

FUNDACJA AKADEMIA ANTYKORUPCYJNA

Projekt „Centrum Myśli Antykorupcyjnej”

Opracowanie na temat propozycji działań

Programu Przeciwdziałania Korupcji

na lata 2025-2030

[Wpisz tutaj]



Sfinansowano ze środków Narodowego Instytutu Wolności –
Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego
w ramach Rządowego Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich
na lata 2018–2030 PROO



Diagnoza

Polityka publiczna to określanie przez władzę dalekosiężnych celów i racjonalny dobór środków pozwalających na ich realizację. W tym sensie, względnie spójną politykę antykorupcyjną Polska zaczęła realizować od momentu rozpoczęcia procesu akcesyjnego do Unii Europejskiej w 1998 roku. Wcześniej korupcji nie uznawano za istotne zagrożenie¹. Demokratyczne rządy w latach 90-tych koncentrowały się przede wszystkim na reformach gospodarczych i włączeniu Polski w zachodnie struktury, nie zwracając przy tym uwagi, że korupcja może być czynnikiem zagrażającym rozwojowi gospodarczemu i integracji europejskiej. Dopiero Komisja Europejska, rozpoczynając wraz z procesem akcesji, systematyczną ocenę przygotowania Polski do wejścia do wspólnoty, zaczęła alarmować rząd, że korupcja w Polsce może stanowić istotną barierę wejścia do Unii. W każdym z raportów Komisji, które powstały w latach 1998-2004 oraz w raportach przedakcesyjnych przygotowywanych przez niezależne ośrodki (jak np. Open Society Institute)² można było przeczytać, że korupcja w Polsce ma charakter systemowy, koncentruje się w niemal wszystkich obszarach życia publicznego, od polityki zacząwszy, przez administrację publiczną, edukację i ochronę zdrowia, na policji drogowej skończywszy. W rankingach percepcji korupcji Transparency International i Banku Światowego powstających od połowy lat 90-tych, Polska w tamtym czasie była jednym z najgorzej ocenianych państw aspirujących do Unii. Gorzej w tym względzie oceniano jedynie Rumunię i Bułgarię. Polska, przez korupcję, o mało co nie wypadła z pierwszej grupy państw z byłego bloku wschodniego, które miały dołączyć do Unii. Ostatecznie tak się nie stało ponieważ kolejne rządy wykonały większość zaleceń Komisji Europejskiej, dotyczących przeciwdziałania korupcji. Tylko w latach 2001-2004 uchwalono dwadzieścia pięć nowych ustaw i głębokich nowelizacji istniejących przepisów, ukierunkowanych na wzmocnienie odporności państwa na korupcję (to kilka razy więcej interwencji legislacyjnych niż w całej dekadzie lat 90-tych)³. W owym czasie Polska m.in. ratyfikowała wszystkie konwencje antykorupcyjne Rady Europy, OECD, a w 2003, tym samym przystąpiła do nowej konwencji ONZ przeciwko korupcji. Wśród najistotniejszych zmian z tego czasu znalazły się na przykład przepisy o finansowaniu partii politycznych niemal

¹ Makowski, G.. 2008. Korupcja jako problem społeczny. Warsaw: TRIO

² Program Monitoringu Akcesji do Unii Europejskiej (PMAUE). 2002. Program Monitoringu Akcesji do Unii Europejskiej (UE) Korupcja i polityka antykorupcyjna. Warsaw: Fundacja im. Stefana Batorego

³ Makowski, G.. 2008. Korupcja jako problem...

[Wpisz tutaj]

wyłącznie ze środków budżetu państwa (co stało się w 2001 roku), co istotnie zmniejszyło ryzyko korupcji politycznej, ale go zupełnie nie wyeliminowało. W 2001 roku uchwalono ustawę o dostępie do informacji publicznej dającą obywatelom, organizacjom strażniczym i mediom istotne narzędzie do społecznej kontroli władzy. W 2003 uchwalono tzw. nowelę antykorupcyjną kodeksu karnego. Istotnie zwiększono sankcje za przestępstwa korupcyjne. Wprowadzono też wiele nowych typów przestępstw korupcyjnych, m.in. tzw. korupcję managerską, korupcję w sporcie zawodowym, przywrócono przepisy penalizujące korupcję wyborczą. W 2002 roku uchwalono ustawę o odpowiedzialności o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary

W 2002 powstała pierwsza w historii współczesnej Polski strategia antykorupcyjna. Nie był to dokument idealny, podobnie jak nie bez wad były uchwalane w owym czasie przepisy. Niemniej okres 1998-2004 zdecydowanie można uznać za czas, gdy w Polsce planowano i realizowano politykę antykorupcyjną. Kolejne zmiany, które pojawiały się w latach 2004-2015 zwykle były podyktowane bieżącą polityką lub działaniem ad hoc, bez szerszego planu. Przykładem tego było utworzenie w 2006 r. Centralnego Biura Antykorupcyjnego, powołanego do życia na fali oburzenia opinii publicznej aferą Rywina. Nie doczekano się jednak uregulowania statusu sygnalistów (ostatecznie zmianę w tym obszarze spowodowała dopiero dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii⁴.

Realizację drugiej strategii antykorupcyjnej zakończono w 2009 roku, przy czym nie osiągnięto wszystkich jej rezultatów⁵. Kolejną strategię antykorupcyjną na lata 2014-2019⁶ przyjęto dopiero w 2014 roku a przed upływem jej końca opracowano nowy Rządowy Program Przeciwdziałania korupcji na lata 2018-2020. Program ten Najwyższa Izba Kontroli oceniła jednak bardzo krytycznie wskazując, że nie dotyczyły one najistotniejszych problemów, a planowane w nich działania w większości nie zostały wykonane⁷. Był to ostatni jak dotychczas Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji zwany potocznie Strategią Antykorupcyjną. Dlatego tym ważniejsze jest, żeby taką strategię na najbliższe lata przyjąć.

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A32019L1937>

⁵ Ja gałkowski

⁶ <https://www.antykorupcja.gov.pl/ak/strategie-antykorupcyjne/2014-2019-rzadowy-program-prze>

⁷ <https://www.nik.gov.pl/plik/id,11324,vp,13673.pdf>, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,27014,vp,29814.pdf>
[Wpisz tutaj]

Potrzeba rządowej strategii antykorupcyjnej, skonsultowanej z organizacjami społecznymi i środowiskami eksperckimi

Zacznijmy od tego, że strategia antykorupcyjna na lata 2025-2030 powinna przede wszystkim zmierzać do realizacji zobowiązań Polski, wynikających z bycia stroną konwencji lub członkostwa w organizacjach międzynarodowych. Głównym aktem prawa międzynarodowego w tym kontekście jest konwencja ONZ przeciwko korupcji. nawiązując wprost do art. 5 ust. 1 tej konwencji, który stanowi, że „Każde z Państw Stron, działając zgodnie z podstawowymi zasadami swojego prawa wewnętrznego, rozwinię i wprowadzi w życie lub utrzyma już istniejącą efektywną skoordynowaną politykę anty-korupcyjną, która wspiera udział społeczeństwa oraz odzwierciedla podstawowe zasady rządów prawa, właściwego zarządzania sprawami publicznymi i mieniem publicznym, integralności, przejrzystości i odpowiedzialności.”. Polska, jak wspomniano, nie ma takiej polityki od 2020 roku. Przede wszystkim, ze względu na bardzo krótki horyzont czasowy oraz brak kompleksowej propozycji rozwiązań w zakresie zwalczania i prewencji korupcji trudno uznać aktualną sytuację za wyraz spójnej polityki państwa w tym obszarze. Warto przy tym podkreślić, że art. 13 ust. 1 konwencji nakłada także obowiązek na państwa-strony włączania społeczeństwa w działania antykorupcyjne: „Każde z Państw Stron podejmie odpowiednie środki, działając w ramach swoich możliwości i zgodnie z podstawowymi zasadami swojego prawa wewnętrznego, dla popierania aktywnego uczestnictwa indywidualnych osób i grup spoza sektora publicznego, w tym społeczeństwa, organizacji pozarządowych i organizacji środowiskowych, w zapobieganiu i zwalczaniu korupcji oraz wzrostu społecznej świadomości dotyczącej istnienia, przyczyn i powagi zagrożeń ze strony korupcji.”. A więc, na moment powstania tego tekstu Polska nie realizowała art. 5 konwencji. Dodatkowo, ostatni program rządowy z 2018 roku nie był konsultowany społecznie.

W okresie akcesji do Unii Europejskiej Polska przyjęła wiele zmian prawnych ukierunkowanych na przeciwdziałanie korupcji. Większość z nich dotyczyła przeciwdziałania przestępczości korupcyjnej, tak jak „nowela antykorupcyjna” kodeksu karnego z 2003 roku. Z tej perspektywy Polska była i jest oceniana dobrze przez organizacje międzynarodowe i ekspertów. Choć można wskazać w tej infrastrukturze pewne luki. Największą luką jest wadliwa ustawa o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny

[Wpisz tutaj]

zabronione pod groźbą kary⁸. Istniejące przepisy tworzą tzw. „kaskadowy” model odpowiedzialności karnej osób prawnych. Osobę prawną można skazać, jeśli wcześniej ukarany zostanie prawomocnie jej reprezentant, czyli osoba fizyczna. To dysfunkcyjna formuła istniejąca bodajże tylko w Polsce. Jej efektem jest przewlekłość postępowań i nieskuteczność tej regulacji. Dlatego prokuratura i organy ścigania rzadko decydują się na zastosowanie tych przepisów (od momentu wejścia w życie tej ustawy, w skali roku procedowane są dosłownie pojedyncze sprawy)⁹ poszukując innych możliwości kwalifikacji czynów zabronionych. Warto przy tym podkreślić, że istniejące przepisy nie spełniają wymogów art. 26 konwencji ONZ przeciwko korupcji. Powinno się zatem przyjąć nową ustawę o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych, która znosiłaby kaskadowy tryb karania osób prawnych za czyny zagrożone karą. Trzeba przy tym odnotować, że działania w tym kierunku podjęto w latach 2018-2019. Jednak proponowane wówczas rozwiązania były z kolei zbyt radykalne. Ostatecznie projekt nowej ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych nie wyszedł poza etap prac rządowych. Oprócz luk w infrastrukturze przeciwdziałania przestępczości korupcyjnej należy wspomnieć jeszcze o kilku innych kwestiach. Polska, wbrew wymogom konwencji ONZ przeciwko korupcji oraz innym standardom międzynarodowym¹⁰, nie penalizuje w wystarczający sposób korupcji w sektorze prywatnym. Art. 296a kodeksu karnego opisuje tzw. „korupcję managerską. Stosowanie tego przepisu powinno być rozszerzone o inne czyny i formy korupcji, np. płatną protekcję itp..W Kodeksie karnym należałoby także zmienić przepisy dotyczące wręczenia lub obietnicy wręczenia korzyści majątkowej (dotyczy to w szczególności przepisów art. 228, 229, 230, 230a, 269a kodeksu karnego oraz art. 1 ust. 3a ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym) tak, aby zgodnie z wymogami konwencji ONZ przeciwko korupcji obietnica wręczenia lub przyjęcia korzyści była karana w ten sam sposób co faktyczne jej wręczenie lub przyjęcie. Aktualnie, art. 13 kodeksu karnego pozwala na zakwalifikowanie obietnicy wręczenia lub przyjęcia korzyści majątkowej jako czynności zmierzającej dopiero do popełnienia przestępstwa, w więc czynu mniejszej wagi i obciążenie winnego niższym wymiarem kary¹¹. Choć Polska ma względnie

⁸ Dz.U.2023.659 t.j.

⁹ Nowak C., Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej w świetle polskiego prawa karnego, PAN, Warszawa 2023

¹⁰ Council Framework Decision 2003/568/JHA of 22 July 2003 on combating corruption in the private sector

¹¹ Nowak, C. 2023, Liability for Corruption in Poland in Light of the Commission Proposal for a New [Wpisz tutaj]

odporny na korupcję system finansowania polityki, opierający się na niemal wyłącznie na środkach pochodzących z budżetu państwa, to nie jest on pozbawiony istotnych luk. Co znakomicie pokazała m.in. „afera Funduszu Sprawiedliwości”. Problemem jest tu finansowanie kampanii wyborczych i referendalnych związane z całkowitym brakiem regulacji tzw. prekampanii. Powszechną praktyką jest, że partie prowadzą kampanie jeszcze przed ich oficjalnym rozpoczęciem, wynikającym z przepisów prawa wyborczego. Wskazane jest zatem zdefiniowanie prekampanii wyborczych w prawie i stworzenia przepisów wymuszających sprawozdawanie wydatków ponoszonych na nie przez ugrupowania polityczne. Wymaga to wprowadzenia zmian w przepisach Kodeksu wyborczego oraz w przepisach ustawy o partiach politycznych. Wskazane jest także wprowadzenie zmian w przepisach ustawy o partiach politycznych, które zmuszą partie do składania szczegółowych i kompleksowych sprawozdań o bieżących wydatkach na działalność. Jest to jeden z wymogów, które już dawno temu sformułowała wobec Polski grupa państw GRECO. Dodatkowo należy prowadzić osobistą odpowiedzialność skarbników partii oraz osób pełniących funkcje kierownicze w partiach za nadużycia finansowe.. Kolejnym obszarem wymagającym zmian jest dostęp do informacji publicznej. W tym przypadku chodzi przede wszystkim o dokładną analizę funkcjonowania ustawy o dostępie do informacji publicznej i jej głęboką nowelizację. Powinna ona obejmować przede wszystkim usunięcie definicji informacji publicznej, która jest zawężająca w stosunku do definicji sformułowanej w art. 61 konstytucji. Ponadto należy zmniejszyć liczbę wyjątków od stosowania ustawy do informacji publicznej związanych np. z ochroną tajemnicy przedsiębiorstwa, czy tajemnicy dyplomatycznej. Konieczne jest również przyjęcia nowych przepisów dotyczących składania, publikowania i kontroli oświadczeń majątkowych. Nowy system powinien opierać się na elektronicznym składaniu oświadczeń majątkowych, wzory oświadczeń powinny zostać ujednolicone, a ich gromadzenie i upublicznianie powinno zostać scentralizowane.

Kolejnym obszarem szeroko pojętej prewencji korupcji wymagającym zmian jest zarządzanie konfliktem interesów. Dotychczas Polska nie zrealizowała zaleceń grupy państw GRECO dotyczących tego zagadnienia. Chodzi przede wszystkim o stworzenie bardziej restrykcyjnych przepisów regulujących przechodzenie osób z sektora publicznego do prywatnego i vice versa,. Należy wprowadzić do systemu prawnego definicję konfliktu interesów. Zgodnie z zaleceniami

Directive on Corruption, Eucrim, nr 2023/3, s. 282-285
[Wpisz tutaj]

GRECO należy również stworzyć spójne kodeksy etyki dla urzędników państwowych oraz parlamentarzystów.

Istotnym obszarem ryzyka korupcji jest wadliwa regulacja lobbingu. Już z pierwszych analiz dotyczących tej kwestii jasno wynika, że obowiązująca ustawa z 2005 roku o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa nie spełnia swojej funkcji. Konieczne jest przyjęcie nowej ustawy, która zdefiniuje jednoznacznie i kompleksowo czym jest lobbing zawodowy i stworzy obowiązki szczegółowe sprawozdawcze dla podmiotów i osób prowadzących tego rodzaju działalność oraz dla instytucji publicznych będących jej adresatami. Kolejnym obszarem na który należy zwrócić uwagę jest funkcjonowanie spółek skarbu państwa. Ten sektor na styku gospodarki i państwa jest podatny na wpływy polityczne, a przez to również na korupcję i inne nadużycia. W spółkach, w których państwo zachowuje kontrolę powinny zostać wprowadzone standardy zarządzania tego rodzaju podmiotami, wypracowane przez OECD i Bank Światowy. Jednym z takich standardów jest wprowadzenie definitywnego zakazu finansowania przez tego rodzaju podmioty wszelkiej działalności politycznej oraz przekazywania przez ich pracowników wsparcia finansowego partiom politycznym. Inną kwestią jest wprowadzenie do przepisów regulujących przebieg procesu legislacyjnego po stronie rządu oraz po stronie parlamentu, spraw dotyczących sporządzania oceny skutków regulacji, obowiązku przedstawiania analizy ryzyka korupcji, związanych z proponowanymi zmianami w prawie. Zmiany w przepisach wymaga również ustawa o ochronie sygnalistów, która powinna obejmować rozszerzenie zakresu przedmiotowego naruszenia prawa będące przestępstwami i naruszenia prawa pracy. Ponadto niezbędne jest objęcie ochroną zgłoszeń dotyczących nieprawidłowości związanych z zamówieniami i umowami dotyczącymi obronności. Koniecznej jest stworzenie możliwości ochrony sygnalistów dokonujących zgłoszeń związanych z wykorzystaniem informacji niejawnych.

Podsumowanie rekomendacji

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że Polska nie wypełnia art. 5 ust. 1 konwencji ONZ przeciwko korupcji. Rząd powinien jak najszybciej uchwalić wieloletnią (co najmniej pięcioletnią) strategię przeciwdziałania korupcji, do czego zobowiązuje wspomniany przepis, która uwzględni między innymi następujące kwestie:

[Wpisz tutaj]

1. *Uchwalenie kompleksowej Ustawy Antykorupcyjnej w Polsce.*
2. *Przyjęcie wspólnego Kodeksu Etycznego całej administracji publicznej na wzór kodeksu etycznego Służby Cywilnej.*
3. *Opracowanie wspólnej Polityki Antykorupcyjnej całej administracji publicznej.*
4. *Wdrożenie jednolitej Polityki Prezentowej całej administracji publicznej.*
5. *Nowelizacja ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, zmieniająca system ścigania przestępstw korupcyjnych z systemu kaskadowego na równoległy.*
6. *Transformacja Centralnego Biura Antykorupcyjnego lub powstanie podmiotu rządowego odpowiedzialnego za przeciwdziałanie korupcji, informację i edukację antykorupcyjną.*
7. *Ułatwienie dostępu do informacji publicznej, zwiększenie transparentności życia publicznego.*
8. *Nowelizacja ustawy lobbingowej pod kątem zwiększenia transparentności, ujawniania i dokumentowania działalności lobbingowej, opracowywania rocznych raportów dotyczących lobbingu w Polsce.*
9. *Wprowadzenie wymogu analizy i oceny ryzyka korupcji w projektach ustaw i rozporządzeń w ramach systemu Oceny Skutków Regulacji.*
10. *Rozszerzenie penalizacji art. 296a kk - korupcja managerska o inne formy korupcji analogiczne do korupcji w sektorze publicznym np. płatna protekcja.*
11. *Stworzenie jednolitego systemu składania i analizy oświadczeń majątkowych w Polsce*
12. *Rozszerzenie penalizacji art. 231 kk o osoby pełniące funkcje publiczne.*
13. *Uwzględnienie w sprawozdaniach Urzędu Zamówień Publicznych ujawnianych przez ten Urząd nieprawidłowości mogących mieć podłoże korupcyjne oraz mechanizmów prowadzących do ich powstania.*
14. *Wdrożenie centralnego systemu informatycznego umożliwiającego publiczny dostęp do informacji o wszystkich prowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych*

[Wpisz tutaj]

wraz z modulem analitycznym pozwalającym na identyfikację zamówień obarczonych dużym ryzykiem korupcji.

15. Wypracowanie mechanizmów umożliwiających identyfikowanie nieprawidłowości, korupcji w zamówieniach wyłączonych ze stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych.
 16. Opracowywanie corocznych Raportów o Stanie Korupcji w Polsce z uwzględnieniem analizy ryzyka oraz przewidywanych zagrożeń korupcją w poszczególnych obszarach.
 17. Ujednolicenie statystyk organów ścigania, Policji, Prokuratury, Sądów tak aby można było monitorować każdą sprawę korupcyjną od jej wszczęcia aż do jej zakończenia na etapie postępowania sądowego.
 18. Umożliwienie elektronicznego, publicznego dostępu do akt prawomocnie zakończonych spraw korupcyjnych.
 19. Utworzenie na poziomie centralnym Banku Dobrych Praktyk Antykorupcyjnych.
 20. Opracowanie i wdrożenie systemu przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym na poziomie krajowym w szczególności w postaci jednolitych rozwiązań antykorupcyjnych w administracji publicznej.
 21. Nowelizacja ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, w zakresie tzw. „obrotowych drzwi” ale też w kwestii ujednolicenia zasad prowadzenia rejestru korzyści w całej administracji publicznej.
 22. Ograniczenie immunitetów.
 23. Ustanowienie rozwiązań prawnych w zakresie niekaralnych form korupcji - konfliktu interesów, nepotyzmu, kumoterstwa.
 24. Wzmocnienie rozwiązań prawnych ograniczających możliwość korupcji w sektorze prywatnym.
 25. Przygotowanie i publikacja corocznych badań skuteczności podejmowanych działań antykorupcyjnych w Polsce.
 26. Przygotowywanie antykorupcyjnych kampanii społecznych.
 27. Zmiana art.304 kpk wprowadzająca powszechny obowiązek prawny zgłaszania korupcji.
- [Wpisz tutaj]

28. *Stworzenie standardów zarządzania konfliktem interesów w administracji publicznej oraz w parlamencie.*
29. *Nowelizacja ustawy o ochronie Sygnalistów poszerzająca zakres tematyczny zgłoszeń oraz zapewniająca publiczny dostęp do jednolitych statystyk wszystkich podmiotów obowiązanych do stosowania ustawy.*
30. *Opracowanie skutecznych zasad odpolitycznienia przedsiębiorstw państwowych i Spółek Skarbu Państwa.*

[Wpisz tutaj]