjonują. Uczenie się na cudzych sukcesach (i błędach) jest tańsze i pozwala na szybsze wypracowanie własnych rozwiązań.

Niniejsze opracowanie przedstawia przydatne doświadczenia wybranych krajów.

**Ukraina**

Najciekawszy system antykorupcyjnej analizy aktów prawnych i ich projektów wprowadziła Ukraina.

Projekt realizowany z dotacji programu  
Aktywni Obywatele - Fundusz Krajowy,  
finansowanego z Funduszy EOG.



Podstawą prawną analizy jest art. 55 ustawy o zapobieganiu korupcji<sup>1</sup>.

Przewiduje on, że jej celem jest identyfikacja czynników korupcjogennych w obowiązujących aktach prawnych i projektach takich aktów oraz wypracowanie rekomendacji w zakresie ich usunięcia.

Analiza jest lub może być przeprowadzana na czterech poziomach:

- przez Ministerstwo Sprawiedliwości w odniesieniu do wszystkich rządowych projektów aktów prawnych oraz aktów wydawanych przez Prezydenta Ukrainy,
- przez Narodową Agencję ds. Zapobiegania Korupcji w odniesieniu do wybranych aktów prawnych, przy współpracy Rady Społecznej przy NAZK
- przez Komisję ds. Polityki Antykorupcyjnej w Radzie Najwyższej (parlamencie Ukrainy) w odniesieniu do wszystkich projektów aktów prawnych rozpatrywanych przez parlament,
- na poziomie społecznym, z inicjatywy i na rachunek organizacji społecznych, osób fizycznych i prawnych.

Wyniki analizy, w tym analizy społecznej, podlegają obowiązkowemu rozpatrzeniu przez właściwy organ władzy.

#### Narodowa Agencja ds. Zapobiegania Korupcji

NAZK przeprowadza analizę wybranych aktów prawnych opierając się na analizie ryzyka. Eksperci agencji, wybierając projekt do analizy, oceniają m.in. takie przesłanki, jak:

- informacje o ryzyku korupcji lub konfliktu interesów związanych z projektem, pojawiające się w środkach masowego przekazu, w internecie lub napływające do agencji,
- uznanie wcześniejszej wersji lub innego podobnego projektu jako niosącego ryzyka korupcyjne,
- pominięcie wymaganych konsultacji społecznych lub informacje o fikcyjnym charakterze takich konsultacji,
- występowanie w projekcie podstawowych czynników korupcjogennych (określonych w rozdział III metodyki),
- regulowanie dziedzin o wysokim ryzyku korupcyjnym.

Metodyka zalicza do podstawowych czynników korupcjogennych:

- nieprawidłowe określenie kompetencji organów władzy lub administracji, w szczególności polegające na:
  - zbyt szerokim zakresie uznaniowości przy podejmowaniu decyzji,
  - nadaniu organowi zbyt szerokich uprawnień, przez delegowanie do rozporządzenia kwestii, które powinny być regulowane w ustawie, zwłaszcza w przypadkach działalności o wysokim ryzyku korupcyjnym,
  - dublowaniu kompetencji (przyznaniu kompetencji, które posiada już inny organ),
  - przyznanie kompetencji administracyjnych niepublicznym osobom prawnym (np. stowarzyszeniom),

---

<sup>1</sup> Закон України Про запобігання корупції, 2014 р., ze zm., <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>

- nadaniu organowi uprawnień bez określenia jego obowiązków oraz ram prawnych wykonywania tych uprawnień,
- stworzeniu wymogów wymuszających częste osobiste kontakty interesantów z organem,
- nieprawidłowe określenie praw i obowiązków osób fizycznych i prawnych, w szczególności polegające na:
  - niejasnym określeniu tych praw, obowiązków i odpowiedzialności, naruszającym zasadę pewności prawa,
  - braku lub ograniczeniu możliwości odwołania się,
  - nieuzasadnionym ustanowieniu korzyści lub przywilejów,
- kolizja przepisów, w szczególności polegająca na:
  - wewnętrznej sprzeczności przepisów projektu lub sprzeczności z innymi aktami prawnymi,
  - sprzeczności z konstytucją lub z międzynarodowymi zobowiązaniami Ukrainy,
- konstrukcje prawne o ocennym charakterze,
- utrudnianie wykonywania obowiązujących przepisów antykorupcyjnych, w szczególności polegająca na:
  - wprowadzeniu wyjątków,
  - ustanowieniu przepisów pozwalających unikać odpowiedzialności karnej, cywilnej, administracyjnej lub dyscyplinarnej,
  - ograniczeniu uprawnień jednostek, komórek i stanowisk antykorupcyjnych.

Za dziedziny o wysokim ryzyku korupcyjnym uznano:

- ustalanie trybu świadczenia usług administracyjnych;
- licencjonowanie niektórych rodzajów działalności gospodarczej;
- przewłaszczenie, prywatyzację, przyznanie praw do korzystania z mienia państwowego lub samorządowego,
- regulacje działalności przedsiębiorstw z udziałem skarbu państwa lub samorządu,
- uchwalanie i wykorzystywanie budżetów państwowych i lokalnych,
- ustalanie i zmianę procedur przetargowych, konkursowych i aukcyjnych,
- prowadzenie państwowej kontroli i nadzoru
- określanie dostępu do różnego rodzaju informacji ważnych społecznie (w tym państwowych rejestrów i informacji o wykorzystaniu środków budżetowych
- regulowanie zasad konkurencji gospodarczej i upadłości,
- zmianę przepisów podatkowych lub celnych.

Jeżeli projekt aktu prawnego (lub uchwalony akt prawny) spełnia powyższe przesłanki objęcia go analizą antykorupcyjną, NAZK może:

- przeprowadzić taką analizę samodzielnie lub
- wnioskować o przeprowadzenie analizy do Ministerstwa Sprawiedliwości.

W przypadku stwierdzenia określonych naruszeń przepisów antykorupcyjnych (np. dotyczących zasad etycznych, konfliktu interesów, ochrony sygnalistów) w obowiązującym akcie prawnym, NAZK przekazuje do właściwego organu wnioski o usunięcie naruszeń.

W przypadku prowadzenia samodzielnej analizy antykorupcyjnej, NAZK powiadamia o tym właściwe organy władzy wykonawczej i ustawodawczej oraz członków Rady Społecznej przy NAZK. W razie potrzeby NAZK przeprowadza konsultacje z organami rządowymi i samorządowymi, organizacjami międzynarodowymi, organizacjami społecznymi, samorządami zawodowymi, izbami gospodarczymi i innymi interesariuszami.

Wyniki analizy przekazywane są do komisji wiodącej oraz komisji ds. polityki antykorupcyjnej Rady Najwyższej lub do Rady Ministrów oraz publikowane na stronie agencji<sup>2</sup>. Wyniki analizy podlegają obowiązkowemu rozpatrzeniu przez właściwy organ.

#### Ministerstwo Sprawiedliwości

MS przeprowadza analizę na podstawie własnej metodyki<sup>3</sup>.

Ocenę antykorupcyjną przeprowadza się w stosunku do aktów i projektów aktów prawnych w sferach określonych w art. 55 ust 4 ustawy o zapobieganiu korupcji, a mianowicie:

- praw człowieka i obywatela,
- uprawnień organów państwowych i samorządowych,
- świadczenia usług administracyjnych,
- uchwalania i realizacji budżetów państwowych i samorządowych,
- procedur przetargowych i konkursowych.

Podczas badania identyfikowane są i oceniane następujące czynniki korupcjogenne:

- niejasne określenie zadań, praw, obowiązków i odpowiedzialności organów państwowych i organów samorządu terytorialnego,
- ustanawianie nadmiernych obciążeń dla odbiorców usług administracyjnych;
- brak lub niejasność procedur administracyjnych;
- brak lub mankamenty w procedurach przetargowych i konkursowych,
- błędy legislacyjno-prawne.

W przypadku zidentyfikowania powyższych czynników korupcyjnych osoba przeprowadzająca badanie jest zobowiązana do sformułowania zaleceń dotyczących ich usunięcia. Zalecenia mogą dotyczyć:

- skonkretyzowania przepisów,
- wprowadzenia przepisów odsyłających do innych aktów prawnych,
- uzupełnienia aktu o szczegółowe procedury.

Metodyka wprowadza pojęcia czynników korupcjogennych i wskaźników korupcjogenności.

Czynnik korupcjogenny oznacza, że dany przepis (samodzielnie lub w powiązaniu z innymi) sprzyja wywołaniu zachowań korupcyjnych.

Wskaźnik korupcjogenności oznacza cechę przepisu, wskazującą na jeden lub wiele czynników korupcjogennych.

<sup>2</sup> Anti-corruption examination, strona NAZK, <https://nazk.gov.ua/en/anti-corruption-analysis/>

<sup>3</sup> Міністерство Юстиції України, Наказ 24.04.2017 N 1395/5 Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи, 2017 р. <http://consultant.parus.ua/?doc=0AW8ECD436>

W dalszej części, dla każdego czynnika korupcjogennego, metodyka przedstawia:

- jego szczegółowy opis,
- metody wykrywania,
- kryteria i metody jego oceny,
- sposoby usunięcia

Wyniki antykorupcyjnej analizy oraz sprawozdania kwartalne publikowane są na stronie ministerstwa.<sup>4</sup> Ministerstwo analizuje co kwartał 1000 – 1500 aktów prawnych. Przegląd sprawozdań wskazuje, że uwagi zgłaszane są do mniej niż 1% analizowanych aktów. Niektórzy badacze wskazują na występujący problem pozytywnej oceny aktów prawnych zawierających wyraźne ryzyka korupcyjne przez organy władzy wykonawczej.<sup>5</sup>

#### Rada Najwyższa

Każdy projekt aktu prawnego, po zarejestrowaniu w parlamencie (Radzie Najwyższej), jest przekazywany w terminie 5 dni m.in. do komisji właściwej ds. walki z korupcją w celu przygotowania ekspertyzy w zakresie zgodności projektu z wymaganiami prawodawstwa antykorupcyjnego. Komisja to przygotowuje opinię i przekazuje ją do komisji wiodącej dla określonego aktu prawnego.

Komisja wiodąca, podejmuje decyzję o wniesieniu projektu na posiedzenie plenarne parlamentu, dołącza do niego wymagane opinie, m.in. w zakresie antykorupcyjnym.

Komisja ds. Polityki Antykorupcyjnej rozpatruje projekty ustaw, w tym w zakresie przeprowadzenia analizy antykorupcyjnej, na podstawie własnego regulaminu z przyjętego w 2020 r.<sup>6</sup> Komisja nie wypracowała własnej metodyki, wykorzystuje w tym celu metodykę Ministerstwa Sprawiedliwości z 2017 r. Ponadto projekty analizowane są pod kątem zgodności z obowiązującymi przepisami antykorupcyjnymi.

W razie potrzeby, przygotowując projekt opinii, komisja może konsultować się z wnioskodawcami projektu, przedstawicielami organów państwowych i samorządowych oraz z ekspertami.

W przypadku, gdy projekt opinii wskazuje na niezgodność projektu ustawy z przepisami antykorupcyjnymi lub na występowanie czynników korupcjogennych, wnioskodawcy są zapraszani na posiedzenie komisji, na którym rozpatrywany jest projekt opinii.

Analiza antykorupcyjna projektu przeprowadzana jest jednorazowo, na początku procesu legislacyjnego. Nie jest uaktualniana w przypadku wprowadzenia zmian do projektu na dalszych etapach prac parlamentarnych.

W praktyce komitet poddaje analizie ok. 20% projektów zarejestrowanych w parlamencie. W okresie wrzesień 2019 – grudzień 2020 komitet ocenił negatywnie 72 projekty, tj. co 9 poddany analizie.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Міністерство юстиції України, Антикорупційна експертиза [https://minjust.gov.ua/uk/uncorrupt\\_exp](https://minjust.gov.ua/uk/uncorrupt_exp)

<sup>5</sup> Онищук Ігор Ігорович, «Правове регулювання антикорупційної експертизи законодавчих актів: зарубіжний досвід»,

<sup>6</sup> Регламент розгляду Комітетом проектів нормативно-правових актів, 12 marca 2020 r., <http://crimecor.rada.gov.ua/print/74140.html>

<sup>7</sup> „Антикорупційна експертиза законопроектів ВРУ ІХ скликання”, str. 16-18, Інститут законодавчих ідей, Кіїв 2021 <https://izi.institute/wp-content/uploads/2021/08/galuzeva-analitika.pdf>

## Analiza społeczna

Społeczna analiza projektów aktów prawnych prowadzona jest na Ukrainie od ponad dziesięciu lat. Metodyki takich analiz opracowały m.in.:

- Transparency International Ukraina w roku 2012,<sup>8</sup>
- Centrum Reform Polityczno-Prawnych (Центр політико правових реформ) w roku 2014.<sup>9</sup>

Od kilku lat, najaktywniejszą organizacją, prowadzącą systematyczną analizę antykorupcyjną projektów aktów prawnych jest Instytut Idei Legislacyjnych (Інститут законодавчих ідей - IZI). Działalność think tanku finansowana jest z grantów zagranicznych (duńskich, szwedzkich, amerykańskich i organizacji międzynarodowych), co zapewnia mu pełną niezależność od krajowych organów władzy i partii politycznych.

Instytut opracował własne metodyki analizy państwowych i samorządowych aktów prawnych.<sup>10</sup>

W okresie wrzesień 2019 – grudzień 2020 instytut przeanalizował 1617 projektów aktów prawnych zarejestrowanych w parlamencie (ponad 55%).

Z tego 159 (10%) oceniono negatywnie, wskazując na czynniki korupcyjne, w stosunku do 567 (35%) zgłoszono uwagi, a pozostałe (891, 55%) oceniono pozytywnie. Wyniki analiz przekazywane były do Komisji ds. Polityki Antykorupcyjnej, która uwzględniła ok. 80% uwag instytutu w swoich własnych stanowiskach.<sup>11</sup> Warto zwrócić uwagę, że liczba projektów aktów prawnych przeanalizowanych przez instytut jest prawie 3 razy większa, niż projektów przeanalizowanych przez komisję parlamentarną samodzielnie.

Oprócz antykorupcyjnej analizy konkretnych projektów, instytut prowadzi także szersze działania analityczne. Co roku opracowuje m.in. ranking konkretnych posłów i frakcji parlamentarnych, które inicjowały najwięcej projektów zawierających czynniki korupcyjne. Ponadto analizowane są sfery, których dotyczą projekty. W okresie wrzesień 2019 – grudzień 2020 liderem były zmiany podatkowe.<sup>12</sup>

## Próba syntezy

Na Ukrainie funkcjonują jednocześnie dwie państwowe i kilka społecznych metodyk antykorupcyjnej analizy aktów prawnych. W pewnym zakresie metodyki te prezentują wspólne podejście do sposobu analizy czynników korupcyjnych, w innym się uzupełniają.

<sup>8</sup> Metodologia проведення громадської антикорупційної експертизи: загальні засади, TI Ukraina, 2012 r. <https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2016/11/methodology.pdf>

<sup>9</sup> Metodologia проведення громадської антикорупційної експертизи, Центр політико правових реформ, 2014 r. <http://justice.org.ua/teoriya-i-praktika/ekspertni-visnovki/metodologiya-provedennya-gromadskoj-antikoruptionsijnoj-ekspertizi>

<sup>10</sup> Metodologia проведення антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування Інституту законодавчих ідей <https://www.zt-rada.gov.ua/files/upload/sitefiles/doc1631191198.pdf>

<sup>11</sup> Хутор Тетяна, Климосюк Андрій, Рябенко Тарас, Коваль Андрій, Антикорупційна експертиза законопроектів ВРУ ІХ скликання. Результати. Проблеми. Перспективи. Аналітичний центр “Інститут законодавчих ідей”, Київ, 2021 <https://izi.institute/wp-content/uploads/2021/08/galuzeva-analitika.pdf>

<sup>12</sup> Хутор і інші, Антикорупційна експертиза...

Projekt realizowany z dotacji programu Aktywni Obywatele - Fundusz Krajowy, finansowanego z Funduszy EOG.



Próbie syntezy wszystkich metodyk podjęła Tetiana Chutor w poradniku „Praktyczne rekomendacje: jak opracować projekt ustawy wolny od czynników korupcyjnych?”<sup>13</sup>

Chutor zwraca uwagę, że metodyki organizacji społecznych obejmują szereg czynników nieobecnych w oficjalnych metodykach państwowych, takich jak:

- nieprawdziwe cele przyjęcia projektu,
- niewłaściwe uregulowanie wewnętrznej działalności organów władzy,
- nieprawidłowości proceduralne,
- zmniejszenie stopnia przejrzystości i otwartości organów władzy,
- nieprawidłowości w procedurach rekrutacyjnych na stanowiska publiczne,
- nieprawidłowości w uregulowaniu podstaw prawnych i trybów zwalniania osób pełniących funkcje kierownicze i szeregowych urzędników.

Częścią poradnika jest lista kontrola czynników korupcyjnych. Po uzupełnieniu jej o czynniki budżetowe (występujące w metodyce IZI) oraz dostosowaniu do polskiego otoczenia prawnego, przyjmuje ona następującą formę.

1. Nieprawidłowe określenie uprawnień organów władzy
  - 1.1. Nadmierne uprawnienia dyskrejonalne
  - 1.2. Dublowanie uprawnień (przez różne organy)
  - 1.3. Nieprawidłowe regulacje w aktach wykonawczych
  - 1.4. Delegowanie uprawnień bez podstawy prawnej
  - 1.5. Brak lub mankamenty w procedurach unikania konfliktów interesów
  - 1.6. Połączenie funkcji regulacyjnych, administracyjnych i kontrolnych w ramach uprawnień jednego organu
  - 1.7. Regulowanie bez podstawy prawnej
  - 1.8. Brak jasnych kryteriów oceny osób upoważnionych do wykonywania funkcji organów państwowych i samorządowych oraz brak mechanizmów nadzorowania ich działalności
  - 1.9. Brak określenia zasad osobistej odpowiedzialności osób pełniących funkcje państwowe lub samorządowe za ich decyzje, działanie lub zaniechanie działania
2. Luki w publicznych procedurach
  - 2.1. Niejasne uregulowanie praw, obowiązków i odpowiedzialności osób fizycznych i prawnych w prowadzonych postępowaniach
  - 2.2. Ustanawianie nadmiernych obciążeń lub sztucznych barier dla odbiorców usług publicznych
  - 2.3. Bezpodstawne ustanowienie korzyści lub przywilejów dla osób fizycznych lub prawnych
  - 2.4. Stworzenie warunków wymuszających osobiste kontakty osób fizycznych i prawnych lub ich reprezentantów z organami i osobami wykonującymi funkcje publiczne

<sup>13</sup> „Практичні рекомендації. Як написати законопроект без корупційних факторів?”, opracowanie w ramach projektu UE i UNDP ws. reformy parlamentarnej na Ukrainie 2019-2021,

- 2.5. Dyskryminacja lub bezpodstawne faworyzowanie osób fizycznych lub prawnych przez przyznanie ulg, pożytków lub innych uprawnień
- 2.6. Brak lub mankamenty procedur konkurencyjnych (przetargowych) (Chutor organicza ten czynnik do zamówień publicznych, jednak ma on szerszy zakres, np. obejmuje przyznawanie dotacji celowych czy sprzedaż mienia)
- 3. Czynniki korupcyjne w sferze regulowania wewnętrznej działalności organów władzy państwowej i samorządowej
  - 3.1. Zmniejszenie poziomu przejrzystości i otwartości w działaniach określonego organu
  - 3.2. Luki w procedurach naboru na wolne stanowiska
  - 3.3. Wadliwe uregulowanie podstaw prawnych lub trybu zwalniania osób pełniących funkcje kierownicze i urzędników
  - 3.4. Brak wyraźnego podziału kompetencji między działaniami administracyjnymi i politycznymi określonego organu
- 4. Utrudnianie realizacji ustawowych środków zapobiegania lub przeciwdziałania korupcji
  - 4.1. Nieuzasadnione stosowanie wyjątków od wymagań, ograniczeń i zakazów antykorupcyjnych wobec określonej kategorii osób, wprowadzenie ograniczeń w zakresie kontrolowania i monitorowania przestrzegania przepisów antykorupcyjnych przez określone kategorie osób
  - 4.2. Wprowadzenie regulacji prawnych, które pozwolą uniknąć odpowiedzialności karnej, administracyjnej, dyscyplinarnej lub cywilnej
  - 4.3. Ograniczenie zakresu dotychczasowych kompetencji podmiotów antykorupcyjnych
- 5. Inne czynniki, które przyczyniają się do powstania zagrożeń korupcyjnych
  - 5.1. Konflikt prawny (sprzeczność lub rozbieżność między przepisami prawa, które regulują te same obszary)
  - 5.2. Luki prawne
  - 5.3. Nieprawidłowości proceduralne w trakcie procesu legislacyjnego
  - 5.4. Naruszenie zasad techniki prawodawczej
  - 5.5. Błędy techniczne w tekście, pominięcia słów itp.
  - 5.6. Nieprawdziwe cele projektu ustawy
- 6. Stosowanie konstrukcji prawnych o charakterze wartościującym
- 7. Czynniki korupcjogenne w zakresie regulacji budżetowych
  - 7.1. nieprzestrzeganie procedury przygotowania projektu budżetu
  - 7.2. lekceważenie (nieefektywne wykorzystanie) mechanizmów konsultacji publicznych podczas procesu uchwalania budżetu,
  - 7.3. zawarcie w projekcie budżetu wydatków nienależących do właściwości organu
  - 7.4. lekceważenie (nieefektywne wykorzystanie) mechanizmów kontroli wewnętrznej i audytu wewnętrznego dla nadzoru nad wykorzystaniem środków budżetowych



## Mołdawia

Kolejnym krajem, który posiada rozbudowaną metodykę antykorupcyjnej analizy aktów prawnych jest Mołdawia.

Podstawą prawną jest ustawa o prawości z 2017 r.<sup>14</sup> Głównym organem przeprowadzającym analizy jest Narodowe Centrum Antykorupcyjne (Centrul Național Anticorupție, CNA).

Analizy dokonuje się na podstawie metodyk zatwierdzonych w 2017 r.<sup>15</sup> Wyniki publikowane są na stronie internetowej agencji.<sup>16</sup>

CNA obowiązkowo ocenia rządowe i poselskie projekty ustaw i innych aktów normatywnych oraz lokalne akty prawne. Analizie poddawane są finalne wersje projektów rządowych. W przypadku projektów poselskich ocenia się projekt zarejestrowany w parlamencie. Analizy nie przeprowadza się w stosunku do dokumentów o charakterze politycznym, aktów o charakterze personalnym, opinii rządowych ws. dekretów prezydenckich i ustaw ratyfikujących umowy międzynarodowe.

W zakresie resortowych lub lokalnych aktów prawnych obowiązek przeprowadzenia analizy spoczywa na autorze projektu. Autor może zwrócić się o przeprowadzenie analizy do CNA.

Wyniki analizy antykorupcyjnej nie są wiążące dla autora projektu, jednak powinien poprawić projekt lub przedstawić swoje wyjaśnienia. Można także powołać wspólną grupę roboczą (autor – CNA), która wypracuje właściwe rozwiązania.

W 2020 r. agencja przeanalizowała 821 projektów aktów prawnych, a do końca listopada 2021 – 506 projektów.

Przeprowadzając analizę bada się dwa aspekty występowania ryzyk korupcyjnych:

- związanych z procesem legislacyjnym,
- zawartych w tekście projektu.

Analizując ryzyka korupcyjne związane z procesem legislacyjnym ocenia się:

- adekwatność autora i zakładanej kategorii aktu prawnego,
- przestrzeganie wymogów przejrzystości w procesie legislacyjnym,
- deklarowany i rzeczywisty cel projektu,
- oddziaływanie projektu na interes publiczny i interesy prywatne,
- uzasadnienie proponowanych rozwiązań, a mianowicie:
  - adekwatność argumentów użytych w uzasadnieniu,
  - uzasadnienie ekonomiczne i finansowe,
  - przeprowadzenie oceny skutków regulacji,
  - przygotowanie studiów wykonalności.

Ocena zawartość projektu aktu prawnego oparta jest na poniższej typologii czynników ryzyka.

<sup>14</sup> Legea integrității, Monitorul Oficial al R. Moldova nr. 229-243 art. 360 din 07.07.2017,

[https://cna.md/public/files/lege\\_integr\\_mapa\\_2020/Legea\\_82\\_integritatii.pdf](https://cna.md/public/files/lege_integr_mapa_2020/Legea_82_integritatii.pdf)

<sup>15</sup> Metodyki są dostępne na stronie agencji: <https://cna.md/pageview.php?l=ro&id=129&idc=79&t=/Expertiza-anticoruptie/Cadrul-normativ-relevant/Cadrul-normativ-relevant/>

<sup>16</sup> <https://www.cna.md/reports.php?l=ro?l=ro>

## I. SFORMUŁOWANIA JĘZYKOWE

1. Wprowadzenie nowych terminów, które nie mają definicji w prawodawstwie lub w projekcie
2. Niekonsekwentne stosowanie terminów prawnych
3. Niejednoznaczne sformułowania projektu, umożliwiające ich wieloraką wykładnię prowadzącą do nadużyć

## II. SPÓJNOŚĆ LEGISLACYJNA

4. Błędne przepisy referencyjne
5. Wadliwe przepisy dotyczące delegacji ustawowej
6. Sprzeczne przepisy
7. Luki prawne

## III. PRZEJRZYSTOŚĆ I DOSTĘP DO INFORMACJI

8. Brak lub niewystarczająca informacja o aktach wykonawczych
9. Brak lub niewystarczająca przejrzystość funkcjonowania podmiotu publicznego
10. Brak lub niewystarczający dostęp do informacji publicznej

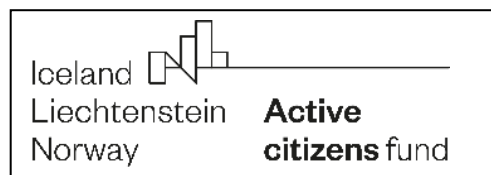
## IV. WYKONYWANIE INDYWIDUALNYCH PRAW I OBOWIĄZKÓW

11. Nadmierne koszty wdrożenia przepisów w stosunku do pożytku publicznego
12. Promowanie interesów sprzecznych z interesem publicznym
13. Naruszenie interesów prawnych lub grupowych, sprzeczne z interesem publicznym
14. Nakładanie nadmiernych obowiązków lub nadmiernych wymogów dla korzystania ze swoich praw
15. Bezpodstawne wyjątki od ogólnych zasad dotyczących praw i obowiązków
16. Bezpodstawne ograniczenie praw człowieka
17. Przepisy dyskryminujące
18. Nakładanie nadmiernych obowiązków, nieodpowiednich dla lub sprzecznych ze statusem osoby fizycznej lub prawnej
19. Stymulowanie nieuczciwej konkurencji
20. Niewykonalne przepisy

## V. WYKONYWANIE UPRAWNIEŃ PODMIOTU PUBLICZNEGO

21. Szerokie uprawnienia regulacyjne
22. Przyznanie uprawnień nadmiernych, nieodpowiednich lub sprzecznych ze statusem podmiotu publicznego
23. Przyznanie równoległych uprawnień różnym organom

Projekt realizowany z dotacji programu  
Aktywni Obywatele - Fundusz Krajowy,  
finansowanego z Funduszy EOG.



24. Niedookreślenie podmiotu publicznego, do którego odnosi się przepis
25. Niejasne określenie uprawnień i obowiązków podmiotu publicznego, umożliwiające różną interpretację prowadzącą do nadużyć
26. Ustanowienie praw dla podmiotu publicznego (uznanie urzędnicze) zamiast obowiązków (w zakresie określonych rozstrzygnięć)
27. Nieuzasadniona kumulacja uprawnień, które powinny być wykonywane oddzielnie (np. w zakresie wykonywania zadań, nadzoru i nakładania sankcji)
28. Niewyczerpujące/niejednoznaczne/subiektywne podstawy dla odmowy działania lub bezczynności podmiotu publicznego
29. Brak lub niejednoznaczność procedur administracyjnych
30. Brak określonych terminów załatwiania spraw / nieuzasadnione terminy / możliwości nieuzasadnionego wydłużania terminów

#### VI. MECHANIZMY NADZORCZE

31. Brak lub niewydolność mechanizmów kontroli i nadzoru (hierarchicznych, wewnętrznych, publicznych)
32. Brak lub niewydolność mechanizmów odwoławczych

#### VII. ODPOWIEDZIALNOŚĆ I SANKCJE

33. Niejasność lub powielanie rodzajów odpowiedzialności prawnej za to samo naruszenie w różnych aktach prawnych
34. Niejednoznaczne zasady odpowiedzialności
35. Brak wyraźnie określonej odpowiedzialności za naruszenia
36. Brak jasno określonych sankcji
37. Brak proporcjonalności między naruszeniem a sankcją

#### **Pozostałe kraje Partnerstwa Wschodniego**

Antykorupcyjna analiza aktów prawnych jest prowadzona w różnej formie także przez inne kraje Partnerstwa Wschodniego.<sup>17</sup>

#### Armenia

Analizy przeprowadza Agencja Ekspertyz Prawnych Ministerstwa Sprawiedliwości. Są one wkładem do oceny skutków regulacji przygotowywanych przez wnioskodawców poszczególnych aktów prawnych. Ocenie poddawane są wszystkie projekty aktów normatywnych, przewidzianych w rządowym planie legislacyjnym. Wyniki analizy nie są wiążące, ale włączane w proces uzgodnień międzyresortowych.

---

<sup>17</sup> Quentin Reed, Technical Paper: Corruption Proofing in Eastern Partnership countries: overview and lessons for good practice, CoE/EU Partnership for Good Governance, sierpień 2017, <https://rm.coe.int/eccd-pgg-reg-tp9-2017-corruption-proofing-in-eap-countries-2788-7895-0/1680a1a52b>

Do czynników korupcjogennych zaliczane są m.in.:

- niejasne określenie praw i obowiązków,
- nadmierne obciążenie obywateli w zakresie korzystania z ich praw,
- nadmierne uprawnienia dyskrecyjne,
- niejasne słownictwo,
- luki regulacyjne,
- brak lub niejasne procedury administracyjne,
- brak procedur przetargowych,
- brak sankcji,
- brak nadzoru,
- niejasne cele aktu prawnego,
- nadmierne uprawnienia regulacyjne przyznane organowi,
- delegowanie uprawnień prawodawczych.

### Azerbejdżan

Analizy są przeprowadzane samodzielnie przez wnioskodawców poszczególnych aktów prawnych, a następnie przesyłane wraz z projektem w ramach uzgodnień międzyresortowych m.in. do Ministerstwa Sprawiedliwości. MS może przedstawić swoje uwagi, które podlegają dalszemu procedowaniu w procesie uzgodnień.

Do czynników korupcjogennych zalicza się:

- czynniki związane z wykonywaniem uprawnień (np. szeroki zakres uznaniowości; zawyżone wymagania dotyczące korzystania z uprawnień; luki prawne ułatwiające nadużycia; przyjmowanie aktów prawnych wykraczających poza kompetencje agencji rządowej; przenoszenie materii ustawowej na poziom rozporządzeń),
- czynniki związane z lukami prawnymi (np. luki w przepisach, brak procedur administracyjnych, brak procedur przetargowych/aukcyjnych, brak zakazów/ograniczeń dla urzędników w poszczególnych obszarach, brak odpowiedzialności urzędników za naruszenia prawa, brak adekwatnego nadzoru, niewystarczające wymogi przejrzystości),
- schematy korupcji systemowej (błędne cele/priorytety aktu, kolidujące przepisy, przepisy aktów wykonawczych zawierające czynniki korupcjogenne obecne w przepisach nadrzędnych),
- „typowe przejawy podatności na korupcję” (np. brak terminów ustawowych, niezrównoważone faworyzowanie pewnej grupy interesów).

### Białoruś

Analizy przeprowadza Naukowo-praktyczne Centrum Problemów Wzmacniania Prawa i Porządku Prokuratury Generalnej.<sup>18</sup> Obejmują one większość projektów aktów prawnych. Wyniki oceny podlegają obowiązkowemu uwzględnieniu w projekcie, ale wnioskodawca może się od nich odwołać do Prokuratury Generalnej.

Do czynników korupcjogennych zalicza się:

<sup>18</sup> <https://www.prokuratura.gov.by/en/about/nauchno-prakticheskiy-tsentr/q>

- niesystematyczny charakter i niespójność regulacji (np. nieadekwatność/niekompletność; sprzeczne przepisy; nadmierne dowolność w określaniu przepisów w aktach wykonawczych; nieuzasadnione normy ogólne i referencyjne),
- „niepewność co do treści podmiotowo-przedmiotowej i podmiotowej stosunków prawnych, warunków i podstaw ich powstania, zmiany i rozwiązania” (np. brak procedur konkurencyjnych; nadmierne wymagania do korzystania z praw; brak lub nieodpowiedni opis podstaw i warunków dotyczących nawiązania/modyfikacji/rozwiązania stosunków prawnych),
- „niepewność lub brak zrównoważenia interesów podmiotów stosunków prawnych, ich praw i obowiązków oraz sposobu ich realizacji i egzekwowania” (np. preferencyjne postanowienia sprzeczne z określonymi celami regulacji; nadmierna złożoność lub niemożność wyegzekwowania praw/obowiązków; niejasne podstawy i warunki podejmowania decyzji/działań; nadmierne uprawnienia dyskrecyjne),
- brak mechanizmów wdrażania przepisów lub monitorowania ich realizacji (np. brak warunków niezbędnych do wdrożenia, brak mechanizmów egzekwowania norm i ochrony naruszanych praw i interesów, brak procedur w zakresie wykonywania uprawnień nadzorczych),
- brak prawidłowo ustalonych zasad rozliczalności (odpowiedzialność, sankcje) za przestrzeganie przepisów prawa (np. brak odpowiedzialności za naruszenie przepisów prawa, sprzeczny/niejasny/niejednoznaczny opis przestępstwa, brak proporcjonalności pomiędzy wagą przestępstwa a ponoszoną odpowiedzialnością, niejasne przepisy dotyczące zwolnienia/zmniejszenia odpowiedzialności, brak mechanizmów egzekucyjnych).

## Gruzja

Analiza projektów aktów prawnych pod względem antykorupcyjnym powinna być przeprowadzana przez poszczególnych wnioskodawców, jednak Gruzja nie wypracowała krajowej metodyki w tym zakresie.

## **Rosja**

Ekspertyza prowadzona jest na podstawie przepisów ustawy o antykorupcyjnej ekspertyzie normatywnych aktów prawnych i projektów normatywnych aktów prawnych z 2009 r.<sup>19</sup>

Federalne Ministerstwo Sprawiedliwości analizuje projekty aktów prawnych przygotowane przez federalne organy władzy wykonawczej oraz organy podmiotów Federacji Rosyjskiej. Pozostałe podmioty władzy wykonawczej (np. lokalne) przeprowadzają ekspertyzę samodzielnie. Równoległe ekspertyzę projektu może przeprowadzić federalna prokuratura generalna. Obowiązuje metodyka zatwierdzona przez rząd federalny, opracowana przez Instytut Naukowy Informacji Prawnej przy Ministerstwie Sprawiedliwości.<sup>20</sup>

W przypadku ujawnienia czynników korupcyjnych podlegają one obowiązkowemu rozpatrzeniu przez wnioskodawcę. Wynikłe spory rozstrzyga rząd federalny.

<sup>19</sup> Российская Федерация, Федеральный Закон об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, з 3 липса 2009 р. ze zmianami, <http://kremlin.ru/acts/bank/29641>

<sup>20</sup> Методические рекомендации по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, Научный Центр Правовой Информации При Министерстве Юстиции Российской Федерации, Moskwa, 2017, <https://minjust.gov.ru/uploaded/files/metodicheskierekomendacii10.pdf>

Ustawa wprowadza podstawy prawne także dla niezależnej ekspertyzy antykorupcyjnej projektów aktów prawnych. Może ona być prowadzona przez osoby fizyczne i organizacje społeczne akredytowane przez federalne ministerstwo sprawiedliwości. Z możliwości uzyskania akredytacji wyłączone są pewne grupy osób i podmiotów, w tym organizacje rosyjskie mające status „zagranicznego agenta”, organizacje międzynarodowe i zagraniczne. Metodyka analizy nie jest określona ustawowo.

Wyniki niezależnej ekspertyzy podlegają obowiązkowemu rozpatrzeniu i udzieleniu odpowiedzi przez wnioskodawcę projektu.

Metodyka rządowa uwzględnia następujące grupy czynników korupcjogennych:<sup>21</sup>

- związane z uznaniowością przepisów: szerokimi uprawnieniami dyskrejonalnymi; określeniem kompetencji z użyciem formuły „uprawniony”; nadmiernymi wymaganiami wobec osoby uprawnionej do korzystania z przysługującego jej prawa; pogwałceniem praw wnioskodawcy; selektywną zmianą zakresu przepisów; nadmierną swobodą w zakresie tworzenia przepisów wykonawczych; korupcją prawną i językową; przyjęciem aktu wykonawczego bez właściwej delegacji ustawowej; uzupełnianiem luk prawnych przy pomocy aktów wykonawczych,
- związane z występowaniem luk prawnych: lukami w przepisach; brakiem procedur administracyjnych; brakiem procedur konkurencyjnych (aukcyjnych); brakiem zakazów i ograniczeń dla pracowników państwowych (lokalnych) w określonej dziedzinie działalności; brakiem odpowiedzialności pracownika państwowego (lokalnego) za wykroczenia; brakiem kontroli, w tym kontrola publicznej, nad organami państwowymi (lokalnymi) i ich pracownikami; brakiem przejrzystości,
- o charakterze systemowym: fałszywe cele i priorytety projektu; konflikty prawne między aktami; naruszenie równowagi interesów; „narzucona” korupcja,
- przejawy korupcji w procesie legislacyjnym.

Rosyjscy badacze wskazują na problemy aktualnego modelu, postulujący m.in. oddzielenie ekspertyzy antykorupcyjnej od prawnej, wzmocnienie roli ekspertyzy społecznej i włączenie do niej środowisk naukowych.<sup>22</sup>

## Podsumowanie

Przegląd sposobów prowadzenia antykorupcyjnej analizy projektów aktów prawnych przez wybrane kraje wskazuje na stosowanie różnych rozwiązań.

### 1. Rządowy proces legislacyjny

Przeprowadzenie oceny jest zazwyczaj jednym z elementów rządowego procesu legislacyjnego. Jej wyniki mogą być oddzielnym dokumentem lub są włączane do oceny skutków regulacji.

---

<sup>21</sup> Anti-Corruption Expertise of Regulatory Legal Acts and Their Projects in The Russian Federation, Elena Fomenko i in., Laplage em Revista (International), vol.7, n. 3D, Sept. - Dec. 2021, p.73-83, [https://www.researchgate.net/publication/355135030\\_Anti-corruption\\_expertise\\_of\\_regulatory\\_legal\\_acts\\_and\\_their\\_projects\\_in\\_the\\_Russian\\_Federation](https://www.researchgate.net/publication/355135030_Anti-corruption_expertise_of_regulatory_legal_acts_and_their_projects_in_the_Russian_Federation)

<sup>22</sup> Ibid.

Analizę przeprowadza wyspecjalizowany podmiot rządowy (najczęściej ministerstwo sprawiedliwości), urząd niezależny (NAZK na Ukrainie) lub autonomiczny (CNA w Mołdawii), bądź sami wnioskodawcy.

W przypadku przeprowadzania analizy przez podmiot rządowy lub wnioskodawców należy się liczyć ze zwiększonym ryzykiem konfliktu interesów i nacisków politycznych, skutkującym powierzchownością ekspertyzy i pomijaniem czynników korupcyjnych.

Analiza dokonywana przez podmiot niezależny lub autonomiczna ogranicza te ryzyka.

## 2. Parlamentarny proces legislacyjny

Tylko niektóre kraje (Ukraina, Mołdawia) przeprowadzają analizę aktów prawnych zgłaszanych jako inicjatywy poselskie. Jedynie w Mołdawii analiza obejmuje także kolejne etapy procesu legislacyjnego, tj. ocenę projektów rządowych i poselskich przez CNA po wprowadzeniu poprawek.

## 3. Ekspertyza społeczna

Jedynie na Ukrainie udział organizacji społecznych w ekspertyzie ma podstawy prawne i został usankcjonowany w praktyce działania parlamentu. Instytut przeprowadzający te analizy (IZI) współpracuje roboczo z komisją parlamentu właściwą w sprawach polityki antykorupcyjnej. Ponieważ jego działania są finansowane ze źródeł zagranicznych, pozwala to na unikanie konfliktu interesów i dokonywanie niezależnych ocen.

## 4. Metodyki

Metodyki wypracowane w poszczególnych krajach mają wiele punktów wspólnych, różnią się jednak swoją szczegółowością i zakresem. Wszystkie metodyki opisują czynniki korupcyjne związane z samą treścią aktu prawnego. Szersze czynniki korupcyjne, związane przykładowo z ukrytym celem aktu prawnego czy przebiegiem procesu legislacyjnego są (szerzej) uwzględniane i rzetelniej analizowane w metodykach stosowanych przez organizacje społeczne bądź autonomiczne instytucje państwowe.

## 5. Analiza krzyżowa

Warto zwrócić uwagę, że na Ukrainie ten sam projekt aktu prawnego może być oceniane przez dwa, trzy, a nawet cztery podmioty: Ministerstwo Sprawiedliwości, NAZK, komisję parlamentu i organizację pozarządową. Niejednokrotnie wyniki takich analiz się różnią. Najbardziej krytycznie do projektów podchodzą eksperci autonomiczni (NAZK) i niezależni (organizacja społeczna).

Taka krzyżowa analiza (i sama jej świadomość) jest czynnikiem ograniczającym ryzyko zarówno pomyłki, jak i celowego zaniechania.

Opracowanie: Maciej Wnuk

30.11.2021