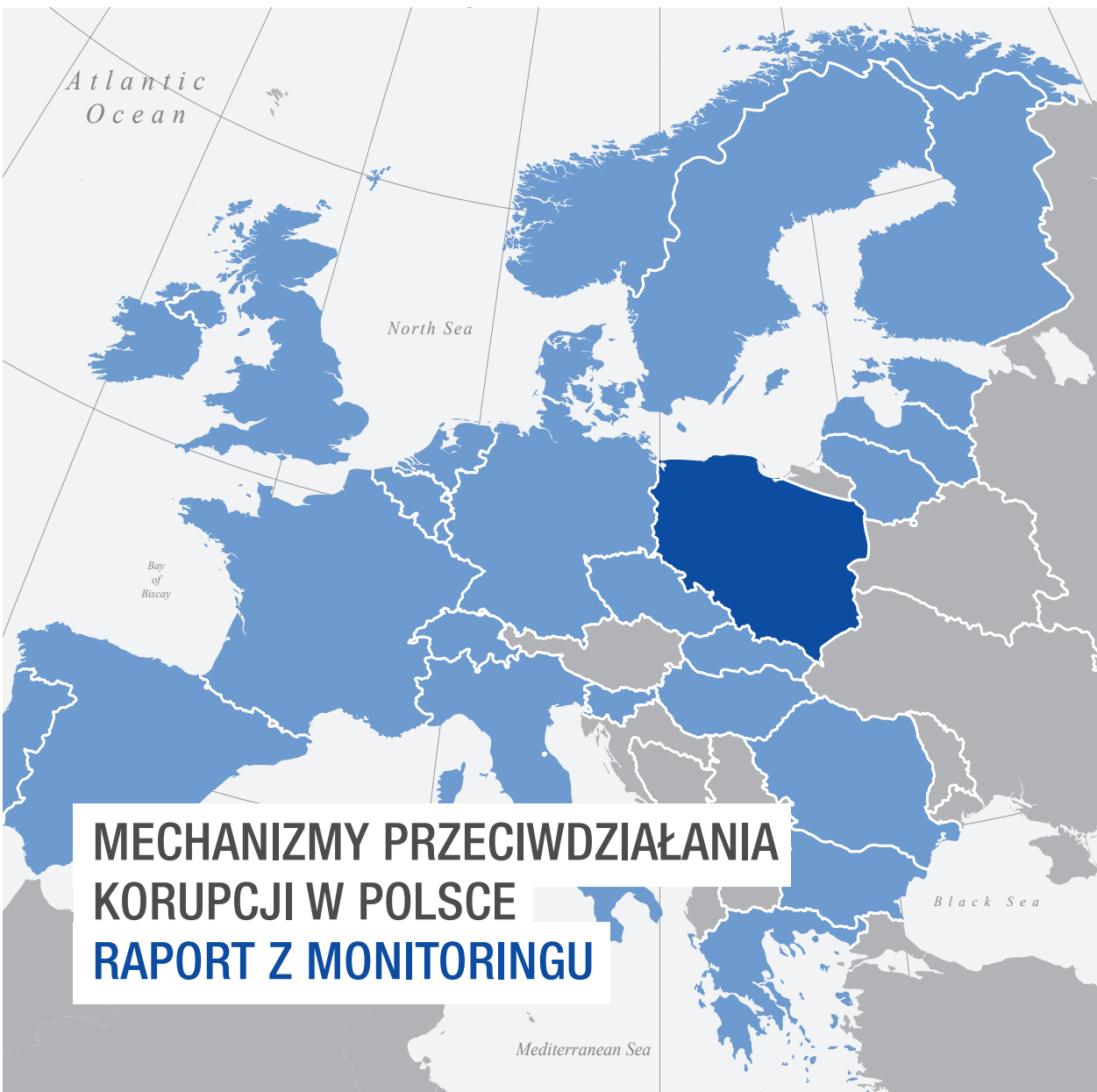




**MECHANIZMY PRZECIWDZIAŁANIA
KORUPCJI W POLSCE
RAPORT Z MONITORINGU**

**MECHANIZMY PRZECIWDZIAŁANIA
KORUPCJI W POLSCE
RAPORT Z MONITORINGU**

Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce. Raport z monitoringu
pod redakcją: Aleksandry Kobylińskiej, Grzegorza Makowskiego, Marka Solona-Lipińskiego

Warszawa 2012

INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH
Program Prawa i Instytucji Demokratycznych



Raport powstał w ramach projektu „European Integrity Systems”, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Przeciwdziałania i Zwalczania Korupcji, Komisja Europejska – Dyrekcja Generalna do spraw Stosunków Wewnętrznych.

Publikacja odzwierciedla jedynie stanowisko autorów; Komisja Europejska nie ponosi odpowiedzialności za umieszczoną w niej zawartość merytoryczną oraz za sposób wykorzystania zawartych w niej informacji.

Partnerem projektu jest Transparency International.

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**



Publikacja współfinansowana przez Fundację im. Friedricha Eberta oraz Międzynarodowy Fundusz Wyszehradzki.

Koordynator projektu: Aleksandra Kobylińska

Recenzja: Suzanne Mulcahy (Transparency International – Secretariat), dr Kaja Gadowska (Uniwersytet Jagielloński)

Opracowanie redakcyjne: www.mesem.pl, Izabela Komorowska-Dzierżanowska

Projekt okładki: Transparency International

Projekt graficzny i skład:  **RZECZOBRAZKOWE.PL**

Druk i oprawa: WEMA Wydawnictwo-Poligrafia Sp. z o.o.

© Copyright by Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012

Publikacja bezpłatna

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

ISBN: 978-83-7689-031-9

Wydawca:

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



MECHANIZMY PRZECIWDZIAŁANIA KORUPCJI W POLSCE RAPORT Z MONITORINGU

pod redakcją: Aleksandry Kobylińskiej, Grzegorza Makowskiego,
Marka Solona-Lipińskiego

REDAKTORZY RAPORTU

ALEKSANDRA KOBYLIŃSKA

koordynatorka projektu, badaczka, współautorka rozdziału *Partie polityczne*, autorka rozdziałów: *Nota metodologiczna*, *Uwarunkowania społeczno-ekonomiczne*, *Działania antykorupcyjne w Polsce*

DR GRZEGORZ MAKOWSKI

główny badacz, autor rozdziałów: *Czy można mówić o istnieniu „systemu rzetelności życia publicznego w Polsce”? Podsumowanie wyników monitoringu*, *Korupcja w Polsce*, *Centralne Biuro Antykorupcyjne*, *Organizacje pozarządowe*

MAREK SOLON-LIPIŃSKI

badacz, autor rozdziałów: *Uwarunkowania polityczno-instytucjonalne*, *Uwarunkowania społeczno-polityczne*, *Uwarunkowania społeczno-kulturowe*, *Władza ustawodawcza*, *Władza wykonawcza*, *Państwowa Komisja Wyborcza*

BADACZE

KATARZYNA BATKO-TOŁUĆ

badaczka, autorka rozdziału *Najwyższa Izba Kontroli*

DR STANISŁAW BURDZIEJ

badacz, autor rozdziału *Sądownictwo*

BARTOSZ CZEPIŁ

badacz, autor rozdziałów: *Media*, *Biznes*

MACIEJ GURTOWSKI

badacz, autor rozdziału *Rzecznik Praw Obywatelskich*

DR ANNA JAROŃ

badaczka, autorka rozdziału *Administracja publiczna*

MARCIN WASZAK

badacz, autor rozdziału *Organy ścigania*, współautor rozdziału *Partie polityczne*

RECENZENCI

SUZANNE MULCAHY

Transparency International – Secretariat

DR KAJA GADOWSKA

Uniwersytet Jagielloński

LISTA ROZMÓWCÓW¹

DR JOLANTA ARCIMOWICZ

Instytut Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego

MAŁGORZATA BEDNAREK

Prokuratura Apelacyjna w Katowicach, prezes Niezależnego Stowarzyszenia Prokuratorów „Ad Vocem”

DR ADAM BODNAR

kierownik Obserwatorium Wolności Mediów Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

ŁUKASZ BOJARSKI

członek Krajowej Rady Sądownictwa, członek zarządu i współzałożyciel Instytutu Prawa i Społeczeństwa INPRIS

PROF. MAREK CHMAJ

kierownik Katedry Prawa Publicznego na Wydziale Prawa Wyższej Szkoły Psychologii Społecznej w Warszawie

1| Na liście znaleźli się tylko ci rozmówcy, którzy nie zastrzegli sobie anonimowości.

GRZEGORZ CYDEJKO	przewodniczący warszawskiego oddziału Stowarzyszenia Dziennikarzy Polskich
IWONA CZERNIEC	ekspert Gabinetu Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego
DAGMIR DŁUGOSZ	dyrektor Departamentu Służby Cywilnej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
KATARZYNA GONERA	sędzia Sądu Najwyższego, członkini Krajowej Rady Sądownictwa
KRZYSZTOF IZDEBSKI	ekspert prawny w Pozarządowym Centrum Dostępu do Informacji Publicznej przy Stowarzyszeniu Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich
ARTUR KOPIJKOWSKI-GOŻUCH	zastępca dyrektora Sekretariatu Ministra Gospodarki
PROF. JACEK JAGIELSKI	Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego
PIOTR KĘDZIORA	dyrektor Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu
DR BARTŁOMIEJ NOWOTARSKI	Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, były członek Ruchu Obywatelskiego Akcja Demokratyczna, Unii Wolności, Partii Demokratycznej i Stronnictwa Demokratycznego
IRENEUSZ PIECUCH	przewodniczący Komitetu do spraw Etyki i CSR Krajowej Izby Gospodarczej
DR CZESŁAWA RUDZKA-LORENTZ	dyrektor Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli
ADAM SAWICKI	Program Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego
ANNA SIENICKA	dyrektor Fundacji TechSoup, członkini Rady Działalności Pożytku Publicznego
DR TOMASZ SŁOMKA	Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego
DR MARIUSZ SOKOŁOWSKI	rzecznik prasowy Komendy Głównej Policji
DR WIESŁAW STAŚKIEWICZ	Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego
KRZYSZTOF WIĘCKIEWICZ	dyrektor Departamentu Pożytku Publicznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej
MIROSLAW WRÓBLEWSKI	dyrektor Zespołu Prawa Konstytucyjnego i Międzynarodowego w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich
DR ANDRZEJ ZYBAŁA	Krajowa Szkoła Administracji Publicznej w Warszawie

ZESPÓŁ DORADCÓW

DR MIECZYSLAW BĄK	prezes Instytutu Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym
PROF. JACEK CZAPUTOWICZ	dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej
AGATA FURGAŁA	zastępca dyrektora Departamentu Analiz i Nadzoru Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji
ALINA HUSSEIN	doradca prezesa Najwyższej Izby Kontroli
RYSZARD KALISZ	poseł na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej
PROF. ANTONI KAMIŃSKI	Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk
GRAŻYNA KOPIŃSKA	dyrektor Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego
DR JACEK KUCHARCZYK	prezes Instytutu Spraw Publicznych
DR PRZEMYSŁAW SZUSTAKIEWICZ	sędzia wojewódzkiego sądu administracyjnego
SŁAWOMIR ŚNIEŻKO	dyrektor Gabinetu Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego

8

Wstęp

10

Nota metodologiczna

14

Czy można mówić o istnieniu „systemu rzetelności życia publicznego” w Polsce? Podsumowanie wyników monitoringu

23

Uwarunkowania

- Korupcja w Polsce
- Uwarunkowania polityczno-instytucjonalne
- Uwarunkowania społeczno-polityczne
- Uwarunkowania społeczno-ekonomiczne
- Uwarunkowania społeczno-kulturowe
- Działania antykorupcyjne w Polsce

51

Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w wybranych obszarach

- Władza ustawodawcza
- Władza wykonawcza
- Sądownictwo
- Administracja publiczna
- Organy ścigania
- Państwowa Komisja Wyborcza
- Rzecznik Praw Obywatelskich
- Najwyższa Izba Kontroli
- Centralne Biuro Antykorupcyjne
- Partie polityczne
- Media
- Organizacje pozarządowe
- Biznes

278

Noty o autorach

Wstęp

Oddajemy w ręce czytelników raport z monitoringu mechanizmów przeciwdziałania korupcji w Polsce. Publikacja jest rezultatem międzynarodowego projektu realizowanego przez Transparency International w dwudziestu pięciu krajach europejskich przy wsparciu Komisji Europejskiej. Celem tego przedsięwzięcia było zgromadzenie danych na temat sposobów przeciwdziałania korupcji w poszczególnych państwach i ocena ich zdolności do poprawy jakości życia publicznego oraz praktycznego wdrażania idei dobrego rządzenia. W szerszej perspektywie czasowej wyniki monitoringu mają się także przysłużyć wzrostowi efektywności działań podejmowanych przez instytucje unijne w kierunku realizacji wspólnej polityki antykorupcyjnej. System gromadzenia i analizy danych niezbędnych do przygotowania niniejszego raportu był autorskim pomysłem Transparency International – Instytut Spraw Publicznych pełnił jedynie funkcję wykonawcy monitoringu i nie brał udziału w tworzeniu jego metodologii.

Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w danym kraju, w myśl koncepcji Transparency International, powinny tworzyć spójny system rzetelności życia publicznego (National Integrity System). Trzeba zaznaczyć, że – przynajmniej w polskich warunkach – jest on bardziej czymś w rodzaju Świętego Graala niż systemem *sensu stricto*, a więc względnie spójnym zbiorem połączonych elementów (instytucji społecznych), które się wzajemnie funkcjonalnie uzupełniają. Naszej ocenie podlegała więc przede wszystkim jakość funkcjonowania trzynastu podstawowych filarów, na których docelowo powinien się opierać ten system, w tym między innymi władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej, organów ścigania czy organizacji pozarządowych, oraz ogólnych uwarunkowań natury ekonomicznej, społecznej, kulturowej i politycznej.

Pragniemy podkreślić, że prezentowany raport jest wynikiem działań monitoringowych. Analizy, które w nim przedstawiamy, nie mają więc charakteru naukowego, ale są opracowaniem zorientowanym bezpośrednio na kształtowanie polityk publicznych. Dane niezbędne do ich sporządzenia nie były gromadzone przypadkowo, lecz według z góry określonej metodologii, tak jak to się robi w projektach badawczych. Naszym celem nie było jednak uzyskanie wiedzy pozwalającej na dogłębną, filozoficzną analizę problemu rzetelności życia publicznego, tylko sformułowanie konkretnych postulatów natury politycznej. O wyjątkowości raportu świadczy to, że jest on pierwszym tego rodzaju całościowym opracowaniem poświęconym mechanizmom przeciwdziałania korupcji w wielu obszarach życia publicznego czy – ogólniej – „polityce dobrego rządzenia” w Polsce.

Z pewnością nie jest to materiał do lektury „od deski do deski”, ale zbiór tekstów do praktycznego wykorzystania. Chcielibyśmy, żeby raport służył nie tylko decydentom i działaczom społecznym zainteresowanym kwestiami rzetelności życia publicznego, lecz także szerszej grupie odbiorców. Liczymy na to, że stanie się przyczynkiem do dyskusji, przedmiotem zainteresowania (a być może i krytyki), podstawą formułowania postulatów politycznych czy dokumentów programowych.

Choć w chwili sporządzenia raportu problemy korupcji i rzetelności życia publicznego nie znajdowały się wśród priorytetów decydentów, to z pewnością kiedyś powrócą na pierwsze miejsca politycznej agendy. Wówczas ten materiał może się okazać bardzo przydatny w określaniu kierunków dalszych działań na rzecz dobrego państwa.

Ważny jest także wymiar europejski niniejszego projektu. Korupcja i „dobre rządzenie” póki co mogą nie być priorytetem w Polsce, ale są nim i będą w najbliższym czasie dla Unii Europejskiej. Komisja Europejska dąży do coraz lepszej koordynacji działań antykorupcyjnych we wszystkich państwach Wspólnoty, czego wyrazem jest choćby sformułowanie Spójnej Europejskiej Polityki Antykorupcyjnej czy powołanie specjalnej grupy ekspertów, mającej doradzać Komisji Europejskiej w kwestiach planowania i oceny tej polityki. Niniejszy monitoring również jest częścią tych działań.

Chcielibyśmy zasugerować, jak czytać ten raport i w jaki sposób z niego korzystać. Publikacja jest podzielona na dwie główne części. W pierwszej znalazło się omówienie kwestii metodologicznych oraz ocena uwarunkowań (politycznych, ekonomicznych, społecznych i kulturowych) przeciwdziałania korupcji wraz z charakterystyką aktualnej polityki antykorupcyjnej i cech samego problemu korupcji. Część druga zawiera analizy mechanizmów przeciwdziałania korupcji w poszczególnych obszarach, zwanych filarami systemu rzetelności życia publicznego, a także podsumowanie zawierające główne wnioski i ogólne rekomendacje dotyczące budowania systemu rzetelności życia publicznego w Polsce.

Namawiamy czytelników, aby nie traktowali numerycznych ocen zawartych w raporcie jako jego esencji. Liczby te są ważne, ale nie jako ilościowa ocena jakości życia publicznego w Polsce, na podstawie której można dokonywać twardych porównań, wyliczeń czy analiz statystycznych. Ich znaczenie polega na tym, że stanowią dobry punkt wyjścia dyskusji o tym, czy mamy coś poprawić w tym lub innym obszarze życia publicznego, czy też nie.

Kończąc, chcielibyśmy podziękować wszystkim, którzy przyczynili się do tego, że niniejszy raport mógł powstać. Przede wszystkim Transparency International, która nie mając swojego polskiego oddziału zaufała Instytutowi Spraw Publicznych i zaoferowała współpracę w tym przedsięwzięciu. Szczególne podziękowania należą się wszystkim badaczom, członkom zespołu doradców i recenzentkom. Wykonanie tej pracy byłoby niemożliwe bez wsparcia finansowego Komisji Europejskiej, Fundacji im. Friedricha Eberta oraz Międzynarodowego Funduszu Wyszehradzkiego.

Autorzy

Nota metodologiczna

Niniejszy raport powstał we współpracy z Transparency International, czołową organizacją międzynarodową zajmującą się problemem korupcji. Analizy przygotowane przez badaczy Instytutu Spraw Publicznych zostały w całości oparte na opracowanej przez Transparency International koncepcji National Integrity System (systemu rzetelności życia publicznego)¹. Przyjmuje się w niej, że korupcja jest bardzo złożonym zjawiskiem, które ma najczęściej głębokie uwarunkowania systemowe. Żeby skutecznie walczyć z korupcją, trzeba zwrócić uwagę na funkcjonowanie całej sieci instytucji publicznych. Jeśli działają one właściwie, tworzą zdrowy i stabilny system rzetelności życia publicznego, w którym polityka antykorupcyjna jest elementem szeroko rozumianej walki z nieuczciwością i nadużyciami władzy.

Na system ten składa się trzynaście instytucji – zarówno bezpośrednio odpowiedzialnych za przeciwdziałanie korupcji w Polsce, jak i tych, których głównym obszarem aktywności nie jest walka z korupcją, ale które odgrywają istotną rolę z punktu widzenia społeczeństwa i państwa. Są to:

- władza ustawodawcza,
- władza wykonawcza,
- sądownictwo,
- sektor publiczny,
- organy ścigania,
- organ administracji wyborczej (Państwowa Komisja Wyborcza),
- *ombudsman* (Rzecznik Praw Obywatelskich),
- najwyższy organ kontrolny (Najwyższa Izba Kontroli),
- agencje antykorupcyjne (Centralne Biuro Antykorupcyjne),
- partie polityczne,
- media,
- organizacje pozarządowe,
- biznes.

1| Więcej informacji o koncepcji i założeniach metodologicznych National Integrity System – por. http://transparency.org/policy_research/nis, dostęp: 29 stycznia 2012 roku.

Są to tak zwane filary systemu rzetelności życia publicznego. Badacze Instytutu Spraw Publicznych przeprowadzili analizę tych obszarów, działając według wytycznych opracowanych przez Transparency International, wspólnych dla wszystkich dwudziestu pięciu państw uczestniczących w ogólnoeuropejskim projekcie. Każda z trzynastu wymienionych wyżej instytucji została oceniona według ściśle określonych wskaźników. Część z nich – „zasoby”, „niezależność”, „przejrzystość”, „rozliczalność”, „mechanizmy zapewniające rzetelność” – była wspólna dla wszystkich filarów i analizowana (w większości wypadków) w podziale na prawo i praktykę funkcjonowania. Dla każdej instytucji były również przyporządkowane specyficzne wskaźniki związane z jej rolą w systemie (na przykład „nadzór nad władzą wykonawczą” dla władzy ustawodawczej albo „ściganie korupcji” w wypadku sądownictwa).

Fundamentami całego systemu są uwarunkowania polityczno-instytucjonalne, społeczno-polityczne, społeczno-ekonomiczne i społeczno-kulturowe, które także, jako jego istotny element, zostały poddane analizie i ocenie.

Narzędzie analizy stworzone przez Transparency International zawierało wytyczne do opracowania wszystkich wskaźników, obejmujące między innymi zestaw szczegółowych pytań, na które badacze powinni odpowiedzieć, opisując dane zagadnienie. Na przykład opracowując wskaźnik „władza ustawodawcza – rozliczalność (prawo)”, obok pytania głównego: „Czy istniejące przepisy zobowiązują władzę ustawodawczą do informowania społeczeństwa o swoich działaniach i ponoszenia za nie odpowiedzialności?”, badacz powinien odnieść się do następujących kwestii: „Czy istnieje system kontroli konstytucyjnej nad działaniem władzy ustawodawczej?”, „Czy istnieją przepisy zobowiązujące do podjęcia konsultacji społecznych w określonych sprawach?”, „Czy istnieją mechanizmy umożliwiające złożenie skargi na decyzje (działania) władzy ustawodawczej albo jej poszczególnych przedstawicieli?”.

Przy sporządzaniu analiz korzystano z dwóch rodzajów źródeł – z materiałów zastanych i wywiadów. Wśród tych pierwszych były zarówno akty prawne, jak i różne opracowania naukowe, raporty krajowe i międzynarodowe, a także materiały prasowe czy sprawozdania z posiedzeń Sejmu i jego komisji.

Dla każdego filaru przeprowadzono średnio po dwa wywiady (łącznie trzydzieści dwa). Rozmówcami byli tak zwani kluczowi informatorzy – osoby dysponujące pogłębioną wiedzą dotyczącą analizowanych obszarów tematycznych. Jeden wywiad przeprowadzano zawsze z tak zwanym *insiderem*, czyli osobą mającą kilkuletnie doświadczenie pracy (działalności) w danej instytucji, drugi – z ekspertem zewnętrznym dysponującym specjalistyczną wiedzą na temat tej instytucji. W raporcie rozmówcy są anonimowi (kod wywiadu wskazuje jedynie na to, czy rozmówca należał do grupy *insiderów* – „I”, czy ekspertów – „E”), ich nazwiska zostały jednak podane na początku niniejszego opracowania (o ile nie zastrzegli sobie anonimowości).

Każdy wskaźnik, oprócz opisu narracyjnego, zawiera także oceny punktowe w skali od 0 do 100. Należy traktować je wyłącznie pomocniczo, są bowiem wtórne wobec opisu jakościowego. Proces przyznawania punktów odbywał się według sformalizowanych reguł, na podstawie skali opracowanych przez Transparency International. Dla każdego wskaźnika stworzono kryteria opisowe, określające, za jaki stan rzeczy należy przyznać odpowiednią liczbę punktów. Opisy dotyczyły ocen: minimalnej (0), średniej (50) i maksymalnej (100), a oceny pośrednie (25, 75) były przez badaczy przyznawane, jeśli zdiagnozowany stan rzeczy plasował się między opisanymi wartościami.

Na przykład dla opisywanego już wskaźnika „władza ustawodawcza – rozliczalność (prawo)” zaproponowane kryteria ocen były następujące:

OCENA MINIMALNA (0)	brakuje przepisów, których celem byłoby zobowiązanie władzy ustawodawczej do informowania społeczeństwa o swoich działaniach i ponoszenia za nie odpowiedzialności
OCENA ŚREDNIA (50)	mimo istnienia tego rodzaju przepisów nie wyczerpują one wszystkich aspektów związanych z rozliczalnością władzy ustawodawczej, a część z nich zawiera luki prawne
OCENA MAKSYMALNA (100)	istnieją rozbudowane przepisy, których celem jest zobowiązanie władzy ustawodawczej do informowania społeczeństwa o swoich działaniach i ponoszenia za nie odpowiedzialności

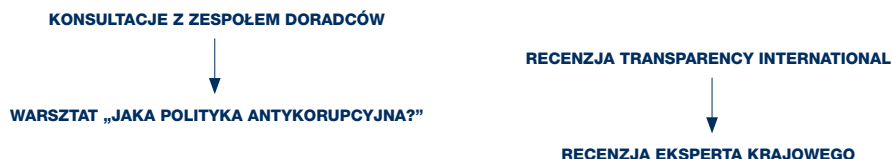
Badacz uznał, że sporządzony przez niego opis pokrywa się z kryteriami oceny maksymalnej, przyznał więc wstępnie temu wskaźnikowi 100 punktów. Następnie wskaźnik ten – jak i wszystkie pozostałe wskaźniki – był weryfikowany w ramach konsultacji z głównym badaczem i członkami zespołu doradców (rysunek 1).

Oceny dla poszczególnych wskaźników zostały później zagregowane według określonych wymiarów („zdolność do autonomicznego działania”, „dobre rządzenie”, „rola”), dla których wyliczono średnią arytmetyczną. Ocena końcowa poszczególnych filarów jest z kolei średnią arytmetyczną ocen wymiarów. Należy je interpretować następująco:

0–20	bardzo słaby
21–40	słaby
41–60	umiarkowany
61–80	silny
81–100	bardzo silny

Proces przygotowania raportu, zgodnie z założeniami metodologicznymi National Integrity System, zawierał różne etapy konsultacji i recenzji.

RYСУNEK 1. ETAPY KONSULTACJI I RECENZJI RAPORTU



W skład wspomnianego zespołu doradców weszło grono wysokiej klasy ekspertów, mających doświadczenie związane z problematyką antykorupcyjną i reprezentujących różne dziedziny życia publicznego (instytucje państwowe, środowisko akademickie i pozarządowe). Członkowie zespołu byli pierwszymi recenzentami analiz i punktacji, które znalazły się w niniejszym raporcie. Oceniali szczególnie treść opisów i adekwatność ocen przyznanych przez badaczy

w poszczególnych obszarach. Zgłoszone uwagi zostały w większości uwzględnione przez zespół redakcyjny i niewątpliwie przyczyniły się do lepszej jakości prezentowanej publikacji.

Kolejnym etapem konsultacji raportu był warsztat „Jaka polityka antykorupcyjna?”, który odbył się w Warszawie 26 października 2011 roku. Jego uczestnicy zapoznali się z kluczowymi тезami raportu, zgłaszając do nich swoje uwagi, i dyskutowali nad rekomendacjami dla czterech wybranych obszarów: funkcjonowania mediów, zaangażowania trzeciego sektora w działalność antykorupcyjną, przejrzystości procesu legislacyjnego oraz działalności organów ścigania i Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

Tymczasem poszczególne rozdziały publikacji zostały zrecenzowane przez przedstawicieli Transparency International – Secretariate. Ostatecznym etapem weryfikacji raportu (zawartości merytorycznej i punktacji) była recenzja całości sporządzona przez krajowego eksperta – doktor Kają Gadowską z Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Pełny opis metodologii wraz z podręcznikiem monitoringu i wszystkimi wskaźnikami (w języku angielskim) znajduje się na stronie internetowej Transparency International pod adresem: http://www.transparency.org/policy_research/nis.

CZY MOŻNA MÓWIĆ O ISTNIENIU „SYSTEMU RZETELNOŚCI ŻYCIA PUBLICZNEGO W POLSCE”?

PODSUMOWANIE WYNIKÓW MONITORINGU

Obraz, jaki wyłania się na podstawie raportów składających się na ocenę instytucji, które z czasem mogłyby się przekształcić w spójny system rzetelności życia publicznego w Polsce, można określić jako średnio zadowalający. Ogólna charakterystyka problemu korupcji w Polsce, zaprezentowana w dalszej części raportu, pozwala jednak sformułować tezę, że nie jest to zjawisko o dramatycznych rozmiarach lub zagrażające fundamentom państwowości i porządku społecznego w Polsce.

MIMO PEWNYCH SUKCESÓW TRZEBA WRÓCIĆ DO PODSTAW

Z części raportu, w której opisujemy charakterystykę problemu korupcji (*corruption profile*) w Polsce, wynika przede wszystkim, że obecnie nie jest to już zjawisko o charakterze systemowym, jakim było jeszcze choćby w połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Taki wniosek wypływa zarówno z przeprowadzonej oceny (o czym będzie jeszcze mowa), jak i z innych danych, które przywołujemy między innymi w niniejszym opracowaniu. Na przykład dwa kluczowe wskaźniki – „rządy prawa” i „kontrola korupcji” – pochodzące z zestawu World Governance Indicators, przygotowanych przez Bank Światowy na potrzeby międzynarodowych analiz i porównań, pokazują, że w okresie kilku lat poprzedzających publikację tego opracowania Polska zyskiwała coraz lepszą opinię w oczach analityków, inwestorów, przedsiębiorców i ekspertów oceniających kraj pod kątem jakości rządzenia czy łatwości prowadzenia działalności gospodarczej. Podobną konkluzję można wysnuć z wyników monitoringu Global Integrity Index z 2010 roku, w którym na 100 możliwych punktów Polska uzyskała 80 (por. rozdział Korupcja w Polsce). Wynik ten oznacza, że zdolności Polski do kontrolowania korupcji w tak kluczowych obszarach, jak działalność gospodarcza, procesy polityczne (w tym na przykład funkcjonowanie partii politycznych czy prawo wyborcze), działanie podstawowych organów władzy wykonawczej, sądowniczej czy ustawodawczej, lub za pomocą takich instrumentów, jak organizacje pozarządowe, służba publiczna, organy ścigania czy centralne instytucje antykorupcyjne, zostały ocenione jako średnie. Sytuacja zatem nie jest zła, mamy do dyspozycji wiele skutecznych instrumentów przeciwdziałania korupcji, które wykorzystujemy z większym lub mniejszym skutkiem. Jest jednak jeszcze sporo do zrobienia, co pokazują także analizy stanowiące podstawę niniejszego raportu.

Również ogólna ocena działań antykorupcyjnych prowadzonych przez polskie władze nie może być definitywnie zła. Brakuje w Polsce czegoś, co można by nazwać „polityką antykorupcyjną”, niemniej jednak nie jest tak, że w tym zakresie nic się nie dzieło i nic nie dzieje. Wiele pozytywnych zmian zaszło wraz z wejściem Polski do Unii Europejskiej. W okresie przedakcesyjnym wykonano pierwsze pogłębione analizy problemu korupcji¹, w 2002 roku przyjęto pierwszą rządową strategię antykorupcyjną, w latach 2002–2005 uchwalono wiele istotnych zmian prawnych (na przykład specjalną nowelizację kodeksu karnego rozszerzającą penalizację korupcji). Także w kolejnych latach pojawiały się mniej lub bardziej udane inicjatywy zmierzające do podniesienia standardów życia publicznego w Polsce (w 2006 roku powołano na przykład Centralne Biuro Antykorupcyjne, którego funkcjonowanie jest przedmiotem jednego ze szczegółowych raportów).

Jakkolwiek więc działania władz publicznych w zakresie ograniczania korupcji są w Polsce dość chaotyczne, czasem sprzeczne, a nawet kontrowersyjne, to jednak są kontynuowane i najwyraźniej przynoszą pewne rezultaty, czego odbicie możemy znaleźć w monitoringu, takim jak ten, albo w innych analizach wykonywanych przez instytucje międzynarodowe, jak grupa GRECO czy Bank Światowy.

Nie oznacza to jednak, że korupcja przestała być źródłem ryzyka. Zjawisko to wciąż występuje i będzie obecne w różnych segmentach życia publicznego, a poziom zabezpieczeń przed nim mógłby być jeszcze wyższy, na co wskazuje raport przygotowany przez Instytut Spraw Publicznych.

Raport pokazuje, że problem z tworzeniem środowiska prawno-instytucjonalnego sprzyjającego walce z korupcją wynika głównie (co jest swoistym paradoksem) z wątków podstaw tego rodzaju działań.

Nasza analiza potwierdza, że niezmiennie od kilkunastu lat wola walki z korupcją wśród decydentów nie jest szczególnie silna. Świadczy o tym choćby to, że dotychczasowe próby podejmowania bardziej całościowych działań antykorupcyjnych nie były udane. Wspomniana już (i opisywana także dalej) rządowa strategia antykorupcyjna z 2002 roku, która była realizowana przez siedem lat, w rzeczywistości była dość chaotycznym zbiorem różnych rozwiązań, mniej lub bardziej związanych z problematyką poprawy jakości życia publicznego czy zwalczania przestępstw korupcyjnych.

Z kolei w latach 2009–2011 rząd właściwie nie prowadził żadnej horyzontalnej polityki antykorupcyjnej. W Kancelarii Prezesa Rady Ministrów powołano co prawda pełnomocnika (w randze ministra) do spraw opracowania programu zwalczania nadużyć w instytucjach publicznych, stanowisko to nie miało jednak wystarczającego wsparcia politycznego ani zasobów niezbędnych do przygotowania jakichkolwiek strategicznych działań w zakresie ograniczenia korupcji.

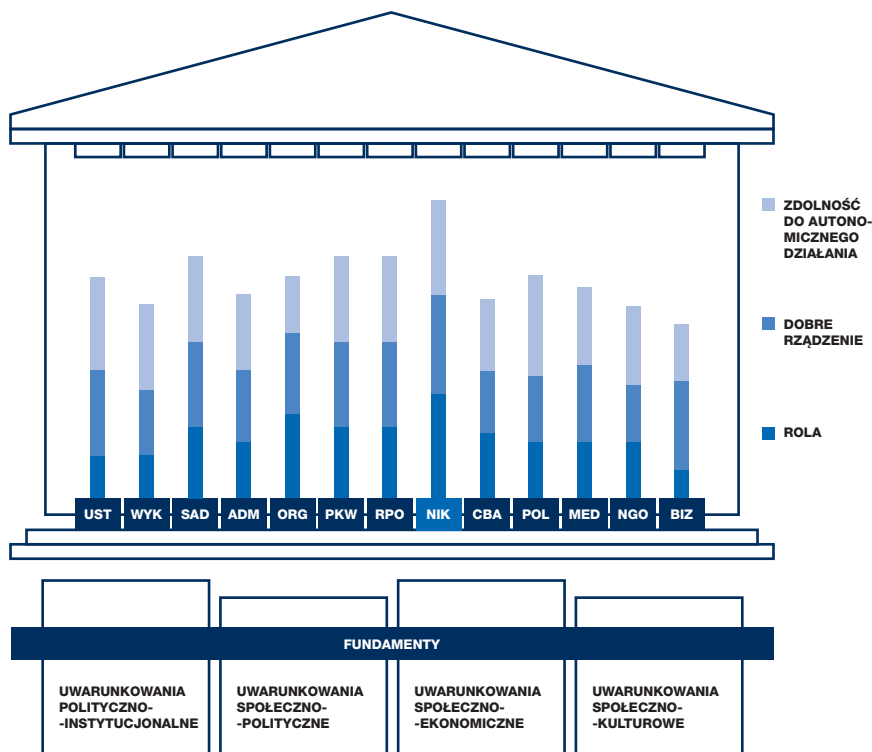
Historia nieefektywnych wysiłków zmierzających do sformułowania polityki antykorupcyjnej jest więc najlepszym dowodem na to, że otoczenie polityczne nie stanowi czynnika sprzyjającego budowie silnego systemu rzetelności, przejrzystości i jakości życia publicznego w Polsce.

Również w społeczeństwie można odczuć niedostatek potencjału, który sprzyjałby zwiększeniu i umocnieniu przejrzystości życia publicznego oraz tworzeniu efektywnych mechanizmów antykorupcyjnych. Co prawda, biorąc pod uwagę kilkanaście lat poprzedzających sporządzenie niniejszego opracowania, można odnotować, że Polacy są skłonni coraz silniej potępiać zachowania korupcyjne², to jednak społeczeństwo (włączając w to również organizacje pozarządowe)

1| *Korupcja w Polsce. Raport*, Bank Światowy, Warszawa 1999.

2| *Barometr korupcji 2009*, Fundacja im. Stefana Batorego, Centrum Badani Opinii Społecznej, Warszawa 2009.

SYSTEM RZETELNOŚCI ŻYCIA PUBLICZNEGO



UST władza ustawodawcza
WYK władza wykonawcza
SAD sądownictwo
ADM administracja publiczna
ORG organy ścigania
PKW Państwowa Komisja Wyborcza
RPO Rzecznik Praw Obywatelskich

NIK Najwyższa Izba Kontroli
CBA Centralne Biuro Antykorupcyjne
POL partie polityczne
MED media
NGO organizacje pozarządowe
BIZ biznes

niechętnie włącza się w inicjatywy mające na celu poprawę jakości rządzenia, zwiększenie przejrzystości życia publicznego czy ograniczenie korupcji. Korupcja jest potępiana, jednocześnie jednak przyzwolenie na nepotyzm i kumoterstwo wciąż jest powszechne, co gorsza zaś – bywa rozgrzeszane przez elity. Można tutaj wspomnieć na przykład sytuację z 2008 roku, gdy się okazało, że w strukturze Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego szybkie kariery robili krewni i znajomi polityków Polskiego Stronnictwa Ludowego. Waldemar Pawlak, ówczesny wicepremier i szef stronnictwa, usprawiedliwiał wtedy tego rodzaju praktyki, dowodząc, że powinno cieszyć „kiedy dzieci wykazują podobne zainteresowania i chcą iść w ślady rodziców”³.

3| Nie ma nic złego w zatrudnianiu rodziny, „Dziennik”, 8 kwietnia 2008 roku.

Mobilizowaniu społeczeństwa do podejmowania działań na rzecz lepszej jakości życia publicznego i ograniczania korupcji nie sprzyjają także uwarunkowania kulturowe, w tym zwłaszcza niski poziom zaufania do instytucji publicznych, determinowany między innymi czynnikami historycznymi (głównie okresem rozbiorów i latami komunizmu, które nie sprzyjały budowaniu pozytywnego stosunku do państwa). Wydaje się, że w tym wypadku mamy do czynienia z kliniczem – niski poziom zaufania do organów publicznych demotywuje je do polepszania relacji ze społeczeństwem lub, co gorsza, prowadzi do przesadnej kontroli (objawiającej się mnożeniem niekoniecznie efektywnych procedur i regulacji, na przykład w sferze zamówień publicznych), co z kolei blokuje wzrost zaufania do sektora publicznego. W rezultacie zostaje zablokowana możliwość ewoluowania instytucji publicznych w kierunku większej otwartości i sprawnego, bardziej przyjaznego funkcjonowania.

Relatywnie najsilniejszych podstaw podejmowania działań ukierunkowanych na ograniczanie korupcji, zwiększanie przejrzystości życia publicznego i wdrażanie zasad dobrego rządzenia można poszukiwać w obszarze gospodarki. W tej dziedzinie Polska, być może, nie osiągnęła spektakularnych sukcesów, zdołała jednak wypracować stabilizację. Sytuacja ekonomiczna społeczeństwa sukcesywnie się poprawia. Rośnie poziom jakości życia, firmy prywatne działają coraz efektywniej. Sektor finansów publicznych – co prawda powoli, ale jednak – jest reformowany. W szeroko pojętym sektorze gospodarczym korupcja oczywiście nie zniknęła, choć sposób funkcjonowania firm i polityka państwa wydają się coraz bardziej racjonalne.

Podsumowując, na poziomie podstawowym (lub na poziomie fundamentów – *foundations*, jeśli posłużyć się metaforą stosowaną przez Transparency International) dla budowy systemu przejrzystości i rozwiązań antykorupcyjnych Polska ma nie najgorszy potencjał. Jesteśmy zdolni budować lepsze, bardziej racjonalne, odporne na korupcję i nieprawidłowości państwo i społeczeństwo. Choć na poziomie kulturowym tolerancja wobec zachowań korupcyjnych wciąż jest zbyt silna, to na przykład zrozumieliśmy już, że chcąc mieć silną gospodarkę, musimy racjonalizować i podnosić poziom rzetelności życia publicznego. Rzecz w tym (co pokazują szczegółowe raporty), że ten potencjał nie we wszystkich obszarach życia publicznego jest wykorzystywany.

NAJLEPIEJ I NAJGORZEJ OCENIANE INSTRUMENTY BUDOWY SYSTEMU RZETELNOŚCI ŻYCIA PUBLICZNEGO

Podsumowując ten – bądź co bądź rozbudowany – materiał, warto skupić się na obszarach, które uzyskały skrajnie przeciwne oceny. Zaczniemy od tych, które zostały ocenione pozytywnie.

W całym monitoringu najwięcej punktów (88 na 100 możliwych) uzyskała Najwyższa Izba Kontroli. Tak dobra ocena tej instytucji bierze się przede wszystkim stąd, że mimo różnych zawirowań izba zachowuje jednak dużą niezależność i profesjonalizm działania – i tak jest również postrzegana. Najwyższa Izba Kontroli uzyskała najwyższą notę właśnie między innymi ze względu na dobrą strukturę wewnętrzną, dbałość o właściwe wykonywanie funkcji, do których jest delegowana, wysokie standardy pracy kontrolerów.

Co prawda pojawiają się pewne rozbieżności między tym, co jest zapisane w prawie czy w kodeksie etyki obowiązującym pracowników Najwyższej Izby Kontroli, a praktyką (w raporcie odnotowano na przykład brak przejrzystych zasad korzystania przez delegatury izby z majątku komunalnego, co prowadziło do pewnych nieprawidłowości), w ogólnym

rozrachunku jednak izba jest jedną z niewielu instytucji w Polsce, której trudno coś poważnego zarzucić. A przy tym trudno również przecenić, jak ważną odgrywa rolę w przeciwdziałaniu korupcji oraz dbałości o przejrzystość i uczciwość w życiu publicznym. Ocenę ogólnego potencjału Najwyższej Izby Kontroli jako ważnego elementu sieci instytucji przyczyniających się do poprawy życia publicznego w Polsce obniżają przede wszystkim takie czynniki, jak niedostateczne zasoby finansowe, zmiany w przepisach regulujących funkcjonowanie Najwyższej Izby Kontroli, które mogą się przyczynić do ograniczenia jej niezależności, i jednak ograniczona zdolność do forsowania własnych zaleceń czy rekomendacji wynikających z prowadzonych kontroli (w tym zakresie Najwyższa Izba Kontroli w zasadzie może jedynie apelować, przypominać i oczywiście formułować wnioski o ściganie sprawców nieprawidłowości do prokuratury).

Drugim najmocniejszym filarem rzetelności życia publicznego w Polsce, jak wynika z przeprowadzonego monitoringu, jest Rzecznik Praw Obywatelskich. Podobnie jak w wypadku Najwyższej Izby Kontroli, względnie wysoka ocena funkcjonowania tej instytucji wynika między innymi z niekwestionowanego prestiżu, jakim się ona cieszy. Według kryteriów, którymi się posługiwano, monitorując urząd rzecznika, wypadał on również bardzo dobrze – głównie dzięki zachowaniu wysokiego poziomu wewnętrznej transparentności działania, silnej pozycji rzecznika wobec innych organów władzy, niezależności od bieżącej sytuacji politycznej i profesjonalizmowi działania. Dobry wynik Rzecznika Praw Obywatelskich wymaga jednak komentarza, ponieważ jest on przede wszystkim rezultatem obiektywnych uwarunkowań decydujących o formalnej sile tej instytucji.

Gdy jednak rozważymy, jaką rolę odgrywa rzecznik w zakresie przeciwdziałania korupcji, propagowania transparentności, umacniania wysokich standardów życia publicznego czy idei dobrego rządzenia, wówczas się okaże, że nie jest ona aż tak duża. To z kolei wynika z tego, że działania rzecznika skupiają się przede wszystkim na osiąganiu celów związanych z poprawą w podstawowych obszarach praw obywatelskich, na przykład ochronie podstawowych wolności. Wśród tych priorytetów nie do końca zawierają się kwestie związane z szeroko rozumianą rzetelnością życia publicznego, przeciwdziałaniem korupcji czy prawem do dobrego rządzenia. Rzecznik poświęca zatem mniej uwagi takim sprawom, jak ograniczenia w zakresie dostępu do informacji publicznej, kontrola konfliktu interesów lub naruszanie kodeksów etycznych obowiązujących w administracji publicznej. Zapewne tego rodzaju zagadnienia mogłyby być częściej podnoszone przez Rzecznika Praw Obywatelskich, na to jednak brakuje potencjału instytucjonalnego (w tym przede wszystkim środków i zasobów ludzkich), co zresztą jest jednym z czynników obniżających ocenę działalności rzecznika w zakresie poprawy rzetelności życia publicznego.

Ujmując rzecz w skrócie, w urzędzie Rzecznika Praw Obywatelskich tkwi ogromny potencjał, który mógłby być wykorzystany do poprawy funkcjonowania innych elementów składających się na sieć instytucji, jakie mają największy wpływ na poziom rzetelności życia publicznego w Polsce – administracji publicznej, partii politycznych, organów ścigania, organizacji pozarządowych. Nie jest on jednak w stanie zaangażować się w tego typu działania ze względu na zasoby.

Omawiając obszary, w których określone instytucje najlepiej wykonują funkcje związane z podnoszeniem rzetelności życia publicznego, warto zwrócić uwagę na – może nie najlepszy, ale relatywnie dobry – wynik, jaki uzyskały partie polityczne. Rezultat ten może dziwić, choćby dlatego, że politycy, zwłaszcza ci zasiadający w parlamencie, nie cieszą się wysokim zaufaniem społecznym. W sondażach to oni (na zmianę ze służbą zdrowia) są oceniani jako najbardziej skorumpowana grupa społeczna. Mimo to, według kryteriów przyjętych na potrzeby monitoringu, partie polityczne uzyskały aż 65 punktów.

Nie dajmy się jednak zwieść tej dobrej ocenie. Partie zawdzięczają ją przede wszystkim wysoko ocenionej zdolności do autonomicznego działania, której podstawą są nie najgorsze przepisy regulujące ich funkcjonowanie i mocne gwarancje niezależności działania. W obszarach rzetelności, przejrzystości działania i rozliczalności ocena była już jednak znacznie niższa (zwłaszcza w sferze praktyki).

Polskie partie polityczne nie mogą być zatem wzorem poprawnie działającej instytucji. Także ich rola jako ośrodków inicjujących czy inspirujących działania na rzecz poprawy jakości życia publicznego nie może być oceniona zbyt wysoko. Analogicznie jak w wypadku Rzecznika Praw Obywatelskich, należy stwierdzić, że partie polityczne mają duży potencjał i niezbędne instrumentarium, żeby móc działać na rzecz podwyższenia poziomu rzetelności życia publicznego w Polsce. Nie są one jednak wykorzystywane.

Tymczasem na drugim – negatywnym – końcu skali, wśród najsłabszych elementów, na których docelowo powinien się opierać system rzetelności życia publicznego w Polsce, odnajdziemy biznes i organizacje pozarządowe. Nie najlepiej wypadły także władza wykonawcza (rozumiana przede wszystkim jako rząd) i sektor publiczny (analizowany głównie przez pryzmat administracji centralnej). Wszystkie te instytucje oceniono w zakresie 51–60 punktów. Spróbujmy przeanalizować te wyniki zbiorczo, wydaje się bowiem, że mają one pewien wspólny mianownik.

Otóż, z jednej strony, trzeci sektor i biznes, czyli dwa główne obszary, w których oddolnie i naturalnie powinna się pojawiać potrzeba walki o lepszą jakość życia publicznego, chęć kontrolowania władzy czy inicjatywy na rzecz poprawy funkcjonowania instytucji państwa, uzyskują niską ocenę. Dzieje się tak głównie dlatego, że właśnie w tych obszarach działania na rzecz większej rzetelności w życiu publicznym są rzadkie i mało efektywne.

W wypadku społeczeństwa obywatelskiego jedną z przyczyn jest to, że sami obywatele, nawet jeśli są świadomi problemów społecznych (między innymi korupcji) czy wyrażają w sondażach niezadowolenie ze sposobu, w jaki funkcjonuje administracja, rząd lub inne instytucje, rzadko podejmują starania o zmianę tej sytuacji, czego przejawem jest choćby niska frekwencja w wyborach. Jako społeczeństwo nie jesteśmy również skoryzy wspierać (na przykład przez filantropię) inicjatyw organizacji pozarządowych, które zajmują się problematyką walki z korupcją czy upowszechnianiem standardów dobrego rządzenia. Organizacje z kolei, biorąc pod uwagę cały trzeci sektor, koncentrują się raczej na innych problemach – zajmują się realizacją zadań publicznych (co, nawiasem mówiąc, uzależnia je od sektora publicznego i obniża ich potencjał jako ośrodków nacisku na rząd i polityków, aby ci zechcieli lepiej dbać o interes publiczny), ich głównym polem działania jest bowiem świadczenie różnych usług publicznych i prowadzenie działalności charytatywnej.

Podmioty zajmujące się działalnością strażniczą czy innymi kwestiami związanymi z poprawą jakości życia publicznego stanowią absolutny margines trzeciego sektora w Polsce. Krótko mówiąc, słaba ocena w tym wymiarze wynika przede wszystkim z tego, że obywatele – wśród nich ci, którzy działają w trzecim sektorze – ogólnie nie są zbyt zainteresowani działaniami na rzecz poprawy życia publicznego (pomijając już przy tym inne problemy, jak słabość finansową organizacji pozarządowych w Polsce).

Z podobnych powodów negatywną ocenę w monitoringu uzyskał także biznes. Poza nie-sprzyjającymi uwarunkowaniami dla swobodnej działalności firm, które często stają się przyczyną nadużyć, głównym czynnikiem wpływającym na obniżenie tej oceny jest jednak niemal całkowity brak inicjatyw zmierzających do ograniczania korupcji (zwłaszcza wewnątrz samego sektora prywatnego), w które angażowałyby się firmy lub organizacje przedsiębiorców. Między

społeczeństwem obywatelskim i sektorem prywatnym występuje także coś w rodzaju negatywnego sprzężenia zwrotnego. Firmy prywatne bowiem nie są zbyt chętne do wspierania inicjatyw obywatelskich zmierzających do ograniczania korupcji czy podnoszenia poziomu jakości życia publicznego.

Jednocześnie jednak słabością cechują się również dwa inne filary mające wspierać rzetelność życia publicznego w Polsce – władza wykonawcza i administracja publiczna. Problemem w tym wypadku jest nie tylko zachowanie (zwłaszcza w wymiarze praktycznym) wysokich standardów przejrzystości i rozliczalności, ale przede wszystkim brak determinacji w działaniach na rzecz poprawy funkcjonowania sektora publicznego, w tym zwłaszcza przeciwdziałania korupcji. Przykładem może być tutaj wciąż odwlekana reforma stanowienia prawa, zakładająca między innymi otwarcie procesów decyzyjnych na obywateli. Inny przykład to brak jakiegokolwiek strategii antykorupcyjnej czy choćby krótkookresowego programu przeciwdziałania korupcji w okresie, który był objęty monitoringiem⁴.

GŁÓWNE WYZWANIA I REKOMENDACJE

Mamy zatem do czynienia z sytuacją, w której główne ośrodki ewentualnych inicjatyw, działań i zmian, jakie mogłyby się przyczynić do poprawy jakości życia publicznego w Polsce, osiągają w monitoringu słabe rezultaty. Co więcej, ich negatywna ocena wynika albo z niskiego potencjału (jak w wypadku społeczeństwa obywatelskiego czy administracji publicznej), albo z braku realnego zainteresowania kwestiami przejrzystości, dobrego rządzenia czy przeciwdziałania korupcji (jak w wypadku biznesu czy, co gorsza, samego rządu).

Oznacza to, że w najbliższym czasie nie należy się spodziewać żadnych dalej idących działań, które miałyby pozytywny wpływ na poziom rzetelności życia publicznego w Polsce. Nie ma bowiem aktorów społecznych i instytucjonalnych, którzy takie istotne zmiany byłoby w stanie inicjować i koordynować ich wdrażanie. Ewentualnie, w najlepszym wypadku, należałoby się spodziewać punktowych reform dotyczących konkretnych, wąskich problemów (na przykład doprecyzowania przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej).

Na ten problem nakłada się jeszcze inne zjawisko, które wyraźnie uwidacznia się w wynikach przeprowadzonego monitoringu. Przegląd ocen wszystkich filarów rzetelności pozwala stwierdzić, że mamy do czynienia ze znaczną dysproporcją między względnie dobrymi ocenami formalnych uwarunkowań, gwarantujących do pewnego stopnia zachowanie wyższych standardów życia publicznego, a praktyką. Ujmując rzecz bardziej obrazowo – w zakresie budowania uczciwego, rzetelnego, wolnego od korupcji państwa mamy do czynienia z pewnym przerostem formy nad treścią.

Na przykład, z formalnoprawnego punktu widzenia, parlament prezentuje się jako instytucja o dużym współczynniku rozliczalności. Obywatele mają zagwarantowany dostęp do informacji o pracach komisji sejmowych i senackich, posłowie mogą być pociągani do odpowiedzialności, istnieją wewnętrzne struktury, które mają pewną jurysdykcję nad parlamentarzystami naruszającymi normy i standardy postępowania (na przykład Komisja Etyki Poselskiej). Problem w tym, że w dużym stopniu instytucje te są martwe. Posłowie rzadko są pozbawiani immunitetu.

4| G. Makowski, *Koniec walki z korupcją*, „Newsweek”, 5 grudnia 2011 roku.

W ostatnich dwudziestu latach zaledwie raz się zdarzyło, żeby parlamentarzysta stanął przed Trybunałem Stanu (choć powodów znalazłoby się więcej). Rozliczanie posłów z ich wyborczych obietnic właściwie nie występuje. Przykład parlamentu nie jest odosobniony. W innych analizowanych obszarach rozbieżności między stanem formalnym a rzeczywistością wcale nie są mniejsze. Pewnym wyjątkiem od tej reguły niespodziewanie okazuje się Centralne Biuro Antykorupcyjne, które – będąc dość wąsko wyspecjalizowanym organem ścigania, a przy tym tajną służbą specjalną – prowadzi wiele działań z zakresu edukacji publicznej. Robi to, nie mając przy tym do dyspozycji ani specjalnych zasobów, ani nawet odpowiednich podstaw prawnych.

Z opisu tego stanu rzeczy można wysnuć kilka wniosków. Po pierwsze, nie najgorszy wynik Polski w omawianym monitoringu w dużym stopniu zawdzięczamy relatywnie dobremu poziomowi formalnych gwarancji rzetelności życia publicznego. Dysponujemy wieloma przydatnymi rozwiązaniami prawnymi i instytucjami, z których można korzystać, dążąc do poprawy przejrzystości czy wdrażania zasad dobrego rządzenia. Problem polega na tym, że to instrumentarium w wielu wypadkach jest martwe lub wykorzystywane połowicznie. Krótko mówiąc, dysponujemy ramami systemu rzetelności życia publicznego w Polsce, ale samego systemu nie ma, ponieważ ramy te nie są w wystarczającym stopniu wypełnione praktyką.

Po drugie, biorąc pod uwagę, że główni aktorzy ewentualnej zmiany czy innowacji (społeczeństwo obywatelskie, biznes, administracja i rząd) nie przejawiają wielkiego zaangażowania i determinacji w kwestii dbałości o wysokie standardy przejrzystości, wdrażania idei dobrego rządzenia czy przeciwdziałania korupcji, trzeba uznać, że w Polsce jeszcze długo nie będzie spójnego systemu rzetelności życia publicznego. Któż bowiem, jeśli nie społeczeństwo, przedsiębiorcy i sama władza, ma dbać o podtrzymywanie standardów w życiu publicznym? Ośrodki te nie wykazują jednak dużego zaangażowania.

Mamy więc do czynienia z sytuacją, w której metaforyczny „gmach rzetelności życia publicznego” w Polsce ma, być może, całkiem dobrą konstrukcję, ale jest zbudowany na niepewnym gruncie, a robotnicy, którzy mieli go ukończyć, zamiast pracować dalej, wolą iść na piwo. Jakie rekomendacje w związku z tym sformułować?

Konkretne zalecenia dotyczące budowania systemu rzetelności życia publicznego w Polsce przedstawiamy w poszczególnych rozdziałach niniejszego opracowania. W zakresie tego podsumowania wypada sformułować kilka wniosków natury ogólnej, dotyczących przede wszystkim kwestii wdrażania i wzmacniania istniejących rozwiązań instytucjonalnych:

- Monitoring ujawnia słabość kluczowych filarów rzetelności życia publicznego w Polsce – organizacji pozarządowych, biznesu, administracji publicznej i władzy wykonawczej (rządu). W tych obszarach brakuje potencjału i determinacji, które byłyby gwarancją stabilnego budowania, rozwijania i wzmacniania mechanizmów sprzyjających dobremu rządzeniu oraz walce z korupcją w przyszłości. Stąd też powinno się przede wszystkim podjąć wysiłki ukierunkowane między innymi na wzmacnianie działalności organizacji pozarządowych specjalizujących się w monitorowaniu władzy (tak zwanych organizacji strażniczych) i aktywnym propagowaniu standardów dobrego rządzenia (na przykład *think tanków*). Rząd powinien programować działania ukierunkowane na podnoszenie jakości życia publicznego i przeciwdziałanie korupcji. Jednocześnie w sektorach pozarządowym i prywatnym powinny się pojawić wewnętrzne, oddolne inicjatywy w tym obszarze. Dziś, niestety, problemy te są traktowane jako marginalne zarówno przez biznes, jak i przez organizacje pozarządowe.
- Wcześniejszy punkt koresponduje z oceną dwóch kluczowych podstaw (*foundations*) wszystkich działań zmierzających do poprawy rzetelności życia publicznego – uwarunkowań

społecznych i kulturowych. W obu tych wymiarach można zauważyć wiele słabych punktów, w tym przede wszystkim niskie społeczne zainteresowanie takimi kwestiami, jak przeciwdziałanie korupcji czy dbałość o zachowanie standardów dobrego rządzenia oraz wciąż wysoki poziom tolerancji wobec zachowań niezgodnych z prawem lub wątpliwych moralnie, mogących prowadzić do poważniejszych naruszeń (na przykład wobec sytuacji konfliktu interesów czy nepotyzmu). Budowa systemu rzetelności życia publicznego w tych obszarach wymaga uruchomienia i konsekwentnego prowadzenia działań informacyjnych i edukacyjnych – swoistej profilaktyki. I choć główna odpowiedzialność w tym zakresie spoczywa na państwie, to realizacja takiego programu edukacyjnego wymaga wsparcia ze strony innych aktorów, zwłaszcza organizacji obywatelskich, mediów i przedsiębiorstw.

- W większości monitorowanych obszarów istnieje zauważalny rozdźwięk między sferą regulacji prawnych dotyczących zachowania wysokich standardów życia publicznego a codzienną praktyką. Krótko mówiąc, obowiązujące przepisy częstokroć nie są wykonywane lub są naruszane. Zmiana tego stanu rzeczy wymaga czasem doprecyzowania istniejących regulacji prawnych, częściej jednak jest kwestią edukacji, informacji, propagowania i egzekucji sankcji (jeśli w określonych rozwiązaniach prawnych są takie przewidziane). Odpowiedzialność za podejmowanie działań w tym obszarze będzie spoczywać nie tylko na rządzie, ale przede wszystkim na poszczególnych instytucjach.
- Realizacja działań zmierzających do rozwiązania wyżej zarysowanych problemów, jak i tych, które zostały bardziej szczegółowo opisane w odrębnych częściach niniejszego raportu, wymaga jednak woli politycznej. Budowa krajowego systemu rzetelności publicznej, podnoszenie standardów życia publicznego, przeciwdziałanie korupcji to ambitne wyzwania, które wymagają uruchomienia wieloletnich, horyzontalnych działań. Jedynie ośrodki władzy (przede wszystkim parlament i rząd) są w stanie podjąć się tego rodzaju wyzwania i je koordynować. To z kolei wymaga sformułowania i konsekwentnego prowadzenia spójnej polityki państwa w zakresie wdrażania standardów dobrego rządzenia czy przeciwdziałania korupcji. W chwili sporządzania niniejszego raportu odpowiednie programy i strategie, które mogłyby stać się podstawami takiej polityki, istniały jedynie na papierze⁵.

5] Por.: *Strategia rozwoju kapitału społecznego*, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Warszawa 2011, projekt z 10 września 2011 roku; *Strategia „Sprawne Państwo 2011–2020”*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2011, projekt z 6 kwietnia 2011 roku; *Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2011–2016*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2011.

1

UWARUNKOWANIA

KORUPCJA W POLSCE

UWARUNKOWANIA KORUPCJI – RYS HISTORYCZNY

Korupcja w Polsce, tak jak w większości europejskich państw dawnego bloku sowieckiego, przez długi czas – zarówno w okresie komunizmu, jak i po jego upadku w 1989 roku – miała charakter endemiczny i systemowy¹. W epoce komunizmu różne formy korupcji – od przepokupstwa, którego uczestnikami w państwie totalitarnym byli niemal wszyscy obywatele, aż po wyrafinowane formy klientelizmu, kumoterstwa i nepotyzmu sięgające najwyższych kręgów władzy – były nagminne. Jak wskazują analizy historyczne, politologiczne i socjologiczne, korupcja dla państwa komunistycznego była, z jednej strony, stanem permanentnym, z drugiej zaś – elementem umożliwiającym jego trwanie. Codzienne przejawy drobnej korupcji ułatwiały przeciętnemu Polakowi zdobycie niezbędnych dóbr (choćby tak prozaicznych, jak papier toaletowy). W okresie, gdy w Polsce Ludowej narastał kryzys ekonomiczny, na fundamencie korupcji pojawił się alternatywny wobec oficjalnego system wymiany dóbr i usług („drugi obieg” czy „druga gospodarka”, jak charakteryzował go Andrzej Rychard²). Stanowił on substytut niewydolnej, centralnie planowanej gospodarki socjalistycznej. Sieć klientelistycznych wymian była również alternatywą dla oficjalnych kanałów awansu społecznego, które były niedrożne z powodu skostnienia struktur partyjnych, oplatających sektor zarówno administracji publicznej, jak i gospodarki, uniemożliwiając co ambitniejszym jednostkom realizację kariery w zgodzie z obowiązującymi oficjalnie zasadami.

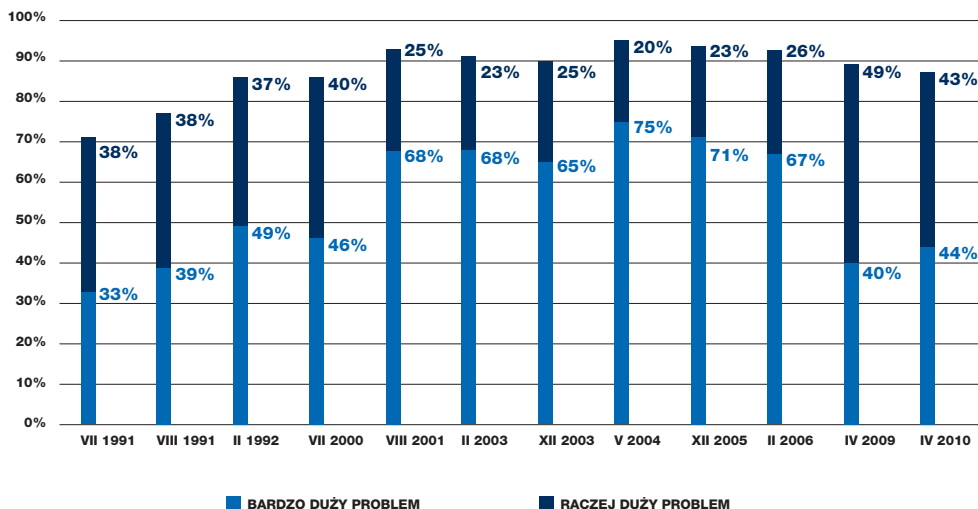
Po 1989 roku korupcja nie straciła od razu charakteru systemowego, stała się bowiem problemem towarzyszącym procesom przemian gospodarczych (przede wszystkim prywatyzacji), wzbudzając zrozumiałe niezadowolenie społeczeństwa. Wystarczy choćby wspomnieć, że w 1992 roku w sondażu opinii społecznej 86% respondentów oceniło, że korupcja jest problemem dużym lub bardzo dużym. Odsetek ten nie zmniejszył się poniżej 80% przez kolejne

1] Por.: K. Kiciński, *Korupcja a struktura społeczna*, [w:] *Praca i uczciwość*, red. A. Pawełczyńska, Wydawnictwo Archidiecezji Warszawskiej, Warszawa 1992; G. Makowski, *Korupcja jako problem społeczny*, Wydawnictwo „Trio”, Warszawa 2008.

2] Por. A. Rychard, *Władza i interesy w gospodarce polskiej u progu lat osiemdziesiątych*, Oficyna Naukowa, Warszawa 1995.

osiemnaście lat. Wbrew nastrojom i oczekiwaniom społeczeństwa, przez ponad dekadę od zainicjowania przemian systemowych polscy decydenci w zasadzie nie podejmowali całłościowych wysiłków w celu ograniczenia problemu korupcji³.

WYKRES 1. ODSETEK RESPONDENTÓW WYRAŻAJĄCYCH OPINIĘ, ŻE KORUPCJA W POLSCE JEST PROBLEMEM „RACZEJ DUŻYM” LUB „BARDZO DUŻYM”



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników sondaży Centrum Badania Opinii Społecznej z lat 1991–2010.

Dopiero uruchomienie procesu akcesyjnego do Unii Europejskiej skłoniło polityków do podjęcia bardziej systematycznej walki z korupcją. W latach 1998–2005 przystosowano polskie prawo do wymagań konwencji europejskich i międzynarodowych, zaostrozono politykę karną wobec przestępstw korupcyjnych, sankcjonując przy okazji ich nowe kategorie (na przykład przekupstwo w sporcie zawodowym czy w sektorze prywatnym)⁴. W latach 2006–2007 rząd Prawa i Sprawiedliwości, Samoobrony i Ligi Polskich Rodzin radykalizował metody walki z korupcją, czego przejawem było między innymi powołanie do życia w 2006 roku Centralnego Biura Antykorupcyjnego – służby specjalnej o szerokich kompetencjach.

W następnych latach zainteresowanie społeczeństwa problemem korupcji nie było już tak znaczne, towarzyszył temu również pewien spadek zaangażowania rządu w działania antykorupcyjne.

3] Por.: G. Makowski, *Korupcja jako problem społeczny*, op. cit.; K. Frieske, *Korupcja znana i nieznaną*, [w:] *Polska, ale jaka?*, red. M. Jarosz, Oficyna Naukowa, Warszawa 2005.

4] Por. C. Nowak, *Dostosowanie prawa polskiego do instrumentów międzynarodowych dotyczących korupcji. Raport*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2004.

PROFIL KORUPCJI W POLSCE

Można zaryzykować stwierdzenie, że w czasie, w którym przygotowywano niniejszy raport, korupcja nie była dla Polaków tak palącym problemem społecznym, jakim jawiła się jeszcze pod koniec XX wieku. Co prawda w 2010 roku w sondażach opinii publicznej wciąż 87% respondentów stwierdzało, że korupcja jest problemem dużym lub bardzo dużym, ale inne dane i fakty przemawiają na rzecz tezy, że zjawisko to straciło na znaczeniu.

Na przykład wskazania Indeksu Percepcji Korupcji (Corruption Perceptions Index, CPI) Transparency International, obrazujące, w jakim stopniu korupcja jest postrzegana jako poważny problem przez analityków ryzyka gospodarczego i przedsiębiorców, od 2005 roku sukcesywnie się poprawiały, aby osiągnąć w 2010 roku (rekordową jak dotąd) wartość 5,3 punktu. Choć metodologia, w ramach której jest tworzony Indeks Percepcji Korupcji, nie pozwala na analizę jego zmian w czasie, to jednak punktową poprawę wyników w tym rankingu interpretowalibyśmy jako oznakę spadku zainteresowania korupcją w dość istotnym segmencie opinii społecznej, jakim jest biznes. Decyzje przedsiębiorców i analityków gospodarczych są istotne, mają bowiem wpływ na sytuację ekonomiczną kraju (na przykład na poziom inwestycji). Skoro więc oni oceniają ryzyko związane z występowaniem korupcji jako mniejsze, może to stanowić kolejny argument, że negatywny wpływ tego zjawiska na sytuację kraju również się zmniejsza.

Ponieważ ogólnie pomiar rzeczywistej skali korupcji jest niemożliwy – ze względu na ograniczenia narzędzi badawczych stosowanych w naukach społecznych oraz na wieloaspektowość i płynność definicyjną tego zjawiska⁵ – trudno także jednoznacznie określić, jakie obszary życia społecznego w Polsce są na ten problem narażone w największym stopniu. Gdyby opierać się na sondażach opinii społecznej, wówczas należałoby uznać, że korupcja w Polsce w 2010 roku w największym stopniu dotyczyła polityków (szczególnie zarówno krajowego, jak i lokalnego), służby zdrowia i lokalnej administracji publicznej, z sondażu Centrum Badania Opinii Społecznej z 2010 roku wynika bowiem, że – w opinii Polaków – to właśnie te sfery życia publicznego są najbardziej podatne na korupcję⁶. Opinia społeczna operuje jednak w dużym stopniu stereotypami. Korupcja jako pojęcie jest często nie tyle odnoszone do konkretnych zachowań – łapówkarstwa lub wszelkiego rodzaju kumoterstwa, ile stosowane jako potoczna miara jakości władzy (albo – ogólnie – życia publicznego *in extenso*).

Tradycyjnie również rzeczywista styczność przeciętnego obywatela z sytuacjami korupcji jest rzadsza, niż można by wnosić z danych o tym, jak negatywnie o skali korupcji w Polsce wypowiadają się respondenci w sondażach. Na przykład w badaniu Centrum Badania Opinii Społecznej i Fundacji im. Stefana Batorego z 2009 roku zaledwie 9% Polaków przyznało, że w okresie ostatnich trzech, czterech lat było zmuszonych wręczyć łapówkę, czyli brało udział w najbardziej pospolitej formie korupcji⁷. I choć należy przyjąć, że odsetek ten jest zaniżony, to pozostaje on w wyraźnym kontraście z danymi obrazującymi nastrój, jaki cechuje polską opinię społeczną

5] G. Makowski, *Korupcja jako problem społeczny*, op. cit.; *Measuring Corruption*, red. Ch. Sampford, A. Shacklock, F. Galtung, C. Connors, Ashgate, London 2006.

6] K. Kowalczyk, *Opinia publiczna o korupcji i lobbingu w Polsce*. Komunikat z badań, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2010.

7] R. Boguszewski, *Korupcyjne doświadczenia Polaków oraz ich stosunek do łapownictwa*. Komunikat z badań, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2009.

w związku z korupcją. Ogólnie rzecz biorąc, jeśli by opierać się wyłącznie na danych sondażowych, to należałoby stwierdzić, że korupcja w Polsce nie jest ani tak poważnym problemem, jak mogłoby się wydawać, ale również nie aż tak znikomym.

Korupcja w świetle statystyk przestępczości

Również przegląd oficjalnych danych dotyczących przestępczości pokazuje, że korupcja nie zmienia się dynamicznie i nie wykazuje żadnych specyficznych cech. Statystyki kryminalne mają wiele wad, niemniej jednak nie można ich ignorować, poszukując odpowiedzi na pytanie o charakter korupcji czy polityki antykorupcyjnej⁸.

W tym miejscu wspomnijmy jedynie, że według wycień Centralnego Biura Antykorupcyjnego, które od momentu swojego powstania corocznie przygotowuje opracowania statystyk przestępczości, w 2010 roku zarejestrowano 13 938 przestępstw korupcyjnych (rok wcześniej było 11 726 rejestracji), głównie przekupstwa, płatnej protekcji i różnych nadużyć funkcji publicznych⁹. Jednocześnie, opierając się na danych policyjnych, Centralne Biuro Antykorupcyjne wyceniło, że – z punktu widzenia finansów publicznych – skutki finansowe najczęściej występujących (ujawnionych przez organy ścigania) przestępstw korupcyjnych w 2010 roku przekroczyły 11 milionów złotych¹⁰. Brakuje jednak danych pozwalających na głębszą analizę tego zagadnienia.

Wzrost liczby rejestrowanych przestępstw nie musi jednocześnie świadczyć o zwiększającej się częstotliwości występowania samej korupcji. Ogólna liczba przestępstw korupcyjnych stanowi zaledwie promil wszystkich rodzajów przestępstw ujawnianych co roku przez organy ścigania. Nie jest to więc główne źródło zagrożenia bezpieczeństwa publicznego w Polsce. Ponadto przyrost liczby stwierdzonych przestępstw korupcyjnych może świadczyć nie tyle o zwiększającym się zagrożeniu korupcją, ile o większej skuteczności organów ścigania w wykrywaniu tego rodzaju występów. Trzeba jednak przy tym zastrzec, że zestawienie statystyk policyjnych i sądowych pokazuje, że mniej więcej jedna trzecia wykrytych spraw ma szansę zakończyć się wyrokiem skazującym¹¹. To z kolei może świadczyć o niesprawności zarówno aparatu sądowego, jak i samych organów ścigania, które być może nie są zdolne do należytego udokumentowania stwierdzanych przestępstw.

Samo Centralne Biuro Antykorupcyjne, specjalizujące się w najcięższych przejawach korupcji, zarejestrowało 250 różnego rodzaju przestępstw tego rodzaju. Według raportu za 2010 rok, Centralne Biuro Antykorupcyjne prowadziło najwięcej spraw w obszarach związanych

8] Omawiając tego rodzaju dane, trzeba jednak zastrzec, że statystyki kryminalne cechuje wiele niedostatków – przede wszystkim niemożliwa do oszacowania różnica między przestępstwami rejestrowanymi a tymi, które rzeczywiście popełniono („ciemna liczba”), oraz brak dbałości o rejestrację i przetwarzanie tych danych, które w wypadku przestępczości korupcyjnej (trudnej do wykrycia i udowodnienia) narastają podwójnie. Nie można na ich podstawie wywodzić daleko idących sądów na temat skali czy charakteru korupcji. Por. M. Dudkiewicz, G. Makowski, *Możliwości oszacowania i prezentacji skali zagrożenia korupcją na podstawie statystyk przestępczości*, Warszawa 2011 [mps].

9] *Mapa korupcji w Polsce. Stan korupcji w Polsce w 2010 r.*, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2011.

10] Szacunki te trzeba jednak traktować z dużą ostrożnością, opierając się one bowiem wyłącznie na kalkulacji kosztów przestępstw ujawnionych przez organy ścigania. W rzeczywistości skala przestępczości korupcyjnej jest zapewne większa, podobnie jak wynikające z tego faktu obciążenia (w wymiarze nie tylko publicznym, ale także prywatnym).

11] *Mapa korupcji w Polsce. Stan korupcji w Polsce na podstawie danych statystycznych przekazanych przez służby i organy państwowe za lata 2004–2009*, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2011.

z funkcjonowaniem terenowej administracji rządowej, w sektorze gospodarczym (biorąc pod uwagę firmy zarówno prywatne, jak i państwowe) oraz w służbie zdrowia i przemyśle farmaceutycznym. Na podstawie działań prowadzonych przez Centralne Biuro Antykorupcyjne trudno jednak wyrokować o ogólnym charakterze korupcji w Polsce i ocenić definitywnie, że właśnie w tych sektorach zjawisko to jest najgroźniejsze.

Badania międzynarodowe a charakter korupcji w Polsce

Badania i analizy przygotowywane przez organizacje międzynarodowe, oceniające Polskę ze względu na zagrożenie korupcją i pod kątem wdrażania międzynarodowych standardów w zakresie walki z tym problemem, dostarczają argumentów na rzecz tezy o stabilizacji poziomu zagrożenia korupcją i większej dojrzałości działań antykorupcyjnych. Nie sposób omówić tutaj dokładnie wszystkich istniejących źródeł, warto jednak przywołać wyniki najczęściej cytowanych indeksów i sondaży.

Na przykład według sondażu opinii społecznej Global Corruption Barometer (wykonywanego cyklicznie przez Instytut Gallupa na zlecenie Transparency International w Berlinie), w 2010 roku 15% Polaków przyznało, że w ostatnim roku zapłaciło łapówkę, korzystając z usług instytucji publicznej wymienionej w kwestionariuszu (na przykład sądu, placówki edukacyjnej czy opieki zdrowotnej)¹². Za najbardziej skorumpowaną instytucję życia publicznego tradycyjnie uznano partie polityczne (które tylko od czasu do czasu zamieniają w tym negatywnym rankingu miejsce lidera z administracją publiczną). Z kolei działania rządu w walce z problemem korupcji zostały przez większość (57%) respondentów ocenione jako nieefektywne. Wynik ten specjalnie nie dziwi, zważywszy, że Polaków cechuje ogólnie dość niski poziom zaufania do władzy (na przykład w sondażu Centrum Badania Opinii Społecznej z 2010 roku 60% respondentów deklaroowało zaufanie do rządu, 55% – do samorządu, 47% – ogólnie do administracji publicznej¹³) i brak wiary w to, że jest ona w stanie sprawnie zrealizować jakąkolwiek politykę publiczną (ponownie dane Centrum Badania Opinii Społecznej wskazują, że 46% dorosłych Polaków źle ocenia działania rządu w zakresie walki z korupcją)¹⁴. Rezultaty sondażu Transparency International ogólnie pokrywają się z wynikami badań krajowych i skłaniają do stwierdzenia, że korupcja w Polsce, tak jak w innych krajach, pozostaje problemem. Niemniej jednak, biorąc pod uwagę szerszy wymiar tego zjawiska, zagrożenie dla stabilności politycznej, gospodarki czy rządów prawa nie jest z jego strony szczególnie duże.

Jeszcze jeden argument przemawiający za tezą o stabilizacji poziomu zagrożenia korupcją płynie z badania Global Integrity Index (GII)¹⁵. Ostatnia edycja tego indeksu została wykonana na przełomie 2009 i 2010 roku. Global Integrity Index składa się z kilkudziesięciu wskaźników, we-

12] J. Riaño, F. Heinrich, R. Hodess, *Global Corruption Barometer 2010, Transparency International – Berlin*, Berlin 2010. Na marginesie warto dodać, że wynik z 2010 roku jest o tyle zaskakujący, że wartość podobnego wskaźnika, ale z danych Centrum Badania Opinii Społecznej, wyniosła 9%, z kolei w Barometrze Korupcji Transparency International z 2009 roku tylko 5% Polaków przyznało się do wręczenia łapówki. Różnice te każą się zastanowić, czy w którymś z przytoczonych badań nie popełniono błędu.

13] K. Kowalczyk, *Opinia publiczna o korupcji i lobbingu w Polsce, op. cit.*

14] R. Boguszewski, *Zaufanie społeczne*. Komunikat z badań, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2010.

15] Raport w wersji online jest publikowany na stronie internetowej <http://www.globalintegrity.org>. Trzeba przy tym zastrzec, że autor niniejszego opracowania był głównym ekspertem podczas realizacji monitoringu z 2010 roku.

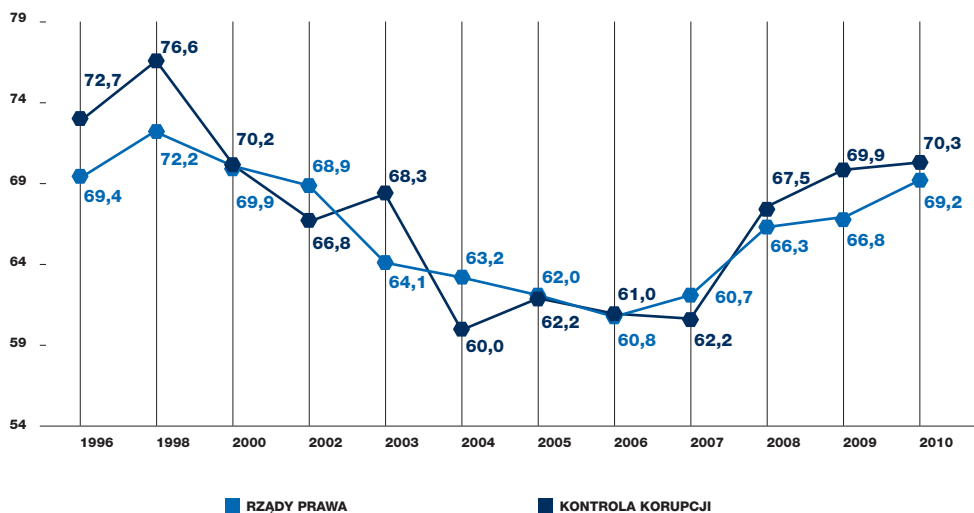
dług których (na skali od 0 do 100) jest oceniana zdolność danego kraju do zapobiegania i ograniczania korupcji (wskaźniki te obejmują między innymi kondycję organizacji obywatelskich zajmujących się korupcją, uczciwość wyborów, zabezpieczenia pracowników instytucji publicznych przed konfliktem interesów, funkcjonowanie organów ścigania). Ogólna ocena Polski pod kątem tych kryteriów wyniosła prawie 80 punktów na 100 możliwych do uzyskania (tylko 8 punktów mniej niż w pomiarze z 2008 roku), przy czym relatywnie najgorzej oceniono na przykład ramy prawne zabezpieczające funkcjonariuszy publicznych przed popadaniem w konflikt interesów, przejrzystość funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości czy nadzór na przedsiębiorstwami państwowymi. Ogólnie jednak Polska została umieszczona wśród państw ocenianych dobrze w zakresie integralności i przejrzystości życia publicznego – znalazła się w pierwszej dwudziestce krajów, wyprzedzając na przykład Francję i Włochy czy bliskie nam Czechy lub Węgry.

Idąc jednak w ślad za sformułowaną wyżej diagnozą, przyjrzyjmy się jeszcze syntetycznym wskaźnikom, które obrazują zagrożenie korupcją i wskazują pośrednio na efektywność polityki antykorupcyjnej (takim jak Business Enterprise Environment Survey, Bertelsmann Transformation Index czy World Economic Forum Global Competitiveness Survey), które są zbiorczo analizowane przez badaczy i przedstawiane w formie ogólnych wskaźników – Worldwide Governance Indicators (WGI). Choć wspomniane źródła danych mają wiele wad i częstokroć na ich podstawie wysuwa się zbyt daleko idące wnioski, to jednak ich zestawienie pokazuje pewne charakterystyczne rysy zarówno korupcji, jak i polityki antykorupcyjnej¹⁶.

Wśród wskaźników Worldwide Governance Indicators są dwa bezpośrednio związane z interesującym nas zagadnieniem. Pierwszy – „rządy prawa” – opisuje percepcję tego, w jakim stopniu w danym społeczeństwie są przestrzegane podstawowe reguły postępowania (szczególnie prawa własności, swoboda wypowiedzi, ocena skuteczności egzekwowania praw przez organy ścigania i sądy). Drugi, nazwany przez ekspertów Banku Światowego „kontrolą korupcji”, jest miarą percepcji społecznej tego, w jakim stopniu władza publiczna w danym państwie jest nadużywana lub wykorzystywana do osiągania partykularnych interesów. Oba te wskaźniki przyjmują wartości od 0 do 100 (stan najbardziej pożądanego). Pokazują one, że ogólnie – mimo różnych zawirowań i zmian, jakie nastąpiły w Polsce między 1996 a 2010 rokiem – sytuacja pod względem przestrzegania prawa i kontroli korupcji właściwie się nie zmieniła.

16] Wskaźniki wraz z narzędziami umożliwiającymi ich podstawową analizę – por. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp> dostęp: 29 października 2011 roku. Opis metodologii agregacji wskaźników wraz z zaleceniami do ich interpretacji – por. D. Kaufmann, A. Kraay, M. Mastruzzi, *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues* – http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2010/09_wgi_kaufmann/09_wgi_kaufmann.pdf dostęp: 29 października 2011 roku. Najlepiej znana krytyczna analiza wskaźników – por. Ch. Arndt, Ch. Oman, *Uses and Abuses of Governance Indicators*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris 2006.

WYKRES 2. ZESTAWIENIE WARTOŚCI WSKAŹNIKÓW WORLDWIDE GOVERNANCE INDICATORS „RZĄDY PRAWA” I „KONTROLA KORUPCJI” DLA POLSKI



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Worldwide Governance Indicators z lat 1996–2010.

Osiągając w wypadku Polski wartość 60–70 punktów (z uwzględnieniem ewentualnych odchyłeń związanych z możliwymi błędami pomiaru), oba wspomniane wskaźniki skłaniają do wydania umiarkowanie, ale jednak dobrej oceny poziomu zagrożenia korupcją (w miarę niski) i możliwości przeciwdziałania temu problemowi (w miarę wysokie). Co interesujące, w okresie od 1996 do 2010 roku wartości tych wskaźników zmieniały się nieznacznie.

Wynik ten można interpretować na wiele sposobów, choć ogłód przywołanych danych skłania do co najmniej dwóch głównych wniosków. Po pierwsze, skoro Polska osiąga górne granice skali, to sytuacja nie jest najgorsza. Po drugie, ocena notowań Polski jest jednak zbyt zaniżona. Oba wskaźniki, według powyższego zestawienia, w 2010 roku uzyskały prawie identyczną wartość co w 1996 roku. Mimo to każdy, kto głębiej analizuje zagadnienia korupcji i polityki antykorupcyjnej, nie mógłby się zgodzić z twierdzeniem, że w 2010 roku skala nieprawidłowości korupcyjnych czy stopień zabezpieczeń przed nimi jest taki sam jak w 1996 roku. Więcej argumentów przemawia bowiem za tym, że korupcja jest jednak lepiej kontrolowana w 2010 roku niż czternaście lat wcześniej. Choćby dlatego, że zaostrzono przepisy karne (w 1997 roku wprowadzono między innymi nowy kodeks karny, a w 2003 roku poddano go głębokiej nowelizacji właśnie pod kątem przeciwdziałania korupcji¹⁷⁾), usprawniono funkcjonowanie administracji publicznej czy stworzono nowe, wyspecjalizowane instytucje do walki z korupcją (na przykład Centralne

17| Dz.U. z 1997 r., Nr 88, poz. 553 ze zm.

Biuro Antykorupcyjne)¹⁸. Działania te i liczne inne zmiany musiały przynieść pozytywne skutki¹⁹. Dane Banku Światowego są najwyraźniej zbyt czułe na błędy percepcji opinii społecznej, ta zaś w wypadku Polski od zawsze ma tendencję do nadmiernie negatywnego oceniania kondycji życia publicznego i działań władz.

Argumenty na poparcie tezy o błędzie percepcji możemy zresztą znaleźć w samych wskaźnikach Banku Światowego. Zwróćmy uwagę zwłaszcza na wskaźnik „kontrola korupcji”. Jego wartość spadła w 2003 roku – zapewne pod wpływem „afery Rywina”²⁰ z 2002 roku, w którą był zamieszany ówczesny rząd. W kolejnych dwóch latach wskaźnik ten utrzymywał się na poziomie około 60 punktów, nie zmieniając się w ogóle, mimo że w tym czasie wprowadzono w Polsce ogromną liczbę rozwiązań antykorupcyjnych, które musiały być wdrożone, aby sprostać wymaganiom wejścia do Unii Europejskiej (co nastąpiło w 2004 roku). Nie wzrósł także w latach 2005–2006, choć rząd Prawa i Sprawiedliwości zaostrzył w tym czasie walkę z korupcją i powołał do życia Centralne Biuro Antykorupcyjne. Zaczął jednak przejawiać tendencje wzrostowe dopiero w 2007 roku, gdy do władzy doszedł rząd Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego, który, mówiąc ogólnie, nie uczynił ze zwalczania korupcji priorytetu, choć zdołał uniknąć większych skandali korupcyjnych, a dyskurs o tym zjawisku zepchnął na dalszy plan. Wskaźniki Worldwide Governance Indicators nie tylko więc obrazują stabilną sytuację Polski w zakresie zjawiska korupcji, ale są także znakomitą ilustracją tego, jak dalece ocena zagrożenia korupcją czy jakości polityki antykorupcyjnej może być zależna od charakteru debaty publicznej, modelowanej przecież w dużym stopniu przez interakcję polityków i mediów.

PODSUMOWANIE

Z danych dostępnych w czasie przygotowywania niniejszego raportu wynika, że brakuje przesłanek, które pokazywałyby wyraziste zmiany dynamiki korupcji w Polsce lub potwierdzałyby szczególnie charakter tego zjawiska – na przykład konkretny obszar (czy konkretne obszary) życia publicznego wyjątkowo mocno narażony na ten problem. W tym okresie odnotowano niezbyt liczne, ale głośne wypadki korupcji wyborczej, które ujawniono w okresie poprzedzającym realizację monitoringu National Integrity System (na przykład podczas wyborów samorządowych w 2009 roku doszło do kupowania głosów w Wałbrzychu), a także przestępstwa w sporcie zawodowym (przede wszystkim w piłce nożnej), gdy odkryto korupcję na dużą skalę (była to jednak kontynuacja działań podejmowanych już kilka lat wcześniej). Z kolei na przełomie 2009 i 2010 roku wybuchła „afera hazardowa”, w której kilku prominentnych polityków Platformy Obywatelskiej miało ulegać nielegalnemu lobbingsowi ze strony przedsiębiorców branży gier losowych, nikt jednak nie został w tej sprawie prawomocnie skazany, a postępowanie prokuratorskie umorzono.

18] Dz.U. z 2003 r., Nr 111, poz. 1061; Dz.U. z 2006 r., Nr 104, poz. 708.

19] Por. K. Gadowska, *National and international anti-corruption efforts: the case of Poland*, „Global Crime” 2010, nr 11.

20] Przypomnijmy jedynie, że „afera Rywina” to potoczne określenie jednego z najgłośniejszych skandali korupcyjnych z lat 2002–2005. Znany producent filmowy Lew Rywin, powołując się na wpływy w rządzącym wówczas Sojuszu Lewicy Demokratycznej, zaoferował szefom spółki Agora (jednego z największych prywatnych wydawców w Polsce), że wpłynie na korzystny kształt przepisów tak zwanej ustawy medialnej w zamian za wielomilionową łapówkę. Nigdy nie potwierdzono, czy Lew Rywin działał sam i czy rzeczywiście bezpośredni udział w sprawie mieli ówcześni liderzy lewicy.

Trudno zatem na tej podstawie wywodzić, że specyfiką korupcji w Polsce jest jej skoncentrowanie na najwyższych szczeblach władzy. Wszystkie wspomniane głośne sprawy korupcyjne – ze względu na swój niecodzienny charakter – skupiły na dłużej lub krócej uwagę opinii społecznej, ale poza nimi w analizowanym okresie brak szczególnych przejawów tego zjawiska.

Nie wynika z tego oczywiście, że korupcja zniknęła z życia publicznego w Polsce lub stała się problemem zupełnie marginalnym. Niemniej jednak należałoby przyjąć, że – tak jak w wypadku większości krajów (na co wskazują międzynarodowe analizy) – w Polsce najczęściej przybiera ona typowe formy, dotyczy bowiem przede wszystkim trwających wciąż procesów prywatyzacyjnych, procedur przyznawania różnych koncesji lub zezwoleń, zamówień publicznych, gospodarowania majątkiem publicznym i drobniejszej korupcji występującej w relacjach między obywatelami a różnymi instytucjami publicznymi (publiczną służbą zdrowia, instytucjami samorządowymi, policją), z czym także do pewnego stopnia korespondują przywołane wcześniej statystyki przestępczości. Jest to jednocześnie problem w dużym stopniu kontrolowany i „zarządzany”, dzięki dostępnym instrumentom prawnym i instytucjonalnym. Nowe rozwiązania czy zmiany w niektórych obszarach życia publicznego są z punktu widzenia walki z korupcją oczywiście pożądane (na co zresztą wskazuje niniejszy raport), samo zjawisko nie jest już jednak problemem zagrażającym stabilności państwa czy gospodarki.

Choć brakuje „twardych danych”, za pomocą których można byłoby opisać skalę tego zjawiska, to jednak można zaryzykować tezę, że stopniowy wzrost sprawności aparatu państwa, konieczność dostosowania prawa do standardów międzynarodowych, proces integracji z Unią Europejską oraz wiele innych czynników wpływających pozytywnie na modernizację kraju musiało także zwiększyć możliwości przeciwdziałania korupcji i mniej lub bardziej bezpośrednio przyczynić się do ograniczenia ryzyka związanego z występowaniem tego problemu. Standardy przejrzystości i kultura życia publicznego w Polsce oraz system zabezpieczeń przed korupcją i innymi pokrewnymi nieprawidłowościami zapewne mogą i powinny być lepsze (o kilku kierunkach działań piszemy w innych częściach niniejszego raportu), przez co walka z korupcją byłaby bardziej skuteczna. Polska z pewnością nie osiągnęła jeszcze poziomu krajów skandynawskich czy państw zachodnich, z których większość radzi sobie lepiej z tym problemem. Korupcja w Polsce nie stanowi już jednak tak poważnego zagrożenia, jakim była jeszcze w latach dziewięćdziesiątych XX wieku, kiedy wciąż miała charakter endemiczny i systemowy, odziedziczony po okresie komunizmu.

UWARUNKOWANIA POLITYCZNO-INSTYTUCJONALNE

Czy instytucje polityczne realizują ideę systemu rzetelności życia publicznego w Polsce?

OCENA: 75

W okresie posttransformacyjnym polska scena polityczna przeszła drogę od systemu autorytarnego z partią dominującą i jej satelitami, przez rozdrobnienie i częste wahania instytucjonalne systemu partyjnego w latach dziewięćdziesiątych XX wieku (szczególnie dotyczy to tej jego części, która wywodziła się z dawnej opozycji antykomunistycznej, w związku z tym nie miała stabilnego zaplecza finansowo-infrastrukturalnego), po stabilizację układu politycznego w pierwszej dekadzie XXI wieku. Ustabilizowanie sceny politycznej, pejoratywnie określane przez niektórych ekspertów i publicystów jako jej zabetonowanie, jest często wiązane z wprowadzeniem systemu finansowania partii politycznych z budżetu państwa. Charakterystyczny dla polskiej polityki jest wysoki stopień braku zaufania do niej i wyalienowanie obywateli, których duża część odrzuca jej kształt. Podstawowym wyznacznikiem takiego stanu rzeczy jest tradycyjnie bardzo niska frekwencja wyborcza, wynosząca od 40 do 55% w wyborach parlamentarnych (w latach 1991–2011)¹. Stopień demokratyzacji życia wewnątrzpartyjnego również pozostawia wiele do życzenia. Struktura partii sprzyja raczej tworzeniu układów klientelistycznych niż dyskusjom, które pozwalają wprowadzać nowe pomysły programowe. Odrzucenie polityki przez obywateli może mieć również tę przyczynę, że polskie partie nie są masowe i trudno mówić o ich realnych więziach ze społeczeństwem.

Z badań Centrum Badania Opinii Społecznej wynika, że oceny funkcjonowania demokracji w Polsce są najczęściej negatywne. Deklaracje badanych w 2011 roku wskazują, że ponad dwie piąte (43%) Polaków dobrze ocenia funkcjonowanie demokracji w kraju, ale połowa (50%) jest przeciwnego zdania. W minionych kilku latach rozkład tych opinii był niezmienny². Z kolei odsetek osób uznających, że demokracja ma przewagę nad innymi formami rządów, jest w Polsce od lat stabilny, sięgając około 60–70%³. Z drugiej jednak strony, wzrósł niedawno odsetek osób

1| Dane na temat Polski prezentowane przez International Institute for Democracy and Electoral Assistance – por. <http://www.idea.int/vt>, dostęp: 23 stycznia 2012 roku.

2| *Postawy wobec demokracji, jej rozumienie i oceny*. Komunikat z badań, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa, maj 2010 roku, s. 3.

3| *Ibidem*, s. 5.

uznających, że w niektórych okolicznościach ustrój niedemokratyczny może być bardziej pożądanym niż demokracja. W ostatnim badaniu Centrum Badania Opinii Społecznej wyniósł on 43%, podczas gdy w poprzednich latach oscylował w granicach 35%⁴. W badaniu z 2010 roku wyższy niż w poprzednich latach jest także odsetek respondentów, którzy twierdzą, że dla takich osób, jak one, w gruncie rzeczy nie ma różnicy, czy system jest demokratyczny, czy też nie. Taką opinię podziela 41% Polaków⁵.

Działalność takich instytucji, jak Sejm i Senat, jest od lat oceniana negatywnie. W świetle ostatnich badań dobrą ocenę izb niższej parlamentu wystawia blisko 20% Polaków (złą – ponad 60%), a izbie wyższej – niecałe 30% (złą – około 50%). Lepiej wypada w tym rankingu Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, którego działalność dobrze ocenia regularnie około 50–60% Polaków⁶. Rząd, Sejm i Senat oraz partie polityczne to także instytucje, które cieszą się najmniejszym zaufaniem społecznym. Partiom politycznym ufa jedynie 14% Polaków, organom władzy ustawodawczej – 21% respondentów, rządowi zaś – tylko 30% badanych⁷.

Polityka jest także uznawana za sferę najbardziej przesiąkniętą korupcją. Aż 60% osób postrzega ją jako w znacznym stopniu skorumpowaną⁸. Z kolei 72% badanych uważa, że urzędnicy i politycy są podatni na uleganie naciskom biznesu, firm, grup zawodowych lub społecznych przy załatwianiu kontraktów i zamówień rządowych w zamian za własne korzyści⁹, a 59% respondentów sądzi, że przekupując parlamentarzystów lub innych polityków, można spowodować uchwalenie ustawy albo zmianę prawa¹⁰.

Instytucje polityczne w Polsce są dość stabilne, co pokazały wydarzenia po katastrofie smoleńskiej 10 kwietnia 2010 roku, gdy mimo śmierci kilkudziesięciu osób zajmujących wysokie stanowiska państwowe udało się zapobiec kryzysowi związanemu z wyłanianiem ich następców. Nie można się jednak zgodzić ze stwierdzeniem, że kształt tych instytucji zapewnia wysoką przejrzystość życia publicznego.

Istnieje tylko kilka partii politycznych, które liczą się w rywalizacji o władzę w Polsce. Liczba ta w ostatnim dziesięcioleciu zawężała się do czterech ugrupowań, jakie były obecne w parlamencie kończącym swoją kadencję w 2011 roku. W jesiennych wyborach doszło do częściowego poluzowania zamkniętego od 2001 roku systemu i do parlamentu weszła nowa, piąta partia.

Frakcje parlamentarne są kluczowym elementem struktur partyjnych, decydując w znacznym stopniu o sposobie funkcjonowania niższych szczebli partyjnych. Podstawowe różnice między partiami dysponującymi reprezentacją parlamentarną a pozostałymi ugrupowaniami dotyczą sposobu finansowania, procesu wyłaniania liderów i dostępu do mediów¹¹. Przeszkody wejścia na rynek polityczny są bardzo wysokie. Partie zasiadające w parlamencie otrzymują subwencję

4| *Ibidem*, s. 6.

5| *Ibidem*.

6| *Ocena działalności parlamentu i prezydenta*. Komunikat z badań, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa, maj 2011 roku.

7| *Zaufanie społeczne*. Komunikat z badań, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa, marzec 2010 roku, s. 10.

8| *Opinia publiczna o korupcji i lobbingu w Polsce*. Komunikat z badań, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa, maj 2010 roku, s. 2.

9| *Ibidem*, s. 7.

10| *Ibidem*, s. 8.

11| M. Waszak, *Polskie partie w badaniach ankietowych Instytutu Spraw Publicznych*, [w:] *O demokracji w polskich partiach politycznych*, red. J. Zbieranek, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 46.

na działalność, jednocześnie jednak możliwości wsparcia kampanii wyborczych z innych źródeł są ograniczone. Również media skupiają się na prezentowaniu opinii polityków partii zasiadających w parlamencie, oszczędnie gospodarując czasem antenowym dla przedstawicieli frakcji pozaparlamentarnych.

Rywalizacja między partiami parlamentarnymi jest ostra i bezpardonowa, szczególnie w wypadku dwóch głównych sił – Platformy Obywatelskiej oraz Prawa i Sprawiedliwości. Można tutaj mówić także o niesprzyjających przejrzystości zależnościach, wpływających jednocześnie na brak równości szans poszczególnych stronnictw. Do niedawna w mediach publicznych dominowali przedstawiciele partii stanowiących większość parlamentarną w latach 2005–2007, czego konsekwencją było nieobiektywne przedstawianie informacji w okresie kampanii wyborczych¹². Obecnie, mimo rządowych zapowiedzi odpolitycznienia mediów publicznych, w Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji zasiadają osoby będące w przeszłości parlamentarzystami lub kandydatami partii mających reprezentację parlamentarną. Z kolei prezesem Telewizji Polskiej został były poseł ugrupowania, z którego wywodzi się obecna partia rządząca. Tymczasem, jak wynika z badania przeprowadzonego w 2011 roku przez Fundację im. Stefana Batorego, komercyjne koncerny medialne nie stronią od wspierania obecnego rządu, traktując go niewspółmiernie łagodnie w stosunku do przedstawicieli poprzedniej większości¹³, także w okresie kampanii wyborczej¹⁴.

Wiele rozwiązań funkcjonujących w praktyce działania partii politycznych skutkuje raczej tworzeniem relacji klientelistycznych niż wzmacnianiem demokracji na poziomie partii. Sposób wyłaniania władz partyjnych nagradza lojalność frakcyjną i wymusza przynależność do określonego skrzydła. Z kolei budowanie frakcji i przeciąganie poszczególnych osób z jednej z nich do drugiej odbywa się bardzo często na podstawie zatrudniania aktywistów w administracji publicznej¹⁵.

Polskie partie polityczne – w porównaniu z partiami w innych krajach – są słabo zakorzenione w społeczeństwie. Wyraża się to między innymi relatywnie niewielką liczbą członków. Najliczniejszą partią w Polsce jest Polskie Stronnictwo Ludowe, liczące około 130 tysięcy członków (dla porównania – baza członkowska partii niemieckich obejmuje miliony osób¹⁶). Najsilniejsze polskie partie mają jeszcze mniej liczne zaplecze – Platforma Obywatelska liczy około 50 tysięcy członków¹⁷, Prawo i Sprawiedliwość skupia ponad 20 tysięcy członków¹⁸.

Ogólnie w Polsce nie można mówić o problemie nagminnego łamania praw obywatelskich. Występuje jednak wiele uchybień i niepokojących zjawisk, na które należy zwrócić uwagę. Rzecznik Praw Obywatelskich w raporcie rocznym z 2011 roku wskazuje między innymi następujące obszary problemowe: tworzenie prawa (częste i nieskoordynowane zmiany przepisów, które powodują poczucie zagubienia obywateli), prawo do obrony (niekonstytucyjne rozwiązania

12] *Nations in Transit 2010. Poland*, Freedom House, 2010 rok, s. 10 – <http://www.freedomhouse.org/images/File/nit/2010/NIT2010PolandproofII.pdf>, dostęp: 23 stycznia 2012 roku.

13] *Ibidem*.

14] *Monitoring głównych serwisów informacyjnych TV podczas kampanii parlamentarnej 2011 r. Raport z dwóch tygodni 19 września – 2 października 2011 r.*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2011, s. 33 – http://www.batory.org.pl/doc/MonitoringTV_19_09do02_10.pdf, dostęp: 23 stycznia 2012 roku.

15] J. Flis, *Instytucjonalny labirynt demokracji wewnątrzpartyjnej*, [w:] *O demokracji w polskich partiach politycznych*, op. cit., s. 95–96.

16] M. Waszak, *Polskie partie w badaniach ankietowych Instytutu Spraw Publicznych*, op. cit., s. 51.

17] Por. <http://www.platforma.org>, dostęp: 13 listopada 2011 roku.

18] Por. <http://www.pis.org.pl>, dostęp: 13 listopada 2011 roku.

regulujące możliwość kontaktowania się podejrzanego z obrońcą), prawo do ochrony życia prywatnego (zbieranie danych o obywatelach zarówno przez organy kontroli, jak i przez prywatne przedsiębiorstwa), nadużycia w ograniczeniu wolności osobistej obywateli przez organy ścigania, dyskryminacja osób niepełnosprawnych (między innymi w procesie wyborczym)¹⁹.

Także Helsińska Fundacja Praw Człowieka zwraca uwagę na przykłady nadużywania władzy i łamania praw obywatelskich w ostatnim czasie w Polsce, przywołując rezolucję Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, w którym wzywa ono kilka państw, w tym Polskę, do rozwiązania problemu systematycznego łamania praw człowieka, w czym pomocne byłoby zaimplementowanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Najbardziej widoczne problemy, z jakimi boryka się obecnie Polska, to wciąż przewlekłość postępowań toczących się przed sądami i organami administracji, a także długość stosowania tymczasowego aresztowania²⁰. Helsińska Fundacja Praw Człowieka wskazywała również ostatnio problem nacisków polityków na media publiczne²¹ oraz nadużywania służb specjalnych (Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego) do walki z mediami krytykującymi głowę państwa²² czy policji do usuwania antyrządowych transparentów, jakie prezentowali kibice protestujący przeciwko zamykaniu stadionów²³.

Obywatele, których prawa zostały pogwałcone, mogą liczyć na interwencję Rzecznika Praw Obywatelskich lub na apele organizacji pozarządowych, takich jak Helsińska Fundacja Praw Człowieka. Przysługuje im także możliwość złożenia skargi konstytucyjnej, która jednak jest obwarowana wieloma ograniczeniami, co powoduje, że obywatele polscy znacznie chętniej skarżą się do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu.

Podsumowując, instytucje polityczne w Polsce są w dużej mierze wyalienowane ze społeczeństwa. Partie polityczne zrzeszają niewielki ułamek społeczeństwa, ciesząc się jednocześnie znikomym zaufaniem społecznym, a sposób ich funkcjonowania sprzyja nepotyzmowi i korupcji politycznej. Z kolei w dziedzinie praw obywatelskich istnieją luki systemowe, sporadycznie zaś dochodzi do nadużyć władzy. Mimo tych niedoskonałości nie można mówić o poważnym kryzysie instytucji demokratycznych w Polsce. Zachowują one pewną stabilność, powinny być jednak monitorowane, istnieją bowiem wymienione wyżej symptomy, które mogą sprzyjać osłabieniu integralności. Czynnikiem wzmacniającym taką sytuację może być brak zaufania i krytyczna ocena klasy politycznej przez większość społeczeństwa.

19] *Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2010 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela*, Rzecznik Praw Obywatelskich, Warszawa 2011, s. 313–333.

20] *Helsińska Fundacja Praw Człowieka apeluje do Premiera oraz Marszałka Sejmu o podjęcie działań w celu wykonywania wyroków ETPC* – <http://www.hfhrpol.waw.pl/Noswiadczenie-170.html>, dostęp: 5 stycznia 2012 roku.

21] *Apel Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka o zaprzestanie wywierania jakichkolwiek nacisków politycznych na media publiczne* – <http://www.hfhrpol.waw.pl/Noswiadczenie-173.html>, dostęp: 5 stycznia 2012 roku.

22] *List otwarty Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie strony www.antykomor.pl* – http://www.hfhrpol.waw.pl/pliki/list_otwarty_antykomor.pdf, dostęp: 5 stycznia 2012 roku.

23] *List Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do szefa MSWiA w sprawie dyspozycji wydanych funkcjonariuszom policyjnych oddziałów prewencji, które miały polegać na eliminowaniu „antyrządowych treści” znajdujących się na transparentach, jakie towarzyszyły kibicom protestującym przeciwko zamknięciu stadionów* – http://www.hfhrpol.waw.pl/pliki/wystapienie_mswia.pdf, dostęp: 5 stycznia 2012 roku.

UWARUNKOWANIA SPOŁECZNO-POLITYCZNE

Czy relacje wewnątrzspołeczne i stosunki między społeczeństwem i światem polityki sprzyjają idei systemu rzetelności życia publicznego?

OCENA: 50

W Polsce nie występują szczególnie wyraźne podziały na tle religijnym, etnicznym czy językowym. Mniejszości narodowe stanowią, według danych Narodowego Spisu Powszechnego z 2002 roku, trochę powyżej 1% ludności kraju¹. Istnieją miejsca, w których punktowo odsetek obywateli narodowości innej niż polska obejmuje dużą część lokalnej społeczności. Osoby te mają własną reprezentację polityczną na szczeblu zarówno samorządowym, jak i ogólnokrajowym (obowiązują tutaj specjalne reguły instytucjonalne, pozwalające mniejszościom wprowadzać własnych reprezentantów z pominięciem zasad dotyczących konieczności przekroczenia progów wyborczych w skali kraju). Większość obywateli polskich jest wyznania katolickiego. Choć pojawiają się kontrowersje dotyczące wiarygodności danych o niemal 90% Polaków będących wiernymi Kościoła katolickiego², to nie ulega wątpliwości, że nie można mówić o istnieniu istotnych podziałów natury religijnej, które przekładałyby się na sytuację społeczno-polityczną.

Niemniej jednak występują różnice związane z historią, rozwojem czy zamożnością regionów lub ze stosunkiem do transformacji ustrojowej. Należy pamiętać, że Polska, choć jest krajem unitarnym, istnieje w obecnym kształcie od niespełna stu lat. W 1918 roku nastąpiło połączenie ziem, pozostających przez ponad wiek częściami składowymi trzech państw (Austro-Węgier, Niemiec i Rosji), zdecydowanie różniących się od siebie ustrojem, kulturą polityczną, stanem infrastruktury, stosunkami własnościowymi, stosunkiem centrum do peryferii i mniejszości narodowych. W okresie drugiej wojny światowej i bezpośrednio po niej nastąpiły znaczne ruchy ludności związane z przesunięciem granic. Dodatkowo w omawianym czasie doszło do przetrzebienia polskich elit politycznych i społecznych, związanego z takimi wydarzeniami, jak eksterminacja elity wojskowej przez NKWD w Katyniu, walka

1| Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego – por. <http://www.stat.gov.pl>, dostęp: 5 stycznia 2012 roku.

2| *Wyznania religijne i stowarzyszenia narodowościowe i etniczne w Polsce 2006–2008*, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa 2010, s. 17 – http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbr/gus/PUBL_oz_wyzn_rel_stow_nar_i_etn_w_pol_2006-2008.pdf, dostęp: 23 stycznia 2012 roku.

i upadek powstania warszawskiego, Holocaust, likwidacja podziemia niepodległościowego po 1945 roku czy kolejne powojenne fale emigracji politycznej. Elity – wobec braku naturalnego procesu reprodukcji – zostały zastąpione przez nowe, zależne od sił wprowadzających ustroj komunistyczny w latach czterdziestych XX wieku i później. Rozbicie dawnej struktury społecznej, migracje ludności czy funkcjonowanie rozbudowanego aparatu bezpieczeństwa komunistycznego państwa przyczyniły się do stworzenia mało sprzyjających warunków rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Nie pozostało to bez konsekwencji dla spójności społecznej i integralności systemu.

Związany z wymienionymi problemami brak zaufania społecznego powoduje, że społeczeństwo obywatelskie w Polsce jest słabo rozwinięte. Instytucje, które realnie agregowałyby interesy szerokich grup społecznych, są często historycznie zakorzenione w poprzednim ustroju. Ich rzeczywisty związek z bazą społeczną bywa złudny. Przykładem mogą być związki zawodowe, krytykowane za dbanie przede wszystkim o interesy swoich liderów, w oderwaniu od interesów pracowników, których powinny przecież reprezentować³. Osobną kwestią jest sposób funkcjonowania organizacji pozarządowych, które – teoretycznie będąc emanacją społeczeństwa obywatelskiego – zdaniem części ekspertów, stały się oderwanymi od zaplecza społecznego instytucjami realizującymi zlecenia instytucji grantodawczych i sponsorów z sektora publicznego lub prywatnego. Załączki kapitału społecznego znajdują ujęcie raczej w niesformalizowanych strukturach, powiązanych z religijnością czy wspólnotowością, niż w sformalizowanej działalności dedykowanej konkretnym interesom grupowym⁴.

Także ocena indywidualnej aktywności obywatelskiej Polaków musi wypaść słabo. W badaniach Europejskiego Sondażu Społecznego zadaje się pytania o kilka przejawów obywatelskiego zaangażowania. Stosunkowo najczęściej Polacy kontaktowali się z politykami lub urzędnikami na szczeblu rządowym lub samorządowym (7,3%) i podpisywali petycje (7,7%). Dużo rzadszy był udział w legalnych demonstracjach (około 1,5%), noszenie emblematów propagujących konkretną akcję czy kampanię (4,5%) lub bojkotowanie określonych towarów i produktów (4,8%). W żadnej z kategorii polski wynik nie przekraczał 10%, w większości kategorii pozostawał zaś na dużo niższym poziomie. Wyniki te są w najlepszym wypadku aż o połowę niższe od uśrednionych wyników dla wszystkich krajów europejskich objętych badaniami⁵.

Można mówić o istnieniu w Polsce stabilnego systemu partyjnego, trudno jednak uznać, że jest on mocno zakorzeniony w społeczeństwie. Jego stabilność wpływa raczej z kartelizacji sceny politycznej, związanej między innymi z dysponowaniem przez partie parlamentarne zasobami finansowymi, infrastrukturalnymi i organizacyjnymi, a także dominacją w mediach, co pozwala im osiągać stałą przewagę nad pozaparlamentarną konkurencją. Liczebność partii politycznych i charakterystyczna dla Polski bardzo niska frekwencja w wyborach powszechnych podważają jednak mandat ugrupowań politycznych do reprezentowania ogółu społeczeństwa.

3] A. Grabek, *Etat, ochrona przed zwolnieniem i zero kontroli. Co to za fucha?*, Dziennik.pl, 3 czerwca 2011 roku – <http://gospodarka.dziennik.pl/praca/artykuly/339017,zwiazkowy-etat-za-cudze-pieniadze.html>, dostęp: 23 stycznia 2012 roku.

4] A. Graff, *Urzedasy, bez serc, bez ducha*, Wyborcza.pl, 18 stycznia 2010 roku – http://wyborcza.pl/1,75515,7425493,Urzedasy__bez_serc__bez_ducha__Organizacje_pozarządowe_.html, dostęp: 23 stycznia 2012 roku.

5] M. Solon-Lipiński, *Indywidualna aktywność obywatelska – postawy i świadomość Polaków w okresie 2001–2008 w świetle dostępnych badań*, [w:] *Zakorzenie i uspołecznienie działań organizacji pozarządowych*, red. M. Gumkowska, J. Herbst, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2009, s. 20.

Dostęp do elity politycznej w Polsce jest stosunkowo zamknięty. Funkcjonuje niewiele liczących się partii, nie mają one także charakteru masowego. Przystąpienie do nich jest związane ze spełnieniem licznych, nie zawsze ostro zarysowanych warunków (między innymi akceptacja jednostek organizacyjnych wyższego szczebla, polecenie przez innych członków, brak zaangażowania politycznego w innych stronnictwach⁶⁾, z kolei awans w ich strukturze jest mocno związany z koniecznością „podwieszania się” pod konkretne stronnictwa, co skutkuje powstaniem relacji klientelistycznych.

Polacy uważają to „podwieszanie się” i nepotyzm za zjawiska nagminnie praktykowane przez wysokich urzędników państwowych i polityków. Jak wynika z badań Centrum Badania Opinii Społecznej, cztery piąte (84%) respondentów uważa, że praktykowany przez te osoby proceder obsadzania stanowisk w urzędach, spółkach, bankach i innych tego typu instytucjach krewnymi i znajomymi jest częsty. Wielkość ta utrzymuje się na stabilnym poziomie od 1999 roku. Z kolei ponad 70% badanych wyraża przekonanie, że urzędnicy i politycy często pośredniczą w załatwianiu kontraktów rządowych dla firm związanych ze swoimi rodzinami lub znajomymi⁷⁾.

Podsumowując, społeczeństwo polskie można określić mianem społeczeństwa po przejściach, które nie sprzyjało stworzeniu warunków zaistnienia systemu zapewniającego rzetelność i integralność. Mimo homogeniczności językowej, narodowej i religijnej spuścizna historyczna powoduje, że Polakom brakuje wiary w rzetelność życia publicznego. Dominuje niechęć do angażowania się w szeroko pojętą działalność publiczną. Gdy już do takiego zaangażowania dojdzie, wówczas się okazuje, że aby osiągnąć sukces, nie wystarczy praca, ale umiejętność lawirowania między zwalczającymi się koteriami. Z kolei instytucje społeczeństwa obywatelskiego wcielają się bardziej w rolę wykonawców zleceń publicznych niż w podmioty zajmujące się patrzeniem władzy na ręce lub agregatorów interesów konkretnych grup społecznych. Powszechne przekonanie o konieczności załatwiania różnych stanowisk czy kontraktów również nie sprzyja funkcjonowaniu sprawnego systemu, jaki zapewniałby rzetelność życia publicznego w Polsce.

6| Por. M. Chmaj, *Prawne aspekty demokracji wewnętrzzpartyjnej*, [w:] *O demokracji w polskich partiach politycznych*, op. cit., s. 31, 35.

7| *Opinia publiczna o korupcji i lobbingu w Polsce*, op. cit., s. 2.

UWARUNKOWANIA SPOŁECZNO-EKONOMICZNE

Czy sytuacja społeczno-gospodarcza kraju sprzyja idei systemu rzetelności życia publicznego?

OCENA: 75

W ostatnim dwudziestolecu w Polsce dokonał się wielki skok cywilizacyjny. Przejście od gospodarki centralnie planowanej do gospodarki wolnorynkowej w 1989 roku zaowocowało dynamicznym wzrostem gospodarczym, który przełożył się na zauważalny wzrost poziomu życia obywateli.

Roczny dochód narodowy w wysokości 12 260 USD *per capita* w klasyfikacji Banku Światowego zalicza Polskę do państw o wysokich dochodach¹. Polska jako jeden z nielicznych krajów w Europie nie doświadczyła w ostatnich latach poważnych skutków kryzysu ekonomicznego – w 2009 roku większość państw regionu zanotowała spadek PKB, podczas gdy w Polsce wciąż utrzymywał się wzrost gospodarczy. W chwili sporządzania niniejszego raportu polska gospodarka rozwijała się w tempie około 4% PKB rocznie.

Wartość wskaźnika rozwoju społecznego (Human Development Index, HDI), który oprócz dochodu narodowego uwzględnia oczekiwaną długość życia i poziom edukacji, dla Polski systematycznie wzrasta. W 2010 roku jego wartość wynosiła 0,795, co dało Polsce czterdzieste pierwsze miejsce w rankingu, w gronie najbardziej rozwiniętych państw świata². Odzwierciedla to rosnącą jakość życia społeczeństwa, które w większości egzystuje na poziomie umożliwiającym zaspokojenie najistotniejszych potrzeb. Średnia długość życia w Polsce stale rośnie i wynosi obecnie siedemdziesiąt sześć lat³.

Jednocześnie obserwuje się rosnącą rozpiętość dochodów, która przewyższa średnią europejską i wartości notowane w innych krajach postkomunistycznych⁴. Według statystyk

1] Dane Banku Światowego za 2009 rok – por. <http://data.worldbank.org/country/poland>, dostęp: 23 stycznia 2012 roku.

2] Dane Programu Narodów Zjednoczonych do spraw Rozwoju za 2010 rok – por. <http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/POL.html>, dostęp: 23 stycznia 2012 roku.

3] Dane Banku Światowego za 2009 rok – por. <http://data.worldbank.org/country/poland>, dostęp: 23 stycznia 2012 roku.

4] W. Gadomski, *Nierówności rosną w miarę rozwoju*, 14 maja 2010 roku – <http://www.obserwatorfinansowy.pl>, dostęp: 29 lipca 2011 roku.

Eurostatu, w 2009 roku 23,6% Polaków było zagrożonych biedą⁵. W Polsce istnieją utrwalone obszary wykluczenia, gdzie bieda jest w dużym stopniu dziedziczona z pokolenia na pokolenie. Ubóstwo dotyka najczęściej mieszkańców wsi. Wiąże się to z wysokim bezrobociem, które na wielu obszarach utrzymuje się od lat na skutek likwidacji po 1989 roku państwowych gospodarstw rolnych, a także z brakiem reform sektora rolnictwa prywatnego i nieopłacalnością produkcji rolnej. Bieda statystycznie częściej dotyczy dzieci (zwłaszcza w rodzinach wielodzietnych) i kobiet oraz ludzi młodych, wśród których panuje prawie dwukrotnie wyższa stopa bezrobocia⁶.

Osoby w trudnej sytuacji materialnej mogą liczyć na świadczenia pomocy społecznej. Z kolei system ubezpieczeń społecznych zapewnia świadczenia osobom z różnych powodów niezdolnym do pracy (w związku z chorobą, macierzyństwem, trwałą niezdolnością do pracy czy podeszłym wiekiem). Istnieje również system wsparcia dla osób bezrobotnych. Wielkość PKB, jaka ogółem jest przeznaczana w Polsce na wydatki socjalne, wynosi przeszło 18% (dla porównania – średnia dla całej Unii Europejskiej to 26%)⁷.

System ochrony zdrowia jest finansowany z budżetu państwa. Według założeń, ma zapewnić obywatelom szeroki dostęp do bezpłatnej opieki zdrowotnej. W praktyce jednak dostęp do świadczeń jest ograniczony, zwłaszcza w zakresie leczenia specjalistycznego, co sprawia, że pacjenci często muszą się liczyć z długim okresem oczekiwania (jest to również pole do potencjalnej korupcji). System jest niewydolny finansowo, prowadząc do wysokiego zadłużenia szpitali, i wymaga pilnej reformy.

Poziom rozwoju cywilizacyjnego w Polsce systematycznie rośnie, ale w niektórych sferach znacznie odbiega od europejskich standardów. Infrastruktura drogowa jest wciąż niedostatecznie rozwinięta – brakuje zwłaszcza dróg ekspresowych i autostrad, których pod koniec 2008 roku było, odpowiednio, około 750 kilometrów i około 450 kilometrów. Dla porównania – w 2007 roku europejscy liderzy mieli ponad 10 tysięcy kilometrów autostrad: Niemcy – 12 531 kilometrów, Hiszpania – 11 959 kilometrów, Francja – 11 140 kilometrów⁸. Rząd Donalda Tuska zapowiadał co prawda budowę kilkuset kilometrów autostrad w ramach przygotowań do organizacji Euro 2012, wszystko jednak wskazuje na to, że blisko połowy zaplanowanych inwestycji nie uda się zrealizować na czas⁹. Zdecydowanie zbyt wolno rozwija się w Polsce także infrastruktura cyfrowa. Na 1 tysiąc osób przypada 169 komputerów i 440 użytkowników Internetu¹⁰.

Struktura zatrudnienia w Polsce wciąż nieco odbiega od państw najwyżej rozwiniętych. Stosunkowo wysoki odsetek zatrudnionych (13%) pracuje w rolnictwie, gdzie przeważają niewielkie

5| Zagrożenie biedą rozumie się tutaj jako osiągnięcie dochodów niższych niż 60% średniej w danej populacji – por. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/guip/themeAction.do>, dostęp: 23 stycznia 2012 roku.

6| E. Tarkowska, *Polska bieda*, „Academia” 2005, nr 4, s. 26–27.

7| Dane Eurostatu za 2008 rok – por. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/guip/themeAction.do>, dostęp: 23 stycznia 2012 roku.

8| *Którędy droga? Raport o tym, jak odblokować inwestycje drogowe w Polsce*, Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju, PricewaterhouseCoopers i inni, Warszawa 2009.

9| A. Kublik, *Autostrady na Euro w polu. Połowa nie powstanie*, „Gazeta Wyborcza”, 5 lipca 2011 roku – http://wyborcza.biz/biznes/1,106928,9892556,Autostrady_na_Euro_w_polu_Polowa_nie_powstanie.html, dostęp: 23 stycznia 2012 roku.

10| Dane Social Watch za 2010 rok – por. http://www.socialwatch.org/node/236/measuring_progress, dostęp: 23 stycznia 2012 roku.

i mało wydajne gospodarstwa rodzinne, 57% osób pracuje w usługach, a 30% – w przemyśle¹¹. Udział sektora państwowego w gospodarce jest wciąż duży – zatrudnia on blisko jedną czwartą wszystkich aktywnych zawodowo¹².

Gospodarka wolnorynkowa w Polsce jest stabilna i rozwinięta – raport Fundacji Bertelsmanna ocenił ją na 8,71 na 10 punktów¹³. Państwo zapewnia swobodę działalności gospodarczej i względną równość szans na rynku. Z drugiej jednak strony, przedsiębiorczość w Polsce wciąż napotyka bardzo duże utrudnienia natury administracyjnej. W międzynarodowym rankingu oceniającym warunki prowadzenia działalności gospodarczej Polska wypadła bardzo słabo (sześćdziesiąte drugie miejsce na sto osiemdziesiąt trzy państwa), a jej ogólna pozycja i oceny dla poszczególnych wskaźników w porównaniu z ostatnim rokiem znacznie się pogorszyły¹⁴. Z kolei według raportu Fundacji Republikańskiej, Polska ogranicza dostęp do największej liczby zawodów spośród wszystkich państw europejskich. Liczba zawodów w różny sposób reglamentowanych wynosi 380, podczas gdy w Niemczech dotyczy to 152 zawodów, we Francji – 150, w Holandii – 134, a w Estonii – jedynie 47 zawodów¹⁵.

Podsumowując, sytuacja społeczno-ekonomiczna w Polsce jest dość dobra. Jakość życia obywateli wzrasta, choć w kraju istnieją rozległe obszary biedy. Polska gospodarka rozwija się względnie dynamicznie, jest jednak tłamszona przez nadmiar biurokracji i dużą liczbę obciążeń administracyjnych, co może być także czynnikiem sprzyjającym korupcji.

11] *Aktywność ekonomiczna ludności, I kwartał 2010*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2010, dostęp: 29 lipca 2011 roku.

12] *Rocznik statystyczny pracy 2010*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2011, dostęp: 28 lipca 2011 roku.

13] *BTI 2010 – Poland Country Report*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2009.

14] *Poland. Doing Business 2012*, World Bank and the International Finance Corporation – <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/poland>, dostęp: 23 stycznia 2012 roku.

15] *Zawody regulowane. Aktualny stan prawny i propozycje zmian*, Fundacja Republikańska, wrzesień 2011 roku – <http://www.cafr.pl/2011/09/polska-ogranicza-dostep-do-najwiekszej-ilosci-zawodow-w-europie/#more-974>, dostęp: 5 stycznia 2012 roku.

UWARUNKOWANIA SPOŁECZNO-KULTUROWE

Czy etyka, normy i wartości dominujące w społeczeństwie sprzyjają idei systemu rzetelności życia publicznego?

OCENA: 50

W Polsce występuje deficyt zaufania społecznego oraz kulturowego sprzeciwu wobec korupcji i braku poszanowania publicznej własności. Źródła tych faktów tkwią w przeszłości, częściowo opisanej już w podrozdziale dotyczącym uwarunkowań społeczno-politycznych. W sferze deklaracji korupcja jest uznawana w Polsce za ważny problem. Gdy jednak przychodzi do realnych działań służących jej zniwelowaniu, wówczas trudno uzyskać dla nich szerokie poparcie.

Przyczyn przyzwolenia na korupcję w Polsce wielu badaczy upatruje w historii, a konkretnie w latach Polski Ludowej i transformacji. Wówczas to gospodarka niedoborów i trudności w zdobywaniu podstawowych produktów sprawiły, że w społeczeństwie upowszechniły się praktyki korupcyjne. W okresie komunizmu i transformacji ustrojowej można więc poszukiwać źródeł przyzwolenia społecznego na nieformalne działania, określane jako „załatwianie” różnych spraw¹. Kulturowe przyzwolenie na korupcję osiągnęło kulminację w epoce gierkowskiej, kiedy do ról politycznych zaczęły dochodzić pokolenia wyrzute z ideologii, „w pewnym sensie cyniczne, nastawione na karierę, traktujące wszelkie role władcze czy polityczne jako instrument pozyskiwania korzyści osobistych”².

Głębsze spojrzenie w historię pozwala postawić tezę, że w Polsce w ciągu minionych dwustu lat sfera życia publicznego nie funkcjonowała lub była traktowana jako obca. To z kolei powoduje, że w świadomości społecznej powszechna jest nieznajomość standardów etycznych blokujących mechanizmy korupcyjne czy „nieumiejętność określenia, kiedy występuje konflikt interesów, jakie konfiguracje ról społecznych są dopuszczalne, jakie niedopuszczalne”³.

1| Kaja Gadowska, wystąpienie na seminarium pod hasłem „Stan i zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego w przeciwdziałanie korupcji w 1999 i obecnie”, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa, 22 stycznia 2005 roku – <http://www.batory.org.pl/korupcja/sesja6.htm>, dostęp: 23 stycznia 2012 roku.

2| Krzysztof Kiciński, wystąpienie na seminarium pod hasłem „Stan i zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego w przeciwdziałanie korupcji w 1999 i obecnie”, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa, 22 stycznia 2005 roku – <http://www.batory.org.pl/korupcja/sesja6.htm>, dostęp: 23 stycznia 2012 roku.

3| *Ibidem*.

Poziom zaufania społecznego w Polsce utrzymuje się na bardzo niskim poziomie. Wyjątkiem jest tutaj zaufanie do rodziny i najbliższego otoczenia (znajomych, współpracowników, sąsiadów), które niezmiennie jest bardzo wysokie. Zaufanie do innych osób, a także do instytucji życia publicznego ważnych z punktu widzenia aktywności obywatelskiej, jest zdecydowanie niższe niż zaufanie do najbliższych⁴.

Polacy, mimo deklarowanego dość dużego zaufania w sferze prywatnej, opowiadają się raczej za zachowaniem ostrożności w stosunkach z innymi ludźmi (72%) niż za zbytnią otwartością na nieznanym. O tym, że większości ludzi można ufać, jest przekonany tylko co czwarty Polak⁵.

W kwestii zaufania do różnych instytucji publicznych w większości wypadków notuje się jego znaczny spadek. Szczególnie dotyczy to takich instytucji politycznych, jak partie (zaufanie na poziomie 14% w 2010 roku), parlament (21%) czy rząd (31%). W latach 2008–2010 spadek zaufania do tych instytucji wyniósł odpowiednio 14, 18 i 25 punktów procentowych. W tym wymiarze w wymienionym okresie straciły także takie instytucje, jak prasa (spadek o 17 punktów), sądy (spadek o 15 punktów) oraz Unia Europejska, władze lokalne i związki zawodowe (po 13% spadku zaufania). Instytucje, które cieszą się szczególnie wysokim zaufaniem Polaków, to organizacje charytatywne – Wielka Orkiestra Świątecznej Pomocy (88% osób wyraża wobec niej zaufanie), Caritas (82%) i Polski Czerwony Krzyż (78%)⁶.

Zaangażowanie społeczne Polaków jest niskie. W wyborach powszechnych rzadko bierze udział więcej niż połowa uprawnionych. Niewielki jest również stopień angażowania się w pracę na rzecz lokalnego środowiska – udział w tego typu inicjatywach wskazywało w 2010 roku jedynie 20% badanych. Dzieje się tak mimo wzrostu deklarowanej przez Polaków wiary w skuteczność wspólnego działania na rzecz swojej społeczności lokalnej⁷.

Mimo że Polacy w ciągu dwudziestolecia po transformacji ustrojowej niezmiennie uznawali korupcję za rozpowszechnione zjawisko społeczne, nie powstał w tym czasie żaden oddolny, spontaniczny ruch, który domagałby się walki z tym zjawiskiem. Korupcja, zdaniem Grzegorza Makowskiego, jest postrzegana przez społeczeństwo raczej jako przymiot władzy, która – jak wspomniano wcześniej – cieszy się niskim zaufaniem społecznym⁸. Wzrost liczby doniesień medialnych na temat korupcji, a także zwrócenie uwagi polityków na to zjawisko, które wystąpiło pod koniec lat dziewięćdziesiątych XX wieku i w pierwszym dziesięcioleciu XXI wieku, nie przełożyły się na dynamiczny wzrost świadomości istnienia problemu – istniała już ona na początku transformacji. Próby przeniesienia na polski grunt ruchów społecznych, które miałyby na celu zwalczanie zjawiska korupcji, hojnie finansowane przez organizacje międzynarodowe i Unię Europejską, nie przyniosły spodziewanych rezultatów⁹. O braku determinacji społeczeństwa w kwestii rozwiązywania tego problemu mogą także świadczyć kolejne po 2007 roku porażki wyborcze partii Prawo i Sprawiedliwość, która walkę z korupcją wyniosła na swoje sztandary.

4] M. Solon-Lipiński, *Indywidualna aktywność obywatelska – postawy i świadomość Polaków w okresie 2001–2008 w świetle dostępnych badań*, op. cit., s. 20.

5] *Zaufanie społeczne*, op. cit.

6] *Ibidem*.

7] *Działalność społeczna Polaków*. Komunikat z badań, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa, styczeń 2010 roku – http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_010_10.PDF, dostęp: 23 stycznia 2012 roku.

8] G. Makowski, *Korupcja jako problem społeczny*, Wydawnictwo „Trio”, Warszawa 2008, s. 126.

9] *Ibidem*, s. 120–147.

DZIAŁANIA ANTYKORUPCYJNE W POLSCE

Korupcja stała się jednym z głównych tematów życia politycznego w Polsce w pierwszych latach XXI wieku, do czego przyczyniła się fala głośnych skandali korupcyjnych, między innymi słynnej „afery Rywina”, która ujawniła rozmiary patologii na styku polityki, biznesu i mediów. W odpowiedzi ówczesny rząd Sojuszu Lewicy Demokratycznej i Polskiego Stronnictwa Ludowego przyjął w 2002 roku pierwszy program zwalczania korupcji – *Strategię antykorupcyjną na lata 2002–2005*.

Walka z korupcją stała się jednocześnie nośnym hasłem w polityce, chętnie wykorzystywanym przez polityków różnych opcji do zdobycia poparcia wyborców. W wyborach w 2005 roku zwyciężyło Prawo i Sprawiedliwość, partia, która zwalczanie korupcji uczyniła jednym ze swoich priorytetów. Z inicjatywy tego ugrupowania w 2006 roku powstało Centralne Biuro Antykorupcyjne – służba specjalna przeznaczona do walki z korupcją w życiu publicznym i gospodarczym¹. Centralne Biuro Antykorupcyjne zostało wyposażone w szczególne kompetencje, w tym uprawnienia śledcze i możliwość zastosowania najbardziej radykalnych środków przymusu bezpośredniego, co od początku wzbudzało liczne kontrowersje. Mimo to służba ta przetrwała zmianę rządu i odgrywa ważną rolę w ściganiu korupcji i karaniu przestępstw korupcyjnych.

W latach 2005–2009 realizowano drugi etap wprowadzonego w 2002 roku programu zwalczania korupcji², który zakładał osiągnięcie czterech celów strategicznych:

- zapobieganie zjawiskom korupcyjnym i wdrożenie mechanizmów umożliwiających skuteczne przeciwdziałanie korupcji,
- skoordynowanie działań zmierzających do respektowania antykorupcyjnych przepisów prawnych,
- ograniczenie tolerancji społecznej dla zjawisk korupcyjnych przez podnoszenie poziomu świadomości obywateli i propagowanie odpowiednich wzorców postępowania,
- stworzenie przejrzystych i przyjaznych obywatelowi struktur administracji publicznej na miarę otwartego społeczeństwa informacyjnego.

1| Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 roku o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. z 2006 r., Nr 104, poz. 708 ze zm.).

2| *Program zwalczania korupcji – Strategia antykorupcyjna, II etap wdrażania 2005–2009*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2005; http://www.antykorupcja.gov.pl/portal/ak/12/43/Strategia_Antykorupcyjna_II_etap_wdrazania.html, dostęp: 29 stycznia 2012 roku.

Strategia zakładała osiągnięcie licznych celów szczegółowych, rozpisanych na różne zadania dla poszczególnych resortów, w tym wiele zmian legislacyjnych, inicjatyw informacyjnych i edukacyjnych oraz przedsięwzięć o charakterze organizacyjnym. Do monitorowania realizacji dokumentu utworzono przy resorcie spraw wewnętrznych i administracji specjalny Zespół do spraw Koordynacji Strategii Antykorupcyjnej.

W sprawozdaniu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z realizacji strategii jako największe osiągnięcie wymienia się wzrost ścigalności przestępstw o charakterze korupcyjnym, do czego miało się przyczynić między innymi zwiększenie liczby etatów w wyspecjalizowanych jednostkach policji i powstanie Centralnego Biura Antykorupcyjnego, a także przeszkolenie dużej grupy pracowników administracji publicznej, „którzy nabyli teoretyczne i praktyczne doświadczenie w przeciwdziałaniu zjawiskom korupcyjnym”³. W dokumencie tym wskazuje się ponadto, że przygotowano większość założonych zmian legislacyjnych, choć nie wszystkie udało się skutecznie wdrożyć.

Jak jednak napisali niemieccy eksperci w raporcie poświęconym polityce antykorupcyjnej w Polsce, „samo stworzenie strategii nic nie mówi o jej skuteczności, samo istnienie Zespołu ds. Koordynacji Strategii Antykorupcyjnej – o jego sile przebicia”⁴. Dokument, opracowany na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, wskazywał, że już na etapie tworzenia strategia miała poważne wady, które później zaowocowały jej ograniczoną skutecznością. Zdaniem ekspertów, cele założone w dokumencie nie były odpowiednio konkretne i zinstrumentalizowane. Brakowało niezbędnych mechanizmów ewaluacji, mierzalnych wskaźników, na podstawie których można by ocenić efektywność strategii na kolejnych etapach jej wdrażania.

Wiele istotnych zmian w systemie przeciwdziałania korupcji w Polsce zostało przeprowadzonych w pewnym sensie równolegle do procesu realizacji strategii i nie zostało w niej uwzględnionych (na przykład powstanie Centralnego Biura Antykorupcyjnego). Strategia w dużej mierze pozostała więc bytem wirtualnym. Dokument nie był znany wielu pracownikom administracji, nie podjęto również większych starań, żeby dotrzeć z nim do opinii publicznej. Realizacja strategii obnażyła słabość rządu i podległych mu struktur, związaną z nieumiejętnością skutecznego planowania i realizacji długofalowej polityki antykorupcyjnej.

Po wyborach w 2007 roku do władzy doszła koalicja Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego, co przyniosło nową hierarchię celów politycznych. Zwalczanie korupcji przestało być dla rządzących zagadnieniem priorytetowym, do czego przyczyniło się, zdaniem ekspertów, pewne zniechęcenie tą tematyką, która była przez poprzedników nadmiernie eksploatowana i zwalczana dość kontrowersyjnymi metodami⁵.

Osobą odpowiedzialną za politykę antykorupcyjną w rządzie Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego premier Donald Tusk uczynił w 2007 roku Julię Piterę, którą powołał na stanowisko sekretarza stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Jako Pełnomocnik Rządu do spraw Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych minister Julia Pitera miała za zadanie czuwać nad jakością pracy instytucji publicznych

3] *Sprawozdanie końcowe z realizacji „Programu zwalczania korupcji – Strategia antykorupcyjna”, II etap wdrażania 2005–2009*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa, marzec 2010 roku, s. 44.

4] C.-P. Wulff, M. Ehbrecht, *Ekspertyza na temat skuteczności Strategii Antykorupcyjnej oraz podjętych w Polsce działań antykorupcyjnych*, Warszawa, maj 2008 roku, s. 17 – http://www.akop.pl/public/files/Ekspertyza_antykorupcyjna.pdf, dostęp: 31 stycznia 2012 roku.

5] *Jak walczyć z korupcją? Zasady tworzenia i wdrażania strategii antykorupcyjnej dla Polski*, Program „Przeciw Korupcji” Fundacji im. Stefana Batorego, Warszawa 2010, s. 24.

i opracowywać rozwiązania systemowe służące podnoszeniu poziomu uczciwości i przejrzystości administracji⁶. Jej kluczowe postulaty nie zostały jednak zrealizowane, co było przedmiotem szerokiej krytyki opozycji⁷. W ciągu całej kadencji 2007–2011 nie udało się uchwalić prawa antykorupcyjnego, które całościowo regulowałoby kwestie związane z przeciwdziałaniem nieprawidłowościom w instytucjach publicznych. Fiaskiem zakończyły się także prace Julii Pitera i jej zespołu nad zmianą tak zwanej ustawy lobbingowej.

W odpowiedzi na pytanie badaczy, sekretariat minister Julii Pitera napisał, że podstawowym obszarem działań pełnomocnika było bieżące monitorowanie działalności organów państwa oraz przeprowadzanie i zlecanie kontroli w instytucjach publicznych⁸.

Jednym ze zrealizowanych postulatów wyborczych Platformy Obywatelskiej było rozdzielanie funkcji prokuratora generalnego i ministra sprawiedliwości, które dotychczas były skupione w rękach jednej osoby. Zmiana ta weszła w życie w marcu 2010 roku⁹. Wprowadzenie takiego rozwiązania, od lat postulowane przez środowiska prawnicze¹⁰, było krokiem w kierunku uniezależnienia i odpolitycznienia prokuratury, należy więc ocenić je pozytywnie.

Wśród obietnic wyborczych Platformy Obywatelskiej (podobnie jak – w różnym zakresie – Polskiego Stronnictwa Ludowego oraz Prawa i Sprawiedliwości) znalazło się między innymi wprowadzenie zakazu dostępu do służby publicznej w administracji państwowej i w samorządzie dla osób skazanych prawomocnymi wyrokami¹¹. Postulat ten został częściowo zrealizowany przez wprowadzenie w 2009 roku konstytucyjnego zakazu ubiegania się o mandaty poselskie i senatorskie kandydatów skazanych prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego¹². Zdarzało się bowiem, że do parlamentu trafiały osoby, na których ciążyły wyroki sądowe, a mandat parlamentarny zapewniał im immunitet, który w praktyce oznaczał bezkarność na czas trwania kadencji.

Koalicji rządzącej udało się także uczynić krok w kierunku przywrócenia apolitycznej służby cywilnej, która stanowi rdzeń kadr administracji rządowej¹³. Dzięki temu kandydaci na wyższe stanowiska w administracji są wybierani w ramach otwartego i konkurencyjnego naboru. Jak jednak wskazano w raporcie organizacji pozarządowych, nie jest on do końca wolny od wpływów politycznych, ponieważ pozostawia możliwości arbitralnej ingerencji¹⁴. Ekspertcy ocenili więc, że zmiany zatrzymały się w pół drogi, nie zapewniając administracji dostatecznej niezależności i apolityczności¹⁵.

6] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2007 roku w sprawie Pełnomocnika Rządu do Spraw Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych (Dz.U. z 2007 r., Nr 224, poz. 1660).

7] R. Grochal, *SLD rozlicza Julię Pitę*, „Gazeta Wyborcza”, 29 marca 2011 roku.

8] Pismo z sekretariatu minister Julii Pitera z dnia 22 listopada 2011 roku.

9] *Ibidem*, s. 11.

10] Ł. Sobiech, *Prokuratorem generalnym nie może być minister sprawiedliwości*, „Gazeta Prawna”, 3 grudnia 2007 roku.

11] *Realizacja obietnic wyborczych dotyczących przeciwdziałania korupcji złożonych przez partie polityczne podczas kampanii wyborczej 2007 roku*, Antykorupcyjna Koalicja Organizacji Pozarządowych, Warszawa, październik 2010 roku, s. 19 – http://www.akop.pl/public/files/raport_do%20druku-1288092982.pdf, dostęp: 29 stycznia 2012 roku. Korzystaliśmy także z wersji tego raportu opublikowanej w październiku 2011 roku.

12] *Ibidem*, s. 28.

13] *Ibidem*, s. 18.

14] *Ibidem*, s. 23.

15] *Ibidem*.

Częściowo zrealizowano także postulat rozwinęcia narzędzi e-administracji, które zwiększyłyby przejrzystość procedur administracyjnych. Choć proces ten jest konieczny do przeprowadzenia, polski rząd ma na tym polu poważne opóźnienia. Znowelizowano prawo zamówień publicznych, udoskonalając procedurę przetargu elektronicznego. Podjęto także prace nad stworzeniem elektronicznego obiegu dokumentów¹⁶.

Porażką rządu zakończyła się próba poprawy przejrzystości procesu legislacyjnego¹⁷. Nie zrealizowano także między innymi postulatów wprowadzenia ochrony prawnej osób ujawniających praktyki antykorupcyjne (*whistleblowers*)¹⁸ czy integracji służby skarbowej i finansowej w jednej policji finansowej¹⁹. Wbrew obietnicom zarówno Platformy Obywatelskiej, jak i jej partnera koalicyjnego – Polskiego Stronnictwa Ludowego, nie przeprowadzono także żadnych zmian w zakresie reguł funkcjonowania Centralnego Biura Antykorupcyjnego²⁰.

Po zakończeniu w 2009 roku wdrażania poprzedniej strategii rząd dopiero w okresie przedwyborczym, jesienią 2011 roku, opracował nowy dokument, mający obowiązywać w latach 2011–2016. W chwili ukończenia tego raportu²¹ nie został on jednak zatwierdzony przez Radę Ministrów.

Nowa strategia antykorupcyjna zawiera następujące cele i priorytety:

- wzmocnienie mechanizmów i struktur antykorupcyjnych,
- wzmocnienie koordynacji i kooperacji między organami ścigania a systemem sądownictwa,
- doskonalenie środków prawnych pozwalających na efektywne zwalczanie przestępstw korupcyjnych,
- spełnienie wymagań organizacji międzynarodowych w zakresie kryminalizacji i ścigania przestępstw korupcyjnych.

Strategia zawiera również zestaw wskaźników, które mają oceniać wdrożenie strategii. Są to między innymi zmiany w pozycji kraju w rankingu Indeksu Percepcji Korupcji organizacji Transparency International, zmiany poglądów opinii publicznej w sprawie korupcji czy skali przestępczości o charakterze korupcyjnym (trzeba w tym miejscu odnotować, że autorzy strategii popełniają błąd, przyjmując za wskaźnik efektywności Indeks Percepcji Korupcji, nie pozwala on bowiem ocenić skali percepcji korupcji w czasie, mierzy ją jedynie punktowo, co jednocześnie obniża jego wartość jako miernika efektywności polityki antykorupcyjnej²²). Warto również podkreślić, że rząd zaplanował ewaluację programu. Autorzy strategii wyszczególnili działania, które mają być wdrożone w okresie jej obowiązywania, kategoryzując je i opisując. Każda kategoria działań ma być prowadzona przez konkretne ministerstwo, wspierane przez inne organy administracji centralnej. Niepokojący jest jednak brak szacunków, które mówiłyby o estymowanych kosztach wdrażania strategii antykorupcyjnej.

16| *Ibidem*, s. 14.

17| *Ibidem*, s. 11.

18| *Ibidem*, s. 14.

19| *Ibidem*.

20| *Ibidem*, s. 24.

21| Styczeń 2012 roku.

22| Por. *Corruption Perceptions Index 2011* – <http://www.transparency.org/content/download/64426/1030807>, dostęp: 29 stycznia 2012 roku.

PODSUMOWANIE

W Polsce brakuje skutecznej i skoordynowanej polityki antykorupcyjnej. Inicjatywy na rzecz ograniczenia korupcji w życiu publicznym są najczęściej nieskoordynowane i niepełne. Część zmian legislacyjnych została wymuszona koniecznością dostosowania przepisów polskich do regulacji unijnych (między innymi zmiany dotyczące przetargu elektronicznego). Wciąż jednak nie udało się zrealizować części ważnych postulatów, w tym wprowadzenia tak zwanej ustawy antykorupcyjnej czy zmiany przepisów dotyczących lobbingu.

Strategia realizowana w latach 2002–2009 była próbą bardziej całościowego spojrzenia na problem przeciwdziałania korupcji, ale sposób wdrażania jej założeń pozostawiał wiele do życzenia. Krytycznie należy ocenić to, że od 2009 roku nie przyjęto jeszcze nowej strategii, która wyznaczyłaby podstawowe kierunki działań antykorupcyjnych rządu. Pozostaje mieć nadzieję, że dokument ten zostanie wkrótce uchwalony.

2

MECHANIZMY PRZECIWDZIAŁANIA KORUPCJI W WYBRANYCH OBSZARACH

WŁADZA USTAWODAWCZA

STRESZCZENIE

Polski parlament w sferze dotyczącej zasobów wypada dość dobrze, nieco gorzej w kwestii dobrego rządzenia, sporo do poprawy pozostaje zaś w sferze jego roli w utrzymywaniu przejrzystości systemu spraw publicznych. Prawo gwarantuje władzy ustawodawczej niezależność od innych organów, daje jej też możliwość nieskrępowanego decydowania o swych zasobach. Gorzej na tym tle wypada praktyka działania w owych sferach. Sposób wykorzystywania niezależności decydowania o własnym budżecie przez parlament bywa krytykowany jako nieefektywny. Niezależność parlamentu w praktyce jest ograniczana dużą aktywnością lobbystów, których działania mają, zdaniem ekspertów, duże przełożenie na treść stanowionego prawa. Sprzyja temu praktyka wprowadzania do projektów ustaw licznych poprawek poselskich i stosowania nowelizacji jako formy uchwalania ustaw. Przejrzystość działania parlamentu ograniczana jest przez kilka czynników. Szczególnie warto tu wymienić sprawy związane z funkcjonowaniem komisji i podkomisji. Zapisy obrad tych ostatnich nie są ogólnodostępne, mimo że tam zapadają najważniejsze decyzje dotyczące stanowionego prawa. Posiedzeniom komisji nie towarzyszą zaś klarowne zasady dotyczące obecności i roli osób spoza parlamentu. Istotną sprawą wydaje się też brak regulacji wykluczających potencjalny konflikt interesów w przypadku posłów pracujących nad ustawami, które regulują materię będącą dziedziną ich żywotnego zainteresowania. Nie istnieje też taki mechanizm zapobiegania konfliktowi interesów, jak ograniczenie zatrudnienia posłów w pewnych branżach po zakończeniu ich kadencji. Posłowie łamią zasady etyki, choć odpowiadają za to przed Komisją Etyki Poselskiej, nie muszą liczyć się z dużą dolegliwością zasadzanych przez nią kar. Mimo iż prawo dość dobrze określa kwestie rozliczalności członków parlamentu, praktyka pozostawia wiele do życzenia. Trybunał Konstytucyjny działa często dość opieszale, a jego dostępność dla przeciętnego obywatela jest w praktyce mocno ograniczona. Jak dotąd martwą instytucją pozostał Trybunał Stanu. Immunitet parlamentarny bywa nadużywany, szczególnie w przypadku „ważniejszych” posłów i senatorów. Czynnikiem utrudniającym kontrolę ich pracy jest też często zmieniająca się agenda prac parlamentu i jego komisji. Problemem polskiego parlamentaryzmu jest praktyczny zanik sprawowanej przezeń funkcji kontrolnej. Dzieje się tak, mimo że prawo daje mu duże możliwości w tej dziedzinie. Jednak funkcjonowanie bieżącej kontroli nad instytucjami państwowymi jest słabe, zaś wykorzystywanie narzędzi, takich jak komisje śledcze, służy przede wszystkim bieżącej walce politycznej, bez rozstrzygania na temat meritum problemów. Jeszcze gorzej należy ocenić starania władzy

ustawodawczej w dziedzinie priorytetyzowania rozwiązań antykorupcyjnych. Mimo istnienia ustawy lobbingowej, jej przepisy są martwe. Brakuje też przejrzystego rozwiązania kwestii konsultacji społecznych. Ocenę zaniża jeszcze bardziej uchwalenie pod koniec mijającej w 2011 roku kadencji ustawy, która ogranicza prawo obywateli do informacji publicznej.

WŁADZA USTAWODAWCZA **OCENA: 65/100**

WYMIAR	WSKAŹNIK	PRAWO	PRAKTYKA
Zdolność do autonomicznego działania 81/100	Zasoby	100	75
	Niezależność	100	50
Dobre rządzenie 75/100	Przejrzystość	75	75
	Rozliczalność	100	50
	Mechanizmy zapewniające rzetelność	75	75
Rola 38/100	Realizacja funkcji kontrolnej	50	
	Zaangażowanie antykorupcyjne	25	

STRUKTURA I ORGANIZACJA

Polski parlament składa się z dwóch izb wybieranych w wyborach powszechnych: Sejmu oraz Senatu. Niższa izba parlamentu, Sejm, liczy sobie 460 posłów wybieranych raz na cztery lata w wyborach powszechnych, tajnych, bezpośrednich, równych i proporcjonalnych. Izba wyższa – Senat – składa się ze 100 senatorów, wybieranych w wyborach powszechnych, tajnych, bezpośrednich i opartych na zasadzie większości. Od wyborów parlamentarnych, które odbyły się w 2011 roku, wybory do Senatu odbywają się w jednomandatowych okręgach wyborczych (First-Past-The-Post). Wybory do Senatu przeprowadzane są w dniu wyborów do Sejmu.

Ustrój Sejmu i Senatu określają w głównej mierze: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. 1996 Nr 73, poz. 350) oraz regulaminy Sejmu i Senatu.

Sejm i Senat uchwalają obowiązujące w Polsce ustawy. Jednak rola Senatu sprowadza się przede wszystkim do wprowadzania poprawek do ustaw, które przeszły przez niższą izbę parlamentu. Senatorowie mogą też zgłaszać własne projekty ustaw.

Sejm uchwala ustawy w procesie legislacyjnym (posłowie mają inicjatywę ustawodawczą, mogą zgłaszać poprawki do projektów ustaw), kontroluje rząd i administrację publiczną, pełni także funkcję kreatywną – wpływa na obsadę części stanowisk państwowych (m.in. RPO, szef NBP, szef NIK).

Organami Sejmu są: Marszałek Sejmu, Prezydium Sejmu, Konwent Seniorów, a także Komisje Sejmowe. Marszałek Sejmu jest powoływany na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Sejmu i pełni kluczową rolę dla funkcjonowania izby. W skład Prezydium wchodzi marszałek i wicemarszałkowie Sejmu, zaś Konwent Seniorów to Prezydium Sejmu poszerzone o przedstawicieli klubów poselskich i parlamentarnych. Ciałem organizującym prace Sejmu jest Kancelaria Sejmu. Odpowiednie organy funkcjonują również w przypadku Senatu.

Ze względu na istotniejszą rolę Sejmu, ograniczenie długości raportu oraz pokrywanie się wielu przepisów dotyczących posłów i senatorów, w dalszej części raportu analizowana będzie przede wszystkim rola izby niższej parlamentu – Sejmu.

OCENA

ZASOBY: prawo

W jakim stopniu przepisy zapewniają organom stanowiącym w Polsce odpowiednie zasoby finansowe, kadrowe i infrastrukturę, aby skutecznie wypełniały swoje zadania?

OCENA: 100

Wsparciem dla legislatorów jest Kancelaria Sejmu. Regulamin Sejmu (art. 199) określa rolę Kancelarii w następujący sposób: „Kancelaria Sejmu wykonuje zadania organizacyjno-techniczne i doradcze związane z działalnością Sejmu i jego organów”¹. Z kolei art. 97 Regulaminu Senatu stanowi: „Kancelaria Senatu wykonuje zadania organizacyjno-techniczne związane z działalnością Senatu i jego organów oraz udziela pomocy senatorom w wykonywaniu mandatu senatorskiego”².

Największe uprawnienia dotyczące funkcjonowania Kancelarii posiada Marszałek Sejmu. Powołuje on i odwołuje Szefa Kancelarii Sejmu i jego zastępców, nadaje statut Kancelarii Sejmu. Marszałek ustala także projekt budżetu Kancelarii Sejmu oraz nadzoruje jego wykonanie. Budżet Kancelarii włączany jest do budżetu państwa „automatycznie”, tzn. zostaje do niego włączony w postaci ustalonej przez Marszałka Sejmu. Minister finansów ani Rada Ministrów nie mają kompetencji do zmiany ustawy budżetowej w tym zakresie. Może to natomiast uczynić Sejm w trakcie procedury budżetowej³.

Statut Kancelarii Sejmu stwierdza, iż jest ona urzędem służącym Sejmowi i jego organom w zakresie prawnym, organizacyjnym, doradczym, finansowym i technicznym, kierującym się przy wykonywaniu swoich zadań zasadą bezstronności, oraz iż Kancelaria Sejmu stwarza posłom warunki do uczestniczenia w pracach Sejmu i jego organów⁴. Kancelaria Sejmu zapewnia między innymi funkcjonowanie takich ciał, jak: Biuro Analiz Sejmowych (zaplecze eksperckie dla legislacji), Biuro Legislacyjne (redakcja i opiniowanie legislacji), Biblioteka Sejmowa, Biuro Obsługi Posłów (dział kadrowy dla posłów), Dom Poselski (usługi hotelowo-gastronomiczne dla posłów), Sekretariat Posiedzeń Sejmu (opracowanie i druk dokumentów, dokumentacja obecności i aktywności posłów), Wydawnictwo Sejmowe i wiele innych.

Ustawa z dnia 9 maja 1996 r o wykonywaniu mandatu posła i senatora określa ponadto, że kluby i koła otrzymują środki finansowe na pokrycie kosztów swojej działalności, w tym na pokrycie kosztów działalności ich biur. Posłom i senatorom ww. ustawa zapewnia ryczałt na pokrycie kosztów związanych z funkcjonowaniem ich biur w terenie. W obu powyższych przypadkach zasady i wysokość środków określone są wspólnie przez Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu.

1] http://www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/regsejm.htm#R1_3, dostęp: 23 stycznia 2012 roku.

2] <http://www.senat.gov.pl/senatrp/ustawy/regulami/regulamin.pdf>, dostęp: 23 stycznia 2012 roku.

3] J. K. Sokołowski, P. Poznański (red.), *Wybrane aspekty funkcjonowania Sejmu w latach 1997–2007*, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2008.

4] <http://www.sejm.gov.pl/kancelaria/statut.htm>, dostęp: 23 stycznia 2012 roku.

ZASOBY: praktyka

W jakim stopniu w praktyce organy stanowiące w Polsce posiadają odpowiednie zasoby finansowe, kadrowe i infrastrukturę, aby skutecznie wypełniały swoje zadania?

OCENA: 75

Budżet Kancelarii Sejmu w latach 2007–2011 nieprzerwanie rósł, z tym że w ostatnich latach wzrost ten miał charakter dużo bardziej dynamiczny niż wcześniej. W poniższej tabeli znajduje się zestawienie części wydatków przeznaczonych na świadczenia dla posłów i ich obsługę.

TABELA 1

	2007	2008	2009	2010	2011
CAŁKOWITA KWOTA BUDŻETU W PLN	352 395 000	382 762 000	382 762 000	395 323 000	430 780 000
1. Wydatki w zakresie świadczeń poselskich	168 612 000	166 195 000	173 037 000	174 526 000	178 366 000
2. Fundusz dyspozycyjny	64 287 000	62 982 000	70 974 000	71 500 000	
2a. Prowadzenie biur poselskich	56 150 000	56 120 000	61 648 000	61 682 000	61 688 000
2b. Działalność klubów i kół poselskich	6 073 000	6 382 000	6 378 000	7 564 000	8 509 000
2b/1. Doradztwo naukowe w formie ekspertyz i opinii, organizowane przez biuro klubów/kół poselskich	B.d.	B.d.	690 000	675 000	677 000
2b/2. Eksploatacja samochodów służbowych Kancelarii Sejmu, przekazanych przewodniczącym klubów/kół poselskich	B.d.	B.d.	B.d.	492 000	820 000
3. Wynagrodzenia osobowe	61 278 000	61 036 000	61 089 000	57 989 000	58 092 000
3a. Uposażenia poselskie i dodatki do uposażeń oraz wynagrodzenia Prezydium Sejmu	61 181 000	61 005 000	60 996 000	57 834 000	57 914 000

Źródło: Kancelaria Sejmu

Jakkolwiek ogólna kwota budżetu z roku na rok dynamicznie przyrasta, kwoty przeznaczone na świadczenia dla posłów pozostają na zbliżonym poziomie. W roku 2009 wzrósł ryczałt przeznaczony na utrzymanie biur poselskich i wówczas nastąpiła widoczna zmiana wydatków na ten cel. Ryczałt wzrósł wówczas z 10 150 zł na posła (miesięcznie) do 11 500 zł⁵. Ryczałt dla senatorów jest równy ryczałtowi poselskiemu. W doniesieniach medialnych z okresu ww. zmian w budżecie Kancelarii możemy napotkać wypowiedzi posłów, według których wzrost stawek powinien być jeszcze wyższy⁶.

Z kolei wysokość środków finansowych na doradztwo naukowe w formie ekspertyz i opinii, organizowane przez biura klubów i kół poselskich, została ustalona w 2009 roku na 125 zł

5| [http://parl.sejm.gov.pl/BOP_info.nsf/0/33445306356A7840C125754E0041ACA7/\\$file/rynabiura.PDF](http://parl.sejm.gov.pl/BOP_info.nsf/0/33445306356A7840C125754E0041ACA7/$file/rynabiura.PDF), dostęp: 23 stycznia 2012 roku.

6| *Budżet Kancelarii Sejmu na 2009 rok wyniesie 420 mln zł*, <http://www.rp.pl/artukul/185650.html>, dostęp: 23 stycznia 2012 roku.

miesięcznie na jednego posła – członka klubu i koła poselskiego, zaś dla posłów niezrzeszonych – na 125 zł miesięcznie na posła⁷.

Zmianom uległy też wydatki na prowadzenie obsługi posła niezrzeszonego w Sejmie oraz na pokrycie kosztów działalności klubów i kół poselskich, parlamentarnych oraz ich biur. Od 2009 roku kwota ta w przeliczeniu na posła wynosi 1304 zł w przypadku klubów i kół liczących do 50 osób, 1223 zł w przypadku klubów i kół liczących od 51 do 100 osób, oraz 1146 zł w przypadku klubów i kół liczących powyżej 100 osób⁸.

W opinii jednego z ekspertów środki, jakie ma do dyspozycji Kancelaria Sejmu, a także posłowie, są wystarczające do pokrycia ich potrzeb, problemem zaś jest raczej to, w jaki sposób środki te są wykorzystywane⁹. Jednocześnie sami posłowie stwierdzają często, że wzrost stawek powinien być jeszcze wyższy: „Dwa i pół, trzy tysiące to minimum podwyżki na biura” – mówił Witold Gintowt-Dziewałtowski (Lewica), argumentując, że trzeba będzie likwidować filie biur poselskich, co utrudni obywatelom kontakt z posłami. „Decyzja o zwiększeniu ryczałtów wymaga obrony przed opinią publiczną i ministrem finansów” – podkreśliła z kolei Iwona Śledzińska-Katarasińska (PO). Jej zdaniem należałoby jednocześnie zaostrzyć kryteria rozliczenia się z ryczałtów¹⁰.

Wpisuje się to w szerszy problem braku zaplecza intelektualnego polskich partii politycznych, o którym świadczy m.in. nikły stopień wykorzystania środków partyjnych przeznaczanych obowiązkowo na tzw. fundusz ekspercki. Jedną z rekomendacji zgłaszaną przez respondenta jest to, aby posłowie racjonalniej wykorzystywali te środki, które otrzymują w tej chwili: „Dwanaście tysięcy złotych to 2–3 etaty, albo jeden bardzo dobry merytorycznie, tymczasem posłowie prowadzą wiele biur, w których zatrudnianych jest wielu mało sprawnych merytorycznie pracowników. Prócz tego istnieje sejmowe Biuro Studiów i Ekspertyz, które jest do dyspozycji posłów. Olbrzymie możliwości zostały tu stworzone na początku lat 90. Jednak posłowie nie wykorzystują ich w sposób, który przyczyniłby się do wzrostu poziomu merytorycznego debaty publicznej”¹¹.

Parlamentowi przydałyby się również inwestycje, które mogłyby wpłynąć na jakość jego pracy. Takim postulatem jest m.in. rozbudowa budynków, tak aby każda komisja miała swoje stałe zaplecze, np. własną minibibliotekę. Obecnie często komisje obradują w różnych salach, nagłone terminami rozpoczęcia obrad kolejnych komisji. Można wymienić tu również takie problemy, jak brak możliwości prowadzenia w budynkach znajdujących się w posiadaniu Kancelarii Sejmu utajnionych przesłuchań świadków. Było tak m.in. w przypadku posiedzeń komisji śledczych. Jedną z nich (tzw. komisja Blidy) musiała w efekcie przenieść się do pomieszczeń Sądu Najwyższego. Zdaniem eksperta brak inwestycji w budynki sejmowe jest podyktowany nie tyle brakiem środków, które można by wygospodarować, ale obawą przed negatywną reakcją mediów i elektoratu na tego typu wydatki¹².

Odpowiedzialność za zmiany dotyczące problemów poruszonych w powyższych akapitach ponosi kierownictwo Sejmu – jego marszałkowie. Rozwiązaniem byłaby wprowadzenie do

7| [http://parl.sejm.gov.pl/BOP_info.nsf/0/33445306356A7840C125754E0041ACA7/\\$file/rynabiura.PDF](http://parl.sejm.gov.pl/BOP_info.nsf/0/33445306356A7840C125754E0041ACA7/$file/rynabiura.PDF), dostęp: 23 stycznia 2012 roku.

8| *Ibidem*.

9| Wywiad UST-E1.

10| *Budżet Kancelarii Sejmu na 2009 rok, op. cit.*

11| Wywiad UST-E1.

12| *Ibidem*.

Regulaminu Sejmu przepisów, które zawierałyby mechanizmy usprawniające pracę komisji oraz uregulowałyby sprawę tzw. zaplecza posłów, np. ustalałyby rolę asystentów posła czy dopuszczała liczbę biur poselskich. Wymagałoby to powołania zespołu, który stworzyłby raport dotyczący funkcjonowania dotychczasowych rozwiązań instytucjonalnych polskiego Sejmu¹³.

MIEZALEŻNOŚĆ: prawo

Czy w świetle prawa władza ustawodawcza jest niezależna i nie podlega wpływom czynników zewnętrznych?

OCENA: 100

Niezależność Sejmu mocno zarysowana jest w Konstytucji RP. Daje temu wyraz np. jej art. 112, który mówi, iż Sejm sam, w uchwale, czyli akcie prawnym, w którego tworzeniu nie partycypuje żaden inny organ, tworzy swoje reguły postępowania – organizację wewnętrzną, a także sposób realizacji obowiązków organów zewnętrznych wobec Sejmu. Obowiązki te są zapisane w ustawach czy konstytucji, jednak sposób ich realizacji wynika z regulaminu Sejmu.

Marszałek Sejmu jest wybierany na pierwszym posiedzeniu bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Marszałek jest drugą po Prezydencie RP osobą w państwie. W przypadku opróżnienia urzędu prezydenta Marszałek przejmuje jego obowiązki. Sejm wybiera również wicemarszałków, zazwyczaj reprezentujących największe istniejące w Sejmie kluby poselskie¹⁴.

Marszałek wspólnie z wicemarszałkami tworzą Prezydium Sejmu. Prezydium uchwała plan prac Sejmu, po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów. Ustala ono także z wyprzedzeniem co najmniej 3-miesięcznym tak zwane tygodnie posiedzeń (między którymi posiedzeń się nie zwołuje). Posiedzenia Sejmu odbywają się w terminach ustalonych przez Prezydium lub uchwałą Sejmu. W wyjątkowych sytuacjach Prezydium Sejmu może zwołać posiedzenie poza ustalonymi wcześniej tygodniami posiedzeń, z pominięciem 7-dniowego terminu zawiadomienia o dacie i porządku dziennym posiedzenia¹⁵.

Prezydium Sejmu wraz z przedstawicielami stronnictw zasiadających w Sejmie tworzą Konwent Seniorów, będący organem zapewniającym współdziałanie klubów w sprawach związanych z działalnością i tokiem prac Izby. Konwent opiniuje projekty związane z planami prac Sejmu (zarówno długofalowe, jak i kwestie porządku dziennego), a także zadania i przebieg pracy Kancelarii Sejmu¹⁶.

Komisje sejmowe są miejscem, w którym przebiega większość prac nad ustawami. Pełnią one także funkcję kontrolną wobec resortów rządowych oraz innych organów państwowych. Sejm powołuje 25 komisji stałych, może także powołać komisje nadzwyczajne, określając ich cel, zasady i tryb działania¹⁷.

Inicjatywę ustawodawczą w Polsce posiadają: Prezydent RP, Rada Ministrów, posłowie (grupa 15 posłów lub poselska komisja sejmowa), Senat, a także grupa co najmniej 100 tysięcy obywateli.

13| *Ibidem*.

14| Regulamin Sejmu, art. 10a, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/kon7.htm>, dostęp: 23 stycznia 2012 roku.

15| *Ibidem*, art. 11–13.

16| *Ibidem*, art. 14–16.

17| *Ibidem*, art. 17–20.

Projekty ustaw i uchwał muszą być uzupełnione uzasadnieniem, które powinno uwzględniać m.in. przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne, skutki finansowe dla budżetu państwa, różnice między obecnym a przyszłym stanem prawnym¹⁸. Nadanie biegu inicjatywom ustawodawczym należy do Marszałka Sejmu, który w tej sprawie zasięga opinii Prezydium Sejmu.

W procesie stanowienia prawa mogą brać udział lobbyści. Po uprzednim zgłoszeniu zainteresowania projektem ustawy, mogą oni wziąć udział w wysłuchaniu publicznym jej dotyczącym. Jednak wnioszek o przeprowadzenie wysłuchania publicznego, zgodnie z Regulaminem Sejmu¹⁹, może złożyć wyłącznie poseł. Inną formą udziału podmiotów zewnętrznych w procesie stanowienia prawa jest możliwość zgłoszenia chęci uczestniczenia w pracach komisji na prawach gościa²⁰. W obradach komisji sejmowych nad projektami ustaw biorą także udział zaproszeni przez nie eksperci.

Niezależność decyzji parlamentu w procesie legislacyjnym jest ograniczona możliwością wetowania ustaw przez Prezydenta RP. W takiej sytuacji ustawa wraca do parlamentu, gdzie musi zostać przegłosowana większością 3/5 głosów w obecności przynajmniej połowy ustawowej liczby posłów²¹.

Skrócenie kadencji Sejmu może nastąpić po zajściu ściśle określonych okoliczności. Pierwszym z takich przypadków jest uchwalenie skrócenia kadencji przez Sejm uchwałą podjętą większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby posłów (minimum 307 głosami)²². Skrócenie kadencji może nastąpić również gdy w tzw. procedurze „trzech kroków” Sejm nie udzieli wotum zaufania Radzie Ministrów. Wówczas Prezydent RP obligatoryjnie wydaje zarządzenie o skróceniu kadencji²³. Prezydent może wydać takie zarządzenie również wówczas, gdy Sejm nie uchwali ustawy budżetowej w ciągu 40 dni od złożenia jej projektu²⁴.

Za obsługę techniczną i administracyjną Sejmu i Senatu odpowiadają ich Kancelarie. Decydujący głos w sprawie sposobu funkcjonowania Kancelarii mają Marszałkowie. Ich kompetencje w tym zakresie opisano powyżej. Co istotne z punktu widzenia niezależności legislatywy od innych władz, budżet Kancelarii włączany jest do budżetu państwa „automatycznie”, tzn. zostaje do niego włączony w postaci ustalonej przez Marszałka Sejmu. Minister finansów ani Rada Ministrów nie mają kompetencji do zmiany ustawy budżetowej w tym zakresie. Może to natomiast uczynić Sejm w trakcie procedury budżetowej²⁵.

Porządek w Sejmie zapewniany jest przez Straż Marszałkowską – umundurowaną formację podlegającą Kancelarii Sejmu.

Posłowie i senatorowie według Konstytucji RP nie mogą być związani instrukcjami wyborców – pełnią mandat wolny²⁶. Ponadto są oni chronieni immunitetem. Poseł nie może więc

18] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 118, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>, dostęp: 23 stycznia 2012 roku; Regulamin Sejmu, art. 32, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/kon7.htm>, dostęp: 23 stycznia 2012 roku.

19] G. Kopińska, *Przejrzystość procesu stanowienia prawa*, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 2008, s. 7.

20] *Ibidem*.

21] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 122.

22] *Ibidem*, art. 98, u. 3.

23] J. K. Sokołowski, P. Poznański (red.), *Wybrane aspekty...*, *op. cit.*, s. 70.

24] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 225.

25] J. K. Sokołowski, P. Poznański (red.), *Wybrane aspekty...*, *op. cit.*, s. 70.

26] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 104, u. 1.

być pociągnięty do odpowiedzialności za swoją działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu ani w czasie jego trwania, ani po jego wygaśnięciu. Za taką działalność poseł odpowiada wyłącznie przed Sejmem, a w przypadku naruszenia praw osób trzecich może być pociągnięty do odpowiedzialności sądowej tylko za zgodą Sejmu. Poseł może również zrzec się immunitetu samodzielnie (wyrazić zgodę na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej)²⁷.

NIEZALEŻNOŚĆ: praktyka

Czy władza ustawodawcza w praktyce jest wolna od nacisków zewnętrznych?

OCENA: 50

Niezależność władzy ustawodawczej jest obecnie bardzo mocno ugruntowana w prawie, w praktyce jednak bywa ona ograniczana przez szereg czynników. Rysą na niezależności władzy ustawodawczej może być między innymi wysoka podatność na wpływ działań lobbingsowych na poziomie prac w komisjach i podkomisjach, a także pewna zależność posłów od administracji sejmowej.

Ekspersi są zdania, że mocno pokutuje do dziś opinia, iż Sejm jest najwyższym organem władzy, w którym prawo się tworzy, a nie uchwała. Oznacza to, że w procesie legislacyjnym wprowadza się bardzo dużo poprawek i w efekcie ostateczny kształt ustawy po przejściu przez prace parlamentarne bywa bardzo różny od pierwotnego projektu rządowego. Na etapie sejmowym ustawy są dodatkowo narażone na niekontrolowany wpływ lobbystów²⁸. Wedle autorów raportu „Stanowienie prawa w Polsce: reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa”, przy inicjowaniu i poprawianiu projektów ustaw parlament kieruje się orientacją sektorową: „Proces wprowadzania poprawek do projektów ustaw leży bowiem w rękach stosunkowo wąskich, sektorowych komisji i podkomisji, a czasami komisji powołanych do rozpatrzenia pojedynczej kwestii. Skutki ustawodawcze takiej zdecentralizowanej konfiguracji są dwojakie. Po pierwsze, jeśli chodzi o projekty przedłożone przez rząd, proces parlamentarny wzmacnia ich sektorowy charakter oraz korzyści dla wąskich grup społecznych. Po drugie, jest raczej mało prawdopodobne, aby projekty ustaw, które powstają w parlamencie, a nie w rządzie, przynosiły korzyści całemu społeczeństwu. Przeciwnie, one także kierują korzyści do wąskich grup elektoratu”²⁹.

Praktyką, która wpływa na jakość stanowionego prawa i pośrednio na niezależność legislatury, jest także bardzo wysoka skłonność do posługiwania się nowelizacjami, zarówno w projektach rządowych, jak i poselskich. Zdaniem ekspertów nowelizacje ograniczają suwerenność Sejmu w tym sensie, że po kilkunastu nowelizacjach bardzo trudno jest orzec, jakie było *ratio legis* ustawy podstawowej. Ponadto nowelizacja, która ma dotyczyć określonego wycinka ustawy, powoduje, że otwiera się możliwość zmian w innych jej fragmentach. Proces stanowienia prawa wymyka się tym samym spod kontroli i staje się podatny na „przemycenie” drobnych zmian, korzystnych dla poszczególnych grup nacisku. Szczególnie podkreślana w tym kontekście jest negatywna rola komisji nadzwyczajnej „Przyjazne Państwo”, która posługiwała się wyłącznie

27] *Ibidem*, art. 105; Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, art. 7 i dalsze, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/mandat/mandat.htm>, dostęp: 23 stycznia 2012 roku.

28] Wywiad UST-E1.

29] K. H. Goetz, R. Zubek, *Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, Ernst&Young, Warszawa 2005, s. 35, [http://webapp01.ey.com.pl/EYP/WEB/eycom_download.nsf/resources/Stanowienie_prawa_w_Polsce_raport.pdf/\\$FILE/Stanowienie_prawa_w_Polsce_raport.pdf](http://webapp01.ey.com.pl/EYP/WEB/eycom_download.nsf/resources/Stanowienie_prawa_w_Polsce_raport.pdf/$FILE/Stanowienie_prawa_w_Polsce_raport.pdf), dostęp: 24 stycznia 2012 roku.

nowelizacjami, i, zdaniem niektórych ekspertów, była idealnym miejscem, w którym lobbyści mogli wprowadzać do ustaw pożądane przez nich rozwiązania³⁰.

Poniższe tabele przedstawiają rozkład projektów ustaw, które wpływały do Sejmu w poszczególnych jego kadencjach od początku III kadencji w roku 1997 do końca VI kadencji w 2011 roku. Wyróżniono w nich podział na nowe ustawy oraz na ustawy będące nowelizacjami prawa uchwalonego już wcześniej. Wyróżniono je także za względu na inicjatora – obywateli, komisje sejmowe, prezydenta, posłów, Senat oraz Radę Ministrów.

TABELA 2. PROJEKTY USTAW W SEJMIE III KADENCJI 1997–2001

INICJATYWA USTAWODAWCZA	NOWA USTAWA	NOWA USTAWA (%)	NOWELIZACJA	NOWELIZACJA (%)	RAZEM	% CAŁOŚCI
Obywatele	3	60,00%	2	40,00%	5	0,43%
Komisja	12	14,63%	70	85,37%	82	7,12%
Posłowie	139	29,76%	328	70,24%	467	40,54%
Prezydent	11	61,11%	7	38,89%	18	1,56%
Rada Ministrów	267	48,28%	286	51,72%	553	48,00%
Senat	9	33,33%	18	66,67%	27	2,34%
Razem	441	38,19%	711	61,81%	1152	100%

Źródło: K. H. Goetz, R. Zubek, *Stanowienie prawa w Polsce...*, op. cit.

TABELA 3. PROJEKTY USTAW W SEJMIE IV KADENCJI 2001–2005

INICJATYWA USTAWODAWCZA	NOWA USTAWA	NOWA USTAWA (%)	NOWELIZACJA	NOWELIZACJA (%)	RAZEM	% CAŁOŚCI
Obywatele	5	38,46%	8	61,54%	13	1,03%
Komisje	3	7,50%	37	92,50%	40	3,16%
Posłowie	96	26,82%	262	73,18%	358	28,30%
Prezydent	13	61,90%	8	38,10%	21	1,66%
Rada Ministrów	368	45,54%	440	54,46%	808	63,87%
Senat	7	28,00%	18	72,00%	25	1,98%
Razem	492	38,89%	773	61,11%	1265	100,00

Źródło: obliczenia własne na podstawie www.sejm.gov.pl

30| Wywiad UST-E1.

TABELA 4. PROJEKTY USTAW W SEJMIE V KADENCJI 2005–2007

INICJATYWA USTAWODAWCZA	NOWA USTAWA	NOWA USTAWA (%)	NOWELIZACJA	NOWELIZACJA (%)	RAZEM	% CAŁOŚCI
Obywatele	0	0,00%	11	100,00%	11	1,55%
Komisje	4	50,00%	4	50,00%	8	1,13%
Posłowie	50	18,32%	223	81,68%	273	38,50%
Prezydent	8	34,78%	15	65,22%	23	3,24%
Rada Ministrów	135	35,71%	243	64,29%	378	53,31%
Senat	1	6,25%	15	93,75%	16	2,26%
Razem	198	27,93%	511	72,07%	709	100,00%

Źródło: obliczenia własne na podstawie www.sejm.gov.pl

TABELA 5. PROJEKTY USTAW W SEJMIE VI KADENCJI 2007–2011

INICJATYWA USTAWODAWCZA	NOWA USTAWA	NOWA USTAWA (%)	NOWELIZACJA	NOWELIZACJA (%)	RAZEM	% CAŁOŚCI
Obywatele	6	33,33%	12	66,67%	18	1,19%
Komisje	8	4,37%	175	95,63%	183	12,12%
Posłowie	97	19,68%	396	80,32%	493	32,65%
Prezydent	8	28,57%	20	71,43%	28	1,85%
Rada Ministrów	232	34,42%	442	65,58%	674	44,64%
Senat	4	3,51%	110	96,49%	114	7,55%
Razem	355	23,39%	1155	76,61%	1510	100,00%

Źródło: obliczenia własne na podstawie www.sejm.gov.pl

Zauważyć można, że wraz z biegiem czasu nasila się tendencja do operowania na nowelizacjach ustaw. Na koniec pierwszej dekady XXI wieku ponad 3/4 projektów ustaw stanowiły projekty ustaw o zmianie istniejących już ustaw. W latach 1997–2005 udział takich projektów w puli wszystkich trafiających do parlamentu stanowił jedynie 2/3. Z kolei odsetek projektów, które wносиła Rada Ministrów, wahał się pomiędzy 40% a 60% wszystkich projektów trafiających do Sejmu. Ponadto, w kadencji 2007–2011, suma projektów poselskich, senatorskich i pochodzących z komisji sejmowych przewyższyła liczbę projektów zgłaszanych przez rząd.

Warto również zwrócić uwagę na istniejące zjawisko wprowadzania przez rząd ustaw rządowych poprzez swoich posłów, jako projektów poselskich. W ten sposób pominięta zostaje cała ścieżka legislacyjna, co zaciemnia przejrzystość procesu legislacyjnego, między innymi poprzez rezygnację z procesu konsultacyjnego³¹. Innym zjawiskiem jest „zamrażanie” przez Marszałka Sejmu projektów opozycyjnych poprzez odwołanie ich rozpatrzenia. W tym czasie część propozycji opozycyjnych bywa przejmowana przez stronnictwa większościowe³².

Innym problemem jest kwestia wykonywania przez Sejm wyroków Trybunału Konstytucyjnego (TK). Trybunał jest negatywnym ustawodawcą, który orzeka o zgodności aktów prawnych z Konstytucją. Sejm nieraz zbyt daleko się posuwał w swojej autonomii, nie wykonując wyroków Trybunału, co uderzało w jego suwerenność. W ostatnim czasie sytuacja jednak poprawia się³³. W maju 2008 roku szef Rządowego Centrum Legislacji w wywiadzie dla „Rzeczpospolitej” mówił o ponad 100 orzeczeniach czekających na interwencję legislacyjną, wśród których można było wymienić wieloletnie zaległości w realizowaniu wyroków TK. Ciężar przygotowania zmian miało na siebie wziąć właśnie Rządowe Centrum Legislacji³⁴.

Czynnikiem ograniczającym niezależność posłów jest wspomniane już wyżej uzależnienie od własnej administracji. Wiązać się to może z brakiem zasobów – *vide* wspomniany przykład braku możliwości zapewnienia tajności obrad przy istniejących zasobach lokalowych. Może także sprowadzać się do kwestii możliwości blokowania pewnych decyzji posłów, jako niezgodnych, zdaniem Kancelarii, z procedurami. Przykładem takiego działania może być zablokowanie przez szefa Kancelarii Sejmu decyzji przewodniczącego Komisji Sprawiedliwości o wprowadzeniu formularzy zgłoszenia do wysłuchania publicznego³⁵.

PRZEJRZYSTOŚĆ: prawo

Czy istniejące przepisy gwarantują, że opinia publiczna będzie terminowo otrzymywać istotne informacje o działaniach i procedurach decyzyjnych władzy ustawodawczej?

OCENA: 75

Posiedzenia Sejmu są jawne³⁶. Przepisy zapewniające jawność zawarte są przede wszystkim w Regulaminie Sejmu. Nakładają one na Sejm obowiązek wcześniejszego informowania opinii publicznej o posiedzeniach Sejmu, umożliwienia prasie, radiu i telewizji sporządzania sprawozdań z posiedzeń Sejmu, umożliwienia publiczności obserwowania obrad Sejmu z galerii w sali posiedzeń Sejmu. Sejm może utajnić obrady na wniosek Prezydium bądź posłów, pod warunkiem że wymaga tego dobro Państwa³⁷.

Z przebiegu posiedzenia Sejmu sporządza się protokół oraz sprawozdanie stenograficzne i załączniki – m.in. teksty interpelacji i zapytań poselskich oraz odpowiedzi na nie, zestawienia zgłoszonych w debacie poprawek do projektów ustaw i uchwał, imienne wykazy wyników głosowań.

31| Uwaga zgłoszona przez członka zespołu doradców projektu.

32| Uwaga zgłoszona przez członka zespołu doradców projektu.

33| Wywiad UST-E1.

34| *Wyroki Trybunału powinien wykonywać rząd*, <http://www.rp.pl/artukul/187527.html>, dostęp: 25 stycznia 2012 roku.

35| Uwaga zgłoszona przez członka zespołu doradców projektu.

36| Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 113.

37| Regulamin Sejmu, art. 172, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/kon7.htm>, dostęp: 23 stycznia 2012 roku.

Podobnie wygląda upublicznianie zapisów z prac komisji sejmowych. Z przebiegu każdego posiedzenia komisji sporządza się protokół, który obejmuje krótki opis przebiegu posiedzenia, a w załączniku zredagowany stylistycznie pełny zapis jego przebiegu. Do protokołu załącza się także listy obecności, teksty projektów, przyjętych sprawozdań, uchwał, opinii, dezyderatów oraz teksty poprawek zgłoszonych w formie pisemnej do projektów ustaw i uchwał, teksty przedłożonych odpowiedzi, informacji i innych materiałów³⁸. Nie są stenografowane zapisy posiedzeń podkomisji sejmowych.

W posiedzeniach komisji, na których rozpatrywane są projekty ustaw, mogą uczestniczyć osoby wykonujące zawodową działalność lobbingową oraz osoby uprawnione do reprezentowania podmiotu wykonującego zawodową działalność lobbingową. Mogą one zabierać głos w dyskusji. W posiedzeniu komisji, na zaproszenie prezydium komisji lub jej przewodniczącego, mogą uczestniczyć przedstawiciele organizacji zawodowych i społecznych oraz eksperci komisji, a także inne osoby. Na posiedzeniu komisji, za zgodą jej przewodniczącego, mogą być obecni pracownicy biur klubów poselskich oraz dziennikarze prasy, radia i telewizji³⁹.

Materiały dotyczące posiedzeń plenarnych oraz komisji można, według Regulaminu Sejmu, znaleźć w Systemie Informatycznym Sejmu⁴⁰.

Głosowania w Sejmie są jawne. Wyniki głosowań oraz informacje o sposobie głosowania poszczególnych posłów umieszczane są w protokołach oraz na stronie internetowej Sejmu. Posiedzenia podkomisji, które mogą powoływać komisje sejmowe, nie są stenografowane, co stanowi może poważne utrudnienie w dochodzeniu na temat faktycznego przebiegu prac i zapadających w ich trakcie decyzjach.

Data posiedzenia Sejmu oraz porządek dzienny muszą zostać podane do wiadomości posłów oraz szeregu osób i instytucji z wyprzedzeniem, jednak w prawie nie ma mowy o obowiązku informowania o posiedzeniach szerokiej publiczności. Wnioski o uzupełnienie porządku dziennego mogą zgłaszać kluby, koła oraz grupy posłów, przedstawiając je Marszałkowi Sejmu w formie pisemnej do godziny 21.00 dnia poprzedzającego dzień rozpoczęcia posiedzenia Sejmu⁴¹.

Media mogą relacjonować prace Sejmu, zaś w trakcie jego obrad obywatele mogą obserwować je z galerii. Do odpowiedzi na zapytania składane przez obywateli zobowiązuje Kancelarię Sejmu Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. 2001 Nr 112, poz. 1198).

Posłowie i senatorowie zobowiązani są do przedstawienia oświadczeń majątkowych oraz do dokonywania wpisów w rejestrze korzyści. Rokrocznie posłowie składają oświadczenia majątkowe Marszałkowi Sejmu. Ten z kolei przekazuje egzemplarz oświadczenia do urzędu skarbowego właściwego ze względu na miejsce zamieszkania posła. Oświadczenia zawierają informację o posiadanym majątku, dochodach i zobowiązaniach. Analizy danych zawartych w oświadczeniach o stanie majątkowym dokonują właściwe komisje powołane odpowiednio przez Sejm albo Senat w trybie określonym w regulaminach odpowiednio Sejmu albo Senatu oraz właściwe urzędy skarbowe. Podmiot dokonujący analizy danych zawartych w oświadczeniu jest uprawniony do porównania treści analizowanego oświadczenia z treścią

38| *Ibidem*, art. 166.

39| *Ibidem*, art. 154.

40| *Ibidem*, art. 201a.

41| *Ibidem*, art. 171–173.

uprzednio złożonych oświadczeń oraz z dołączoną kopią rocznego zeznania podatkowego (PIT). Wyniki analizy przedstawia się Prezydium Sejmu⁴². Organem prowadzącym rejestr korzyści jest Państwowa Komisja Wyborcza. Należy do niego zgłaszać m.in. informacje o zajmowanych stanowiskach i otrzymywanym z ich tytułu wynagrodzeniu, otrzymanych darowiznach, wyjazdach finansowanych z innych źródeł niż własne lub przez instytucję, w której osoba jest zatrudniona lub partię, której jest członkiem⁴³. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na to, że brak jest przepisów w należyty sposób zapobiegających konfliktowi interesów przez posłów. Posłowie mogą bowiem swobodnie procedować nad ustawami, które dotyczą bezpośrednio ich interesów bądź interesów osób im najbliższych i nie ma żadnej procedury zgłaszania takich sytuacji⁴⁴.

PRZEJRZYSTOŚĆ: praktyka

Czy opinia publiczna jest informowana o działaniach i procesach decyzyjnych władzy ustawodawczej?

OCENA: 75

Obecność mediów w Sejmie nie jest niczym skrzepowana. Eksperci zwracają wręcz uwagę na zjawisko przeciwne – obecność dziesiątków dziennikarzy na korytarzach sejmowych może negatywnie wpływać na jakość pracy zarówno posłów, jak i urzędników sejmowych. W tym miejscu podkreślane jest również niedostosowanie Sejmu do współczesnych warunków, co znajduje wyraz w niewielkiej liczbie gniazd z prądem, braku specjalnych pomieszczeń dla sprawozdawców itp.⁴⁵.

Także obywatele (zarówno indywidualnie, jak i w zorganizowanych grupach) mogą brać udział w posiedzeniach Sejmu. W praktyce wśród odwiedzających Sejm dominują wycieczki szkolne. Jak mówi jeden z respondentów, pracujący na co dzień w parlamencie: „W Sejmie są dziennikarze i dzieci”⁴⁶.

Nieco inaczej wygląda sprawa posiedzeń komisji, w których prócz posłów biorą udział sejmowi legislatorzy, eksperci i zaproszeni przez przewodniczącego komisji goście. Sposób zapraszania osób na posiedzenia komisji jest określany przez ekspertów mianem miękkiego podbrzusza prac legislacyjnych. Kwestia działań osób biorących udział w pracach komisji jest słabo uregulowana. W gestii przewodniczącego komisji jest zapraszanie na posiedzenia przedstawicieli instytucji zewnętrznych i ekspertów⁴⁷. Jedną z rekomendacji jest postulat mówiący o tym, że już przed posiedzeniami komisji powinna być publikowana lista osób, które wezmą udział w pracach, wraz z informacją, kogo reprezentują⁴⁸.

Brak też rejestracji wszystkich sygnałów nadchodzących od obywateli w sprawie stanowionego prawa. Obecnie rejestruje się i upublicznia jedynie korespondencję, która przychodzi oficjalnie do komisji. Tymczasem, zdaniem eksperta, upublicznieniu powinna podlegać cała korespondencja, szczególnie ta skierowana do przewodniczącego komisji. Na stronach

42] Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, art. 35.

43] *Ibidem*, art. 35a.

44] Uwaga zgłoszona przez członka zespołu doradców projektu.

45] Wywiady UST-E1 oraz UST-I1.

46] Wywiad UST-E1.

47] *Ibidem*.

48] *Ibidem*.

internetowych powinny być zawieszone wszystkie ekspertyzy i opinie dotyczące projektów konkretnych ustaw⁴⁹.

Porządek dzienny (zarówno obrad plenarnych, jak i komisji) jest ustalany zgodnie z literą prawa w odpowiednio wcześniejszych terminach. Jednak nie zmienia to faktu, iż nagminnie jest zmienianie go w dniu rozpoczęcia posiedzenia, poprzez dodawanie do niego nowych punktów⁵⁰.

Akty prawne rozpatrywane w Sejmie są dostępne do wiadomości publicznej od momentu nadania im numeru druku sejmowego, a więc od momentu, w którym Marszałek Sejmu nada im bieg. Kolejne wersje aktów prawnych są zamieszczane na stronie internetowej Sejmu po zakończeniu kolejnych kroków związanych z pracami nad ustawą: sprawozdanie podkomisji, sprawozdanie komisji, poprawki z drugiego czytania, poprawki senackie, ustawa uchwalona w trzecim czytaniu. Zdaniem eksperta dobrze byłoby, aby na stronach Sejmu pojawiła się możliwość publikowania przez posłów projektów ustaw, które jeszcze nie otrzymały numeru druku sejmowego⁵¹.

Budżet Kancelarii Sejmu nie jest opublikowany w całości. Brak też dokumentów, które by podsumowywały prace Sejmu w sposób całościowy (sprawozdania rocznego). Publikowane są jedynie wycinkowe informacje statystyczne, z którymi można zapoznać się na stronach sejmowych⁵², z kolei w dwutygodniku „Kronika Sejmowa” omawia się najważniejsze uchwalone ustawy⁵³.

Posiedzenia plenarne Sejmu są rejestrowane i transmitowane na żywo w Internecie⁵⁴. W przypadku posiedzeń plenarnych oraz posiedzeń komisji po ich zakończeniu dostępny jest stenogram⁵⁵. Transmisje prowadzić mogą również nieodpłatnie media. Posiedzenia komisji i podkomisji również są rejestrowane. Od kwietnia 2011 roku posiedzenia komisji i podkomisji można oglądać na stronach internetowych Sejmu⁵⁶. W przypadku tych ostatnich, które do niedawna były jedynie nagrywane na taśmę i nie są stenografowane, problem polegał na tym, że mimo iż można je przesłuchać, nie sposób dotrzeć do tego, kto z obecnych zabierał głos w jakiej sprawie⁵⁷. W listopadzie 2010 roku Marszałek Sejmu polecił szefowi Kancelarii Sejmu, żeby wszystkie posiedzenia podkomisji sejmowych były rejestrowane elektronicznie i ujawniane⁵⁸. Niemniej jednak na stronach internetowych Sejmu, w dziale poświęconym podkomisjom, brak jest odnośników do jakichkolwiek zapisów ich prac.

49| *Ibidem*.

50| Wywiad UST-I1.

51| Wywiad UST-E1.

52| Wywiad UST-I1.

53| <http://www.sejm.gov.pl/wydarzenia/kronika/kronika.htm>, dostęp: 25 stycznia 2012 roku.

54| <http://orka.sejm.gov.pl/Trans.nsf>, dostęp: 25 stycznia 2012 roku.

55| <http://www.sejm.gov.pl>.

56| *Realizacja obietnic wyborczych, dotyczących przeciwdziałania korupcji, złożonych przez partie polityczne podczas kampanii wyborczej 2007 roku. Przewodnik i raport, Antykorupcyjna Koalicja Organizacji Pozarządowych, Warszawa, październik 2009*, http://www.akop.pl/public/files/C_Realizacja%20obietnic%20wyborczych%20dotycz%C4%85cych%20przeciwdzia%C5%82ania%20korupcji-1299082918.pdf, dostęp: 25 stycznia 2012 roku.

57| Wywiad UST-E1.

58| *Posiedzenia podkomisji będą jawne*, „Dziennik. Gazeta Prawna” z 5 stycznia 2011 roku, za: *Realizacja obietnic wyborczych...*, *op. cit.*

Na stronach Sejmu, na podstronach poszczególnych posłów, można zapoznać się z ich oświadczeniami majątkowymi⁵⁹, wpisami do rejestru korzyści⁶⁰, a także ze sprawozdaniami z wydatkowania funduszy przeznaczonych na biura poselskie⁶¹. Również na stronie Sejmu znajduje się mechanizm do wysyłania zapytań o informację publiczną⁶².

ROZLICZALNOŚĆ: prawo

Czy prawo zobowiązuje władzę ustawodawczą do informowania społeczeństwa o swoich działaniach i ponoszenia za te działania odpowiedzialności?

OCENA: 100

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej określa najważniejsze działania, które może podejmować Sejm i Senat oraz posłowie i senatorowie. Posłowie sprawują mandat wolny, nie wiążą ich instrukcje wyborców. Posłom przysługuje immunitet: nie mogą być pociągnięci do odpowiedzialności za swoją działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu poselskiego ani w czasie jego trwania, ani po jego wygaśnięciu. Za taką działalność poseł odpowiada wyłącznie przed Sejmem, a w przypadku naruszenia praw osób trzecich może być pociągnięty do odpowiedzialności sądowej tylko za zgodą Sejmu⁶³.

Konstytucja określa także szczegółowo tryb uchwalania ustaw przez parlament, opisując rolę Sejmu i Senatu. W ustawie zasadniczej opisany jest również sposób wyboru rządu, a także innych organów konstytucyjnych, w których wyborze biorą udział parlamentarzyści.

Skargi na działalność posłów mogą być składane do Komisji Etyki Poselskiej oraz do Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich.

Do zadań Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich należy m.in. dokonywanie analiz skarg i wniosków kierowanych do Sejmu i jego organów; rozpatrywanie zarzutów niewykonywania przez posłów obowiązków poselskich; sprawowanie stałego nadzoru nad pracą Kancelarii Sejmu⁶⁴. Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich może ukarać posła poprzez zwrócenie uwagi, upomnienie bądź nagany; w przypadku utrudniania prac Sejmu oraz absencji na posiedzeniach i głosowaniach przewidziane są kary pieniężne w postaci ograniczenia uposażenia bądź diety poselskiej⁶⁵.

Z kolei Komisja Etyki Poselskiej rozpatruje sprawy posłów, którzy zachowują się w sposób nieodpowiadający godności posła. Komisja, po rozpatrzeniu sprawy i stwierdzeniu naruszenia przez posła zasad etyki poselskiej, może w drodze uchwały zwrócić posłowi uwagę, udzielić mu upomnienia lub nagany⁶⁶. Komisja Etyki Poselskiej rozpatruje sprawy wynikające z Rejestru Korzyści i majątkowych oświadczeń poselskich⁶⁷.

59] Przykład: <http://orka.sejm.gov.pl/osw6.nsf/web/001>, dostęp: 25 stycznia 2012 roku.

60] Przykład: <http://orka.sejm.gov.pl/rkor6.nsf/web/001>, dostęp: 25 stycznia 2012 roku.

61] Przykład: <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/poselb6?OpenAgent&1>, dostęp: 25 stycznia 2012 roku.

62] <http://www.sejm.gov.pl/kancelaria/inf.htm>, dostęp: 26 stycznia 2012 roku.

63] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 105.

64] http://www.sejm.gov.pl/komisje/www_rsp.htm, dostęp: 23 stycznia 2012 roku.

65] Regulamin Sejmu, art. 21–24, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/kon7.htm>, dostęp: 23 stycznia 2012 roku.

66] *Ibidem*, art. 147.

67] http://www.sejm.gov.pl/komisje/www_eps.htm, dostęp: 23 stycznia 2012 roku.

Posłowie mogą być również pociągnięci do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, w przypadku prowadzenia działalności gospodarczej z osiąganiem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego bądź nabywania tego majątku. Wówczas uchwałą Sejmu, podjętą na wniosek Marszałka, poseł może być pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, który orzeka w przedmiocie pozbawienia mandatu⁶⁸.

W zakresie prawa stanowionego przez parlament, instancją, do której można składać skargi, jest Trybunał Konstytucyjny. Prawo do wystąpienia ze skargą konstytucyjną przysługuje każdemu, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone. Skargę konstytucyjną może dla skarżącego sporządzić wyłącznie adwokat lub radca prawny. Przedmiotem skargi konstytucyjnej może być wyłącznie akt normatywny (ustawa, rozporządzenie, zarządzenie itd.). Trybunał Konstytucyjny rozpoznaje tylko takie skargi konstytucyjne, które związane są z naruszeniem praw lub wolności określonych w Konstytucji RP⁶⁹.

ROZLICZALNOŚĆ: praktyka

Czy władza ustawodawcza i jej przedstawiciele w praktyce informują społeczeństwo o swoich działaniach i ponoszą za nie odpowiedzialność?

OCENA: 50

Organem kontrolującym efekty prac legislacyjnych parlamentu jest Trybunał Konstytucyjny. Prawo daje możliwość inicjowania postępowań przed nim szeregowi instytucji. Są to m.in. sądy (w trybie zapytań prawnych), prezydent (w trybie kontroli prewencyjnej), rzecznik praw obywatelskich, grupy posłów i senatorów czy organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego. Osobom fizycznym i osobom prawnym możliwość taka przysługuje w trybie skargi konstytucyjnej. Obwarowana jest ona licznymi koniecznymi do spełnienia wymogami formalnymi. Powoduje to, że obywatele polscy najczęściej pomijają tę drogę dochodzenia swoich praw i skarżą przepisy bezpośrednio do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. W opinii eksperta należy gruntownie przemyśleć funkcjonowanie tej instytucji – jedynej formalnej możliwości skarżenia wytworów działalności parlamentu, której wniesienie rzadko jednak kończy się wyrokiem⁷⁰. Skarga konstytucyjna, jako narzędzie skarżenia konkretnych przepisów uchwalanych przez parlament, jest najczęściej wnoszoną do Trybunału typem sprawy. Jednak zdecydowana większość ze skarg jest odrzucana w postępowaniu wstępnym. W 2010 roku do TK wpłynęło aż 351 skarg konstytucyjnych, z czego jedynie 33 wpłynęły do rozpoznania merytorycznego. Ze sprawozdania Trybunału Konstytucyjnego za 2010 rok wynika, że wśród zakończonych postępowań tylko piętnaście dotyczyło spraw wniesionych w trybie skargi konstytucyjnej. Dodać należy, że średni czas oczekiwania na rozstrzygnięcie sprawy przez Trybunał Konstytucyjny dla spraw zamkniętych w 2010 roku był bardzo długi – wyniósł aż 21 miesięcy⁷¹.

68] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 107, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>, dostęp: 23 stycznia 2012 roku.

69] *Informacja o warunkach wnoszenia do trybunału konstytucyjnego skargi konstytucyjnej*, <http://www.trybunal.gov.pl/skarga/skarga.htm>, dostęp: 23 stycznia 2012 roku.

70] Wywiad UST-E1.

71] *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2010 roku*, <http://www.trybunal.gov.pl/orzecz/Inform/i2010/Informacja2010.pdf>, s. 68, dostęp: 25 stycznia 2012 roku.

Praktycznie martwą jest natomiast instytucja Trybunału Stanu, przed który można pociągać m.in. posłów. Przed Trybunałem od 1989 roku toczyło się jedno postępowanie zakończone wyrokiem skazującym. Jedną z przyczyn tego faktu może być to, że w porównaniu z liczbą podmiotów inicjujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym możliwości inicjacji postępowania przed Trybunałem Stanu są bardzo wąskie. Po wyczerpaniu skomplikowanej wewnętrznej procedury wyłącznie Sejm może wystąpić o pociągnięcie do odpowiedzialności – w przypadku posłów – bezwzględną większością głosów⁷².

Kontrola działań parlamentu przez opinię publiczną jest o tyle możliwa, że dokumenty, takie jak druki sejmowe i akty prawne, w kolejnych fazach prac są upubliczniane na stronach Sejmu. Podobnie oświadczenia majątkowe, rejestr korzyści, sprawozdania z wykorzystania środków na biura poselskie, są dostępne na podstronach konkretnych posłów. Zapisy posiedzeń plenarnych oraz posiedzeń komisji są również dostępne. Jednak często zdarza się, że agenda posiedzeń jest zmieniana w ostatniej chwili, co powoduje, iż nie wszystkie strony, chcące obserwować prace, mogą być do nich przygotowane⁷³.

Sprawy rozstrzygane przez Komisję Etyki Poselskiej nie są liczne. W ciągu VI kadencji Sejmu podjęła ona 40 uchwał w sprawach naruszenia przez posłów zasad etyki⁷⁴. Zdecydowana większość skarg na posłów pochodziła od innych posłów bądź od klubów parlamentarnych.

Kwestia głosowań nad uchyleniem immunitetu poselskiego często bywa rozgrywana w sposób koniunkturalny – w przypadku „ważniejszych” posłów partia będąca w stanie zgromadzić większość blokuje uchylenie immunitetu. Dodatkową kontrowersją jest stosowanie tej praktyki przez partię rządzącą, która wielokrotnie deklarowała postulat zniesienia immunitetu poselskiego. Jednomyślność w sprawie uchylenia immunitetu występuje najczęściej w przypadku szeregowych posłów⁷⁵. Zdarza się również, że posłowie sami wyrażają zgodę na pociągnięcie do odpowiedzialności.

Rozliczalność posłów z obietnic wyborczych i programu wyborczego w stosunku do wyborców jest praktycznie nierealizowalna. Poseł nie jest związany instrukcjami wyborców. Jedyna forma rozliczenia to przypadające raz na cztery lata wybory, w których system tworzenia list wyborczych utrudnia realne wyciąganie konsekwencji wobec posłów. Więcej do powiedzenia mają tu struktury partyjne, które mogą skarcić posła niskim miejscem na liście, skazującym go na słaby wynik. Ponadto, wprowadzenie dyscypliny partyjnej związanej z karami finansowymi za jej nieprzestrzeganie skutkuje lojalnością posłów wobec własnego klubu, nie zaś wobec wyborców. Członkowie parlamentu są więc rozliczani raczej przed własnym aparatem partyjnym aniżeli przed elektoratem.

72] *Stępień: Łatwiej trafić szóstkę, niż oddać polityka przed Trybunał Stanu*, http://prawo.gazetaprawna.pl/komentarze/526361,stepien_latwiej_trafic_szostke_niz_oddac_polityka_przed_tribunal_stanu.html, dostęp: 25 stycznia 2012 roku.

73] Wywiad UST-11.

74] <http://orka.sejm.gov.pl/SOL.nsf/uchwaly6?OpenAgent&EPS>, dostęp: 23 stycznia 2012 roku.

75] R. Guz, *Hipokryzja polityków w wojnie na immunitety*, „Rzeczpospolita” z 29 marca 2011 roku, <http://www.rp.pl/artukul/159563,634229.html>, dostęp: 23 stycznia 2012 roku.

Posłów obowiązują zasady etyki poselskiej. Według nich powinni zachowywać się w sposób odpowiadający godności posła, kierując się w szczególności zasadami: bezinteresowności, jawności, rzetelności, dbałości o dobre imię Sejmu, odpowiedzialności⁷⁶.

Parlamentarzyści są zobowiązani do informowania w rejestrze korzyści na temat zajmowanych stanowisk i otrzymywanym z ich tytułu wynagrodzeniu, otrzymanych darowiznach, wyjazdach finansowanych z innych źródeł niż własne lub przez instytucję, w której osoba jest zatrudniona lub partię, której jest członkiem⁷⁷. Brak jest zasad mówiących o ograniczeniach w zatrudnieniu parlamentarzystów po zakończeniu kadencji – wręcz przeciwnie, ustawy nakładają na wcześniejszych pracodawców posła obowiązek przywrócenia go do pracy po odbyciu kadencji.

Istnieje wiele zasad regulujących ewentualne konflikty interesów w przypadku parlamentarzystów. Mandatu posła nie można łączyć z funkcjami, na które powołuje Sejm, z funkcją ambasadora oraz z zatrudnieniem w Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej lub z zatrudnieniem w administracji rządowej. Zakaz ten nie dotyczy członków Rady Ministrów i sekretarzy stanu w administracji rządowej. Sędzia, prokurator, urzędnik służby cywilnej, żołnierz pozostający w czynnej służbie wojskowej, funkcjonariusz policji oraz funkcjonariusz służb ochrony państwa nie mogą sprawować mandatu poselskiego⁷⁸.

W okresie wykonywania mandatu posłowie i senatorowie nie mogą wykonywać pracy na podstawie stosunku pracy w administracji podległej ww. organom, a także w Krajowym Biurze Wyborczym, w Państwowej Inspekcji Pracy, w administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz nie mogą wykonywać pracy w charakterze sędziego i prokuratora, pracownika administracyjnego sądu i prokuratury, a także nie mogą pełnić zawodowej służby wojskowej⁷⁹.

Poseł lub senator jest obowiązany powiadomić odpowiednio Marszałka Sejmu lub Marszałka Senatu o zamiarze podjęcia dodatkowych zajęć mogących podważyć zaufanie wyborców do wykonywania mandatu. Nie mogą także powoływać się na swój mandat ani posługiwać tytułem posła lub senatora w związku z podjętymi dodatkowymi zajęciami bądź działalnością gospodarczą prowadzoną na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami. Posłowie oraz senatorowie nie mogą również prowadzić działalności gospodarczej z udziałem państwowych bądź komunalnych osób prawnych, nie mogą zasiadać we władzach spółek z udziałem mienia państwowego bądź komunalnego ani posiadać więcej niż 10% udziałów w takich spółkach⁸⁰.

Posłowie i senatorowie zobowiązani są do rocznego składania oświadczeń majątkowych, które zawierają informację o posiadanym majątku, dochodach i zobowiązaniach. Niezłożenie

76] Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 lipca 1998 r. Zasady etyki poselskiej, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/zep.htm>, dostęp: 23 stycznia 2012 roku.

77] Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, art. 35 i 35a, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/mandat/mandat.htm>, dostęp: 23 stycznia 2012 roku.

78] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 103, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>, dostęp: 23 stycznia 2012 roku.

79] Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, art. 30, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/mandat/mandat.htm>, dostęp: 23 stycznia 2012 roku.

80] *Ibidem*, art. 33–34.

oświadczenia na czas skutkuje utratą prawa do uposażenia do czasu złożenia dokumentu oraz odpowiedzialnością przed Komisją Regulaminową i Spraw Poselskich⁸¹.

Brakuje jednak zapisów dotyczących konfliktu interesów przy tworzeniu ustaw, o których była już mowa w części poświęconej przejrzystości.

MECHANIZMY ZAPEWNIAJĄCE RZETELNOŚĆ: praktyka

Czy rzetelność władzy ustawodawczej jest zagwarantowana w praktyce?

OCENA: 75

Posłowie za złamanie kodeksu etyki odpowiadają przed Komisją Etyki Poselskiej, która może w drodze uchwały zwrócić im uwagę, udzielić upomnienia bądź nagany⁸². Uchwała ta jest publikowana w „Kronice Sejmowej” i w Systemie Informacyjnym Sejmu. Komisja Etyki Poselskiej rozpatruje też, ale jedynie pod kątem formalnym, sprawy związane z oświadczeniami majątkowymi posłów, wzywając ich do wyjaśnień w razie gdy zajdą wątpliwości co do ich treści. Oświadczenia majątkowe są również kontrolowane przez urzędy skarbowe, a także, na ich wniosek, przez odpowiednie organy ścigania.

Komisja Etyki Poselskiej w VI kadencji Sejmu (od października 2007 do czerwca 2011 roku) podjęła 40 uchwał w związku ze złamaniem przez posłów kodeksu etyki poselskiej. Nie zmienia to faktu, że kara w postaci uwagi, upomnienia czy nagany wydaje się być dla nich mało dolegliwa.

Analiza oświadczeń majątkowych posłów przez członków Komisji Etyki Poselskiej następuje z pewnym opóźnieniem. Dopiero na posiedzeniu w lutym 2011 roku zaplanowano bowiem terminarz przeprowadzenia przez nich analizy wszystkich oświadczeń z lat 2009–2011⁸³.

REALIZACJA FUNKCJI KONTROLNEJ

Czy władza ustawodawcza zapewnia skuteczny nadzór nad władzą wykonawczą?

OCENA: 50

W polskim systemie parlament ma duże możliwości kontroli władzy wykonawczej. Artykuł 95 Konstytucji RP stanowi, iż Sejm sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw. Jednak funkcja kontrolna parlamentu schodzi w Polsce na plan dalszy. Podstawową funkcją pozostaje nadal funkcja legislacyjna, ze szkodą dla funkcji kontrolnej. Jest to kwestia praktyki ustrojowej, ponieważ w zbliżonym systemie niemieckim te proporcje rozkładają się inaczej⁸⁴.

W polskim ustawodawstwie nie ma ustawodawstwa delegowanego, a więc dekretych rządu, co powoduje, że każda ustawa musi zostać zaakceptowana przez parlament.

Ekspertsi podkreślają, że funkcja kontrolna parlamentu zależy w dużej mierze od merytorycznego przygotowania opozycji, które jest przez nich kwestionowane⁸⁵.

81| *Ibidem*, art. 35–35a.

82| Regulamin Komisji Etyki Poselskiej, [http://orka.sejm.gov.pl/opinie6.nsf/nazwa/regulaminEPS/\\$file/regulaminEPS.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie6.nsf/nazwa/regulaminEPS/$file/regulaminEPS.pdf), dostęp: 23 stycznia 2012 roku.

83| <http://orka.sejm.gov.pl/SOL.nsf/Main6?OpenForm&EPS>, dostęp: 23 stycznia 2012 roku.

84| Wywiad UST-11.

85| Wywiad UST-11, wywiad UST-E1.

Polski Sejm może powoływać komisje śledcze. Mogą one wzywać świadków i ich przesłuchiwać, na ich żądanie organy władzy publicznej oraz organy innych osób prawnych składają pisemne wyjaśnienia lub przedstawiają dokumenty będące w ich dyspozycji albo akta każdej sprawy przez nie prowadzonej. Komisja śledcza może w końcu zwracać się do Prokuratora Generalnego o podjęcie określonych czynności. Efektem jej pracy jest sprawozdanie przyjmowane w formie uchwały, następnie przedstawiane na posiedzeniu plenarnym Sejmowi⁸⁶.

Działanie komisji śledczych jest oceniane przez ekspertów niejednoznacznie. Jakkolwiek pierwsza z nich, działająca w latach 2003–2004 w tzw. sprawie Rywina, jest oceniana raczej pozytywnie (przyczyniła się do zwrócenia uwagi na problemy systemowe występujące w procesie legislacyjnym po stronie rządowej⁸⁷), o tyle kolejne komisje są przede wszystkim wykorzystywane jako narzędzie bieżącej walki politycznej. Zagrożenia, jakie wskazują eksperci, to dublowanie działania prokuratury i innych organów kontroli – tym samym każda komisja śledcza ma tę funkcję uboczną, że uderza w prestiż państwa i jego organów. Jednocześnie, w przypadku komisji takich jak komisja Olewnika, interwencja była uzasadniona ze względu na niewykonywanie przez instytucje państwa swoich obowiązków⁸⁸. Instytucja komisji śledczej jest więc wykorzystywana w Polsce, natomiast istnieją obawy co do jej nadużywania⁸⁹.

Kontrola budżetu przez Sejm formalnie istnieje. Udziela on absolutorium i uchwała kolejne budżety. Jednak w opinii ekspertów jest ona całkowicie iluzoryczna, ze względu na to, że możliwości przesuwania pozycji w budżecie polskim są bardzo duże. Ponadto trudność metodologiczna budżetu w zestawieniu z brakiem przygotowania merytorycznego posłów powoduje, iż nie potrafią oni w sposób realny kontrolować jego wykonania. Do tego dochodzi skupienie się parlamentarzystów na walce o lokalne interesy bez oglądania się na budżet jako całość. Z tego względu, mimo narastającego długu publicznego, nie było na tym tle problemów z udzieleniem absolutorium⁹⁰.

Sejm ma swoją rolę w wyborze następujących organów: Rzecznika Praw Obywatelskich, szefa Narodowego Banku Polskiego, szefa Najwyższej Izby Kontroli, szefa Instytutu Pamięi Narodowej, członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (częściowo), Trybunału Konstytucyjnego oraz Trybunału Stanu. Członkowie Państwowej Komisji Wyborczej są wybierani z pominięciem Sejmu, przez prezesów Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Trybunału Konstytucyjnego.

Kontrola organów powoływanych przez parlament jest oceniana słabo. Sam wybór osób powoływanych jest często podyktowany bieżącymi taktykami koalicyjnymi, bez myślenia o danej instytucji w perspektywie długofalowej. Następnie kontrola sprawozdań tychże organów jest często formalna. O ile nie ma na tym tle ostrego konfliktu politycznego, to trudno mówić o realnej kontroli działalności organów, takich jak: Rzecznik Praw Obywatelskich, KRRiT czy inne⁹¹.

86] Ustawa Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej, http://www.sejm.gov.pl/prawo/kom_sled.htm, dostęp: 25 stycznia 2012 roku.

87] Prace komisji śledczej do zbadania tzw. afery Rywina ujawniły patologie związane z tworzeniem aktów prawnych na poziomie ministerstw, w których w prosty sposób politycy działający na rzecz lobbystów mogli wprowadzać korzystne dla nich poprawki. Efektem tych ustaleń było przeniesienie procesu tworzenia ustaw do Rządowego Centrum Legislacji. Od tej pory ministerstwa miały przygotowywać jedynie założenia do ustaw.

88] W sprawie zabójstwa porwanego dla okupu Krzysztofa Olewnika policja i prokuratura dopuściły się szeregu poważnych zaniedbań w procedurze poszukiwania sprawców. Istnieje także domniemanie, że lokalni policjanci współdziałali ze sprawcami porwania i zabójstwa.

89] Wywiad UST-I1, wywiad UST-E1.

90] Wywiad UST-E1.

91] *Ibidem*.

Posłom przysługuje możliwość zadawania członkom rządu pytań w sprawach bieżących, na które mają oni obowiązek natychmiastowej odpowiedzi. Mogą też składać interpelacje i zapytania poselskie, na które członkowie Rady Ministrów muszą odpowiedzieć w ciągu 21 dni⁹².

Posłowie mają możliwość składania wniosków o wotum nieufności dla poszczególnych ministrów rządu. Instrument ten jest wykorzystywany, jednak jego skuteczność jest ograniczona – przeważnie większość rządowa w Sejmie odrzuca te wnioski. Samo złożenie wniosku jest jednak przesłanką do przeprowadzenia debaty sejmowej na temat działalności resortu. Sejm może też rozpatrywać wnioski o wotum nieufności dla Rady Ministrów. Wówczas jednak wniosek musi zawierać imienne wskazanie kandydata na prezesa Rady Ministrów. Zarówno w przypadku wotum nieufności dla ministra, jak i dla Rady Ministrów, wniosek ten musi zostać poparty w głosowaniu przez więcej niż połowę ustawowej liczby posłów⁹³.

Rola kontrolna komisji sejmowych w praktyce, zdaniem ekspertów, jest ograniczona. Ich rola mogłaby być silniejsza, gdyby było ich mniej (obecnie komisji stałych jest 26, prócz tego istnieje kilkadziesiąt komisji nadzwyczajnych i śledczych), gdyby rotacja ich członków była niższa (zmiany są częste, co za tym idzie niewielu posłów jest wyspecjalizowanych w danej dziedzinie) lub gdyby komisje miały własne profesjonalne zaplecze (więcej na ten temat w dziale poświęconym zasobom)⁹⁴.

ZAANGAŻOWANIE ANTYKORUPCYJNE

Czy władza ustawodawcza uważa zwalczanie korupcji oraz dobre zarządzanie za kwestie priorytetowe?

OCENA: 25

Spośród inicjatyw, których celem było zmniejszenie podatności instytucji publicznych na korupcję, a które podjęte zostały w ciągu mijającej kadencji parlamentu, można wyróżnić kilka. Pierwszą z nich to wprowadzona z inicjatywy rządu, ale też opozycyjnego klubu parlamentarnego LiD (dwa projekty rozpatrywano wspólnie), ustawa rozdzielająca funkcje ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego⁹⁵. Inną jest odejście od resortowego procesu tworzenia prawa, który został skompromitowany podczas tzw. afery Rywina. Wówczas to wyszły na jaw wprowadzane przez urzędników Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz Ministerstwa Kultury manipulacje w treści nowelizacji ustawy medialnej. Zmiany treści regulacji pozwoliły na złożenie przez Lwa Rywina korupcyjnej propozycji spółce medialnej Agora. Żądał on łapówki w zamian za przywrócenie korzystnych dla koncernu zapisów w projekcie. Jednym z efektów afery były zmiany w procesie stanowienia prawa. Obecnie, na mocy zmian w ustawie o Radzie Ministrów ze stycznia 2009 roku, resorty przygotowują jedynie założenia do ustaw, a projekty tworzone są przez Rządowe Centrum Legislacji⁹⁶. Wciąż istnieje jednak ścieżka, pozwalająca na zastosowanie dotychcza-

92| Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 115.

93| *Ibidem*, art. 158–159.

94| Wywiad UST-E1.

95| *Realizacja obietnic wyborczych dotyczących przeciwdziałania korupcji złożonych przez partie polityczne podczas kampanii wyborczej 2007 roku. Przewodnik i raport*, Antykorupcyjna Koalicja Organizacji Pozarządowych, Warszawa, październik 2010, s. 9, http://www.akop.pl/public/files/raport_do%20druku.pdf, dostęp: 23 stycznia 2012 roku.

96| Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/ustawa_z_dnia_8_sierpnia_1996_r_o_radzie_ministrow.pdf, dostęp: 25 stycznia 2012 roku.

sowej metody procesu legislacyjnego. Nie jest ona wykorzystywana nagminnie, jednakże zdarzają się ustawy tworzone starym trybem⁹⁷.

Niemniej jednak dokonane przez parlament zmiany ustaw w tej dziedzinie są krytykowane przez organizacje pozarządowe, które zwracają uwagę na brak komponentu przejrzystych konsultacji społecznych w nowych regulacjach⁹⁸.

Mimo uchwalenia przez Sejm nowelizacji Ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. 2005 Nr 64, poz. 565 z późn. zm., nowelizacja: Dz. U. 2010 Nr 40, poz. 230) oraz niektórych innych ustaw, wciąż pojawiają się opóźnienia we wprowadzeniu e-administracji, co przyczyniłoby się do wzrostu transparentności⁹⁹. Wprowadzono też rozwiązania pozwalające na organizowanie przetargów elektronicznych¹⁰⁰. Sejm uchwalił również ustawę o służbie cywilnej, która ma na celu odpolitycznienie administracji, jednak zdaniem organizacji zajmujących się zwalczaniem korupcji zmiany nie idą na tyle daleko, by uznać je za zadowalające i gwarantujące przejrzystość naboru i niezależność służby cywilnej¹⁰¹.

Ustawą, której celem było zwiększenie przejrzystości w życiu publicznym, była Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. 2005 Nr 169, poz. 1414). Ustawa jest jednak krytykowana. Wprowadzone w niej rozwiązania nie funkcjonują na szerszą skalę. Zarejestrowanych lobbystów jest rokrocznie maksimum 20, co stanowi, według ekspertów, ułamek liczby, która de facto działa w Sejmie. Na dzień 26 stycznia 2012 roku zarejestrowanych było 12 takich osób¹⁰². Jednak, jak wskazuje przedstawiciel Kancelarii Sejmu, ustawa w jakiś sposób cywilizuje działania prowadzone w Sejmie i jest krokiem w dobrym kierunku. Wymaga ona jednak przeglądu i wyciągnięcia wniosków na temat tego, co w niej zmienić¹⁰³.

Wśród zmian o charakterze antykorupcyjnym można również wymienić ujednolicenie przepisów dotyczących finansowania wyborów i partii politycznych. Dzięki działalności monitoringowej organizacji pozarządowych udało się wskazać luki w przepisach, które zostały uwzględnione w nowo uchwalonym Kodeksie Wyborczym.

Niską ocenę starań władzy ustawodawczej w sprawach związanych z zapobieganiem korupcji jeszcze bardziej obniża uchwalona we wrześniu 2011 roku nowelizacja Ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Wprowadzona przez jednego z senatorów partii rządzącej poprawka wprowadza bowiem zasadę, zgodnie z którą możliwe będzie ograniczenie prawa do informacji publicznej ze względu na „ochronę ważnego interesu gospodarczego państwa” w dwóch przypadkach – gdy osłabiałoby to pozycję państwa w negocjacjach np. umów międzynarodowych lub w ramach Unii Europejskiej oraz by chronić interesy majątkowe państwa w postępowaniach przed sądami czy trybunałami¹⁰⁴. Poprawka ta wzbudziła ogromne

97| Wywiad UST-E1, uwaga zgłoszona przez członka zespołu doradców projektu.

98| *Realizacja obietnic wyborczych...*, op. cit., s. 10.

99| *Ibidem*, s. 14–16.

100| *Ibidem*, s. 12–13.

101| *Ibidem*, s. 15.

102| <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/lob?OpenAgent&wykazl>, dostęp: 26 stycznia 2012 roku.

103| Wywiad UST-I1.

104| *Kontrowersyjna nowelizacja ustawy o dostępie do informacji publicznej już tylko czeka na ogłoszenie w Dzienniku Ustaw*, <http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/kontrowersyjna-nowelizacja-ustawy-o-dostepie-do-informacji-publicznej-juz-tylko-czeka-na-ogloszenie-w-dzienniku-ustaw>, dostęp: 25 stycznia 2012 roku.

kontrowersje co do jej konstytucyjności. Wątpliwości budził też tryb wprowadzenia poprawki przez Senat (Senat powinien odnosić się wyłącznie do tekstu ustawy, który został przekazany przez Sejm – nie ma możliwości wprowadzania nowych poprawek¹⁰⁵). Warto dodać, że ustawa przeprowadzana była przez parlament w ekspresowym tempie, na ostatnich przed zbliżającymi się wyborami parlamentarnymi posiedzeniach. Organizacje pozarządowe zajmujące się problemem przejrzystości życia publicznego apelowały do Prezydenta RP o jej niepodpisywanie – bezskutecznie.

REKOMENDACJE

- Powinna zostać zwiększona przejrzystość prac komisji i podkomisji sejmowych, poprzez uregulowanie za pomocą stosownych zapisów w Regulaminie Sejmu obecności na nich osób z zewnątrz, a także upublicznienie zapisów z obrad podkomisji. Celem jest wprowadzenie pełnej weryfikacji, kto reprezentuje czyje interesy i kto wnosi propozycje jakich zmian.
- Wskazane byłoby zmniejszenie liczby wprowadzanych poprawek poselskich do projektów rządowych, poprzez które ustawy tracą związek z zamysłem projektodawcy i pojawiają się możliwości przemycania drobnych zmian na rzecz konkretnych grup nacisku.
- Większa liczba ustaw powinna być poddawana procesowi legislacyjnemu jako nowe prawo, a nie nowelizacje istniejących już ustaw. Sytuacja przeciwna powoduje brak kontroli nad całościową koncepcją ustawy i daje możliwość przemycania drobnych zmian na rzecz konkretnych grup nacisku.
- Wszelka korespondencja dotycząca planów legislacyjnych, przychodząca do każdego z posłów będących członkami komisji i podkomisji, powinna być odnotowywana i upubliczniana przez Kancelarię Sejmu. Celem jest zwiększenie przejrzystości prac w parlamencie i ujawnienie dokumentów i ekspertyz nadsyłanych przez lobbystów.
- Luki w regulacjach dotyczących konfliktu interesów w przypadku posłów wymagają uzupełnienia w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora.
- Funkcja kontrolna parlamentu powinna zostać wzmocniona poprzez zwiększenie zaangażowania posłów w jej realizację i zwiększenie ich kompetencji. Obecne rozwiązania prawne dają odpowiednie możliwości posłom, jednak nie są one wykorzystywane.
- Zasoby, jakie mają do dyspozycji posłowie, powinny być wykorzystywane bardziej efektywnie (do poprawy stanu rzeczy w tej dziedzinie mogą przyczynić się sami posłowie, ale też odpowiednia polityka Kancelarii Sejmu). Kancelaria Sejmu powinna również lepiej zorganizować zaplecze dla poszczególnych posłów, klubów parlamentarnych, komisji sejmowych.
- Konieczne jest usprawnienie prac Trybunału Konstytucyjnego i zwiększenie wdrażalności jego orzeczeń, co przyczyniłoby się do poprawy rozliczalności władzy ustawodawczej.

105| Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt K 5/07.

WŁADZA WYKONAWCZA

STRESZCZENIE

Ocena przejrzystości funkcjonowania władzy wykonawczej w Polsce jest dość niska. Jakość zasobów, jakimi ona dysponuje, pozostawia wiele do życzenia. Są problemy związane, z jednej strony, z rekrutacją odpowiednich osób na właściwe stanowiska, z drugiej zaś strony – ze sposobem przeprowadzania zamówień publicznych, który mimo przeregulowania nie zapewnia pełnej przejrzystości i efektywności. Choć teoretycznie przepisy prawa powinny zapewniać niezależność rządu, to w praktyce stopień zależności polityk publicznych od różnego rodzaju *lobbies* jest uznawany za wysoki. Nagminne są także ingerencje parlamentarzystów, znacznie zmieniające projekty ustaw proponowane przez Radę Ministrów. Problemem jest również praktyczna realizacja zasad transparentności przez rząd, ostatnio ograniczono bowiem dostęp do informacji publicznej, brakuje ponadto klarownego systemu oceny funkcjonowania urzędów – przeliczania wydanych środków publicznych na rezultaty. Zmiany w przepisach, które przeniosły ciężar tworzenia projektów ustaw z resortów do Rządowego Centrum Legislacji, również mają luki, które pozwalają na utrzymanie dotychczasowego – korupcyjnego, co pokazała „afera Rywina” – stanu rzeczy. Kontrola nad władzą wykonawczą jest w dużym stopniu iluzoryczna. Parlament w praktyce nie realizuje swojej funkcji w tym zakresie, skupiając się na ustawodawstwie. Trybunał Stanu w polskim systemie jest instytucją martwą. Resorty nie mają obowiązku składania raportów ze swojej działalności, nie ma więc możliwości weryfikacji stosunku zrealizowanych działań do założeń. Kontrola sprawowana przez media również pozostawia wiele do życzenia, między innymi ze względu na zaangażowanie części z nich w spory polityczne. Brakuje ponadto klarownych reguł dotyczących konsultacji społecznych. W polskim prawie nie ma przepisów, które chroniłby osoby zgłaszające nieprawidłowości w urzędach. W ostatnich latach notowano także nieetyczne lub skutkujące konfliktem interesów zachowania członków rządu. Jakość zarządzania publicznego w administracji rządowej jest również oceniana bardzo nisko. Brak zainteresowania budowaniem nowoczesnej administracji jest spowodowany zależnością polityków od interesów własnego zaplecza politycznego i partyjnego, a także brakiem wiedzy na ten temat po stronie zarówno polityczno-administracyjnej, jak i kadr naukowych, nieprowadzących badań stanu administracji publicznej. Mimo że w rządzie funkcjonowało Biuro Pełnomocnika Rządu do spraw Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych, przygotowane przez nie ustawy, które miały wpłynąć na poprawę przejrzystości życia publicznego, nie zostały uchwalone.

WŁADZA WYKONAWCZA
OCENA: 57/100

WYMIAR	WSKAŹNIK	PRAWO	PRAKTYKA
Zdolność do autonomicznego działania 75/100	Zasoby	–	75
	Niezależność	100	50
Dobre rządzenie 58/100	Przejrzystość	100	50
	Rozliczalność	50	25
	Mechanizmy zapewniające rzetelność	75	50
Rola 38/100	Zarządzanie publiczne	25	
	Zaangażowanie antykorupcyjne	50	

STRUKTURA I ORGANIZACJA

Zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, władzę wykonawczą w Polsce sprawują Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, ale ze względu na znacznie większą rolę rządu niniejszy rozdział będzie w całości poświęcony funkcjonowaniu władzy wykonawczej rozumianej jako Rada Ministrów.

Głównymi przepisami regulującymi działania rządu w interesującej nas materii są: konstytucja, ustawa o Radzie Ministrów, regulamin pracy Rady Ministrów oraz ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej oraz kieruje administracją rządową¹. Rada Ministrów składa się z Prezesa Rady Ministrów i ministrów². Ministrowie kierują określonymi działami administracji rządowej lub wypełniają zadania wyznaczone im przez Prezesa Rady Ministrów. Zakres działania ministra kierującego działem administracji rządowej określają ustawy³. Działy administracji rządowej definiuje ustawa o działach administracji rządowej. Poszczególne działy mogą być łączone w ramach jednego ministerstwa.

Prezes Rady Ministrów jest desygnowany przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Po przedstawieniu składu Rady Ministrów jest on powoływany przez prezydenta na stanowisko, a następnie przedstawia Sejmowi program działania Rady Ministrów z wnioskiem o udzielenie jej wotum zaufania. Wotum zaufania Sejm uchwała bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. W wypadku braku wotum zaufania w kolejnym kroku prawo powołania Prezesa Rady Ministrów przysługuje Sejmowi, a w kolejnym (ostatnim) – prezydentowi. Po nieskutecznym wyczerpaniu tych procedur prezydent skraca kadencję parlamentu i rozpisuje wybory⁴.

1] Art. 146 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483). Treść konstytucji – por. <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>, dostęp: 24 stycznia 2012 roku.

2] Art. 147 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

3] Art. 149 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

4] Art. 154–155 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

OCENA

ZASOBY: praktyka

Czy władza wykonawcza dysponuje odpowiednimi środkami do skutecznego wykonywania swoich funkcji?

OCENA: 75

W opinii ekspertów, władza wykonawcza dysponuje odpowiednimi zasobami materialnymi i finansowymi. Problemem jest jednak kwestia zasobów ludzkich. Ilościowo wydają się one wystarczające (około 440 tysięcy osób zatrudnionych w administracji publicznej⁵⁾, jednak zauważalna jest ich niska jakość, mała elastyczność i niedopasowanie do potrzeb.

Źródłem problemu jest niewłaściwie prowadzona rekrutacja kadr. Zdaniem ekspertów, brakuje głębszej refleksji nad uściśleniem cech, które powinien spełniać kandydat na określone stanowisko. Szczególnie istotne jest to, aby kryterium rekrutacji stanowiły nie tylko formalne kompetencje kandydata, ale także jego umiejętności komunikacyjne czy interpersonalne. Ze względu na istniejące ograniczenia w rekrutowaniu na niektóre stanowiska, zdarzało się, że obchodzono przepisy, zatrudniając osoby na przykład na stanowiska w sekretariatach, z których następnie awansowano je na pozycje merytoryczne. Istniejące kadry są również mało elastyczne – nie można ich łatwo przenosić do realizacji działań, które są w danym czasie najpilniejsze. Brak profesjonalnej rekrutacji w administracji powoduje, że późniejsze doszkalanie pracowników nie przynosi oczekiwanego rezultatu, jakim jest korpus dobrze wykwalifikowanej kadry. Doskonalenie zawodowe personelu również jest polem, na którym można poszukiwać poprawy sytuacji⁶.

Jeden z ekspertów wskazuje zagrożenie korupcyjne w inwestycjach w zasoby materialne urzędów centralnych. Inwestycje (na przykład w budynki i ich wygląd) często są zbyt kosztowne, organizacją przetargów zajmuje się zaś kierownictwo danego resortu, zamiast specjalnej jednostki obsługi administracyjnej rządu, co zmniejszyłoby koszty zamówień (efekt skali) i związane z nimi ryzyko korupcyjne⁷. Taka instytucja istnieje – jest nią Centrum Usług Wspólnych, 30 marca 2011 roku wskazana jako „centralny zamawiający na potrzeby jednostek administracji rządowej”⁸. Analiza zamówień składanych przez Centrum Usług Wspólnych i przez resorty wskazuje jednak, że centrum nie do końca spełnia swoją nową funkcję (większość zamówień i tak jest składana bezpośrednio przez ministerstwa).

Wiele negatywnych zjawisk o charakterze systemowym, związanych z patologiami przy zamówieniach publicznych, wymienia także raport Urzędu Zamówień Publicznych. Według tego dokumentu, istnieją liczne systemowe patologie w zamówieniach publicznych, między innymi nadużywanie nieprzetargowych trybów zamówień, nierówny dostęp do informacji, manipulowanie kryteriami ocen, funkcjonowanie układów lokalnych i politycznych⁹.

5| Por. <http://www.rybinski.eu/?p=1490&lang=pl>, dostęp: 24 stycznia 2012 roku.

6| Wywiad WYK-E1.

7| Wywiad WYK-E1.

8| Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów nr 16 z dnia 30 marca 2011 roku w sprawie wskazania centralnego zamawiającego do przygotowywania i przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, udzielania zamówień oraz zawierania umów ramowych na potrzeby jednostek administracji rządowej.

9| Por. <http://www0.uzp.gov.pl:8080/informator/patologie.html>, dostęp: 24 stycznia 2012 roku.

Problemem jest również zatrudnianie osób na wysokich stanowiskach w resortach. Nożyce płac między sektorem publicznym a prywatnym rozchodzą się bowiem tym gwałtowniej, im wyższe jest stanowisko¹⁰. Ekspertom bardziej się opłaca przygotowywać ekspertyzy dla rządu z pozycji zewnętrznego specjalisty, niż przyjmować stałe zatrudnienie na wysokim stanowisku w ministerstwie. Rząd nie ma również zaplecza intelektualnego, swoistego *think tanku*, który – jak dawne Rządowe Centrum Studiów Strategicznych – analizowałby problemy.

Ważnym zasobem w zakresie kształcenia administracji jest istniejąca od 1991 roku Krajowa Szkoła Administracji Publicznej. Zdaniem respondenta z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, konieczne jest jednak jej zreformowanie i dostosowanie do warunków i potrzeb nowoczesnej administracji¹¹.

NIEZALEŻNOŚĆ: prawo

Czy przepisy prawa zapewniają niezależność władzy wykonawczej?

OCENA: 100

Według istniejących regulacji, władza wykonawcza w Polsce jest niezależna. Powołany rząd bardzo trudno jest odwołać. Dopóki istnieje parlamentarna większość, która go wyłoniła, może on funkcjonować. Nawet w wypadku utraty poparcia wciąż może on trwać i administrować, ponieważ jego ewentualne odwołanie musiałoby się wiązać ze wskazaniem przez wnioskodawców następcy szefa rządu. Narażenie członków gabinetu na postawienie przed Trybunałem Stanu również jest niewielkie, potrzeba bowiem do tego zgody trzech piątych ustawowej liczby posłów.

Członkowie rządu muszą spełniać wymagania określone między innymi w ustawie o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, które powinny tworzyć sytuację, w jakiej są oni teoretycznie niezależni od swoich interesów, a także interesów dotychczasowych pracodawców.

Rząd jest ustawowo zobligowany do prowadzenia konsultacji społecznych z niektórymi interesariuszami (o czym będzie jeszcze mowa). Działania rządu są również ograniczone możliwościami ich skarżenia przez niektóre instytucje – przykładem jest prawo do kwestionowania ustaw i zgłaszania ich do Trybunału Konstytucyjnego przez Rzecznika Praw Obywatelskich czy określonych interesariuszy (jednostki samorządu terytorialnego, organizacje pracodawców, związki zawodowe).

NIEZALEŻNOŚĆ: praktyka

Czy władza wykonawcza jest w praktyce niezależna?

OCENA: 50

Skala wpływu na decyzje rządu przez zewnętrzne ośrodki jest zróżnicowana i zależna od partykularnej sytuacji. Bardzo dużo zależy od indywidualnych zależności, w jakie jest uwikłany polityk stojący na czele resortu. Ostatnio pojawiały się informacje o tym, co robili politycy pod dyktando zaprzyjaźnionych z nimi przedsiębiorców. Można tutaj wymienić przykłady spraw, które wyszły na jaw przy okazji „afery hazardowej” (zatrudnianie w radach nadzorczych spółek państwowych

10| Por. http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_pw_struktura_wynagr_wg_zawodow_10_2008.pdf, dostęp: 24 stycznia 2012 roku.

11| Wywiad WYK-11.

osób spokrewnionych z biznesmenem z danej branży, naciski na podejmowanie przez wiele instytucji publicznych korzystnych dla przedsiębiorcy decyzji administracyjnych)¹². Innym przykładem konfliktu interesów jest unieważnienie przez rząd kary pół miliarda złotych nałożonej przez Agencję Rezerw Materiałowych na spółkę J&S Energy, której członkiem rady nadzorczej był partner w kancelarii prawnej, będącej jednocześnie pełnomocnikiem prawnym partii rządzącej¹³. Kolejny przykład to wykazana przez Najwyższą Izbę Kontroli niegospodarność i niecelowość wydatków przeznaczonych przez Ministerstwo Zdrowia na zakup sprzętu do szpitala, którego dyrektorem był senator Platformy Obywatelskiej¹⁴. Przykładem kontrowersji z konfliktem interesów w tle była „sprawa Misiaka”. Tomasz Misiak, senator Platformy Obywatelskiej, który przewodniczył senackiej Komisji Gospodarki Narodowej, pracował nad tak zwaną specustawą stoczniową i zgłaszał do niej poprawki, następnie jego firma Work Service uzyskała – w ramach ustawy stoczniowej – zlecenie od Agencji Rozwoju Przemysłu na pośrednictwo pracy i szkolenia stoczniovców zwalnianych ze Stoczni Szczecińskiej. Kontrakt opiewał na około 48 milionów złotych¹⁵. Przykłady te świadczą o istniejącym szerokim polu do nadużyć władzy w sytuacjach, w których wystąpi tego rodzaju pokusa.

Respondenci uważają, że skala zależności od układów partyjnych czy osobistych jest wysoka – rozwiązania, które buduje władza w politykach publicznych, są silnie sprofilowane pod kątem określonych interesów¹⁶.

Możliwości odwoływania poszczególnych ministrów czy całego rządu przez parlament są niewielkie. Dopóki istnieje stabilna większość parlamentarna, jest to w zasadzie niemożliwe.

Inaczej wygląda sprawa niezależności rządu w przygotowywaniu prawa. Resortowe tworzenie prawa, z jakim mieliśmy do czynienia do niedawna, skutkowało pisanem ustaw ukierunkowanych na branżowe interesy reprezentowane w ministerstwach. Radosław Zubek i Klaus H. Goetz tak definiują ten sposób stanowienia prawa: „W przypadku zdecentralizowanej konfiguracji reguły rządzące procesem ustawodawczym są tak skonstruowane, by wspierać «oddolne» podejście do stanowienia prawa, które minimalizuje wymogi koordynacyjne. Oznacza to, że ministrowie i ministerstwa mogą kierować się indywidualnymi strategiami stanowienia prawa. W szczególności korzystają wewnątrz rządu z monopolu inicjowania prac legislacyjnych w zakresie właściwości resortów i są w stanie skutecznie chronić swoje propozycje ustawodawcze przed zmianami. Taka konfiguracja reguł legislacyjnych ma dwojakie konsekwencje dla legislacji. Po pierwsze, umożliwia ministrom alokację środków na tworzenie ustawodawstwa dającego maksymalne, skoncentrowane i doraźne korzyści ich indywidualnym i resortowym elektoratom. Ministrowie kierują pozytywne korzyści legislacyjne bezpośrednio do grup, które kształtują publiczną percepcję ich działalności i w ten sposób zwiększają swoje indywidualne szanse na reelekcję i karierę zawodową”¹⁷. Wprowadzone w styczniu 2009 roku zmiany w ustawie o Radzie Ministrów,

12] *Szybki wyciąg Sobiesiaka*, Rzeczpospolita.pl, 14 października 2010 roku – <http://www.rp.pl/artykul/419342.html>, dostęp: 24 stycznia 2012 roku.

13] Por. <http://www.rp.pl/artykul/99829.html>, dostęp: 24 stycznia 2012 roku.

14] Por. <http://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/153487,10-milionow-z-resortu-dla-senatora-po.html>, dostęp: 24 stycznia 2012 roku.

15] Por. http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80708,6402523,Sprawa_Misiaka_CBA_w_Agencji_Rozwoju_Przemyslu.html, dostęp: 24 stycznia 2012 roku.

16] Wywiad WYK-E1.

17] K.H. Goetz, R. Zubek, *Stanowienie prawa w Polsce: reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, Ernst & Young, Warszawa 2005 – <http://www.ey.com/PL/pl/Industries/Government---Public-Sector/>

które miały przenieść proces pisania ustaw z resortów do Rządowego Centrum Legislacyjnego, nie przyniosły jak dotąd całkowitego zerwania z opisanymi wyżej problemami. Nadal dość często korzysta się z możliwości tworzenia tekstów ustaw w resortach¹⁸.

W praktyce projekty rządowe, które trafiają do Sejmu, są ponadto podatne na wiele zmian wprowadzanych przez posłów. Często się także zdarza, że rząd sam wprowadza autopoprawki do swoich projektów ustaw. To wszystko powoduje, że zamiast aktów prawnych profesjonalnie przygotowanych przez urzędników powstaje mnóstwo „bubli”, które są wynikiem ingerencji nieprzygotowanych legislacyjnie posłów, często działających pod wpływem lobbystów¹⁹.

PRZEJRZYSTOŚĆ: prawo

Czy istniejące przepisy zapewniają przejrzystość działań władzy wykonawczej?

OCENA: 100

Rada Ministrów działa na podstawie planu pracy rządu, opracowanego przez szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów²⁰. Posiedzenia Rady Ministrów są niejawne. Jest ona jednak obowiązana informować opinię publiczną o przedmiocie posiedzenia i o podjętych rozstrzygnięciach²¹. Po posiedzeniach Rady Ministrów tworzy się protokół ustaleń, który jest przekazywany członkom rządu, wojewodom, prezesowi Narodowego Banku Polskiego, prezesowi Najwyższej Izby Kontroli oraz organom i osobom wskazanym przez Prezesa Rady Ministrów. Sporządza się także komunikat prasowy informujący o przedmiocie posiedzenia rządu i podjętych rozstrzygnięciach²².

Projekty założeń projektów ustaw, projekty aktów normatywnych i wszystkie dokumenty dotyczące prac nad tymi projektami udostępnia się w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji²³. Projekty dokumentów rządowych, w tym projekty aktów normatywnych i założeń projektów ustaw, opracowują członkowie rządu i szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Na podstawie przyjętych przez rząd założeń projekty ustaw opracowuje Rządowe Centrum Legislacji. Takie rozwiązanie jest konsekwencją nieprawidłowości przy tworzeniu ustawy medialnej na poziomie ministerialnym, które wyszły na jaw w związku z „afērą Rywina”²⁴. Jest ono także zgodne z duchem diagnozy dotyczącej resortowego tworzenia prawa, którą opisano w podrozdziale traktującym o niezależności władzy wykonawczej. Należy jednak pamiętać, że premier może postanowić o opracowaniu projektu ustawy przez organ wnioskujący, z pominięciem Rządowego Centrum Legislacji²⁵.

Zasady transparentności dotyczące ministrów reguluje ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Szefowie resortów składają

Raport-Stanowienie-prawa-w-Polsce, dostęp: 24 stycznia 2012 roku.

18| Wywiady WYK-E1, UST-E1.

19| Wywiady WYK-E1, UST-E1, WYK-I1. Więcej na ten temat w rozdziale poświęconym władzy ustawodawczej.

20| Par. 5 regulaminu pracy Rady Ministrów.

21| Art. 22, ust. 1–2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 roku o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2003 r., Nr 24, poz. 199 ze zm.).

22| Par. 37–38 regulaminu pracy Rady Ministrów.

23| Par. 11a regulaminu pracy Rady Ministrów.

24| „Afera Rywina” została omówiona szerzej w rozdziale poświęconym władzy ustawodawczej.

25| Par. 6 regulaminu pracy Rady Ministrów.

oświadczenia majątkowe, których rzetelność może kontrolować Centralne Biuro Antykorupcyjne, oraz oświadczenia dotyczące działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonków. Członkowie Rady Ministrów muszą również składać informacje o różnych uzyskiwanych profitach do Rejestru Korzyści, który jest utworzony przy Państwowej Komisji Wyborczej²⁶.

Ministrowie podają premierowi informacje na temat członków swojego gabinetu politycznego, między innymi o miejscu ich zatrudnienia, źródłach dochodów i wykonywanej działalności gospodarczej w trzyletnim okresie poprzedzającym zatrudnienie w gabinecie politycznym²⁷. Dane te są publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej.

PRZEJRZYSTOŚĆ: praktyka

Czy działania władzy wykonawczej są przejrzyste?

OCENA: 50

Mimo opisanych wyżej rozwiązań dotyczących tworzenia projektów ustaw przez Rządowe Centrum Legislacji, nie zaś przez resorty, nadal się zdarza, że rząd korzysta z luki, która pozwala przygotowywać ustawy na poziomie ministerstw.

Przejrzystości nie służy brak klarownego systemu oceny efektywności działań resortów. Wydają one pieniądze, nie można jednak oszacować wymiernego rezultatu, jaki przynosi konkretny wydatek. Aby zmienić ten stan rzeczy, należałoby wprowadzić system rocznego planowania działań przez urzędy, z których byłyby one rozliczane. Wówczas możliwe stałoby się użycie wskaźników, pozwalających na ocenę pracy resortu i przełożenie jej wartości na wymiar finansowy. Według eksperta, wymagałoby to jednak wprowadzenia do urzędów kultury ewaluacji, która obecnie właściwie nie funkcjonuje²⁸.

Obowiązki wynikające z ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne są przestrzegane, wskazywany jest jednak problem braku narzędzi pozwalających na weryfikację oświadczeń. Możliwa jest interwencja Centralnego Biura Antykorupcyjnego, ale to nie do niego są składane oświadczenia, ale do prezydenta (w wypadku premiera), do premiera (w wypadku ministrów) lub do dyrektora generalnego urzędu (w wypadku urzędników).

Dostęp do informacji publicznej istnieje, zdarza się jednak, że organy władzy publicznej odmawiają udostępnienia danych lub opóźniają procedury związane z udostępnianiem danych. Przykładem może być odmowa udzielenia informacji na temat ekspertyz dotyczących zmian w Otwartych Funduszach Emerytalnych przez Kancelarię Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Bronisława Komorowskiego. Udostępnienia informacji żądała Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju²⁹. Inny przykład to ciągnąca się kilka lat sprawa nieudzielenia informacji na temat deklarowanego przez rząd Donalda Tuska projektu stworzenia tarczy antykorupcyjnej. Z żądaniem udostępnienia danych wystąpiło Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich wraz

26] Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. z 1997 r., Nr 106, poz. 679).

27] Art. 39a ustawy o Radzie Ministrów.

28] Wywiad WYK-E1.

29] Por. <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/454551,Komorowski-znow-przegral-w-sadzie-w-sprawie-OFE>, dostęp: 24 stycznia 2012 roku.

z innymi organizacjami skupionymi w Antykorupcyjnej Koalicji Organizacji Pozarządowych³⁰. Trudności, jakie napotykały rozpoznawalne organizacje w zderzeniu z centralnym aparatem biurokratycznym, skłania do refleksji, że dostęp do informacji publicznej dla przeciętnego obywatela, niespecjalizującego się w procedurach związanych z dostępem do informacji publicznej i często nieświadomego swoich praw, może być niemal niemożliwy.

Dodatkowo jesienią 2011 roku zostały uchwalone przepisy ograniczające dostęp do informacji publicznej. Zgodnie ze zmianami, możliwe będzie ograniczenie prawa do informacji publicznej ze względu na „ochronę ważnego interesu gospodarczego państwa” w dwóch sytuacjach: gdyby osłabiało to pozycję państwa w negocjacjach na przykład umów międzynarodowych lub w ramach Unii Europejskiej oraz żeby chronić interesy majątkowe państwa w postępowaniach przed sądami czy trybunałami³¹.

Budżet – jak każda ustawa – jest jawny, ale tak naprawdę nieliczni ekonomiści potrafią zrozumieć jego zawłość. Istnieją plany tworzenia wizualizacji budżetu, nie jest to jednak inicjatywa rządu, ale organizacji pozarządowych³². Podobnie to głównie organizacje pozarządowe i eksperci podkreślają problemy związane z budżetem, takie jak narastający dług publiczny i jego kreatywne przenoszenie do agend pozabudżetowych³³.

ROZLICZALNOŚĆ: prawo

Czy prawo zobowiązuje przedstawicieli władzy wykonawczej do informowania społeczeństwa o swoich działaniach i ponoszenia odpowiedzialności za te działania?

OCENA: 50

Członkowie Rady Ministrów ponoszą odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu za naruszenie konstytucji lub ustaw, a także za przestępstwa popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem. Wniosek o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu musi być przyjęty przez co najmniej trzy piąte ustawowej liczby posłów³⁴.

Członkowie rządu ponoszą także przed Sejmem solidarną odpowiedzialność za działalność Rady Ministrów oraz odpowiedzialność indywidualną za sprawy należące do ich kompetencji lub powierzone im przez premiera. Sejm wyraża Radzie Ministrów wotum nieufności większością ustawowej liczby posłów. Wniosek o wotum nieufności musi wskazywać imiennie kandydata na Prezesa Rady Ministrów. Sejm może również wyrazić wotum nieufności wobec ministra – w wypadku przyjęcia takiej uchwały prezydent odwołuje danego ministra³⁵.

Ministerstwa, podobnie jak sami członkowie rządu, nie mają obowiązku składania raportów rocznych z działalności, podobnie zresztą jak nie mają obowiązku tworzenia planów, z których realizacji byliby rozliczani.

30] Por. <http://www.rp.pl/artukul/713306.html>, dostęp: 24 stycznia 2012 roku.

31] Por. <http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artukul/kontrowersyjna-nowelizacja-ustawy-o-dostepie-do-informacji-publicznej-juz-tylko-czeka-na-ogloszenie-w-dzienniku-ustaw>, dostęp: 24 stycznia 2012 roku.

32] <http://www.otwartybudzet.pl>

33] <http://www.dlugpubliczny.org.pl>

34] Art. 156 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

35] Art. 157–159 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Rząd, według konstytucji, jest rozliczany przez Sejm między innymi z wykonania ustawy budżetowej. Po zapoznaniu się ze sprawozdaniem z wykonania ustawy budżetowej wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa Sejm rozpatruje je i po uzyskaniu opinii Najwyższej Izby Kontroli podejmuje uchwałę o udzieleniu lub o odmowie udzielenia Radzie Ministrów absolutorium³⁶.

Kontrola Sejmu wobec rządu wyraża się również zobowiązaniem Prezesa Rady Ministrów i członków rządu do udzielania w określonym terminie odpowiedzi na interpelacje i zapytania poselskie, a także udzielania odpowiedzi w sprawach bieżących na każdym posiedzeniu Sejmu³⁷.

Funkcję kontrolną wobec rządu pełni także Najwyższa Izba Kontroli, która przygotowuje i przedstawia Sejmowi analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów, informacje o wynikach kontroli, wnioski i wystąpienia³⁸.

Ustawa o Radzie Ministrów umożliwia tworzenie ciał konsultacyjnych, w skład których są powoływani przedstawiciele środowisk zainteresowanych konkretną problematyką, i eksperci³⁹. Istnieje wiele takich gremiów doradczo-konsultacyjnych, różniących się zarówno rangą (na przykład Komisja Trójstronna powołana na mocy ustawy), jak i zakresem działalności (od bardzo szerokiego po wąski, na przykład Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego). Dodatkowo w wielu sprawach ustawy narzucają rządowi obowiązek konsultowania się ze ściśle określonymi interesariuszami. Materia ta nie jest regulowana jednym aktem prawnym i – w opinii ekspertów – bardzo dużą rolę odgrywa tutaj tradycja istnienia określonych gremiów, które przez okres funkcjonowania wypracowały większe lub mniejsze znaczenie.

ROZLICZALNOŚĆ: praktyka

Czy istnieje skuteczny nadzór nad działaniami władzy wykonawczej?

OCENA: 25

Zdaniem ekspertów, realizacja kontroli nad władzą wykonawczą jest w Polsce problemem. Podstawową formą kontroli powinien być proces wyborczy, trudno jednak mówić o sprawnym mechanizmie w tym wymiarze – ze względu na alienację sceny politycznej od społeczeństwa. Rolę komunikatora między klasą polityczną a wyborcami powinny odgrywać media i organizacje pozarządowe, ale – szczególnie w wypadku mediów – formuła *infotainment* powoduje, że nie ma w nich miejsca na przekaz merytoryczny. Z drugiej strony, media również mają swoje polityczne interesy i sympatie, co prowadzi do zniekształcenia komunikatów i osłabienia funkcji kontrolnej⁴⁰.

Procedury kontroli politycznej zapisane w konstytucji i ustawach są z kolei, zdaniem ekspertów, czysto iluzoryczne. Parlament, którego rolą powinno być nadzorowanie egzekutywy, jest skupiony przede wszystkim na tworzeniu prawa, przy zupełnym zaniechaniu realizacji funkcji kontrolnej⁴¹. Administracja powinna produkować liczne dokumenty sprawozdawcze dla parlamentu i dzięki temu rozliczać się z zadań, które zadali jej politycy. W Polsce jednak parlamentu

36| Art. 226 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

37| Art. 115 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

38| Art. 203–204 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

39| Art. 12a, 13 ustawy o Radzie Ministrów.

40| Wywiady WYK-E1, WYK-I1, UST-E1.

41| Wywiady WYK-E1, WYK-I1, UST-E1.

nie interesuje jakość usług dostarczanych przez administrację i ich skuteczność⁴². Znakomitą większość posłów stanowią osoby bez przygotowania merytorycznego do zajmowania się konkretnymi dziedzinami spraw publicznych. Gdy więc dochodzi do pytań i interpelacji poselskich, często są one prezentowane nieprofesjonalnie, wykazując brak wiedzy posła na określony temat⁴³. Aby mechanizmy rozliczania choć częściowo zadziałały, musi wydarzyć się coś wyjątkowego. Tak było w wypadku katastrofy smoleńskiej z 10 kwietnia 2010 roku czy kilku afer i następujących po nich prac komisji śledczych. Nie są to jednak mechanizmy stałe⁴⁴.

Resorty nie mają obowiązku przygotowywania planów rocznych i sprawozdań, przez co kontrola nad nimi jest utrudniona. Kontrolę budżetową przeprowadza Najwyższa Izba Kontroli, działania te mają jednak charakter głównie rachunkowy, dlatego – zdaniem ekspertów – warto, aby były one wsparte pogłębioną refleksją na temat funkcjonowania administracji. Z jednej strony, administracja oczekiwałaby mniej formalnego stosunku do weryfikacji jej wydatków („kontrolerzy Najwyższej Izby Kontroli chcieliby widzieć zawsze idealny proces”⁴⁵), z drugiej zaś strony – kontrole powinny być oparte na wskaźnikach efektywności, pozwalających dokonać pomiaru wartości uzyskanej dzięki wydatkom poczynionym przez konkretną instytucję⁴⁶.

Brakuje również spójnej polityki dotyczącej konsultacji społecznych. Podstawową kwestią w tej dziedzinie jest istnienie sytuacji, w której jednocześnie dużo się mówi o konieczności konsultacji i włączania obywateli w procesy decyzyjne, ale piętnuje się kontakty urzędników z potencjalnymi lobbystami, jako niosące ze sobą zagrożenie korupcyjne. Dla administracji stanowi to realny problem, często bowiem obawy przed posądzeniem o zbyt bliskie kontakty z interesariuszami powodują, że zamyka się ona na proces konsultacji⁴⁷.

Można mówić o istnieniu nie do końca pozytywnie rozumianego pluralizmu procedur konsultacyjnych. Są bowiem instytucje stałe, o dużej autonomii lub mocnej pozycji ustawowej – takie jak Komisja Trójstronna czy Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego, są także instytucje wzmiankowane w przepisach i takie, które zostały powołane *ad hoc*, choć niektóre z nich działają wiele lat, inne z kolei formalnie istnieją, ale nie funkcjonują. Zajmują się one szerokim zakresem tematycznym lub tylko kwestiami branżowymi. Procedury konsultacyjne opisane w przepisach bardzo się różnią, również w zakresie pojęciowym (są one nazywane między innymi konsultacjami, wyrażeniem opinii, przedstawieniem stanowiska, uzgodnieniem). Często mimo formalnej równości podmiotów istnieje zróżnicowanie ich siły. Przedstawiciele rządu najbardziej liczą się z opiniami tych środowisk, które z różnych powodów są silne – na przykład ze względu na masowy charakter (związki zawodowe), dostęp do mediów (biznes), możliwość skarżenia aktów prawnych do Trybunału Konstytucyjnego, co może zablokować prace rządu (związki zawodowe, pracodawcy, jednostki samorządu terytorialnego)⁴⁸.

W resortach nie tworzy się map interesariuszy, do których wysyłano by propozycje do konsultacji (poza instytucjami, które z mocy ustaw muszą być konsultowane). Do tej pory zaproszenia do udziału w konsultacjach były wysyłane dość uznaniowo. Uznaniowość ta wynika

42| Wywiad WYK-E1.

43| Wywiad WYK-I1.

44| Wywiad WYK-I1.

45| Wywiad WYK-I1.

46| Wywiad WYK-E1.

47| Wywiad WYK-I1.

48| Wywiad WYK-I1.

między innymi z aktywności medialnej danej instytucji lub wiedzy urzędników na jej temat. Dobrą praktyką mogłoby być powołanie w każdym resorcie komórki zajmującej się tworzeniem map interesariuszy, bieżącą współpracą z nimi i prowadzeniem procesu konsultacji społecznych. Mogłby to być wyspecjalizowany korpus urzędniczy, na wzór korpusu legislatorów, prawników czy księgowych, jaki działa w każdym resorcie⁴⁹.

Inną rekomendacją byłoby zobowiązanie rządu do tworzenia szerokich dokumentów na wzór brytyjskich *Green Papers*, w których szczegółowo byłyby opisane założenia i – oparte na badaniach – przewidywane skutki wprowadzenia regulacji, do których w trzymiesięcznym terminie mogliby się odnosić interesariusze. Na rząd byłby nałożony obowiązek wypowiedzenia się na temat każdej propozycji i przedstawienia uzasadnienia w wypadku braku jej wdrożenia. Konsultacjom społecznym powinna być poświęcona specjalna strona internetowa, na której każdy mógłby sprawdzić, na jakim etapie są prowadzone w danym momencie konsultacje, kto wniósł określone uwagi i co na nie odpowiedział rząd⁵⁰.

MECHANIZMY ZAPEWNIAJĄCE RZETELNOŚĆ: prawo

Czy prawo zawiera mechanizmy zapewniające rzetelność działań przedstawicieli władzy wykonawczej?

OCENA: 75

Zgodnie z konstytucją, członkowie Rady Ministrów składają na początku urzędowania przysięgę o treści: „Obejmując urząd Prezesa Rady Ministrów (wiceprezesa Rady Ministrów, ministra), uroczyscie przysięgam, że dochowam wierności postanowieniom Konstytucji i innym prawom Rzeczypospolitej Polskiej, a dobro Ojczyzny oraz pomyślność obywateli będą dla mnie zawsze najwyższym nakazem”. Ustawa zasadnicza zakazuje również członkom Rady Ministrów prowadzenia działalności sprzecznej z ich obowiązkami publicznymi⁵¹. Z kolei regulamin pracy Rady Ministrów nakłada na jej członków obowiązek kierowania się interesem publicznym, oddzielając sprawy osobiste od obowiązków służbowych⁵².

Podobnie ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne nakłada na członków rządu wiele zakazów, mających na celu zapobieganie sytuacjom konfliktu interesów. Osoby te nie mogą między innymi:

- być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego i spółdzielni,
- być zatrudnione lub wykonywać inne zajęcia w spółkach prawa handlowego, które mogłyby wywołać podejrzenie o ich stronnictwo lub interesowność,
- być członkami zarządów fundacji prowadzących działalność gospodarczą,
- posiadać w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10% kapitału zakładowego,
- prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności.

49| Wywiad WYK-I1.

50| Wywiad WYK-E1.

51| Art. 150–151 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

52| Par. 3 ust. 2 regulaminu pracy Rady Ministrów.

Osoby te obowiązują również roczna karencja na podejmowanie zatrudnienia lub innych zajęć u przedsiębiorcy, jeśli brały udział w wydaniu rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych dotyczących tego przedsiębiorcy.

Członkowie Rady Ministrów składają oświadczenia majątkowe, są także obowiązani do odnotowywania profitów w Rejestrze Korzyści. Do rejestru należy zgłaszać informacje:

- o wszystkich stanowiskach i zajęciach wykonywanych zarówno w administracji publicznej, jak i w instytucjach prywatnych, z których tytułu pobiera się wynagrodzenie, oraz pracy zawodowej wykonywanej na własny rachunek,
- o faktach materialnego wspierania działalności publicznej prowadzonej przez zgłaszającego,
- o darowiznie otrzymanej od podmiotów krajowych lub zagranicznych,
- o wyjazdach krajowych lub zagranicznych niezwiązanych z pełnioną funkcją publiczną, jeśli ich koszt nie został pokryty przez zgłaszającego lub jego małżonka albo instytucje ich zatrudniające lub partie polityczne, zrzeszenia lub fundacje, których są członkami,
- o innych uzyskanych korzyściach.

Do Rejestru Korzyści należy także zgłaszać informacje o udziale w organach fundacji, spółek prawa handlowego lub spółdzielni nawet wówczas, gdy z tego tytułu nie pobiera się żadnych świadczeń pieniężnych.

W polskim prawodawstwie brakuje regulacji, które chroniłby sygnalistów (*whistleblowers*). Jest to jedna z kilku niespełnionych obietnic wyborczych dotyczących walki z korupcją, które znalazły się w programie partii rządzącej obecnie w Polsce⁵³. Zdaniem ekspertów, trudno powiedzieć, czy gdyby takie regulacje zostały uchwalone, to czy istniejąca w Polsce kultura organizacyjna pozwoliłaby na akceptację zachowań pracownika, który wyłamałby się ze swoistej „zmowy milczenia” na temat nieprawidłowości występujących w urzędach. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest silne dążenie w administracji do dostosowania się do reguł, które istnieją, a są to reguły „na przetrwanie”. Istnieje więc duże prawdopodobieństwo, że nawet jeśli sygnaliści będą prawnie chronieni, to mogą być izolowani wewnątrz instytucji⁵⁴. Ponadto przepisy takie musiałyby być wprowadzone dla wszystkich sektorów gospodarki, nie tylko dla administracji⁵⁵.

MECHANIZMY ZAPEWNIAJĄCE RZETELNOŚĆ: praktyka

Czy przedstawiciele władzy wykonawczej rzetelnie wykonują swoje funkcje?

OCENA: 50

Problemem w realizacji przepisów mających zapobiegać nieuczciwości członków władzy wykonawczej jest to, że zależności tworzące konflikty interesów są z reguły dużo bardziej złożone niż przewidują to przepisy ustaw. Mnożenie przepisów zabraniających łączenia funkcji nie zmieni kultury organizacyjnej dominującej w Polsce, której regułą jest między innymi „kupowanie urzędów” – traktowanie ich jako swoistych politycznych łupów⁵⁶. W ostatnich latach na światło

53] *Realizacja obietnic wyborczych dotyczących przeciwdziałania korupcji złożonych przez partie polityczne podczas kampanii wyborczej 2007 roku*, Antykorupcyjna Koalicja Organizacji Pozarządowych, Warszawa 2010, s. 12 – http://www.akop.pl/public/files/raport_do%20druku-1288092982.pdf, dostęp: 24 stycznia 2012 roku.

54] Wywiad WYK-E1.

55] Wywiad WYK-I1.

56] Wywiad WYK-E1.

dzienne wyszło co najmniej kilka spraw z zakresu nadużywania stanowisk przez członków rządu. Można tutaj wymienić choćby przykłady nadużyć, o które oskarżano ministra sportu Mirosława Drzewieckiego (działanie na rzecz podejmowania decyzji korzystnych dla konkretnego biznesmena). W tym wypadku przepisy dotyczące etyki i uczciwości nie były wystarczające, aby uniknąć sytuacji wątpliwej moralnie.

Podobnie przepisy o karencji, jaką muszą odbyć członkowie rządu po zakończeniu sprawowania funkcji, można uznać za jedynie częściowo spełniające swoje zadanie. Roczna karencja wydaje się za krótka, a zawężenie zakazu do tych przedsiębiorstw, w których indywidualnym wypadku podejmowano decyzję – niewłaściwe. Warto tutaj wspomnieć byłego premiera Kazimierza Marcinkiewicza, który po zakończeniu urzędowania został zatrudniony przez bank inwestycyjny Goldman Sachs, niedługo później grający na spadek wartości polskiej waluty⁵⁷.

ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

Czy władza wykonawcza jest zaangażowana w rozwój dobrze zarządzanego sektora publicznego?

OCENA: 25

Zdaniem ekspertów, władza wykonawcza w Polsce nie jest zainteresowana wprowadzaniem zasad dobrego zarządzania instytucjami publicznymi. Wynika to z braku wiedzy na ten temat oraz z niezgodności wdrażania zasad związanych z przejrzystością i efektywnością z interesem osobistym i partyjnym polityków sprawujących władzę. Interes osobisty polega bowiem na skumulowaniu przez polityka sprawującego władzę indywidualnego kapitału – rozumianego jako kontakty w ministerstwie i poza nim. Interes partyjny z kolei zależy od różnych klientów, którzy wspierali partię w zdobyciu władzy, w zamian zaś oczekują pewnych ustępstw i profitów. W dodatku zaplecze partii rządzącej obecnie w Polsce opiera się w dużej mierze na przedsiębiorcach, którzy traktują administrację wrogo – jako kogoś, kto rzuca im kłody pod nogi. Zaplecze to kształtuje sposób myślenia ludzi z otoczenia premiera i ma negatywny wpływ na próby wprowadzania reform służących usprawnieniu i unowocześnieniu administracji⁵⁸.

Innym problemem jest brak wiedzy na temat zarządzania publicznego nie tylko wśród przedstawicieli klasy politycznej, ale także wśród akademików. Brakuje również badań diagnozujących stan polskiej administracji, co pozwoliłoby na wyciągnięcie dalszych wniosków i zaplanowanie jej modernizacji⁵⁹.

Przyczyną obecnego stanu polskiej administracji są również takie czynniki, jak duża rotacja pracowników, niskie zarobki czy niepewność zatrudnienia związana z rotacją polityczną. To wszystko wpływa negatywnie na możliwości tworzenia się mechanizmów, których celem byłoby samodoskonalenie się urzędów⁶⁰.

Istniejące bodźce, które mają się przyczyniać do poprawy transparentności i efektywności sektora publicznego, są raczej negatywne. Przykładem może być ustawa o odpowiedzialności

57| Por. <http://gospodarka.dziennik.pl/news/artykuly/87447,oto-bank-ktory-gral-na-spadek-zlotego.html>, dostęp: 24 stycznia 2012 roku.

58| Wywiady WYK-I1, WYK-E1.

59| Wywiad WYK-E1.

60| Wywiad WYK-E1.

urzędniczej, która umożliwia indywidualne karanie urzędnika za popełnione błędy⁶¹, czy ustawa nakazująca zmniejszenie liczby zatrudnionych w administracji o 10%, bez względu na sytuację w danym resorcie⁶². W przyszłości ma powstać nowelizacja ustawy lobbingowej i prawo antykorupcyjne, które prawdopodobnie jeszcze mocniej zwiążą ręce urzędnikom, nie przyczyniając się jednocześnie do wzrostu efektywności i modernizacji administracji. Przykładem przeregulowania zabezpieczeń antykorupcyjnych przyczyniających się do nieefektywnego gospodarowania środkami może być prawo o zamówieniach publicznych, które, zmuszając do używania w większości wypadków jako decydującego kryterium ceny, powoduje, że administracja zleca określone kontrakty, wiedząc, że za wskazaną cenę nie będą one zrealizowane w odpowiedniej jakości⁶³.

ZAANGAŻOWANIE ANTYKORUPCYJNE

Czy władza wykonawcza uważa kwestie odpowiedzialności przed społeczeństwem i zwalczania korupcji za priorytetowe?

OCENA: 50

W Kancelarii Prezesa Rady Ministrów do końca 2011 roku funkcjonowało Biuro Pełnomocnika Rządu do spraw Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych. Po wyborach w październiku 2011 roku stojąca na jego czele minister Julia Pitera została odwołana, biuro zaś zlikwidowano. Jego działalność, zdaniem ekspertów, należy ocenić nisko. Biuro pracowało między innymi nad prawem antykorupcyjnym oraz nad nowelizacją ustawy lobbingowej, które zostały przygotowane, nie było jednak woli politycznej, aby je uchwalić. Biuro miało również opracować (ale ostatecznie nie opracowało) „Program zapobiegania nieprawidłowościom w instytucjach publicznych”.

W 2011 roku weszła w życie ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa⁶⁴. Wprowadzono za jej pomocą regulacje, które stanowią groźbę dla urzędników w wypadku wydania decyzji błędnej lub szkodliwej. Powoduje to zwiększenie poczucia odpowiedzialności urzędników, nie dotyczy to jednak, jak się wydaje, administracji centralnej, ale w większym stopniu regionalnej⁶⁵.

W Kancelarii Prezesa Rady Ministrów kończą się prace nad Kodeksem etycznym służby cywilnej, który ma szansę być niedługo wcielony w życie. Kodeks enumeruje i definiuje zasady służby cywilnej oraz zasady etyki służby cywilnej⁶⁶.

Eksperci rekomendują, aby za każdy rok powstawał raport z pracy ministerstwa, który metodologicznie pokazywałby cały przekrój funkcjonowania administracji w ciągu dwunastu miesięcy. Obecnie ministerstwa muszą przygotować jedynie sprawozdanie finansowe, które dla większości czytelników jest niezrozumiałe. W raporcie rocznym powinno być ujęte wszystko

61] Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 roku o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz.U. z 2011 r., Nr 34, poz. 173).

62] Rządowy projekt ustawy o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych w latach 2011–2013 – [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/52D7E95BDA49C33DC12577D9003178B0/\\$file/3579.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/52D7E95BDA49C33DC12577D9003178B0/$file/3579.pdf), dostęp: 24 stycznia 2012 roku.

63] Wywiad WYK-I1.

64] Por. przyp. 61.

65] Wywiad WYK-I1.

66] Wywiad WYK-I1.

– od stanu zatrudnienia, funkcji, spraw misyjnych, standardów, po rozliczenie finansowe, opis zrealizowanych programów (z informacją o ich efektywności) i zestaw wskaźników związanych z *performance management* (z wynikami)⁶⁷.

REKOMENDACJE

- Konieczne jest uporządkowanie procesu legislacyjnego przez stworzenie Obserwatorium Legislacyjnego, dzięki któremu będzie można śledzić cały przebieg prac nad aktami prawnymi – od etapu prelegislacyjnego, przez prace na poziomie rządu i parlamentu, aż po etap oceny funkcjonowania uchwalonego aktu.
- W prawie jest potrzebne uściślenie i ujednolicenie zasad dotyczących konsultacji społecznych na poziomie rządowym. Praktyka konsultacyjna powinna obejmować wprowadzenie w resortach publicznie znanych map interesariuszy, których zaprasza się do konsultacji, a także przygotowywanie przed rozpoczęciem procesu legislacyjnego opartych na poważnych badaniach i ekspertyzach *Green Papers*, z długim czasem na zgłaszanie uwag przez interesariuszy.
- Rząd powinien podjąć działania na rzecz wprowadzenia modelu zarządzania publicznego, pozwalającego rozliczać poszczególne instytucje z wykonania ich zadań i z wydanych środków publicznych.
- Istotne dla przejrzystości procesu legislacyjnego jest zakończenie procesu przenoszenia miejsca tworzenia aktów prawnych z resortów do Rządowego Centrum Legislacji.
- Rząd i jego agendy powinny w praktyce działania w większym stopniu respektować prawo obywateli do informacji publicznej, konieczne jest również wycofanie wprowadzonych ostatnio zmian prawnych ograniczających dostęp do niej.
- Standardy rekrutacji kadr urzędniczych powinny w większej mierze zakładać ich elastyczność.
- Członkowie parlamentu i media powinny poświęcać większą uwagę realizowaniu funkcji kontrolnej wobec władzy wykonawczej, co przyczyniłoby się do zwiększenia jej rozliczalności.

67| Wywiad WYK-E1.

SĄDOWNICTWO

STRESZCZENIE

Wymiar sprawiedliwości w Polsce jest niezależny od władzy wykonawczej zarówno w świetle prawa, jak i w praktyce. Sądy dysponują wystarczającymi zasobami finansowymi i ludzkimi, choć nie przekłada się to na dostateczną efektywność wymiaru sprawiedliwości. Głównym problemem pozostaje przewlekłość postępowań. Istniejące mechanizmy raczej skutecznie stoją na straży uczciwości sędziów, w praktyce jednak dostęp do informacji publicznej bywa utrudniony. Choć na ogół sądy sprawują skuteczny nadzór na władzę wykonawczą, to w ostatnim czasie uległ on pewnemu osłabieniu. Poprawy wymaga efektywność alokacji zasobów, skorelowanie wynagrodzeń sędziów z rzeczywistym obciążeniem i jakością pracy, zwiększenie niezależności i skuteczności sądów dyscyplinarnych. W celu zwiększenia przejrzystości należy podjąć wiele działań prowadzących do poprawy jakości komunikacji z klientami sądów (na przykład organizacja szkoleń z zakresu komunikacji społecznej dla sędziów, zwiększenie funkcjonalności stron internetowych sądów).

SĄDOWNICTWO OCENA: 72/100

WYMIAR	WSKAŹNIK	PRAWO	PRAKTYKA
Zdolność do autonomicznego działania 88/100	Zasoby	100	75
	Niezależność	100	75
Dobre rządzenie 67/100	Przejrzystość	75	50
	Rozliczalność	75	50
	Mechanizmy zapewniające rzetelność	100	50
Rola 63/100	Nadzór nad władzą wykonawczą	75	
	Ściganie korupcji	50	

STRUKTURA I ORGANIZACJA

Zgodnie z art. 175 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wymiar sprawiedliwości w Polsce sprawują: Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy wojskowe i sądy administracyjne. Sąd Najwyższy kontroluje działalność wszystkich pozostałych sądów, czyli sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych. Sądy powszechne dzielą się na rejonowe, okręgowe i apelacyjne. Postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne. Sędziowie są powoływani – na czas nieokreślony – przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów stoi dwudziestopięcioposobowa Krajowa Rada Sądownictwa, w której skład wchodzi: pierwszy prezes Sądu Najwyższego, minister sprawiedliwości, prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, osoba powoływana przez prezydenta, piętnastu sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych oraz czterech posłów i dwóch senatorów. Odrębnymi organami władzy sądowniczej są Trybunał Konstytucyjny, który zajmuje się kontrolą zgodności norm prawnych niższego rzędu z konstytucją i umowami międzynarodowymi, oraz Trybunał Stanu, badający odpowiedzialność najwyższych organów i urzędników państwowych za naruszenie konstytucji lub ustaw.

OCENA

ZASOBY: prawo

W jakim stopniu przepisy prawa zapewniają sędziom odpowiednie płace i warunki pracy?

OCENA: 100

Mechanizmy obliczania wysokości wynagrodzenia sędziów określa art. 91 prawa o ustroju sądów powszechnych. Przepisy szczegółowe zawierają gwarancje stałego wzrostu wynagrodzenia sędziów (który wynika automatycznie z wysługi lat), zapewniają im także atrakcyjne świadczenia socjalne (miedzy innymi dwa miesiące płatnego urlopu rocznie, w pełni płatny roczny urlop zdrowotny, emeryturę w wysokości 75% wynagrodzenia, niepobieranie od wynagrodzenia składki na ubezpieczenia społeczne). Środowisko sędziowskie ma udział w kształtowaniu budżetu wymiaru sprawiedliwości za pośrednictwem Krajowej Rady Sądownictwa, Ministerstwo Sprawiedliwości konsultuje go także ze stowarzyszeniami sędziowskimi. Nie istnieje przepis gwarantujący przydzielenie sądownictwu określonego odsetka nakładów budżetowych.

ZASOBY: praktyka

W jakim stopniu sądownictwo ma w praktyce odpowiednie zasoby finansowe, kadrowe i rzeczowe, aby efektywnie realizować swoje zadania?

OCENA: 75

W raporcie *Polska 2030*, przygotowanym przez zespół doradców premiera i opublikowanym w 2009 roku, czytamy: „Polski system wymiaru sprawiedliwości ma jeden z wyższych budżetów w Unii Europejskiej – mierzony jako procent wydatków publicznych. Mimo to szybkość i jakość działania sądów jest przedmiotem krytyki zarówno ze strony opinii publicznej, jak i środowiska

gospodarczego”¹. Rzeczywiście, w 2006 roku nakłady na system sprawiedliwości, mierzone odsetkiem nakładów budżetowych, były w Polsce ponaddwukrotnie wyższe niż w Niemczech i czterokrotnie wyższe niż w Czechach czy we Francji².

Podobną ocenę poziomu zasobów – jako wystarczającego – można znaleźć w licznych publikacjach prasowych i raportach organizacji pozarządowych. Autorzy raportu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka i Forum Obywatelskiego Rozwoju *Efektywność polskiego sądownictwa w świetle badań międzynarodowych i krajowych* podkreślają, że podstawowego problemu – przewlekłości postępowań – nie należy rozwiązywać przez zwiększenie nakładów budżetowych, ale przez sprawniejsze zarządzanie dostępnymi środkami³.

Ogólnie rzecz biorąc, zdaniem ekspertów, zasoby polskiego wymiaru sprawiedliwości są wystarczające. Jednym z przejawów tego, że obecny poziom płac sędziów jest adekwatny w stosunku do zarobków w innych zawodach prawniczych, jest zatrzymanie niepokojącego do niedawna zjawiska fali odejść z zawodu sędziego, głównie do notariatu. Ważnym czynnikiem, który powstrzymał ten *exodus*, są liczne zachęty pozapłacowe, które służą zatrzymaniu doświadczonych sędziów. Pewną rolę odgrywa jednak także spadek dochodu notariuszy, których praca wiąże się również ze znaczną odpowiedzialnością⁴.

Jeden z rozmówców wskazał jednak problem właściwego zagospodarowania środków budżetowych na sądownictwo (przykładem jest tworzenie portali internetowych przez poszczególne sądy, zamiast jednolitego portalu całego sądownictwa), a także brak powiązania między wysokością wynagrodzenia sędziów a wynikami ich pracy. Jest to tym większy problem, że na pytanie o adekwatność zasobów trudno jednoznacznie odpowiedzieć z powodu różnic lokalnych – istnieją bowiem w Polsce sędziowskie „synekury” i sędziowskie „kamieniołomy”. Innym problemem jest kilkaset etatów asystenckich, które nadal pozostają nieobsadzone⁵. Na zagadnienie niewłaściwej alokacji budżetu wymiaru sprawiedliwości wskazano także w raporcie *Polska 2030*, stwierdzając: „Znaczący wpływ na pracę sądownictwa powszechnego ma niewłaściwa alokacja jego zasobów (w szczególności kadrowych), która skutkuje nierównomiernym obciążeniem pracą w sądach, tym samym ograniczając praktyczny dostęp do sądu na niektórych obszarach (zwłaszcza w aglomeracjach)”⁶.

Podczas wywiadu sędzia Sądu Najwyższego uznał obecny poziom wynagrodzenia i wyposażenia sądów za wystarczający. Zdaniem rozmówcy, pewnym problemem jest oprogramowanie dostępne w sądach, obecnie jednak w Ministerstwie Sprawiedliwości trwają prace nad sądowym intranetem, który docelowo ma być dostępny także dla publiczności. Umożliwi on, najpierw samym sądom, ogarnięcie (także statystyczne) około 13 milionów spraw rozpatrywanych rocznie⁷.

Powyższe opinie nie oznaczają, rzecz jasna, że poziom wynagrodzeń uznają za satysfakcjonujący sami sędziowie. W dniach 17 i 18 listopada 2010 roku Stowarzyszenie Sędziów Polskich Iustitia

1] *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, raport zespołu doradców rządu Donalda Tuska, Warszawa 2009, s. 318 – <http://www.polska2030.pl>, dostęp: 24 stycznia 2012 roku.

2] *Ibidem*, s. 319.

3] *Efektywność polskiego sądownictwa w świetle badań międzynarodowych i krajowych*, Forum Obywatelskiego Rozwoju, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2010.

4] Wywiad SAD-E1.

5] Wywiad SAD-E1.

6] *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, *op. cit.*, s. 315.

7] Wywiad SAD-I1.

ogłosiło dni bez wokandy, a po niedawnej decyzji rządu o zamrożeniu wynagrodzeń dla sędziów i prokuratorów na 2012 rok podobne protesty odbyły się w lipcu i we wrześniu 2011 roku⁸. Warto dodać, że przy okazji zgłaszania postulatów środowisk sędziowskich podkreśla się niskie wynagrodzenie sędziów sądów rejonowych, którzy rozpatrują największą liczbę spraw⁹.

Pojawiają się również głosy, że zaplecze części polskich sądów pozostawia wiele do życzenia – krytykowana jest jakość aparatu administracyjnego, stopień informatyzacji lub po prostu słaba jakość materiałów i sprzętów w budynkach sądów¹⁰.

W tym miejscu należy wspomnieć o postulacie wyodrębnienia budżetu sądownictwa powszechnego z budżetu Ministerstwa Sprawiedliwości. Rozwiązanie takie funkcjonuje już w wypadku sądów administracyjnych oraz Trybunału Konstytucyjnego i jest oceniane pozytywnie. Według zarówno przedstawicieli Krajowej Rady Sądownictwa, jak i wielu konstytucjonalistów, rozwiązanie takie przyczyniłoby się do zwiększenia efektywności sądów i oddzieliłoby sądownictwo powszechne od możliwości wpływania polityków na działalność sądów¹¹.

Podsumowując, stan zasobów polskiego wymiaru sprawiedliwości można uznać za wystarczający, poprawy wymaga jednak efektywność alokacji tych zasobów, w tym skorelowanie poziomu wynagrodzeń sędziów z realnym obciążeniem. Elementem tej poprawy może być wdrażana obecnie reorganizacja struktury organizacyjnej sądów, która może się wiązać z likwidacją części wydziałów w mniejszych sądach, a także z rozdzieleniem funkcji prezesa i dyrektora sądu. Jednocześnie jednak podnosi się argument, że takie zmiany spowodują, że mieszkańcy małych miejscowości będą musieli załatwiać sprawy sądowe w znacznej odległości od miejsca zamieszkania, ponadto powstałe wówczas duże sądy będą nieefektywnymi podmiotami, którymi trudno będzie zarządzać¹².

NIEZALEŻNOŚĆ: prawo

W jakim stopniu przepisy prawa zapewniają sądownictwu niezależność?

OCENA: 100

W zakresie rozwiązań prawnych polski wymiar sprawiedliwości jest w pełni niezależny od władzy wykonawczej. Na straży tej niezawisłości stoi Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, która w art. 183 określa zadania Sądu Najwyższego. Z kolei art. 173 zawiera gwarancję niezawisłości tego sądu, a także wszystkich pozostałych, czyli sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych. Zgodnie z art. 235, zmiana konstytucji wymaga decyzji „Sejmu większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz Senatu bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów”. Ustawa zasadnicza określa również sposób powoływania sędziów: „przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony” (art. 179). Nadzór nad procesem powoływania sędziów sprawuje Krajowa Rada Sądownictwa, która również ma

8| *Strajk polskich sędziów. Prokuratorów też*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 14 listopada 2010 roku – <http://wiadomosci.dziennik.pl/wydarzenia/artykuly/309177,strajk-polskich-sedziow-prokuratorow-tez.html>, dostęp: 24 stycznia 2012 roku.

9| Uwaga zgłoszona przez członka zespołu doradców projektu.

10| Uwaga zgłoszona przez członka zespołu doradców projektu.

11| Uwaga zgłoszona przez członka zespołu doradców projektu.

12| M. Cyrankiewicz, *Zostawcie sądy rejonowe w naszych miastach*, „Rzeczpospolita”, 6 grudnia 2011 roku.

umocowanie w konstytucji (art. 186–187) i której zadaniem jest stanie „na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów”. Uchwała nr 32/2007 Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 19 kwietnia 2007 roku określa zasady powoływania sędziów na stanowisko i zawiera liczne gwarancje ich niezawisłości. I tak, art. 180 ust. 1 stanowi: „Sędziowie są nieusuwalni”, z kolei art. 181 mówi między innymi, że sędzia „nie może być, bez uprzedniej zgody sądu określonego w ustawie, pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Sędzia nie może być zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa, jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania”. Sędziowie podlegają ponadto podobnym zasadom jak prokuratorzy. Są to, poza wymienionymi wyżej, zasady niepołączalności i apolityczności. Mają oni również obowiązek składania oświadczeń majątkowych¹³.

Niezależność sądów zwiększa także to, że budżety najważniejszych sądów – Naczelnego Sądu Administracyjnego, Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego – są wyodrębnione z ogólnego budżetu wymiaru sprawiedliwości.

NIEZALEŻNOŚĆ: praktyka

W jakim stopniu system sądownictwa jest niezależny od nacisków ze strony rządu i innych podmiotów?

OCENA: 75

Zdaniem jednego z ekspertów – członka Krajowej Rady Sądownictwa – sędziowie w Polsce są w wysokim stopniu niezależni od władzy wykonawczej. Do zwiększenia się tej niezależności przyczyniło się między innymi wprowadzenie automatycznego przydziału spraw sędziom. Odsuwanie sędziów od spraw raczej się nie zdarza, można jednak mówić o pewnej zależności sędziów od środowiska sędziowskiego, szczególnie o orientowaniu się sędziów z sądów niższej instancji na koleżanki i kolegów z sądów wyższej instancji. W zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, zdaniem eksperta, nastąpiła duża poprawa, między innymi pod wpływem wprowadzenia zasady losowania sędziów Sądu Apelacyjnego do komisji dyscyplinarnej. Zdarza się jednak, że sprawy takie się przedawniają, gdyż sędziowie potrafią je przeciągać (konieczna jest tutaj zmiana w formie przedłużenia okresu przedawnienia). Zdaniem części komentatorów, również rozdzielanie w 2010 roku urzędów prokuratora generalnego i ministra sprawiedliwości przyczyniło się do większej niezależności wymiaru sprawiedliwości (inni wskazują jednak, że odbyło się to kosztem ich rozliczalności). Warto tutaj wspomnieć o przytaczanym już wyżej postulacie wydzielenia budżetu sądów powszechnych z budżetu Ministerstwa Sprawiedliwości, co zlikwidowałoby potencjalne źródło nacisku ze strony władzy wykonawczej.

Zdaniem innego eksperta, sędziego Sądu Najwyższego i członka Krajowej Rady Sądownictwa, przeniesienia sędziów na inne stanowisko zdarzają się jedynie z powodów merytorycznych (na przykład niedostateczne obciążenie lub nieprzygotowanie do konkretnych zadań). Mianowanie otrzymują wyłącznie osoby przygotowane merytorycznie¹⁴.

Ograniczeniem niezależności mogą być jednak nieformalne powiązania sędziów, o jakich donosi prasa. Na przykład od 2003 roku ciągnie się sprawa licznych powiązań sędziów i prokuratorów z Olsztyna z prezesem spółdzielni, który dopuścił się wielu nadużyć. Według Centralnego Biura Śledczego, przedstawiciele wymiaru sprawiedliwości mieli korzystać z możliwości wykupu

13| Zasady te są opisane w rozdziale poświęconym prokuraturze i organom ścigania.

14| Wywiad SAD-11.

mieszkań po bardzo niskich cenach w zamian za informowanie prezesa spółdzielni o prowadzonym przeciwko niemu postępowaniu. Gdy sprawa wyszła na jaw, wszczęto kilka postępowań dyscyplinarnych, ale – zgodnie z doniesieniami prasy – wszystkie „się rozmyły”, konsekwencje poniosła zaś tylko jedna sędzia, która dobrowolnie poddała się karze¹⁵.

PRZEJRZYSTOŚĆ: prawo

W jakim stopniu przepisy prawa zapewniają obywatelom dostęp do informacji o działaniach sądów?

OCENA: 75

W polskim prawie istnieje wiele regulacji, które mają gwarantować przejrzystość wymiaru sprawiedliwości. Rozprawy są co do zasady jawne – art. 42 prawa o ustroju sądów powszechnych stanowi, że sądy „rozpoznają i rozstrzygają sprawy w postępowaniu jawnym” (par. 2), a „rozpoznanie sprawy w postępowaniu niejawnym lub wyłączenie jawności postępowania jest dopuszczalne jedynie na podstawie przepisów ustaw” (par. 3).

Instytucje wymiaru sprawiedliwości, podobnie jak inne organy władzy publicznej, są zobowiązane do udzielania informacji publicznej na mocy ustawy o dostępie do informacji publicznej z 2001 roku. Informacje na temat nominacji sędziowskich są publikowane na stronie Krajowej Rady Sądownictwa. Zarówno kodeks postępowania karnego i kodeks postępowania cywilnego, jak i ustawy procesowe stanowią, że sędziowie są zobowiązani do przedstawiania uzasadnień swoich decyzji. Ponadto art. 87 prawa o ustroju sądów powszechnych nakłada na sędziów obowiązek składania oświadczenia o stanie majątku (oświadczenia te są przedkładane prezesowi danego sądu, stanowią jednak tajemnicę prawnie chronioną i nie są upubliczniane).

PRZEJRZYSTOŚĆ: praktyka

W jakim stopniu obywatele mają w praktyce dostęp do informacji o działaniach sądów?

OCENA: 50

Z badań komunikacji sądów z obywatelami, przeprowadzonych przez Helsińską Fundację Praw Człowieka oraz Fundację Forum Obywatelskiego Rozwoju, wynika, że kontakt z sądem bywa często utrudniony. Sądy nierzadko nie mają (czy raczej nie upubliczniają) własnego adresu poczty elektronicznej, choć trudności wiążą się nawet ze zwykłym kontaktem telefonicznym. Autorzy raportu konkludują, że problemy z komunikacją przyczyniają się do niskiego poziomu zaufania Polaków do wymiaru sprawiedliwości: „Ostatnie badania społeczne, przeprowadzone na zlecenie Ministerstwa Sprawiedliwości wykazały, iż Polacy w 44 procentach nie wierzą w praworządność i źle oceniają polski wymiar sprawiedliwości. Naszym zdaniem ten wynik w części spowodowany jest słabym poziomem komunikacji sądów z obywatelami, a tym samym brakiem wystarczającego zrozumienia dla działań podejmowanych przez sądy”¹⁶. Z drugiej strony, jeden z ekspertów projektu uważa, że wizerunek sądów jest

15] A. Marszałek, *Co łączyło prezesa spółdzielni Pojezierze z sędziami i prokuratorami? – prokuratura sprawdzi układ olsztyński*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 5 stycznia 2011 roku – http://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artuku-ly/476356,co_laczylo_prezesa_spoldzielni_pojezierze_z_sedziami_i_prokuratorami_prokuratura_sprawdzi_uklad_olszynski.html, dostęp: 24 stycznia 2012 roku.

16] J. Lora, *Komunikacja sądów z obywatelami – badania empiryczne, wnioski, rekomendacje zmian*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2009, s. 4 – http://www.hfhrpol.waw.pl/pliki/raport_web_.pdf, dostęp:

często kształtowany przez media nieprzychylnie sądom. Niski poziom edukacji obywatelskiej i prawniczej powodują zaś, że często oczekiwania w stosunku do wymiaru sprawiedliwości nie mają pokrycia w obowiązujących przepisach prawa. Zdaniem eksperta, przyczyny tak złej komunikacji z obywatelami leżą zatem poza sądownictwem¹⁷.

Badania Fundacji Court Watch Polska, przeprowadzone w latach 2010–2011 w 44 sądach rejonowych, wskazują inne przeszkody transparentności – dość często (w wypadku 14% z zaobserwowanych niemal 2,5 tysiąca rozpraw) się zdarzało, że prokurator lub pełnomocnik jednej ze stron przebywał na sali rozpraw poza czasem trwania rozprawy¹⁸. Choć na ogół przyczyna takiego zjawiska jest prozaiczna – brak oddzielnego pomieszczenia, w którym prokuratorzy i pełnomocnicy mogliby zostawić swoje rzeczy lub przygotować się do rozprawy – przebywanie prokuratora lub pełnomocnika na sali wraz z sędzią może być odbierane przez strony jako okazja do niejawnych ustaleń między nimi. Innym naruszeniem zasady jawności procesu było ograniczanie publiczności wstępu na rozprawę. W skali kraju obserwatorzy fundacji nie uzyskali zgody na udział w charakterze publiczności w 9% rozpraw. Oczywiście pewna część z nich była niejawna (o czym jednak obserwatorzy nie wiedzieli, gdyż informacji takiej nie było na wokandzie), niejednokrotnie dochodziło jednak do wypraszania z rozpraw jawnych. Zdarzało się także, że sędziowie wymagali od obserwatorów ustnej lub pisemnej zgody od prezesa sądu na udział w rozprawie albo na przykład zaświadczeń z uczelni, że dany student bierze udział w praktykach¹⁹.

W ramach niniejszego monitoringu podjęto próbę uzyskania informacji w Ministerstwie Sprawiedliwości na temat liczby sędziów dyscyplinarnie przeniesionych na inne miejsce służbowe, liczby sędziów, wobec których orzeczono prawomocnie karę złożenia z urzędu, oraz liczby wszczętych i zakończonych postępowań dyscyplinarnych (w latach 2005–2010). Wniosek (BM-VI-061-206/11) przesłano pocztą elektroniczną 8 kwietnia 2011 roku, odpowiedź – również pocztą elektroniczną – nadeszła 14 kwietnia 2011 roku, a więc w ciągu pięciu dni roboczych. Przesłane pismo zawierało dane, których dotyczył wniosek, można więc uznać, że chociaż informacje te nie są publikowane na stronie internetowej, to istniejące mechanizmy udostępniania informacji publicznej działają sprawnie.

Autorzy przytoczonego wyżej raportu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka podają wiele rekomendacji związanych ze zwiększeniem przejrzystości pracy sądu. Obejmują one przyjęcie przez wszystkie sądy wspólnego schematu komunikacji z klientami za pomocą poczty elektronicznej i telefonu, a także organizację biur obsługi interesanta. Wśród proponowanych działań warto wymienić zakładanie stron internetowych, publikację na nich adresu e-mail sądu, regularną i efektywną obsługę poczty elektronicznej oraz telefonu sądu przez wydelegowaną do tego osobę, zamieszczanie na stronach sądu podstawowych informacji i najczęściej wykorzystywanych formularzy. Procedury te funkcjonują już w wielu sądach, choć poszczególne jednostki podejmują te działania na własną rękę. Korzystając ze scentralizowanego charakteru polskiego wymiaru sprawiedliwości, stosowne procedury można by ujednolicić i wprowadzić we wszystkich sądach.

24 stycznia 2012 roku.

17] Uwaga zgłoszona przez członka zespołu doradców projektu.

18] *Obywatelski monitoring sądów rejonowych 2010/2011*, red. B. Pilitowski, S. Burdziej, Fundacja Court Watch Polska, Toruń 2011, s. 84.

19] *Ibidem*, s. 75–84.

ROZLICZALNOŚĆ: prawo

Czy prawo oblięuje sędziów do sprawozdawania własnych działań i rozliczania się ze swoich decyzji?

OCENA: 75

Nadzór dyscyplinarny nad sędziami sprawuje Krajowa Rada Sądownictwa, a przedmiot i procedurę odpowiedzialności dyscyplinarnej określono szczegółowo w art. 80 prawa o ustroju sądów powszechnych. Przewinienia służbowe, w tym oczywista i rażąca obraza przepisów prawa i uchybienie godności urzędu, są zagrożone kilkoma rodzajami kar dyscyplinarnych: upomnieniem, naganą, usunięciem z zajmowanej funkcji, przeniesieniem na inne miejsce służbowe, złożeniem sędziego z urzędu (art. 109). Przyjęty przez Krajową Radę Sądownictwa uchwałą z 19 lutego 2003 roku, na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 8 ustawy z 27 lipca 2001 roku o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2001 r., Nr 100, poz. 1082), zbiór zasad etyki sędziowskiej stanowi między innymi: „Sędzia, wyjaśniając stronom kwestie proceduralne i podając motywy orzeczenia, powinien czynić to w sposób dla nich zrozumiały” (par. 11 ust. 1). Zdaniem eksperta, sędzi Sądu Najwyższego i członkini Krajowej Rady Sądownictwa, obecne w prawie przepisy stojące na straży rozliczalności są wystarczające²⁰.

ROZLICZALNOŚĆ: praktyka

W jakim stopniu w praktyce sędziowie muszą sprawozdawać własne działania i odpowiadać za swoje decyzje?

OCENA: 50

Z informacji uzyskanych w Ministerstwie Sprawiedliwości na potrzeby niniejszego badania wynika, że kary dyscyplinarne są orzekane wobec sędziów sporadycznie. W latach 2005–2010 zakończono postępowanie dyscyplinarne wobec następującej liczby sędziów:

2005 ROK	80
2006 ROK	66
2007 ROK	21
2008 ROK	38
2009 ROK	42
2010 ROK	53

W tym samym czasie karę przeniesienia na inne miejsce służbowe orzekano prawomocnie wobec kilkorga sędziów rocznie:

2005 ROK	4
2006 ROK	3
2007 ROK	7
2008 ROK	1
2009 ROK	4
2010 ROK	4

²⁰| Wywiad SAD-I1.

podobnie zresztą jak karę złożenia z urzędu:

2005 ROK	4
2006 ROK	1
2007 ROK	1
2008 ROK	3
2009 ROK	2
2010 ROK	1

Liczba sędziów w Polsce wynosi ogółem około 10 tysięcy osób, a więc kary dyscyplinarne są orzekane niezwykle rzadko.

Powyższe dane sugerują obraz bardzo optymistyczny. Inne wnioski można wysnuć z lektury prasy, która regularnie donosi o rozmaitych nieprawidłowościach w pracy sędziów: funkcjonowaniu w sytuacji konfliktu interesów, orzekaniu niezgodnie z prawem, przewlekaniu postępowań z fatalnym skutkiem dla podmiotów gospodarczych, pomyłkach sądowych²¹. Jak się wydaje, dane Ministerstwa Sprawiedliwości nie oddają w pełni poziomu rozliczalności polskich sędziów. Choć błędem byłoby wnioskowanie o ogólnym obrazie sytuacji jedynie na podstawie doniesień prasowych, to nie brak głosów, że w praktyce immunitet sędziowski zapewnia bezkarność, a skuteczność mechanizmów dyscyplinujących jest ograniczana przez środowiskowe zależności wśród samych sędziów²². Podobnie z cytowanych już badań Fundacji Court Watch Polska wynika, że w wypadku 18% rozpraw, które zakończyły się orzeczeniem, sędzia pominął jego ustne uzasadnienie²³. Konsultowani sędziowie byli zaskoczeni i twierdzili, że – według ich wiedzy – taka sytuacja niemal się nie zdarza. Wyjaśnieniem tej rozbieżności może być to, że obserwatorzy fundacji nie mieli przygotowania prawniczego i mogli niekiedy nie zauważyć uzasadnienia, celem badania było jednak zrekonstruowanie perspektywy zwykłego klienta sądu, a więc wyniki badania mogą świadczyć o tym, że uzasadnienie wyroku bywa dla stron niezrozumiałe.

Krytyczną ocenę polskiego sądownictwa (a także wymiaru sprawiedliwości w wielu innych aspektach) można znaleźć w depeszy ambasady amerykańskiej z 2009 roku, ujawnionej w 2011 roku przez portal Wikileaks. Ambasador Stanów Zjednoczonych informuje w niej swój rząd, że w Polsce „niedoświadczeni, początkujący sędziowie stają się członkami ściśle powiązanej ze sobą grupy, która cieszy się niemal całkowitym immunitetem i tylko w ograniczonym stopniu jest nadzorowana”, a Stowarzyszenie Sędziów Polskich Iustitia określa mianem „grupy *quasi-lobbingowej*”²⁴.

21] J. Kochanowski, *Pracują, jakby sabotowali orzekanie*, „Rzeczpospolita”, 24 marca 2009 roku; idem, *Sądownictwo woła o pomoc*, „Tygodnik Solidarność”, 25 czerwca 2009 roku; A. Piński, *Jak sądy niszczą polskie firmy, Immunitet bezkarności*, „Wprost” 2008, nr 20; P. Gabryel, *Prokuratorem powinien się zająć prokurator*, „Rzeczpospolita”, 3 września 2009 roku; *11 lat i 40 rozpraw. Czy europoseł nazwał policjantów palantami?*, „Gazeta Wyborcza”, 18 października 2010 roku; M. Świąchowiec, *Skazani za nic*, „Przekrój”, 28 września 2010 roku; K. Adamaszek, P. Reszka, *Wielka sądowa rodzina*, „Gazeta Wyborcza”, 30 listopada 2010 roku; I. Kacprzak, P. Nisztor, *Sędzia dorabia, gdzie się da*, „Rzeczpospolita”, 3 września 2010 roku.

22] P. Dobrowolski, *Polska mafia sądowa*, „Wprost” 2009, nr 14.

23] *Obywatelski monitoring sądów rejonowych 2010/2011*, op. cit., s. 104.

24] V. Ashe, *Polish Judiciary Braces for Needed Reform* – <http://wikileaks.org/cable/2009/07/09WARSAW710.html#>, dostęp: 19 grudnia 2011 roku.

MECHANIZMY ZAPEWNIAJĄCE RZETELNOŚĆ: prawo

W jakim stopniu prawo zawiera mechanizmy zapewniające standardy etyczne wśród sędziów?

OCENA: 100

Wspomniany zbiór zasad etyki zawodowej sędziów został uchwalony przez Krajową Radę Sądownictwa 19 lutego 2003 roku. Zawiera on między innymi regulacje, które mają zapobiegać korupcji i konfliktom interesu wśród sędziów. I tak, par. 17 stanowi, że „sędzia powinien unikać kontaktów osobistych i jakichkolwiek związków ekonomicznych z innymi podmiotami, jeśli mogłyby one wzbudzać wątpliwości co do bezstronnego wykonywania obowiązków, bądź podważać prestiż i zaufanie do urzędu sędziowskiego”. Ta sama zasada zostaje rozciągnięta na najbliższą rodzinę sędziego. Sędziemu nie wolno także przyjmować jakichkolwiek korzyści „mogących wywołać odczucie, że stanowią próbę wpływu na jego osobę” (par. 19 – ta sama zasada dotyczy także najbliższej rodziny). Osobny paragraf wyczuła sędziów na „oferty kierowane wyłącznie do sędziów” – w tej sytuacji sędzia powinien „rozważyć, czy nie są one próbą wywarcia wpływu na jego osobę lub środowisko zawodowe, w którym on pracuje” (par. 20). Zawodu sędziego nie można łączyć z wykonywaniem innych zawodów, w tym z wykonywaniem innych zawodów prawniczych (par. 21), wyjątkiem od tej zasady jest możliwość łączenia urzędu sędziego z pracą wykładowcy akademickiego. Dodatkowo prawa i obowiązki sędziów są przedmiotem prawa o ustroju sądów powszechnych (art. 86). Artykuł 87 tej ustawy zobowiązuje sędziów do składania oświadczenia o stanie majątku – oświadczenia te są przedkładane prezesowi danego sądu, nie są jednak upubliczniane. Upublicznianie oświadczeń to jeden z postulatów krytyków polskiego wymiaru sprawiedliwości, spotyka się on jednak ze stanowczym sprzeciwem środowisk sędziowskich. Także przedstawiciel organizacji pozarządowej podejmującej problem wymiaru sprawiedliwości w Polsce uznał, że wprowadzenie jawności tych oświadczeń nie jest konieczne²⁵. Za jawnością oświadczeń opowiadał się poprzedni rzecznik praw obywatelskich, argumentując, że większa przejrzystość pozwoliłaby wyeliminować korupcję i zwiększyć zaufanie opinii publicznej do wymiaru sprawiedliwości²⁶.

MECHANIZMY ZAPEWNIAJĄCE RZETELNOŚĆ: praktyka

W jakim stopniu w praktyce sędziowie przestrzegają standardów etycznych?

OCENA: 50

Zdaniem eksperta, sędziego Sądu Najwyższego oraz członka Krajowej Rady Sądownictwa, istniejące mechanizmy odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów są wystarczające. Gremium, które przyjmuje i rozpatruje skargi na sędziów, jest Krajowa Rada Sądownictwa, otrzymująca od sześciu do ośmiu takich skarg miesięcznie. Jedynie sporadycznie się zdarza, że skargi te są zasadne. Wypadki korupcji wśród sędziów mają charakter incydentalny (odnotowuje się je rzadziej niż raz w roku), częściej zdarzają się fałszywe pomówienia sędziów o korupcję (przykładem pomówienie jednego z sędziów Sądu Najwyższego o przestępstwo płatnej protekcji w ramach „afery hazardowej”, o czym w 2010 roku informowała prasa, nie dementując później tej błędnej – lub

25] Wywiady SAD-E1, SAD-I1. Por. A. Łukaszewicz, *Oświadczenia majątkowe sędziów bez jawności*, „Rzeczpospolita”, 24 lutego 2011 roku.

26] J. Kochanowski, *Jawne majątki*, „Wprost” 2009, nr 30.

dotychczas oficjalnie niepotwierdzonej – informacji)²⁷. Samo uruchomienie postępowania dyscyplinarnego jest okolicznością bardzo deprecjonującą dla sędziów. Zbiór zasad etyki sędziowskiej nie ma wprawdzie charakteru normatywnego, ale złamanie jego wskazań może się wiązać z karą dyscyplinarną. Podobnie wygląda sprawa niezłożenia w terminie oświadczenia majątkowego, dlatego nie ma z tym w praktyce większych problemów. Obowiązujące regulacje w tej materii rozmówczynie uznała za zupełnie wystarczające (upublicznianie na przykład adresu sędziego może się wiązać z zagrożeniem). Zbiór ten jest wystarczający, dotyczy także sędziów w stanie spoczynku – muszą oni każdorazowo prosić prezesa swojego sądu o zgodę na podjęcie zatrudnienia (rozmówczynie podała przykład, gdy sędziemu odmówiono zgody na udział w posiedzeniu sejmowej komisji śledczej w charakterze eksperta²⁸).

Podobnie jak w wypadku „rozliczalności”, inny obraz sytuacji wynika z doniesień medialnych. Znana jest sprawa sędziego Dariusza Cz., który nie tylko sprawował funkcję sędziego w sytuacji złożonego konfliktu interesów, ale także korzystał pośrednio na upadłości firm, jakie nadzorował. Już w chwili, gdy toczyło się przeciw niemu postępowanie dyscyplinarne, Ministerstwo Sprawiedliwości zleciło uczelni, jaką Dariusz Cz. współzakładał i której był wówczas honorowym kanclerzem (a w której do dziś pracuje) – Europejskiej Wyższej Szkole Prawa i Administracji – organizację szkoleń dla kilku tysięcy sędziów i prokuratorów²⁹. Wśród wykładowców uczelni byli sędziowie Sądu Najwyższego i znani politycy. Mimo że w marcu 2005 roku Sąd Najwyższy uznał Dariusza Cz. za winnego, nie usunął go z zawodu, ale relegował do pracy poza Warszawą. W trakcie postępowania Dariusz Cz. sam zrezygnował ze stanowiska sędziego. W 2006 roku korporacja radców prawnych odmówiła mu wpisu na listę radców prawnych³⁰.

Przejawem uchybienia etyce zawodowej, a jednocześnie braku odpowiedzialności, jest sprawa sędziego sądu rejonowego w Sopocie. Jak informuje prasa, prokuratura w Olsztynie ustaliła, że sędzia rzeczywiście zachowywał się niewłaściwie wobec pracownicy sądu, dotykając bez zgody jej miejsc intymnych, ale nie uznała tego za molestowanie – trwa postępowanie dyscyplinarne³¹. Na stosowanie specjalnych standardów wobec sędziów łamiących prawo wskazuje także sprawa Waldemara K., sędziego z Gdańska, u którego w następstwie kolizji drogowej stwierdzono 1,2 promila alkoholu. Sąd dyscyplinarny w Białymstoku dwukrotnie rozpatrywał sprawę i za każdym razem – mimo protestów ze strony ministra sprawiedliwości – uznawał, że sędzia może wrócić do pracy³². Choć tego typu sprawy są raczej wyjątkiem niż regułą w środowisku sędziów, a w wielu z nich nie zapadły jeszcze prawomocne orzeczenia, podobnych przykładów można by przytoczyć więcej.

Autorzy przywoływanych wyżej publikacji prasowych postulują osłabienie immunitetu sędziowskiego i jawność oświadczeń majątkowych. Ten ostatni argument jest również podnoszony przez Najwyższą Izbę Kontroli³³. Jak się wydaje, ważniejszym – i mniej radykalnym – posunięciem

27] *Korupcja w Sądzie Najwyższym?*, „Gazeta Wyborcza”, 15 maja 2010 roku.

28] Wywiad SAD-11.

29] M. Jąłoszewski, *Kontrowersyjne szkolenie w ministerstwie*, „Gazeta Wyborcza”, 19 kwietnia 2004 roku.

30] Idem, *Prawnicy nie chcą sędziego Czajki*, „Gazeta Wyborcza”, 7 grudnia 2006 roku.

31] *Sędzia głaskał pośladki i piersi, ale to nie molestowanie*, „Gazeta Wyborcza”, 19 października 2011 roku.

32] T. Słomczyński, *Gdańsk: Sędzia został skazany, ale może sądzić innych*, „Dziennik Bałtycki”, 3 lutego 2011 roku.

33] Uwaga zgłoszona przez członka zespołu doradców projektu.

byłoby rzeczywiste wydzielenie sądownictwa dyscyplinarnego i przełamanie szkodliwych niekiedy mechanizmów solidarności korporacyjnej sędziów.

NADZÓR NAD WŁADZĄ WYKONAWCZĄ

W jakim stopniu sądownictwo zapewnia skuteczny nadzór nad władzą wykonawczą?

OCENA: 75

Trybunał Konstytucyjny (utworzony w 1985 roku, ale wzmocniony w konstytucji z 1997 roku) sprawdza zgodność ustaw z konstytucją. W 2010 roku Trybunał Konstytucyjny rozpatrzył wstępnie 391 spraw (w 1998 roku spraw było ponaddwukrotnie mniej – 196). Na stronie Trybunału Konstytucyjnego są dostępne szczegółowe statystyki na temat orzecznictwa, z których wynika, że w latach 1998–2005 ogółem 277 przepisów uznano za „niezgodne z wzorcem kontroli”³⁴.

Zdaniem eksperta, sędziego Sądu Najwyższego i członka Krajowej Rady Sądownictwa, sądy w Polsce są „prawdziwą trzecią władzą”, stając po stronie obywatela. Nadzór nad działaniami władzy wykonawczej sprawują przede wszystkim sądy administracyjne – i jest on skuteczny. Zdarzało się, że sądy te uchylały 90% decyzji organów skarbowych (w okresie, gdy ich pracownicy działali w systemie prowizyjnym, obecnie jest już lepiej)³⁵.

ŚCIGANIE KORUPCJI

W jakim stopniu system sądowniczy jest zaangażowany w walkę z korupcją poprzez ściganie nadużyć i inne działania?

OCENA: 50

Choć z rozmów z ekspertami wynikało, że skala korupcji wśród sędziów jest znikoma, to jednak inne wnioski przedstawia raport Transparency International z 2007 roku. Autor wskazał w nim kilka obszarów korupcjogennych (nie dotyczą one jednak bezpośrednio samych sędziów) w Polsce, w tym: „1) Działalność biegłych sądowych; 2) Działalność adwokatów oraz radców prawnych; 3) Działalność pracowników obsługi sądowej; 4) Działalność sądownictwa dyscyplinarnego zawodów prawniczych; 5) Sporządzanie protokołów z czynności procesowych”³⁶.

W 2006 roku powołano do istnienia Centralne Biuro Antykorupcyjne. W wyniku jego działań wszczęto wiele postępowań antykorupcyjnych, w tym wobec przedstawicieli władzy wykonawczej (między innymi wobec jednego z wicepremierów). W 2009 roku Centralne Biuro Antykorupcyjne ujawniło próbę nielegalnego lobbingu na szczytach władzy, w ramach „afery hazardowej”. Według doniesień prasowych, w sprawie tej wystąpiło podejrzenie korupcji między innymi w wypadku dwóch sędziów Izby Cywilnej Sądu Najwyższego oraz byłego sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego. Jak informował w liście do prokuratora generalnego szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego, w toku śledztwa „ustalono, że sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego podjął się załatwienia korzystnego wyroku dla jednej ze stron w Sądzie Najwyższym i w zamian przyjął kilkakrotnie korzyść majątkową”, prokuratora nadzorującego to

34] Por. <http://www.trybunal.gov.pl/Statyst/ds.pdf>, dostęp: 24 stycznia 2012 roku.

35] Wywiad SAD-I1.

36] P. Kamiński, *Zagrożenia korupcyjne w polskim sądownictwie*, [w:] *Raport o korupcji 2007*, s. 220 – <http://www.transparency.pl/files/7768cb2ff94865c380e16d8701960021.pdf>, dostęp: 24 stycznia 2012 roku.

śledztwo odsunięto jednak ze stanowiska³⁷. Ostatecznie w wyniku „afery hazardowej” w październiku 2009 roku szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego Mariusz Kamiński (a wraz z nim 90% kierownictwa tej służby) został pozbawiony stanowiska przez premiera. Choć w konsekwencji ujawnienia afery do dymisji podało się kilku ważnych polityków (w tym wicepremier), większość z nich otrzymała inne ważne stanowiska, a 7 kwietnia 2011 roku śledztwo w tej sprawie umorzono. Istnieje obawa, że taka reakcja władzy na działalność Centralnego Biura Antykorupcyjnego poważnie ograniczy skuteczność walki z korupcją w Polsce, w tym z korupcją w samym wymiarze sprawiedliwości.

Z informacji uzyskanej w Ministerstwie Sprawiedliwości wynika, że nie są dostępne statystyki dotyczące przestępstw korupcyjnych wśród samych sędziów. Przytaczane już dane na temat odpowiedzialności dyscyplinarnej ogółem każą sądzić, że spraw takich jest mało. Nie znaczy to jednak, że się one nie zdarzają. Prasa regularnie, choć rzadko, donosi o korupcji wśród sędziów. Można wysnuć stąd wniosek, że skuteczność ścigania przestępstwa płatnej protekcji przez wymiar sprawiedliwości w Polsce jest ograniczana przez korupcjogenne praktyki samych instytucji wymiaru sprawiedliwości, a przynajmniej przez rozpowszechnione wśród opinii publicznej – a trudne do zweryfikowania – przekonanie, że wypadki korupcji występują w nim nagminnie.

REKOMENDACJE

- Należy poprawić efektywność alokacji środków w obrębie wymiaru sprawiedliwości. Wysokość wynagrodzeń sędziowskich powinna być skorelowana z rzeczywistym poziomem obciążenia poszczególnych sędziów.
- Potrzebna wydaje się reorganizacja obecnej struktury organizacyjnej sądów, która może się wiązać z likwidacją części wydziałów w mniejszych sądach, a także z rozdzieleniem funkcji prezesa i dyrektora sądu. Jednocześnie trzeba jednak zadbać o to, żeby nie ograniczyć nadmiernie dostępu do wymiaru sprawiedliwości mieszkańcom małych miejscowości.
- Należy zwiększyć przejrzystość pracy sądu przez wdrożenie wspólnego schematu komunikacji z klientami za pomocą poczty elektronicznej i telefonu, organizację biur obsługi interesanta, zakładanie stron internetowych, publikację na nich adresu e-mail sądu, regularną i efektywną obsługę poczty elektronicznej oraz telefonu sądu przez wydelegowaną do tego osobę, zamieszczanie na stronach sądu podstawowych informacji i najczęściej wykorzystywanych formularzy.
- Aby zwiększyć rozliczalność w środowisku sędziowskim, należy wzmocnić sądownictwo dyscyplinarne.

37] *Pierwszy list Mariusza Kamińskiego do Andrzeja Seremeta*, 9 grudnia 2010 roku, data publikacji: 23 maja 2011 roku, „Uważam Rze” – <http://uwazamrze.pl/2011/05/pierwszy-list-mariusza-kaminskiego-do-andrzeja-seremeta>, dostęp: 24 stycznia 2012 roku.

ADMINISTRACJA PUBLICZNA

STRESZCZENIE

Chociaż polska administracja publiczna podejmuje liczne przedsięwzięcia w celu poprawy jakości swojego działania, a praca w tym sektorze pozwala urzędnikom utrzymać odpowiedni standard życia, to problem zarządzania kadrami oraz brak odpowiednich i skutecznych narzędzi motywacyjnych przekładają się na wciąż niezadowalającą wydajność i efektywność. Istnieją luki, których wypełnienie umożliwiłoby polepszenie istniejącego stanu rzeczy. Rekrutacja nie jest oparta na systemie, który byłby w stanie wyłowić pracowników o kompetencjach adekwatnych do danego stanowiska. Niezależność urzędników wyższego szczebla jest ograniczona – również w wypadku dyrektorów generalnych i dyrektorów departamentów, mimo ustawowego wzmocnienia ich pozycji. Ponadto często jest naruszany przepis, który nakazuje przeprowadzić natychmiastowy konkurencyjny nabór z chwilą powstania wakatów na wyższym stanowisku w administracji, co skutkuje arbitralnym doбором osób pełniących obowiązki w administracji. Problemem bywa również dostęp do informacji publicznej. Brakuje także przejrzystości w praktyce udzielania zamówień publicznych i środków ochrony dla osób ujawniających nieetyczne zachowania (*whistleblowing*). Choć urzędnicy mają obowiązek składania oświadczeń majątkowych, nie są one publicznie dostępne, co ogranicza transparentność funkcjonowania sektora publicznego.

ADMINISTRACJA PUBLICZNA OCENA: 60/100

WYMIAR	WSKAŹNIK	PRAWO	PRAKTYKA
Zdolność do autonomicznego działania 67/100	Zasoby	–	75
	Niezależność	75	50
Dobre rządzenie 63/100	Przejrzystość	75	50
	Rozliczalność	75	–
	Mechanizmy zapewniające rzetelność	50	–
Rola 50/100	Edukacja antykorupcyjna	50	
	Współpraca w zapobieganiu i zwalczaniu korupcji	50	
	Mechanizmy rzetelności w zamówieniach publicznych	50	

STRUKTURA I ORGANIZACJA

Podejmując próbę zdefiniowania pojęcia i zakresu działania sektora publicznego¹ na potrzeby przeprowadzanego monitoringu, oparto się na dwóch przesłankach. Pierwsza z nich to konstrukcja formularza NIS Indicators and Foundations w zakresie, w jakim dotyczy on sektora publicznego. Postawione w formularzu pytania sugerują, że w dużej mierze analiza ta będzie dotyczyć pracowników administracji publicznej. Ze względu na szeroki zakres podmiotów, jaki ona obejmuje, zdecydowano – i to jest druga przesłanka – że analiza zostanie ograniczona do zdiagnozowania ram instytucjonalno-prawnych i form działania administracji rządowej (centralnej), w tym służby cywilnej zatrudnionej na stanowiskach urzędniczych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz w urzędach ministrów wchodzących w skład Rady Ministrów².

OCENA

ZASOBY: praktyka

Czy administracja publiczna dysponuje odpowiednimi środkami do skutecznego wykonywania swoich obowiązków?

OCENA: 75

Od wielu lat występuje problem relacji zasobów do realizacji zadań w polskiej administracji centralnej, którym obecnie jest nie tyle przerost zatrudnienia, ile tendencja świadcząca o stałym wzroście liczby zadań dla administracji wobec niewłaściwej alokacji zatrudnionych urzędników.

Obecnie sektor publiczny w Polsce zatrudnia 3190,7 tysiąca osób (dane na pierwszy kwartał 2010 roku). W 2010 roku administracja publiczna obejmowała 632 tysiące osób (20% zatrudnionych w całym sektorze publicznym)³, a administracja rządowa (ministerstwa) – 13 050 osób (0,4% osób zatrudnionych w sektorze publicznym), z czego 2197 (0,07%) urzędników służby cywilnej⁴. Przy czym dane Departamentu Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów pokazują, potwierdzając wcześniejszą opinię, że problemem nie jest liczba zatrudnionych w administracji, ale niewłaściwa alokacja i zarządzanie zasobami ludzkimi.

- 1] Sektor publiczny w Polsce jest najczęściej definiowany przez pryzmat ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240). Na podstawie jej przepisów można stwierdzić, że sektor publiczny tworzą podmioty dysponujące środkami, które podlegają regulacjom tego aktu prawnego. Są to więc wszystkie podmioty – osoby prawne, jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej i fundusze celowe (na przykład Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Narodowy Fundusz Zdrowia) – podległe organom władzy publicznej, zarówno państwowym, jak i samorządowym. Do sektora publicznego zalicza się również organy władzy publicznej, czyli parlament, administrację rządową i samorządową wraz z podległymi im jednostkami (urzędy pracy, ośrodki pomocy społecznej, publiczne zakłady opieki zdrowotnej), oraz podmioty sektora ubezpieczeń społecznych (Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego). W potocznym rozumieniu sektor publiczny jest utożsamiany głównie z administracją publiczną, mimo że stanowi on zaledwie jego fragment.
- 2] Aby zachować przejrzystość niniejszego raportu, wykluczono z analizy pracowników niezespólonej administracji rządowej i administracji rządowej terenowej (województwskiej).
- 3] *Zatrudnienie i wynagrodzenia w gospodarce narodowej w I kwartale 2011 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2011, s. 23.
- 4] *Zatrudnienie i wynagrodzenie w korpusie służby cywilnej w 2010 r.*, Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2011, s. 3 – http://polonia.premier.gov.pl/userfiles/Zal_%201_Zatrudnienie_i_wynagrodzenia.pdf, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

Aż 40% urzędów ma problem relacji zasobów do realizacji zadań, w tym około 60% urzędów płaci za nadgodziny⁵. Dane te odzwierciedlają stale rosnącą liczbę zadań dla administracji na tle niewydolnego systemu administrowania kadrowego. Częściowo jest to również wynik zmiany podejścia do pracy urzędniczej, która przejawia się wprowadzaniem zadaniowego trybu pracy w miejsce wykonywania zadań wynikających ze ściśle określonych kompetencji. Ponadto słabość systemu zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej wiąże się z brakiem spójności systemu wynagrodzeń. Szczególnie dotyczy to różnic wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej w stosunku do wynagrodzeń osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe⁶. Ogólnie wzrost wynagrodzeń w służbie cywilnej jest regulowany ustawą budżetową. Podstawą wyliczania uposażenia pracowników zatrudnionych w administracji centralnej jest tak zwana kwota bazowa, zwiększana corocznie o wskaźnik inflacji. W celu obliczenia kwoty bazowej stosuje się „mnożnik indywidualny”, który – pomnożony przez kwotę bazową dla danego stanowiska – określa podstawę wynagrodzenia konkretnego pracownika. System ten, zamiast chronić przed nadmiernym spadkiem realnych wynagrodzeń na skutek inflacji, utrwała zastane zróżnicowanie wynagrodzeń między urzędami, utrudnia wartościowanie pracy, w konsekwencji zaś wpływa negatywnie na etos służby publicznej⁷. Porównanie zarobków między pracownikami służby cywilnej a członkami gabinetów politycznych wychodzi na korzyść tych pierwszych. Średnie miesięczne wynagrodzenie dyrektora departamentu w ministerstwie w 2008 roku wynosiło 12 741 złotych⁸, a szefa gabinetu politycznego ministra – 7880 złotych⁹. Kwoty bazowe dla pracowników zatrudnionych w gabinetach politycznych i pracowników zajmujących kierownicze stanowiska państwowe nie zmieniły się od 2008 roku. Realny wzrost wynagrodzenia pracowników ministerstw w 2010 roku – w porównaniu z 2009 rokiem – wyniósł 0,3%.

Obraz wynagrodzeń w sektorze administracji centralnej dopełniają duże rozbieżności w poziomach wynagrodzeń między urzędami i mało motywacyjny system oparty na sztywnych zasadach mnożnikowych i nagrodach uznaniowych. Słabe powiązanie poziomu wynagrodzeń z wynikami pracy jest powodem braku konkurencyjności, szczególnie w zakresie wynagrodzeń na kluczowych stanowiskach. Wynagrodzenia w służbie cywilnej są konkurencyjne na stanowiskach wspomagających, na które podaż kandydatów jest stosunkowo najwyższa. Najmniej konkurencyjne pod względem zarobków są stanowiska menedżerskie wysokiego szczebla. Powoduje to problemy z przyciągnięciem i utrzymaniem wysoko wykwalifikowanych pracowników oraz wysoki poziom fluktuacji pracowników zatrudnionych na kluczowych stanowiskach w urzędzie. Problem w największym stopniu dotyczy perspektywicznych pracowników, szczególnie

5] A. Borowska, *Czy Polskę stać na sprawne państwo? Inauguracja ogólnopolskiej debaty na temat doskonalenia polskiej administracji publicznej*, „Przegląd Służby Cywilnej” 2011, nr 3 (maj-czerwiec), s. 10.

6] *Ogólna diagnoza sytuacji w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej*, 23 marca 2010 roku, „Przegląd Służby Cywilnej” 2010, nr 2 (marzec-kwiecień), s. 10 – http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/psc-markwie2010_0_0.pdf, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

7] J. Zaputowicz, *Zasoby ludzkie w administracji publicznej – rozwiązania prawne i organizacyjne*, [w:] *Nauka administracji*, red. B. Kudrycka, B.G. Peters, P.J. Suwaj, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009, s. 461.

8] *Zatrudnienie i wynagrodzenie w korpusie służby cywilnej w 2010 r.*, op. cit.

9] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2008 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie zasad wynagradzania i innych świadczeń przysługujących pracownikom urzędów państwowych zatrudnionym w gabinetach politycznych oraz doradcom lub pełniącym funkcje doradców osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz.U. z 2008 r., Nr 73, poz. 429).

zatrudnionych w grupie stanowisk samodzielnych w służbie cywilnej¹⁰. Ponadto zwraca się uwagę na niejasne zasady przyznawania awansów i nagród. Zastrzeżenia do systemu awansowania i nagradzania, przedstawione pod koniec maja 2009 roku przez Najwyższą Izbę Kontroli, są oparte na obserwacji, że nagrody, zgodnie z ustawą o służbie cywilnej, powinny być przyznawane za szczególne osiągnięcia w pracy. Obecnie nie spełniają one jednak funkcji motywacyjnej, są bowiem traktowane jako sposób na podwyżkę wynagrodzenia¹¹.

Mimo że system wynagrodzeń dla pracowników służby cywilnej jest regulowany ustawą, w jego ramach istnieje duża swoboda określania płacy indywidualnej. Poszczególne stanowiska są przypisane do grup stanowisk, w których wysokość płac jest szeroko zakreślona. Kwestie te reguluje akt wykonawczy wydany na podstawie ustawy o służbie cywilnej. Zgodnie z art. 85 ustawy o służbie cywilnej¹², wynagrodzenie pracownika składa się z wynagrodzenia zasadniczego przewidzianego dla zajmowanego stanowiska pracy i z dodatku za wieloletnią pracę w służbie cywilnej. Wynagrodzenie urzędnika służby cywilnej jest dodatkowo wzbogacone o dodatek służby cywilnej z tytułu posiadanego stopnia służbowego. Jego wysokość jest określana ogólnie. Ponadto członkowie korpusu służby cywilnej, w myśl art. 88 ustawy o służbie cywilnej, mogą otrzymać dodatek zadaniowy za wykonanie dodatkowych zadań. Sposób ustalania wysokości wynagrodzenia zasadniczego i dodatku służby cywilnej jest oparty na systemie mnożnikowym, z kolei dodatek specjalny i dodatek zadaniowy są przyznawane kwotowo.

Obecne zwiększone zainteresowanie mianowaniem w służbie cywilnej, przejawiające się rosnącą liczbą zgłoszeń do postępowania kwalifikacyjnego, może być wynikiem chęci stabilizacji zawodowej w obliczu chwiejnej sytuacji na rynku pracy¹³. Zainteresowanie pracą w służbie cywilnej spadło jednak w ostatnich latach. O jedno miejsce pracy w służbie cywilnej w 2004 roku ubiegało się średnio trzydziestu pięciu kandydatów, w 2008 roku – już tylko czternastu. Według diagnozy sytuacji w służbie cywilnej, praca w jej strukturach pozostaje atrakcyjna dla osób posiadających ogólne kompetencje. Problematyczne dla polskiej administracji jest jednak pozyskanie pracowników w obszarach eksperckich¹⁴. Za niewątpliwą korzyść dla przyszłych pracowników administracji publicznej należy uznać to, że wynagrodzenie w ramach pierwszej pracy jest nierzadko wyższe w sektorze publicznym niż w prywatnym¹⁵. Dodatkowe korzyści to uzyskanie prawa do dodatków i dodatkowego urlopu wypoczynkowego.

Wobec problemu niedoskonałej alokacji zasobów w stosunku do zadań powierzonych administracji ocena poziomu usług publicznych wypada pozytywnie, choć zderza się z powszechnie podzielanym negatywnym wizerunkiem urzędnika. Niskie oceny wystawiane urzędnikom państwowym, jakie są ujawniane w licznych badaniach opinii publicznej, są wynikiem szeroko

10] *Ogólna diagnoza sytuacji w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej*, op. cit.

11] *Zasady zatrudnienia i płace w administracji*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa, maj 2009 roku.

12] Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej (Dz.U. z 2008 r., Nr 227, poz. 1505 ze zm.).

13] A. Marek, *Dwukrotnie wzrosła liczba kandydatów na urzędników mianowanych*, Infor.pl, 6 lipca 2010 roku – http://samorzad.infor.pl/wiadomosci/artysty/434025,dwukrotnie_wzroslo_liczba_kandydatow_na_urzednikow_mianowanych.html, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

14] *Ogólna diagnoza sytuacji w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej*, op. cit.

15] *Zarobki absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej zaczynają się od 4 tys. zł. Wywiad z Jackiem Czaputowiczem, dyrektorem Krajowej Szkoły Administracji Publicznej*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 14 kwietnia 2010 roku – http://praca.gazetaprawna.pl/wywiady/413383,zarobki_absolwentow_krajowej_szkoły_administracji_publicznej_zaczynaja_sie_od_4_tys_zl.html, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

podzielanego i trudnego do obalenia stereotypu o zbiurokratyzowaniu, nieskuteczności, korupcji, niskim poziomie uczciwości i przeroście zatrudnienia w administracji centralnej¹⁶. Krytyczne postrzeganie administracji publicznej zmienia się wraz z oceną działalności urzędników, która – w przeciwieństwie do obiegowych opinii – wypada nad wyraz zadowolająco. Wskazują na to badania pracowni PBS, które ilustrują wzrost pozytywnych ocen urzędników urzędów centralnych – z 59% w 1999 roku do 65% w 2005 roku¹⁷. Podobnie wysoko jakość pracy urzędników została oceniona w badaniu Centrum Badania Opinii Społecznej z 2007 roku, w którym większość ankietowanych (52%) stwierdziła, że urzędnicy na ogół pracują rzetelnie oraz dokładnie i sumiennie wykonują swoje obowiązki. W tym samym badaniu nieco mniejsza grupa (31%) respondentów zarzuciła urzędnikom przewlekane załatwianie spraw i celowe ich opóźnianie¹⁸. Należy podkreślić, że ocena efektywności pracy urzędów i urzędników we wszystkich analizowanych aspektach poprawia się z biegiem lat. Największa poprawa w stosunku do 2006 roku została odnotowana w zakresie sprawności funkcjonowania urzędów i terminowości wykonywanych przez nie zadań (wzrost średniej ocen o 0,26 punktu)¹⁹.

NIEZALEŻNOŚĆ: prawo

Czy niezależność sektora publicznego jest zagwarantowana przez prawo?

OCENA: 75

Niezależność służby cywilnej jest zagwarantowana w art. 153 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi: „W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i neutralnego politycznie wykonywania zadań w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej”. Neutralność polityczna w wykonywaniu zadań państwowych została zdefiniowana przez Trybunał Konstytucyjny jako neutralność wobec interesów ugrupowań politycznych i sporów toczonych przez te ugrupowania lub poszczególnych polityków. Trybunał Konstytucyjny podkreślił również, że podstawowym i koniecznym elementem służącym osiągnięciu tego celu jest takie ustawowe ukształtowanie mechanizmu powoływania i funkcjonowania służby cywilnej, które zagwarantuje brak jakichkolwiek „możliwości ingerencji w tym zakresie ze strony polityków sprawujących władzę”²⁰. Neutralne postępowanie urzędników ma również swoje umocowanie w art. 32 konstytucji, który mówi: „Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne” i: „Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny”. Ponadto ustawa o służbie cywilnej w art. 78 przewiduje, że

16] R. Sobiech, *Analiza badań społecznych na temat wizerunku służby cywilnej oraz opracowanie rekomendacji dla przyszłych działań*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, październik 2009 roku [ekspertyza przygotowana w ramach projektu „Strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej”, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, wraz z przytoczonymi badaniami sondażowymi i badaniami opinii publicznej PBS i Centrum Badania Opinii Społecznej] – <http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/a5.pdf>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

17] *Urzędnik państwowy w oczach obywatela. Badanie realizowane z klientami urzędów administracji państwowej*. Raport z badania PBS dla Urzędu Służby Cywilnej, Sopot, wrzesień 2005 roku.

18] *O urzędach i urzędnikach w Polsce*. Komunikat z badań, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa, październik 2007 roku.

19] *Ibidem*, s. 3.

20] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2002 roku o konstytucyjności przepisów dotyczących obsadzania stanowisk w korpusie służby cywilnej, sygn. K 9/02 (Dz.U. z 2002 r., Nr 238, poz. 2025).

członek korpusu służby cywilnej przy wykonywaniu obowiązków służbowych nie może kierować się interesem jednostkowym lub grupowym, co między innymi przejawia się zakazem publicznego manifestowania poglądów politycznych, tworzenia partii politycznych i uczestniczenia w ich działaniach.

Ze względu na charakter zatrudnienia, pracownicy administracji rządowej mogą pełnić funkcje pracowników służby cywilnej (do nawiązania stosunku pracy mają tutaj zastosowanie przepisy kodeksu pracy i ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny²¹⁾ lub urzędników służby cywilnej (gdy ich zatrudnienie następuje po mianowaniu, zgodnie z przepisami ustawy o służbie cywilnej). Według art. 28 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej, czynności z zakresu organizacji naboru kandydatów do korpusu służby cywilnej dokonuje dyrektor generalny urzędu. W ramach tej kompetencji jest on zobowiązany do upublicznienia informacji o trwającym naborze w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie urzędu, w Biuletynie Informacji Publicznej urzędu i w Biuletynie Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Ponadto ustawa o służbie cywilnej określa obligatoryjne elementy i informacje, które musi zawierać właściwie opracowane ogłoszenie o naborze, wskazuje również termin składania dokumentów – z rozróżnieniem terminów w zależności od tego, czy ogłoszenie dotyczy naboru (dziesięć dni), czy naboru w celu zastępstwa nieobecnego członka korpusu służby cywilnej (pięć dni) – od dnia opublikowania ogłoszenia. Jednocześnie ustawa wprowadza obowiązek sporządzenia protokołu z przeprowadzonego naboru, zgodnie z wytycznymi określonymi w jej przepisach. Ustawa nie definiuje jednak sposobu organizacji procesu rekrutacji, co prowadzi do spłylenia zakresu naboru do sprawdzenia dokumentów przez komisję rekrutacyjną i przeprowadzenia rozmowy kwalifikacyjnej.

Inaczej wygląda prowadzenie postępowania kwalifikacyjnego o uzyskanie mianowania w służbie cywilnej²²⁾. Zgodnie z ustawą o służbie cywilnej, postępowanie kwalifikacyjne, obok ukończenia Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, stanowi jedną z dwóch ścieżek uzyskania statusu urzędnika mianowanego. Obowiązujące przepisy określają wymagania formalne dla osób uczestniczących w postępowaniu, zasady zgłoszenia, zakres tematyczny i organizację postępowania kwalifikacyjnego.

Odrębną kategorię podmiotów – poddaną odmiennej procedurze naboru – stanowią wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Katalog tych stanowisk określa ustawa o służbie cywilnej²³⁾. Zgodnie z art. 54 tej ustawy, obsadzenie wyższego stanowiska w służbie cywilnej następuje w wyniku otwartego i konkurencyjnego naboru, który powinien być przeprowadzony niezwłocznie po tym, jak pojawia się na nim wakat. Ustawa nie przewiduje jednak sankcji, gdy tak się nie stanie. Dalej przepisy ustawy o służbie cywilnej określają skład zespołu przeprowadzającego nabór, który liczy co najmniej pięciu lub co najmniej trzech członków korpusu służby cywilnej

21) Dz.U. z 1964 r., Nr 16, poz. 93 ze zm.

22) Zasady dotyczące przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego zostały określone w ustawie o służbie cywilnej oraz w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 2007 roku w sprawie sposobu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej (Dz.U. z 2007 r., Nr 13, poz. 82 ze zm.).

23) W myśl przepisów ustawy o służbie cywilnej, do katalogu stanowisk mających status wyższych stanowisk w służbie cywilnej zalicza się dyrektora generalnego urzędu (kierującego 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 kierującego wydziałem lub komórką równorzędną w urzędzie wojewódzkim, a także zastępcy tych osób), wojewódzkiego lekarza weterynarii i jego zastępcy, urzędnika kierującego komórką organizacyjną w Biurze Nasiennictwa Leśnego i zastępcy tej osoby.

– w zależności od stanowiska, na jakie jest prowadzony nabór. Jednocześnie szef służby cywilnej może skierować swojego przedstawiciela w celu obserwacji przebiegu procesu naboru. W toku naboru ocenie podlega doświadczenie zawodowe kandydata, wiedza niezbędna do wykonywania zadań na stanowisku oraz kompetencje kierownicze. Dodatkowo ustawa przewiduje możliwość przeprowadzenia oceny wiedzy i kompetencji kierowniczych przez osobę niebędącą członkiem zespołu, która posiada odpowiednie kwalifikacje do dokonania takiej oceny na zlecenie zespołu. Z przeprowadzonego postępowania sporządza się protokół. Wątpliwości budzą jednak przepisy art. 57 ustawy o służbie cywilnej, które przewidują wyłonienie w konkursie na wyższe stanowisko w służbie cywilnej dwóch kandydatów. Może to skutkować wyborem kandydata bliższego politycznie niż bardziej kompetentnego, co oczywiście uzasadnia obawy o arbitralność i upolitycznienie decyzji o obsadzeniu wyższego stanowiska w służbie cywilnej.

Jedną z większych zmian wprowadzonych przez ustawę o służbie cywilnej z 2008 roku było przywrócenie konkursowego mechanizmu obsady stanowisk wyższych i włączenie w skład korpusu służby cywilnej osób zajmujących wyższe stanowiska urzędnicze. Zgodnie z przepisami poprzedniej ustawy z 24 sierpnia 2006 roku o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych²⁴, wyższe stanowiska urzędnicze były obsadzane w wyniku powołania, przy czym urzędnik mógł w każdej chwili być odwołany ze stanowiska w ramach wypowiedzenia. Ustawa z 2008 roku wydzieliła wyższe stanowiska urzędnicze w służbie cywilnej, między innymi dyrektorów generalnych urzędów, dyrektorów departamentów i komórek organizacyjnych i ich zastępców, oraz określiła warunki, jakie muszą spełniać kandydaci na te stanowiska. Formułując zasady otwartego i konkurencyjnego naboru na te stanowiska, ustawa z 2008 roku nie wyeliminowała jednak możliwej arbitralności przy obsadzeniu stanowiska wyższego, wprowadzając wspomnianą procedurę wyboru dwóch osób, spośród których nowego pracownika wyłania osoba powołująca zespół (na przykład szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, minister, kierownik urzędu). Ustawa dopuszcza również możliwość obsadzenia wyższych stanowisk (oprócz dyrektora generalnego urzędu) z pominięciem otwartego i konkurencyjnego naboru przez przeniesienie i oddelegowanie. Zgodnie z art. 61 ustawy o służbie cywilnej, członka korpusu służby cywilnej zajmującego wyższe stanowisko można przenieść na równorzędne stanowisko w każdym czasie, jeśli przemawiają za tym uzasadnione potrzeby urzędu lub interes służby cywilnej.

Przepisy ustawy o służbie cywilnej nie wprowadzają oddzielnej instytucji służącej ochronie pracowników przed arbitralnym zwolnieniem lub ingerencją polityczną. Przepisy przewidują jedynie instytucję odwołania od decyzji dotyczącej przeniesienia do innego urzędu w tej samej lub w innej miejscowości, którą urzędnik może wnieść do Prezesa Rady Ministrów w ciągu czternastu dni od dnia doręczenia tej decyzji (art. 67 ustawy o służbie cywilnej). Takiego prawa nie mają jednak ci pracownicy służby cywilnej, którzy nie są urzędnikami.

Instytucja odwołania jest również ustanowiona w wypadku odmowy ponownego zatrudnienia w służbie cywilnej, w sytuacji, gdy w stosunku do pracownika umorzono postępowanie karne lub gdy zapadł wyrok niewinniający. W takim wypadku, zgodnie z art. 96 ust. 3, urzędnik może odwołać się do sądu pracy. Członek korpusu służby cywilnej może wnieść sprzeciw do dyrektora generalnego urzędu od oceny okresowej (art. 83 ust. 1), a w razie nierozpatrzenia sprzeciwu w terminie albo jego nieuwzględnienia może się odwołać do sądu pracy. Odwołania przysługują również od decyzji Komisji Dyscyplinarnej. Odwołania składa się do Wyższej Komisji

24| Dz.U. z 2006 r., Nr 170, poz. 1217.

Dyscyplinarnej, od której orzeczeń przysługuje z kolei odwołanie do sądu apelacyjnego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych właściwego ze względu na miejsce zamieszkania obwinionego (art. 127 ustawy o służbie cywilnej). Pracownicy ministerstw z „nadania politycznego”, w tym urzędnicy zajmujący wysokie stanowiska, mogą być odwołani w każdej chwili. W wypadku dymisji rządu oni również tracą stanowisko.

Przepisy dotyczące bezstronności zawodowej ujęto w ustawie o służbie cywilnej w art. 76 ust. 1 pkt 4, który stanowi, że „członek korpusu służby cywilnej jest zobowiązany [...] rzetelnie i bezstronnie [...] wykonywać powierzone zadania”. Zasada ta jest szerzej omówiona w Kodeksie etyki służby cywilnej z 2002 roku²⁵. Artykuł 4 kodeksu mówi, że członek korpusu służby cywilnej jest bezstronny w wykonywaniu zadań i obowiązków, gdy nie dopuszcza do podejrzeń o związek między interesem publicznym i prywatnym, nie podejmuje żadnych prac ani zajęć, które kolidują z obowiązkami służbowymi, nie przyjmuje żadnej formy zapłaty za publiczne wystąpienia, gdy mają one związek z zajmowanym stanowiskiem lub wykonywaną pracą służbową, w prowadzonych sprawach administracyjnych równo traktuje wszystkich uczestników, nie przyjmuje korzyści materialnych ani osobistych od osób zaangażowanych w prowadzone sprawy, nie demonstruje zażyłości z osobami publicznie znanymi ze swojej działalności politycznej, gospodarczej, społecznej lub religijnej oraz wystrzega się okazji do lansowania jakichkolwiek grup interesu, a także, gdy szanuje prawo obywateli do informacji, mając na względzie jawność działania administracji, oraz akceptuje ograniczenia możliwości podjęcia przyszłej pracy u osób, których sprawy były lub są prowadzone przez zatrudniający go urząd.

NIEZALEŻNOŚĆ: praktyka

Czy sektor publiczny jest wolny od ingerencji z zewnątrz?

OCENA: 50

Formalnie zagwarantowana niezależność sektora publicznego od ingerencji partyjnej ma największe umocowanie w wypadku urzędników służby cywilnej. Wymiana pracowników po zmianie rządu dotyczy przede wszystkim stanowisk politycznych (ministrów, wiceministrów) i członków gabinetów politycznych. Zmiany dotyczą również dyrektorów generalnych urzędów, mimo ustawowego wzmocnienia ich pozycji jako apolitycznego organu. Zdarzało się bowiem, że nowo powołany minister odmawiał współpracy z dyrektorem generalnym, wskazując osobę, która ma przejąć to stanowisko²⁶. Praktyką jest również powoływanie nowych dyrektorów departamentów, przychylnych nowemu ministrowi.

Zapobieganie interwencji politycznej w proces rekrutacji i awansu jest, zgodnie z ustawą o służbie cywilnej, gwarantowane przez otwarty i konkurencyjny nabór na wyższe stanowiska. Nabór powinien być przeprowadzony z chwilą powstania wakatów. Przepis ten jest jednak często naruszany. W 2010 roku, mimo obowiązywania wspomnianych regulacji, nieobsadzonych było blisko trzysta stanowisk, gdyż większość urzędów zwlekała z ogłaszaniem konkursów na dyrektorów generalnych, dyrektorów departamentów czy kierowników. Ich obowiązki pełniły tak zwane osoby w zastępstwie. Ponadto powszechnie stosowaną praktyką okazało się wygrywanie

25] Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 października 2002 roku w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej (M.P. z 2002 r., Nr 46, poz. 683).

26] K. Burnetko, *Służba Cywilna w III RP: punkty krytyczne*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2003, s. 67.

przeprowadzonych konkursów przez osoby „pełniące obowiązki”. Zdarza się także, że na dyrektorów generalnych nie są powoływane osoby, które najlepiej przeszły procedurę konkursową, ale osoby, które mają polityczne poparcie²⁷.

Zgodnie z ustawą o służbie cywilnej, mianowania na urzędnika służby cywilnej dokonuje szef służby cywilnej na podstawie ukończenia z wynikiem pozytywnym postępowania kwalifikacyjnego. Dodatkowym warunkiem ograniczającym decyzję o mianowaniu urzędniczym jest osiągnięcie limitu miejsc uprawniających do mianowania (liczba miejsc dla urzędników mianowanych jest limitowana i corocznie określana w ustawie budżetowej). Ustawowe ograniczenia w formie limitów mianowania i formalnych wymagań dla osób uczestniczących w postępowaniu kwalifikacyjnym nie stanowią ograniczenia kompetencji szefa służby cywilnej w zakresie mianowania nowych urzędników służby cywilnej.

Ustalenie miejsca uprawniającego do mianowania następuje po uwzględnieniu mianowań absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Statystyki pokazują, że liczba osób zainteresowanych i dopuszczonych do postępowania kwalifikacyjnego z roku na rok rośnie, mimo ograniczonego w 2010 roku na kolejne lata limitu mianowań do 500 osób²⁸. W 2009 roku było 1059 kandydatów zakwalifikowanych do egzaminu (530 osób uzyskało wynik pozytywny). W 2010 roku do egzaminu zgłosiły się 2774 osoby i po raz pierwszy w historii liczba chętnych, którzy zdali egzamin (blisko 1,5 tysiąca kandydatów), była wyższa niż określony ustawowo na ten rok limit (1 tysiąc osób). Wzrost zainteresowania egzaminem dla pracowników służby cywilnej ubiegających się o mianowanie to wynik obniżonego kryterium znajomości języków obcych. Od 2010 roku należy znać język roboczy Unii Europejskiej lub inny język obcy wymieniony w ustawie. W związku z tym do egzaminów przystąpiło więcej osób znających język rosyjski, który wcześniej nie był brany pod uwagę²⁹.

PRZEJRZYSTOŚĆ: prawo

Czy istniejące przepisy zapewniają przejrzystość zarządzania finansami, zasobami ludzkimi i informacją w sektorze publicznym?

OCENA: 75

Obowiązek składania oświadczeń majątkowych, bez względu na zajmowane stanowisko pracy, spoczywa na wszystkich urzędnikach służby cywilnej. Obowiązek ten wynika z art. 10 ust. 1 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne³⁰. W myśl tej regulacji, oświadczenie o stanie majątkowym dotyczy majątku odrębnego

27] *Etat w urzędzie tylko z politycznym poparciem*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 24 marca 2010 roku – http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/408365,etat_w_urzedzie_tylko_z_politycznym_poparciem.html, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

28] *Co roku pół tysiąca urzędniczych mianowań*, „Rzeczpospolita”, 6 maja 2011 roku – <http://www.rp.pl/artykul/653585.html>; *Służba cywilna: Niewielu kandydatów do awansu w urzędach*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 22 kwietnia 2011 roku – http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/507642,sluzba_cywilna_niewielu_kandydatow_do_awansu_w_urzedach.html; *Rząd przyjął plan mianowań urzędników w służbie cywilnej*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 5 maja 2011 roku – http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/510944,rzad_przyjal_plan_mianowan_urzednikow_w_sluzbie_cywilnej.html, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

29] A. Marek, *Dwukrotnie wzrosła liczba kandydatów na urzędników mianowanych*, *op. cit.*

30] Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. z 2006 r., Nr 216, poz. 1584 ze zm.).

i objętego małżeńską wspólnotą majątkową. Oświadczenie to powinno zawierać szczególnie informacje o posiadanych zasobach pieniężnych, nieruchomościach, udziałach i akcjach w spółkach prawa handlowego, a także dane dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej i pełnienia funkcji w spółkach lub spółdzielniach.

Oświadczenie majątkowe składa się przed objęciem stanowiska kierownikowi jednostki – w wypadku pracowników ministerstw dyrektorowi generalnemu urzędu – a następnie co roku do 31 marca (art. 10 ust. 4). Analizy danych zawartych w oświadczeniu dokonuje dyrektor generalny, który tym samym jest uprawniony do porównania treści analizowanego oświadczenia z treścią uprzednio złożonych oświadczeń (art. 10 ust. 8).

Ogólne zagwarantowanie zasady przejrzystości funkcjonowania sektora publicznego w Polsce jest oparte na przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej³¹. Ustawa ta szczegółowo reguluje mechanizmy udostępniania informacji, która jest informacją publiczną. Zgodnie z art. 7 tego aktu prawnego, informacje publiczne podlegają obowiązkowi udostępnienia w Biuletynie Informacji Publicznej. Ustawa przewiduje również udostępnienie adekwatnych dokumentów „na wniosek” oraz umożliwia wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej wybranych w powszechnych wyborach. Warunkiem udostępnienia informacji publicznej jest jej zrozumiałe przekazanie odbiorcy. Ponadto art. 7 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej wprowadza ogólną zasadę, że dostęp do informacji publicznej jest bezpłatny. W związku z tym podmiot zobligowany do udostępnienia informacji musi być przygotowany pod względem zarówno organizacyjnym, jak i finansowym do jej darmowego udostępnienia. Wyjątek od tej zasady przewiduje art. 15 przywoływanej ustawy, z którego wynika, że opłata może być pobrana tylko wówczas, gdy w wyniku udostępnienia informacji „na wniosek” podmiot obowiązany do udostępnienia informacji ma ponieść dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku. W tym zakresie występuje luka związana z brakiem przepisów procesowych dotyczących realizacji czynności materialno-technicznych, jakim jest udostępnienie informacji. Taka regulacja nie stanowi wystarczającej ochrony przed nadmiernym fiskalizmem ze strony organów i ograniczeniem w ten sposób prawa do informacji³².

Ponadto ostatnio przeprowadzona nowelizacja ustawy, wprowadzająca kontrowersyjną poprawkę, mówiącą o ograniczeniu dostępu do informacji publicznej ze względu na „ochronę ważnego interesu gospodarczego”, stanowi poważne zagrożenie dla funkcjonowania tej regulacji. Według nowych przepisów, ograniczenie dostępu do informacji ma zastosowanie do niewrażliwych informacji, dotyczących między innymi stanowisk i analiz sporządzonych na potrzeby przeprowadzenia procesów prywatyzacji mienia Skarbu Państwa, postępowań przed sądami z udziałem Rzeczypospolitej Polskiej, Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, a także instrukcji negocjacyjnych dla przedstawicieli administracji rządowej uczestniczących w pracach Rady Europejskiej i Rady Unii Europejskiej oraz instrukcji negocjacyjnych i uzgodnionych projektów umów międzynarodowych.

31] Ustawa z dnia 1 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2001 r., Nr 112, poz. 1198).

32] M. Stec, K. Bandarzewski, *Unormowania antykorupcyjne w administracji publicznej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009, s. 70–73; M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 63.

PRZEJRZYSTOŚĆ: praktyka

Czy istniejące przepisy pomagają w propagowaniu przejrzystości w zarządzaniu finansami, zasobami ludzkimi i informacją w sektorze publicznym?

OCENA: 50

Obowiązująca ustawa o dostępie do informacji publicznej jest oceniana pozytywnie. Polska w prawodawstwie dotyczącym przejrzystości – nawet na tle innych państw Unii Europejskiej – wprowadziła nowoczesne rozwiązania. W procesie stosowania przepisów ustawy niejednokrotnie dochodzi jednak do sytuacji patologicznych. Jednym z ostatnich głośnych przykładów była odmowa udostępnienia Fundacji Forum Obywatelskiego Rozwoju ekspertyz sporządzonych dla Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na temat ustawy o zmianie funkcjonowania Otwartych Funduszy Emerytalnych. Brak zgody na udostępnienie tych ekspertyz był niejasny szczególnie w wymiarze toczącej się wtedy debaty między byłym (Leszek Balcerowicz) a obecnym (Jacek Rostowski) ministrem finansów na temat reformy Otwartych Funduszy Emerytalnych. W październiku 2011 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał, że ekspertyzy były informacją publiczną, w związku z tym odmowa ich udostępnienia nie znajdowała uzasadnienia. Orzeczenie nie jest prawomocne, sprawa znajdzie najprawdopodobniej swój finał w Naczelnym Sądzie Administracyjnym³³.

W Polsce obowiązek składania oświadczeń majątkowych przez urzędników służby cywilnej nie jest poparty obowiązkiem ujawniania danych tam zawartych. W art. 10 ust. 3 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne jest wyraźnie powiedziane, że informacje zawarte w oświadczeniu stanowią tajemnicę służbową, chyba że osoba, która je złożyła, wyraziła pisemną zgodę na ich ujawnienie. W szczególnych sytuacjach dyrektor generalny urzędu, jako osoba uprawniona do odebrania oświadczenia, może je ujawnić mimo braku zgody składającego oświadczenie.

Przejrzystość działania urzędów publicznych w obszarze zamówień publicznych stanowi istotną część korespondencji skargowej przesłanej do Najwyższej Izby Kontroli w 2010 roku. Skarżący wskazywali naruszenie prawa między innymi przy zakupach usług informatycznych i obiektów związanych z EURO 2012³⁴.

W praktyce stosuje się ogłaszanie informacji o ofertach pracy w administracji centralnej, aby zapewnić uczciwą i otwartą konkurencję. Metody rekrutacji i wyboru kandydatów często są jednak prowadzone powierzchownie. Po pierwsze, w poszczególnych urzędach nie istnieją jednolite zasady zatrudniania – każdy dyrektor generalny określa je według swojego uznania. Po drugie, nie tworzy się profilu kompetencyjnego stanowiska, na które prowadzi się rekrutację³⁵. Opis stanowiska zawiera bardzo podstawowe informacje. Brakuje sprecyzowanych oczekiwań wobec kandydata, w opisach nie ma również listy umiejętności, które predysponują daną osobę do podjęcia pracy na wybranym stanowisku. Proces naboru nowego pracownika jest oparty na ogólnie sformułowanych kryteriach: edukacja, niekaralność, pełnia praw obywatelskich. Trudno w obliczu tak sformułowanych kryteriów mówić o konkurencji na dane stanowisko. Oprócz szczegółowego profilu kompetencyjnego na określone stanowisko każda instytucja powinna mieć

33| D. Frey, *Opinie o OFE powinny zostać ujawnione*, „Rzeczpospolita”, 7 października 2011 roku.

34| *Najwięcej skarg na działalność urzędów*, „Aktualności NIK”, 25 lipca 2011 roku – <http://www.nik.gov.pl/aktualnosci/najwiecej-skarg-na-dzialalnosc-urzedow.html>, dostęp: 25 stycznia 2012 roku.

35| Wywiad ADM-E1.

scharakteryzowany profil kompetencyjny³⁶. Oznacza to, że każda instytucja powinna dokładnie wiedzieć, jakimi przesłankami kieruje się w doborze kadry, jakie stoją przed nią cele, przede wszystkim zaś musi mieć jasno określoną misję publiczną.

ROZLICZALNOŚĆ: prawo

Czy istniejące przepisy zobowiązują pracowników sektora publicznego do informowania społeczeństwa o swoich działaniach i ponoszenia za te działania odpowiedzialności?

OCENA: 75

Instrumentem wpływającym na zachowanie przejrzystości działań sektora publicznego jest postępowanie dyscyplinarne, stosowane w wypadku naruszeń prawa przez pracowników administracji. Za naruszenie obowiązków służbowych członek korpusu służby cywilnej odpowiada dyscyplinarnie. Ustawa o służbie cywilnej określa katalog kar dyscyplinarnych, o charakterze *numerus clausus*, co oznacza, że komisje dyscyplinarne nie mogą orzekać innych kar niż wymienione w ustawie³⁷.

Oprócz odpowiedzialności dyscyplinarnej osoby zatrudnione w administracji publicznej podlegają³⁸ odpowiedzialności porządkowej (kara porządkowa upomnienia za przewinienie mniejszej wagi – kara upomnienia albo nagany jest nakładana na przykład w związku z nieterminowym złożeniem oświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej). Ponadto istnieje odpowiedzialność materialna na zasadach określonych w kodeksie pracy i innych ustawach, na przykład w kodeksie postępowania administracyjnego. Urzędnik może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej na zasadach określonych w kodeksie karnym, a także do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zasady i zakres odpowiedzialności, organy właściwe do prowadzenia sprawy i tryb postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych reguluje ustawa z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych³⁹.

Ponadto od maja 2011 roku obowiązuje ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych⁴⁰. Zgodnie z odrębnymi przepisami, odpowiedzialność majątkową za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi w pierwszej kolejności podmiot odpowiedzialny, a więc Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego lub inny podmiot. Jeśli szkoda powstała z winy funkcjonariusza, staje się on odpowiedzialny majątkowo względem podmiotu odpowiedzialnego – stąd funkcjonariusz odpowiada za szkodę pośrednio (bezpośrednią odpowiedzialność ponosi Skarb Państwa).

W Polsce brakuje przepisów dotyczących mechanizmów ujawniania nieetycznego postępowania (*whistleblowing*). Pierwszym krokiem w kierunku ich stworzenia, choć o wątpliwej mocy prawnej, mogą być zapisy w projekcie zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby

36| Wywiad ADM-E1.

37| W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *ABC służby cywilnej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 78.

38| J. Pastwa, *Odpowiedzialność urzędników*, [w:] *Nauka administracji*, op. cit., s. 489–491.

39| Dz.U. z 2005 r., Nr 14, poz. 114 ze zm.

40| Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 roku o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz.U. z 2011 r., Nr 34, poz. 173).

cywilnej⁴¹. Zawarta w zarządzeniu zasada odpowiedzialności za działanie lub zaniechanie dotyczy również sytuacji, w której zachodzi rozbieżność między przepisami prawa a interesem publicznym, którą członek korpusu służby cywilnej sygnalizuje przełożonym. Regulacje te nie dają jednak żadnej gwarancji sygnalistom (*whistleblowers*) przy umowach cywilnoprawnych lub terminowych umowach o pracę, a w pozostałych wypadkach zmuszają ich do odwoływania się do przepisów kodeksu pracy (nie uwzględnia on jednak specyfiki tego rodzaju spraw, a co za tym idzie – nie gwarantuje wystarczającej ochrony).

Aby ustalić, czy popełniony czyn stanowi naruszenie obowiązków, dyrektor generalny urzędu powołuje rzecznika dyscyplinarnego spośród członków służby cywilnej (w wypadku spraw dyscyplinarnych osób zajmujących stanowiska dyrektorów generalnych rzecznika dyscyplinarnego powołuje szef służby cywilnej). Rolą rzecznika dyscyplinarnego jest przeprowadzenie stosownego postępowania wyjaśniającego, o którego zakończeniu powiadamia on osobę objętą postępowaniem wyjaśniającym, udostępnia jej zebrane dowody i umożliwia złożenie dodatkowych wyjaśnień. Rzecznik informuje również osobę, która zleciła wszczęcie postępowania wyjaśniającego, o dokonanych ustaleniach. Jeśli w wyniku postępowania wyjaśniającego zasadność postawionych zarzutów zostanie potwierdzona, rzecznik dyscyplinarny sporządza wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego i kieruje go do komisji dyscyplinarnej.

W służbie cywilnej postępowanie dyscyplinarne jest dwuinstancyjne. Orzekaniem zajmują się komisje dyscyplinarne pierwszej i drugiej instancji. Sprawy dyscyplinarne w pierwszej instancji są rozpatrywane przez komisje dyscyplinarne powoływane spośród członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędzie. W drugiej instancji sprawy rozpatruje Wyższa Komisja Dyscyplinarna Służby Cywilnej, licząca piętnastu członków, którą powołuje Prezes Rady Ministrów. Od orzeczenia Wyższej Komisji Dyscyplinarnej Służby Cywilnej stronom i szefowi służby cywilnej przysługuje odwołanie do sądu apelacyjnego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych (art. 127 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej).

ROZLICZALNOŚĆ: praktyka

Czy pracownicy sektora publicznego w praktyce informują społeczeństwo o swoich działaniach i ponoszą za nie odpowiedzialność?

OCENA: brak podstaw do wystawienia oceny

Przepisy art. 117 ustawy o służbie cywilnej nakładają na dyrektorów generalnych urzędów obowiązek powołania komisji dyscyplinarnej dla danego urzędu. Spośród siedemnastu ministerstw trzy (resort kultury i dziedzictwa narodowego, resort spraw zagranicznych oraz resort nauki i szkolnictwa wyższego) nie powołały komisji dyscyplinarnych⁴². Wobec braku szczegółowych danych dotyczących postępowania dyscyplinarnego wśród pracowników administracji centralnej nie jest możliwe dokonanie pogłębionej analizy tego zagadnienia. Liczne przykłady postępowań dyscyplinarnych dotyczą pracowników administracji szczebla lokalnego. Ponadto żadna komisja dyscyplinarna nie upublicznia informacji o swoich pracach.

41] Zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 roku w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (M.P. z 2011 r., Nr 93, poz. 953). Zarządzenie weszło w życie dnia 5 listopada 2011 roku.

42] Lista urzędów, które powołały komisje dyscyplinarne, jest dostępna na stronie: <http://www.dsc.kprm.gov.pl/aktualnosci/lista-urzedow-posiadajacych-komisje-dyscyplinarne>, dostęp: 25 stycznia 2012 roku.

Obowiązek określenia norm etycznych i zasad ich stosowania w korpusie służby cywilnej wynika z art. 15 ust. 10 ustawy o służbie cywilnej. Pierwszym dokumentem w tym obszarze był Kodeks etyki służby cywilnej z 2002 roku. Wprowadzono go jednak bez samodzielnej podstawy prawnej, co czyniło z niego akt kierowania wewnętrznego, a nie akt prawny w rozumieniu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wobec tego uregulowania w nim zawarte nie mogły być w pełni zastosowane i były traktowane raczej jako zbiór uniwersalnych norm, których przestrzegania oczekuje się od członków służby cywilnej, a nie jako wytyczne w zakresie wdrażania i respektowania zasad etycznych.

Ocena obowiązywania pierwszego kodeksu etycznego dla służby cywilnej przynosi rozbieżne stanowiska co do zakresu i formy jego oddziaływania. Po pierwsze, poddawano w wątpliwość, czy kodeks powinien obejmować tylko członków korpusu służby cywilnej. Pojawiło się pytanie, czy nie powinien być on rozszerzony na pracowników sektora publicznego, część zasad mogłaby być bowiem wspólna. Mimo podjętych kilku prób stworzenia kodeksu etyki dla szerszego rozumianego sektora publicznego (albo przedstawicieli rządu lub dla parlamentarzystów) dokument w wersji rozszerzonej jeszcze nie powstał. Po drugie, sam kodeks nie był znany wśród urzędników⁴³. Brakuje również wyspecjalizowanej instytucji, która stałaby na straży przestrzegania regulacji kodeksu, i sankcji za nieprzestrzeganie jego postanowień. Bezpośrednio przekłada się to na brak skuteczności jego przepisów⁴⁴. Po trzecie, podnoszono argument, że obowiązujący kodeks zawiera wszystkie uniwersalne, powszechnie przyjmowane wartości służby publicznej, dodatkowo zaś większość przepisów można wywieść z kodeksu postępowania administracyjnego⁴⁵.

Brak znajomości regulacji kodeksu i słabe identyfikowanie się z nimi jest rezultatem sposobu jego przyjęcia. W tym wypadku bowiem, inaczej niż odbyło się to przy wprowadzaniu kodeksów etycznych zawodów zaufania publicznego, kodeks etyczny dla urzędników nakłada się przez akt zwierzchnika służby cywilnej⁴⁶ (w polskiej administracji nie istnieje powszechny samorząd urzędniczy, który mógłby opracować kodeks obowiązujący wszystkich urzędników). Nie oznacza to jednak, że członkowie służby cywilnej nie mogą brać aktywnego udziału w wypracowywaniu przepisów z zakresu zasad etyki, jakie ich dotyczą. W związku z tym, przygotowując plan prac nad wykonaniem upoważnienia ustawowego przewidującego wydanie aktu prawnego dotyczącego norm etycznych i zasad ich stosowania w służbie cywilnej, przeprowadzono konsultacje społeczne nad projektem zarządzenia określającego wytyczne w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej i zasad etyki korpusu służby cywilnej. Powołano również Zespół Opiniodawczo-Doradczy Szefa Służby Cywilnej, którego celem było przygotowanie szczegółowego projektu zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w tej sprawie. Wychodząc naprzeciw uwagom zgłoszonym w trakcie konsultacji i biorąc pod

43] Wywiad ADM-11.

44] Por. *Ocena Kodeksu Etyki Służby Cywilnej z 2002 r.*, „Przegląd Służby Cywilnej”: *Etyka w służbie cywilnej, wydanie specjalne*, listopad 2011 roku, s. 5–6 [skrót informacji nt. wyników konsultacji KPRM w sprawie regulacji *Kodeks Etyki Służby Cywilnej* z dnia 8 października 2008 r., opracowanej w Wydziale Zarządzania Kadrami Służby Cywilnej Departamentu Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów].

45] Istnieją jednak wyjątki – na przykład zasadę godnego zaufania można wywieść z kodeksu postępowania administracyjnego jedynie w stosunku do funkcjonariuszy publicznych.

46] W Polsce zwierzchnikiem służby cywilnej jest Prezes Rady Ministrów.

uwagę doświadczenia funkcjonowania kodeksu z 2002 roku, 6 października 2011 roku Prezes Rady Ministrów wydał (przywoływane wcześniej) zarządzenie nr 70 w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej.

Zarządzenie w sprawie wytycznych w zakresie zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej wyraźnie oddziela zasady tej służby od zasad etyki. Podczas gdy zasady służby cywilnej można wywieść z przepisów obowiązującego prawa, zasady etyki mają już charakter bardziej indywidualny, osobowy. Do zasad służby cywilnej zaliczono rzetelność, bezstronność, neutralność polityczną i profesjonalizm. Przy czym ta ostatnia jest zaliczana do zasad służby cywilnej *sensu stricto*, a trzy pozostałe są włączone do zasad etyki korpusu służby cywilnej. Do katalogu zasad etyki korpusu służby cywilnej wpisano zaś zasadę godnego zachowania, zasadę służby publicznej, zasadę lojalności, zasadę neutralności politycznej, zasadę bezstronności i zasadę rzetelności.

Omawiane zarządzenie to zwięzły dokument, który oprócz treści materialnej zawiera przepisy wykonawcze, mające być odpowiedzią na zwiększenie – nieistniejącej do tej pory wśród urzędników – świadomości istnienia takich zasad. Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów nie ustanawia tych zasad, ale porządkuje i daje wykładnię rozumienia reguł wynikających z przepisów rangi konstytucyjnej lub ustawowej. Zgodnie z intencją jego autorów, ma być „busolą pomocną w określaniu kierunków właściwego postępowania w trudnych, niejednoznacznych etycznie sytuacjach”⁴⁷.

MECHANIZMY ZAPEWNIAJĄCE RZETELNOŚĆ: praktyka

Czy rzetelność pracowników sektora publicznego jest zagwarantowana w praktyce?

OCENA: brak podstaw do wystawienia oceny

Wobec niedawnego wejścia w życie zarządzenia w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad w służbie cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej nie jest możliwa ocena ich praktycznego wykorzystania. Liczne niejasności, jakie pojawiają się w codziennej pracy urzędników, świadczą jednak o potrzebie powstania kodeksu etycznego mającego zastosowanie w praktyce i obejmującego szerszą grupę niż tylko członków korpusu służby cywilnej. I tak, jednym z niedawnych dylematów, jaki mógł znaleźć rozstrzygnięcie w *Kodeksie etyki służby publicznej*, był spór wokół prawa członka Rady Polityki Pieniężnej do wypowiedzania się na tematy nieobojętne politycznie⁴⁸.

EDUKACJA ANTYKORUPCYJNA

Czy sektor publiczny informuje społeczeństwo na temat swojej roli w zwalczaniu korupcji?

OCENA: 50

Jak wynika z Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2012–2016, przygotowanego przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji⁴⁹, większość akcji informacyjnych

47] D. Długosz, W. Zawadzki, *Etyczny drogowskaz urzędników. Zasady etyki w praktyce administracji*, „Przegląd Służby Cywilnej”: *Etyka w służbie cywilnej, wydanie specjalne*, listopad 2011 roku, s. 14.

48] Por. na przykład: *Gilowska w debacie? Eksperti nie mają żadnych wątpliwości*, Dziennik.pl, 5 września 2011 roku – <http://wiadomosci.dziennik.pl/wybory/pis/artykuly/354511,gilowska-w-debacie-eksperti-nie-maja-zadnych-watpliwosci.html>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

49] Por. http://www.mswia.gov.pl/palm/pl/707/9273/Rzadowy_Program_Przeciwdzialania_Korupcji_na_lata_2012_2016.html, dostęp: 27 stycznia 2012 roku. Od 18 listopada 2011 roku resort ten funkcjonuje jako Ministerstwo Spraw Wewnętrznych.

i działań szkoleniowych z zakresu przeciwdziałania korupcji jest skierowana do pracowników administracji rządowej i samorządowej, z kolei działania edukacyjne w tym obszarze przeznaczone dla szerszej grupy odbiorców przyjmują formę programów społecznych i kampanii edukacyjnych. Przewidziano na przykład następujące działania: kontynuowanie i udoskonalanie kursów internetowych (*e-learning*) Stowarzyszenia E-learningu Akademickiego dla uczniów i nauczycieli oraz sukcesywne szkolenie nauczycieli w tym zakresie, organizowanie spotkań i konferencji przedstawicieli organizacji pozarządowych, szkół wyższych i organów przeciwdziałających korupcji i zwalczających korupcję w celu wymiany wiedzy i doświadczeń, propagowanie w społeczności akademickiej zachowań przeciwdziałających korupcji (w tym opracowanie i rozpowszechnienie programu dla studentów i nauczycieli akademickich w zakresie przeciwdziałania korupcji oraz przeprowadzenie kampanii informacyjnej), tworzenie i realizację społecznych programów z zakresu edukacji antykorupcyjnej w publicznych ośrodkach radia i telewizji.

Jako przykład wymienionych działań można wskazać Serwis Edukacji Antykorupcyjnej – Antykorupcja.edu.pl, który powstał z inicjatywy Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Jest to informacyjno-edukacyjny portal zawierający informacje z zakresu prawa, praktyki działań antykorupcyjnych i instytucji w nie zaangażowanych.

Ponadto warto przywołać programy edukacyjne skierowane do podmiotów sektora prywatnego i biznesu, na przykład program propagujący rozwiązania antykorupcyjne w biznesie w ramach wspólnych przedsięwzięć i projektów z administracją centralną oraz program mający na celu wypracowanie standardów etycznego postępowania sektora prywatnego w relacjach z administracją i z innymi przedsiębiorcami (spółkami). Instytucją prowadzącą dla obu tych programów jest Ministerstwo Gospodarki, a realizatorami są pozostałe ministerstwa i niektóre urzędy centralne. Zaplanowano również przeprowadzenie kampanii edukacyjnej na temat prawa do informacji publicznej. W Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2012–2016 wyraźnie jest mowa o tym, że kampania ta ma być zrealizowana w formie zadania zleconego organizacjom pozarządowym. Instytucją prowadzącą będzie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych.

WSPÓŁPRACA W ZAPOBIEGANIU I ZWALCZANIU KORUPCJI

Czy sektor publiczny współpracuje z organizacjami strażniczymi, przedsiębiorstwami i społeczeństwem obywatelskim w zakresie inicjatyw antykorupcyjnych?

OCENA: 50

Wyniki postępowań krajowych organów kontroli, rewizji i inspekcji, z Najwyższą Izbą Kontroli na czele, stanowią ważne źródło wiedzy na temat zjawisk korupcyjnych i korupcjogennych w życiu publicznym. Raporty i sprawozdania przygotowywane przez te instytucje służą do formułowania programów i działań mających na celu zapobieganie korupcji.

Ponadto w Polsce istnieje wiele organizacji pozarządowych działających na rzecz zapobiegania i zwalczania korupcji, między innymi Instytut Spraw Publicznych, Fundacja im. Stefana Batorego, Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich, Centrum Edukacji Obywatelskiej, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Fairplay, Normalne Państwo, Fundacja Odpowiedzialność Obywatelska. Ich działania polegają na rejestrowaniu spraw korupcyjnych, prowadzeniu badań na temat skali zjawiska korupcji, sporządzaniu analiz i rekomendacji dotyczących przeciwdziałania korupcji w życiu publicznym, monitorowaniu prawa krajowego w tym zakresie, włączaniu się w inicjatywy zmierzające do jego poprawy, wspieraniu inicjatyw obywatelskich, prowadzeniu własnych kampanii edukacyjnych, informacyjnych, a także szkoleń w obszarze działań antykorupcyjnych.

Prawne ramy współpracy organizacji pozarządowych z administracją publiczną w obszarze przeciwdziałania korupcji wywodzą się z konstytucyjnej zasady pomocniczości (subsydiarności). Zostały one dookreślone w art. 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁵⁰. W ostatnich latach praktyka wykazuje, że coraz więcej zadań publicznych jest przekazywanych do wykonania podmiotom funkcjonującym poza strukturą administracji publicznej. Wynika to nie tylko z realizacji zasady pomocniczości, ale także z postulatu maksymalnego zbliżenia administracji do obywatela⁵¹. Ponadto społeczne działania służące osiągnięciu istotnego celu, jakim jest przeciwdziałanie korupcji w sferze publicznej, są bardziej wiarygodne niż działania prowadzone przez organy administracji publicznej, które są narażone na zachowania korupcyjne.

MECHANIZMY RZETELNOŚCI W ZAMÓWIENIACH PUBLICZNYCH

Czy istniejący system skutecznie propaguje rzetelność w procedurach zamówień publicznych, przewidując między innymi dotkliwe sankcje za niewłaściwe postępowanie dostawców i urzędników, a także zawiera mechanizmy oceniające i odwoławcze?

OCENA: 50

Przepisy regulujące dostęp do informacji o zamówieniach publicznych, uczciwej konkurencji, przejrzystości postępowania i dostępności środków odwoławczych są zawarte w obowiązującej, wielokrotnie nowelizowanej⁵², ustawie z dnia 29 stycznia 2004 roku – Prawo zamówień publicznych⁵³. Ustawa ta w dużej mierze jest zwieńczeniem procesu harmonizacji przepisów polskiego prawa z wymaganiami prawa unijnego w tej dziedzinie. Przez nadanie tej ustawie rangi „prawa” podkreślono jej znaczenie w polskim systemie prawnym i całościowy charakter zawartych w niej regulacji.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 prawa zamówień publicznych, podstawowymi trybami udzielania zamówienia określonymi w polskim prawie są przetarg nieograniczony i przetarg ograniczony. Ponadto art. 10 ust. 2 omawianej ustawy precyzuje, że w określonych w niej sytuacjach zamawiający może udzielić zamówienia w trybie negocjacji z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnego, negocjacji bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki, zapytania o cenę albo licytacji elektronicznej. Ustawa przewiduje również osobne postępowanie, jakim jest konkurs (art. 110). Tryby przetargu nieograniczonego i przetargu ograniczonego można stosować w wypadku każdego zamówienia publicznego, bez względu na jego wartość, rodzaj zamówienia czy inne kryteria uwzględnione w ustawie. Pozostałe tryby mogą być stosowane w sytuacjach spełniających uwarunkowania wyszczególnione w regulacji. W zależności od wartości zamówienia, ustawa przewiduje zastosowanie mniej lub bardziej rygorystycznych procedur udzielania zamówienia publicznego. Ustawa wyraźnie precyzuje konieczność określenia w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów kwoty wartości zamówień i konkursów, co wynika z obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa Unii Europejskiej (art. 11 ust. 8 prawa zamówień publicznych).

50] Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2003 r., Nr 96, poz. 873 ze zm.).

51] M. Stec, K. Bandarzewski, *Unormowania antykorupcyjne w administracji publicznej*, op. cit., s. 265.

52] Tylko w 2010 roku przepisy prawa zamówień publicznych były zmieniane pięciokrotnie, w życie zaś weszło siedem aktów wykonawczych do tej ustawy.

53] Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 roku – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 r., Nr 114, poz. 759; Nr 161, poz. 1078; Nr 182, poz. 1228; Dz.U. z 2011 r., Nr 5, poz. 13; Nr 28, poz. 143; Nr 87, poz. 484).

W 2010 roku udzielono 195 555 zamówień, o blisko 5 tysięcy więcej niż w 2009 roku. W trybie przetargu nieograniczonego zlecono 77,94%, a w trybie przetargu ograniczonego – 0,69% wszystkich zamówień⁵⁴.

Wybór kryteriów w przetargach dotyczących zamówień publicznych musi mieć charakter bezstronny i obiektywny, co oznacza, że nie mogą one naruszać równego traktowania wykonawców (art. 7 ust. 2 prawa zamówień publicznych). Równe traktowanie polega na stosowaniu przez zamawiającego jednej miary dla wszystkich wykonawców i na jednakowym traktowaniu podmiotów będących w podobnej sytuacji (przykładem naruszenia tej zasady może być praktyka, polegająca na opisie przedmiotu zamówienia przez zamawiającego w sposób zrozumiały tylko dla jednego wykonawcy). Ponadto wykonawca ma prawo do rzetelnej i obiektywnej oceny złożonej przez niego oferty – oznacza to zakaz dyskryminacji wykonawcy na przykład ze względu na formę prawną albo miejsce prowadzenia działalności.

W postępowaniu o udzielenie zamówienia zamawiający może żądać od wykonawców wyłącznie dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia postępowania, i tylko tych, które zostały wymienione w ogłoszeniu o zamówieniu, specyfikacji warunków zamówienia lub zaproszeniu do składania ofert (art. 25 prawa zamówień publicznych). Oznacza to, że zamawiający musi określić warunki udziału w postępowaniu niezbędne do jego przeprowadzenia.

Zamawiającemu wolno żądać tylko dokumentów wymienionych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2009 roku w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane⁵⁵. W zamówieniach sektorowych zamawiający może żądać przedstawienia także innych dokumentów niż określone w rozporządzeniu, jeśli jest to niezbędne do oceny spełniania przez wykonawców tych warunków (art. 138c ust. 1 pkt 2 prawa zamówień publicznych).

Nadzór nad przestrzeganiem przepisów dotyczących realizacji przetargów publicznych należy do obowiązków prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. Zadanie to jest realizowane przez dokonywanie kontroli procesu udzielania zamówień publicznych. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych może podjąć działania kontrolne w stosunku do każdego postępowania i na dowolnym jego etapie. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych, zgodnie z art. 152 ust. 2 prawa zamówień publicznych, podlega bezpośrednio nadzorowi premiera.

Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach zamówień publicznych jest prezes Urzędu Zamówień Publicznych. Jego obsługę zapewnia Urząd Zamówień Publicznych. Na gruncie prawa polskiego system zamówień publicznych jest zdecentralizowany, dlatego Prezes Urzędu Zamówień Publicznych nie dokonuje zamówień w imieniu innych podmiotów, nie zatwierdza także ani nie unieważnia przeprowadzonych przetargów i zawartych umów. Do jego obowiązków należy: opracowywanie projektów aktów normatywnych dotyczących zamówień, podejmowanie rozstrzygnięć indywidualnych w sprawach przewidzianych ustawą, wydawanie Biuletynu Zamówień Publicznych, dokonywanie kontroli procesu udzielania zamówień w zakresie przewidzianym ustawą, dokonywanie analiz funkcjonowania systemu zamówień, działalność szkoleniowa, współpraca międzynarodowa w sprawach związanych z zamówieniami.

54] *Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2010 roku*, Warszawa, kwiecień 2011 roku – <http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/GetFile1.aspx?attid=3938>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

55] Dz.U. z 2009 r., Nr 226, poz. 1817.

Treść obowiązujących przepisów – prawo zamówień publicznych i ustawa o służbie cywilnej – w kwestii niezależności prezesa Urzędu Zamówień Publicznych należy ocenić negatywnie. Jak wspomniano, podlega on bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów, jest też przez niego powoływany i odwoływany (art. 153 prawa zamówień publicznych). Powołanie następuje spośród osób wyłonionych w otwartym i konkurencyjnym naborze. W prawie zamówień publicznych brakuje kryteriów świadczących o niezależności prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. Nie są określone przesłanki umożliwiające odwołanie prezesa, brakuje także gwarancji jego kadencyjności. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych może być *de facto* odwołany w każdej chwili bez podania jakiegokolwiek uzasadnienia.

Polskie prawo zamówień publicznych przewiduje procedurę odwoławczą dla wykonawców, których prawny interes dotyczący udziału w przetargu został lub mógł zostać naruszony. Nowelizacja ustawy z dnia 2 grudnia 2009 roku o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw⁵⁶, która weszła w życie 29 stycznia 2010 roku, wprowadziła istotne zmiany w zakresie środków ochrony prawnej. W myśl znowelizowanej ustawy, środki ochrony prawnej przysługują wykonawcy, uczestnikowi konkursu, a także innemu podmiotowi, jeśli miał interes w uzyskaniu określonego zamówienia lub może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów omawianej ustawy. Środki odwoławcze przysługują również organizacjom wpisanym na listę organizacji uprawnionych do wnoszenia środków ochrony prawnej wobec ogłoszenia o zamówieniu i specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Prawo do wniesienia skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej przysługuje również zamawiającemu oraz prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych.

Znowelizowana ustawa rezygnuje ponadto z instytucji pisemnego protestu wnoszonego przez wykonawcę, przewidując w zamian – w art. 181 – możliwość poinformowania zamawiającego przez wykonawcę lub uczestnika konkursu o niezgodnej z przepisami ustawy czynności podjętej przez niego lub zaniechaniu czynności, do której jest on zobowiązany na mocy ustawy.

REKOMENDACJE

- Należy dokonać przeglądu zasad regulujących zamówienia publiczne w celu takiej ich zmiany, aby stały się bardziej przejrzyste, a jednocześnie efektywne.
- Konieczne są zmiany prawne, które pozwolą wprowadzić zasady służące ochronie *whistleblowerów*.
- Rząd powinien wprowadzić model zarządzania publicznego umożliwiający rozliczanie poszczególnych instytucji z wykonania ich zadań i z wydanych środków publicznych.
- Należy rozważyć możliwości uelastycznienia zarządzania zasobami ludzkimi przez administrację w celu efektywniejszego wykorzystania dostępnych środków.
- Urzędy powinny lepiej wywiązywać się w praktyce z obowiązku udzielania informacji publicznej.

56| Dz.U. z 2009 r., Nr 223, poz. 1778.

ORGANY ŚCIGANIA

STRESZCZENIE

Podstawowym problemem dla sprawnego funkcjonowania policji i prokuratury jest kwestia ograniczoności środków. W 2009 r. zdarzały się duże trudności z pokryciem wydatków bieżących policji. Na złe warunki pracy narzeka co trzeci funkcjonariusz, prawie co drugi krytykuje stan sprzętu informatycznego policji. Z problemami finansowymi boryka się również prokuratura, co odbija się negatywnie na liczbie osób decydujących się na aplikację prokuratorską. Skutkuje to także odpływem pracowników prokuratury do innych zawodów prawniczych. Mimo formalnego rozdzielenia stanowiska Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości, rząd wciąż zachował pewne instrumenty wpływu na prokuraturę. Prokuraturze brakuje wystarczającej autonomii budżetowej, finansowo pozostała ona zależna od Ministerstwa Sprawiedliwości. Niezależność prokuratury nie jest unormowana w Konstytucji RP. Istnieją też realne zagrożenia dla niezależności samych prokuratorów w Polsce, towarzyszące procedurom przenoszenia śledztw, zmian decyzji prokuratorskich i delegacji prokuratorów. Hierarchiczna i scentralizowana struktura policji sprawia, że zdarzają się przypadki działań podejmowanych w wyniku politycznych nacisków, choć nie są one regułą. Wiele do życzenia pozostawia przejrzystość organów ścigania – w prokuraturze dominuje milczące założenie, że im mniej opinia publiczna wie na temat rezultatów prowadzonych postępowań, tym lepiej. Policja w trosce o własny wizerunek nie ujawnia informacji dotyczących przestępczości we własnych szeregach. W prawie przewidziane są mechanizmy, które pozwalają obywatelom uzyskiwać wybrane informacje na temat organów ścigania, w rzeczywistości realizacja społecznej kontroli nad tymi instytucjami napotyka opór. Uznaniowość i niewydolność systemu sądownictwa dyscyplinarnego utrudnia pociąganie prokuratorów do odpowiedzialności. W policji problemem jest natomiast przewlekłość postępowań dyscyplinarnych. Zasoby tak ludzkie, jak i finansowe, w jakie zaopatrzone są wydziały ds. walki z korupcją w prokuratorach okręgowych nie wystarczają, aby w skuteczny sposób mogły one realizować swoje zadania. W prawie brakuje rozwiązań (albo są one niejasne), niwelujących zagrożenia związane z zatrudnianiem byłych funkcjonariuszy policji i prokuratorów w miejscach, które stwarzałyby możliwość zaistnienia konfliktu interesów. Zagrożenie korupcją w szeregach prokuratorów ocenia się jako znikome, natomiast wśród funkcjonariuszy policji maleje ono z roku na rok. Pozytywną rolę w zwalczaniu tej patologii odgrywa Biuro Spraw Wewnętrznych oraz prowadzona na szeroką skalę w policji profilaktyka

antykorupcyjna. Składane przez funkcjonariuszy oświadczenia majątkowe są skutecznie weryfikowane. Na potrzeby ścigania przestępstw korupcyjnych policja coraz częściej współpracuje z obywatelami oraz wykorzystuje nowoczesne techniki pracy operacyjnej, choć problematyczna pozostaje forma nadzoru zapobiegająca ich nadużywaniu.

ORGANY ŚCIGANIA OCENA: 65/100

WYMIAR	WSKAŹNIK	PRAWO	PRAKTYKA
Zdolność do autonomicznego działania 50/100	Zasoby	–	25
	Niezależność	75	50
Dobre rządzenie 71/100	Przejrzystość	75	50
	Rozliczalność	100	50
	Mechanizmy zapewniające rzetelność	100	50
Rola 75/100	Ściganie przypadków korupcji	75	

STRUKTURA I ORGANIZACJA

Niniejszy raport dotyczy dwóch instytucji pełniących w Polsce funkcje organów ścigania, na których spoczywa obowiązek wykrywania i ścigania przestępstw – prokuratury i policji. Należy zaznaczyć, że nie są to jedyne służby, które wchodzą w skład systemu organów ścigania w Polsce¹. Do monitoringu wybrane zostały jednak policja i prokuratura, bowiem z uwagi na zasięg działania i zakres, w jakim społeczeństwo korzysta z ich usług, organy te pełnią szczególnie istotną rolę.

Prokuratura jest jednym z organów ochrony prawa w Polsce, w ramach której działają trzy piony: powszechny, wojskowy oraz Instytutu Pamięi Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni Przeciw Narodowi Polskiemu. Wszystkie podlegają, zgodnie z zasadą centralizmu, Prokuratorowi Generalnemu². Policja składa się z trzech rodzajów służb – kryminalnej, prewencyjnej oraz wspomagającej działalność policji w zakresie organizacyjnym, logistycznym i technicznym. Jednostki policji w Polsce umieszczone są w strukturach rządowej administracji zespolonej. Za funkcjonowanie policyjnej administracji terenowej odpowiadają komendanci wojewódzcy, powiatowi i komisariatów, których przełożonym jest Komendant Główny Policji, centralny organ administracji rządowej podległy ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych³.

1| W roli organów ścigania w Polsce występują także służby o bardziej wyspecjalizowanych właściwościach, jak: Centralne Biuro Antykorupcyjne, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Straż Graniczna czy Służba Celna.

2| Art. 1 Ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39 z późn. zm.).

3| J. Bodio, G. Borkowski, T. Demendecki, *Ustrój organów ochrony prawnej*, wyd. 3, Warszawa 2011, s. 253–256 (stan prawny na 1 października 2010 roku).

OCENA

ZASOBY: praktyka

Czy organy ścigania mają odpowiednie zasoby finansowe, ludzkie i rzeczowe, pozwalające im na skuteczne funkcjonowanie?

OCENA: 25

Wydatki na policję w Polsce pokrywane są z budżetu państwa, a etaty określa corocznie ustawa budżetowa⁴.

Jednocześnie obowiązuje zasada, iż samorząd terytorialny może uczestniczyć w pokrywaniu części kosztów funkcjonowania Policji, w zakresie:

- 1) opłacania dodatkowej liczby etatów w rewirach dzielnicowych i posterunkach, o których zwiększenie mogą wnioskować rady powiatu i gminy;
- 2) rekompensat pieniężnych za ponadnormatywną służbę oraz nagród przyznawanych za osiągnięcia w służbie⁵.

Samorządy, zwłaszcza w dużych miastach, często opłacają ponadnormatywne służby policji⁶. Podmiotami, które mogą „uczestniczyć w pokrywaniu wydatków inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych oraz kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych Policji, a także zakupu niezbędnych dla ich potrzeb towarów i usług”, są też państwowe jednostki organizacyjne, stowarzyszenia, fundacje, banki oraz instytucje ubezpieczeniowe⁷. Wszystkie wymienione wyżej podmioty w celu dofinansowania służb policji dokonują wpłat na Fundusz Wsparcia Policji wraz z określeniem jej przeznaczenia, co jest elementem działań antykorupcyjnych. Policja z tych źródeł finansowania korzysta, jak również pozyskuje dodatkowe środki z funduszy unijnych⁸.

Stan budżetu policji od kryzysu w 2009 r., gdy brakowało pokrycia dla bieżących wydatków, stopniowo poprawia się⁹. Ustawą z dnia 12 stycznia 2007 r. uruchomiono program modernizacji Policji, którego realizację Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie, odnotowując jego zasadnicze efekty rzeczowe, choć z zastrzeżeniami, m.in. co do zwiększenia wydatków na wyposażenia kosztem sprzętu oraz systemów teleinformatycznych¹⁰. Prawie 34% zatrudnionych w policji wyraża niezadowolenie z powodu złych warunków pracy, a 43% nisko ocenia stan wyposażenia policji w sprzęt informatyczny i oprogramowanie¹¹.

Prokuratura nie posiada autonomii budżetowej i w tym zakresie pozostaje zależna od Ministra Sprawiedliwości (w przypadku wojskowych jednostek prokuratury dysponentem środków

4| Art. 13, ust. 1 i 2 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz U z 1990 r. Nr 30, poz. 179).

5| *Ibidem*, art. 13, ust. 4 i 4a.

6| Wywiad ORG-I3.

7| Art. 13, ust. 3 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 1990 r. Nr 30, poz. 179).

8| Wywiad ORG-I3.

9| *Ibidem*.

10| *Informacja o wynikach kontroli realizacji Programu modernizacji Policji ustanowionego ustawą z dnia 12 stycznia 2007 r.*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa, kwiecień 2011, <http://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-modernizacji-policji.html>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

11| *Satysfakcja z pracy policjantów i pracowników cywilnych policji – opinie o sytuacji i warunkach pracy oraz kondycji materialnej*, Szczepitno 2011, s. 24–25.

jest Minister Obrony Narodowej)¹². Taki układ stwarza ryzyko niedoszacowania rzeczywistych potrzeb finansowych prokuratury, tym bardziej że Prokuratora Generalnego na posiedzeniach Rady Ministrów dotyczących kształtowania budżetu nikt nie reprezentuje¹³. Trudna sytuacja finansowa prokuratury przejawia się m.in. brakiem pieniędzy na zakupy trwałe i jakiegokolwiek inwestycje (z wyjątkiem sfery informatycznej) – niski zasób środków pozostających do jej dyspozycji pozostaje tym bardziej niezrozumiały, jeżeli porównać je z dużo korzystniejszym budżetem sądownictwa¹⁴. Wpływa to bezpośrednio na jakość i komfort pracy prokuratorów, prowadząc m.in. do przymusowych oszczędności w zakresie powoływania biegłych czy organizacji szkoleń¹⁵. Znajduje to także swoje konsekwencje w powtarzających się akcjach protestacyjnych, podejmowanych przez prokuratorów¹⁶. Zaniepokojenie rządowymi planami zamrożenia płac prokuratorów i sędziów w 2012 r. wyraziła Krajowa Rada Prokuratury¹⁷. W porównaniu z innymi zawodami prawniczymi prokuratorzy wynagradzani są najgorzej i gros z nich decyduje się po kilku latach na przerwanie kariery prokuratorskiej na rzecz adwokackiej lub notarialnej¹⁸.

Wysokość wynagrodzenia w policji może wydawać się atrakcyjna przede wszystkim osobom spoza dużych aglomeracji miejskich, gdzie niższe koszty życia oraz sytuacja na rynku pracy przyciągają do policji więcej ludzi¹⁹. Najważniejszym bodźcem materialnym do podjęcia pracy jako funkcjonariusz policji pozostaje stabilne zatrudnienie²⁰. Można je powiązać z obowiązującymi przywilejami emerytalnymi dla służb mundurowych, które pozwalają policjantom przechodzić na emeryturę po 15 latach służby²¹. Stan zatrudnienia w policji w czerwcu 2011 r., podawany na oficjalnym policyjnym portalu, okazał się najniższy od 6 lat i wyniósł 95 774. Różnica między stanem etatowym Policji (102 309 + 115 etatów finansowanych przez samorządy lokalne) a liczbą osób zatrudnionych oznacza, że w tym czasie istniało aż 6650 wakatów. Podjęta w ramach programu modernizacji policji próba zastąpienia funkcjonariuszy na stanowiskach administracyjnych pracownikami cywilnymi zakończyła się tylko częściowym powodzeniem. Wbrew założeniom podjętej restrukturyzacji etatów w większości przypadków funkcjonariusze, którzy opuścili w ten sposób swoje dotychczasowe stanowiska pracy, przestali pełnić służbę w Policji lub byli przesuwani do zadań niezwiązanych z zapobieganiem i zwalczaniem przestępstw²². Najwięcej osób przystępujących w szeregi policji (55 609) legitymizuje się wykształceniem średnim, 39 064 posiada wykształcenie wyższe²³.

12| Art. 108 Ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39 z późn. zm.).

13| Wywiad ORG-I1, wywiad ORG-I2.

14| Wywiad ORG-I1.

15| Wywiad ORG-I2.

16| *Prokuratorzy chcą więcej pieniędzy, więc w listopadzie organizują strajk*, http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/456952,prokuratorzy_chca_wiecej_pieniedzy_wiec_w_listopadzie_organizuja_strajk.html, 2, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

17| Pismo KRP 001/249/11.

18| Wywiad ORG-I1.

19| Wywiad ORG-E1, wywiad ORG-I4.

20| *Satysfakcja z pracy policjantów...*, *op. cit.*, s. 23.

21| Wywiad ORG-E1.

22| *Informacja o wynikach kontroli...*, *op. cit.*, s. 44.

23| *Stan zatrudnienia na dzień 1 stycznia 2012 r.*, <http://www.info.policja.pl/portal/inf/860/47710/>

W Komendzie Głównej Policji w ramach Biura Kryminalnego działa Wydział ds. Zwalczania Korupcji. Dodatkowo we wszystkich Komendach Wojewódzkich Policji utworzono Wydziały do Walki z Korupcją²⁴. Przestępstwami na tle gospodarczym, noszącymi znamiona korupcji, zajmują się osobno wydziały ekonomiczne, umiejscowione w strukturze Centralnego Biura Śledczego.

Wewnątrz Prokuratury Generalnej funkcjonuje natomiast Departament ds. Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji, do którego zadań należy nadzorowanie postępowań przygotowawczych w sprawach łapownictwa w organach władzy ustawodawczej, organach administracji rządowej, samorządowej, wymiaru sprawiedliwości, ścigania i kontroli²⁵. W prokuraturach apelacyjnych tworzone są obowiązkowo Wydziały ds. Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji²⁶. W związku z niedofinansowaniem prokuratury wydziały te są systematycznie degradowane, jako że opierają się na pracy prokuratorów z jednostek okręgowych i rejonowych, gdy tymczasem permanentnie brakuje środków na delegacje i przekształcenia tamtejszych etatów²⁷.

NIEZALEŻNOŚĆ: prawo

Czy w świetle prawa organy ścigania są niezależne?

OCENA: 75

Zasada niezależności w przypadku prokuratury jest jedną z fundamentów jej funkcjonowania i wyraża się tym, że ani organizacyjnie, ani w ramach prowadzonego postępowania nie jest ona podporządkowana innym organom państwowym²⁸. Jednocześnie prokurator podlega swojemu przełożonemu, którego zarządzenia, wytyczne i polecenia jest zobowiązany wykonywać, z tym że nie mogą one dotyczyć treści czynności procesowych i włączane są do akt sprawy. Prokurator bezpośrednio przełożony uprawniony jest też do zmiany lub uchylenia decyzji prokuratora podległego, a także przejęcia sprawy prowadzonej przez prokuratora podległego²⁹. Gwarancjami niezależności prokuratorów w Polsce są³⁰:

- nieusuwalność ze stanowiska³¹. Przeniesienie prokuratury na inne miejsce służbowe może nastąpić tylko za jego zgodą;
- niepołączalność. Prokurator oprócz piastowanego stanowiska nie może prowadzić innej działalności zarobkowej, z wyjątkiem pracy o charakterze naukowo-dydaktycznym;

Stan_zatrudnienia_na_dzien_1_lutego_2011_r.html, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

24] A. Matejuk, *Wystąpienie Komendanta Głównego Policji [w:] I. Międzynarodowa Konferencja Antykorupcyjna (Warszawa 9 grudnia 2010 r.). Materiały pokonferencyjne*, Warszawa 2011, s. 46–47, http://www.antykorupcja.gov.pl/ftp/mp3/materiały_pokonferencyjne-srodek.pdf, dostęp: 11 stycznia 2012 roku.

25] Par. 16. 1. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 grudnia 2008 r. zmieniające rozporządzenie – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz. U. z 2008 r. Nr 235, poz. 1608).

26] Art. 17, ust. 18 Ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39 z późn. zm.).

27] Wywiad ORG-I1.

28] J. Bodio, G. Borkowski, T. Demendecki, *Ustrój...*, op. cit., s. 172.

29] Art. 8, 8a i 8b u. 2 Ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39 z późn. zm.).

30] M. Kruk (red.), *System organów ochrony prawnej w Polsce. Podstawowe instytucje*, Warszawa 2006, s. 220–224.

31] Z wyjątkiem przypadków określonych w art. 16 Ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39 z późn. zm.).

- apolityczność prokuratora, przede wszystkim zakaz przynależności do partii politycznej. Zasada ta od 2010 r. odnosi się także do Prokuratora Generalnego;
- immunitet. Prokuratorzy chronieni są przez immunitet zarówno materialny³², jak i formalny, polegający na tym, że prokurator nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani tymczasowo aresztowany bez zezwolenia sądu dyscyplinarnego, a zatrzymany – bez zgody przełożonego (z wyjątkiem zatrzymania na gorącym uczynku przestępstwa);
- oświadczenia majątkowe, które zobowiązani są składać prokuratorzy;
- uposażenie – adekwatne do stażu pracy i pełnionej funkcji, uwzględniające także tzw. dodatek funkcyjny;
- odpowiedzialność dyscyplinarna, którą prokurator ponosi przed niezawisłymi sądami dyscyplinarnymi;
- stan spoczynku. Co do zasady prokuratorzy, podobnie jak sędziowie, przechodzą w stan spoczynku po ukończeniu 65. roku życia, a Prokurator Generalny po zakończonej kadencji, niezależnie od osiągniętego wieku.

Wraz z końcem marca 2010 r. oddzielono w Polsce stanowisko Prokuratora Generalnego od funkcji Ministerstwa Sprawiedliwości. W uzasadnieniu do projektu ustawy wprowadzającego tą reformę czytamy, że jej podstawowym celem jest „stworzenie warunków do wzmocnienia niezależności prokuratury przez wyeliminowanie pozaprosesowych możliwości kierowania biegiem konkretnych spraw dla doraźnych celów politycznych”³³. Jednakże Minister Sprawiedliwości zachował uprawnienia do wydawania aktów wykonawczych w zakresie działania prokuratury, a Rada Ministrów w zakresie tworzenia budżetu prokuratury, co dowodzi, że nadal mamy do czynienia z jakąś formą nadzoru nad prokuraturą³⁴. Prokuratora Generalnego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej spośród kandydatów zgłoszonych przez Krajową Radę Sądownictwa i Krajową Radę Prokuratury na 6-letnią kadencję, bez możliwości ponownego wyboru³⁵. Odwołanie Prokuratora może nastąpić m.in. w sytuacji:

- odrzucenia sprawozdania rocznego przez Prezesa Rady Ministrów³⁶;
- kiedy Prokurator sprzeniewierzył się złożonemu ślubowaniu³⁷.

O obu przypadkach Prezes Rady Ministrów ma prawo wystąpić do Sejmu z wnioskiem o odwołanie Prokuratora Generalnego, a Sejm może odwołać go większością 2/3 głosów przy obecności co najmniej połowy posłów. Na akcie odwołania i powołania Prokuratora Generalnego konieczna jest kontrasygnata premiera³⁸.

Mimo oddzielenia funkcji Prokuratora Generalnego od Ministra Sprawiedliwości rzeczywiste odpolitycznienie prokuratury stoi pod dużym znakiem zapytania. Za jeden z instrumentów nadzoru na prokuraturą uważa się wymóg składania corocznego sprawozdania przez Prokuratora Generalnego

32] Za czyny wymienione w: art. 66, ust. 2 Ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39 z późn. zm.) prokurator odpowiada tylko dyscyplinarnie.

33] Uzasadnienie do rządowego projektu o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/64D88E06CC9ED450C1257465005DB368?OpenDocument>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

34] A. Herzog, *Niezależność prokuratury – mit czy nadzieja?*, „Prawo i Prokuratura” 2009, nr 1, s. 123. Obecny regulamin wewnętrznego funkcjonowania wojskowych i powszechnych jednostek prokuratury określają rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 listopada 2008 r. i 24 marca 2010 r.

35] Art. 10a Ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39 z późn. zm.).

36] *Ibidem*, art. 10e.

37] Zwraca się uwagę, że określenie to jest wybitnie nieostre i ocenne. Zob. A. Herzog, *Niezależność...*, *op. cit.*, s. 122.

38] Art. 144 ust. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

premierowi, wobec którego swoje stanowisko przedstawia też Minister Sprawiedliwości, a także możliwość żądania przez Prezesa Rady Ministrów – niezależnie od sprawozdania – informacji na temat „związany ze strzeżeniem praworządności oraz czuwaniem nad ściganiem przestępstw”³⁹. Zwraca się ponadto uwagę na daleko idące uzależnienie Prokuratora Generalnego od premiera i większości parlamentarnej⁴⁰. Zasadność tego rodzaju środka kontroli władzy ustawodawczej nad prokuraturą jest kwestionowana, bowiem Sejm nie ma możliwości stałego i bezpośredniego nadzoru nad funkcjonowaniem Prokuratora Generalnego, nie uczestniczy nawet w jego powoływaniu⁴¹.

Prokuratorów szczebla apelacyjnego, okręgowego oraz rejonowego powołuje Prokurator Generalny po zasięgnięciu opinii zgromadzenia prokuratorów w prokuraturze apelacyjnej, w przypadku prokuratur okręgowych i rejonowych na wniosek właściwego prokuratora apelacyjnego⁴². Prokurator Generalny może odwołać z funkcji prokuratora i jego zastępcę z powodu nienależytego wypełniania obowiązków służbowych, jeżeli zgodę na to wyrazi wcześniej uchwałą Krajowa Rada Prokuratury⁴³. Artykuł 14a Ustawy o prokuraturze określa warunki, jakie musi spełnić osoba powoływana na stanowiska prokuratora Prokuratury Generalnej, prokuratury apelacyjnej oraz prokuratury okręgowej, a art. 10a wymienia kryteria dla kandydatów na urząd Prokuratora Generalnego. Prokuratorzy rejonowi, okręgowi i apelacyjni oraz ich zastępcy powołani są na kadencję (apelacyjni i okręgowi – 6 lat, rejonowi – 4 lata), bez możliwości kolejnego ponownego wyboru na to samo stanowisko⁴⁴.

Obecne przepisy o prokuraturze nie znajdują umocowania w Konstytucji, zasada niezależności prokuratorów także nie została wprowadzona do ustawy zasadniczej, co osłabia jej gwarancje⁴⁵. Na straży niezależności prokuratorów stoi pozakonstytucyjny organ – Krajowa Rada Prokuratury, w skład którego wchodzi także politycy – 4 posłów, 2 senatorów oraz Minister Sprawiedliwości⁴⁶.

Komendanta Głównego Policji powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych⁴⁷. Komendant Główny Policji jest centralnym organem administracji rządowej, nadzorowanym przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Decydującą rolę w systemie awansu funkcjonariuszy policji odgrywają służbowe opinie ich przełożonych, choć konieczne jest uwzględnienie zajmowanego stanowiska oraz stażu pracy policjanta⁴⁸. Wobec policjantów także obowiązuje zakaz przynależności do partii politycznych⁴⁹.

39| Art. 10e Ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39 z późn. zm.).

40| J. Kędziński, *O niezależności prokuratury – w kręgu faktów i mitów*, „Prawo i Prokuratura” 2009, nr 1, s. 104–105.

41| J. Bodio, *Rozdzielenie funkcji Prokuratora Generalnego od stanowiska Ministra Sprawiedliwości – uwagi na tle zmiany ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw*, „Prokurator” 2009, nr 3–4, s. 19, <http://www.sprp.com.pl/tresc/prokurator/1806d99c6872bdbc5c40c290bfb9cab0.pdf>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

42| Art. 13, 13a, 13b Ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39 z późn. zm.).

43| *Ibidem*, art. 13c.

44| *Ibidem*, art. 13, 13a, 13b.

45| A. Seremet: *Prokuratura musi mieć autonomię budżetową*, 15 kwietnia 2011 roku, http://prawo.gazetaprawna.pl/wywiady/505475,andrzej_seremet_prokuratura_musi_miec_autonomie_budzetowa.html,2, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

46| Art. 24, p. 1, art. 23, p. 1 Ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39 z późn. zm.). W Sejmie trwają prace nad nową ustawą o Krajowej Radzie Prokuratury, która wzmacnia pozycję KRP w ustroju prokuratury i wprowadza liczne mechanizmy nadzoru wobec Prokuratora Generalnego. Zob. *Druk sejmowy nr 4002*, <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/4002.htm>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

47| Art. 5 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 1990 r. Nr 30, poz. 179).

48| *Ibidem*, art. 52.

49| *Ibidem*, art. 63 ust. 1.

W przypadku wakatu na stanowisku prokuratora Prokurator Generalny zamieszcza obwieszczenie w Monitorze Polskim, tak że każdy spełniający wymagane prawem warunki może zgłosić swoją kandydaturę na wolne stanowisko. Krajowa Rada Prokuratury opiniuje nadesłane zgłoszenia, które przedstawiane są jej wraz z opiniami i ocenami kwalifikacji, pochodzącymi – w zależności od pionu prokuratury – od Prokuratora Generalnego, Ministra Obrony Narodowej lub Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej⁵⁰. Otwarte procedury konkursowe motywują prokuratorów do zwiększania swoich kwalifikacji, a przede wszystkim wprowadzają merytoryczną ocenę kompetencji zawodowych i zmniejszają ryzyko podejmowania arbitralnych decyzji przez Prokuratora Generalnego⁵¹. Kwestia obsadzania wolnych stanowisk nie została jednak uregulowana dostatecznie jasno i z tego względu wywołuje spory kompetencyjne między Prokuratorem Generalnym a Krajową Radą Prokuratury o uprawnienia Prokuratora Generalnego w procesie mianowania na stanowiska prokuratorskie⁵². Istotnym niedostatkiem takiego systemu awansowania prokuratorów jest także fakt, że okresowe oceny pracy prokuratorów realizowane przez wydziały nadzoru nad postępowaniem przygotowawczym, jak również w drodze wizytacji i lustracji, nie są w żaden sposób sprzężone z systemem awansowym i odwoławczym⁵³. Informacje i opinie o adeptach tego zawodu gromadzi się do etapu asesury, później w aktach osobowych prokuratora brakuje już tego typu danych, co w dużej mierze uniemożliwia rzetelną ocenę predyspozycji zawodowych⁵⁴.

Zjawiskiem, które może zagrażać niezależności polskiej prokuratury, jest także wydłużanie czasu delegacji prokuratorów, wysyłanych do jednostek nadrzędnych⁵⁵. Przebywanie na wieloletnich delegacjach osłabia stabilność zawodową prokuratorów oraz niebezpiecznie wzmacnia podległość śledczych wobec swoich przełożonych⁵⁶. Prokuratorzy niższych szczebli skarżą się, że często pod pretekstem awansów i delegacji odbiera się im prowadzone postępowania bez merytorycznego uzasadnienia⁵⁷. Decyzje o przenoszeniu spraw mają charakter w pełni uznaniowy.

50] Art. 14b Ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39 z późn. zm.).

51] Wywiad ORG-I2.

52] A. Seremet: *Prokuratura musi mieć autonomię budżetową*, 15 kwietnia 2011 roku, http://prawo.gazetaprawna.pl/wywiady/505475,andrzej_seremet_prokuratura_musi_miec_autonomie_budzetowa.html, 2, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

53] Wywiad ORG-I1, wywiad ORG-I2.

54] A. Herzog, *Niezależność...*, op. cit., s. 127.

55] *Uchwała nr 238/2011 z dnia 13 kwietnia 2011 r. Krajowej Rady Prokuratury w sprawie liczby delegowanych prokuratorów i czasu trwania tych delegacji w Prokuraturze Generalnej i Prokuraturach Apelacyjnych*, <http://www.krp.gov.pl/uchwaly/extend/29/uchwala-nr-238-2011-z-dnia-13-kwietnia-2011r-krajowej-rady-prokuratury-w-sprawie-liczby-delegowanych-prokuratorow-i-czasu-trwania-tych-delegacji-w-prokuraturze-generalnej-i-prokuraturach-apelacyjnych>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

56] *Sprawozdanie z debaty kandydatów na Prokuratora Generalnego*, 5 lutego 2010 roku, http://www.hfhr.org.pl/prokurator/index.php?option=com_content&view=article&id=117:sprawozdanie-z-debaty-kandydatow-na-prokuratora-generalnego&catid=1:newsy, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

57] J. Skąła, *Toga pełna lat*, „Rzeczpospolita” z 13 lipca 2011 roku, <http://www.rp.pl/arttykul/687252.html>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

Próby fizycznego nękania czy bezpośrednich gróźb pod adresem prokuratorów ze strony zewnętrznych instytucji właściwie nie mają miejsca. Mimo wszystko prawo sankcjonuje możliwość wpływania i wywierania pewnej presji na prokuratorów, także przy użyciu legalnych procedur dyscyplinarnych⁵⁸.

Kwestia niezależności policjantów nie jest tak newralgiczna jak w przypadku prokuratorów, którzy podejmując decyzje procesowe o tymczasowym aresztowaniu czy stawianiu zarzutów muszą być w nich całkowicie suwerenni. Nie zmienia to faktu, że polityczne naciski na policję zdarzają się, czego przykładem jest zmiana policyjnej opinii na temat bezpieczeństwa na stadionie Lecha Poznań z pozytywnej na negatywną i w efekcie zamknięcie obiektu w czasie, gdy premier wytoczył w mediach wojnę stadionowym chuliganom⁵⁹. Być może podobnym przypadkom mogłaby w przyszłości zapobiec bardziej zdecentralizowana struktura policji, gdyż obecnie określa się ją jako nazbyt scentralizowaną i zhierarchizowaną, co z jednej strony czyni ją bardziej podatną na polityczne wpływy, z drugiej zaś mniej zdolną do sprostania współczesnym wymogom ochrony porządku publicznego. Naciski polityczne na policję mają jednak charakter incydentalny, tylko nieco ponad 11% funkcjonariuszy policji wskazuje uwikłanie policji w politykę jako źródło ich niezadowolenia z pracy⁶⁰.

PRZEJRZYSTOŚĆ: prawo

Czy istniejące przepisy gwarantują, iż opinia publiczna będzie otrzymywać istotne informacje o działalności organów ścigania?

OCENA: 75

Obowiązek udzielania informacji publicznej ciąży na prokuraturze i policji jako organach władzy publicznej na mocy przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Ponadto prawo do informacji zostało podniesione do rangi konstytucyjnego prawa obywatela, umieszczonego w art. 61 Konstytucji RP, stąd jest to zasada, od której wyjątki powinny być interpretowane ściśle (tak jak w przypadku spraw w toku postępowania przygotowawczego)⁶¹. Istnieją trzy formy udostępniania informacji: w Biuletynie Informacji Publicznej, udostępnienie informacji na wniosek, w tym wywieszenie w miejscach ogólnie dostępnych oraz przez wstęp na posiedzenie organów lub dokumentację z ich posiedzeń⁶². Dostęp do informacji publicznej z zasady jest bezpłatny, wyjątki określa ustawa. Organy ścigania mają prawo odmówić dostępu do informacji, gdy nosi ona status informacji niejawnych, oznaczonych klauzulą „ściśle tajne”, „tajne”, „poufne” i „zastrzeżone”⁶³.

58] Na tego typu szykany skarżył się prokurator, zeznający wcześniej przed sejmową komisją śledczą w sprawie afery korupcyjnej w Ministerstwie Rolnictwa. Zob. <http://niezalezna.pl/10447-skandaliczne-naciski-na-prokuratora>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

59] *Stadiony w Warszawie i Poznaniu zamknięte dla publiczności*, http://warszawa.gazeta.pl/warszawa/1,34862,9544713,Stadiony_w_Warszawie_i_Poznaniu_zamkniete_dla_publicznosci.html, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

60] *Satysfakcja z pracy policjantów...*, op. cit., s. 24.

61] Patrz: wyrok NSA (do 31 grudnia 2003 r.) w Warszawie z dnia 7 marca 2003 r., II SA 357/2/2002, LEX nr 144641, *Wokanda 2003*, nr 10, poz. 35 [w:] S. Momot, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej w praktyce prokuratorskiej*, „Prokuratura i Prawo” 2008, nr 8, s. 111–112.

62] Art. 7 Ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198).

63] Art. 5 Ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2010 r., Nr 82, poz. 1228).

Istnieje prawny obowiązek składania oświadczeń o stanie majątkowym przez funkcjonariuszy policji, które chronione są klauzulą tajności „zastrzeżone” i przechowywane przez 10 lat. Wyjątkiem są tutaj informacje zawarte w oświadczeniach majątkowych osób pełniących funkcję organów policji (komendantów jednostek wszystkich szczebli), które ukazują się w Biuletynie Informacji Publicznej, z pominięciem niektórych danych personalnych⁶⁴. Prokuratorzy składają oświadczenia majątkowe co roku, a także przed objęciem stanowiska oraz w dniu jego opuszczenia. Informacje te, przechowywane przez 6 lat, noszą klauzulę tajności „zastrzeżone” i nie są publikowane⁶⁵.

Prokurator, któremu przesłane zostaną akta sprawy sądowej, zobowiązany jest udostępnić je stronie, obrońcy lub pełnomocnikowi – w razie odmowy udostępnienia akt w postępowaniu przygotowawczym przysługuje zażalenie⁶⁶.

W świetle polskiego prawa nie można ograniczać dostępu do informacji w sprawach rozstrzyganych przed organami państwa, jeżeli postępowanie dotyczy władz publicznych lub osób pełniących funkcje publiczne, a zatem także policjantów i prokuratorów⁶⁷. W przypadku kiedy podmiot odmawia prawa dostępu do informacji publicznej powołując się na ochronę danych osobowych, prawo do prywatności oraz tajemnicę inną niż informacja niejawna, tajemnica skarbową lub tajemnica statystyczna, obywatel ma prawo wnieść powództwo do sądu powszechnego o udostępnienie takiej informacji⁶⁸.

PRZEJRZYSTOŚĆ: praktyka

Czy w praktyce zachowana jest przejrzystość działań i procesów decyzyjnych organów ścigania?

OCENA: 50

Oświadczenia majątkowe osób pełniących funkcje organów policji zamieszczane są w internetowych Biuletynach Informacji Publicznej Komendy Głównej Policji oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji i pozostają ogólnie dostępne. Na stronach internetowych policji mamy do czynienia także z pełną dostępnością aktów prawnych. Zasady jawności przestrzega się w stosunku do procedur doboru wewnętrznego na stanowiska, które konstruowano w sposób minimalizujący ryzyko nadużyć⁶⁹.

Wyrwykowe sprawdzanie oświadczeń majątkowych prokuratorów przez urzędy skarbowe, a także ich kontrole ze strony Centralnego Biura Antykorupcyjnego powodują, że obowiązek składania tego typu oświadczeń jest ściśle przestrzegany⁷⁰. W policji oświadczenia majątkowe funkcjonariuszy analizowane są przez ich przełożonych i jeżeli zajdzie podejrzenie nieprawidłowości w tym zakresie, to sprawę zgłasza się Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu⁷¹.

64| Art. 62 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 1990 r. Nr 30, poz. 179).

65| Art. 49 a Ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39 z późn. zm.).

66| Art. 158–159 Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 1997 r. Nr 89, poz. 555).

67| Art. 5 u. 3 Ustawy o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2001 r., Nr 112, poz. 1198).

68| *Ibidem*, art. 22 u. 1.

69| Wywiad ORG-I4.

70| Wywiad ORG-I2, wywiad ORG-I1.

71| Wywiad ORG-I4.

Poziom przejrzystości prokuratury nie jest oceniany wysoko. Zdarza się, że przełożeni oczekują od swoich prokuratorów, aby wiedza na temat danej sprawy w jak najmniejszym stopniu dotarła do opinii publicznej. Tymczasem utajniane powinny być przede wszystkim elementy postępowań dotyczące sfery dóbr osobistych czy dokumentacji lekarskiej osób pokrzywdzonych – natomiast z niezrozumiałych względów utajniane są także te sprawy, w których pokrzywdzony *de facto* nie występuje, jak te dotyczące nadużyć urzędniczych czy korupcji⁷². Panuje przekonanie, że media szkodzą postępowaniom przygotowawczym i w tym zakresie im mniej prokuratury w mediach, tym lepiej⁷³. Rzecznik Praw Obywatelskich wyraził zastrzeżenia co do utajania czynności podejmowanych w sprawie katastrofy prezydenckiego samolotu w Smoleńsku w 2010 r. przez prokuraturę wojskową – wbrew przepisom Konstytucji RP i ustawy o dostępie do informacji publicznej⁷⁴.

Autor niniejszego raportu wyraża przekonanie, że opinia publiczna powinna mieć szerszy dostęp do informacji dotyczących funkcjonowania Policji. Do takiego wniosku prowadzi choćby odmowa udostępnienia na potrzeby badania „Analizy przestępczości w środowisku policyjnym” za rok 2010 r., któremu to dokumentowi nadano klauzulę „zastrzeżone”.

Od 2011 r. Prokurator Generalny ma ustawowy obowiązek udostępniać dane na temat podśłuchów, choć wskazuje się, że powinny być one dużo pełniejsze⁷⁵.

ROZLICZALNOŚĆ: prawo

Czy istniejące przepisy zobowiązują organy ścigania do informowania społeczeństwa o swoich działaniach i ponoszenia za nie odpowiedzialności?

OCENA: 100

Skargi na prokuratorów oraz funkcjonariuszy policji można wносить w trybie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, przekazując skargę organowi bezpośrednio nadzorującego skarżoną osobę lub organowi wyższego rzędu⁷⁶. Obywatele mają także możliwość wnoszenia skarg na działania organów ścigania do Rzecznika Praw Obywatelskich⁷⁷. Prokuratorowi przysługuje immunitet procesowy, co oznacza, że nie może być on pociągnięty do odpowiedzialności karnej sądowej lub administracyjnej ani tymczasowo aresztowany bez zezwolenia sądu dyscyplinarnego, a zatrzymany – bez zgody przełożonego dyscyplinarnego⁷⁸.

Policjanta zawiesza się w obowiązkach służbowych, jeśli zostało wszczęte przeciwko niemu postępowanie karne w sprawie o przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, umyślne, ścigane

72| Wywiad ORG-I1.

73| Wywiad ORG-I2.

74| *Informacja o działalności Rzecznika Praw Człowieka za rok 2010 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela*, druk sejmowy nr 4050, s. 63–64.

75| *Podsłuchy: Prokurator Generalny przesłał Senatowi informację statystyczną*, http://www.hfhrpol.waw.pl/legislacja/index.php?option=com_content&view=article&id=229:podsuchy-prokurator-generalny-przesa-senatowi-informacja-statystyczna&catid=38:aktualnoci&Itemid=1, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

76| Art. 229 p. 7 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.).

77| K. Droliński, T. Mosio, *Prawa człowieka a Policja – skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich jako instrumenty ochrony praw i wolności* [w:] A. Szymaniak, W. Ciepiela (red.), *Policja w Polsce. Stan obecny i perspektywy*, t. 2, Poznań 2007.

78| Art. 54 Ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39 z późn. zm.).

z oskarżenia publicznego – na czas nie dłuższy niż 3 miesiące⁷⁹. Skazanie prawomocnym wyrokiem policjanta za wymienione rodzaje przestępstw stanowi przesłankę obligatoryjną do zwolnienia ze służby⁸⁰. Funkcjonariusz traci prawo do zaopatrzenia emerytalnego i rentowego, jeśli został skazany prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo popełnione przed zwolnieniem ze służby, bez względu na to, czy nadal pozostaje w czynnej służbie czy już nie⁸¹.

Osobną komórką policji, zajmującą się działalnością wykrywczą i dochodzeniowo-śledczą wśród policjantów, jest Biuro Spraw Wewnętrznych, umiejscowione w strukturze Komendy Głównej Policji i działające od 1998 r., posiadające też 19 wydziałów terenowych⁸². Z uwagi na konieczność zachowania obiektywizmu Biuro Spraw Wewnętrznych nie prowadzi śledztw własnych przeciwko policjantom, a jedynie wnioskuje o wszczęcie tego rodzaju śledztw do prokuratury, ewentualnie prowadzi czynności zlecone przez prokuratora⁸³. W stosunku do prokuratorów postępowania wszczyna sama prokuratura. Brakuje w niej jednostki, która pełniłaby zadania analogiczne do BSW w policji⁸⁴.

Kodeks postępowania karnego zobowiązuje prokuratorów do uzasadniania wydawanych przez siebie postanowień⁸⁵. Ponadto prokuratorzy wydają postanowienia ze świadomością, że każda ich decyzja może zostać zaskarżona do sądu, są też rozliczani z ilości uchyleń i uniewinnień⁸⁶.

ROZLICZALNOŚĆ: praktyka

Czy organy ścigania w praktyce informują społeczeństwa o swoich działaniach i ponoszą za nie odpowiedzialność?

OCENA: 50

Na stronie Komendy Głównej Policji widnieje informacja o trybach, w jakich obywatele mogą zgłaszać skargi na działalność policji – zarówno do Rzecznika Praw Obywatelskich, jak i kierowników jednostek policji⁸⁷. Od 2010 r. wszelkie skargi, które dotyczą tej samej sprawy i zgłaszane są ponownie, muszą być komunikowane Rzecznikowi Praw Obywatelskich, co monitoruje Biuro Kontroli⁸⁸. Na komendach niższych szczebli policji skargi kierowane do komendanta nie zawsze spotykają się z odpowiednią reakcją⁸⁹.

79] Art. 39, ust. 1 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 1990 r. Nr 30, poz. 179).

80] *Ibidem*, art. 41, ust. 4.

81] Art. 10, ust. 1–3 Ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67 z późn. zm.).

82] http://www.policja.pl/palm/pol/689/3584/Historia_BSW.html, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

83] M. Działoszyński, R. Szymborski, J. Wójcik, *Korupcja i inne zjawiska przestępcze w polskiej Policji z perspektywy funkcjonowania Biura Spraw Wewnętrznych* [w:] A. Szymaniak, W. Ciepiela (red.), *Policja w Polsce. Stan obecny i perspektywy*, t. 1, Poznań 2007.

84] Wywiad ORG-I1.

85] Art. 94 § 1, p. 5 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 1997 r. Nr 89, poz. 555).

86] Wywiad ORG-I2.

87] <http://www.policja.pl/palm/pol/975/50400/Skargi.html>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

88] Wywiad ORG-I4.

89] Pokazuje to nagłośniona przed media historia osoby, wobec której policja dopuściła się nadużyć, opisywana na stronie internetowej, na której jest prowadzona kampania na rzecz pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej policjanta przekraczającego swoje uprawnienia: <http://www.zwolnijpolicjanta.pl/>, dostęp: 10 lipca 2011 roku.

O możliwościach skarżenia prokuratorów trudno dowiedzieć się ze stron prokuratury, poza tym skuteczność takich skarg jest wysoce wątpliwa ze względu na immunitet chroniący prokuratorów. Świadczy o tym chociażby sprawa prokuratora podejrzanego o wymuszanie fałszywych zeznań, trwająca kilka lat, mimo że w tym konkretnym przypadku interweniowała Helsińska Fundacja Praw Człowieka⁹⁰.

Prokuratorowi w świetle noweli ustawy o prokuraturze z 2010 r. nie przysługuje już prawo żądania zmiany polecenia lub wyłączenia go od wykonania czynności. Przepis gwarantujący, że polecenia przełożonego nie mogą dotyczyć czynności procesowych można obejść, gdyż przełożony arbitralnie dokonuje oceny charakteru tego polecenia, a jego podwładni nie dysponują żadnymi instrumentami prawnymi kontestowania tej decyzji⁹¹. W rezultacie prokuratorzy-referenci sprawy mogą mieć w każdej chwili zmieniane decyzje przez szefów swoich jednostek, przez co też rozmywa się odpowiedzialność za prowadzenie sprawy⁹².

Jednocześnie solidarność zawodowa w prokuraturze to przyczyna braku reakcji bezpośrednich przełożonych na nieprawidłowości stwierdzone w ramach tzw. nadzoru, który, co się mocno podkreśla, powinien mieć charakter konsultatywny⁹³. Rygorystyczne przepisy kodeksu postępowania karnego, dotyczące uzasadniania decyzji, spowalniają tempo postępowania przygotowawczego⁹⁴.

W 2010 r. skargi na prokuraturę dotyczyły m.in. właśnie przewlekłości postępowania przygotowawczego oraz przedwczesnego umorzenia postępowania – sądy przeważnie nie uwzględniały zażaleń obywateli w tej sprawie⁹⁵.

MECHANIZMY ZAPEWNIAJĄCE RZETELNOŚĆ: prawo

Czy rzetelność organów ścigania jest zagwarantowana przez prawo?

OCENA: 100

Zasady etyki zawodowej policjanta zostały wprowadzone zarządzeniem Komendanta Głównego Policji z początkiem 2004 r.⁹⁶ Biuro Spraw Wewnętrznych opracowało w celach szkoleniowych tzw. algorytmy antykorupcyjne, czyli ogólne zasady postępowania policjanta np. w sytuacji, gdy podjęto wobec niego próbę skorumpowania, poddaje się go presji korupcyjnej, podejrzewa on możliwość zachowania korupcyjnego innego policjanta czy jest świadkiem korupcyjnego zachowania innego pracownika lub policjanta, a także zasady postępowania pracownika Policji niebędącego funkcjonariuszem oraz kierownika jednostki organizacyjnej Policji⁹⁷.

90] <http://lex.pl/?cmd=artykul,3824>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

91] A. Herzog, *Niezależność...*, op. cit., s. 126.

92] Wywiad ORG-11. Opisując sytuację dobrze ilustruje przykład uchylenia zarzutów dla wiceministra finansów: <http://www.tvn24.pl/1,1699413,druk.html>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

93] *Sprawozdanie Komisji Śledczej do zbadania prawidłowości działań...*, op. cit., s. 200.

94] Wywiad ORG-11.

95] *Informacja o działalności Rzecznika Praw Człowieka za rok 2010 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela*, druk sejmowy nr 4050, s. 322.

96] Załącznik do zarządzenia nr 805 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2003 r.

97] Na podstawie udostępnionych przez Komendę Główną Policji algorytmów postępowania nr 1, 2, 3, 4, 5.

Do Krajowej Rady Prokuratury należy uchwalanie zasad etyki zawodowej i czuwanie nad ich przestrzeganiem⁹⁸. Kodeks etyki prokuratorskiej jest obecnie na etapie opracowywania⁹⁹.

Policjanci odpowiadają dyscyplinarnie za naruszenie dyscypliny służbowej lub złamanie zasad etyki zawodowej. Funkcjonariusz podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej w policji niezależnie od odpowiedzialności karnej¹⁰⁰. Policjanci odpowiadają dyscyplinarnie także wówczas, gdy namawiają innego policjanta do popełnienia przewinienia dyscyplinarnego lub ułatwiają mu to przewinienie¹⁰¹. W przypadku funkcjonariuszy policji postępowanie dyscyplinarne jest dwuinstancyjne i istnieje możliwość odwołania się od orzeczenia pierwszej instancji do wyższego przełożonego za pośrednictwem przełożonego, który wydał postanowienie pierwszej instancji¹⁰². Orzeczenie kończące postępowanie dyscyplinarne policjanci mają prawo zaskarżyć do sądu administracyjnego¹⁰³. Podobnie prokuratorom przysługuje w postępowaniu dyscyplinarnym odwołanie od wyroku I instancji do Odwoławczego Sądu Dyscyplinarnego, a w przypadku rażącego naruszenia prawa lub niewspółmiernej kary dyscyplinarnej dopuszcza się wniesienie przez strony i Prokuratora Generalnego kasacji do Sądu Najwyższego¹⁰⁴. Za nieprzestrzeganie obowiązku składania oświadczeń majątkowych przez prokuratorów grożą sankcje dyscyplinarne, z wydaleniem ze służby włącznie¹⁰⁵.

MECHANIZMY ZAPEWNIAJĄCE RZETELNOŚĆ: praktyka

Czy rzetelność przedstawicieli organów ścigania jest zagwarantowana w praktyce?

OCENA: 50

Prokurator Generalny zaproponował usprawnienie mechanizmu dyscyplinarnego w prokuraturze, postulując wprowadzenie zasady pełnej jawności postępowania dyscyplinarnego oraz powierzenie spraw dyscyplinarnych drugiej instancji sądownictwu powszechnemu i Sądowi Najwyższemu¹⁰⁶. W uzasadnieniu projektu pojawia się krytyczna diagnoza sytuacji obecnej, m.in. zwrócenie uwagi na dyskrecjonalny charakter korporacyjnego systemu sądownictwa dyscyplinarnego, jego opieszałość, rozczłonkowanie i niewydolność. Problemem wydaje się także to, że toczą się postępowania dyscyplinarne przeciwko prokuratorom w sprawach o naruszenie etyki, choć zasady nie zostały jeszcze w jakikolwiek sposób skodyfikowane¹⁰⁷.

Uważa się, że także w policji czynności wyjaśniające poprzedzające postępowania dyscyplinarne ulegają zbytniemu wydłużaniu¹⁰⁸. Niektórzy funkcjonariusze policji chcąc uniknąć odpowiedzialności dyscyplinarnej przechodzą na emeryturę, co często uniemożliwia zakończenie postępowania dyscyplinarnego, które trwać może wówczas nie dłużej niż 3 miesiące zanim

98| Wywiad ORG-I2.

99| *Ibidem*.

100| Art. 132 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 1990 r. Nr 30, poz. 179).

101| *Ibidem*, art. 132b.

102| *Ibidem*, art. 135k.

103| *Ibidem*, art. 138.

104| Art. 83 Ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39 z późn. zm.).

105| Wywiad ORG-I1.

106| <http://www.pg.gov.pl/index.php?0,821,1,315>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

107| Wywiad ORG-I1.

108| Wywiad ORG-I4.

policjant odejdzie ze służby¹⁰⁹. Czynności wyjaśniające i postępowania dyscyplinarne mogą się jednak toczyć równolegle do postępowania karnego.

Liczba policjantów, których spotykają kary dyscyplinarne, stale się zmniejsza, podobnie coraz rzadziej wymierzane są kary wydalenia ze służby. W 2010 r. za popełnione przewinienia ukarano 586 policjantów, z czego tylko 24 spotkała kara wydalenia ze służby. Statystyki z lat 2000–2010 dowodzą, że corocznie ok. 5%–10% policjantów popełniających przewinienia otrzymuje najwyższy wymiar kary w postaci wydalenia ze służby. Liczba wszystkich ukaranych funkcjonariuszy w stosunku do całości osób zatrudnionych w Policji od 10 lat systematycznie maleje (od 2,8% w 2000 r. do 0,58% w 2010 r.)¹¹⁰.

Rokrocznie Biuro Spraw Wewnętrznych przygotowuje „Analizę przestępczości w środowisku policyjnym na podstawie wyników pracy BSW KGP”, jest ona jednak przeznaczona jedynie do użytku wewnętrznego i przekazywana poszczególnym kierownikom jednostek¹¹¹.

Definiując przestępstwa o charakterze korupcyjnym w sposób przyjęty przez BSW należy do nich zaliczyć blisko 2/3 przestępstw popełnianych przez policjantów. Ogólny odsetek policjantów, którym postawiono zarzuty w stosunku do stanu zatrudnienia w 2009 r., wyniósł 0,4%. W omawianym roku śledztwa wszczęto przeciwko 475 policjantom, z czego ostateczny bilans to 399 oskarżonych funkcjonariuszy przy 1557 postawionych zarzutach¹¹². Statystyki pokazują, że najczęściej przestępstw korupcyjnych dopuszczają się policjanci z pionu prewencji oraz tzw. drogówki¹¹³.

W roku 2010 odnotowano 431 przestępstw korupcyjnych, w których sprawcą był funkcjonariusz organów ścigania lub przedstawiciel organów wymiaru sprawiedliwości¹¹⁴. W sprawozdaniu Prokuratury Generalnej za 2010 r. zidentyfikowano szczególne zagrożenie przestępczością korupcyjną, m.in. ze strony funkcjonariuszy policji, przyjmujących korzyści majątkowe w zamian za udzielanie informacji i odstąpienie od czynności służbowych¹¹⁵.

Upowszechnia się w środowisku policyjnym informacje o zagrożeniach przestępczością w służbie, przekazuje opracowania analityczne do wszystkich komendantów wojewódzkich Policji, szkół policyjnych, dyrektorów biur KGP. Prowadzi się spotkania w ramach profilaktyki antykorupcyjnej z nowo przyjętymi policjantami – słuchaczami szkolenia podstawowego realizowanego w szkołach policyjnych, a także spotkania na temat zagrożeń przestępczością w służbie z policjantami z jednostek liniowych. W trakcie szkolenia zawodowego akcentuje się zasady etyki zawodowej policjanta w każdym aspekcie programowym¹¹⁶.

Nie istnieją żadne szczególne ograniczenia o charakterze antykorupcyjnym, które odnosiłyby się do emerytowanych policjantów i prokuratorów pozostających w stanie spoczynku.

109] *Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2009 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela*, s. 85, <http://www.rpo.gov.pl/pliki/12828261440.pdf>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

110] http://statystyka.policja.pl/portal/st/933/50845/Dyscyplina_w_Policji.html, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

111] Wywiad ORG-14.

112] *Mapa korupcji. Stan korupcji w Polsce na podstawie danych statystycznych przekazanych przez służby i organy państwowe za lata 2004–2009*, Warszawa 2010, s. 47, http://www.antykorupcja.gov.pl/ftp/mp3/Mapa_korupcji.pdf, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

113] *Ibidem*, s. 44–45.

114] *Sprawozdanie z monitoringu spraw dotyczących monitoringu przestępczości korupcyjnej za rok 2010* Departamentu do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Generalnej.

115] *Ibidem*.

116] J. Wójcik, *Interdyscyplinarny charakter rozwiązań antykorupcyjnych w Policji. Wybrane zagadnienia*, „Policja” 2009, nr 1, s. 25.

Zasadność dopuszczania czynnych do niedawna prokuratorów do obsadzania stanowisk w policji, a także w służbach specjalnych, bywa jednak kwestionowana jako zagrożenie dla niezależności i apolityczności prokuratury¹¹⁷. Podobne wątpliwości wzbudza piastowanie mandatów poselskich i senatorskich przez byłych funkcjonariuszy policji oraz prokuratorów w stanie spoczynku, a w szczególności ich obecność w sejmowej komisji ds. służb specjalnych, co może podważać skuteczność demokratycznej kontroli nad organami ścigania¹¹⁸.

ŚCIGANIE KORUPCJI

Czy organy ścigania wykrywają i prowadzą dochodzenia w sprawach korupcyjnych?

OCENA: 75

W Biurze Spraw Wewnętrznych Komendy Głównej Policji dla potrzeb analizy przestępczości wprowadzono pojęcie przestępstw o charakterze korupcyjnym, popełnianych przez policjantów w celu osiągnięcia korzyści majątkowych lub osobistych, do których zaliczono¹¹⁹:

- a) przekroczenie uprawnień i niedopełnienie obowiązków służbowych (art. 231 § 2 kk¹²⁰);
- b) ujawnienie tajemnicy państwowej lub służbowej (art. 265 i 266 kk);
- c) udział bądź współpracę ze zorganizowaną grupą przestępczą (art. 258 kk);
- d) fałszowanie dowodów (art. 235 kk);
- e) fałszowanie dokumentów, poświadczenie nieprawdy (art. 270 i 271 kk).

Kategoria przestępstw o charakterze korupcyjnym jest zatem bardzo szeroka i wykracza poza przepisy artykułów 228–230a kodeksu karnego, dotyczące przyjmowania, udzielania i pośredniczenia przy wręczaniu korzyści majątkowych lub osobistych. W sprawozdaniu z realizacji II etapu programu Strategii Antykorupcyjnej za lata 2005–2008 odnotowuje się wzrost efektywności policji w walce z przestępstwami korupcyjnymi¹²¹.

Departament ds. Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Generalnej na bieżąco monitoruje postępowania dotyczące przestępczości korupcyjnej (ścigane z artykułów 228–231 kk, 250a kk, 296a kk i 296b kk.). Według danych Departamentu za 2010 r. w policji zakończono łącznie 7324 postępowań o przestępstwa korupcyjne (w tym 41 przez Centralne Biuro Śledcze), z czego w ponad 60% sprawy umorzono, 3700 osobom przedstawiono zarzuty korupcyjne, a wobec 3583 osób wystąpiono z wnioskiem o wydanie aktu oskarżenia. Statystyka postępowań dotyczących przestępczości korupcyjnej w 2010 r., prowadzonych w prokuratorach okręgowych i apelacyjnych, przedstawia się następująco: z 8029 zakończonych w 2010 r. postępowań w ponad 48% przypadków wydano decyzję procesową o odmowie wszczęcia, w 25% o umorzeniu, a w 23% skierowano akty oskarżenia. Ze wszystkich wyroków w sprawach

117] *Stanowisko Komisji Śledczej do zbadania okoliczności tragicznej śmierci byłej posłanki Barbary Blidy. Projekt. IV 2011*, s. 168–169.

118] Spór o interpretację przepisów prawa, czy prokuratorzy w stanie spoczynku mogą zostać posłami, wybuchł po wyborach parlamentarnych w 2011 r., gdy mandaty poselskie zdobyli dwaj prokuratorzy w stanie spoczynku. Decyzją Marszałka Sejmu obaj zmuszeni byli złożyć mandaty. C. Gmyz, *Sąd Najwyższy: Prokuratorzy stracą mandaty*, <http://www.rp.pl/artukul/92106,749671.html>, dostęp: 27 października 2011 roku.

119] M. Działosiński, R. Szyborski, J. Wójcik, *Korupcja...*, op. cit., s. 264.

120] kk – Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553).

121] *Sprawozdanie końcowe z realizacji programu zwalczania korupcji Strategia Antykorupcyjna. II etap wdrażania 2005–2009*, Warszawa 2010, s. 11, http://www.antykorupcja.gov.pl/portal/ak/12/43/Strategia_Antykorupcyjna_II_etap_wdrazania.html, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

o przestępstwa korupcyjne, jakie zapadły w 2010 r., zaledwie nieco ponad 5% zakończyło się wyrokami uniewinniającymi¹²².

Jedną z bardziej skutecznych metod wykorzystywanych przez policję w ściganiu przestępstw korupcyjnych jest kontrolowane wręczenie korzyści majątkowej, stosowane wobec osób podejrzanych o korupcję¹²³. Policja w ściganiu przestępstw korupcyjnych coraz częściej współpracuje też z obywatelami, na stronie www.policja.gov.pl informując o możliwości zgłoszenia korupcji drogą elektroniczną oraz korzystając z przepisu 229 § 6 Kodeksu karnego¹²⁴. Od 2008 r. w Sejmie trwają prace nad ustawą o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych, w której tworzeniu brali udział m.in. policjanci z Biura Spraw Wewnętrznych. Ma ona wprowadzić pewne standardy pozyskiwania informacji o osobach, wydarzeniach i zagrożeniach, za czym zdecydowanie opowiada się policja, której funkcjonariusze, skarżeni przez prokuratorów o naruszenie uprawnień, często padają ofiarą niesprecyzowanych i nieuporządkowanych przepisów o pracy operacyjnej¹²⁵. Problemem w tym przypadku staje się też nadzór nad stosowaniem technik operacyjnych i ukształtowanie go w taki sposób, aby nie paraliżował pracy policji¹²⁶. Dostęp do danych billingowych, telefonii komórkowej wydaje się być bowiem kluczowy dla pracy organów ścigania i znacznie zwiększa wykrywalność przestępstw¹²⁷. Barierą ograniczającą prokuratorów w zwalczaniu korupcji jest m.in. fakt, że nie mogą korzystać z systemu newralgicznych baz danych w takim zakresie, w jakim robi to policja, poza tym przy prośbach o podsłuchy zachodzi konieczność uzyskania zgody następczej¹²⁸. W 2010 r. wnioski o zarządzenie kontroli operacyjnej zostały rozpatrzone pozytywnie przez sądy aż w 96% przypadków¹²⁹.

REKOMENDACJE

- Prokuraturze należy nadać autonomię budżetową.
- Wydziały ds. Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji, funkcjonujące obecnie na poziomie Prokuratur Apelacyjnych, powinny zostać bezpośrednio podporządkowane Prokuratorowi Generalnemu. Takie rozwiązanie umocniłoby je zarówno pod względem finansowym, jak i organizacyjnym (scentralizowany i niezależny byłby lepszym partnerem dla CBS, CBA i ABW)¹³⁰.

122| *Sprawozdanie z monitoringu spraw dotyczących monitoringu przestępczości korupcyjnej za rok 2010* Departamentu do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Generalnej.

123| Wywiad ORG-I3.

124| Przepis ten chroni przed odpowiedzialnością karną osobę wręczającą łapówkę funkcjonariuszowi publicznemu, jeśli odpowiednio wcześniej zawiadomi on o tym fakcie organy ścigania. Zob. Wywiad ORG-I3.

125| P. Pytlakowski, *Służby specjalnej troski*, „Polityka” 2008, nr 50, s. 30–31.

126| Wywiad ORG-I3.

127| Wywiad ORG-I2.

128| Wywiad ORG-I1.

129| *Podsłuchy: prokurator przesłał Senatowi informację statystyczną*, http://www.hfhrpol.waw.pl/legislacja/index.php?option=com_content&view=article&id=229:podsluchy-prokurator-generalny-przesa-senatowi-informacja-statystyczna&catid=38:aktualnosc&Itemid=1, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

130| *Sprawozdanie Komisji Śledczej do zbadania prawidłowości działań organów administracji rządowej w sprawie postępowań karnych związanych z uprowadzeniem i zabójstwem Krzysztofa Olewnika, przyjęte przez Komisję 17.05.2011 r.*, druk sejmowy nr 4205, s. 196–197.

- Niezależność prokuratury w Polsce powinna zostać wprowadzona do konstytucji.
- Należy stworzyć możliwość zgłaszania kandydatów na Prokuratora Generalnego przez stowarzyszenia prokuratorskie i prawnicze. Zwiększyłyby to gwarancje apolityczności wyboru na to stanowisko¹³¹.
- Zmianie powinny ulec zasady odwoływania Prokuratury Generalnej. Wyłączne kompetencje w tym zakresie powinny zostać władzy wykonawczej.
- Należy wprowadzić jasne i obiektywne kryteria zmiany prokuratorów w danej sprawie¹³².
- Systemem awansów w prokuraturze powinien zostać powiązany z systemem ocen okresowych¹³³.
- Obsada stanowisk funkcyjnych w prokuraturze powinna zostać objęta procedurą konkursową¹³⁴.
- Sprawy dyscyplinarne prokuratorów powinny zostać powierzone sądom powszechnym.
- Należy wprowadzić zakaz lub ograniczenie obejmowania przez byłych prokuratorów stanowisk kierowniczych w służbach specjalnych i organach ścigania.
- Należy wprowadzić specjalizację prokuratorów w określonych kategoriach przestępstw, wymagających szczególnej wiedzy na temat technik operacyjnych¹³⁵.
- Anachroniczna struktura policji z dominującą Komendą Główną powinna zostać porzucona na rzecz konsolidacji pionu kryminalnego i „uobywatelnienia” pionu prewencyjnego¹³⁶.
- Zasady pracy operacyjnej organów ścigania powinny mieć charakter jawny, skodyfikowany i łatwo dostępny dla obywateli¹³⁷.
- Należy wprowadzić bezwzględny obowiązek informowania obywatela, wobec którego prowadzono kontrolę operacyjną, o tym fakcie po zakończeniu czynności przez policję, jeśli nie ma to znaczenia dla dalszego biegu śledztwa¹³⁸.
- Policyjne Biuro Spraw Wewnętrznych powinno zostać usamodzielnione poprzez nadanie Dyrektorowi BSW uprawnień analogicznych do Komendanta Wojewódzkiego Policji i powierzenie mu pełnej odpowiedzialności za stan bezpieczeństwa wewnętrznego w policji¹³⁹.
- Skargi obywateli na organy ścigania powinny być egzekwowane skuteczniej.
- Potrzebne są kompleksowe szkolenia policjantów z zakresu łapownictwa biernego, ściganego z art. 228 Kodeksu karnego, najczęściej łamanego przez funkcjonariuszy popełniających przestępstwa korupcyjne¹⁴⁰.

131| Wywiad ORG-I2.

132| *Sprawozdanie Komisji Śledczej do zbadania prawidłowości działań...*, *op. cit.*, s. 201.

133| Wywiad ORG-I2.

134| *Ibidem*.

135| Wywiad ORG-I2.

136| *Sprawozdanie Komisji Śledczej do zbadania prawidłowości działań...*, *op. cit.*, s. 203.

137| Z. Rau, *Zasady niejawnej pracy operacyjnej powinny być jawne*, „Rzeczpospolita” z 9 kwietnia 2008 roku, <http://www.rp.pl/arttykul/118021.html>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

138| *Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z dnia 1 października 2009 r. na temat nowelizacji ustawy o Policji*, <http://www.hfhrpol.waw.pl/precedens/sluzby/opinia-helsinskiej-fundacji-praw-czlowieka-na-temat-nowelizacji-ustawy-o-policji.html>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

139| *Sprawozdanie Komisji Śledczej do zbadania prawidłowości działań...*, *op. cit.*, s. 204.

140| Wywiad ORG-E1.

PAŃSTWOWA KOMISJA WYBORCZA

STRESZCZENIE

Głównym problemem, obniżającym noty organów wyborczych w Polsce, jest jakość ich pracy na najniższych szczeblach, szczególnie w przypadku wyborów samorządowych. W ostatnim czasie pojawiły się również zastrzeżenia do jakości pracy centralnych organów wyborczych, gdy szereg komitetów wyborczych w wyborach parlamentarnych miał problem z zarejestrowaniem list podpisów poparcia. W przypadku wyborów samorządowych kontrowersje pojawiają się w niemal każdej ocenianej kategorii. Problemem jest tworzenie składów komisji wyborczych najniższego szczebla przez samych zainteresowanych – samorządy. W wyborach tych problem stanowi również procedura odwoławcza, która każe składającym protesty szukać sprawiedliwości w lokalnych sądach, które często dość opieszale prowadzą te sprawy oraz często nie są biegłe w specyfice procedur wyborczych. Procedury odwoławcze są również problemem w przypadkach takich, jakie miały miejsce w wyborach parlamentarnych 2011 roku, gdy odmowa zarejestrowania list podpisów poparcia komitetów wyborczych okazała się ostateczna, co wykluczyło część z nich z rywalizacji. W dziedzinie regulacji finansowania kampanii wyborczej również pozostaje wiele obszarów do poprawy. Organy wyborcze nie dysponują własnym instrumentarium, pozwalającym na badanie gospodarki finansowej komitetów wyborczych poza czystą analizą rachunkową, następującą już po wyborach. Nieliczne są przypadki proaktywności organów wyborczych, aby już w trakcie kampanii obserwować jej przejawy. Efektem jest to, że kontrola finansów sprowadza się jedynie do sprawdzenia poprawności przedstawionych rachunków, nie zaś do realnej weryfikacji poniesionych nakładów i kosztów. Ograniczone możliwości mają również niezależne instytucje monitorujące przejrzystość finansowania wyborów. Trudność dostępu do sprawozdań finansowych i krótki czas na składanie zastrzeżeń do nich powoduje, że te starania zazwyczaj nie prowadzą do wymiernych rezultatów. Innym czynnikiem, który wciąż wymaga poprawy, to kwestia informowania o wyborach przez Państwową Komisję Wyborczą (PKW). Jej strona internetowa jest wciąż mało przejrzysta, brakuje na niej łatwo dostępnych informacji praktycznych dla wyborcy.

PAŃSTWOWA KOMISJA WYBORCZA
OCENA: 71/100

WYMIAR	WSKAŹNIK	PRAWO	PRAKTYKA
Zdolność do autonomicznego działania 75/100	Zasoby	–	75
	Niezależność	75	75
Dobre rządzenie 75/100	Przejrzystość	75	50
	Rozliczalność	75	50
	Mechanizmy zapewniające rzetelność	100	100
Rola 63/100	Kontrola finansów wyborczych	50	
	Zapewnienie przejrzystości procesu głosowania	75	

STRUKTURA I ORGANIZACJA

Najwyższym stałym organem wyborczym w Polsce jest Państwowa Komisja Wyborcza. Jej działania regulowane są przede wszystkim Ustawą z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (dalej: Kodeks wyborczy) (Dz. U. 2011 Nr 21, poz. 112, art. 157), Ustawą z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (t.j. Dz. U. 2001 Nr 79, poz. 857) oraz regulaminem PKW. W skład Państwowej Komisji Wyborczej wchodzi dziewięciu sędziów, wskazanych przez Prezesów: Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego¹. Stałymi organami wyborczymi są również komisarze wyborczy, działający w terenie.

Przewodniczący Komisji między innymi: reprezentuje ją na zewnątrz, zwołuje posiedzenia Komisji i im przewodniczy, podpisuje w imieniu Komisji uchwały, obwieszczenia i komunikaty urzędowe, nadzoruje wykonanie uchwał i wniosków Komisji, zleca wykonanie określonych zadań Krajowemu Biuru Wyborczemu i nadzoruje ich wykonanie. Komisja powołuje też sekretarza, który jest jednocześnie szefem Krajowego Biura Wyborczego. Szef KBW odpowiada za swoje działania przed Państwową Komisją Wyborczą i tylko ona może go odwołać.

W terenie stałymi organami wyborczymi są komisarze wyborczy. Organami wyborczymi powoływanymi na czas wyborów są okręgowe komisje wyborcze (w przypadku wyborów parlamentarnych, wyborów prezydenckich i wyborów do Parlamentu Europejskiego), rejonowe komisje wyborcze (w przypadku wyborów do Parlamentu Europejskiego), terytorialne komisje wyborcze (gminne, powiatowe, wojewódzkie – w przypadku wyborów samorządowych) oraz obwodowe komisje wyborcze (we wszystkich wyborach). Komisarzy wyborczych, a także skład okręgowych oraz rejonowych komisji wyborczych powołuje PKW spośród sędziów na wniosek Ministra Sprawiedliwości. Skład terytorialnych (wojewódzkich, powiatowych, gminnych) i obwodowych komisji wyborczych powoływany jest (oprócz funkcji przewodniczącego, pełnionego przez sędziego bądź urzędnika samorządowego) spośród wyborców zgłoszonych przez komitety wyborcze.

1| Kodeks wyborczy, http://pkw.gov.pl/g2/2011_09/99fdee4abc14f22f5c5d802e5708de44.pdf, dostęp: 26 stycznia 2012 roku.

Organem wykonawczym Państwowej Komisji Wyborczej jest Krajowe Biuro Wyborcze (KBW), na którego czele stoi sekretarz PKW, będący jednocześnie kierownikiem KBW. Krajowe Biuro Wyborcze dzieli się na zespoły: Zespół Prawny i Organizacji Wyborów, Zespół Kontroli Finansowania Partii Politycznych i Kampanii Wyborczych, Zespół Finansowy, Zespół Prezydialny. KBW posiada również delegatury, będące zapleczem administracyjnym komisarzy wyborczych.

Do zadań Państwowej Komisji Wyborczej w sprawach związanych z przeprowadzaniem wyborów należy sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego; sprawowanie nadzoru nad prowadzeniem i aktualizowaniem rejestru wyborców oraz sporządzaniem spisów wyborców; powoływanie okręgowych i rejonowych komisji wyborczych oraz rozwiązywanie okręgowych, rejonowych i obwodowych komisji wyborczych po wykonaniu ich ustawowych zadań; powoływanie i odwoływanie komisarzy wyborczych; rozpatrywanie skarg na działalność okręgowych komisji wyborczych oraz komisarzy wyborczych; ustalanie wzorów urzędowych formularzy oraz druków wyborczych, a także wzorów pieczęci organów wyborczych niższego stopnia; ustalanie i ogłaszanie wyników głosowania i wyników wyborów; przedstawianie po każdych wyborach Prezydentowi Rzeczypospolitej, Marszałkowi Sejmu, Marszałkowi Senatu oraz Prezesowi Rady Ministrów informacji o realizacji przepisów kodeksu i ewentualnych propozycji ich zmian; a także prowadzenie i wspieranie działań informacyjnych zwiększających wiedzę obywateli na temat prawa wyborczego, w szczególności zasad głosowania².

OCENA

ZASOBY: praktyka

Czy organy wyborcze (PKW) posiadają odpowiednie środki do realizacji swoich celów?

OCENA: 75

Według Kodeksu Wyborczego Szef Krajowego Biura Wyborczego dysponuje środkami finansowymi wyodrębnionymi w budżecie państwa w części dotyczącej Krajowego Biura Wyborczego. Projekt budżetu KBW opracowuje Zespół Finansowy KBW³.

Ze środków tych są pokrywane wydatki związane z bieżącą działalnością Państwowej Komisji Wyborczej i innych stałych organów wyborczych oraz Krajowego Biura Wyborczego, a także dotacje na stałe zadania związane z organizacją i przeprowadzaniem wyborów oraz referendum, zlecone jednostkom samorządu terytorialnego.

Szef Krajowego Biura Wyborczego dysponuje także środkami finansowymi rezerwy celowej budżetu państwa, przeznaczonej na wydatki związane z organizacją i przeprowadzaniem wyborów oraz referendum. Środki te, umieszczone w odpowiedniej kwocie w rezerwie celowej budżetu państwa, uruchamiane są każdorazowo na wniosek szefa KBW. Zdaniem rozmówcy z tej instytucji, nie ma problemów z terminowością przekazywania tych środków.

W opinii przedstawiciela Krajowego Biura Wyborczego zasoby do realizacji zadań są odpowiednie. Projekt do budżetu państwa przygotowuje KBW. Obejmuje on bieżącą działalność PKW i KBW oraz środki na przeprowadzanie wyborów. Zgodnie z Ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r.

2| *Ibidem*, art. 160.

3| *Ibidem*, art. 191.

o finansach publicznych (Dz. U. 2009 Nr 157, poz. 1240) jest to przyjmowane do projektu budżetu i ewentualnie podlegać może tylko ocenie Sejmu⁴.

Obsługę administracyjną terytorialnych komisji wyborczych oraz wykonanie zadań wyborczych odpowiednio na obszarze województwa, powiatu lub gminy zapewnia marszałek województwa, starosta lub wójt, jako zadanie zlecone. W tym celu marszałek województwa, starosta lub wójt może ustanowić pełnomocnika do spraw wyborów – urzędnika wyborczego.

Zasady współpracy samorządu z Krajowym Biurem Wyborczym określa porozumienie, zawarte odpowiednio pomiędzy marszałkiem, starostą lub wójtem a szefem Krajowego Biura Wyborczego. Organy samorządu terytorialnego otrzymują dotację na wykonanie szeregu zadań związanych z obsługą wyborów, udostępniają też bezpłatnie pomieszczenia z przeznaczeniem na siedziby okręgowych, terytorialnych oraz obwodowych komisji wyborczych.

Członkowie PKW są sędziami Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego, co zapewnia im odpowiednie kwalifikacje. Z kolei powołanie i odwołanie szefa Krajowego Biura Wyborczego – sekretarza PKW – następuje na wniosek przewodniczącego PKW. W Krajowym Biurze Wyborczym i jego delegaturach na terenie całego kraju zatrudnionych jest 388 osób. Z tego w działalności dotyczącej bezpośrednio PKW – 44 osoby. W opinii przedstawiciela KBW gospodarka tymi zasobami wymaga dużej elastyczności, dlatego że każdy pracownik może wykonywać wiele różnych czynności. Zwiększenie zasobów ludzkich powinno mieć miejsce w przypadku pracowników badających sprawozdania finansowe komitetów wyborczych i partii politycznych. W tej chwili zespół zajmujący się tym liczy 7 osób. Możliwość zmiany tego stanu rzeczy zależy od środków na wynagrodzenia, które są planowane w ramach budżetu państwa, na co KBW, jak przyznaje jego przedstawiciel, „wielkiego wpływu nie ma”⁵.

Podobną opinię na temat zasobów kadrowych administracji wyborczej wyraża ekspert. Jego zdaniem pracownicy KBW powinni mieć dodatkowe wsparcie przy kontroli finansów wyborczych. Pewnym pomysłem byłoby udostępnienie im narzędzia do analizy dokumentów księgowych komitetów wyborczych w formie elektronicznej. Umożliwiłoby im to ich ocenę merytoryczną, której nie mają szans wykonać obecnie (w tej chwili mogą skupić się jedynie na sprawdzeniu ich pod kątem czysto rachunkowym i formalnym)⁶.

Wszystkie spośród 388 osób zatrudnionych w KBW to osoby zatrudnione na stałe, 99% pracowników posiada wyższe wykształcenie. Wszyscy pracownicy KBW to pracownicy merytoryczni. W przypadku wyborów zatrudnia się na umowy zlecenia i umowy o dzieło dodatkowych pracowników zajmujących się stroną informatyczną wyborów – czynnościami związanymi z obsługą obwodowych komisji wyborczych⁷.

W opinii przedstawiciela KBW pracownicy tej instytucji są osobami bardzo doświadczonymi, w większości (około 90% pracowników) pracującymi od początku funkcjonowania aparatu wyborczego, a więc od 1991 roku. Rotacja następuje, ale jest ona w praktyce konsekwencją przechodzenia części kadry na emeryturę. Luki kadrowe są najczęściej uzupełniane przez osoby, które odbywały staże w KBW i jego delegaturach⁸.

4| Wywiad PKW-I1.

5| *Ibidem*.

6| Wywiad PKW-E1.

7| Wywiad PKW-I1.

8| *Ibidem*.

Dokształcanie pracowników jest zdaniem przedstawiciela Krajowego Biura Wyborczego jednym z priorytetów polityki kadrowej. Na Uniwersytecie Łódzkim w ramach Wydziału Prawa i Administracji funkcjonuje Centrum Studiów Wyborczych, które prowadzi Podyplomowe Studium Prawa Wyborczego⁹. Działa ono we współpracy z PKW i KBW. W momencie przeprowadzania monitoringu kształciło się tam 18 pracowników KBW¹⁰.

Jeśli chodzi o pamięć instytucjonalną, to zgodnie z Ustawą z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. 1983 Nr 38, poz. 173) podstawowym zasobem archiwalnym są dokumenty papierowe. Wyniki wyborów, podobnie jak wiele innych dokumentów, są jednak gromadzone także w systemie informatycznym i można je obejrzeć i pobrać ze stron PKW.

NIEZALEŻNOŚĆ: prawo

Czy w świetle prawa organy wyborcze są niezależne?

OCENA: 75

Funkcjonowanie Państwowej Komisji Wyborczej było do tej pory regulowane przez kilka aktów prawnych. Od pierwszego sierpnia 2011 roku są one zebrane w Kodeksie Wyborczym. PKW nie jest organem konstytucyjnym, co jest wskazywane jako problem przez rozmówców: zarówno przez przedstawiciela Krajowego Biura Wyborczego, jak i przez eksperta. PKW jest powoływana spośród niezawisłych sędziów najważniejszych w Polsce organów władzy sądowniczej. Ten fakt powinien stanowić rękojmię politycznej niezależności, zwłaszcza w zestawieniu z wieloma organami i instytucjami powoływanymi przez większość parlamentarną.

Członkowie PKW są powoływani na stałe. Mogą zostać odwołani na wniosek prezesa sądu (Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego bądź Trybunału Konstytucyjnego), przez którego zostali powołani. Ich członkostwo wygasa również w przypadku ukończenia 70. roku życia, wyrażenia przez nich zgody na kandydowanie w wyborach, zrzeczenia się członkostwa bądź śmierci. Sekretarz PKW, będący jednocześnie szefem KBW, również pełni swoją funkcję bezkadencyjnie. Obecny szef KBW pełni tę funkcję od początku istnienia Biura, a więc od 1991 roku. Komisarze wyborczy są powoływani na 5-letnią kadencję, jednak mogą być wybierani ponownie bez ograniczeń liczby kadencji (nie dłużej jednak niż do ukończenia 70. roku życia).

Również organy wyborcze niższego szczebla powoływane są spośród sędziów przez PKW – mowa tutaj o komisarzach wyborczych oraz o okręgowych i rejonowych komisjach wyborczych. Inaczej jest w przypadku terytorialnych komisji wyborczych (w wyborach samorządowych) i obwodowych komisji wyborczych (we wszystkich wyborach).

To właśnie sposób powoływania terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych budzi najwięcej kontrowersji, gdy chodzi o ich niezależność. W komisjach gminnych i obwodowych ich członkowie pochodzą spośród osób zgłaszanych przez pełnomocników wyborczych komitetów wyborczych. Dodatkowo, w przypadku obwodowych komisji wyborczych ich przewodniczącymi są osoby wskazane przez wójta spośród pracowników samorządowych. Szczególnie w przypadku wyborów samorządowych można mieć wątpliwości co do ich niezależności. Z kolei formalnie gwarantujący „równowagę sił” w komisji dobór poprzez nominacje komitetów wyborczych

9| <http://wpia.uni.lodz.pl/studia/index.php?go=podyplom/17.php>, dostęp: 26 stycznia 2012 roku.

10| Wywiad PKW-11.

powoduje w praktyce rozmaite patologie, które opisane zostaną w części poświęconej praktycznemu aspektowi niezależności organów wyborczych.

Krajowe Biuro Wyborcze jest urzędem zapewniającym obsługę organów wyborczych oraz wykonującym zadania związane z organizacją wyborów i referendum. W tym celu powołane zostały cztery zespoły Biura: Finansowy, Prezydialny, Prawny i Organizacji Wyborów oraz Kontroli Finansowania Partii Politycznych i Kampanii Wyborczych. Jednostkami organizacyjnymi równorzędnymi wobec zespołów są delegatury KBW, które odpowiadają terytorialnie obszarom działania komisarzy wyborczych. Szef Krajowego Biura Wyborczego jest organem wykonawczym, w którego dyspozycji są wszystkie środki Biura. PKW nie ma środków oddziaływania na personel Biura, ponieważ kierownikiem zakładu jest szef KBW¹¹. Według Kodeksu wyborczego szef i pracownicy Krajowego Biura Wyborczego nie mogą należeć do partii politycznej ani prowadzić działalności politycznej¹².

Krajowe Biuro Wyborcze nie ma wypracowanej jakiegś oficjalnej formuły naboru pracowników ze względu na to, że ruchy kadrowe w Biurze i jego delegaturach są bardzo niewielkie¹³. Stosuje się do nich przepisy Ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. 1982 Nr 31, poz. 214). Tylko w sytuacjach tam określonych następuje odwołanie czy wypowiedzenie umowy o pracę. Spora część pracowników to także urzędnicy mianowani, przez co podlegają jeszcze większej ochronie.

Zdaniem przedstawiciela Krajowego Biura Wyborczego, a także w opinii eksperta organizacji pozarządowej, pożądane byłoby, z punktu widzenia pozycji ustrojowej PKW i możliwości oddziaływania na proces wyborczy, aby był to organ konstytucyjny. Zdanie to podziela także wielu konstytucjonalistów¹⁴. Także dlatego, że wtedy PKW mogłaby wydawać akty, które są mocniejsze niż dotychczasowe uchwały, w mocy rozporządzenia. Istniejący stan prawny powoduje, że i tak jest ona niezależna, zwłaszcza że członkami PKW są sędziowie, którzy mogą być odwołani jedynie na uzasadniony wniosek prezesa odpowiedniego sądu. To gwarantuje im niezależność prawną, niezależność polityczną zaś to, że, ponieważ są sędziami, to nie mogą należeć do żadnej partii politycznej¹⁵.

NIEZALEŻNOŚĆ: praktyka

Czy w praktyce organy wyborcze funkcjonują niezależnie?

OCENA: 75

PKW wydaje się być instytucją darzoną zaufaniem. Istnieje ona w świadomości społecznej głównie w okresie wyborów, a i wtedy nie budzi kontrowersji.

Nie są prowadzone żadne badania dotyczące zaufania do PKW, jednak wydaje się, że PKW cieszy się dużym autorytetem wśród społeczeństwa, partii politycznych, jeśli miarą miałyby być liczba zapytań, interpretacji prawa i przyjmowanie tego jako wiążące¹⁶. Nie było też przypadku,

11| *Ibidem*.

12| Kodeks wyborczy, art. 188, § 5.

13| Wywiad PKW-I1.

14| B. Banaszak, J. Zbieranek (red.), *Ankieta konstytucyjna*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, m.in. ss. 57, 108, 124.

15| Wywiad PKW-I1.

16| *Ibidem*.

aby wybory ogólnopolskie zostały unieważnione, poza jedynym przypadkiem wyborów do Senatu w Częstochowie, gdzie Sąd Najwyższy unieważnił je ze względu na złe wykonanie karty wyborczej przez okręgową komisję wyborczą. Wypadek ten miał miejsce przy okazji wyborów do Sejmu i Senatu, które odbyły się 25 września 2005 roku.

Mimo zachowawczości i braku wyrażania zdecydowanych opinii przez PKW, na pewno jest ona instytucją niezależną. Sposób doboru jej członków powoduje, że jej członkami są najlepsi z najlepszych, osoby o największym autorytecie, związani z systemem sądowym, który w Polsce, przynajmniej jeśli chodzi o ten najwyższy szczebel, wydaje się niezależny¹⁷.

Niezależność PKW przejawia się również tym, że w praktyce wszelkie zmiany ustawowe umocowania tej instytucji mają szansę powodzenia tylko wówczas, gdy ona sama je poprze. Politycy nie chcą narzucać Komisji jakichkolwiek rozwiązań bez uprzedniej aprobaty z jej strony. Chęć utrzymania takiego stanu rzeczy wpływa również na jej zachowawczość – PKW nie chce wchodzić w ostre oceny czy spory z politykami¹⁸.

Jednak w czasie ostatnich wyborów samorządowych pojawiły się sugestie niektórych polityków¹⁹, iż mogło dochodzić do nieprawidłowości w pracach organów wyborczych najniższego szczebla – obwodowych komisjach wyborczych. Jednak te powoływane są spośród osób zgłoszonych przez pełnomocników wyborczych komitetów wyborczych biorących udział w wyborach, a uwagi zgłaszane przez polityków dotyczą raczej tego, że ich partie powinny w większym stopniu dopilnować tego, aby w każdej obwodowej komisji znaleźli się ich przedstawiciele, którzy będą mieli pieczę nad prawidłowym przebiegiem głosowania i liczenia głosów.

W ostatnim czasie pojawiło się również oskarżenie Państwowej Komisji Wyborczej o „uderzenie w opozycję”. Stało się tak po odrzuceniu przez PKW sprawozdań finansowych komitetów wyborczych kandydatów na prezydenta, wystawionych przez dwie największe partie opozycyjne²⁰.

Brak jest znanych przypadków otwartych nacisków na Państwową Komisję Wyborczą w celu wpłynięcia na jej decyzje. Można wręcz mówić o zjawisku odwrotnym – obserwacja prac komisji sejmowej nad kodeksem wyborczym pozwala stwierdzić, że parlamentarzyści traktują przedstawicieli PKW jako bardzo istotnych konsultantów podejmowanych przezeń decyzji²¹.

Jakkolwiek zastrzeżenia do pracy organów wyborczych wyższego szczebla zdarzają się sporadycznie, o tyle problemem, na który zwraca uwagę przedstawiciel Krajowego Biura Wyborczego, są prace organów wyborczych najniższego szczebla, a więc obwodowych komisji wyborczych,

17] Wywiad PKW-E1.

18] *Ibidem*.

19] „W tym miejscu chciałbym jeszcze wspomnieć o jednej niepokojącej rzeczy. Mianowicie mieliśmy do czynienia w tych wyborach z bardzo dużą liczbą głosów nieważnych. Nie będę tu rozstrzygał, jakie są tego przyczyny. Niemniej fakt ten niezbyt świadczy o tym, że w każdej Obwodowej Komisji Wyborczej powinny zasiadać osoby, do których mamy pełne zaufanie. Znalezienie i zgłoszenie takich osób jest dla nas sprawą zasadniczej wagi i o tym przy każdych wyborach musimy pamiętać” (List Jarosława Kaczyńskiego do radnych, wójtów, burmistrzów i prezydentów miast wybranych z list PiS w wyborach samorządowych w 2011 roku, http://slimak.onet.pl/_m/TVN/tvn24/List%20Prezesa%20PiS%201.pdf, dostęp: 26 stycznia 2012 roku).

20] „Zgodnie z obowiązującą procedurą odwołałem się już do Sądu Najwyższego. (...) Jestem bardzo zdziwiony, że nasze sprawozdanie zostało odrzucone. Moim zdaniem w tym szaleństwie jest metoda. Jestem przekonany, że to uderzenie dotyczy przede wszystkim dużych partii – Prawa i Sprawiedliwości, Sojuszu Lewicy Demokratycznej – tej opozycji, która zaczyna być opozycją” – powiedział PAP w piątek Stanisław Kostrzewski, pełnomocnik finansowy komitetu wyborczego Jarosława Kaczyńskiego, *Dyrektor Generalny Skarbnik PiS: PKW uderza w opozycję*, <http://www.pis.org.pl/article.php?id=18741>, dostęp: 26 stycznia 2012 roku.

21] Wywiad PKW-E1.

a także gminnych komisji wyborczych w przypadku wyborów samorządowych. Są one powoływane spośród osób zgłoszonych przez komitety wyborcze. Jednak komisji obwodowych w Polsce jest 25 tysięcy i żadna partia nie ma tylu członków, aby mogła skierować do każdej komisji właściwego, odpowiednio przygotowanego człowieka. Zdarza się, że komitet wyborczy zgłasza przypadkowe osoby w ramach rekompensaty za pracę na rzecz komitetu wyborczego. Często więc są to osoby nieprzygotowane, ale też nieczujące się funkcjonariuszami publicznymi, tylko namaszczone przez daną partię polityczną i mającymi dbać o interes tylko tej partii²².

Rotacja, zarówno wśród członków Państwowej Komisji Wyborczej, jak i wśród urzędników Krajowego Biura Wyborczego, jest zjawiskiem bardzo rzadkim. Poprzedni przewodniczący PKW, Ferdynand Rymarz, był członkiem Komisji od 1994 roku, jej przewodniczącym od roku 1998, a kadencję skończyć musiał w 2010 roku wraz z ukończeniem 70. roku życia. Sam szef KBW pełni tę funkcję nieprzerwanie od 1991 roku, a więc od powstania biura. Jest on jednocześnie bez przerwy od 1989 roku sekretarzem PKW. Odejścia z pracy w tej instytucji są spowodowane zazwyczaj przechodzeniem na emeryturę poszczególnych pracowników. Zdarzył się tylko jeden przypadek dyscyplinarnego zwolnienia pracownika. Jakkolwiek ogromna stabilność organów wyborczych ma swoje plusy i świadczy o braku podatności tej instytucji na zawirowania polityczne, jednak zdaniem eksperta można by rozważyć wprowadzenie jakiejś formy kadencyjności na wysokich stanowiskach w KBW.

Zdaniem eksperta należałoby również przemyśleć zatrudnianie dodatkowych osób oraz korzystanie z outsourcingu w czasie kontroli sprawozdań partii politycznych i komitetów wyborczych. Jednak PKW tego nie robi. Co prawda sprawozdania kontrolują biegli rewidentzi, ale też dobór tych rewidentów, w opinii eksperta, jest negatywny. Rewidentami są zazwyczaj małe, często jednoosobowe firmy. Od razu natomiast odpadają te największe kancelarie, bo one nie chcą się wikać w prowadzenie sprawozdań ze względów politycznych (obawa o uwikłanie marki kancelarii w aferę polityczną) i finansowych (stawki za prowadzenie kontroli są relatywnie niskie). Obniża to prestiż tej kontroli, ale też i jej skuteczność, ponieważ skutkiem są sytuacje, w których jednoosobowe biuro rachunkowe bada sprawozdanie finansowe partii, która ma budżet kilkudziesięciu milionów złotych²³. Zbliżone wnioski wypływają też z rekomendacji GRECO dla Polski²⁴.

PRZEJRZYSTOŚĆ: prawo

Czy istniejące przepisy gwarantują, iż opinia publiczna będzie otrzymywać istotne informacje o działaniach i procedurach decyzyjnych organów wyborczych?

OCENA: 75

Prawo nie nakładało do tej pory na Państwową Komisję Wyborczą wielu obowiązków związanych z publikowaniem informacji o swojej działalności. W Kodeksie wyborczym znalazły się zapisy zwiększające liczbę dokumentów, jakie organy wyborcze muszą udostępniać opinii publicznej.

22| Wywiad PKW-I1.

23| Wywiad PKW-E1.

24| *Political financing: GRECO's first 22 evaluations. Third evaluation round*, GRECO, 19 maja 2010, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2010/Greco%282010%298_RapportYVDoublet_EN.pdf, s. 17, dostęp: 26 stycznia 2012 roku, a także m.in.: *Rekomendacje GRECO dla Polski*, <http://antykorupcja.edu.pl/index.php?menu=63&id=1232&page=1>, dostęp: 26 stycznia 2012 roku.

W opinii eksperta²⁵ prawo, obecne w nowo uchwalonym Kodeksie wyborczym, w tym zakresie idzie w ślad za praktyką postępowania PKW, która bez ustawowego zobowiązania publikowała informacje o wyborach²⁶. Więcej na ten temat w części poświęconej praktycznym aspektom przejrzystości działania organów wyborczych.

W wielu przepisach dotyczących podawania informacji o wyborach do wiadomości publicznej nie precyzuje się formy podawania tej wiadomości. Jedynie forma obwieszczeń informujących o wyborach jest opisana dość precyzyjnie. W Kodeksie wyborczym do zadań Państwowej Komisji Wyborczej wpisano prowadzenie i wspieranie działań informacyjnych zwiększających wiedzę obywateli na temat prawa wyborczego, w szczególności zasad głosowania²⁷, co otwiera nowe pole dla działań, a praktyka kolejnych wyborów pokaże, jak zostanie ono wykorzystane.

W przypadku wszystkich wyborów organ je zarządzający wyznaczając ich datę, określa jednocześnie kalendarz wyborczy (terminy wykonania czynności wyborczych). Informację tę podaje on do publicznej wiadomości i ogłasza w Dzienniku Ustaw²⁸. Państwowa Komisja Wyborcza oraz organy wyborcze niższego szczebla, po zarejestrowaniu komitetów wyborczych podają to do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej²⁹.

Przed wyborami okręgowe bądź terytorialne komisje wyborcze sporządzają obwieszczenia o zarejestrowanych listach wyborczych, zawierające informacje o ich numerach, nazwach i skrótach nazw komitetów wyborczych oraz dane o kandydatach, zawarte w zgłoszeniach list. Obwieszczenie zostaje rozplakatowane na obszarze okręgu wyborczego. Również w formie rozplakatowania obwieszczenia podaje się do wiadomości informację o okręgach wyborczych i liczbie wybieranych zeń kandydatów, właściwych dla danego miejsca obwodowych komisjach wyborczych oraz o obwodowych komisjach wyborczych dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych³⁰.

Obwodowe komisje wyborcze po ustaleniu wyników głosowania w obwodzie wywieszą kopię protokołu w miejscu łatwo dostępnym dla wyborców. Państwowa Komisja Wyborcza w trakcie głosowania podaje frekwencję (liczbę osób ujętych w spisach wyborczych i liczbę wydanych kart do głosowania), a po zakończeniu głosowania może podawać częściowe wyniki wyborów, opierając się na spływających danych³¹.

Po wyborach Państwowa Komisja Wyborcza publikuje opracowanie statystyczne zawierające szczegółowe informacje o wynikach głosowania i wyborów oraz udostępnia je w formie dokumentu elektronicznego. PKW ogłasza również w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej w formie obwieszczenia oraz podaje do wiadomości publicznej wyniki wyborów. W obwieszczeniu zamieszcza się podstawowe informacje zawarte w protokołach³². Wyniki wyborów można również przeglądać na stronach internetowych PKW.

25| Wywiad PKW-E1.

26| M.in. Kodeks wyborczy art. 160 § 2, Kodeks wyborczy art. 163.

27| *Ibidem*, art. 160, § 1, u. 9.

28| *Ibidem*, art. 194, 290, 332, 371

29| *Ibidem*, art. 207, 302, 406.

30| *Ibidem*, art. 221, 305, 435.

31| *Ibidem*, art. 81.

32| *Ibidem*, art. 163, 318.

W wyborach do Sejmu i do Senatu, wyborach do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Państwa Komisja Wyborcza podaje do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej sprawozdania finansowe komitetów wyborczych. W przypadku sprawozdań finansowych przedkładanych komisarzowi wyborczemu (w wyborach samorządowych) są one udostępniane przez niego na wniosek zainteresowanych podmiotów³³. W przypadku sprawozdań finansowych partii politycznych są one publikowane w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski” w ciągu 14 dni od daty złożenia w PKW³⁴.

Z kolei wykaz wpłat obywateli na rzecz komitetu wyborczego organizacji i komitetu wyborczego wyborców Państwa Komisja Wyborcza udostępnia do wglądu na wniosek, w trybie i na zasadach określonych przepisami ustawy o ochronie danych osobowych³⁵.

Pozostałe rodzaje dokumentów załączone do sprawozdań finansowych udostępniane są do wglądu podmiotom uprawnionym do składania zastrzeżeń do sprawozdań finansowych komitetów wyborczych (partiom, komitetom wyborczym oraz fundacjom i stowarzyszeniom, które w swoich statutach przewidują działania związane z analizą finansowania kampanii wyborczych) w okresie przewidzianym na złożenie zastrzeżeń do sprawozdań finansowych (30 dni od ogłoszenia sprawozdania). Pozostałym podmiotom udostępniane są one po tym okresie na podstawie Ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. 2001 Nr 112, poz. 1198)³⁶.

W okresie pięciu miesięcy od dnia wyborów szef KBW przedstawia do publicznej wiadomości informację o wydatkach poniesionych na ich organizację wyborów³⁷.

PKW gromadzi także i podaje do publicznej wiadomości, nie rzadziej niż raz na kwartał, informację o liczbie osób objętych rejestrem wyborców w gminach³⁸.

W opinii przedstawiciela KBW nie jest konieczne istnienie większej liczby ścisłych regulacji, szczególnie zakładających raportowanie innym instytucjom, a zwłaszcza gremiom politycznym, jak Sejm i Senat, działalności PKW i KBW, ponieważ mogłoby to wpłynąć negatywnie na niezależność Komisji³⁹.

PRZEJRZYSTOŚĆ: praktyka

Czy sprawozdania, decyzje i informacje o działalności organów wyborczych są publicznie dostępne?

OCENA: 50

Prawo – jak przyznaje przedstawiciel KBW – nie nakładało do tej pory na PKW wielu obowiązków informacyjnych. Jednak Komisja wykraczała poza obligacje ustawowe – wiele działań informacyjnych było realizowanych „samoistnie” przez Komisję. Chodzi o publikowanie na stronie

33| *Ibidem*, art. 143 § 1.

34| Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, art. 38, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/partiepol/partiepol.htm>, dostęp: 26 stycznia 2012 roku.

35| Kodeks wyborczy, art. 143 § 4.

36| *Ibidem*, art. 144 § 7.

37| *Ibidem*, art. 124 § 3.

38| *Ibidem*, art. 165 § 31, u. 4.

39| Wywiad PKW-11.

wszystkich opinii i wyjaśnień, a także podstawowych informacji dla kandydatów i wyborców. Szczególnie ważną z punktu widzenia PKW i docenianą przez obywateli jest tzw. wizualizacja wyborów, czyli strona internetowa, dzięki której każdy na bieżąco może śledzić wyniki wyborów⁴⁰. PKW zwołuje także w okresie przedwyborczym konferencje prasowe, które cieszą się dużym zainteresowaniem. Przykładowo, w okresie kampanii prezydenckiej w 2010 roku Państwowa Komisja Wyborcza systematycznie podawała informacje o pracach i problemach związanych z przygotowaniem wyborów i wykonywaniem czynności wyborczych – odbyła 24 konferencje prasowe poświęcone problematyce wyborów⁴¹. Obecnie Kodeks wyborczy nakłada na PKW nowe obowiązki informacyjno-edukacyjne, ale też zobowiązuje ją do współdziałania w tym zakresie z organizacjami pozarządowymi. W tym celu przedstawiciele PKW odbyli kilka spotkań, aby wypracować taką formę działań, która będzie przyjazna dla obywateli⁴². Jakkolwiek cenne wydają się opisane wyżej inicjatywy PKW, wydaje się, że stanowią one minimum, jakie powinna ona podejmować w celu informowania obywateli o prawach wyborczych.

Strona internetowa Państwowej Komisji Wyborczej jest mało przejrzysta i trudna w obsłudze, nawet dla osób regularnie z niej korzystających. Mimo że zawiera bardzo dużo treści, dostęp do nich jest utrudniony ze względu na słabą nawigowalność witryny. Rekomendacją w tym przypadku byłoby stworzenie nowej strony PKW, która spełniałaby wymogi dostępności i zrozumiałości dla przeciętnego wyborcy⁴³. Nowa odsłona strony, która nastąpiła w okresie przed wyborami parlamentarnymi 2011 roku, nie przyniosła rewolucyjnych zmian, a jej przystępność zwiększyła się w minimalnym stopniu.

Na co dzień nie ma stałej infolinii przy PKW, jednak w okresie przedwyborczym na stronie Komisji można znaleźć numer telefonu podany jako „dyżurny” dla zapytań. Jednak określenie tego jako *call centre* byłoby zdecydowanie przesadzone. Infolinia wyborcza została uruchomiona w okresie przed wyborami przeprowadzonymi w październiku 2011 roku. Jest to zgodne z rekomendacją eksperta, który sugeruje PKW uruchomienie numeru alarmowego do zgłaszania nieprawidłowości przez obywateli w trakcie wyborów⁴⁴.

Przy okazji każdego wyborów Państwowa Komisja Wyborcza, poza prowadzeniem własnej, „stałej” strony, uruchamia specjalną platformę internetową, zwaną wizualizacją wyborów, na której znaleźć można informacje na temat: lokali wyborczych, kandydatów, organów wyborczych, komitetów wyborczych, a także komunikaty Państwowej Komisji Wyborczej (do pobrania), akty prawne regulujące dane wybory (ustawy, Postanowienia, Rozporządzenia i Zarządzenia, a także Uchwały Państwowej Komisji Wyborczej) oraz zapisy wideo z konferencji prasowych PKW z dnia wyborów.

Po wyborach, na bieżąco, wraz ze spływaniem informacji z komisji wyborczych, na stronie tej pojawiają się wyniki wyborów, a także informacje dotyczące frekwencji. Dane te można zobaczyć w różnego rodzaju zestawieniach (wyniki z konkretnych obwodowych komisji, wyniki na

40| *Ibidem*.

41| *Informacja o działalności Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowego Biura Wyborczego w 2010 r.*, <http://pkw.gov.pl/informacje-o-dzialalnosci-panstwowej-komisji-wyborczej-i-krajowego-biura-wyborczego/informacja-o-dzialalnosci-panstwowej-komisji-wyborczej-i-krajowego-biura-wyborczego-w-2010-r.html>, dostęp: 26 stycznia 2012 roku.

42| Wywiad PKW-I1.

43| Wywiad PKW-E1.

44| Wywiad PKW-I1.

terenie danej jednostki administracyjnej kraju, wyniki konkretnego kandydata, np. na tle ogólnego wyniku jego listy itp.). Wyniki, a także dane o kandydatach, można również pobrać w postaci danych surowych i samodzielnie je przetwarzać.

Jakość powyższych informacji należy ocenić dość wysoko, problemem jednak bywa wyszukiwanie ich w zasobach strony, szczególnie z punktu widzenia przeciętnego wyborcy. Komunikaty PKW podane są w sposób niezachęcający do ich lektury – linki zawierają jedynie tytuł, bez choćby krótkiego streszczenia. Brak również praktycznej informacji „jak głosować”, podanej w prostszej formie niż oficjalny język aktów prawnych. Również wyszukiwarki – tak kandydatów, jak i lokali wyborczych – wymagają drobnych usprawnień.

Jakkolwiek prawo nakłada na PKW obowiązek publikowania sprawozdań finansowych komitetów wyborczych i nakaz ten jest realizowany, jest to zdecydowanie za mało dla pełnej przejrzystości finansów wyborczych. Publiczne z mocy prawa, umieszczone w BIP są kilkunastonicowe sprawozdania wyborcze, z których tak naprawdę niewiele wynika. Dokumenty, mówiące o tym, jak naprawdę zostały wydane pieniądze, są dostępne w dokumentach źródłowych, a te są dostępne wyłącznie osobiście, w formie papierowej – w PKW bądź u komisarza wyborczego, a w przypadku sprawozdań rocznych partii politycznych – w ich biurach, co jeszcze bardziej utrudnia dostęp⁴⁵. Rekomendacją w tym przypadku byłoby więc ułatwienie dostępu do zasadniczej części sprawozdań finansowych.

Wątpliwości co do przejrzystości działań administracji wyborczej budzić może również sposób weryfikacji podpisów poparcia kandydatów w wyborach. Podstawą weryfikacji jest jedynie baza PESEL, dzięki której można sprawdzić, czy dany obywatel istnieje. Nie ma jednak możliwości sprawdzenia, czy rzeczywiście dana osoba złożyła swój podpis pod listą. Stąd arbitralne decyzje o nieuznaniu podpisu, oparte np. na tym, że adres osoby został wpisany niewyraźnie. Stąd też kuriozalne sytuacje, w których według Okręgowej Komisji Wyborczej liczba uznanych podpisów była inna niż w przypadku PKW (tak było w przypadku jednego z kandydatów na senatora w wyborach 2011 roku – szerzej w dziale „Zapewnienie przejrzystości procesu głosowania”)⁴⁶.

Inną formą informowania przez PKW o swojej działalności jest publikowanie przez nią rocznych raportów z działalności. Raporty te, zwane informacją roczną o działalności PKW, zamieszczane są na jej stronie; nie są wymagane prawnie, ale jest to własna inicjatywa komisji, aby przybliżyć to, czym się w ciągu roku zajmuje⁴⁷. Informacja roczna zawiera opis PKW i KBW oraz enumerację aktów prawnych regulujących ich działania. W części głównej dokumentu znajdują się informacje o wyborach i referendach, które odbyły się w danym roku, o czynnościach przeprowadzonych po danych wyborach, o badaniu gospodarki finansowej komitetów wyborczych biorących udział w wyborach, oraz o badaniu gospodarki finansowej partii politycznych.

Na stronie Państwowej Komisji Wyborczej publikowane są również informacje o corocznym badaniu jej finansów przez Najwyższą Izbę Kontroli.

45| Wywiad PKW-E1.

46| M. Pyza, *Wybór ograniczony*, „Uważam Rze” 2011, nr 34, s. 22–24.

47| Wywiad PKW-I1.

ROZLICZALNOŚĆ: prawo

Czy prawo zobowiązuje organy wyborcze do informowania społeczeństwa o swoich działaniach i ponoszenia za nie odpowiedzialności?

OCENA: 75

Ustawowo kontrola pracy PKW należy do władzy sądowniczej – Sądu Najwyższego, który rozpatruje wszelkie skargi na działalność PKW, w tym również na jej uchwały, związane np. z rejestrowaniem komitetów wyborczych i list wyborczych, a także protesty wyborcze. Po każdych wyborach PKW przedkłada sprawozdanie Sądowi Najwyższemu, a on, na tej podstawie, po rozpatrzeniu protestów wyborczych stwierdza ważność wyborów – w całości, części, czy co do wyboru określonej osoby⁴⁸.

Nieco inaczej jest w przypadku organów wyborczych niższego szczebla i wyborów samorządowych. Komisarz wyborczy składa sprawozdania PKW, zaś PKW włącza je do sprawozdania z działalności. Skargi na organy niższego szczebla są rozpatrywane jednak przez sądy okręgowe, apelacja przysługuje do organu wyższego stopnia⁴⁹.

Podstawowym środkiem odwoławczym w czasie wyborów jest skarga, a po wyborach – protest wyborczy. Skarga przysługuje na wszystkie czynności organów wyborczych. W okresie wyborów skarga przysługuje do sądu powszechnego, w sprawach związanych z prawami wyborczymi obywateli. W kwestiach organizacyjnych związanych z działalnością konkretnego organu można się skarżyć do organu wyższego stopnia – na obwodową i terytorialną komisję wyborczą do komisarza wyborczego, a odwołanie do PKW, skarga na komisarza wyborczego do PKW. Państwowa Komisja Wyborcza może przyjąć taką skargę, uznać ją za zasadną, może skierować do ponownego rozpoznania, ale może też merytorycznie rozpoznać sprawę sama. Po wyborach jedyną formą ustawową kontroli procesu wyborczego są protesty składane do właściwych sądów (w przypadku wyborów prezydenta, do Sejmu i Senatu, do Parlamentu Europejskiego jest to Sąd Najwyższy, w przypadku wyborów samorządowych – sąd okręgowy)⁵⁰.

Ekspert zwraca jednak uwagę, że nie od wszystkich decyzji można się odwołać. Przykładem mogą być zastrzeżenia do sprawozdań finansowych, które składają partie polityczne bądź organizacje pozarządowe. PKW ma obowiązek rozpatrzyć to zastrzeżenie w ciągu 60 dni i jej decyzja jest ostateczna⁵¹.

PKW nie ma obowiązku sprawozdawania przed jakimkolwiek organem ze swojej działalności. Ma ona jednak obowiązek przedstawiania sprawozdań z wyborów Prezydentowi RP, Marszałkom Sejmu i Senatu oraz Sądowi Najwyższemu⁵². Ustawy nie precyzują jednak, co w takim sprawozdaniu musi się znaleźć, organy, którym przedstawiane są sprawozdania, nie mają możliwości ich odrzucenia. Przepisy nie nakazują również publikowania owych sprawozdań.

Budżet Krajowego Biura Wyborczego, będący częścią 11. budżetu państwa, jest rokrocznie kontrolowany przez Najwyższą Izbę Kontroli. Kontrole budżetowe NIK mają charakter kompleksowy, obejmują zarówno zagadnienia finansowe, jak i wykonanie zadań. Wyniki kontroli są dostępne on-line na stronie PKW.

48| Kodeks wyborczy, art. 241–246, 324, 336,

49| *Ibidem*, art. 394.

50| Wywiad PKW-11.

51| Kodeks wyborczy, art. 144, § 7 i 8.

52| *Ibidem*, art. 240, 278, 320, 362.

ROZLICZALNOŚĆ: praktyka

Czy organy wyborcze w praktyce informują społeczeństwo o swoich działaniach i ponoszą za nie odpowiedzialność?

OCENA: 50

Członkowie PKW, powoływani na wniosek prezesów Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, mogą zostać odwołani na uzasadniony wniosek odpowiedniego prezesa sądu. Z kolei sekretarz PKW, będący jednocześnie szefem KBW, może zostać odwołany przez samą PKW. W praktyce nie zdarzyło się jednak zarówno odwołanie członka PKW, jak i szefa KBW. W dwudziestoletniej historii istnienia KBW tylko raz zdarzyło się, aby dyrektor jednej z delegatur został odwołany przez szefa KBW. Jednak taka decyzja jest wewnętrzną decyzją instytucji, niezwiązaną z interwencją jakiegokolwiek innej strony⁵³.

Państwowa Komisja Wyborcza wywiązuje się z obowiązków sprawozdawczych, które nakładają na nią przepisy. Sprawozdania z wyborów, przedstawiane Prezydentowi RP, Marszałkom Sejmu i Senatu oraz Sądowi Najwyższemu, są również publikowane na stronie internetowej PKW. Sprawozdania zawierają informacje dotyczące podjętych czynności związanych z zarządzaniem i przygotowaniem wyborów, tworzeniem komitetów wyborczych i rejestrowaniem list kandydatów, działań podjętych w trakcie kampanii wyborczej, w czasie wyborów i po ich zakończeniu. Opisane są w nich również zaistniałe nieprawidłowości i podjęte w związku z nimi kroki⁵⁴. Oprócz sprawozdań, do których przedstawienia PKW zobowiązana jest z mocy ustaw wyborczych, dodatkowo Komisja publikuje coroczne sprawozdanie z działalności, o którym mowa w poświęconej przejrzystości części niniejszego raportu⁵⁵. Dodatkowo, jak podkreśla przedstawiciel KBW, nie było do tej pory żadnych zastrzeżeń co do wydatkowania tych środków, od kilku lat NIK nie formułuje żadnych wniosków pokontrolnych⁵⁶.

Skargi wyborcze w tych wyborach, w których rozpatruje je Sąd Najwyższy (a więc w wyborach prezydenckich, parlamentarnych i do Parlamentu Europejskiego), są rozpatrywane dość sprawnie. Gorzej wygląda to w przypadku wyborów samorządowych, gdzie odwołania składa się do sądu okręgowego. Sądy okręgowe, jak twierdzi ekspert, są gorzej zorientowane w prawie wyborczym. Jego zdaniem przykładem mogą być protesty związane z korupcją wyborczą w wyborach samorządowych w Wałbrzychu, gdzie sąd rozpatrywał je niemal pół roku od zakończenia wyborów, przy jednoczesnej bierności lokalnego komisarza wyborczego. W opinii eksperta wybory samorządowe są najsłabiej chronione i dobrą rekomendacją byłoby, gdyby w ich przypadku odwołania można było kierować do PKW. Od jej decyzji z kolei powinna być jeszcze możliwość odwołania do sądu⁵⁷.

Sankcje za naruszenia przepisów związanych z wyborami są, zdaniem eksperta, dotkliwe przede wszystkim w przypadku partii, które otrzymują subwencje budżetowe. Odrzucenie ich sprawozdania skutkuje odebraniem subwencji, co dotkliwie odbija się na partyjnych finansach.

53| Wywiad PKW-I1.

54| Np.: *Sprawozdanie z wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 21 października 2007 r.*, <http://pkw.gov.pl/wyjasnienia-informacje-i-pisma-okolne-pkw-21607/sprawozdanie-z-wyborow-do-sejmu-rzeczypospolitej-polskiej-i-do-senatu-rzeczypospolitej-polskiej-przeprowadzonych-w-dniu-21-pazdziernika-2007-r.-html>, dostęp: 26 stycznia 2012 roku.

55| *Informacje o działalności PKW i KBW za lata 2005–2010*, <http://pkw.gov.pl/informacje-o-dzialalnosci-panstwowej-komisji-wyborczej-i-krajowego-biura-wyborczego/>, dostęp: 26 stycznia 2012 roku.

56| Wywiad PKW-I1.

57| Wywiad PKW-E1.

Inaczej jest w przypadku pozostałych partii – nawet wykreślenie z rejestru za niezłożenie sprawozdania nie grozi niczym, ponieważ następnego dnia można pod tą samą nazwą zarejestrować kolejne ugrupowanie. Rekomendacją mogłoby być w tym przypadku wprowadzenie realnych sankcji za niewywiązywanie się z obowiązków przez partie⁵⁸.

Sytuacja, która znacząco obniża notę w tej dziedzinie, ujawniła się w momencie pojawienia się kontrowersji wokół list podpisów poparcia i odmów rejestracji list wyborczych niektórych komitetów wyborczych i kandydatów do Senatu, które pojawiły się w kampanii wyborczej 2011 roku. Sytuacja ta szczegółowo została opisana w dziale „Zapewnienie przejrzystości procesu głosowania”. Sąd Najwyższy oddalił skargę wyborczą KW Nowej Prawicy, uzasadniając, że można taką skargę złożyć dopiero po wyborach. Według konstytucjonalisty Piotra Winczorka taka sytuacja świadczy o tym, że Kodeks wyborczy nie jest zgodny z Konstytucją RP, która pozwala na odwołanie się do sądu od każdej decyzji. W tym zaś wypadku, gdy listy kandydatów poparte podpisami zarejestrowano, ale po ustawowym terminie, Kodeks nie pozwala na skargę na decyzję PKW, a jedynie na protest, rozpatrywany po wyborach⁵⁹.

MECHANIZMY ZAPEWNIAJĄCE RZETELNOŚĆ: prawo

Czy istnieją mechanizmy zapewniające rzetelność działania organów wyborczych?

OCENA: 100

Brak jest kodeksu etycznego, który byłby właściwy specyficznie dla członków PKW oraz dla jej pracowników administracyjnych. Kodeks etyczny w przypadku członków PKW wynika z ustawy o ustroju sądów powszechnych, zaś w przypadku urzędników KBW – z ustawy o urzędnikach państwowych. Podpisując umowę o pracę w KBW, urzędnicy muszą podpisać również klauzulę, że zapoznali się z przepisami ustawy o urzędnikach państwowych⁶⁰.

Członkowie PKW są sędziami, nie mogą więc należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów⁶¹. Jako sędziowie, składają oni standardową przysięgę sędziowską, której treść brzmi: „Ślubuję uroczyście jako sędzia sądu powszechnego służyć wiernie Rzeczypospolitej Polskiej, stać na straży prawa, obowiązki sędziego wypełniać sumiennie, sprawiedliwość wymierzać zgodnie z przepisami prawa, bezstronnie, według mego sumienia, dochować tajemnicy państwowej i służbowej, a w postępowaniu kierować się zasadami godności i uczciwości”⁶². Wedle ustawy o ustroju sądów powszechnych sędzia jest obowiązany postępować zgodnie ze ślubowaniem sędziowskim, powinien także w służbie i poza służbą strzec powagi stanowiska sędziego i unikać wszystkiego, co mogłoby przynieść ujmę godności sędziego lub osłabiać zaufanie do jego bezstronności⁶³. Sędziowie zobowiązani są również do składania oświadczeń majątkowych, a także

58| *Ibidem*.

59| M. Pyza, *Wybór...*, *op. cit.*, s. 23.

60| Wywiad PKW-11.

61| Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 178 ust. 3, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>, dostęp: 26 stycznia 2012 roku.

62| Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, art. 66 http://bip.ms.gov.pl/Data/Files/_public/bip/organizacja/usp.pdf, dostęp: 26 stycznia 2012 roku.

63| *Ibidem*, art. 82

nie mogą podejmować innego zatrudnienia. Nie mogą również podejmować innego zajęcia ani sposobu zarobkowania, które przeszkadzałyby w pełnieniu obowiązków sędziego, mogłyby osłabiać zaufanie do jego bezstronności lub przynieść ujemę godności urzędu sędziego, oraz zajmować pewnych stanowisk w zarządach i radach nadzorczych przedsiębiorstw⁶⁴. Kodeks wyborczy stanowi, że członkostwo w komisji wyborczej (dotyczy to organów wyborczych wszystkich szczebli, od PKW po obwodowe komisje wyborcze) wygasa z dniem podpisania zgody na kandydowanie w wyborach bądź objęcia funkcji pełnomocnika wyborczego lub pełnomocnika finansowego komitetu wyborczego, lub męża zaufania. Członkowie komisji wyborczej nie mogą także prowadzić agitacji wyborczej na rzecz poszczególnych kandydatów oraz list kandydatów⁶⁵.

Według Kodeksu wyborczego szef oraz pracownicy Krajowego Biura Wyborczego nie mogą być członkami partii politycznych ani prowadzić działalności politycznej⁶⁶. Z kolei, zgodnie z przepisami ustawy o urzędnikach państwowych, urzędnik jest obowiązany chronić interesy państwa oraz prawa i słusne interesy obywateli, przestrzegać Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisów prawa, strzec autorytetu Rzeczypospolitej Polskiej oraz dążyć do pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa, racjonalnie gospodarować środkami publicznymi, rzetelnie i bezstronnie, sprawnie i terminowo wykonywać powierzone zadania, dochowywać tajemnicy związanej z wykonywaniem obowiązków, rozwijać własną wiedzę zawodową, godnie zachowywać się w pracy oraz poza nią⁶⁷. Urzędników obowiązują standardowe zasady dotyczące postępowania oraz konfliktów interesów, jednak nie są one związane w ścisły sposób z charakterem pracy w administracji wyborczej. Przykładem takich zasad mogą być te mówiące o tym, że urzędnik państwowy nie może podejmować dodatkowego zatrudnienia bez uzyskania uprzedniej zgody kierownika urzędu, w którym jest zatrudniony, lub że urzędnik państwowy nie może wykonywać zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z jego obowiązkami albo mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność⁶⁸. Urzędnik, podczas nawiązywania stosunku pracy oraz na żądanie kierownika urzędu, ma obowiązek przedstawić oświadczenie majątkowe⁶⁹.

W przypadkach naruszenia obowiązków pracownika urzędnicy ponoszą odpowiedzialność porządkową lub dyscyplinarną. Szef Krajowego Biura Wyborczego udziela kary porządkowej – upomnienia. Postępowanie dyscyplinarne prowadzi komisja powołana przez kierownika urzędu – szefa KBW – a możliwymi karami dyscyplinarnymi są: nagana, nagana z ostrzeżeniem, nagana z pozbawieniem możliwości awansowania przez okres do dwóch lat do wyższej grupy wynagrodzenia lub na wyższe stanowisko, przeniesienie na niższe stanowisko, wydalenie z pracy w urzędzie. Instancją odwoławczą dla postępowań dyscyplinarnych w przypadku KBW jest komisja powołana przy Marszałku Sejmu⁷⁰.

64| *Ibidem*, art. 87–88.

65| Kodeks wyborczy, art. 153.

66| *Ibidem*, art. 188.

67| Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, art. 17, http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/ustawa_z_dnia_16_wrzesnia_1982_r_o_pracownikach_urzedow_panstwowych.pdf, dostęp: 26 stycznia 2012 roku.

68| *Ibidem*, art. 19.

69| *Ibidem*, art. 17.

70| *Ibidem*, art. 34–36.

MECHANIZMY ZAPEWNIAJĄCE RZETELNOŚĆ: praktyka

Czy rzetelność organów wyborczych jest zagwarantowana w praktyce?

OCENA: 100

Brak jest przykładów wskazujących na łamanie przez członków PKW bądź też jej urzędników zasad, które opisano w poprzednim punkcie. W jedynym przypadku w ciągu ostatnich 20 lat, w którym sprawa dyscyplinarna zakończyła się dymisją urzędnika, wynikało to z naruszenia przez niego praw pracowników. Jak przyznaje szef KBW, zdarzają się sporadycznie przypadki skarg na pracowników aparatu wyborczego i każda z nich jest rozpatrywana według zasad wynikających z ustawy o urzędnikach państwowych. Podpisując umowę o pracę w KBW urzędnicy muszą podpisać również klauzulę, że zapoznali się z przepisami ustaw wyborczych, które zabraniają im prowadzenia działalności politycznej. Przedstawiciel KBW zwraca również uwagę na niepisaną zasadę, której respektowania wymaga od swoich pracowników szef tej instytucji: „Niepisaną zasadą, ale niezwykle ważną i przestrzeganą jest oczywiście równe traktowanie wszystkich. Jak każdy organ władzy publicznej, musi działać zgodnie z prawem, w granicach prawa, i na rzecz wszystkich równo”⁷¹.

KONTROLA FINANSÓW WYBORCZYCH

Czy organy wyborcze skutecznie nadzorują kwestie związane z finansowaniem kandydatów i partii politycznych?

OCENA: 50

Państwowa Komisja Wyborcza prowadzi szereg działań regulujących finansowanie partii politycznych i kampanii wyborczych. Kwestią kontrowersyjną jest skuteczność tych działań i to, czy narzędzia pozostające w dyspozycji PKW są w tej mierze wystarczające.

Po każdych wyborach komitety wyborcze mają obowiązek składania sprawozdań finansowych do PKW bądź do komisarzy wyborczych w przypadku komitetów nieogólnopolskich w wyborach lokalnych. Partie polityczne mają obowiązek corocznego przedstawiania sprawozdań finansowych komisji. Państwowa Komisja Wyborcza weryfikuje i przyjmuje lub odrzuca sprawozdania, a z każdą z tych decyzji wiąże się konkretne sankcje – zawieszenie, odebranie subwencji, czy wykreślenie z rejestru partii. W przypadku odrzucenia bądź niezłożenia sprawozdania finansowego, po wyborach PKW lub komisarze wyborczy kierują taką sprawę do prokuratury. Takich zgłoszeń jest szczególnie dużo w przypadku wyborów samorządowych, gdzie w wyniku niskiej świadomości prawnej lokalnych działaczy istnieją podstawy do złożenia nawet kilkuset zawiadomień. Jednak, jak przyznaje przedstawiciel KBW, organy ścigania nie zawsze traktują je z pełną determinacją⁷².

Zdaniem eksperta PKW nie reguluje efektywnie gospodarki finansowej partii i komitetów wyborczych, bowiem kontrola finansowania kampanii wyborczych i partii politycznych sprowadza się jedynie do kontroli rachunkowej i formalnej, bez kontroli merytorycznej. Dzieje się tak po pierwsze dlatego, że przepisy nie nakładają takich obowiązków, po drugie ze względu na szczupłe zasoby kadrowe. Problemem jest tu także brak proaktywności działań PKW w dziedzinie kontroli finansów wyborczych. Monitoringi finansowania kampanii wyborczych prowadzone

71| Wywiad PKW-11.

72| *Ibidem*.

przez organizacje pozarządowe⁷³ pokazały, że jest wiele nieprawidłowości, które można by wykazać, jednak PKW tego nie robi. Zdaniem eksperta na pewne rzeczy należy zwracać uwagę już w trakcie wyborów, ponieważ części wniosków nie da się wysnuć później z samego sprawozdania finansowego – konieczna jest bieżąca obserwacja przebiegu kampanii. Rekomendacją byłoby w tym przypadku uzbrojenie PKW w kompetencje pozwalające zbierać na bieżąco dane o nieprawidłowościach i interweniować w czasie rzeczywistym, a także kontrolować je w późniejszych sprawozdaniach finansowych⁷⁴. Można tutaj również powtórzyć rekomendację dotyczącą zwiększenia liczby osób zatrudnionych w Krajowym Biurze Wyborczym, których zadaniem byłoby kontrolowanie finansów wyborczych⁷⁵.

Przedstawiciel PKW broni jakości kontroli dokonywanych przez tę instytucję, wskazując na to, że w wielu przypadkach dostrzega nieprawidłowości w składanych doń sprawozdaniach finansowych, przyznając jednak, że nie jest ona w stanie ogarnąć wszystkich sfer związanych z kontrolą finansowania polityki. Podkreśla konieczność współpracy z organami ścigania, która następuje w przypadku otrzymania uzasadnionych zastrzeżeń lub skarg⁷⁶.

Kolejne zagadnienie budzące pewne kontrowersje to zastrzeżenia do sprawozdań finansowych komitetów wyborczych, jakie mogą składać partie, komitety wyborcze oraz organizacje pozarządowe, które mają w swoim statucie badanie finansów wyborczych. Narzędzie to jest rzadko wykorzystywane, między innymi ze względu na trudności w dostępie do dokumentów będących załącznikami do sprawozdań (więcej na ten temat wyżej, w dziale poświęconym przejrzystości), a także ze względu na krótki termin na składanie zastrzeżeń. Postulatem byłoby tu więc zwiększenie możliwości składania zastrzeżeń poprzez wydłużenie terminów oraz zwiększenie możliwości wglądu w sprawozdania finansowe komitetów wyborczych.

Kwestią ilustrującą możliwości PKW w dziedzinie kontroli finansów wyborczych, a także jej bierne podejście do części problemów z tym związanych, jest sprawa sprawozdań finansowych, w których komitety wyborcze deklarują zerowe przychody i wydatki. Takie sprawozdania są szczególnie częste w przypadku wyborów samorządowych i sprawozdań komitetów lokalnych. Do tej pory były one przyjmowane ze względu na swą rachunkową poprawność. Rozmówca z KBW zapowiada jednak, że będą one traktowane mniej liberalnie niż dotychczas, a komitet składający takie sprawozdanie będzie musiał oświadczyć, że nie wykonał żadnych czynności w kampanii, a następnie – odpowiadać za treść takiego oświadczenia⁷⁷.

Czysto „rachunkowe” podejście do badania sprawozdań finansowych jest w ocenie eksperta problemem, który może poważnie podważyć proces kontroli finansów wyborczych: „Dzieje się tak, ponieważ dla partii, która np. przekroczy limit wydatków w wyborach, lepiej jest oddać połowę rachunków PKW, a resztę wyrzucić. Komisja takie sprawozdanie zatwierdzi, bo z punktu widzenia rachunkowego wszystko będzie się zgadzało. Tego, że kampania była dwa razy bardziej

73] *Wybory prezydenckie 2005. Monitoring finansów wyborczych*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2006, http://www.batory.org.pl/doc/monitoring_finansow_wyborczych_2005.pdf, dostęp: 26 stycznia 2012 roku; *Finansowanie kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego 2009 r. Raport wstępny*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa, czerwiec 2009 r., http://www.batory.org.pl/doc/raport_monit_kamp_PE_10062009.pdf, dostęp: 26 stycznia 2012 roku.

74] Wywiad PKW-E1.

75] *Political financing: GRECO's first 22 evaluations...*, op. cit., s. 17–18.

76] Wywiad PKW-I1.

77] *Ibidem*.

intensywna, PKW nie jest w stanie stwierdzić, nie mając do tego narzędzi⁷⁸. PKW zapowiadała przed wyborami z października 2011, że w związku z wprowadzeniem Kodeksu wyborczego jej możliwości się zwiększą. Wcześniej mogła ona jedynie żądać wyjaśnień od komitetów wyborczych. Nowy instrument, który PKW może wykorzystywać od wejścia w życie Kodeksu wyborczego, to możliwość żądania pomocy od organów kontroli.

Niezależnie od tego, w ocenie eksperta, dobrą rekomendacją byłaby taka zmiana przepisów, która zobowiązałaby PKW do monitorowania wyborów pod kątem przejrzystości już w trakcie trwania kampanii. PKW powinna też bardziej otworzyć się na zgłoszenia obywateli – powinna agregować tak uzyskaną wiedzę i wykorzystywać ją w procesie kontroli finansów wyborczych⁷⁹.

ZAPEWNIENIE PRZEJRZYSTOŚCI PROCESU GŁOSOWANIA

Czy organy wyborcze gwarantują uczciwość przebiegu wyborów?

OCENA: 75

W opinii przedstawiciela administracji wyborczej działania PKW i KBW w zakresie rzetelności prowadzenia spisów wyborców przynoszą bardzo pozytywny skutek. Liczba skarg, zastrzeżeń co do rzetelności spisów wyborców jest znikoma, a największe problemy rodzą się na styku: spis wyborców w obwodzie i spis wyborców w szpitalu, zakładzie pomocy społecznej – tam gdzie wyborca przybył w „okresie martwym”: w przeddzień wyborów czy w dniu wyborów. Rejestr wyborców, który jest podstawą sporządzania spisu dla konkretnych wyborów, jest nadzorowany i kontrolowany przez delegatury KBW⁸⁰.

Sporym problemem, wedle przedstawiciela KBW, są zmiany w rejestrach wyborców, wpisywanie na wniosek wyborcy nowych osób, zwłaszcza w okresie między pierwszą a drugą turą wyborów, przez wójta. Każdy wyborca może bowiem żądać wpisania do stałego rejestru wyborców na terenie danej gminy, przedstawiając odpowiednie uzasadnienie, iż centrum jego aktywności życiowej mieści się na jej terenie. Ponieważ w wyborach samorządowych urzędujący wójt jest stroną, istnieje pole do nadużyć tej instytucji (pozostali kandydaci oczywiście również mogą jej nadużywać) poprzez rejestrowanie osób „przywiezionych” na dzień wyborów do gminy, i do takich przypadków rzeczywiście dochodzi. Jeśli wójt wpisał do rejestru wyborców osoby nieuprawnione, to popełnia przestępstwo wyborcze, a zatem PKW składa doniesienie do prokuratury⁸¹.

Jakkolwiek obecnie nie ma większych problemów z prowadzeniem rejestrów wyborców, to w obliczu zapowiadanego zniesienia obowiązku meldunkowego pojawi się problem. W tej dziedzinie KBW postulować będzie wykorzystanie doświadczeń innych krajów, np. wpis do rejestru wyborców wedle określonego klucza – np. w zależności od miejsca płacenia podatków.

Państwowa Komisja Wyborcza, prócz wymienionych już wcześniej aktywności na polu informacyjnym, nie prowadzi żadnych programów edukacyjnych dla wyborców. Deklaruje natomiast chęć współpracy z organizacjami pozarządowymi, które zajmują się tym problemem. Kodeks wyborczy nakazuje mediom publicznym udostępnienie czasu antenowego na działalność informacyjną PKW i to jest jedno z pól, na których może rozwinąć się działalność edukacyjna tej

78| Wywiad PKW-E1.

79| *Ibidem*.

80| Wywiad PKW-I1.

81| *Ibidem*.

instytucji. Jednakże, według respondenta z administracji wyborczej, istnieje margines kontrowersji przy tego rodzaju działaniach, które miałyby prowadzić PKW, i tak np. działanie polegające na zachęcaniu do udziału w wyborach byłoby już – w opinii tej instytucji – działalnością zbytnio zbliżoną do agitacji⁸².

Zdolność administracji wyborczej do agregowania wyników wyborów, mierzona czasem od zakończenia głosowania do ogłoszenia wyników, jest coraz wyższa. Dzieje się tak ze względu na wykorzystanie technologii informatycznych, wspierających obwodowe komisje wyborcze. Zauważalne są różnice w stosunku do lat poprzednich – obecnie wyniki wyborów prezydenta są dostępne następnego dnia, wyborów do Sejmu w ciągu dwóch dni, najtrudniejszych do wyliczenia wyborów samorządowych – w 3 do 4 dni, zaś przed kilku laty to było 7–8 dni⁸³.

Do tej pory nie było regulacji prawnej, która pozwalałaby obserwatorom zewnętrznym uczestniczyć w nadzorowaniu przebiegu wyborów. Niemniej jednak PKW zawsze dopuszczała możliwość obserwacji, na prawach podobnych jak mąż zaufania. Początkowo było to możliwe tylko w godzinach głosowania, później rozszerzano to też, tak jak w przypadku mężów zaufania, na obserwację ustalania wyników. Jeśli chodzi o obserwatorów międzynarodowych, to pierwszym krokiem był rok 2007, gdy PKW podjęła samoistną uchwałę, dopuszczającą możliwość obserwacji międzynarodowej, określającą zachowania, uprawnienia i obowiązki. Wcześniej zdarzało się, że w wyborach uczestniczyły delegacje różnych centralnych organów wyborczych, które, na zasadach gości, mogły wybory obserwować. Obecnie Kodeks wyborczy nakłada na PKW obowiązek określenia działalności obserwatorów i określając, że są to obserwatorzy zaproszeni przez PKW w porozumieniu z MSZ⁸⁴.

Jeśli chodzi o obserwację wyborów przez przedstawicieli partii i komitetów wyborczych, to mają oni dwie możliwości. Pierwsza z nich to prawo do zgłoszenia jednego kandydata do komisji obwodowej, w której zarejestrowano kandydatów. Przy założeniu, że ich liczba jest równa z ustawowym minimum, to wszyscy zgłoszeni zostają członkami komisji, jeżeli jest większa, to urządza się losowanie. Drugie rozwiązanie to instytucja męża zaufania, który może obserwować proces wyborów aż do zamknięcia i utworzenia protokołu.

Wydarzenia sprzed wyborów parlamentarnych w 2011 roku zmuszają również do refleksji na temat możliwości, jakie dają administracji wyborczej w Polsce jej zasoby. Wówczas to jeden z komitetów wyborczych, choć w terminie złożył listy podpisów poparcia pod listami kandydatów w połowie okręgów wyborczych, nie mógł zarejestrować list w całym kraju (do czego uprawniało go zgłoszenie list poparcia w połowie okręgów), ponieważ część list poparcia, w wyniku wewnętrznych procedur PKW, została zarejestrowana w dniach kolejnych. Inna sytuacja, poddająca w wątpliwość to, czy zasoby i możliwości administracji wyborczej są wystarczające, miała miejsce w przypadku jednego z kandydatów do Senatu. Okręgowa Komisja Wyborcza przyjmująca jego zgłoszenie nie ponumerowała stron list poparcia, co dało podstawy do dywagacji na temat tego, czy część z nich nie zaginęła. Ponadto, liczba podpisów odnotowanych przez OKW różniła się od liczby odnotowanej przez PKW, co w obliczu niewielkiej liczby podpisów, których zabrakło kandydatowi do rejestracji, czyni zasadnym pytanie o wpływ tego działania na wynik wyborów⁸⁵.

82| *Ibidem*.

83| *Ibidem*.

84| *Ibidem*.

85| M. Pyza, *Wybór...*, *op. cit.*, s. 22–24.

Kontrowersje pojawiają się także wokół doboru osób, które zasiadać będą w komisjach wyborczych. Przykładem może być sytuacja, o której informowały media przed wyborami w 2011 roku. W Poznaniu, wobec niewystarczającej liczby osób, które zgłosiły się do pracy w obwodowych komisjach wyborczych, według telewizji WTK prezydent miasta miał wyznaczyć osoby spośród znajdujących się w rejestrze wyborców. Jednak, jak się okazało, były osoby, które zgłaszały się do pracy w komisji, jednak powiedziano im, że miejsc już nie ma⁸⁶. Zdaniem przedstawiciela KBW problemem jest również to, że wiele osób nie traktuje swojej roli w komisji jako misji publicznej, ale czuje się przedstawicielami konkretnego ugrupowania, które je rekomendowało do komisji bądź kieruje się wyłącznie chęcią otrzymania wynagrodzenia, bez większego przywiązania do uczciwości procesu, który powinni z racji swej roli kontrolować⁸⁷.

REKOMENDACJE

- Organom wyborczym należy nadać większe uprawnienia w dziedzinie kontroli finansów partii politycznych i komitetów wyborczych.
- Zwiększenie zasobów ludzkich pozostających w dyspozycji PKW. Zespół Kontroli Finansowania Partii Politycznych i Kampanii Wyborczych powinien zostać wyposażony w większe zasoby ludzkie, co pozwoliłoby na skuteczniejsze realizowanie zadań związanych z kontrolą finansów politycznych.
- Zasady dotyczące przeprowadzania wyborów samorządowych należy poddać rewizji, w szczególności w dziedzinie kształtu komisji wyborczych i procedur odwoławczych, tak aby zwiększyć ich przejrzystość.
- Organy wyborcze powinny zwiększyć swoje zaangażowanie w wykonywanie funkcji informowania o procesie wyborczym.
- Kodeks wyborczy powinien dawać większą możliwość dostępu do sprawozdań finansowych partii i komitetów wyborczych. Powinien on także zakładać dłuższy termin, w jakim można składać zastrzeżenia do sprawozdań finansowych komitetów wyborczych.
- Państwowej Komisji Wyborczej należy nadać rangę organu konstytucyjnego.

86| Puls Dnia, TV WTK, 19 września 2011, http://www.wtk.com.pl/index.php?section=magazyn&id_prog=35&video_id=2905, dostęp: 26 stycznia 2012 roku; M. Pyza, *Wybór...*, op. cit., s. 24.

87| Wywiad PKW-11.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

STRESZCZENIE

Urząd Rzecznika Praw Obywatelskich powołano jeszcze w czasach Polski Ludowej ustawą z dnia 15 lipca 1987 roku¹. Misją Rzecznika Praw Obywatelskich² (*ombudsmana*) jest ochrona praw i wolności człowieka oraz obywatela, jakie wynikają z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych aktów normatywnych. Funkcjonowanie rzecznika polega na badaniu legalności działania instytucji państwa zobowiązanych do przestrzegania prawa oraz nadzorowaniu stanu przestrzegania zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej. Rzecznik inicjuje swoje działanie w wypadku stwierdzenia systemowego naruszenia wolności i praw jednostki lub interweniuje na wniosek osoby potencjalnie poszkodowanej. Silna pozycja ustrojowa instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich wynika z umocowania jej w konstytucji³. Funkcjonowanie tego urzędu reguluje głównie ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. *Ombudsman* w Polsce jest instytucją rzeczywiście niezależną. Duży wpływ na sposób działania urzędu wywiera osoba rzecznika, w praktyce bowiem przysługuje mu duża autonomia w doborze spraw i sposobach ich rozpatrywania. Rzeczywista działalność Rzecznika Praw Obywatelskich sprowadza się do czynności informacyjnych i kontrolnych oraz do kierowania spraw w celu ponownego rozpatrzenia przez właściwe instytucje.

1| Art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity: Dz.U. z 2011 r., Nr 222, poz. 1320) – <http://www.brpo.gov.pl/index.php?md=8497&s=1>, dostęp: 28 stycznia 2012 roku.

2| *Ibidem*.

3| Art. 208–212 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483) – <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>, dostęp: 28 stycznia 2012 roku. Por. J. Świeca, *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH
OCENA: 72/100

WYMIAR	WSKAŹNIK	PRAWO	PRAKTYKA
Zdolność do autonomicznego działania 75/100	Zasoby	–	50
	Niezależność	100	75
Dobre rządzenie 79/100	Przejrzystość	100	100
	Rozliczalność	75	75
	Mechanizmy zapewniające rzetelność	75	50
Rola 63/100	Rozpatrywanie skarg i wniosków obywateli	50	
	Propagowanie dobrych praktyk	75	

STRUKTURA I ORGANIZACJA

W Polsce działa jednoosobowy urząd Rzecznika Praw Obywatelskich, który można uznać za modelowy przykład klasycznego *ombudsmana*⁴. Funkcjonują także trzej pełnomocnicy terenowi rzecznika – w Gdańsku, w Katowicach i we Wrocławiu. Nie pełnią oni jednak funkcji *ombudsmenów* niższego rzędu, ich rolą jest bowiem ułatwienie osobistego dostępu do instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w ośrodkach miejskich oddalonych od Warszawy.

Instytucją podobną do Rzecznika Praw Obywatelskich jest branżowy *ombudsman* – Rzecznik Praw Dziecka⁵, również mający umocowanie w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W Polsce działają także inne urzędy, których nazwa może sugerować, że są one wyspecjalizowanymi *ombudsmanami* (na przykład Rzecznik Praw Pacjenta). Najczęściej jednak są one włączone w struktury władzy wykonawczej, co przeczy idei niezależnego *ombudsmana*.

Niniejszy rozdział dotyczy głównie kadencji Rzecznika Praw Obywatelskich Janusza Kochanowskiego, tragicznie zmarłego 10 kwietnia 2010 roku⁶. Brakuje aktualnych danych na temat szczegółów funkcjonowania urzędu pod kierownictwem nowej rzecznik – Ireny Lipowicz.

4| I. Malinowska, *Rzecznik praw obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności w Polsce*, Dom Wydawniczy „Elipsa”, Warszawa 2007, s. 146.

5| Art. 72 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

6| Por. <http://www.brpo.gov.pl/index.php?md=1270&s=1&zaznacz=1#znalezione>, dostęp: 28 stycznia 2012 roku.

ZASOBY: praktyka

Czy Rzecznik Praw Obywatelskich dysponuje odpowiednimi zasobami, aby wypełniać swoje funkcje?

OCENA: 50

Rzecznik dysponuje dość licznymi (wymienionymi niżej) uprawnieniami, które pozwalają mu realizować jego zadania urzędowe. Z powodu nałożenia na Rzecznika Praw Obywatelskich w minionych dwóch latach nowych obowiązków⁷, jego zaplecze materialne, szczególnie finansowe, należy uznać za niewystarczające.

Koszty funkcjonowania Biura Rzecznika Praw Obywatelskich pokrywa się z budżetu centralnego. W 2009 roku wydatki budżetowe tego urzędu wyniosły około 33,3 miliona złotych⁸. Biuro rzecznika zatrudniało wtedy pracowników na 266 etatach, a na ich wynagrodzenia przeznaczono w 2009 roku około 20,7 miliona złotych.

Rzecznik dysponuje środkami prawnymi o charakterze interwencyjnym i procesowym⁹. Ogólnie rzecz ujmując, może on żądać bezzwłocznego dostępu do informacji i dokumentów oraz domagać się wyjaśnień dotyczących rozpatrywanych spraw. W wypadku wykrycia systemowych naruszeń praw jednostki rzecznik może wnosić wystąpienia problemowe. Rzecznik nie dysponuje władzą ustawodawczą, ale może inspirować podjęcie inicjatywy ustawodawczej przez stosowne organy. W razie stwierdzenia naruszenia praw jednostki Rzecznik Praw Obywatelskich może zwrócić się do odpowiedniego organu o załatwienie rozpatrywanej sprawy w sposób wolny od naruszeń lub wystąpić o interwencję do organu nadrzędnego.

W razie występowania rozbieżności w orzecznictwie sądów rzecznik może wystąpić do Sądu Najwyższego z wnioskiem o wydanie wiążącego orzeczenia co do właściwej interpretacji problematycznych przepisów. Podobnie w wypadku rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych rzecznik może wystąpić do Naczelnego Sądu Administracyjnego z wnioskiem o wyjaśnienie przepisów. *Ombudsman* może wnieść skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego na wadliwość aktu prawa miejscowego i wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o następczą kontrolę konstytucyjności prawa.

W 2008 roku powierzono urzędowi Rzecznika Praw Obywatelskich pełnienie funkcji Krajowego Mechanizmu Prewencji¹⁰. Na mocy porozumień międzynarodowych Rzeczpospolita Polska zobowiązała się uruchomić system regularnej, systematycznej kontroli miejsc zatrzymań osób pozbawionych wolności w celu sprawdzenia sposobu traktowania osadzonych. Nowe obowiązki wymagały dodatkowych znacznych nakładów, ale w projekcie budżetu na 2009 rok zmniejszono budżet rzecznika. W tym samym czasie zwiększono środki przyznawane innym instytucjom,

7| Art. 1 ust. 4. ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich; ustawa z dnia 8 lipca 2005 roku o ratyfikacji Protokołu Fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjętego przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku w dniu 18 grudnia 2002 roku (Dz.U. z 2005 r., Nr 150, poz. 1253) – <http://www.rpo.gov.pl/pliki/12039505000.pdf>, dostęp: 28 stycznia 2012 roku.

8| *Budżet Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2009 i plan na rok 2010* – <http://bip.brpo.gov.pl/index.php?md=8525>, dostęp: 28 stycznia 2012 roku.

9| J. Świeca, *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*, op. cit., s. 74, 92–129.

10| *Krajowy Mechanizm Prewencji* – <http://www.brpo.gov.pl/index.php?md=4153>, dostęp: 28 stycznia 2012 roku.

podobnym do urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich ze względu na charakter funkcji pełnionych w państwie (kontrola tworzenia i egzekwowania prawa) i sposób finansowania ich działalności (Naczelny Sąd Administracyjny, Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy)¹¹. Biuro rzecznika jest więc zmuszone realizować dodatkowe zadania kosztem ograniczenia zakresu swoich dotychczasowych działań¹², choć już wcześniej zwracano uwagę, że budżet tego urzędu jest skromny z punktu widzenia jego rzeczywistych potrzeb¹³. Podobnie, zamiast powołać nowy organ odpowiedzialny za obowiązki wynikające z wprowadzenia ustawy z dnia 3 grudnia 2010 roku o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania, dodatkowe obciążenia z niej wynikające nałożono na Rzecznika Praw Obywatelskich¹⁴. Brakuje dokładniejszych danych na temat spadku efektywności funkcjonowania biura rzecznika jako konsekwencji nałożenia na niego nowych obowiązków.

Główną przyczyną niskiej oceny w tym obszarze jest nadprogramowe obciążenie *ombudsmana* obowiązkami Krajowego Mechanizmu Prewencji, którym nie towarzyszyło przyznanie dodatkowych środków. Rekomendujemy powołanie na potrzeby Krajowego Mechanizmu Prewencji odrębnej instytucji lub przeznaczenie na ten cel Rzecznikowi Praw Obywatelskich dodatkowych zasobów. Proponujemy także rozważenie powiększenia bazy biur terenowych w celu odciążenia warszawskiego biura rzecznika.

NIEZALEŻNOŚĆ: prawo

W jakim stopniu prawo zapewnia niezależność Rzecznikowi Praw Obywatelskich?

OCENA: 100

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej gwarantuje Rzecznikowi Praw Obywatelskich niezależność od innych organów państwowych, niezawisłość i immunitet. Stanowi ona także, że rzecznik odpowiada jedynie przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie. Ustawa zasadnicza zabrania *ombudsmanowi* członkostwa w partii politycznej i związku zawodowym oraz prowadzenia działalności, jakiej nie można pogodzić z piastowaniem urzędu rzecznika. Konstytucja pozwala Rzecznikowi Praw Obywatelskich wyłącznie zajmować stanowisko profesora uczelni wyższej¹⁵. Kadencja rzecznika trwa pięć lat, rok dłużej niż kadencja parlamentu, co w normalnych warunkach uniemożliwia danemu parlamentowi powołanie więcej niż jednego rzecznika. Funkcję Rzecznika Praw Obywatelskich ta sama osoba może pełnić nie dłużej niż przez dwie kadencje.

Rzecznika powołuje Sejm¹⁶ za zgodą Senatu na wniosek Marszałka Sejmu albo grupy 35 posłów. Powołanie na stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich następuje bezwzględną większością głosów¹⁷.

Za pewną ingerencję w niezależność rzecznika można uznać to, że zmiany w regulaminie

11] *Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich podczas sejmowej debaty nad projektem ustawy budżetowej na 2009 rok* – <http://www.rpo.gov.pl/pliki/12283023440.pdf>, dostęp: 28 stycznia 2012 roku.

12] Wywiad RPO-I1.

13] I. Malinowska, *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności w Polsce*, op. cit., s. 519–520.

14] Por. <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20102541700>, dostęp: 28 stycznia 2012 roku.

15] Art. 210–211 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

16] Art. 3 ust. 1 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich.

17] J. Świeca, *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*, op. cit., s. 76.

wewnętrznym funkcjonowania Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, regulującym kwestie administracyjno-techniczne, muszą być zatwierdzane jednoosobowo przez Marszałka Sejmu¹⁸.

NIEZALEŻNOŚĆ: praktyka

W jakim stopniu urząd Rzecznika Praw Obywatelskich jest w praktyce wolny od ingerencji z zewnątrz i działa niezależnie?

OCENA: 75

Brakuje istotnych i wiarygodnych sygnałów z mediów lub od respondentów o ewentualnych możliwościach i próbach bezpośredniego wpływu (nacisku politycznego) na decyzje i działania rzecznika albo jego zaplecza¹⁹. W praktyce na Rzecznika Praw Obywatelskich trudno jest wywrzeć bezpośredni nacisk polityczny.

Osoby wybierane na stanowisko rzecznika zwykle są kojarzone z różnymi środowiskami politycznymi. Do 2005 roku większość z nich mogła być kojarzona z centrową lub centrolewicową opcją polityczną²⁰. Poprzedni rzecznik, urzędujący w latach 2005–2010 Janusz Kochanowski, po objęciu stanowiska prowadził politykę zorientowaną raczej na konserwatywne wartości, przez co zarzucano mu, że sympatyzuje z dominującą w parlamencie od 2005 do 2007 roku prawicową partią Prawo i Sprawiedliwość. W wyborach w 2007 roku większość w Sejmie zdobyła koalicja centrowej Platformy Obywatelskiej i ludowców z Polskiego Stronnictwa Ludowego. Nowy rząd ograniczył budżet rzecznika przy jednoczesnym przyznaniu dodatkowych środków analogicznym instytucjom. Można to także tłumaczyć strukturalnym konfliktem interesu, dzielącym szeroko pojętą administrację (w tym rządową) od kontrolującego ją i ujawniającego jej błędy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.

PRZEJRZYSTOŚĆ: prawo

W jakim stopniu prawo gwarantuje obywatelom dostęp do informacji o działaniach Rzecznika Praw Obywatelskich?

OCENA: 100

Obowiązujące regulacje zapewniają wysoki stopień przejrzystości funkcjonowania urzędu rzecznika. Do Rzecznika Praw Obywatelskich jako organu władzy publicznej stosuje się art. 61. ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej²¹, które dają obywatelom prawo do uzyskiwania informacji o funkcjonowaniu organów państwa. Instytucja publiczna ma obowiązek w terminie do czternastu dni udzielić właściwej informacji osobie wnioskującej. Wnioski kierowane do rzecznika nie są objęte nadzwyczajną ochroną prawną. Dane personalne wnioskujących zabezpiecza ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku o ochronie danych osobowych²².

18| Wywiad RPO-I1.

19| Wywiad RPO-I1.

20| Wywiad RPO-I1.

21| Art. 11 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2001 r., Nr 112, poz. 1198) – <http://isip.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20011121198>, dostęp: 28 stycznia 2012 roku.

22| Dz.U. z 1997 r., Nr 133, poz. 883 – <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19971330883>, dostęp: 28

Ustawa zasadnicza zobowiązuje także polskiego *ombudsmana* do corocznego informowania Sejmu i Senatu o prowadzonej działalności, o stanie przestrzegania wolności oraz praw człowieka i obywatela. Na mocy ustawy informacja ta jest również przekazywana do wiadomości publicznej. Informacja roczna jest publikowana na stronie internetowej Rzecznika Praw Obywatelskich²³.

Rzecznik Praw Obywatelskich jest zobowiązany do poinformowania wnioskodawcy lub osoby, której sprawa dotyczy, o przysługujących jej środkach działania, o ewentualnym podjęciu lub niepodjęciu sprawy i o ewentualnym przekazaniu danej sprawy według właściwości. Rzecznik i personel jego biura nie podlegają obowiązkowi składania oświadczeń majątkowych.

PRZEJRZYSTOŚĆ: praktyka

W jakim stopniu działalność Rzecznika Praw Obywatelskich jest przejrzysta?

OCENA: 100

Procedury działania Biura Rzecznika Praw Obywatelskich są przejrzyste dla interesantów²⁴. Funkcjonowanie biura rzecznika określa dostępny publicznie statut²⁵ i regulamin organizacyjny biura²⁶, który jest dostępny na przykład na stronie internetowej tej instytucji²⁷. Bezpośrednio przez Internet można również złożyć wniosek do rzecznika.

Informacja o funkcjonowaniu rzecznika jest w szerokim zakresie dostępna publicznie. Bieżąca i przeszła działalność Rzecznika Praw Obywatelskich jest szczegółowo dokumentowana na jego stronie internetowej, na której rzecznik od 2009 roku publikuje dodatkowe informacje kwartalne o swojej pracy²⁸. Znajdują się tam zarówno szczegółowe uregulowania formalne dotyczące funkcjonowania instytucji, jak i sprawozdania z aktualnej działalności. Rzecznik Praw Obywatelskich prowadzi szeroko zakrojoną współpracę z licznymi i aktywnymi w Polsce organizacjami zajmującymi się prawami człowieka²⁹.

Otwartość instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich na obywatela bywa czasem nadużywana. Jak ustaliła Jolanta Arcimowicz w ramach badań terenowych prowadzonych w biurze *ombudsmana*, wiele osób, głównie starszych i słabiej wykształconych, udaje się do biura rzecznika w celu uzyskania nie tyle jego interwencji, ile zwykłej porady prawnej. Zdarzają się także powracający petenci, których sposób komunikowania się z personelem biura rzecznika sugeruje raczej chęć zaspokojenia przez wnioskodawców potrzeb towarzyskich³⁰.

Rzecznik ujawnia także na stronie internetowej aktualny i archiwalny harmonogram odbytych spotkań³¹.

stycznia 2012 roku.

23] Por. <http://www.rpo.gov.pl/index.php?md=1121>, dostęp: 28 stycznia 2012 roku.

24] J. Arcimowicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich. Aktor sceny publicznej*, Wydawnictwo „Trio”, Warszawa 2003, s. 76, 243.

25] *Statut Biura Rzecznika Praw Obywatelskich* – <http://bip.brpo.gov.pl/index.php?md=2007&s=1&zaznacz=1#znalezione>, dostęp: 28 stycznia 2012 roku.

26] Por. <http://www.rpo.gov.pl/pliki/12978601440.pdf>, dostęp: 28 stycznia 2012 roku.

27] Por. <http://www.brpo.gov.pl/wniosek/index.php?poz=1>, dostęp: 28 stycznia 2012 roku.

28] Por. <http://bip.brpo.gov.pl/index.php?md=8619>, dostęp: 28 stycznia 2012 roku.

29] *Organizacje współpracujące z RPO* – <http://www.rpo.gov.pl/index.php?md=4448&s=1>, dostęp: 28 stycznia 2012 roku.

30] J. Arcimowicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich. Aktor sceny publicznej, op. cit.*

31] *Wyjazdy i wizyty RPO* – <http://www.rpo.gov.pl/pliki/13031257220.pdf>, dostęp: 28 stycznia 2012 roku.

ROZLICZALNOŚĆ: prawo

W jakim stopniu prawo zawiera instrumenty, które obligują Rzecznika Praw Obywatelskich do sprawozdawania swoich aktywności i rozliczania się z nich?

OCENA: 75

Rzecznik formalnie odpowiada wyłącznie przed parlamentem. Artykuł 212 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zobowiązuje *ombudsmana* do corocznego informowania Sejmu i Senatu na temat głównych działań podejmowanych przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich i ich rezultatów, a także do przedstawiania informacji o stanie przestrzegania wolności oraz praw człowieka i obywatela. Informacja jest również przekazywana do wiadomości publicznej. Rzecznik może ponadto poinformować Sejm o wybranych prowadzonych przez siebie sprawach.

Informacja rzecznika – w przeciwieństwie do sprawozdania, które obowiązywało ten urząd do 1997 roku – nie jest przyjmowana przez Sejm w głosowaniu³². Informacja o stanie przestrzegania wolności oraz praw człowieka i obywatela jest poddawana dyskusji sejmowej. Izba niższa parlamentu nie dysponuje jednak możliwością formalnego bezpośredniego sankcjonowania działań Rzecznika Praw Obywatelskich. Decyzja o uwzględnieniu ewentualnych uwag krytycznych parlamentarzystów leży w gestii rzecznika.

Wykonanie budżetu Rzecznika Praw Obywatelskich podlega corocznie formalnej kontroli Sejmu, może być ponadto rutynowo skontrolowane przez Najwyższą Izbę Kontroli³³. Konkretnie działania rzecznika w zakresie jego kompetencji ustawowych nie podlegają kontroli.

ROZLICZALNOŚĆ: praktyka

W jakim stopniu Rzecznik Praw Obywatelskich jest rozliczany ze swoich działań?

OCENA: 75

Rzecznik odpowiada wyłącznie przed parlamentem, ale – mimo formalnej możliwości poddania informacji *ombudsmana* dyskusji sejmowej – posłowie zwykle nie są nią zainteresowani. Frekwencja podczas przekazywania informacji przez Rzecznika Praw Obywatelskich jest zwykle minimalna i ogranicza się nawet do jednej osoby z danego klubu parlamentarnego³⁴.

Nieformalne mechanizmy oceny efektywności funkcjonowania Rzecznika Praw Obywatelskich potencjalnie mogą przyjąć formę recenzowania jego działalności przez media i organizacje pozarządowe³⁵.

Przyczyną braku zainteresowania posłów recenzowaniem działalności Rzecznika Praw Obywatelskich może być niewielkie znaczenie polityczne, jakie przypisują oni tej instytucji. Można rozważyć wprowadzenie mechanizmu zobowiązującego instytucję nadrzędną, na przykład senacką Komisję Praw Człowieka i Praworządności, do formalnej, opartej na wystandaryzowanych kryteriach, oceny informacji przekazywanej przez rzecznika.

32| J. Świeca, *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*, op. cit., s. 217–219.

33| *Ibidem*, s. 224.

34| Wywiad RPO-11.

35| Wywiad RPO-11.

Według Jolanty Arcimowicz, Rzecznik Praw Obywatelskich znajduje się w sytuacji strukturalnego konfliktu interesów w tym sensie, że skargę na jego ewentualne nierzetelne działanie należałoby kierować do samego Rzecznika Praw Obywatelskich³⁶.

MECHANIZMY ZAPEWNIAJĄCE RZETELNOŚĆ: prawo

W jakim stopniu prawo gwarantuje rzetelność działania Rzecznika Praw Obywatelskich?

OCENA: 75

Rzecznik Praw Obywatelskich jest niezależny i niezawisły w swoich decyzjach i działaniach. Funkcjonujące zapisy są pewnym kompromisem między niezależnością rzecznika a jego bezstronnością. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej zabrania łączenia urzędu rzecznika z innymi funkcjami, z wyjątkiem stanowiska profesora wyższej uczelni. Zabrania mu także bycia członkiem partii politycznej i związku zawodowego oraz pełnienia innej funkcji, jakiej nie można pogodzić z godnością urzędu.

Ustawa gwarantuje rzecznikowi po zakończeniu kadencji prawo do powrotu na wcześniej zajmowane stanowisko lub stanowisko równorzędne³⁷. Rzecznik jest zobowiązany do złożenia oświadczenia lustracyjnego³⁸. Zakaz pełnienia funkcji Rzecznika Praw Obywatelskich przez więcej niż dwie kadencje w pewnym stopniu sprzyja bezstronności osoby *ombudsmana*, gdyż ogranicza motywację urzędującego rzecznika do zabiegania o poparcie polityczne.

Nie ma żadnej gwarancji, że osoba rzecznika po objęciu funkcji zachowa należyłą bezstronność. Jednocześnie uregulowania formalne nie obligują osoby Rzecznika Praw Obywatelskich do wypełniania ustalonych norm wydajności czy kryteriów jakości.

MECHANIZMY ZAPEWNIAJĄCE RZETELNOŚĆ: praktyka

W jakim stopniu w praktyce działania Rzecznika Praw Obywatelskich są realizowane rzetelnie?

OCENA: 50

Urząd Rzecznika Praw Obywatelskich jest urzędem jednoosobowym, co przesądza o tym, że indywidualne poglądy i dyspozycje osoby pełniącej tę funkcję mają istotny wpływ na działalność całej instytucji³⁹. Dotychczas się nie zdarzyło, aby zastosowano formalne sankcje wobec Rzecznika Praw Obywatelskich. Musiałby on wielokrotnie sprzeniewierzyć się treści ślubowania przez liczne naruszenia lub zaniechania, co skutkowałoby przesłanką do podjęcia próby jego odwołania przez Sejm⁴⁰. Według Jacka Świecy, autora komentarza do ustawy do Rzecznika Praw Obywatelskich: „Za sprzeniewierzenie się może więc być uznane powtarzające się i przybierające postać utrwalonej praktyki podejmowanie działań, mających na celu ograniczenie praw i wolności obywatelskich, uporczywa beczynność Rzecznika, czy też brak bezstronności, polegający np. na angażowaniu się w trakcie pełnienia funkcji Rzecznika w działalność polityczną”⁴¹.

36] Wywiad RPO-E1.

37] J. Świeca, *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*, op. cit., s. 83–85.

38] Art. 7 ust. 3 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich.

39] Wywiad RPO-E1.

40] I. Malinowska, *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności w Polsce*, op. cit., s. 155–156.

41] J. Świeca, *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*, op. cit., s. 89.

Rzetelność pracowników Biura Rzecznika Praw Obywatelskich może być poddana kontroli w trybie audytu wewnętrznego⁴². Urząd ten jest częścią sektora finansów publicznych, funkcjonowanie pracowników biura podlega więc kontroli legalności, gospodarności, celowości i rzetelności działań, którą przeprowadza Najwyższa Izba Kontroli.

Utrwalone mechanizmy zabezpieczające rzetelność i bezstronność funkcjonowania instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich mają głównie ogólny, formalny charakter. Osoba rzecznika cieszy się dużym zakresem swobody działania i w praktyce trudno jest zastosować wobec niej sankcje.

Przyczyną niedoboru mechanizmów zabezpieczających rzetelność funkcjonowania instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich jest jej strukturalna odrębność i niezawisłość. Ingerencja w nie oznaczałaby naruszenie umocowanej w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasady niezależności polskiego *ombudsmana*.

ROZPATRYWANIE SKARG I WNIOSKÓW OBYWATELI

W jakim stopniu Rzecznik Praw Obywatelskich aktywnie i skutecznie angażuje się w rozpatrzenie wniosków zgłaszanych przez obywateli?

OCENA: 50

Złożenie wniosku do rozpatrzenia przez Rzecznika Praw Obywatelskich jest bardzo łatwe dla zwykłego obywatela. Procedura nie jest sformalizowana ani odpłatna, nie wymaga także pośrednictwa innego podmiotu, na przykład pośła.

Według najbardziej aktualnego sprawozdania rocznego z działalności Rzecznika Praw Obywatelskich, „typową reakcją na postulowane przez Rzecznika zmiany kwestionowanych regulacji były optymistyczne zapowiedzi uwzględnienia propozycji w opracowywanych projektach, niestety, najczęściej bez pokrycia w praktycznych działaniach”⁴³. W sprawozdaniu tym podano także, że w 2009 roku rozpatrzono 37 069 nowych spraw, w 22 223 z nich udzielono wyjaśnień i wskazano przysługujące środki prawne, do prowadzenia przyjęto zaś 12 966 spraw, z czego 2371 doprowadzono do pozytywnego rezultatu (brak danych na temat dokładniejszego losu pozostałych 10 595 podjętych spraw – są one w toku lub zakończono je rezultatem negatywnym).

Instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich od lat cieszy się dużym poziomem zaufania społecznego⁴⁴. Zwłaszcza poprzedni rzecznik, Janusz Kochanowski, był szczególnie popularny ze względu na swoją nadzwyczajną aktywność, zarówno statutową, jak i w przestrzeni publicznej. Janusz Kochanowski często pojawiał się w mediach głównego nurtu, komentując określone problemy lub zajmując stanowisko w aktualnych sporach związanych z przedmiotem jego kompetencji. Rzecznika Praw Obywatelskich postrzega się w Polsce jako obrońcę zwykłych obywateli przed opresyjną biurokracją⁴⁵.

42| *Ibidem*.

43| *SYNTEZA informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w 2009 roku, z uwagami o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela*, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich” 2010, nr 2, s. 6 – <http://www.rpo.gov.pl/pliki/12865319640.pdf>, dostęp: 28 stycznia 2012 roku.

44| *Oceny instytucji publicznych*. Komunikat z badań, Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa 2011 – http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2011/K_030_11.PDF, dostęp: 28 stycznia 2012 roku. Por. J. Arcimowicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich. Aktor sceny publicznej*, op. cit., s. 171.

45| J. Arcimowicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich. Aktor sceny publicznej*, op. cit.

Jak już wspomniano, funkcjonowanie *ombudsmana* w Polsce w dużym stopniu zależy od indywidualnych predyspozycji osoby rzeczownika. Ewentualne wywarcie skutecznego wpływu na zmianę regulacji, innymi słowy – potencjał sprawczy Rzecznika Praw Obywatelskich, zależy w dużym stopniu od osobistego autorytetu *ombudsmana*⁴⁶.

Ewentualne wprowadzenie norm wydajności i jakości funkcjonowania, obligujących Rzecznika Praw Obywatelskich i uniezależniających urząd od indywidualnych dyspozycji osoby rzeczownika, naruszałoby jego niezależność.

PROPAGOWANIE DOBRYCH PRAKTYK

W jakim stopniu Rzecznik Praw Obywatelskich aktywnie i skutecznie angażuje się w podnoszenie świadomości opinii publicznej i przedstawicieli władz publicznych w kwestii przestrzegania standardów etycznych?

OCENA: 75

Poszukiwanie i badanie regulacji naruszających prawa jednostki należą do ustawowych obowiązków polskiego *ombudsmana*. W 2009 roku Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł 555 wystąpień problemowych o charakterze systemowym, w tym 197 o podjęcie inicjatywy ustawodawczej⁴⁷. Rzecznik często zabierał głos w debacie publicznej na ważne społecznie tematy oraz nagłaśniał medialnie i piętnował przykłady łamania praw człowieka i obywatela.

W 2008 roku Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił⁴⁸ „projekt ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego”⁴⁹, której celem było zagwarantowanie lepszej ochrony interesu obywatela i interesu publicznego przez uzupełnienie oraz usystematyzowanie istniejących regulacji, do tej pory nietworzących jednolitego, spójnego systemu. Wady te generowały sytuacje niejasności procedur i sporów kompetencyjnych, co wpływało na jakość funkcjonowania administracji, sprzyjało także powstawaniu nadużyć.

Rzecznik Praw Obywatelskich poprzedniej kadencji zaskarbił sobie szczególną sympatię obywateli, kiedy zaskarżył do Trybunału Konstytucyjnego przepisy⁵⁰ nakazujące obowiązkową przynależność przedstawicieli niektórych wolnych zawodów (na przykład lekarzy, farmaceutów, radców prawnych, adwokatów) do samorządów zawodowych. Obowiązek ten współtworzy mechanizm korupcjogenny, ogranicza bowiem dostęp do prestiżowych profesji i generuje sytuacje, w których o awansie zawodowym decydują osobiste stosunki w korporacji, nie zaś kryteria merytoryczne. Kierując skargę do Trybunału Konstytucyjnego, rzecznik wystąpił przeciwko interesom środowiska prawniczego, z którego się wywodził.

Znaczenie instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich dla systemu polityki antykorupcyjnej polskiego państwa jest niewielkie. Poza propagowaniem dobrych standardów polega ono przede wszystkim na interweniowaniu w sytuacjach, gdy urzędnik lub instytucja uzależnia

46] *Ibidem*, s. 51.

47] *SYNTEZA informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w 2009 roku, z uwagami o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela, op. cit.*, s. 6.

48] J. Kochanowski, *O dobrą administrację* – <http://www.rpo.gov.pl/pliki/12118864680.pdf>, dostęp: 28 stycznia 2012 roku.

49] *Prawo do dobrej administracji. Projekt ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego*, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich”, nr 60 – <http://www.rpo.gov.pl/pliki/12124042030.pdf>, dostęp: 28 stycznia 2012 roku.

50] Por. <http://www.rpo.gov.pl/index.php?md=6142&s=1&zaznacz=1#znalezione>, dostęp: 28 stycznia 2012 roku.

przeprowadzenie czynności administracyjnych od czynników pozamerytorycznych, na przykład od ewentualnego udzielenia nienależnych korzyści.

Rzecznik Praw Obywatelskich jest ustawowo zobowiązany do współdziałania z fundacjami, ruchami obywatelskimi oraz stowarzyszeniami działającymi na rzecz ochrony wolności i praw człowieka i obywatela⁵¹. Urząd rzecznika rzeczywiście prowadzi współpracę z kilkudziesięcioma organizacjami⁵², zajmującymi się głównie problematyką dyskryminacji, a także działalnością charytatywną, kształtowaniem postaw obywatelskich i pomocą prawną.

Propagowaniu dobrych standardów przez Rzecznika Praw Obywatelskich nie towarzyszy, niestety, adekwatna reakcja organów ustawodawczych, które mogłyby proponowanym zmianom regulacji nadać moc obowiązująca.

REKOMENDACJE

- Wraz ze wzrostem obciążeń nakładanych na Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich jego budżet powinien być odpowiednio zwiększany.
- Należy rozważyć powiększenie sieci biur terenowych Rzecznika Praw Obywatelskich w celu odciążenia biura warszawskiego.
- Ze względu na nikłe zainteresowanie parlamentarzystów działalnością Rzecznika Praw Obywatelskich można rozważyć wprowadzenie mechanizmu zobowiązującego instytucję nadrzędną, na przykład senacką Komisję Praw Człowieka i Praworządności, do formalnej, opartej na wystandardyzowanych kryteriach, oceny informacji przekazywanej przez rzecznika.

51| Art. 17a ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich.

52| Por. <http://www.brpo.gov.pl/index.php?md=4448>, dostęp: 28 stycznia 2012 roku.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

STRESZCZENIE

Najwyższa Izba Kontroli jest naczelnym organem kontroli państwowej – odgrywa ważną rolę w systemie przeciwdziałania korupcji w Polsce, sprawując kontrolę nad instytucjami publicznymi i sposobem wykorzystania środków publicznych. Lata systematycznego budowania jej struktury i metodyki pracy przyniosły dobre rezultaty. Najwyższa Izba Kontroli – ciesząc się opinią instytucji profesjonalnej i rzetelnej – dysponuje odpowiednimi zasobami kadrowymi i finansowymi, malejący z roku na rok budżet sprawia jednak, że utrzymanie wysokiej klasy specjalistów staje się dla niej poważnym wyzwaniem. Przepisy prawa gwarantują szeroki zakres niezależności Najwyższej Izby Kontroli i jej kontrolerów, choć warto byłoby wzmocnić mechanizmy zapewniające apolityczność kadr. Kwestią dyskusyjną pozostaje, czy przepisy ostatniej nowelizacji ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, wprowadzające możliwości poddania tej instytucji zewnętrznemu audytowi finansowemu, są zagrożeniem dla jej niezależności. Najwyższa Izba Kontroli jest instytucją wyjątkowo przejrzystą dzięki rozbudowanej polityce informacyjnej. Istniejące procedury umożliwiają skuteczne rozliczanie izby z jej działań, przepisy ustawy zawierają też odpowiednie mechanizmy zapewniające rzetelność, w tym rozbudowany system ocen pracowników. W praktyce pojawiają się jednak problemy, które wymagają dalszego uregulowania. Poziom audytów finansowych prowadzonych przez kontrolerów izby należy ocenić wysoko. Rezultaty pracy Najwyższej Izby Kontroli są jednak niedostatecznie wykorzystywane przez inne instytucje, na co jednak nie ma już ona wpływu. Najwyższa Izba Kontroli niewątpliwie przyczynia się w dużym stopniu do zwiększenia standardów zarządzania finansami państwa i niwelowania zagrożeń korupcyjnych.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
OCENA: 88/100

WYMIAR	WSKAŹNIK	PRAWO	PRAKTYKA
Zdolność do autonomicznego działania 83/100	Zasoby	–	75
	Niezależność	75	100
Dobre rządzenie 88/100	Przejrzystość	100	100
	Rozliczalność	100	75
	Mechanizmy zapewniające rzetelność	75	75
Rola 92/100	Zdolność do rozliczania rządu	100	
	Wykrywanie nieprawidłowości i nakładanie sankcji	75	
	Poprawa zarządzania finansami państwa	100	

STRUKTURA I ORGANIZACJA

Najwyższa Izba Kontroli jest naczelną instytucją kontrolną w państwie, której tradycja sięga czasów przedwojennych. Najwyższa Izba Kontroli podlega Sejmowi, a jej działanie reguluje Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej i właściwa ustawa. Prezes Najwyższej Izby Kontroli jest powoływany bezwzględną większością głosów przez Sejm za zgodą Senatu, na wniosek Marszałka Sejmu lub grupy co najmniej 35 posłów¹. Głównym zadaniem Najwyższej Izby Kontroli jest ocena funkcjonowania instytucji państwowych i samorządowych, a także badanie sposobów gospodarowania środkami publicznymi. Oprócz centrali w Warszawie we wszystkich szesnastu województwach działają regionalne delegatury Najwyższej Izby Kontroli².

OCENA

ZASOBY: praktyka

W jakim stopniu zasoby Najwyższej Izby Kontroli, są wystarczające do wypełniania jej funkcji?

OCENA: 75

Najwyższa Izba Kontroli dysponuje dość znacznymi środkami finansowymi, nie zaspokajają one jednak w pełni jej potrzeb. Na jej budżecie odbił się kryzys gospodarczy. Instytucja ta była jednak przez wiele lat szczerze finansowana, pierwsze jego lata nie były więc wyraźnie odczuwalne ze względu na dobre wyposażenie w sprzęt i systemy informatyczne. W 2009 roku do zmniejszenia ewentualnych zagrożeń wynikających z obniżenia wysokości budżetu przyczyniło się bardzo oszczędne gospodarowanie środkami³.

1| Art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 1995 r., Nr 13, poz. 59 ze zm.).

2| Par. 2 ust. 2 Statutu Najwyższej Izby Kontroli – <http://www.nik.gov.pl/podstawy-prawne-dzialania-nik/akty-prawne/statut-najwyzszej-izby-kontroli.html>, dostęp: 20 października 2011 roku.

3| *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2009 roku*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2010, s. 81–86.

Najwyższa Izba Kontroli przejawia dużą dbałość o jakość kwalifikacji personelu. Nabór kandydatów – prowadzony w kilkuetapowym otwartym postępowaniu rekrutacyjnym – jest nakierowany na pozyskanie osób kompetentnych i legitymujących się odpowiednim doświadczeniem zawodowym⁴. Pracownicy Najwyższej Izby Kontroli mają zagwarantowany stały rozwój zawodowy w formie szkoleń wewnętrznych i zewnętrznych oraz studiów⁵. W instytucji funkcjonuje ponadto rozbudowany system okresowych ocen kwalifikacyjnych pracowników mianowanych, którzy wykonują lub nadzorują czynności kontrolne⁶. Przełożeni oceniają podwładnych pod kątem między innymi poprawności, rzetelności, bezstronności i terminowości wykonania zadań, zachowania w służbie i poza służbą oraz podnoszenia kwalifikacji zawodowych.

Wskazuje się, że zagrożeniem dla jakości zasobów kadrowych Najwyższej Izby Kontroli może być zamrożenie płac wynikające z kryzysu, które przyczynia się do odpływu doświadczonych pracowników (między innymi do innych instytucji publicznych) po tym, jak Najwyższa Izba Kontroli zainwestowała w ich kształcenie⁷.

NIEZALEŻNOŚĆ: prawo

W jakim stopniu prawo gwarantuje niezależność Najwyższej Izby Kontroli?

OCENA: 75

Działalność Najwyższej Izby Kontroli reguluje Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej i ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli. Część przepisów została także wpisana do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, do którego odsyła wspomniana ustawa. Najwyższa Izba Kontroli jest kierowana przez prezesa, który odpowiada przed Sejmem za jej działalność⁸. Zgodnie z konstytucją, prezes Najwyższej Izby Kontroli jest powoływany przez Sejm, za zgodą Senatu, na sześć lat (kadencja o dwa lata dłuższa niż kadencja parlamentu) i może być ponownie powołany tylko raz.

Konstytucja gwarantuje niezależność prezesa Najwyższej Izby Kontroli, wskazując, że nie może on być pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności, zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku i jeśli to zatrzymanie rzeczywiście miałoby wpłynąć na właściwy przebieg postępowania. Również po zatrzymaniu prezesa należy zawiadomić Marszałka Sejmu, który może nakazać jego zwolnienie⁹.

Ustawa wskazuje, że prezes Najwyższej Izby Kontroli może utracić stanowisko tylko w razie śmierci lub odwołania przez Trybunał Stanu. Może go również odwołać Sejm bezwzględną większością głosów i za zgodą Senatu, ale wyłącznie w wyjątkowej sytuacji.

Podobnie silna jest pozycja pozostałych osób pracujących w Najwyższej Izbie Kontroli. Wiceprezesi i dyrektor generalny, a także pracownicy nadzorujący lub wykonujący czynności kontrolne, nie mogą być pociągnięci do odpowiedzialności karnej z powodu swoich czynności służbowych bez uprzedniej zgody Kolegium Najwyższej Izby Kontroli (prezes Najwyższej Izby

4] *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2010 roku*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2011, s. 44.

5] *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2009 roku*, *op. cit.*, s. 43–46.

6] *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2010 roku*, *op. cit.*, s. 46.

7] Wywiad NIK-11.

8] Art. 13 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

9] Art. 202–207 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Kontroli nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej bez zgody Sejmu). Przepis ten stosuje się także po ustaniu stosunku pracy¹⁰.

Sejm jest także włączony w powoływanie innych osób w Najwyższej Izbie Kontroli – ustawa mówi, że wiceprezesi¹¹, dyrektor generalny¹² i członkowie kolegium¹³ są powoływani przez Marszałka Sejmu na wniosek prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Konstytucja stwierdza również, że prezes Najwyższej Izby Kontroli nie może należeć do partii politycznej i związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej, której nie można pogodzić z godnością jego urzędu¹⁴. Podobne zastrzeżenia zostały zapisane w ustawie wobec dyrektorów, wicedyrektorów, doradców prezesa i doradców prawnych, ekonomicznych i technicznych, czyli „osób nadzorujących i wykonujących czynności kontrolne”. Nie mogą być oni członkami partii politycznych ani prowadzić działalności politycznej. Jednocześnie jednak ustawa mówi, że pracownikom, którzy ubiegają się o mandat posła, senatora lub radnego, udziela się urlopu bezpłatnego na czas kampanii¹⁵. Stosunek pracy z kontrolerem wygasa dopiero z chwilą uzyskania przez niego mandatu.

Związki Najwyższej Izby Kontroli z Sejmem występują na różnych płaszczyznach. Poza konstytucyjnym sformułowaniem, że izba podlega Sejmowi, konkretne przejawy powiązania to wpisana do ustawy odpowiedzialność prezesa Najwyższej Izby Kontroli przed Sejmem za działalność kierowanej przez niego instytucji¹⁶, składanie sprawozdań z działalności¹⁷, uczestnictwo prezesa Najwyższej Izby Kontroli w posiedzeniach Sejmu¹⁸. Również statut Najwyższej Izby Kontroli jest nadawany przez Marszałka Sejmu w formie zarządzenia¹⁹. Sejm, podobnie jak Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Prezes Rady Ministrów, ma uprawnienie zlecenia kontroli²⁰. Poza tym w prowadzeniu kontroli izba jest niezależna i może działać z inicjatywy własnej, na podstawie okresowych planów lub doraźnie²¹. Wyniki przeprowadzonej kontroli są przedstawiane Sejmowi²². Ponadto wykonanie budżetu Najwyższej Izby Kontroli jest poddane kontroli Sejmu²³.

Z drugiej strony, również pozycja Najwyższej Izby Kontroli w relacjach z Sejmem jest bardzo silna. Przedstawiciele tej instytucji uczestniczący w obradach komisji sejmowych mogą zgłaszać uwagi do sprawozdań składanych przez przedstawicieli rządu lub inne osoby obecne

10| Art. 88 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

11| Art. 21 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

12| Art. 21 ust. 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

13| Art. 22 ust. 2, 6 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

14| Art. 205 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

15| Art. 74 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

16| Art. 13 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

17| Art. 7 ust. 1, 7 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

18| Art. 20 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

19| Art. 25 ust. 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

20| Art. 6 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

21| Art. 6 ust. 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

22| Art. 7 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

23| Art. 26 ust. 3 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

na posiedzeniach²⁴. Prezes Najwyższej Izby Kontroli musi otrzymać zaproszenie na posiedzenie Sejmu²⁵, a w wypadku zgłoszenia chęci zabrania głosu ma prawo wystąpić przed izbą niższą poza kolejnością²⁶.

Najwyższa Izba Kontroli ma także ustawowo gwarantowaną niezależność od ingerencji ministra finansów w zakresie ustalania własnego budżetu. Jedyną instytucją, która może oddziaływać na kształt budżetu Najwyższej Izby Kontroli, jest Sejm²⁷.

W 2008 roku rozpoczęto (trwające blisko półtora roku) prace nad nowelizacją ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, która obowiązywała od 1994 roku. W rezultacie prac legislacyjnych do ustawy wprowadzono gruntowne zmiany. Większość przepisów weszła w życie 1 czerwca 2011 roku, a część z nich – dotycząca nowych procedur kontroli – zaczęła obowiązywać od 1 czerwca 2012 roku. Kilka przepisów – dotyczących sposobu zatrudniania dyrektorów – wejdzie w życie 1 stycznia 2013 roku.

Zdaniem części ekspertów, wprowadzone zmiany mogą poważnie rzutować na niezależność izby²⁸. Kontrowersje powstały zwłaszcza wokół przepisów, które umożliwiły poddanie Najwyższej Izby Kontroli zewnętrznemu audytowi finansowemu²⁹. Prezydent Lech Kaczyński skierował ustawę do Trybunału Konstytucyjnego, uznając, że wspomniane przepisy, będące realizacją postulatów Rady Ministrów, zagrażają niezależności i samodzielności naczelnego organu kontroli państwowej³⁰. Zastrzeżenia dotyczyły zwłaszcza możliwości ingerencji Marszałka Sejmu w działalność kontrolną Najwyższej Izby Kontroli przez zlecanie audytu tej instytucji określonym podmiotom, a także braku precyzyjnej definicji „audytu zewnętrznego”. Ostatecznie jednak wniosek został wycofany przez prezydenta Bronisława Komorowskiego, który podpisał ustawę.

Nowe przepisy usztywniły także strukturę organizacyjną i sposób zarządzania Najwyższą Izbą Kontroli³¹ przez rozdzielenie stanowisk kontrolerskich (mianowanie) od stanowisk administracyjnych (umowa o pracę) oraz wprowadzenie określonej liczby wiceprezesów³². Mimo obaw, wyrażanych między innymi przez prezesa Najwyższej Izby Kontroli³³, nowelizacja wprowadziła również zmiany w procedurze kontroli³⁴.

Pracownicy Najwyższej Izby Kontroli mają duży zakres niezależności i są powoływani na przejrzystych zasadach. Każda „osoba wykonująca lub nadzorująca czynności kontrolne”

24| Art. 153 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

25| Art. 170 ust. 2 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

26| Art. 186 ust. 2 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

27| Art. 26 ust. 1–2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

28| R. Piotrowski, *Konstytucyjne aspekty niektórych projektowanych zmian ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2010 [opinia prezentowana podczas zebrania Kolegium Najwyższej Izby Kontroli].

29| Art. 7a ustawy z dnia 22 stycznia 2010 roku o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2010 r., Nr 227, poz. 1482).

30| Wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności art. 1 pkt 7 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 roku o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, dodającego do ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli przepisy art. 7a–7d – z art. 2 i art. 202 Konstytucji RP, luty 2010 roku.

31| E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, *Nowelizacja ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, „Kontrola Państwowa” 2010.

32| Art. 25 ustawy o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

33| *Ibidem*. Por. wypowiedź prezesa Najwyższej Izby Kontroli Jacka Jezierskiego.

34| Stenogram z posiedzenia Komisji do spraw Kontroli Państwowej (nr 30 z 3 września 2008 roku). Wypowiedź posła Mirosława Sekuły (Platforma Obywatelska)

otrzymuje mianowanie. Uzyskanie statusu pracownika mianowanego zależy od odbycia aplikacji kontrolerskiej, zakończonej złożeniem egzaminu z wynikiem pozytywnym przed komisją egzaminacyjną powołaną przez prezesa Najwyższej Izby Kontroli³⁵. Prezes Najwyższej Izby Kontroli w wyjątkowych wypadkach, uzasadnionych kwalifikacjami lub praktyką zawodową, może mianować pracownika, rezygnując z tych wymagań³⁶. Podkreśla się, że mianowanie jest podstawą niezależności kontrolerów Najwyższej Izby Kontroli, ponieważ zapewnia im szeroką ochronę i dużą stabilność zatrudnienia. Kontrolerzy mają obowiązek zachować apolityczność – nie mogą być członkami partii politycznych ani publicznie manifestować swoich poglądów politycznych.

Kontroler może jednak bez przeszkód ubiegać się na przykład o mandat posła czy senatora, pod warunkiem udzielenia mu urlopu bezpłatnego na czas kampanii wyborczej. W ramach urlopu bezpłatnego kontroler może także podjąć pracę w innej instytucji państwowej lub samorządowej. Wydaje się, że nie jest to rozwiązanie zbyt fortunne, ponieważ może rzutować na bezstronność opinii kontrolerów.

NIEZALEŻNOŚĆ: praktyka

Czy Najwyższa Izba Kontroli w praktyce działa niezależnie?

OCENA: 100

Na podstawie dotychczasowej praktyki można stwierdzić, że Najwyższa Izba Kontroli jest instytucją bardzo niezależną w zakresie prowadzonej działalności kontrolnej. Próby wywierania nacisków na kontrolerów izby są odosobnione. Przykładem sytuacji, w której mogło dojść do próby ingerowania w działalność kontrolną Najwyższej Izby Kontroli, jest sprawa „kontroli smoleńskiej” w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Szef kancelarii, Tomasz Arabski, złożył skargę na Najwyższą Izbę Kontroli do sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej, zarzucając kontrolerom złamanie zasad, gdy odmówiono mu wglądu do wybranych dokumentów z kontroli³⁷. Najwyższa Izba Kontroli zapewniała, że kontrolerzy kierowali się dobrem postępowania, które nie pozwalało im udostępnić żądanych materiałów, w tym zapisu przesłuchań podległych ministrowi pracowników, przed złożeniem przez niego zeznań do protokołu³⁸. Sejmowa komisja była bliska przegłosowania dezyderatu ingerującego w działalność kontrolną Najwyższej Izby Kontroli. Sprawa skończyła się ostatecznie na przyjęciu dezyderatu o charakterze ogólnym, ale stanowiła niebezpieczną próbę ograniczenia niezależności Najwyższej Izby Kontroli³⁹.

Pozycja kontrolerów zatrudnianych na podstawie mianowania jest bardzo silna. Rozwiązanie stosunku pracy z pracownikiem mianowanym jest w praktyce możliwe tylko w szczególnych sytuacjach⁴⁰, co zapewnia kontrolerom szeroki zakres ochrony. Dyrektorzy również są pracownikami mianowanymi i do chwili wejścia w życie nowelizacji (czyli do 1 stycznia 2013 roku) mogą pełnić tę funkcję bez ograniczeń czasowych. Na mocy zmian w ustawie dyrektorzy będą

35| Art. 68 ust. 6 pkt 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

36| Art. 68 ust. 6 pkt 6 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

37| W. Wybranowski, *Spór Kancelarii Premiera z NIK*, „Rzeczpospolita”, 25 lipca 2011 roku.

38| *Ibidem*.

39| Stenogram z posiedzenia Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 155 z 28 lipca 2011 roku i nr 158 z 15 września 2011 roku).

40| Wywiad NIK-11.

zatrudniani na umowę o pracę, na pięcioletnią kadencję, i wyłanianiani w konkursach ogłaszanych przez prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Również prezes Najwyższej Izby Kontroli ma silną i niezależną pozycję. W praktyce na to stanowisko najczęściej byli powoływani politycy, którzy na czas sprawowania funkcji rezygnowali z działalności politycznej (Janusz Wojciechowski, prezes Najwyższej Izby Kontroli w latach 1995–2001, i Mirosław Sekuła, prezes Najwyższej Izby Kontroli w latach 2001–2007). Obecny prezes, Jacek Jezierski, powołany w 2007 roku, jest pierwszym szefem Najwyższej Izby Kontroli, który nie pełnił wcześniej funkcji politycznej, ale legitymował się wieloletnim doświadczeniem pracy w tej instytucji, co należy ocenić pozytywnie.

Czas pokaże, jak w praktyce na poziom niezależności izby wpłyną zmiany wprowadzone nowelizacją z 2010 roku, zwłaszcza przepisy umożliwiające poddawanie Najwyższej Izby Kontroli audytowi zewnętrznemu. Opinie w tej kwestii są podzielone. Część ekspertów jest zdania, że nowelizacja była potrzebna i nie zagrazi autonomii izby⁴¹, część zaś wskazuje, że niezależność Najwyższej Izby Kontroli jest w obecnym stanie prawnym istotnie zagrożona⁴².

PRZEJRZYSTOŚĆ: prawo

Czy prawo gwarantuje przejrzystość działań Najwyższej Izby Kontroli?

OCENA: 100

Trzeba stwierdzić, że przepisy zapewniają bardzo wysoki stopień przejrzystości działań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli. Obowiązująca dotychczas ustawa zobowiązywała kontrolera do przygotowania protokołu z kontroli, zawierającego opis stanu faktycznego, w tym ustalonych nieprawidłowości, z uwzględnieniem przyczyn powstania, zakresu i skutków tych nieprawidłowości oraz osób za nie odpowiedzialnych⁴³. Dokument ten służy głównie kontrolowanej jednostce i Najwyższej Izbie Kontroli. Wnioski z ustaleń są przedstawiane w kolejnym dokumencie – wystąpieniu pokontrolnym⁴⁴, który zawiera oceny kontrolowanej działalności wynikające z protokołu, a w wypadku stwierdzenia nieprawidłowości – także uwagi i wnioski w sprawie ich usunięcia⁴⁵. Sejmowi i opinii publicznej są przedstawiane szczegółowe informacje o wynikach przeprowadzonej kontroli oparte na wcześniejszych dokumentach⁴⁶.

Sejm otrzymuje informacje o wynikach przeprowadzonych kontroli, które sam zlecił, informacje o wynikach kontroli przeprowadzonych na wniosek prezydenta lub premiera i innych ważniejszych kontroli⁴⁷. Ponadto do Sejmu jest przesyłana analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, opinia na temat absolutorium dla Rady Ministrów, trafiają tam także wnioski dotyczące rozpatrzenia określonych problemów związanych z działalnością organów wykonujących zadania publiczne i wystąpienia dotyczące działalności osób odpowiedzialnych za funkcjonowanie instytucji państwowych oraz sprawozdania z działalności Najwyższej Izby

41| Wywiad NIK-E1.

42| R. Piotrowski, *Konstytucyjne aspekty niektórych projektowanych zmian ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, op. cit.

43| Art. 53 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

44| Art. 60 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

45| Nowelizacja w art. 53–57 i 59 przewiduje, że będzie tylko jeden dokument – wystąpienie pokontrolne.

46| Art. 64 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

47| Art. 7 ust. 1 pkt 1, 3–4 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

Kontroli. Zgodnie z obecnie obowiązującą ustawą, dopiero po przedstawieniu Sejmowi danych o kontrolach analiza i sprawozdanie Najwyższej Izby Kontroli są podawane do publicznej wiadomości⁴⁸. Nowelizacja wprowadza zmianę w tym zakresie – dokumenty będą upubliczniane zgodnie z konstytucją i ustawą o dostępie do informacji publicznej. Nowelizacja wprowadziła także obowiązek przedkładania Sejmowi przez Najwyższą Izbę Kontroli dodatkowych dokumentów – rocznego planu pracy⁴⁹ (wcześniej był to plan „okresowy”) i analizy wykorzystania wniosków dotyczących stanowienia i stosowania prawa wynikających z kontroli⁵⁰. Usankcjonowało to tylko stan faktyczny, gdyż takie dokumenty były już wcześniej przedkładane przez Najwyższą Izbę Kontroli (w sprawozdaniach rocznych izba szczegółowo omawiała tę kwestię).

Ustawa nie przewiduje terminów przedstawienia dokumentów Sejmowi i opinii publicznej. Regulamin Sejmu powierza rozpatrywanie i analizowanie dokumentów Prezydium Sejmu, a ich opiniowanie – sejmowej Komisji do spraw Kontroli Państwowej⁵¹.

PRZEJRZYSTOŚĆ: praktyka

W jakim stopniu przepisy dotyczące przejrzystości działania Najwyższej Izby Kontroli są stosowane w praktyce?

OCENA: 100

W praktyce przejrzystość działania Najwyższej Izby Kontroli jest bardzo wysoka. Na stronie internetowej można znaleźć wszystkie istotne informacje o działalności tej instytucji, przedstawione bardzo przystępnie. Są tam zamieszczone obszernie sprawozdania, informacje o budżecie, zatrudnieniu, strukturze organizacyjnej, metodologii i standardach kontroli oraz o przeprowadzonych kontrolach, które można przeszukiwać za pomocą przyjaznej (i sprawnej) wyszukiwarki. Na bieżąco jest uzupełniany dział aktualności, w którym nowa informacja pojawia się codziennie lub co trzy, cztery dni. Użytkownicy strony potwierdzają jej użyteczność, korzystając z dostępnych raportów w swojej pracy naukowej i działalności społecznej⁵². Również większość danych koniecznych do napisania niniejszego raportu była dostępna na stronie internetowej Najwyższej Izby Kontroli.

Dodatkowe badanie, polegające na złożeniu wniosku o informację publiczną, potwierdziło zgodność działań Najwyższej Izby Kontroli z prawem dotyczącym dostępu do informacji publicznej – odpowiedź została udzielona w terminie i dotyczyła badanej kwestii.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli poświęca wiele uwagi polityce komunikacyjnej. Dziennikarze mają stały kontakt z biurem prasowym⁵³, pod każdą informacją o wynikach kontroli zamieszczoną na stronie internetowej znajduje się także skrót prasowy. Najwyższa Izba Kontroli śledzi również efektywność przekazywania informacji i prowadzi aktywną politykę informacyjną⁵⁴.

48| Art. 10 ust. 1–2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

49| Art. 6 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

50| Art. 7 ust. 1 pkt 6a ustawy o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

51| Art. 126 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Por. także: omówienie zadań komisji sejmowych.

52| Wywiad NIK-E2.

53| Korespondencja z Izabelą Kacprzak, dziennikarką „Rzeczypospolitej”.

54| *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2010 roku, op. cit.*, s. 151.

ROZLICZALNOŚĆ: **prawo**

Czy prawo obliguje Najwyższą Izbę Kontroli do rozliczania się ze swojej działalności?

OCENA: 100

Poziom rozliczalności Najwyższej Izby Kontroli należy uznać za wysoki. Instytucja ta ma obowiązek składać Sejmowi sprawozdania ze swojej działalności⁵⁵. Dokument przed przedłożeniem Sejmowi musi być zatwierdzony przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli⁵⁶. Dzieje się to zazwyczaj w czerwcu każdego roku⁵⁷. Zatwierdzony dokument prezes izby przedkłada Marszałkowi Sejmu. Przed rozpatrzeniem sprawozdania Prezydium Sejmu przekazuje je do zaopiniowania Komisji do spraw Kontroli Państwowej. Po zaopiniowaniu sprawozdania prezes Najwyższej Izby Kontroli przedstawia je na posiedzeniu plenarnym⁵⁸.

W zakresie poszczególnych postępowań kontrolnych instytucje, które są badane przez Najwyższą Izbę Kontroli, mogą składać zastrzeżenia zarówno do protokołu z kontroli, jak i do wystąpień pokontrolnych⁵⁹. Na każdym etapie istnieje możliwość odwoływania się od wyników kontroli. Nowelizacja upraszcza sposób przygotowania dokumentacji, co w założeniu miało służyć kontrolowanemu podmiotowi i łatwiejszemu zrozumieniu przezeń procedury. Podczas dyskusji nad nowelizacją prezes Najwyższej Izby Kontroli podnosił jednak argument, że rezultat nowelizacji może być odwrotny – „rola kontrolowanego w procesie kontroli [będzie] znacznie mniejsza”⁶⁰.

Jak już wspomniano, w ramach nowelizacji wprowadzono do ustawy także rozwiązanie, które umożliwia poddanie Najwyższej Izby Kontroli audytowi zewnętrznemu.

ROZLICZALNOŚĆ: **praktyka**

Czy Najwyższa Izba Kontroli jest rozliczalna w praktyce?

OCENA: 75

Poziom rozliczalności Najwyższej Izby Kontroli w praktyce wydaje się wysoki. Wyczerpująca sprawozdawczość i widoczna chęć pokazania wszystkich wymiarów swoich działań świadczy o wysokiej świadomości tej instytucji w zakresie istoty rozliczalności. Raport roczny Najwyższej Izby Kontroli jest wyczerpującym źródłem informacji o jej działalności. Są w nim przejrzyste przedstawione zarówno kwestie finansowe, jak i dane dotyczące działalności Najwyższej Izby Kontroli.

Jawność działania Najwyższej Izby Kontroli, przejrzysty sposób informowania o jej działaniach i stała współpraca z mediami przyczyniają się do nieustannej kontroli społecznej, co zwiększa poziom rozliczalności tej instytucji.

Organem rozliczającym Najwyższą Izbę Kontroli jest Sejm, któremu izba, zgodnie z konstytucją, przedstawia sprawozdanie⁶¹. Debata nad sprawozdaniem odbywa się na posiedzeniach

55| Art. 10 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

56| Art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

57| Por. <http://www.nik.gov.pl/o-nik/sprawozdania-z-dzialalnosci-nik/>, dostęp: 4 maja 2011 roku.

58| Na przykład za 2009 rok – por. „Kontrola Państwowa” 2010, t. 55, nr 4, s. 11–19.

59| Art. 55–56 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

60| Stenogram z posiedzenia Komisji do spraw Kontroli Państwowej (nr 33 z 30 września 2008 roku). Wypowiedź prezesa Najwyższej Izby Kontroli Jacka Jezierskiego.

61| Art. 204 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

komisji sejmowych i na posiedzeniu plenarnym. W 2010 roku i wcześniej była ona połączona z przyjmowaniem budżetu państwa, co, niestety, niekorzystnie wpływało na debatę nad samym sprawozdaniem. Choć podczas dyskusji na posiedzeniu przedstawiciele wszystkich partii politycznych wyrażali się z najwyższym uznaniem o „merytorycznej i solidnej pracy Najwyższej Izby Kontroli”⁶², to zwracali także uwagę na wysoką absencję posłów i przedstawicieli rządu. Zgodnie z sugestią posłów biorących udział w debacie, należałoby więc zadbać o wyższą frekwencję parlamentarzystów podczas dyskusji nad sprawozdaniem.

O wynikach kontroli informuje się na kilka sposobów. Prawie wszystkie informacje o wynikach kontroli trafiają do Sejmu. W 2009 roku przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli wzięli udział w „932 posiedzeniach komisji i podkomisji, prezentując wyniki przeprowadzonych kontroli (w szczególności kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r.), jak również zgłaszając opinie do poselskich inicjatyw ustawodawczych”⁶³.

Podmioty kontrolowane mają możliwość odwołania się od ustaleń kontrolerów. Według danych zawartych w sprawozdaniu Najwyższej Izby Kontroli, Kolegium Najwyższej Izby Kontroli (które uczestniczy w rozpatrywaniu części spraw, do których są zgłaszane zastrzeżenia) w 2010 roku pozytywnie rozpatrzyło blisko 70% zastrzeżeń (choć tylko 11% w całości, a 58% w części⁶⁴). Procent samych zastrzeżeń w ogólnej liczbie kontroli był stosunkowo nieduży – zgłoszono je w wypadku 5,5% protokołów i 11% wystąpień pokontrolnych⁶⁵.

Do czasu wejścia w życie nowelizacji ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli działalność tej instytucji nie podlegała audytowi zewnętrznemu. Rozwiązanie to, jak wcześniej wspomniano, zostało wprowadzone w ramach ostatniej nowelizacji ustawy i w intencji projektodawców ma się przyczynić do większej rozliczalności Najwyższej Izby Kontroli⁶⁶. Wcześniej izba była jednak dwukrotnie poddawana tak zwanym przeglądom partnerskim przez ekspertów SIGMA (w 2000 roku) i przez duński Urząd Kontroli Państwowej (w 2006 roku). Oba przeglądy wypadły pozytywnie, choć wskazano w nich również obszary wymagające udoskonalenia⁶⁷.

Przyszłość pokaże, czy wprowadzone nowelizacją przepisy dotyczące audytu zewnętrznego i uproszczenie dokumentacji kontrolnej rzeczywiście przyczynią się do zwiększenia poziomu rozliczalności Najwyższej Izby Kontroli.

MECHANIZMY ZAPEWNIAJĄCE RZETELNOŚĆ: prawo

Czy w Najwyższej Izbie Kontroli istnieją mechanizmy zapewniające rzetelność jej działania?

OCENA: 75

Ogólne standardy rzetelności dotyczące pracy kontrolerów wyznacza ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli. Przepisy określają katalog obowiązków kontrolera, wśród których jest między innymi należyte, bezstronne i terminowe wykonywanie zadań oraz godne zachowanie się w służbie i poza służbą (art. 71). Pracownicy Najwyższej Izby Kontroli podlegają okresowym ocenom

62] Sprawozdanie stenograficzne z 71. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 21 lipca 2010 roku.

63] *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2010 roku*, op. cit., s. 101, 122.

64] *Ibidem*, s. 23.

65] *Ibidem*, s. 103.

66] Wywiad NIK-E1.

67] Por. <http://www.nik.gov.pl/aktualnosci/przeglady-partnerskie-nik.html>, dostęp: 30 stycznia 2012 roku.

kwalifikacyjnym, w ramach których sprawdza się poziom wywiązywania się przez nich z obowiązków wskazanych w ustawie.

Kontroler nie może wykonywać zajęć, które szkodziłyby interesom izby i mogłyby wywoływać podejrzenie o stronnicość czy interesowność, a podjęcie przez niego dodatkowej pracy zarobkowej zależy od zgody prezesa Najwyższej Izby Kontroli (art. 75 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli). W trosce o rzetelność kontroli ustawa przewiduje także wyłączenie pracownika z postępowania kontrolnego dotyczącego członków jego rodziny, a także w sytuacjach, w których istnieją uzasadnione wątpliwości co do jego bezstronności (art. 31). Kontrolerzy mianowani, którzy dopuszczają się naruszenia obowiązków lub sprzeniewierzą się godności stanowiska, podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej. Tryb postępowania określa ustawa (art. 97a-q).

W Najwyższej Izbie Kontroli funkcjonuje także, wzorowany na regulacjach International Organization of Supreme Audit Institutions, kodeks etyczny⁶⁸, który stanowi część *Podręcznika kontrolera* – dokumentu, na który składają się standardy kontroli Najwyższej Izby Kontroli wraz z wytycznymi metodycznymi. Kodeks dotyczy głównie kontrolerów i osób nadzorujących czynności kontrolne.

W kodeksie etyki zwrócono uwagę, że osoby kontrolujące i nadzorujące nie mogą brać udziału w jakiegokolwiek działalności, która mogłaby mieć wpływ na niezależność i obiektywizm osądów⁶⁹ (konflikt interesów, prezenty, drobne przysługi⁷⁰). W dokumencie nie ma jednak przepisów regulujących sytuację byłych pracowników Najwyższej Izby Kontroli po zmianie pracy, okresów przejściowych i opisów konkretnych zachowań, jakie nie powinny występować. Pracownik, który ma wątpliwości, może skonsultować sprawę z bezpośrednim przełożonym. Proponuje mu się także listę pytań do samooceny. Kodeks etyki sam w sobie jest narzędziem miękkim i jego siła polega na zinternalizowaniu zasad, nie przewiduje więc żadnych konsekwencji służbowych w razie złamania tych bardzo ogólnych norm.

W wymiarze dbałości o standardy rzetelności problematyczna wydaje się, opisywana już, kwestia bezpłatnych urlopów, w ramach których pracownicy Najwyższej Izby Kontroli mogą prowadzić kampanię wyborczą, a także podejmować pracę w innych instytucjach publicznych.

MECHANIZMY ZAPEWNIAJĄCE RZETELNOŚĆ: praktyka

Czy istnieją mechanizmy zapewniające rzetelność pracowników Najwyższej Izby Kontroli?

OCENA: 75

W praktyce funkcjonowania standardów rzetelności Najwyższej Izby Kontroli wątpliwości wzbudza przede wszystkim możliwość udzielania pracownikom izby bezpłatnych urlopów, podczas których mogą się ubiegać o stanowiska polityczne lub podejmować zatrudnienie w innych instytucjach, w tym w jednostkach kontrolowanych przez tę instytucję. Było to czasem źródłem bezpośredniego konfliktu interesów⁷¹. Jak donosiła prasa, już w styczniu 2008 roku prezes Najwyższej Izby Kontroli skrócił bezterminowe urlopy bezpłatne do roku. Dane ze sprawozdania

68| *Kodeks Etyki Kontrolera Najwyższej Izby Kontroli* – <http://www.nik.gov.pl/kontrola/standardy-kontroli-nik>, dostęp: 30 stycznia 2012 roku.

69| *Ibidem*, pkt 2.1.

70| *Ibidem*, pkt 2.4, 2.5.

71| „Rzeczpospolita”, 6 marca 2008 roku – <http://www.rp.pl/artykul/102568.html>, dostęp: 25 stycznia 2012 roku.

rocznego za 2008 i 2009 rok nie potwierdzają jednak tych doniesień⁷². Odpowiedź na wniosek o informację publiczną również wskazuje, że sprawa nie została uregulowana⁷³.

Podczas debaty w komisji sejmowej nad zmianami w ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli podniesiono także problem preferencyjnego korzystania przez tę instytucję z mieszkań komunalnych, które służyły dyrektorom terenowych delegatur izby⁷⁴. Sytuacja ta wzbudziła wątpliwości przede wszystkim ze względu na brak czytelnych procedur w zakresie gospodarki mieszkaniowej izby, które istnieją na przykład w wypadku sędziów i prokuratorów⁷⁵.

Obecny kodeks etyczny Najwyższej Izby Kontroli wydaje się narzędziem niewystarczającym, ponieważ nie przewiduje wielu realnie występujących problemów etycznych. Brakuje ponadto wzmocnienia znaczenia kodeksu przez ustanowienie ciała stojącego na straży jego przepisów i dyskusji wewnątrz Najwyższej Izby Kontroli dotyczącej filozofii poszczególnych przepisów. Konieczne jest także uregulowanie kwestii pracowników na urloпах i przejrzyste poinformowanie o tym na stronie internetowej.

EFEKTYWNOŚĆ AUDYTÓW FINANSOWYCH

Czy Najwyższa Izba Kontroli zapewnia efektywną kontrolę wydatków publicznych?

OCENA: 100

Najwyższa Izba Kontroli bada nie tylko legalność działań instytucji publicznych, ale także ich gospodarność, celowość i rzetelność (w wypadku administracji rządowej i instytucji centralnych), gospodarność i rzetelność (w wypadku samorządu terytorialnego) i gospodarność (w wypadku innych podmiotów wykorzystujących majątek publiczny)⁷⁶. W obowiązującej ustawie⁷⁷ zapisano, że kontrolując te jednostki, Najwyższa Izba Kontroli skupia się na wykonaniu budżetu i realizacji ustaw – zwłaszcza dotyczących finansów, gospodarki i działalności organizacyjno-administracyjnej. W nowelizacji⁷⁸ ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli do zadań tej instytucji dopisano także realizację audytu wewnętrznego wymienionych jednostek.

Raporty z kontroli są bardzo wyczerpujące – na poziomie zarówno protokołu, jak i informacji przedstawianej na zewnątrz⁷⁹. Niektóre kontrole są ponawiane, a w wypadku kolejnej kontroli analizuje się zastosowanie wniosków z poprzedniej. Narzędziem systematycznego badania są doraźne kontrole sprawdzające, których w 2009 roku przeprowadzono 110 (28,4% wszystkich kontroli doraźnych).

Profesor Jacek Jagielski zwraca uwagę, że Najwyższa Izba Kontroli wykonuje kontrolę w tradycyjnym sensie – sprawdzanie i ocenianie, ale bez możliwości władczego oddziaływania. Efektywność zależy zatem od tego, jak to, co ustali kontroler, zostanie wykorzystane przez inne

72] *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2008 roku*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2009, s. 43.

73] Odpowiedź na wniosek o informację publiczną z 20 maja 2011 roku.

74] Stenogram z posiedzenia Komisji do spraw Kontroli Państwowej (nr 31 z 4 września 2008 roku). Wypowiedź sekretarza stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Julii Pitery.

75] *Ibidem*.

76] Art. 203 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

77] Art. 3 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

78] Art. 3 ustawy o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

79] Wywiad NIK-E2.

podmioty, w tym samego kontrolowanego. Drugim aspektem efektywności jest dążenie do zbadania spraw istotnych z punktu widzenia celów działania kontrolowanego i wywiązywania się przezeń z nałożonych zadań⁸⁰. Oba te aspekty przywoływany ekspert ocenia stosunkowo wysoko, choć zwraca także uwagę, że kontrole dotyczą niekiedy spraw drugorzędnych.

Przy omawianiu sprawozdania Najwyższej Izby Kontroli za 2009 rok posłowie zwracali uwagę na podobieństwo corocznych wyników działalności izby, wyrażając obawy, że kontrole nie skutkują istotną poprawą w gospodarowaniu mieniem publicznym⁸¹. Kontrole sprawdzające stanowią jednak zbyt mały odsetek wszystkich kontroli, aby można było wyciągać takie wnioski.

Praca nad doskonaleniem efektywności powinna się odbywać zarówno w ramach Najwyższej Izby Kontroli, jak i przez wzmocnienie egzekwowania przez Sejm wyników jej prac w kontrolowanych instytucjach.

WYKRYWANIE NIEPRAWIDŁOWOŚCI I NAKŁADANIE SANKCJI

Czy Najwyższa Izba Kontroli wykrywa i prowadzi dochodzenia dotyczące niewłaściwego postępowania osób sprawujących funkcje publiczne?

OCENA: 75

Praca kontrolerów Najwyższej Izby Kontroli opiera się na pełnym dostępie do dokumentów i świadków oraz na możliwości przeprowadzania wizji lokalnych⁸². Ponieważ kontrolerzy napotykali w niektórych wypadkach problem odmowy dostępu do dokumentów ze względu na ochronę prawną, w przepisach wprowadzonych ostatnią nowelizacją uszczegółowiono tę kwestię⁸³.

Najwyższa Izba Kontroli przekazuje swoje wnioski w kilku formach. W pierwszej kolejności są to rekomendacje, które mają pomóc udoskonalić funkcjonowanie kontrolowanych instytucji i nie są obłożone żadnymi sankcjami. Inne formy przekazywania wniosków dotyczą już konkretnych naruszeń obowiązującego prawa. W 2009 roku Najwyższa Izba Kontroli skierowała 159⁸⁴ zawiadomień do organów ścigania właściwych dla danej sprawy. Blisko 77% spraw wniesionych przez izbę w 2009 roku zakończyło się albo umorzeniem (51,8%), albo odmową wszczęcia postępowania (25%), przy czym 21,4% umorzeń wynikało z braku znamion czynu zabronionego⁸⁵. Izba ma również prawo składania wniosków o ukaranie i zawiadomień w sprawach dotyczących naruszenia dyscypliny finansów publicznych. W 2009 roku Najwyższa Izba Kontroli przekazała rzecznikom dyscypliny finansów publicznych 215 zawiadomień w sprawie 396 podejrzeń naruszenia tej dyscypliny. Większość postępowań prowadzonych w sprawach zgłoszonych przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2009 roku nie zostało zakończonych do połowy 2010 roku. Najwyższa Izba Kontroli dysponowała jedynie danymi o 26 rozstrzygnięciach w sprawach objętych zawiadomieniami. W 19% spraw uznano winę obwinionych, w blisko 31% umorzono postępowanie, a w 50% odmówiono wszczęcia postępowania (w obu wypadkach – umorzenia lub odmówienia wszczęcia

80| Wywiad NIK-E1.

81| Sprawozdanie stenograficzne z 71. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 21 lipca 2010 roku. Wyowiedź posła Janusza Krasonia (Sojusz Lewicy Demokratycznej).

82| Art. 29 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

83| Ustawa o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

84| *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2009 roku, op. cit.*, s. 136.

85| *Ibidem*, s. 138.

postępowania – większość stanowiły sprawy, które, zdaniem rzecznika dyscypliny finansów publicznych, miały znikomą szkodliwość społeczną). Ponadto Najwyższa Izba Kontroli ma uprawnienie do przedstawiania w wystąpieniach pokontrolnych ocen wskazujących na niezasadność zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji przez osoby odpowiedzialne za stwierdzone nieprawidłowości. W 2009 roku izba nie formułowała w wystąpieniach takich ocen, w 2008 roku sformułowała pięć takich ocen. Na tej podstawie konsekwencje poniosły trzy osoby.

Warto, aby Najwyższa Izba Kontroli nie tylko przedstawiała suche liczby w sprawozdaniach z działalności, ale także opatrywała je komentarzem, bez niego bowiem nie zawsze jest jasne, dlaczego tak wiele spraw jest umarzanych lub nie wszczyna się w związku z nimi postępowania. Przedstawicielka Najwyższej Izby Kontroli podczas wywiadu tak tłumaczyła tę sytuację: „Nie oceniamy, czy [naruszenie] było, czy nie było [naruszenia], tylko mamy zawiadomić, czy jest podejrzenie naruszenia – mamy pewien obowiązek. To nie jest tak, że my możemy nie zawiadomić, bo nam się zdaje, że to jest błahe. O tym, że jest błahe, orzeknie komisja, a my mamy dać materiał i powiedzieć, [że,] naszym zdaniem, było naruszenie”. Z drugiej strony, może być tak, że czasami Najwyższa Izba Kontroli zajmuje się sprawami pobocznymi, zamiast skupiać się na głównym celu kontroli. Stąd też mogą wynikać niektóre umorzenia lub odmowy wszczęcia postępowania. Jest to sprawa warta szerszego komentarza w oficjalnych dokumentach Najwyższej Izby Kontroli.

POPRAWA ZARZĄDZANIA FINANSAMI PAŃSTWA

Jak skutecznie Najwyższa Izba Kontroli przyczynia się do poprawy zarządzania finansami państwa?

OCENA: 100

W 2009 roku zakończono łącznie 175 kontroli, w tym 96 (blisko 55% ogółu) dotyczących wykonania budżetu państwa. Zajęły one 25% czasu kontrolerów, stanowią więc kluczowy obszar działalności Najwyższej Izby Kontroli.

Najwyższa Izba Kontroli szacuje finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości. Dotyczy to sytuacji przyszłych, wykrycie nieprawidłowości zapobiega bowiem negatywnym skutkom. Szacuje także korzyści finansowe wynikające z oszczędności powstałych w wyniku działań naprawczych. Łącznie w konsekwencji „nieponiesienia strat” zaoszczędzono 15,8 miliarda złotych⁸⁶. Ponadto Najwyższa Izba Kontroli szacuje oszczędności finansowe (obniżenie wydatków w wyniku działań naprawczych) i pozyskane pożytki finansowe (kwoty pozyskanych dodatkowych środków, wynikające z podjęcia działań naprawczych w związku z informacją lub wnioskami przekazanymi w czasie lub po zakończeniu kontroli). Z szacunków izby wynika, że w 2009 roku w wyniku kontroli uzyskano korzyści finansowe w wysokości 740,6 miliona złotych⁸⁷. Ponadto w latach 2009–2011 jednym z priorytetów działania było „państwo efektywnie zarządzające zasobami publicznymi”.

Najwyższa Izba Kontroli przywiązuje dużą wagę do realizacji wniosków pokontrolnych – kontrolerzy są zobowiązani do sprawdzania stanu wykorzystania wniosków z poprzednich kontroli (zasadę tę wpisano na stałe do metodyki kontroli wykonania budżetu państwa). Ważne miejsce wśród wyników kontroli zajmują wnioski *de lege ferenda*. Są to propozycje zmierzające do usunięcia luk lub sprzeczności w przepisach prawa, najczęściej kierowane do ustawodawcy

86| *Ibidem*, s. 114.

87| *Ibidem*, s. 115.

i rządu. W 2009 roku w trzydziestu jeden informacjach o wynikach kontroli Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła sześćdziesiąt pięć wniosków *de lege ferenda*. Według stanu na 24 stycznia 2011 roku, w praktyce zrealizowano zaledwie dziesięć z nich. Spośród wniosków *de lege ferenda* złożonych w 2010 roku do 24 stycznia 2011 roku uwzględniono osiem. Jak widać, stopień realizacji – często bardzo istotnych z punktu widzenia funkcjonowania państwa – zmian legislacyjnych postulowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli nie przedstawia się optymistycznie. Warto jednak zaznaczyć, że nowelizacja ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli wprowadziła obowiązek przedkładania Sejmowi corocznej analizy wykorzystania wynikających z kontroli wniosków dotyczących stanowienia lub stosowania prawa⁸⁸, co może się przyczynić do poprawy tych statystyk.

Najwyższa Izba Kontroli niewątpliwie skutecznie przyczynia się do poprawy zarządzania finansami państwa. Jej działaniom przyświeca dewiza: „Pomagamy w naprawianiu państwa”. Jako instytucja kontrolująca ma jednak swoje ograniczenia. Po dokonaniu stosownych wyliczeń i skierowaniu wniosków do właściwych organów jej rola się kończy. Najwyższa Izba Kontroli może jedynie analizować, jakie były skutki jej działań. Tym samym ostateczna efektywność tej instytucji w naprawianiu państwa zależy od wykorzystywania rezultatów jej działań przez Sejm, rząd i administrację.

REKOMENDACJE

- Aby utrzymać wysoki poziom niezależności Najwyższej Izby Kontroli, trzeba zapewnić tej instytucji odpowiednio wysoki poziom finansowania, pozwalający na zatrudnienie wysokiej klasy specjalistów.
- Należy monitorować praktyczne zastosowanie przepisów dotyczących możliwości poddania Najwyższej Izby Kontroli audytowi zewnętrznemu pod kątem ewentualnych zagrożeń dla niezależności tej instytucji.
- Aby Najwyższa Izba Kontroli skuteczniej przyczyniała się do poprawy funkcjonowania państwa, należy zadbać o odpowiednie wykorzystanie rezultatów jej pracy, zarówno w obrębie poszczególnych instytucji, jak i na gruncie rozwiązań legislacyjnych.
- Warto dokonać weryfikacji kodeksu etycznego pracowników Najwyższej Izby Kontroli pod kątem realnie występujących zagrożeń i wzmocnić mechanizmy egzekwowania jego przepisów.
- Należy uregulować kwestię urlopów bezpłatnych kontrolerów Najwyższej Izby Kontroli, aby zapobiegać potencjalnemu konfliktowi interesów czy upolitycznieniu tej instytucji.

88] Art. 7 ust. 1 pkt 6a ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

CENTRALNE BIURO ANTYKORUPCYJNE

STRESZCZENIE

Centralny organ antykorupcyjny, czyli wyspecjalizowana instytucja zajmująca się przeciwdziałaniem korupcji, operująca w skali kraju, o dużych kompetencjach, względnie niezależna od bieżącej polityki, jest w Polsce wciąż relatywnie nową ideą. W 2006 roku ówczesny rząd zdecydował się utworzyć taką instytucję, argumentując, że skala korupcji w Polsce jest niepokojąca i sięga najwyższych kręgów władzy i elit¹. Wskazywano również, że obowiązek stworzenia tego rodzaju organu nałożyły na Polskę postanowienia Konwencji ONZ przeciwko korupcji². Między innymi na bazie tych właśnie przesłanek stworzono Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA).

CBA rozpoczęło swoją działalność w atmosferze kontrowersji. Od początku wątpliwości budziła formuła jej działania. Biuro jest służbą specjalną o szerokich kompetencjach i możliwościach ingerowania w życie prywatne obywateli, w ramach ustawowo przyznanych uprawnień. Pojawiały się pytania, czy rzeczywiście będzie to organ walczący z korupcją, stworzony zgodnie z międzynarodowymi standardami, czy raczej instrument doraźnej walki politycznej. Obawy budziły także pierwsze głośne operacje Biura, które niestety w części przypadków kończyły się skandalami. Istotne elementy ustawy powołującej CBA do życia, dotyczące m.in. zakresu jej kompetencji czy przetwarzania danych osobowych przez Biuro, zostały zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny³. Ustawę znowelizowano między innymi w zakresie definicji korupcji i doprecyzowania pojęcia „interesu ekonomicznego państwa”, dokonywania oględzin nieruchomości lub innych składników majątkowych wskazanych w oświadczeniach o stanie majątkowym oraz zasad zbierania przez CBA danych osobowych o szczególnej wrażliwości.

Niniejszy raport powstał zaledwie sześć lat po utworzeniu Biura. Jest to próba opisanie sytuacji tej instytucji, zważywszy jednak na krótki okres jej funkcjonowania i trudność w dostępie do materiałów źródłowych, niedoskonała.

1| G. Makowski, *Socjologiczna analiza funkcjonowania centralnych organów antykorupcyjnych. Międzynarodowa perspektywa i polskie doświadczenia*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010.

2| Uzasadnienie do projektu ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym z 2006 r. (druk sejmowy nr 275).

3| Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 2009 r. Sygn. akt K 54/07.

CENTRALNE BIURO ANTYKORUPCYJNE
OCENA: 58/100

WYMIAR	WSKAŹNIK	PRAWO	PRAKTYKA
Zdolność do autonomicznego działania 63/100	Zasoby	75	75
	Niezależność	50	50
Dobre rządzenie 54/100	Przejrzystość	50	50
	Rozliczalność	50	75
	Mechanizmy zapewniające rzetelność	50	50
Rola 58/100	Zapobieganie korupcji	50	
	Edukacja antykorupcyjna	50	
	Ściganie przypadków korupcji	75	

STRUKTURA I ORGANIZACJA

CBA jest służbą specjalną, przeznaczoną do walki z korupcją w życiu publicznym i gospodarczym, a szczególnie w instytucjach państwowych i samorządowych⁴. Działalność Biura jest finansowana z budżetu państwa. CBA posiada 11 delegatur terenowych w różnych częściach kraju. Szef Biura jest powoływany przez Prezesa Rady Ministrów na czteroletnią kadencję⁵.

OCENA

ZASOBY: prawo

Czy istniejące przepisy zapewniają organowi antykorupcyjnemu odpowiednie środki, pozwalające na skuteczne wykonywanie swoich obowiązków?

OCENA: 75

Polski centralny organ antykorupcyjny został powołany do życia Ustawą z dnia 9 czerwca 2006 roku o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym⁶. Ustawa ta stanowi, że „działalność CBA jest finansowana z budżetu państwa. [...] Koszty realizacji zadań CBA, w zakresie których – ze względu na wyłączenie ich jawności – nie mogą być stosowane przepisy o finansach publicznych, rachunkowości i zamówieniach publicznych, są finansowane z utworzonego na ten cel funduszu operacyjnego”⁷. Podobnie jak w przypadku innych podobnego rodzaju służb, budżet CBA zależy od woli politycznej parlamentu, który rokrocznie decyduje o jego wysokości. Rząd i posłowie określają budżet wedle własnego rozeznania bieżącej sytuacji, w jakiej znajduje się Biuro. Podobnie jak w innych służbach czy instytucjach, nie istnieją żadne ustawowe wytyczne odwołujące się do kryterium efektywności czy ewentualnych

4| Art. 1 Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. 2006 Nr 104, poz. 708).

5| *Ibidem*.

6| *Ibidem*.

7| *Ibidem*, art. 4 pkt 1–2.

problemów, jakie mogą wystąpić w funkcjonowaniu CBA, które ograniczałyby uznaniowość polityków w kwestii ustalania jego budżetu. Warto wspomnieć przy tym, że Biuro nie może korzystać z pieniędzy pochodzących z konfiskat i zajęć mienia, będących wynikiem prowadzonych postępowań.

Niemniej jednak Biuro samo może wpływać na decyzje polityczne, dostarczając odpowiednich informacji w sprawozdaniach i raportach, przedstawianych premierowi, Sejmowej Komisji ds. Służb Specjalnych i parlamentowi. W tych dokumentach może opisywać swoją sytuację, sygnalizując jednocześnie potrzeby i problemy, na które napotyka. Nie ma w tym zakresie żadnych ograniczeń. Konstrukcja finansowania Biura nie odbiega od rozwiązań, z których korzystają inne służby – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego czy Służba Kontrwywiadu Wojskowego.

ZASOBY: praktyka

Czy organ antykorupcyjny posiada w praktyce odpowiednie środki do realizacji swoich celów?

OCENA: 75

Ocenia się, że generalnie zasoby, którymi dysponuje Centralne Biuro Antykorupcyjne, są wystarczające w stosunku do bieżących potrzeb Biura i zadań, które ono realizuje. Całkowity budżet CBA w 2010 roku to około 107 mln PLN (to jest mniej więcej 25 mln EUR)⁸. Niestety, oprócz tej ogólnej liczby nie istnieje wiele innych źródeł informacji, które pozwoliłyby na dokładniejsze opisanie sytuacji Biura. Z ogólnie dostępnych danych oficjalnych wynika, że ponad 2/3 budżetu Biura pochłaniają wynagrodzenia, reszta jest przeznaczana na pokrycie bieżących wydatków, zakup sprzętu etc. Z upublicznianych sprawozdań wynika także, iż budżet Biura od początku jego powstania utrzymuje się mniej więcej na stałym poziomie (tj. w granicach 100 mln PLN)⁹.

Przy generalnie pozytywnej ocenie należy uwzględnić ogólne realia finansowe, w jakich funkcjonuje państwo. Biuro zapewne mogłoby mieć lepsze siedziby, bogatsze wyposażenie w sprzęt komputerowy czy większe środki na podnoszenie kwalifikacji swoich pracowników i funkcjonariuszy. Niemniej jednak kondycja finansowa Biura w analizowanym okresie była oceniana względnie dobrze nawet przez same kierownictwo tej instytucji, czemu dał wyraz Szef Służby w czasie dyskusji nad sprawozdaniem na posiedzeniu Senatu w czerwcu 2011 roku¹⁰.

Sytuacja jest podobna jeśli chodzi o zasoby kadrowe. Biuro nie zatrudnia wielu pracowników, jego zespół to około 850 osób. Dla porównania, zasoby kadrowe Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego to blisko 5,5 tys. osób. Zasoby kadrowe Centralnego Biura Antykorupcyjnego oceniane są jako wystarczające do wykonywania głównych funkcji¹¹. Początkowo w Biurze występował problem z zatrudnieniem kompetentnych pracowników i funkcjonariuszy. Pierwsze kierownictwo nie miało również doświadczenia w organizowaniu tego rodzaju instytucji, co z kolei prowadziło do pewnego chaosu¹². Jednak w kolejnych latach sytuacja kadrowa Biura ustabilizowała się, co można wnosić ze stenogramów debat parlamentarnych, w których biorą udział

8| *Informacja o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego w 2010 roku*, Sejm RP, Warszawa 2011 (druk sejmowy nr 4080).

9| *Ibidem*.

10| *Sprawozdanie stenograficzne z dyskusji nad Informacją o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego w 2010 roku w trakcie 78. posiedzenia Senatu RP w dn. 8–9 czerwca 2011 r.*, Senat RP, Warszawa 2011.

11| M. Henzler, *Etaty i budżety służb specjalnych*, „Polityka” z 26 października 2009 roku.

12| B. Wróblewski, *Jak CBA rekrutuje agentów*, „Gazeta Wyborcza” z 16 grudnia 2009 roku.

przedstawiciele CBA, posłowie i urzędnicy z ramienia Kancelarii Premiera¹³. Jako stabilną oceniają ją również komentatorzy¹⁴. Nie sposób jednakże dokładnie ocenić, na ile CBA inwestuje w rozwój personalny swoich pracowników i funkcjonariuszy. Polityka kadrowa jest opisywana tylko ogólnie w dostępnych publicznie sprawozdaniach z funkcjonowania Biura.

Wiadomo jednak, że w ramach realizacji ostatnich etapów Rządowej Strategii Antykorupcyjnej Biuro skorzystało ze środków Unii Europejskiej. Jego pracownicy wzięli udział w szkoleniach, m.in. z zakresu prawa, zasad przeprowadzania kontroli w administracji publicznej, komunikacji społecznej czy współpracy z zagranicznymi służbami o podobnym charakterze w ramach projektu bliźniaczego *Transition Facility 2006*¹⁵. Biuro dysponuje również własnym systemem szkoleń, w którym rozróżniono trzy podstawowe typy: szkolenia podstawowe (dotyczące na przykład prawa karnego, czynności analitycznych); specjalistyczne (związane głównie z problematyką czynności operacyjno-rozpoznawczych); doskonalące (dla bardziej doświadczonych pracowników, w zakresie ich specjalizacji lub umiejętności niezbędnych do efektywnego wykonywania zadań, w tym również na przykład szkolenia z języków obcych). Biuro ma więc wewnętrzną politykę personalną, nie sposób jednak ocenić, na ile jest ona realizowana i efektywna.

Co do wyboru szefa służby (o czym piszemy jeszcze dalej), to decyzja w tym zakresie pozostaje w gestii premiera. To on wyznacza kandydata i podejmuje ostateczną decyzję o obsadzeniu tego stanowiska, zasięgając opinii prezydenta, Kolegium ds. Służb Specjalnych i sejmowej Komisji ds. Służb Specjalnych. Nie są to jednak opinie wiążące.

NIEZALEŻNOŚĆ: prawo

Czy w świetle prawa organ antykorupcyjny jest niezależny?

OCENA: 50

Jak już wspomniano, status CBA określa specjalna ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Jej przepisy stanowią, że Biuro jest urzędem administracji rządowej i służbą specjalną. Tym samym ma ono specyficzny charakter, gwarantujący mu szerokie kompetencje i relatywnie dużą autonomię działania.

Zgodnie z ustawą CBA podlega bezpośrednio premierowi, co sytuuje je bardzo wysoko w relacjach z innymi instytucjami oraz ośrodkami władzy. Teoretycznie takie rozwiązanie gwarantuje również Biuru dużą niezależność. Szef CBA jest mianowany na czteroletnią kadencję wyłącznie przez premiera. Powołując kandydata na to stanowisko, zasięga on opinii: Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Kolegium ds. Służb Specjalnych (organu doradczego działającego przy urzędzie premiera) i sejmowej Komisji ds. Służb Specjalnych (jedna z komisji niższej izby parlamentu). Jakkolwiek opinie te nie są zobowiązujące, to w przypadku gdyby kandydatura wysuwana przez premiera była kontrowersyjna, mogą służyć jako skuteczne narzędzie obstrukcji procesu decyzyjnego. Przykładem tego może być sytuacja z 2008 roku, kiedy to w przypadku Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (innej służby specjalnej) ówczesny prezydent blokował przez kilka miesięcy mianowanie szefa tej instytucji, nie wydając opinii o kandydacie.

13] *Sprawozdanie stenograficzne z dyskusji nad Informacją o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego w 2009 roku w trakcie 54. posiedzenia Senatu RP w dn. 12–13 maja 2010 r.*, Senat RP, Warszawa 2010.

14] M. Henzler, *Etaty...*, op. cit.

15] http://bip.cba.gov.pl/portal/bip/29/121/Szkolenia_i_rozwoj_funkcjonariuszy.html, dostęp: 30 stycznia 2012 roku.

Działalność Biura jest nadzorowana przez premiera, a także przez parlament, który wykonuje tę funkcję za pośrednictwem sejmowej Komisji ds. Służb Specjalnych. Na plenarne posiedzenia parlamentu (a co za tym idzie, do opinii publicznej) trafiają wyłącznie ogólne informacje o działalności Biura. Kontrola społeczna nad tą instytucją jest dalece ograniczona. Jako służba specjalna, CBA oczywiście powinna być służbą tajną, jednakże ze względu na charakter problemu korupcji, a zwłaszcza przez to, że często walka z nim jest wykorzystywana jako narzędzie uprawiania bieżącej polityki, kontrola społeczna nad tą instytucją powinna być w większym stopniu gwarantowana przez prawo. Trzeba jednocześnie odnotować, że zakres społecznej kontroli nad Biurem jest podobny jak w przypadku innych służb specjalnych. Zastanawiając się zatem nad ewentualnym rozszerzeniem tego rodzaju kontroli nad CBA, warto byłby rozważyć ustanowienie takich samych standardów dla pozostałych służb.

Wracając do kwestii kierownictwa CBA, ustawa określa także ogólne kryteria, jakie musi spełniać kandydat na szefa służby, aby móc objąć to stanowisko. Musi to być osoba posiadająca wyłącznie obywatelstwo polskie, korzystająca z pełni praw publicznych, wykazująca nieskazitelną postawę obywatelską i moralną. Musi też dysponować certyfikatem umożliwiającym dostęp do informacji tajnych i posiadać wyższe wykształcenie. Ponadto kandydat na szefa CBA nie może pozostawać w stosunku pracy z innym pracodawcą, nie może być członkiem partii politycznej. Szef CBA nie może również mieć przeszłości funkcjonariusza komunistycznej służby bezpieczeństwa. Kandydata mającego odpowiednie kompetencje i spełniającego kryteria premier powołuje na czteroletnią kadencję, która może być raz powtórzona.

Szef Biura może zostać odwołany wyłącznie w okolicznościach określonych w ustawie. Należą do nich: dobrowolna rezygnacja, stwierdzenie niespełnienia któregoś z warunków decydujących o powołaniu bądź też względy zdrowotne. Na pierwszy rzut oka te obostrzenia czynią szefa CBA (a co za tym idzie, całą służbę) w dużym stopniu niezależnym od nacisków politycznych. Przepisy pozostawiają jednak pewne pole uznaniowości, na przykład w zakresie, w jakim premier może oceniać nieskazitelność moralną i obywatelską. Na ten właśnie argument powołał się premier Donald Tusk, odwołując w 2009 roku pierwszego szefa CBA, Mariusza Kamińskiego. Niezależnie od oceny jego pracy, odwołanie Kamińskiego z przyczyn polegających na tym, że sprzeniewierzył się moralności i nie wykazał się wystarczająco silną postawą obywatelską, budzi wątpliwości. Oceny tej dokonywał bowiem premier, kierując się wyłącznie własną interpretacją tego przepisu, z którą można się zgadzać lub nie (tak jak zresztą czyniła to opozycja polityczna, krytykując premiera za tę decyzję).

Kończąc omawianie tego wątku warto odnotować, że ani szef CBA, ani jego zastępcy nie podlegają żadnemu immunitetowi, który chroniłby ich przed postępowaniami karnymi czy cywilnymi, niezależnie od tego, czy byłyby one pochodną wykonywania zwykłych obowiązków, czy też wynikałyby z innych okoliczności. Jednocześnie wszyscy funkcjonariusze są chronieni przez prawo w niektórych sytuacjach wymagających zastosowania specyficznych technik operacyjnych, na przykład zakupu kontrolowanego, na zasadach takich samych jak funkcjonariusze policji i innych służb.

Również w stosunku do funkcjonariuszy Biura ustawa określiła pewne podstawowe wymagania. Nie mogą oni łączyć swoich funkcji z innymi zajęciami (wyłączając działalność naukowo-badawczą, na co musi wyrazić zgodę szef CBA). Dotyczą ich przepisy ustawy o ograniczeniach w prowadzeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Ponadto zobowiązani są do składania oświadczeń o stanie majątkowym. Szef CBA i jego zastępcy składają oświadczenia Prezesowi Rady Ministrów, który dokonuje analizy zawartych w nich danych.

Funkcjonariusze nie mogą być członkami ugrupowań politycznych. Jednocześnie, nie będąc funkcjonariuszami publicznymi, pozostają pod ochroną prawną, tak jak wszyscy inni funkcjonariusze. Ogólne wymogi dotyczące funkcjonariuszy Biura oraz zasady rekrutacji są opisane w zarządzeniach szefa CBA.

NIEZALEŻNOŚĆ: praktyka

Czy organ antykorupcyjny jest niezależny w praktyce?

OCENA: 50

Z uwagi na specyfikę CBA, jako służby specjalnej, dostęp do wiedzy o tym, jak w praktyce realizuje ona swoją misję, jest ograniczony. Musi ona bazować na obserwacji dyskursu publicznego, w tym przede wszystkim przekazów medialnych oraz dyskusji polityków (na przykład przy okazji omawiania sprawozdań Biura w parlamencie). Niewiele wiadomo o tym, jak układają się relacje Biura z innymi agendami zajmującymi się zwalczaniem przestępczości. Z enuncjacji prasowych z pierwszych dwóch lat funkcjonowania Biura wiadomo jednak, że występowało tu pewne napięcie. Zagraniczni obserwatorzy przyglądający się funkcjonowaniu Biura stwierdzali, że CBA „odbierało” pracowników między innymi policji i innym służbom specjalnym¹⁶. Reprezentanci samego Biura nie zgadzają się jednak z tą oceną i zaprzeczają, jakoby tego rodzaju praktyki miały miejsce¹⁷.

Niemniej jednak nawet pobieżny ogląd materiałów dotyczących tego zagadnienia ujawnia, że opinie o tym, na ile CBA jest w stanie działać niezależnie i unikać nacisków politycznych, są bardzo spolaryzowane, w zależności kto i za którym ugrupowaniem politycznym się opowiada.

Faktem jednak jest, że na początku Biuro miało problem z zachowaniem niezależności politycznej. Na pierwszego szefa CBA został powołany Mariusz Kamiński, czynny polityk Prawa i Sprawiedliwości (ówczesnej partii rządzącej), który jednocześnie był zwolennikiem utworzenia tej służby i głównym autorem ustawy, która powołała ją do życia. Miał zatem określoną wizję działania Biura, a zarazem realizował w ten sposób program polityczny swojej partii. Nie mógł być więc zdystansowany do problematyki walki z korupcją.

Stąd też z początku Biuro było instytucją upolitycznioną (zarówno w praktyce, jak i według opinii społecznej). W drugim roku istnienia w sondażach opinii publicznej zaledwie 34% respondentów dobrze oceniało działalność CBA (dla porównania: policję dobrze oceniało w tym czasie 74% Polaków)¹⁸. Pierwsze kierownictwo Biura podejmowało również działania, które były kontrowersyjne z punktu widzenia operacyjnego, a ich neutralność polityczna także budziła wątpliwości. Tuż przed wyborami w 2007 roku posłużono się techniką prowokacji w stosunku do czynnej posłanki partii opozycyjnej. Następnie, w trakcie jednej z konferencji prasowych, ówczesny szef CBA sugerował, którą partię należy poprzeć w nadchodzących wyborach, stwierdzając wymownie: „Ta konferencja każe się zastanowić, na kogo oddać swój głos”.

16] C.-P. Wulff i M. Ehbrecht, *Enhancing Anti-Corruption activities in Poland. Twinning Project – Transition Facility 2005*, tłum z jęz. niemieckiego P. Gugała, European Commission, Warszawa 2008, <http://antykorrupcja.edu.pl/index.php?mnu=12&app=docs&action=get&iid=1511>, dostęp: 30 stycznia 2012 roku; M. Obszarny, S. Sowa, *Aż 28 chętnych na jedno wolne miejsce w CBA*, „Dziennik Łódzki” z 31 października 2007 roku.

17] Wywiady CBA-E1 oraz CBA-I1.

18] *Centralne Biuro Antykorupcyjne. Komunikat z badań*, CBOS, Warszawa 2006, <http://antykorrupcja.edu.pl/index.php?mnu=12&app=docs&action=get&iid=178>, dostęp: 30 stycznia 2012 roku.

Kolejna budząca kontrowersję sytuacja poprzedzała wybuch tzw. afery hazardowej pod koniec 2009 roku. W tym czasie szef CBA, nie czekając na zgromadzenie wystarczającej liczby dowodów, zdecydował się ujawnić pewne szczegóły ze śledztwa toczonego w sprawie wysokich rangą polityków partii rządzącej. Mieli oni ulegać nielegalnemu lobbingsowi biznesmenów, zainteresowanych projektowanym wtedy prawem regulującym rynek usług hazardowych. To działanie doprowadziło do kryzysu rządowego, dymisji kilku ważnych ministrów, nie udało się jednak nikogo pociągnąć do odpowiedzialności. Stanowisko stracił również szef CBA. Zarzucono mu między innymi podżeganie do popełnienia przestępstwa¹⁹. Część komentatorów, polityków i opinii publicznej stoi na stanowisku, że premier miał rację dymisjonując Mariusza Kamińskiego, który swoimi działaniami miał rzeczywiście naruszyć zasadę apolityczności służby, w imię interesów środowiska, które osadziło go na stanowisku²⁰. Inni wręcz przeciwnie, dowodzili, że Kamiński padł ofiarą zemsty politycznej premiera. Niezależnie od tego, która wersja jest bliższa prawdy, cała ta sytuacja odbiła się negatywnie na wizerunku samej służby²¹.

Przy czym należy jeszcze raz podkreślić, że ocena praktycznego wymiaru funkcjonowania Biura nie może być ostateczna z uwagi na relatywnie krótki czas, jaki upłynął od momentu jego utworzenia do chwili, gdy powstał niniejszy raport, oraz ubóstwo dostępnych danych.

PRZEJRZYSTOŚĆ: prawo

Czy istnieją przepisy gwarantujące opinii publicznej prawo do istotnych informacji na temat działalności i procedur decyzyjnych organu antykorupcyjnego?

OCENA: 50

Przepisy ustawy o CBA w ograniczony sposób gwarantują dostęp opinii publicznej do informacji o działalności Biura. Wynika to, o czym już wzmiankowano, z formuły, jaką Biuru nadaje prawo²². CBA zostało utworzone jako służba specjalna i już sam ten fakt powoduje, że w konsekwencji musi to być instytucja zamknięta.

Do głównych zadań Biura należy rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw korupcyjnych, których cały katalog opisuje ustawa. Ponadto, Biuro wykonuje swoje podstawowe funkcje z wykorzystaniem szerokiego instrumentarium, w skład którego (oprócz typowo policyjnych narzędzi) wchodzi także specyficzne rozwiązania, jak: podsłuchy, wszelkiego rodzaju działania polegające na inwigilacji (np. poprzez dostęp do prywatnych rachunków, kontrolę korespondencji, zawartości przesyłek, kont internetowych etc.), dokonywanie zakupu kontrolowanego, fałszowania dokumentów na potrzeby prowadzonych operacji czy nawet gromadzenie danych wrażliwych (np. o życiu seksualnym czy rodzinnym podejrzanych). Krótko mówiąc, CBA może korzystać ze wszystkich narzędzi, które do dyspozycji ma policja oraz inne służby specjalne, takie jak na przykład kontrwywiad wojskowy (SKW) czy Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW).

19| PAP/„Gazeta Wyborcza”, „CBA nie pęka”. Mariusz Kamiński ma już zarzuty, „Gazeta Wyborcza” z 6 października 2009 roku.

20| W. Kuczyński, *Szef CBA kęsa jak kobra*, „Fakt” z 12 października 2009 roku.

21| B. Wildstein, *Odwolanie Kamińskiego to kolejna afera*, „Fakt” z 12 października 2009 roku.

22| G. Makowski, *Socjologiczna analiza...*, op. cit.

Jako organ ścigania, Biuro wykorzystuje całe to instrumentarium w celu gromadzenia danych na potrzeby prowadzonych postępowań, analiz etc. Ta działalność zajmuje zdecydowaną większość aktywności Biura, a ponieważ polega ona przede wszystkim na gromadzeniu danych o charakterze tajnym lub co najmniej poufnym, stąd też i gros działań CBA pozostaje niewidoczne dla przeciętnego obywatela. Ponadto przyjęcie założenia, że CBA jest służbą specjalną, powoduje, że niejako z definicji Biuro nie może eksponować swojej działalności. Służba specjalna musi działać w sposób możliwie niewidoczny między innymi po to, aby chronić stosowane przez siebie techniki i metody operacyjne, swój potencjał etc.

Stąd też, w zgodzie z tą filozofią, w ustawie o CBA odnajdziemy ledwie wzmianki o tym, że pewne informacje Biuro jest zobowiązane przedstawiać opinii publicznej. Ponadto przepisy, które za chwilę przytoczymy, nie stanowią wprost, że Biuro ma udostępniać dane, które przeciętnemu obywatelowi pozwoliłyby się dokładniej zorientować co do trybu podejmowania decyzji w tej instytucji. Jeśli zatem chodzi o podstawowe dokumenty opisujące funkcjonowanie Biura, to zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o CBA szef Biura jest zobowiązany do przedłożenia:

- premierowi **rocznego planu działania** (najpóźniej na 2 miesiące przed końcem roku kalendarzowego);
- premierowi oraz sejmowej Komisji ds. Służb Specjalnych **rocznego sprawozdania z działalności Biura** (najpóźniej do 31 marca danego roku);
- Sejmowi i Senatowi **informacji o wynikach działalności CBA**, które nie mogą zawierać danych objętych przepisami o ochronie informacji niejawnych (najpóźniej do 31 marca danego roku).

Ponadto, z uwagi na zastrzeżenia natury konstytucyjnej do przepisów ustawy o CBA, w 2010 roku zobowiązano szefa Biura do powoływania pełnomocnika ds. kontroli przetwarzania danych osobowych, który ma względnie niezależną pozycję w strukturze biura i samodzielnie sprawozdaje premierowi, sejmowej Komisji ds. Służb Specjalnych oraz Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych **stan bezpieczeństwa danych osobowych w biurze** (art. 22b ustawy o CBA).

Można również wspomnieć, że ustawa o CBA zobowiązuje tę instytucję do prowadzenia działalności analitycznej dotyczącej korupcji. Rezultaty tej aktywności mają być przedstawiane premierowi, prezydentowi i parlamentowi. Przepisy nie precyzują jednak, w jakim zakresie wyniki owych analiz mają być dostępne szerszej publiczności.

Reasumując, spośród podstawowych typów dokumentów zawierających syntetyczne informacje na temat funkcjonowania Biura, a do cyklicznego opracowywania których jest ono zobowiązane prawem, jedynie ogólna informacja o wynikach działalności Biura, przedstawiana rokrocznie parlamentowi, jest dostępna szerszej publiczności. Pozostałe dokumenty mają charakter wewnętrzny, poufny lub tajny.

Kończąc warto wspomnieć, że oprócz ustawy o CBA istnieją przepisy określające ogólne warunki dostępu do informacji publicznej, na których podstawie obywatele mogą starać się pozyskiwać informacje na temat funkcjonowania Biura. Ustawa o dostępie do informacji publicznej²³, która jest tu głównym narzędziem, ma jednak wiele luk i wyłączeń dotyczących takich instytucji, jak CBA (czyli służb specjalnych). Ustawa ta nie kreuje także wielu obowiązków wobec Biura w zakresie samodzielnego upowszechniania informacji o działalności tej instytucji (tzn. nie nakłada nań konieczności publikowania jakichś odrębnych raportów czy sprawozdań z działalności). To obywatel musi się wykazać aktywnością i złożyć odpowiedni wniosek o informację. Biorąc

23] Ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. 2001 Nr 112 poz. 1198).

jednak pod uwagę fakt, że realizacja przepisów tej ustawy w stosunku do najwyższych urzędów państwowych często napotyka na bariery, oraz specyfikę CBA, które jest relatywnie zamkniętą instytucją, nie można oczekiwać, że będzie to instrument kreujący większą otwartość Biura²⁴. Podkreślimy przy tym ponownie, że nie jest to specyfika li i jedynie Centralnego Biura Antykorupcyjnego, ale i innych służb specjalnych funkcjonujących w Polsce.

Przyjmuje się, że korupcja, jako złożone zjawisko o podłożu społeczno-kulturowym, wymaga wieloaspektowych działań ukierunkowanych na jego ograniczenie. Jednym z nich jest zaangażowanie społeczeństwa w działania antykorupcyjne. CBA zostało powołane między innymi jako instytucja wypełniająca postanowienia art. 6 Konwencji ONZ przeciwko korupcji z 2003 r. W myśl tego przepisu Biuro powinno realizować także działania z zakresu edukacji publicznej. Formuła służby specjalnej, w jakiej działa Biuro, utrudnia wykonywanie tego rodzaju funkcji. O ile zmiana charakteru CBA wydaje się raczej niemożliwa (wymagałaby gruntownej zmiany ustawy o CBA lub przyjęcia całkowicie nowego rozwiązania), o tyle warto byłoby rozważyć taką zmianę przepisów, które zobowiązywałyby Biuro do większej otwartości i szerszego informowania społeczeństwa o swoich działaniach. Mimo tego Biuro w ostatnim czasie podejmuje liczne inicjatywy oraz uczestniczy w nich. Mają one na celu realizację ważnej misji, jaką jest edukacja publiczna i poszerzanie świadomości społecznej w zakresie ryzyka występowania, sposobów przeciwdziałania korupcji oraz konsekwencji, jakie ze sobą niesie, o czym wspominamy w dalszej części opracowania.

PRZEJRZYSTOŚĆ: praktyka

Czy w praktyce zachowana jest przejrzystość działań i procedur decyzyjnych organu antykorupcyjnego?

OCENA: 50

Zważywszy na ograniczony zakres zobowiązań CBA do ujawniania szerokiej publiczności swoich działań oraz informowania jej o trybie podejmowania decyzji wynikających z przepisów prawa, również i w praktyce przejrzystość funkcjonowania Biura będzie ograniczona.

CBA wypełnia leżące na nim obowiązki i terminowo przysyła wszystkie dokumenty sprawozdawcze, o których była mowa wcześniej. Nie możemy ocenić szczegółowości czy jakości raportów składanych premierowi, prezydentowi czy sejmowej Komisji ds. Służb Specjalnych, ponieważ nie są one jawne. Z kolei informacje o wynikach działalności Biura, które są przysyłane do Sejmu i Senatu (jedyne w pełni jawne dokumenty opisujące działanie CBA), mają dość ogólny charakter. Typowa informacja tego rodzaju zawiera od kilkunastu do dwudziestu paru stron. W sposób bardzo ogólny są w niej ujęte dane na temat działań operacyjnych i procesowych, działań kontrolnych oraz działań analityczno-informacyjnych. Odrębny rozdział przedstawia również działania prewencyjne podejmowane przez CBA, sytuację i zmiany w strukturze organizacyjnej (w tym ogólne dane nt. wykonania budżetu czy zatrudnienia). W informacji omawia się także kwestie współpracy międzynarodowej. Są to interesujące dane, mówią one jednak bardzo niewiele o sposobie funkcjonowania Biura i jeszcze mniej o trybie, w jakim podejmowane są w nim decyzje.

24] W 2009 r. Helsińska Fundacja Praw Człowieka, monitorująca funkcjonowanie instytucji publicznych, próbowała uzyskać od CBA prostą informację o ogólnej liczbie podsłuchów. Odmówiono jej argumentując, że jest to informacja tajna. Sprawa trafiła do sądu administracyjnego, który w drugiej instancji uznał racje Biura. Dopiero skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego przyniosła rezultat. W 2010 r. Sąd orzekł, że społeczeństwo ma prawo do pewnej kontroli nawet nad służbami specjalnymi, której nie może wykonywać nie mając dostępu do prostych informacji na temat ich działalności (wyrok sygn. I OSK 1149/10).

Trzeba również nadmienić, że w latach 2007–2008 roczne informacje trafiające za pośrednictwem parlamentu do opinii społecznej, oprócz zdawkowości (wymuszonej formułą działania Biura) pozostawiały również wiele do życzenia co do struktury i jakości prezentacji danych. Wraz ze zmianą kierownictwa w 2009 roku omawiane dokumenty stały się nieco bardziej klarowne. Nie przybyło w nich jednak wiele informacji pozwalających obywatelom na lepszą orientację w działalności tej instytucji.

Jednocześnie trzeba odnotować, że w ramach prawnych, w jakich funkcjonuje Biuro, podejmowane są działania wykraczające poza wymagane przepisami minimum odnośnie informowania społeczeństwa o funkcjonowaniu CBA. Kierownictwo Biura zdecydowało o uruchomieniu specjalnego serwisu informacyjno-edukacyjnego nt. korupcji (o czym będzie mowa jeszcze dalej). Zasób ten jest wykorzystywany przez Biuro także do informowania społeczeństwa o działaniach podejmowanych przez tę służbę. Ponadto, drugi szef CBA, powołany na stanowisko w 2009 roku, podjął kilka działań otwierających tę instytucję szerzej na społeczeństwo, o czym dalej.

Biuro stara się więc kreatywnie wykorzystać istniejące możliwości komunikowania się ze społeczeństwem i robić to możliwie intensywnie. Stąd też w przypadku tego wskaźnika ocena konkretnych działań ukierunkowanych na zapewnienie większej przejrzystości Biura powinna być wyższa niż ocena uwarunkowań prawnych (co jest warte odnotowania o tyle, że najczęściej praktyka nie nadąża za standardami narzucanymi prawem). Mimo to należy podkreślić, iż w strukturze Biura działa Wydział Komunikacji Społecznej oraz Rzecznik Prasowy, realizujący do pewnego stopnia postanowienia nałożone na instytucję przez art. 6 Konwencji ONZ przeciwko korupcji²⁵.

ROZLICZALNOŚĆ: prawo

Czy istnieją przepisy zobowiązujące organ antykorupcyjny do rozliczania się ze swej działalności?

OCENA: 50

Centralne Biuro Antykorupcyjne, o czym już wspomniano, jest instytucją rządową podległą bezpośrednio i wyłącznie premierowi. To on, na mocy artykułów 5, 6, i 12 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, mianuje szefa CBA oraz jest pierwszym i głównym odbiorcą sprawozdań i raportów przygotowywanych przez Biuro. Premier nie nadzoruje Biura oczywiście samodzielnie. Wspomaga go w tym ciało w postaci Kolegium ds. Służb Specjalnych, operujące w ramach Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Jest to organ pełniący funkcje doradcze, konsultacyjne oraz nadzorcze, w skład którego wchodzi przedstawiciele resortów siłowych oraz Biura Bezpieczeństwa Narodowego, funkcjonującego przy Prezydencie RP.

Dostęp do szerszej wiedzy na temat funkcjonowania Biura ma sejmowa Komisja ds. Służb Specjalnych, której członkowie mają dostęp do tych samych sprawozdań i raportów, które otrzymuje Biuro, oraz innych szczegółowych informacji na temat CBA. Komisja opiniuje również kandydatury na szefów CBA. Jej kompetencje kontrolne są jednak ograniczone. Cały parlament natomiast, a za jego pośrednictwem społeczeństwo, otrzymuje jedynie ogólną informację o wynikach działania CBA, o której była również już mowa. Zwykle jest ona przedstawiana przez szefa CBA, który później bierze udział w dyskusji. Co do wymogów sprawozdawczych i upubliczniania tych

25| Wywiad CBA-11.

dokumentów, również wspomniano o tym już wcześniej. Powtórzmy jedynie, że do publicznej wiadomości podawana jest ogólna informacja o wynikach działalności Biura, przedstawiana jednocześnie parlamentowi.

Spółeczna kontrola nad Biurem jest więc ograniczona, choć w największym stopniu wpływ na jego funkcjonowanie może mieć premier. Jednakże po powołaniu szefa Biura usunięcie go ze stanowiska może być kontrowersyjne nawet w obliczu przesłanek wynikających z ustawy (o których również była już mowa).

W ramach Biura funkcjonują raczej standardowe rozwiązania pozwalające pracownikom na sygnalizowanie nieprawidłowości. Działa np. pozostająca do dyspozycji funkcjonariuszy i pracowników Sekcja Psychologów, która przygotowuje i przeprowadza okresowe ankiety ewaluacyjne. Mają one charakter anonimowy i dotyczą m.in. relacji interpersonalnych czy kondycji fizycznej oraz psychicznej funkcjonariuszy i pracowników Biura. Mogą oni używać również ogólnych rozwiązań (czyli zgłosić swoje zastrzeżenia premierowi, parlamentowi, innej służbie lub prokuraturze, skorzystać z drogi służbowej etc.)²⁶. Nie istnieją jednak specyficzne mechanizmy stworzone z myślą o tzw. sygnalistach (*whistleblowers*), zgłaszających nieprawidłowości w funkcjonowaniu instytucji.

Biuro nie podlega zewnętrznemu audytowi (podobnie zresztą jak i inne służby specjalne), choć warto wspomnieć, że po usunięciu pierwszego kierownictwa kontrolę CBA przeprowadziła Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (co, nawiasem mówiąc, nie było standardową procedurą i zostało odczytane jako czyszczenie jednej służby przez drugą). Taka kontrola miała również miejsce wcześniej, tuż po zmianie rządu w 2007 roku.²⁷ Dość niezależną pozycję wewnątrz struktury CBA ma pełnomocnik ds. kontroli przetwarzania informacji danych osobowych, którego powołuje szef służby, ale odwołać może wyłącznie premier, po zasięgnięciu opinii sejmowej Komisji ds. Służb Specjalnych. To wyjątkowe rozwiązanie, które jest wyrazem szczególnej dbałości o prawidłowe dysponowanie danymi personalnymi (w tym zwłaszcza wrażliwymi), które są gromadzone przez Biuro. Każdego roku także budżet instytucji kontrolowany jest przez Najwyższą Izbę Kontroli.

Obywatele mogą oczywiście poskarżyć się na działania CBA, korzystając ze standardowej procedury administracyjnej lub cywilnej. Szef CBA nie jest chroniony w tym zakresie żadnym immunitetem. Pozostając przy tym wątku, warto również wspomnieć, że działania CBA pozostają pod kontrolą sądów. Mogą one między innymi wydawać Biuru polecenia w zakresie postępowań karnych, na wniosek szefa CBA wydają zgodę na przeprowadzenie kontroli operacyjnej (np. zastosowanie podsłuchów).

Z uwagi na formułę służby specjalnej, w jakiej funkcjonuje Biuro, podlega ono ograniczonej kontroli społecznej. Jest ona wykonywana na podstawie standardowych instrumentów, mających zastosowanie do innych służb specjalnych. Jednakże z uwagi na specyfikę problemów, jakimi zajmuje się CBA (przypadki korupcji często są wykorzystywane w bieżących rozgrywkach politycznych), rekomendowane byłoby rozszerzenie kontroli nad tą służbą, np. poprzez wprowadzenie specjalnych społecznych komórek nadzoru czy zwiększenie obowiązków sprawozdawczych Biura wobec ogółu społeczeństwa. Należałoby przy tym rozważyć, czy tego rodzaju rozwiązania nie powinny być standardem także w przypadku innych służb specjalnych.

26] Wywiad CBA-E1.

27] Dziennik/Money.pl, *ABW szuka haków na Kamińskiego*, 21 grudnia 2007 roku, <http://news.money.pl/artykul/abw;szuka;hakow;na;kaminskiego,45,0,308525.html>, dostęp: 15 lutego 2012 roku.

ROZLICZALNOŚĆ: **praktyka**

Czy organ antykorupcyjny w praktyce rozlicza się ze swoich działań?

OCENA: 75

Zaczynając od kwestii ogólnych, czyli sprawozdawczości Centralnego Biura Antykorupcyjnego, trzeba odnotować, że Biuro regularnie i w trybie przewidzianym w ustawie o CBA wykonuje wszystkie nałożone na nie obowiązki. Sprawozdania, raporty i informacje, do których przygotowania zobowiązane jest Biuro, są przedstawiane terminowo. Publiczna informacja rezultatów jego funkcjonowania, przedkładana Sejmowi i Senatowi, jest równolegle publikowana na stronach internetowych parlamentu oraz na stronach Biuletynu Informacji Publicznej (specjalnego publikatora, którego obowiązek mają używać wszystkie instytucje publiczne) Biura. Jakość tych opracowań znacznie się poprawiła w porównaniu do pierwszych wersji z lat 2006–2007. Dane, choć bardzo ogólne, prezentowane są w sposób dość klarowny i spójny. Biuro wykonuje zatem swoje podstawowe obowiązki bez zarzutu.

Ponadto, wychodząc poza konieczności opisane w przepisach prawa, Biuro dostarcza informacji o swojej działalności poprzez prowadzony przez nie portal informacyjno-edukacyjny. Oprócz materiałów *stricto* edukacyjnych, o których będzie jeszcze mowa, zamieszczone są tam informacje o bieżącej aktywności Biura – na temat prowadzonych kontroli, operacji, aresztowań, oczywiście w zakresie nienaruszającym wymogów zachowania tajemnicy. Dzięki temu obywatele mają więc szansę zyskać nieco szerszy ogląd, w jaki sposób funkcjonuje Biuro, niż gdyby mieli bazować jedynie na raportach przedstawianych parlamentowi.

Odnosząc się do nieco bardziej szczegółowych aspektów związanych z rozliczalnością Biura, można je ocenić jedynie na podstawie pewnych poszlak i informacji z „drugiej ręki”; informacje na temat postępowań dyscyplinarnych wobec pracowników Biura czy innych nieprawidłowości związanych z jego funkcjonowaniem nie są ujawniane. Przepisy ustawy szczegółowo regulują okoliczności, w których funkcjonariusze mogą zostać dyscyplinarnie zdegradowani, przesunięci na inne stanowiska, zawieszeni lub wydaleny ze służby. Jednak dane o tym, jak często owe regulacje są stosowane, nie podlegają publikacji. Trudno zatem ocenić, jaka jest negatywna skala zjawisk i na ile istniejące zabezpieczenia są efektywne. Choć trzeba odnotować, że o naruszanie zasad pracy w tej instytucji częstokroć oskarżane było pierwsze szefostwo CBA. Główne zastrzeżenia to niezachowywanie neutralności politycznej.

Pierwszy szef CBA, Mariusz Kamiński, wielokrotnie dał wyraz swojej stronniczości. W 2007 roku sugerował, o czym była już mowa, na kogo powinni głosować wyborcy, w trakcie pokazowej konferencji zorganizowanej w dniu aresztowania posłanki opozycyjnego wówczas ugrupowania²⁸. Zasłynął również z zarządzenia kilku nieudanych operacji Biura, w których w kontrowersyjny sposób wykorzystano mechanizm prowokacji i kontrolowanego wręczenia łapówek. Ostatecznie w 2009 roku został usunięty ze stanowiska po oskarżeniu o ujawnienie materiałów z toczącego się śledztwa w sprawie nielegalnego lobbingu wobec kilku członków ówczesnej Rady Ministrów. Wspomnijmy przy tym, że przeciwnicy dymisji Mariusza Kamińskiego dowodzili, że była ona formą obrony premiera, który miał być zamieszany w sprawę. Zwolennicy natomiast wskazywali, że Kamiński ujawniając materiały chciał

28| B. Wróblewski, *Beata Sawicka przed sądem, czyli proces za „kuszenie”*, „Gazeta Wyborcza” z 5 października 2009 roku, http://wyborcza.pl/1,76842,7108899,Beata_Sawicka_przed_sadem_czyli_proces_za_kuszenie_.html, dostęp: 30 stycznia 2012 roku.

premiera skompromitować. Ostatecznie korupcji nie udowodniono nikomu²⁹. W 2010 roku Mariusz Kaminiski został oskarżony o nadużycie stanowiska, w tym między innymi o kierowanie nielegalną operacją Biura (w momencie tworzenia niniejszego raportu sprawa wciąż była w toku)³⁰. Niezależnie od oceny tej sprawy pokazuje ona, że funkcjonariusze tej służby, włączając w to samego jej szefa, podlegają rygorom takim jak wszyscy, gdy zachodzi podejrzenie popełnienia przestępstwa.

Co do nadzoru sądowego nad działaniami CBA, to w zakresie, w jakim został on opisany w ustawie (patrz wyżej), co do zasady jest on wykonywany. Procedury są dopełniane, niemniej, jak dowodzą dziennikarze śledczy, wykonuje się je bez należytej staranności³¹. Przykładowo, CBA stosuje szczególne środki operacyjne, takie jak podsłuch czy badanie kont bankowych, wyłącznie za pozwoleniem sądu. To sąd podejmuje decyzję w tym przedmiocie, na pisemny wniosek szefa CBA. Media i eksperci spekulują, że w rzeczywistości wiele podsłuchów jest zakładanych nie do końca zgodnie z prawem. O niedoskonałości nadzoru sądowego nad funkcjonowaniem CBA świadczy też jedna z głośniejszych spraw dotyczących znanego kardiochirurga – Mirosława Garlickiego. W 2007 roku aresztowano go pod zarzutem korupcji. Większość dowodów okazała się jednak słaba. Jednocześnie chirurg wygrał sprawę przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. Trybunał uznał, że decyzja o jego aresztowaniu naruszała postanowienia Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, ponieważ nie została wydana przez niezawisłego sędziego, a przez asesora (urzędnika sądowego mianowanego przez Ministra Sprawiedliwości)³². Sprawa ta dowodzi, że obywatel poszkodowany przez Biuro może skutecznie dochodzić swoich praw przed sądami administracyjnymi i cywilnymi, bez obaw, że będzie przez to szykanowany.

Najważniejszą rekomendacją, którą można by sformułować w tym punkcie, byłby postulat zwiększenia kontroli sądowej nad działalnością operacyjną CBA (wskazują na to również inne ośrodki eksperckie, na przykład Helsińska Fundacja Praw Człowieka³³). Dotyczy on jednak nie tylko tej instytucji, ale także innych służb specjalnych.

W strukturze organizacyjnej Biura funkcjonuje jednostka audytorska – Zespół Audytu Wewnętrznego, a także Biuro Kontroli i Spraw Wewnętrznych, stanowiące wewnętrzne rozwiązania Biura, służące m.in. zgłaszaniu nieprawidłowości przez funkcjonariuszy i pracowników instytucji. Funkcję tę wspiera także Sekcja Psychologów, przygotowująca m.in. okresowe ankiety ewaluacyjne³⁴.

29] PAP/„Rzeczpospolita”, *Hazardowa umorzona*, „Rzeczpospolita” z 7 kwietnia 2011 roku, <http://www.rp.pl/artykiul/639126.html>, dostęp: 30 stycznia 2012 roku.

30] PAP/RMF, *Kamiński oskarżony o kierowanie nielegalną akcją CBA*, <http://www.rmf24.pl/fakty/polska/news-kaminski-oskarzony-o-kierowanie-nielegalna-akcja-cba,nld,295675>, dostęp: 30 stycznia 2012 roku.

31] B. Wróblewski, *Sztuczki podsłuchowe CBA*, „Gazeta Wyborcza” z 13 marca 2010 roku.

32] PAP/Interia.pl, *Trybunał w Strasburgu: 8 tys. euro dla dr. Mirosława G.*, <http://fakty.interia.pl/swiat/news-trybunal-w-strasburgu-8-tys-euro-dla-dr-miroslaw-g,1653944,4>, dostęp: 30 stycznia 2012 roku.

33] A. Bodnar, D. Sześciło, *Przeciwdziałanie korupcji: instytucje i ich działania* [w:] L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk, J. Zbieranek (red.), *Demokracja w Polsce 2005–2007*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.

34] Wywiad CBA-I1.

Centralne Biuro Antykorupcyjne wydaje jawny Dziennik Urzędowy, w którym publikowane są obowiązujące regulacje prawne. Stworzony został także kodeks etyczny funkcjonariusza, którego tekst dostępny jest na prowadzonych przez Biuro stronach internetowych³⁵.

Ma on charakter dość ogólny, traktuje głównie o najważniejszych wartościach, przekonaniach i postawach, którymi powinien kierować się funkcjonariusz, jak na przykład: patriotyzm, godność, odpowiedzialność, dbałość o interes publiczny, kultura osobista, szacunek dla tajemnicy etc. W par. 8 kodeksu można na przykład przeczytać, iż: „Funkcjonariusz Centralnego Biura Antykorupcyjnego nie może wykorzystywać swojego stanowiska do celów prywatnych, a w szczególności wykorzystywać informacji uzyskanych w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych ani uzyskiwać informacji do tych celów przy użyciu służbowych metod”. Można to interpretować jako jeden przepisów mających na celu zapobieżenie konfliktowi interesów. Paragraf 10 o tym zagadnieniu mówi wprost, nakazując funkcjonariuszom działanie w taki sposób, aby nie budzili podejrzeń o stronniczość czy interesowność, nie dopuszczając do konfliktu interesów, czyli sytuacji, gdy prywatne sprawy kolidują z obowiązkami służbowymi³⁶.

Kodeks z natury sam w sobie nie zawiera jednak praktycznych rozwiązań czy sankcji, nie kreuje też konkretnych obowiązków w stosunku do funkcjonariuszy i pracowników (jak na przykład składanie oświadczeń czy deklaracji majątkowych). Jego naruszenie może oczywiście być podstawą do wymierzenia kary pracownikowi Biura czy nawet wydalenia go ze służby. Ma on jednak głównie charakter deklaracyjny, wyrażający wartości przyświecające służbie w Centralnym Biurze Antykorupcyjnym.

Twarde regulacje dotyczące wykonywania służby i dbałości o przestrzeganie jej zasad są formułowane wprost w ustawie o CBA (przede wszystkim w rozdziale piątym ustawy). Artykuł 50 opisuje na przykład precyzyjnie ramy prawne rekrutacji funkcjonariuszy. Oprócz standardowych czynności, takich jak rozmowa, przedstawienie odpowiednich dokumentów etc., nakazuje również przeprowadzenie badań sprawdzających wobec kandydata, które powinny być szczególnie intensywne (np. z wykorzystaniem wariografu) w sytuacji gdy stara się on o stanowisko kierownicze lub wymagające szczególnych kwalifikacji czy umiejętności. Dodatkowo, szczegółowe przepisy w tej kwestii są opisane w specjalnym rozporządzeniu premiera³⁷.

W zakresie zapobiegania konfliktowi interesów przez funkcjonariuszy CBA ustawa kreuje obowiązek składania oświadczeń majątkowych, co jest standardową procedurą, wymaganą wobec większości funkcjonariuszy publicznych³⁸. Niezłożenie oświadczenia w terminie może skutkować wydaleniem ze służby. Ponadto art. 72 ustawy o CBA zabrania funkcjonariuszom Biura

35] *Ibidem*.

36] *Kodeks etyki funkcjonariusza CBA*, <http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=43&id=451&p=1>, dostęp: 30 stycznia 2012 roku.

37] Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20 lipca 2006 r. w sprawie wzoru kwestionariusza osobowego oraz szczegółowego trybu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego wobec kandydatów do służby w Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. Nr 133, poz. 936).

38] Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. 1997 Nr 106, poz. 679).

podejmowania jakichkolwiek czynności zarobkowych poza Biurem (wyjątkiem jest działalność naukowo-dydaktyczna, na co musi on uzyskać zgodę). Inne przepisy zakazują działalności politycznej, pełnienia innych funkcji publicznych, zrzeszania się w związkach zawodowych. Przynależność do organizacji i stowarzyszeń jest natomiast uwarunkowana zgodą szefa CBA. Istnieje również obowiązek deklarowania otrzymanych prezentów oraz innych korzyści przekazywanych funkcjonariuszom. Dotyczy on jednak wyłącznie osób pełniących funkcje kierownicze. Ogólnie rzecz biorąc, poziom zabezpieczeń przez występowaniem korupcji jest dość wysoki. Nie ma jednak żadnych przepisów ograniczających możliwość podejmowania zatrudnienia w sektorze prywatnym przez funkcjonariuszy CBA po tym, jak już odejdą ze służby (obowiązuje ich oczywiście zachowanie tajemnicy służbowej).

Przepisem zabezpieczającym funkcjonariuszy przed ryzykiem przekroczenia obowiązków czy naruszenia prawa w inny sposób jest także art. 71 ustawy o CBA, który stanowi, że funkcjonariusz służby ma obowiązek odmowy wykonania polecenia służbowego, jeśli miałyby ono skutkować popełnieniem przestępstwa.

Ocenę istniejących rozwiązań prawnych w zakresie zabezpieczenia integralnego funkcjonowania CBA można ocenić jako dostateczną. Jednocześnie warto odnotować, że prawo powinno zostać zmienione pod kątem lepszej ochrony funkcjonariuszy Biura przed sytuacjami konfliktu interesów. Powinno się rozważyć na przykład wprowadzenie generalnego zakazu (dotyczącego byłych funkcjonariuszy wszystkich organów ścigania) podejmowania pracy w sektorze prywatnym po odejściu ze służby przez pewien okres (zwłaszcza w firmach, które były przedmiotem zainteresowania tej służby). Ze względu na specyfikę Biura warto również rozważyć rozszerzenie obowiązku rejestrowania otrzymywanych korzyści. W imię podniesienia standardów rzetelności warto również zastanowić się na zaostrzeniu wymogów dotyczących apolityczności kandydatów na stanowisko szefa CBA i ustalić, że nie mogą to być osoby, które przed ubieganiem się o stanowisko były aktywnymi politykami (np. w okresie poprzednich kilku lat).

MECHANIZMY ZAPEWNIAJĄCE RZETELNOŚĆ: praktyka

Czy rzetelność pracowników organu antykorupcyjnego jest zagwarantowana w praktyce?

OCENA: 50

Ocena rzeczywistego funkcjonowania regulacji zapewniających rzetelność Centralnego Biura Antykorupcyjnego, podobnie jak w innych przypadkach, musi nastręczać trudności, ponieważ dane na ten temat są ubogie i zapośredniczone (głównie o charakterze medialnym). Nie ma też ekspertów, którzy potrafiliby się na ten temat wiarygodnie wypowiedzieć.

Niemniej jednak, biorąc pod uwagę takie kwestie, jak: kompetencje etyczne funkcjonariuszy CBA, ich skłonność do popadania w konflikt interesów, do nadużywania stanowisk czy dbałości Biura o zachowanie prawidłowych standardów funkcjonowania, ogólna obserwacja nie pozwala sformułować opinii jednoznacznie pozytywnej. W krótkiej historii Biura (włączając w to ostatnie dwa lata przed powstaniem niniejszego opracowania) zdarzały się bowiem sytuacje świadczące o tym, że rzetelność działania Biura nie jest wystarczająca.

Wspominaliśmy już wcześniej o kontrowersjach wokół osoby pierwszego szefa CBA. *De facto* objął on stanowisko z nadania politycznego, zrzekając się z dnia na dzień funkcji partyjnej tylko dlatego, żeby móc sprostać formalnym wymogom formułowanym przepisach prawa. Od początku pozostawał więc w sytuacji konfliktu interesów – interesu politycznego ugrupowania, które go popierało i interesu publicznego, którego miał chronić jako szef CBA. Następnie nie zdołał się

zdystansować do swoich politycznych popleczników, czemu dał wyraz inicjując działania budzące zasadnicze wątpliwości co do jego autonomii. Jednym z nich było wspomniane już aresztowanie w 2007 roku tuż przed wyborami posłanki głównej partii opozycyjnej. Kontrowersje budzi przy tym nie tylko moment, w którym do aresztowania doszło, ale także rozgłos medialny, jaki nadała mu sama CBA, łamiąc w ten sposób zasady etyczne, które ustanowiła, mówiące na przykład o poszanowaniu „praw i godności osób trzecich”, oraz o postępowaniu „w sposób wykluczający uprzedzenia rasowe, narodowościowe, światopoglądowe, polityczne i inne” (par. 6 Kodeksu etyki CBA).

O tym, że Biuro (zwłaszcza w pierwszych latach funkcjonowania) miało problem z zachowaniem właściwych standardów, świadczą doniesienia medialne na temat kontroli przeprowadzonej w tej instytucji na przełomie 2009 i 2010 roku. Po odejściu pierwszego kierownictwa premier zarządził przeprowadzenie w CBA audytu. Wykazał on, że polityka kadrowa w okresie organizacji Biura była ułomna. Na kierownicze stanowiska zatrudniano osoby niemające odpowiednich kwalifikacji, ale z klucza politycznego i sprzyjające ówczesnemu szefowi CBA bądź linii politycznej, za którą on optował. Przykładowo, na stanowisku zastępcy szefa CBA zatrudniono człowieka będącego z wykształcenia archeologiem, który nie miał żadnych doświadczeń w tego rodzaju pracy, a wcześniej był szefem stołecznej straży miejskiej (za czasów, gdy w Warszawie rządziło ugrupowanie popierającego ówczesnego szefa CBA). Ponadto rekrutowano osoby negatywnie zaopiniowane przez psychologów, osoby, które nie przeszły wymaganych ustawą badań wariograficznych. Zdarzały się przypadki mobbingu, osoby na stanowiskach kierowniczych nie miały odpowiednich certyfikatów bezpieczeństwa, upoważniających je do korzystania z poufnych informacji³⁹. Premie pracownicze przyznawano uznaniowo, a nie na podstawie kryteriów merytorycznych. Zdarzało się, że samochody służbowe funkcjonariuszy były wykorzystywane do prywatnych celów. Z naruszeniem procedur niszczone materiały dowodowe (np. dane GPS z samochodów, z których korzystali funkcjonariusze CBA). Posłowie z sejmowej Komisji ds. Służb Specjalnych po zapoznaniu się z raportem w rozmowie z dziennikarzami oceniali, że w Biurze zdarzały się także przypadki nepotyzmu i protekcji. Część z tych sytuacji zdecydowała się zbadać prokuratura⁴⁰.

Biuro naraziło się również na niepochlebne opinie co najmniej kilkoma operacjami, które zakończyły się kompromitacją. O dwóch z nich już wspomniano. Niestety, zdarzyły się także inne przypadki świadczące o deficytach kompetencji kierownictwa Biura, a co za tym idzie również i funkcjonariuszy, którzy wykonywali jego polecenia.

Jedne z przykładów to aresztowanie w 2009 roku pod zarzutem korupcji w procesie prywatyzacji jednego z wydawnictw państwowych byłej żony znanego aktora. Kontrowersje w tym przypadku budziło przede wszystkim zastosowanie prowokacji. Funkcjonariusze wykreowali sytuację, w której podstawiony funkcjonariusz CBA podsunął kobiecie pieniądze, będące rzekomą łapówką w zamian za pomoc w zakupie udziałów w wydawnictwie. Wcześniej agent próbował ją uwieść, starając się stworzyć odpowiedni klimat na potrzeby operacji⁴¹. Ostatecznie osobie tej nic nie udowodniono, prokuratura umorzyła postępowanie, a operacja CBA zakończyła się skandalem medialnym i pytaniami o granice zastosowania prowokacji⁴².

39] Zob. B. Wróblewski, *Jak CBA rekrutuje agentów*, op. cit.

40] B. Wróblewski, *Chaos w CBA. Agenci do kontroli agentów*, „Gazeta Wyborcza” z 22 stycznia 2010 roku.

41] *Agent Tomek chciał mnie uwieść – spowiedź Marczuk-Pazury*, „Gazeta Wyborcza” z 20 października 2009 roku.

42] PAP/„Gazeta Wyborcza”, *Marczuk: CBA łamało prawo, by mnie skompromitować*, „Gazeta Wyborcza” z 21 stycznia 2011 roku.

Inna kontrowersyjna sprawa prowadzona przez Biuro w 2009 roku dotyczyła byłej pary prezydenckiej – Aleksandra i Jolanty Kwaśniewskich. CBA zdecydowało się na zastosowanie także wobec nich prowokacji, chcąc udowodnić, że Kwaśniewscy unikają płacenia podatków, posiadając nieruchomości zarejestrowaną na podstawioną osobę. Funkcjonariusze kupili dom, który rzekomo posiadali Kwaśniewscy, sądząc, że „podstawiony” właściciel przekaże automatycznie pieniądze „faktycznym” właścicielom, ujawniając w ten sposób nadużycie⁴³. Na potrzeby operacji spreparowało wiele fałszywych dokumentów. Właściciel posesji podpisał umowę sprzedaży, do której w rzeczywistości nie doszło i z formalnego punktu widzenia stracił kontrolę nad nieruchomością. Biuro natomiast nabyło dom za około 1 mln EURO. Operacja ta nie dostarczyła jednak żadnych dowodów obciążających Kwaśniewskich i również skończyła się, tym razem skandalem nie tylko medialnym, ale i politycznym⁴⁴. Komentatorzy dostrzegli bowiem w tej sprawie chęć skompromitowania byłej pary prezydenckiej, która wciąż jest autorytetem środowisk lewicowych.

To tylko niektóre z działań Biura budzące kontrowersje. Co najmniej pośrednio świadczą one, że CBA miało kłopot z zachowaniem właściwych standardów rzetelności i choć problem ten dotyczy (lub dotyczył) przede wszystkim kierownictwa, to częściowo odnosił się także do szeregowych funkcjonariuszy, którzy na granicy prawa i standardów etycznych brali udział w przywołanych akcjach. Omówione przypadki oczywiście nie mogą być podstawą do wydania jednoznacznie negatywnej opinii na temat funkcjonowania Biura (ostatecznie, do chwili powstania tego raportu żaden jej funkcjonariusz, włączając w to jej pierwszego szefa, nie został skazany za nadużycie swojego stanowiska). Jednak fakt, iż się zdarzyły, nie pozwala także sformułować opinii jednoznacznie pozytywnej. Wraz ze zmianą kierownictwa służby w 2009 roku podobne wydarzenia nie miały już miejsca, choć wciąż pewne kontrowersyjne działania zdarzały się. Na przykład przeszukanie w 2010 roku byłego prezydenta Warszawy, Pawła Piskorskiego, który parę lat wcześniej, po odejściu z rządzącej wówczas Platformy Obywatelskiej, przeszedł do ostrej opozycji. Działanie to odczytywano jako próbę uciszenia Piskorskiego. Choć jednocześnie Biuro tłumaczy, że wykonywało jedynie polecenie prokuratury, do czego jest zobowiązane⁴⁵.

Konkludując, wspomniane sytuacje skłaniają do sformułowania wniosku, że Centralne Biuro Antykorupcyjne powinno intensywniej szkolić swoich funkcjonariuszy w zakresie kompetencji etycznych, a także umiejętności stosowania technik operacyjnych, które naruszają prawa prywatności. Potrzebna jest być może również nieco bardziej uważna kontrola nad działaniami tej służby. Z uwagi na specyfikę zjawiska, którym się ona zajmuje, być może powinno się włączyć w system tej kontroli czynnik społeczny, podobnie jak ma to miejsce na przykład w Komisji Antykorupcyjnej (ICAC) z Hongkongu – między innymi poprzez zwiększenie dostępu społeczeństwa do informacji o działalności Biura czy stworzenie ciał mających kompetencje w zakresie kontroli funkcjonowania tej instytucji (byłoby to jednak trudne z uwagi na charakter CBA – służby specjalnej).

43] AGKO/„Gazeta Wyborcza”, *CBA chciało zatrzymać Kwaśniewską*, „Gazeta Wyborcza” z 1 października 2009 roku.

44] W. Czuchnowski, *Operacja „Kwaśniewska”*. *CBA ma dom*, „Gazeta Wyborcza” z 13 sierpnia 2010 roku.

45] Wywiad CBA-I1.

Choć dwie podstawowe funkcje CBA to prowadzenie działań operacyjnych i kontrolnych w zakresie zwalczania przestępczości korupcyjnej, to ustawa powołująca tę instytucję do życia stanowi również, że do zadań Biura należy zapobieganie korupcji. Przepisy zobowiązują Biuro do prowadzenia działalności analitycznej dotyczącej problemu korupcji.

W strukturze Biura istnieje Departament Analiz, który poza opracowywaniem danych, wykorzystywanych do inicjowania działań dochodzeniowo-śledczych, opracowuje także informacje i raporty na temat charakteru i skali korupcji w Polsce. Większa część tych opracowań ma charakter poufny i nie trafia w ręce przeciętnych obywateli. Od pewnego czasu jednak Biuro przygotowuje również materiał na temat korupcji, który jest udostępniany publicznie, tzw. *Mapę korupcji*...⁴⁶. Jest to dokument, prezentujący przede wszystkim podstawowe statystyki na temat przestępczości korupcyjnej, pochodzące nie tylko z danych samego Biura, ale także innych organów zajmujących się zwalczaniem przestępczości (w tym między innymi policji, ABW, wywiadu skarbowego, prokuratury etc.). Choć nie jest to materiał, który miałby szansę być w pełni czytelnym i zrozumiałym dla przeciętnego czytelnika, to jednak Biuro ma ambicję publikować go cyklicznie i kolejne jego wersje są coraz lepsze. Ma on więc także funkcje prewencyjne.

Ponadto od pewnego czasu Biuro wydaje informatory antykorupcyjne. Opublikowano między innymi poradniki antykorupcyjne dla urzędników i przedsiębiorców, tłumaczące, czym jest korupcja, jakimi karami są zagrożone poszczególne typy przestępstw korupcyjnych, jak radzić sobie w sytuacjach próby popełnienia przestępstwa⁴⁷. CBA wydało również m.in. poradnik antykorupcyjny dotyczący procedur zamówień publicznych oraz informator na temat innych instytucji antykorupcyjnych działających na świecie (wybrane publikacje dostępne są w języku polskim i angielskim). CBA organizuje i prowadzi także szkolenia (głównie dla pracowników administracji) z zakresu przeciwdziałania korupcji. Przykładowo, według informacji uzyskanej od przedstawicieli Biura, do chwili sporządzenia niniejszego opracowania CBA przeszkoliło urzędników w ponad 180 instytucjach na szczeblu rządowym i samorządowym (ok. 225 przeprowadzonych szkoleń, których uczestnikami było ponad 10 tys. osób)⁴⁸.

Biuro bierze udział w przygotowywaniu przepisów związanych z przeciwdziałaniem korupcji. Konsultuje, postuluje pewne rozwiązania, wydaje opinie, samo jednak nie ma inicjatywy ustawodawczej, a jego rola w procesie legislacyjnym jest ograniczona. Podobnie ograniczona jest także rola CBA jako koordynatora realizacji polityk antykorupcyjnych. Jak dotąd pełniło ono rolę wiodącego ośrodka tylko w jednym przypadku działania na szerszą skalę (realizowanego między innymi także przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, prokuraturę i policję), mianowicie programu *Tarcza Antykorupcyjna*, skupiającego się na ochronie najważniejszych procesów prywatyzacyjnych.

46] *Mapa korupcji. Stan korupcji w Polsce na podstawie danych statystycznych przekazanych przez służby i organy państwowe za lata 2004–2009*, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2010, http://www.antykorupcja.gov.pl/ftp/mp3/Mapa_korupcji.pdf, dostęp: 30 stycznia 2012 roku.

47] Wszystkie podręczniki wydane przez CBA są dostępne na stronie: <http://antykorupcja.edu.pl/index.php?menu=349>, dostęp: 30 stycznia 2012 roku.

48] Wywiad CBA-11.

W 2009 roku, wspólnie z Wyższą Szkołą Policyjną w Szczytnie i Pomorską Strefą Ekonomiczną, Biuro zaangażowało się w realizację dwuletniego projektu badawczego poświęconego korupcji. Głównymi celami projektu są: zdobycie wiedzy pozwalającej na opracowanie nowej, kompleksowej strategii przeciwdziałania korupcji w Polsce, profesjonalizacja działania Biura, a także poprawa jego wizerunku właśnie poprzez ukazanie zaangażowania tej instytucji w działalność prewencyjną i edukacyjną.

Trzeba po raz kolejny wspomnieć o prowadzonym przez Biuro serwisie www.antykorupcja.org.pl, który ma nie tylko wartość informacyjną i edukacyjną (wrócimy do tego jeszcze), ale też prewencyjną. W serwisie bowiem na bieżąco są umieszczane informacje na temat operacji prowadzonych przez Biuro. Informacje te mogą mieć zatem również efekt odstraszający, jeśli oczywiście pokazują skuteczność tej instytucji.

Generalnie jednak działalność prewencyjna, polegająca na analizie danych na temat korupcji i udostępnianiu tej wiedzy społeczeństwu czy szerszemu gronu decydentów, nie jest głównym celem CBA. Biuro nie dysponuje dużym zespołem własnych analityków i badaczy, co jest wyraźnie widoczne przy realizacji wspomnianego wyżej projektu naukowego. Większość działań w ramach tego przedsięwzięcia jest zlecana na zewnątrz, osobom z innych instytucji i ośrodków *stricto* akademickich. Po części jest to oczywiście podyktowane dążeniem do przygotowywania jak najbardziej obiektywnych opracowań. Częściowo jednak jest to również spowodowane niewystarczającymi zasobami do wykonywania tego rodzaju zadań. Bywa również, że ramach wypełniania tych funkcji działanie Biura natrafia na bariery. Przykładem może być proces powstawania *Mapy korupcji...* Aby ten dokument mógł się pojawić, potrzebne są dane z wielu instytucji gromadzących dane na temat przestępczości. Część z nich, według relacji jednego z naszych rozmówców, nie wykazuje chęci do udostępniania tych informacji lub robi to w sposób utrudniający ich dalsze wykorzystanie⁴⁹.

Polski rząd deklaruje, że Centralne Biuro Antykorupcyjne powstało między innymi po to, aby zrealizować zapisy art. 6, 36 i 61 Konwencji NZ przeciwko korupcji⁵⁰. Przepisy te stanowią, że kraje sygnatariusze są zobowiązani do tworzenia instytucji, których zadaniem będzie między innymi podnoszenie i upowszechnianie wiedzy na temat zapobiegania korupcji, badania i opisywania trendów rozwoju zmian tego zjawiska oraz polityk antykorupcyjnych. Z tego punktu widzenia rola CBA, jako ośrodka prowadzącego działania prewencyjne, polegające między innymi na przygotowywaniu badań i analiz, wykonywaniu funkcji koordynatora polityk antykorupcyjnych czy istotnego ośrodka prowadzącego działania prewencyjne, jest jeszcze dość słaba, choć widać wyraźne zmiany w tym zakresie. Jeśli Biuro miałoby pełnić tę rolę bardziej efektywnie, musiałaby ona zostać lepiej wyeksponowana w przepisach regulujących funkcjonowanie CBA. Biuro powinno również otrzymać większe środki, które pozwoliłyby mu na rozwinięcie działalności badawczej i analitycznej (zwłaszcza jeśli ma zostać obciążone odpowiedzialnością za koordynację nowej strategii antykorupcyjnej na lata 2012–2016⁵¹). Bądź też tę funkcję powinno się odebrać CBA i przekazać innej lub specjalnie w tym celu powołanej instytucji.

49| Wywiad CBA-E1.

50| Konwencja Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 31 października 2003 r. (Dz. U. Nr 84, poz. 563).

51| Zob. *Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2012–2016*, http://www.mswia.gov.pl/porta1/pl/707/9273/Rzadowy_Program_Przeciwdzialania_Korupcji_na_lata_2011__2016.html, dostęp: 30 stycznia 2012 roku.

Centralne Biuro Antykorupcyjne, jak już wielokrotnie podkreślano, jest służbą specjalną, której główną misją jest zapobieganie i zwalczanie przestępczości korupcyjnej. Główne sposoby realizacji tego celu to podejmowanie działań śledczych i kontrolnych. Formuła, w jakiej działa CBA, nie nadaje się zatem zbyt do pełnienia funkcji edukatora. Również w ustawie o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym jak i w innych przepisach regulujących funkcjonowanie tej instytucji brak przepisów zobowiązujących czy choćby zachęających wprost do wykonywania funkcji edukacyjnych. Krótko mówiąc, oddziaływanie na społeczeństwo w celu kształtowania postaw ograniczających skłonności do korupcji nie jest i z mocy prawa nie może być specjalnością Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

Niemniej jednak od Biura oczekuje się, że będzie on również pełnić tego rodzaju rolę, wskazując, iż powstało ono jako realizacja postanowień Konwencji NZ przeciwko korupcji z 2003 roku, o czym także była mowa już wcześniej. W konsekwencji CBA wykonuje pewne aktywności z zakresu edukacji publicznej.

W związku z istotną zmianą polityki informacyjnej realizowanej w początkach funkcjonowania instytucji, Biuro organizuje i uczestniczy w wielu działaniach o wysokich walorach edukacyjnych i informacyjnych. Wymienić w tym miejscu należy choćby inicjatywę Biura z 2010 roku – konferencję z okazji obchodzonego 9 grudnia Międzynarodowego Dnia Przeciwdziałania Korupcji. W jej organizację z zaangażowaniem włączyły się inne agendy rządowe, organizacje pozarządowe oraz środowiska naukowe. Wydarzenie to spotkało się z bardzo pozytywnym odbiorem społecznym. Co więcej, Biuro ma ambicję uczynić tę inicjatywę wydarzeniem cyklicznym (podobna konferencja odbyła się również w roku 2011). Trudno nie przyznać, iż, pomimo ściśle określonego profilu działalności, instytucja otwiera się na obywatela. Poprzez udział w licznych konferencjach, targach wystawienniczych, przybliży i informuje o swoich działaniach. Należy także wspomnieć o wydanych przez Biuro dotychczas publikacjach, którym również trudno odmówić edukacyjnego waloru (*Poradnik antykorupcyjny dla urzędników*, Warszawa 2010; *Poradnik antykorupcyjny dla przedsiębiorców*, Warszawa 2011; *Rekomendacje postępowań antykorupcyjnych przy stosowaniu procedury udzielania zamówień publicznych*, Warszawa 2009; *Instytucje antykorupcyjne w wybranych państwach świata*, Warszawa 2010). Ponadto Biuro, poza aktywnym prowadzeniem strony internetowej instytucji, uruchomiło i z powodzeniem prowadzi stronę www.antykorupcja.edu.pl, o typowo edukacyjno-informacyjnym profilu. Co więcej, Biuro planuje również przejęcie portalu o tematyce antykorupcyjnej, dotychczas prowadzonego przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, a także zadań związanych z nową, krajową strategią antykorupcyjną.

Wśród działań mieszczących się w zakresie edukacji publicznej nie można również nie opisać wspomnianego już wielokrotnie portalu internetowego www.antykorupcja.edu.pl. Oprócz informacji na temat bieżących działań CBA i publikacji, pod tym adresem umieszczane są także wiadomości ze świata na temat afer korupcyjnych, trendów i rozwiązań w polityce antykorupcyjnej, ważnych publikacjach dotyczących tego zagadnienia. Portal jest również ważnym zasobem, z którego mogą korzystać studenci i badacze, a także nauczyciele i wykładowcy. Zamieszczane są tam bowiem także polskie i zagraniczne raporty i analizy poświęcone korupcji, komunikaty z badań opinii społecznej, znajduje się tam szeroka bibliografia najważniejszych pozycji literatury

przedmiotu, odnośniki do innych instytucji, a także organizacji pozarządowych angażujących się w walkę z korupcją. Pod tym adresem funkcjonuje też forum dyskusyjne i skromna część stworzona z myślą o dzieciach, w której zawarto gry i zabawy (niestety tylko luźno lub w ogóle niepowiązane z problematyką korupcji). Portal mógłby zostać poprawiony w kilku punktach, ogólnie jednak jest on bardzo udanym przedsięwzięciem i, co istotne, jest na bieżąco aktualizowany.

Ponadto w latach 2010–2011 CBA zintensyfikowało nieco kontakty ze środowiskami pozarządowymi i naukowymi. Kierownictwo Biura odbyło kilka spotkań konsultacyjnych z reprezentantami trzeciego sektora i ośrodków akademickich. W grudniu 2010 roku wspólnie zorganizowano międzynarodową konferencję antykorupcyjną, powiązaną z obchodami Dnia Bez Korupcji. Wiosną 2011 roku Biuro rozpoczęło prace nad wydawnictwem naukowym poświęconym zagadnieniu korupcji. W lutym 2011 roku powołano do życia Radę Konsultacyjną Szefa CBA, w skład której wchodzią uznane autorytety świata nauki.

Jednocześnie trzeba podkreślić, że poza działaniami podejmowanymi przez Biuro nie istnieje żaden inny rządowy ośrodek, który systematycznie zajmowałby się edukacją antykorupcyjną. Wydaje się, że państwo powinno albo rozszerzyć i umocnić funkcje edukacyjne CBA, co wymagałoby między innymi zmian w ustawie o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym w zakresie opisu funkcji Biura (ustawa nie przyznaje mu kompetencji do realizowania funkcji edukacyjnych), a także pewnej reorganizacji działania tej instytucji.

ŚCIGANIE PRZYPADKÓW KORUPCJI

Czy organ antykorupcyjny angażuje się w dochodzenia dotyczące domniemanej korupcji?

OCENA: 75

Wspominano już wielokrotnie, że działalność śledcza, uzupełniona kompetencjami kontrolnymi, które również co do idei mają prowadzić do ewentualnego wykrywania nadużyć i zapoczątkowania nowych dochodzeń⁵², to główne zadania Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Stąd też Biuro ma oczywiście bardzo szerokie kompetencje w tym zakresie. Ustawa o CBA dość precyzyjnie definiuje, jakiego rodzaju przestępstwami zajmuje się Biuro. Artykuł 2 stanowi, że do zadań biura należy przede wszystkim rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie różnych form przekupstwa, korupcji wyborczej, korupcji w sektorze prywatnym i w sporcie, protekcji, „prania brudnych pieniędzy” oraz nadużyć funkcji publicznych. W ustawie odnajdziemy precyzyjne odwołania do konkretnych przepisów karnych zawartych w Kodeksie karnym oraz innych ustawach. Ich dokładne omówienie wykraczałoby poza ramy niniejszego opracowania. Dość powiedzieć, że kompetencje CBA są również dookreślone ze względu na dziedzinę życia społecznego i dotyczą przede wszystkim sektora publicznego – działalności centralnych i pozarządowych organów państwa, sfery zamówień publicznych i prywatyzacji, przestrzegania przepisów dotyczących konfliktu interesów. Korupcją w sektorze prywatnym i sporcie zawodowym Biuro zajmuje się tylko w takim zakresie, w jakim opisują te zjawiska przepisy Kodeksu karnego, a te skupiają się przede wszystkim na nadużyciach popełnianych przez osoby pełniące funkcje kierownicze.

Trzeba w tym miejscu odnotować, że zakres kompetencji Biura już w momencie jego utworzenia budził uzasadnione wątpliwości konstytucyjne. Dotyczyły one między innymi zakresu, w jakim Biuro mogło interpretować jako korupcję różne formy umów zawieranych przez podmioty

52| Zob. P. Szustakiewicz, *Centralne Biuro Antykorupcyjne jako instytucja kontroli*, „Kontrola Państwowa” 2008, nr 3 (320).

gospodarcze oraz pojęcia „działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa”, które pozostało niedookreślone. Wątpliwości budziły także inne przepisy ustawy o CBA, dotyczące między innymi niewystarczającej kontroli nad działaniami operacyjnymi tej służby i administrowaniem przez nią danymi osobowymi. Należy dodać, że podobne zapisy zawarto także w ustawie regulującej działalność Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego czy Służby Kontrwywiadu Wojskowego. Pozostałych wątków nie będziemy jednak rozwijać. Ogólnie jednak mankamenty pierwotnej wersji ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnej powodowały, że jego funkcjonariusze w zasadzie mieli swobodę w interpretowaniu, co jest a co nie jest korupcją, a co za tym idzie, jaki jest zakres ich działań. Mogło to prowadzić do nadużyć, w tym bezprawnego inwigilowania obywateli pod pretekstem zapobiegania korupcji⁵³. W 2009 roku Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok nakazujący doprecyzowanie części przepisów, w tym także tych określających zakres działań Biura i jego funkcjonariuszy. W rezultacie wprowadzono do ustawy definicję korupcji i dookreślono, co oznacza pojęcie „działalności naruszającej interesy gospodarcze państwa”.

Biuro nie ma wyłączności w zakresie wykrywania i zwalczania korupcji. Równolegle robią to także inne służby, włączając w to policję, prokuraturę, inne służby specjalne (jak np. Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego). Niemieccy eksperci, oceniający w latach 2002–2008 polską politykę antykorupcyjną, naliczyli kilkanaście służb i instytucji aktywnie zaangażowanych na tym polu. W zasadzie bowiem nie istnieje wyraźny podział między wszystkimi tymi organami co do zakresu spraw i działań, które mają podejmować. W takich przypadkach stosowane są mechanizmy koordynacji działań różnych służb. Kwestię tę reguluje m.in. art. 29 ustawy o CBA. Dodatkowo zadania koordynujące sprawuje prokuratura, która decyduje o tym, której instytucji i w jakim zakresie powierza daną sprawę i realizowane w niej czynności.

Z *Mapy korupcji...*, publikacji przygotowywanej przez samo Biuro, która stanowi jednocześnie jedno z niewielu źródeł wiedzy na temat jego funkcjonowania, wynika, że w 2010 roku CBA prowadziło 586 śledztwa⁵⁴ (w 2009 roku 247 spraw, w 2008 roku 137, w 2007 roku 66, a na początku działalności, w 2006 roku – 8⁵⁵). Według obliczeń Biura w 2010 roku najwięcej z nich dotyczyło rządowej administracji terenowej (23% spraw), sektora gospodarczego (18% spraw), potem służby zdrowia i farmacji (11% spraw), następnie administracji samorządowej (9% spraw), administracji centralnej (8% spraw) oraz wymiaru sprawiedliwości i innych organów ścigania (7% spraw). W sprawozdaniu za 2010 rok wspomina się również o dość pojemnej kategorii „innych” rodzajów spraw (20% w całej puli), która jednak nie została omówiona szczegółowo, wiadomo jedynie, że w tej liczbie mieszczą się postępowania dotyczące korupcji w sporcie, oświacie i szkolnictwie wyższym. W wyniku tych działań CBA postawiło zarzuty 517 osobom, z czego ponad połowa została umorzona, a w 41% zakończyła się sformułowaniem aktu oskarżenia. Przykłady

53] A. Rzepliński, *Opinia dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*, Biuro Studiów i Ekspertyz Sejmu RP, Warszawa 2006. Na interesujący mankament przepisów ustawy o CBA zwrócił też uwagę wspomniany wyżej P. Szustakiewicz. W jego opinii połączenie czynności kontrolnych i dochodzeniowo-śledczych z formułą, w jakiej funkcjonuje CBA, powoduje, że *de facto* osoby kontrolowane są z założenia podejrzane. Stawia to też pod znakiem zapytania obiektywizm działań kontrolnych podejmowanych przez CBA. Jak słusznie bowiem zauważa autor: „Kiedy postępowanie kontrolne i czynności dochodzeniowo-śledcze prowadzi ten sam organ [...] dąży do potwierdzenia wyników kontroli, a to nie zawsze jest możliwe” (P. Szustakiewicz, *Centralne Biuro...*, *op. cit.*, s. 428).

54] *Informacja o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego...*, *op. cit.*

55] *Mapa korupcji...*, *op. cit.*, s. 31 (niestety w opracowaniu pojawiają się pewne rozbieżności co do liczby spraw. Autor przyjął, że chodzi łącznie o sprawy rozpoczęte i zakończone w danym roku).

najważniejszych postępowań zawarte w sprawozdaniu za 2010 rok to sprawy dotyczące między innymi członków tzw. Komisji Majątkowej, organu działającego przy ministrze spraw wewnętrznych, podejmującego decyzje o zwrocie dóbr kościołom (głównie Kościołowi katolickiemu), które zostały zagarnięte w okresie komunizmu. Działania CBA ujawniły wiele przypadków decyzji tego ciała, które budzą wątpliwości prawne, oraz nielegalnych nacisków na członków komisji. Inne przykłady dotyczyły między innymi wyłudzeń środków z funduszy unijnych, czy procedur przetargowych prowadzonych przez Ministerstwo Obrony Narodowej. We wszystkich przypadkach opisanych w sprawozdaniu CBA głównymi podejrzanymi byli wysocy urzędnicy administracji samorządowej lub centralnej.

Ponadto Biuro dokonało 596 analiz, na których podstawie podjęto decyzję o przeprowadzeniu 97 kontroli dotyczących między innymi prawdziwości oświadczeń majątkowych osób publicznych (samorządowców, parlamentarzystów, pracowników urzędów państwowych etc.) i różnego rodzaju decyzji związanych między innymi z zamówieniami publicznymi, rozporządzaniem mieniem publicznym, prywatyzacją, udzielaniem wsparcia finansowego przez instytucje publiczne.

Niestety, dostępne dane na temat funkcjonowania Biura nie pozwalają opisać bardziej szczegółowo jego działalności. Nie sposób ocenić, jaki jest stosunek liczby postępowań inicjowanych przez samo CBA (ma ono bowiem również i tę kompetencję) do liczby postępowań będących wynikiem zlecenia przez prokuraturę czy sądy. Nie wiadomo też, ile ze spraw, którymi w ostatnich latach zajmowało się Biuro, było wynikiem jego wyłącznych starań, a ile efektem współpracy z innymi służbami. Nie można też wypowiedzieć się na temat skuteczności tej służby, która mogłaby być mierzona liczbą osób skazanych w wyniku postępowań, których inicjatorem bądź głównym prowadzącym było Biuro. Choć wspomniane wcześniej liczby dają pewien ogłęd sytuacji w tym zakresie. Ze sprawozdania za 2010 rok wynika, że połowa spraw prowadzonych przez CBA kończy się umorzeniem. Nie wydaje się to szczególnie wysokim wskaźnikiem efektywności.

Podsumowując, należy jednak ocenić, że Biuro w zakresie swojej głównej działalności dysponuje wystarczającym (a być może nawet przesadnie rozbudowanym) instrumentarium i z roku na rok lepiej je wykorzystuje. Z informacji, które udało się zgromadzić na potrzeby niniejszej analizy, wynika, że pewnej poprawy wymaga koordynacja współpracy tej służby z innymi organami ścigania i lepsze dookreślenie typów spraw, którymi ma ono się zajmować. Rozwiązanie tych problemów niekoniecznie wymaga interwencji legislacyjnej, ale raczej stworzenia nowej strategii lub programu przeciwdziałania korupcji, w którym zostałyby zaproponowany bardziej efektywny sposób koordynacji działań w zakresie zwalczania korupcji. Propozycja tego rodzaju strategii powstała w połowie 2011 roku, niestety nie ma ona szans na szybkie wdrożenie, zważywszy na wybory parlamentarne i zmianę rządu w tym samym roku.

REKOMENDACJE

Mając zatem na względzie powyższą analizę, można pokusić się o kilka kluczowych rekomendacji dotyczących funkcjonowania Centralnego Biura Antykorupcyjnego:

- Wzmocnienie apolityczności CBA poprzez podwyższenie wymogów względem osób starających się o objęcie funkcji szefa Biura – np. wprowadzenie wzorem ustawy o służbie cywilnej przepisu mówiącego o tym, że taka osoba nie może być członkiem partii politycznej w okresie pięciu lat poprzedzających objęcie funkcji szefa CBA.
- Poszerzenie społecznego nadzoru na Biurem – np. poprzez sformułowanie bardziej

precyzyjnych wymogów dotyczących treści sprawozdań przedstawianych parlamentowi, które są zarazem jedynym dokumentem udostępnianym opinii publicznej, tak aby dostarczały one więcej informacji o działalności i efektywności CBA.

- Zintensyfikowanie wysiłków w kierunku podniesienia kwalifikacji i profesjonalizmu funkcjonariuszy Biura – tak aby zapobiec powtarzaniu się sytuacji związanych z nadużywaniem uprawnień operacyjnych (np. prowokacji czy podsłuchów) oraz ograniczyć ryzyko powstania konfliktu interesów i korupcji wśród samych pracowników Biura.
- Dookreślenie funkcji CBA odnośnie profilaktyki i edukacji publicznej – od początku istnienia Biuro zaangażowało się w działalność informacyjną i edukacyjną, jednakże brak po temu jasnych podstaw prawnych oraz zdolności i zasobów organizacyjnych. Premier, który bezpośrednio nadzoruje funkcjonowanie CBA, w porozumieniu z innymi organami musi podjąć decyzję o tym, w jakim zakresie Biuro ma angażować się w edukację publiczną. Jeśli miałyby to być jedna z głównych funkcji Biura, musi ono otrzymać na tego rodzaju działalność dodatkowe środki, należałoby również odpowiednio skorygować przepisy ustawy o CBA.

PARTIE POLITYCZNE

STRESZCZENIE

Przepisy zapewniają szeroką swobodę tworzenia i działania partii politycznych, a także niezależność od zewnętrznej ingerencji. System dotacji i subwencji budżetowych zagwarantował partiom dużą stabilność finansową i uniezależnił od prywatnych źródeł finansowania, skazując zarazem na marginalizację ugrupowania, które nie mają do niego dostępu. Partie z własnej inicjatywy nie dbają o standardy transparentności, jednak zmuszają je do tego coraz bardziej rygorystyczne przepisy prawa. Dzięki nim przejrzystość partyjnych finansów jest dość wysoka, choć wciąż niepełna. Nadzór finansowy sprawowany przez Państwową Komisję Wyborczą nie pozwala na w pełni skuteczne rozliczanie partii politycznych z ich gospodarki finansowej. Społeczna kontrola nad finansowaniem polityki jest bardzo słaba – obywatele, organizacje pozarządowe i media w bardzo niewielkim stopniu się w nią angażują. W polskich partiach politycznych można ponadto stwierdzić poważny deficyt standardów demokratycznych. Słabość bazy członkowskiej, centralizacja i oligarchizacja struktur oraz wodzowskie zapędy liderów sprawiają, że naszym partiom daleko do osiągnięcia standardów demokratycznego i przejrzystego działania.

PARTIE POLITYCZNE OCENA: 65/100

WYMIAR	WSKAŹNIK	PRAWO	PRAKTYKA
Zdolność do autonomicznego działania 88/100	Zasoby	75	75
	Niezależność	100	100
Dobre rządzenie 58/100	Przejrzystość	75	75
	Rozliczalność	75	50
	Mechanizmy zapewniające rzetelność	50	25
Rola 50/100	Reprezentacja interesów	50	
	Zaangażowanie antykorupcyjne	50	

STRUKTURA I ORGANIZACJA

Począwszy od pierwszych po II wojnie światowej częściowo wolnych wyborów parlamentarnych 1989 r. w Polsce ponownie panuje wolność działania partii politycznych oraz utrwała się system wielopartyjny. Uchwalenie ustawy o partiach politycznych w 1997 r. i wprowadzenie w 2001 r. systemu subwencjonowania partii z budżetu państwa znacząco wpłynęły na ustabilizowanie sceny politycznej. Spośród 78 zarejestrowanych obecnie partii tylko kilka ugrupowań odgrywa ważną rolę w polityce. Mandaty parlamentarne w wyborach w 2011 r. uzyskało 5 partii¹: Platforma Obywatelska, Prawo i Sprawiedliwość, Ruch Palikota, Polskie Stronnictwo Ludowe i Sojusz Lewicy Demokratycznej. To one są obecnie głównymi graczami na scenie politycznej i mają dostęp do subwencji budżetowych.

OCENA

ZASOBY: prawo

Czy istniejące przepisy prawne sprzyjają tworzeniu i działaniu partii politycznych?

OCENA: 75

Podstawowe zasady i ograniczenia dotyczące funkcjonowania partii politycznych w Polsce zostały zapisane w Konstytucji RP². Artykuł 11 gwarantuje wolność tworzenia i działania partii politycznych, ustanawiając zarazem zasadę jawności ich finansowania. W art. 13 znalazł się z kolei zakaz istnienia partii i innych organizacji „odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu i komunizmu”. Zakazane zostało także istnienie ugrupowań, „których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa”. Do działalności partii politycznych można także odnieść inne przepisy konstytucyjne, m.in. dotyczące wolności zrzeszania się (art. 12, art. 58)³.

Tworzenie i działalność partii politycznych zostały szczegółowo uregulowane w ustawie o partiach politycznych⁴. Po przełomie demokratycznym w latach 1990. obowiązywały w tym względzie bardzo liberalne rozwiązania, które nie stawiały praktycznie żadnych ograniczeń dla tworzenia i funkcjonowania partii⁵, co doprowadziło do daleko idącego rozdrobnienia sceny politycznej. W 1997 r. wprowadzono jednak bardziej szczegółową regulację, która była krokiem w stronę instytucjonalizacji partii politycznych⁶. Ustawa określa m.in. tryb ich tworzenia, wewnętrzną organizację i sposoby finansowania.

1] Dane Państwowej Komisji Wyborczej, <http://wybory2011.pkw.gov.pl/wsw/pl/000000.html>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

2] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

3] K.A. Wojtaszczyk, *Instytucjonalizacja prawna partii politycznych w Polsce* [w:] K. Kowalczyk (red.), *Partie i system partyjny III RP*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011, s. 15.

4] Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. 1997 Nr 98, poz. 604 z późn. zm.).

5] Wywiad POL-11; K.A. Wojtaszczyk, *Instytucjonalizacja...*, *op. cit.*, s. 16.

6] Wywiad POL-E1.

Aby utworzyć w Polsce partię polityczną, która będzie posiadała pełnię praw wynikających z ustawy, należy zgłosić ją do ewidencji partii politycznych. Zgłoszenie musi zawierać m.in. nazwę i nazwiska osób wchodzących w skład organów partii, statut ugrupowania i listy poparcia minimum 1000 obywateli. Wpisu do ewidencji dokonuje Sąd Okręgowy w Warszawie, o ile wniosek spełnia wszystkie kryteria formalne wskazane w ustawie.

Jeśli sąd nabierze wątpliwości co do zgodności z Konstytucją celów czy zasad partii politycznej, określonych w jej statucie lub programie, zwraca się o rozstrzygnięcie do Trybunału Konstytucyjnego. Sąd odmawia wpisu partii albo wykreśla ją z ewidencji, jeśli Trybunał wyda orzeczenie o sprzeczności jej celów z ustawą zasadniczą.

Wykreślenie partii z ewidencji może również nastąpić na skutek niedostarczenia sądowi w terminie aktualnych informacji na temat składu organów, adresu siedziby partii itp., a także w wyniku niezłożenia wymaganego sprawozdania finansowego. W tych przypadkach istnieje jednak procedura odwoławcza.

Reguły funkcjonowania i wewnętrznej organizacji partii politycznych są przez nie same określone w statutach. Przepisy ustawy nakładają jedynie obowiązek kształtowania partyjnych struktur i działania zgodnie z zasadami demokracji, co ma się przejawiać m.in. w zapewnieniu jawności struktur, powoływaniu organów partii w drodze wyborów i podejmowaniu uchwał większością głosów.

Ustawa o partiach politycznych określa także dozwolone źródła ich finansowania. Obowiązujące od 2001 r. przepisy zakazały partiom pozyskiwania funduszy od osób prawnych i prowadzenia działalności gospodarczej. W zamian za to obowiązuje system subwencji budżetowych dla partii, które przekroczą określony próg poparcia w wyborach. Zapewnia on im dużą stabilność i niezależność finansową.

W ocenie ekspertów obowiązujące przepisy są funkcjonalne i zapewniają dużą swobodę tworzenia oraz działania partii politycznych⁷. Jedynym mankamentem obecnego systemu jest objęcie zakazem członkostwa w partiach zbyt szerokiej grupy osób – strażników gminnych, żołnierzy czy policjantów⁸. Zakazy te mają za zadanie wzmocnić niezależność instytucji, w których obowiązują, jednak, zdaniem niektórych ekspertów, nie zawsze są one uzasadnione.

ZASOBY: praktyka

Na ile zasoby finansowe dostępne dla partii politycznych są wystarczające?

OCENA: 75

Na mocy ustawy⁹ (art. 24) partie polityczne w Polsce mają prawo pozyskiwać środki z następujących źródeł:

- dotacje i subwencje,
- składki członkowskie,
- darowizny osób fizycznych (tylko od obywateli polskich i do określonej w ustawie wysokości),
- spadki i zapisy,
- dochody z majątku,
- kredyty bankowe.

7| Wywiad POL-E1; Wywiad POL-E2; Wywiad POL-I1.

8| Wywiad POL-E1.

9| Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. 1997 Nr 98, poz. 604 z późn. zm.).

W 2001 r. zakazano partiom prowadzenia działalności gospodarczej, organizowania zbiorów publicznych i pozyskiwania funduszy od osób prawnych, aby przeciąć finansowe powiązania między polityką a biznesem, które sprzyjały nadużyciom i korupcji¹⁰. W zamian za ograniczenie możliwych źródeł finansowania rozbudowano system finansowania partii z budżetu państwa.

Partie polityczne, które uzyskają mandaty w parlamencie, otrzymują dotacje na pokrycie kosztów kampanii wyborczej¹¹. Oprócz tego ugrupowania, które zdobędą w wyborach wymagany odsetek głosów, są uprawnione do pobierania corocznej subwencji budżetowej. Ten minimalny próg poparcia wynosi 3% dla komitetów wyborczych partii politycznych i 6% dla koalicji wyborczych. Jest więc niższy niż próg wyborczy, umożliwiający partiom czy koalicjom wprowadzenie swoich posłów do Sejmu, który wynosi odpowiednio 5% i 8%. Subwencja z budżetu państwa jest przeznaczona na szeroko pojętą działalność statutową partii politycznych. Jej wysokość jest wyliczana na zasadzie degresji proporcjonalnej, zależnie od liczby głosów oddanych w wyborach na listę danego ugrupowania.

Środki publiczne są obecnie podstawowym źródłem dochodów głównych partii na polskiej scenie politycznej. System ten zapewnił im dużą stabilność finansową i niezależność od zewnętrznych wpływów, przez co znacznie ograniczył ryzyko występowania zjawisk korupcyjnych przy pozyskiwaniu przez partie funduszy¹². Przyczynił się także do stabilizacji polskiego systemu politycznego. Jednocześnie rozwiązanie to doprowadziło także do dużych dysproporcji w polskiej polityce, poważnie ograniczając szanse ugrupowań małych i nowo powstałych¹³. Można zaobserwować rosnącą kartelizację systemu politycznego w Polsce¹⁴, w którym liczącą się pozycję zajmują kilka największych partii, które mają swoich reprezentantów w parlamencie i obracają milionami z subwencji budżetowych. Partie te nie muszą już podejmować specjalnych starań o fundusze z innych źródeł. Obecność w parlamencie daje im jeszcze dodatkowe przywileje wzmacniające ich pozycję, takie jak dofinansowanie biur poselskich i senatorskich, które często służą jako zaplecze dla struktur partyjnych¹⁵. Ugrupowania pozbawione publicznego finansowania w starciu z nimi mają niewielkie szanse. Od 2010 r. kwoty subwencji zostały nieco zmniejszone¹⁶, co daje szanse na ograniczenie tego negatywnego zjawiska.

Wszystkim partiom politycznym, które zarejestrowały w wyborach swoich kandydatów, przysługuje prawo do korzystania na równych zasadach z bezpłatnego czasu antenowego w mediach publicznych na 15 dni przed wyborami. Dla budowania popularności partii decydujące znaczenie mają jednak dodatkowe działania promocyjne – spoty czy billboardy – na które mogą sobie pozwolić jedynie stronnictwa dysponujące pieniędzmi z subwencji budżetowych.

10| J. Zbieranek, *System finansowania partii politycznych w Polsce – kierunki zmian*, „Analizy i Opinie” Instytutu Spraw Publicznych, nr 91, luty 2009, s. 2.

11| Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. 2011 Nr 21, poz. 112).

12| J. Zbieranek, *System finansowania...*, *op. cit.*, s. 7; Wywiad POL-I1.

13| Wywiad POL-E1; Wywiad POL-I1; J. Zbieranek, *System finansowania...*, *op. cit.*, s. 2.

14| K. Wojtas, *Finansowanie partii politycznych w Polsce w latach 2002–2006*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2008, nr 19; Wywiad POL-I1.

15| Wywiad POL-E1.

16| Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o partiach politycznych (Dz. U. Nr 254, poz. 1702).

NIEZALEŻNOŚĆ: prawo

Na ile prawo zapewnia partiom politycznym ochronę przed nieuzasadnioną zewnętrzną ingerencją w ich działalność?

OCENA: 100

Gwarancje niezależności działania partii politycznych znajdują silne umocowanie w Konstytucji RP, której art. 11 głosi, że „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania partii politycznych”.

Funkcje nadzorcze w stosunku do partii politycznych pełnią w Polsce 3 niezależne organy:

- 1) Państwowa Komisja Wyborcza, zajmująca się kontrolą partii od strony finansowej.
- 2) Sąd Okręgowy w Warszawie¹⁷ – prowadzi ewidencję partii politycznych i ocenia, czy spełnione zostały wszystkie określone prawem wymogi formalne do tego, aby móc partię wpisać do ewidencji.
- 3) Trybunał Konstytucyjny¹⁸ – orzeka o zgodności celów lub działalności partii politycznych z Konstytucją RP. Wnioski o zbadanie zgodności z ustawą zasadniczą działalności partii politycznych są elementem kontroli następczej. Trybunał Konstytucyjny działa w tym zakresie na wniosek wymienionych w art. 191 Konstytucji RP podmiotów¹⁹. Trybunał Konstytucyjny może zlecić Prokuratorowi Generalnemu przeprowadzenie dochodzenia dowodowego w sprawie zgodności działalności ugrupowania z ustawą zasadniczą. Wyroki Trybunału Konstytucyjnego są nieodwołalne.

Podkreśla się, że kontrolę partii politycznych w Polsce powierzono organom niezależnym, apolitycznym, w skład których wchodzi niezawisli sędziowie²⁰. Ich decyzje nie mają charakteru administracyjnego. Jeśli partia spełnia wymagane prawem warunki, które przepisy prawa wymieniają w sposób enumeratywny i wyczerpujący, organy państwa nie mogą w sposób uznaniowy zakazać jej działalności ani w nią ingerować. Pod znakiem zapytania stawia się tylko niekiedy skuteczność wnioskowania do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności celów i działania partii politycznych w Konstytucję, skoro prawo to przysługuje dość wąskiemu gronu podmiotów²¹.

Pojawiają się uzasadnione wątpliwości, czy tak silnie strzeżona prawem autonomia partii politycznych nie szkodzi interesowi publicznemu. Zdaniem niektórych ekspertów prawo jest zbyt liberalne dla partii politycznych²². Podkreśla się zwłaszcza, że prawo pozwala partiom politycznym na więcej niż powinno, ponieważ brakuje chociażby prawnej kontroli nad tym, czy statuty partii są łamane czy też nie.

17| Art. 13 i 14 Ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. Nr 98, poz. 604 z późn. zm.).

18| Art. 55–58 Ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643).

19| Wymienia się tutaj: Prezydenta RP, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, Prezesa Rady Ministrów, 50 posłów, 30 senatorów, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokuratora Generalnego, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli oraz Rzecznika Praw Obywatelskich.

20| Wywiad POL-E2.

21| *Ibidem*.

22| Wywiad POL-I1.

Pod rządami Konstytucji RP z 1997 r. i pochodzącej z tego samego roku ustawy o partiach politycznych żadna z partii nie została pozbawiona prawa do legalnego funkcjonowania na mocy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Przykłady z dotychczasowej praktyki orzeczniczej pokazały, iż Trybunał niezwykle ostrożnie wypowiada się w sprawie zgodności celów i działania partii politycznych z ustawą zasadniczą, interpretując artykuły 11 i 13 Konstytucji RP w sposób, który nie narusza ani autonomii, ani integralności partii politycznych²³.

O tym, że istniejące przepisy egzekwowane są w sposób dla partii możliwie najkorzystniejszy, świadczy chociażby fakt rejestracji przez Sąd Okręgowy Komunistycznej Partii Polski w 2002 r., mimo że art. 13 Konstytucji RP wprost zabrania istnienia partii „odwołujących się w swoich programach do totalitarnych praktyk i metod działania faszystów, nazizmu i komunizmu”. Uznano jednak, że odwołanie się do samej ideologii jednego z ekstremistycznych ruchów politycznych nie jest wystarczającą przesłanką, aby zakazać funkcjonowania KPP²⁴.

Zdarza się, że groźby delegalizacji formułowane są przez polityków pod adresem partii konkurencyjnych²⁵. W polskich warunkach nie jest to bynajmniej mające rzeczywiste skutki narzędzie walki politycznej, a działanie obliczone bardziej na zaistnienie w debacie publicznej i wzmocnienie poparcia wśród własnego elektoratu. Tego typu groźby nie zostały jednak nigdy spełnione, bo faktycznie brak jest procedur, które umożliwiłyby delegalizację jednej z partii politycznych przez rządzącą większość.

Z prawnego punktu widzenia równość partii politycznych wobec władzy nie podlega dyskusji, gdyż wystarczające gwarancje ku temu daje art. 4 ustawy o partiach politycznych, mówiący o tym, że „organy władzy publicznej są obowiązane do równego traktowania partii politycznych”. Jednak na skutek faktycznych różnic w dostępie do zasobów państwa wskazuje się na uprzywilejowaną pozycję partii dużych – zarówno jeśli chodzi o system finansowania poprzez subwencje i dotacje podmiotowe, jak i dostęp do mediów publicznych w wyborach parlamentarnych i samorządowych. Szczególny wpływ na media zyskują partie uczestniczące w powoływaniu członków do Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Uprzywilejowane w świetle prawa zostały partie kandydujące do Sejmu, natomiast podmioty wystawiające kandydatów w wyborach do Senatu RP, w wyborach samorządowych, prezydenckich i kampaniach referendalnych znajdują się w zdecydowanie gorszej sytuacji²⁶.

23] Por. np. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 marca 2000 r. Sygn. Pp 1/99 (sprawa zapisu w statucie Chrześcijańskiej Demokracji).

24] Ta sprawa stała się nawet przedmiotem interpelacji posła J. Brudzińskiego do ministra spraw wewnętrznych i administracji w 2008 r., nie znalazła jednak swojego ostatecznego rozstrzygnięcia. Zob. *Interpelacja nr 4396 w sprawie funkcjonowania na terytorium RP organizacji partyjnej odwołującej się w swojej działalności do praktyk komunistycznych*, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/5D567EF8>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

25] Partię SLD chciały delegalizować już PiS oraz LPR, z kolei podpisy pod wnioskiem o delegalizację PiS zbierał J. Palikot. Zob.: *Delegalizacja SLD?*, <http://hotnews.pl/artpolska-855.html>, dostęp: 3 czerwca 2011 roku; *Kaczyński: PiS za delegalizacją SLD mimo braku procedury*, <http://www.pis.org.pl/article.php?id=3051>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku; *Palikot rozpoczyna zbiórke podpisów pod wnioskiem o delegalizację PiS*, <http://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/334998,palikot-rozpoczyna-zbiorke-podpisow-pod-wnioskiem-o-delegalizacje-pis.html>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

26] M. Cichosz, *Bariery dostępu partii do rynku politycznego w Polsce* [w:] K. Kowalczyk (red.), *Partie...*, op. cit., s. 301–302.

Przez ostatnie lata polski system partyjny krytykowany był głównie za efekt kartelizacji²⁷, którego przejawem jest zmiana reguł rywalizacji politycznej przez partie rządzące w sposób umożliwiający utrzymanie *status quo* na scenie politycznej. Często partie kierują się taką logiką przy wprowadzaniu nowej ordynacji wyborczej, choć nie zawsze efekt jest zgodny z intencjami partii rządzącej, np. przegłosowana w 2002 r. przez SLD zmiana formuły wyborczej z systemu Sainte-Laguë na system D'Hondta okazała się ostatecznie niekorzystna dla SLD²⁸.

Polska jest demokratycznym państwem prawa, gdzie procesy polityczne nie mają miejsca, nie występują też fizyczne prześladowania opozycji politycznej, zarówno tej parlamentarnej, jak i pozaparlamentarnej. Jedyne ograniczenia działania opozycji wynikają z przepisów prawa wyborczego oraz konstrukcji systemu partyjnego. Członkowie parlamentu dodatkowo chronieni są immunitetami materialnym i formalnym²⁹, ponadto obowiązuje zasada autonomii parlamentu.

PRZEJRZYSTOŚĆ: prawo

Na ile prawo zobowiązuje partie polityczne do publikowania informacji o swoich finansach?

OCENA: 75

Zasada jawności finansowania partii politycznych ma wysoką rangę w polskim porządku prawnym. Świadczy o tym fakt, że zapisano ją w Konstytucji RP (art. 11 ust. 2: „Finansowanie partii politycznych jest jawne”), w Rozdziale I, wśród przepisów, które określają fundamenty funkcjonowania polskiego państwa³⁰.

Konstytucyjna zasada jawności finansowania partii politycznych została rozwinięta w ustawie o partiach politycznych (U.p.p.)³¹. Artykuł 23a U.p.p. mówi, że źródła finansowania partii politycznych są jawne. W praktyce zasada jawności realizuje się przede wszystkim poprzez obowiązki publikowania przez partie różnego rodzaju sprawozdań i informacji. Na mocy art. 38 U.p.p. są one zobowiązane sporządzać i dostarczać do Państwowej Komisji Wyborczej (PKW) coroczne sprawozdania, w których wykazują źródła, z jakich pozyskiwały środki finansowe, przedstawiają informacje o kredytach bankowych i o wydatkach poniesionych z Funduszu Wyborczego. Do sprawozdania załącza się wykazy osób, które wpłaciły na rzecz partii składki lub darowizny³², a także wyciągi z rachunków bankowych. Aby wzmocnić przejrzystość gospodarki finansowej partii politycznych, przepisy nakazują im gromadzić wszystkie środki finansowe (poza niewielkimi kwotami składek członkowskich) na kontach bankowych.

27] J. Raciborski, *Dezerterzy z polityki*, „Rzeczpospolita” z 2 marca 2010 roku.

28] M. Cichosz, *Bariery...*, *op. cit.*, s. 295.

29] L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2007, s. 215–216.

30] P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, wydanie drugie – rozszerzone, Wydawnictwo K.E. Liber, Warszawa 2008, s. 15; M. Granat, *Publicznoprawny status partii politycznej w świetle ustawy z 27 czerwca 1997 r., „Państwo i Prawo”* 1998, z. 5, s. 35; M. Chmaj, *Status środków otrzymanych przez partie polityczne z tytułu subwencji. Problematyka jawności* [w:] J. Zbieranek (red.), *Subwencje z budżetu państwa dla partii politycznych. Jawność i kontrola*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008, s. 19.

31] Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. 1997 Nr 98, poz. 604 z późn. zm.).

32] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2003 r. w sprawie sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych (Dz. U. 2003 Nr 33, poz. 269).

Oprócz tego partie otrzymujące subwencję budżetową mają obowiązek przedłożyć PKW coroczną informację finansową o otrzymanej subwencji (art. 34 U.p.p.), w której wykazują, na jakie cele przeznaczyły środki pochodzące z budżetu państwa. Sprawozdania i informacje finansowe publikowane są w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski” wraz z opiniami biegłych rewidentów, którzy badają rzetelność tych dokumentów.

Odrębne, zaostrezone zasady przejrzystości obowiązują w odniesieniu do kampanii wyborczych. Uchwalony w styczniu 2011 r. Kodeks wyborczy³³ uregulował całość obowiązującego w Polsce prawa wyborczego, rozproszonego dotąd w różnych aktach prawnych. W ustawie znalazł się szereg postulowanych m.in. przez organizacje pozarządowe³⁴ zmian, których celem było zwiększenie transparentności finansowania komitetów wyborczych. Pod rządami Kodeksu wyborczego mają one obowiązek prowadzić na swoich stronach internetowych i regularnie aktualizować rejestry zaciągniętych kredytów i darowizn od osób fizycznych powyżej określonej wysokości (art. 140). Sprawozdania finansowe komitetów wyborczych, oprócz publikacji w „Monitorze Polskim”, muszą być wcześniej udostępniane przez PKW w Biuletynie Informacji Publicznej (art. 143 §1,2). Zainteresowane osoby będą ponadto miały dostęp do pełnej dokumentacji finansowej komitetów wyborczych na zasadach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej (art. 143 §5).

Raport GRECO z 2008 r.³⁵, poświęcony transparentności finansowania polityki w Polsce, zwrócił uwagę na kilka mankamentów obecnego systemu. Wskazano m.in. na niespójność regulacji w różnych ustawach, a także brak obowiązku raportowania przez partie wydatków pochodzących ze źródeł niepublicznych. Kolejny raport z 2010 r.³⁶ wykazał, że władze polskie tylko częściowo zastosowały się do rekomendacji GRECO. Choć wiele zaleceń Grupy zostało uwzględnionych w nowym Kodeksie wyborczym, niektóre kwestie nadal pozostają do rozwiązania (m.in. problem niedostatecznych zasobów PKW czy braku informacji na temat sposobów wydatkowania przez partie polityczne środków niepublicznych).

Podsumowując, w polskim system prawnym istnieje dość wysoki zakres transparentności finansowania partii politycznych, jednak wciąż zawiera on pewne luki.

PRZEJRZYSTOŚĆ: praktyka

Na ile w praktyce obywatele mają dostęp do danych na temat finansów partii politycznych?

OCENA: 75

Zakres przejrzystości finansowania partii politycznych wyznaczony jest przez przepisy prawa. Partie polityczne generalnie wywiązują się z obowiązków dostarczania do Państwowej Komisji Wyborczej wymaganych sprawozdań i informacji wraz z opiniami biegłych rewidentów, do czego niewątpliwie przyczyniają się dotkliwe sankcje za niespełnienie tego wymogu. Wszystkie te dokumenty, zgodnie

33] Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. 2011 Nr 21, poz. 112).

34] Zob. na stronie: www.monitoringwyborow.pl.

35] GRECO, *Evaluation Report on Poland on Transparency of party funding (Theme II)*, Strasbourg, 5 December 2008, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282008%292_Poland_Two_EN.pdf, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

36] GRECO, *Compliance Report on Poland: Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2), Transparency of Party Funding*, Strasbourg, 3 December 2010, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282010%297_Poland_EN.pdf, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

z ustawą³⁷, są publikowane w „Monitorze Polskim”, który ukazuje się w wersji drukowanej i elektronicznej. Można je także znaleźć na stronie internetowej PKW³⁸. Raport GRECO z 2008 r.³⁹ wskazał jednak, że ich niedostateczna dostępność i rozproszenie jest barierą w praktycznej realizacji zasady przejrzystości finansowania polityki w Polsce. Osoba, która chciałaby uzyskać pełną wiedzę o finansowaniu konkretnej partii politycznej, musi najczęściej zajrzeć do kilku dokumentów, publikowanych w różnych terminach.

W 2008 r. Instytut Spraw Publicznych zbadał, jak zasada jawności funkcjonuje w praktyce w odniesieniu do pieniędzy pozyskiwanych przez partie z subwencji budżetowych. Na podstawie analizy dokumentów oraz wywiadów z przedstawicielami partii politycznych, PKW i biegłymi rewidentami stwierdzono, że poziom jawności wydatkowania przez partie polityczne pieniędzy z subwencji budżetowych jest niesatysfakcjonujący⁴⁰. Zwykły obywatel, jak pokazywali autorzy, niewiele dowiaduje się z oficjalnie publikowanej informacji, zawierającej bardzo ogólne kategorie wydatków⁴¹. Dotyczy to także corocznych sprawozdań finansowych. Raport GRECO skrytykował ponadto fakt, że w obecnym stanie prawnym polskie partie polityczne nie muszą się w nich sprawozdawać z wydatków poniesionych ze źródeł niepublicznych, co w praktyce oznacza, że brak jest jakichkolwiek informacji na ten temat⁴².

Należy zauważyć, że zakres przejrzystości finansowania polityki w praktyce ogranicza się do ram wyznaczonych przez przepisy prawa. Partie polityczne i komitety wyborcze w żaden sposób nie starają się z własnej inicjatywy zwiększyć transparentności swoich finansów. Na ich stronach internetowych nie znajdzie się nawet obowiązkowych sprawozdań i informacji⁴³.

W odniesieniu do finansowania kampanii wyborczych obowiązują, jak wspomnieliśmy, zastrzeżone zasady przejrzystości. Uchwalony w styczniu 2011 r. Kodeks wyborczy był kolejnym ważnym krokiem w kierunku zwiększenia standardów transparentności. Ustawa wprowadziła m.in. całkowity zakaz finansowania kampanii wyborczych z anonimowych zbiorów publicznych⁴⁴, a także wymóg regularnego publikowania na stronach internetowych komitetów wyborczych informacji o uzyskanych darowiznach i kredytach⁴⁵. Przepisy kodeksu dają także zainteresowanym obywatelom i organizacjom prawo do wglądu w pełną dokumentację finansowo-księgową kampanii wyborczej⁴⁶.

Podsumowując, należy zauważyć, że w praktyce standardy przejrzystości finansowania partii politycznych i komitetów wyborczych funkcjonują nie najgorzej, ale tylko w granicach obowiązków nakładanych przez przepisy prawa, które zostały ostatnio wzmocnione i udoskonalone. Wśród niektórych ekspertów można jednak spotkać się z opinią, że w finansach partii politycznych mogą istnieć obszary szarej strefy, które wymykają się istniejącym regulacjom⁴⁷.

37| Art. 34 ust. 5, art. 38 ust. 4 Ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. 1997 Nr 98, poz. 604 z późn. zm.).

38| Zob.: www.pkw.gov.pl.

39| GRECO, *Evaluation Report...*, op. cit., s. 25.

40| Por. J. Zbieranek (red.), *Subwencje...*, op. cit.

41| *Ibidem*, s. 52.

42| GRECO, *Evaluation Report...*, op. cit., s. 25.

43| Badanie własne stron internetowych czterech partii obecnych w Sejmie VI kadencji: PO, PiS, SLD, PSL.

44| Art. 131 §2 Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. 2011 Nr 21, poz. 112).

45| *Ibidem*, art. 140 §1, 2.

46| *Ibidem*, art. 143 §5.

47| Uwaga zgłoszona przez członka zespołu doradców projektu.

Głównym instrumentem rozliczania partii politycznych są coroczne sprawozdania finansowe. W dokumencie tym ujawniają one źródła, z jakich pozyskiwały środki na swoją działalność, informacje o zaciągniętych kredytach bankowych i wydatkach poniesionych z Funduszu Wyborczego⁴⁸. Do sprawozdania, którego formularz określa specjalne rozporządzenie, należy załączyć m.in. wyciągi ze wszystkich rachunków bankowych⁴⁹. Dodatkowo ugrupowania otrzymujące subwencje budżetowe muszą przedkładać coroczną informację o wysokości otrzymanego finansowania budżetowego i wydatkach poniesionych z tej puli środków⁵⁰. Format tego dokumentu również określa osobne rozporządzenie.

Sprawozdania i informacje są weryfikowane przez Państwową Komisję Wyborczą, której polski ustawodawca powierzył główny nadzór nad gospodarką finansową partii politycznych⁵¹. Zanim jednak dokumenty trafią do tego organu, poddawane są audytowi prowadzonemu przez biegłych rewidentów, którzy kontrolują rzetelność i zgodność raportów z oryginalną dokumentacją finansowo-księgową. PKW dokonuje z kolei weryfikacji sprawozdań i informacji pod kątem ich zgodności z przepisami właściwych ustaw i rozporządzeń.

Jeśli PKW dopatrzy się poważnych uchybień w sprawozdaniu finansowym partii – np. gdy ugrupowanie pozyskiwało środki z niedozwolonych źródeł czy bezprawnie gromadziło środki poza rachunkiem bankowym – podejmuje decyzję o jego odrzuceniu, co ma dotkliwe konsekwencje finansowe, bowiem skutkuje utratą prawa do subwencji przez następne 3 lata⁵². Partii, która nie dopełniła obowiązku dostarczenia wymaganego raportu finansowego w terminie, grożą jeszcze bardziej surowe sankcje: zostaje skreślona z ewidencji⁵³, co w praktyce oznacza jej likwidację.

Weryfikując informację finansową o otrzymanej subwencji PKW sprawdza przede wszystkim, na co partie przeznaczyły uzyskane środki budżetowe. Jeśli przeznaczały je na cele niezwiązane z działalnością statutową, Komisja odrzuca informację, co zamyka im możliwość otrzymywania subwencji przez rok; podobnie w przypadku niedostarczenia tego dokumentu w terminie⁵⁴.

Odrębne, zaostrzone przepisy obowiązują w odniesieniu do rozliczenia kampanii wyborczych, które PKW kontroluje w sposób bardziej szczegółowy, mając dostęp nie tylko do wyciągów z rachunków bankowych, ale także do pełnej dokumentacji finansowo-księgowej komitetów wyborczych⁵⁵.

48] Art. 38 Ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. 1997 Nr 98, poz. 604 z późn. zm.).

49] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2003 r. w sprawie sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych (Dz. U. 2003 Nr 33, poz. 268 i 269).

50] Art. 34 Ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. 1997 Nr 98 poz. 604 z późn. zm.).

51] M. Chmaj, *Nadzór organów państwa nad finansowaniem partii politycznych* [w:] J. Zbieranek (red.), *Subwencje...*, op. cit., s. 24.

52] Art. 38d Ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. 1997 Nr 98, poz. 604 z późn. zm.).

53] *Ibidem*, art. 38c.

54] *Ibidem*, art. 34a ust. 1a.

55] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2001 r. w sprawie sprawozdania komitetu wyborczego w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2001 Nr 81, poz. 881).

Polski porządek prawny przewiduje także mechanizmy społecznej kontroli nad finansowaniem partii politycznych. W terminie 30 dni od dnia ogłoszenia sprawozdań lub informacji finansowych uprawnione podmioty (partie polityczne, organizacje pozarządowe spełniające określone w ustawie kryteria oraz komitety wyborcze – w przypadku sprawozdań z kampanii wyborczych) mogą zgłaszać do Państwowej Komisji Wyborczej umotywowane pisemne zastrzeżenia co do treści raportów. PKW ma obowiązek odnieść się do nich na piśmie w przeciągu 60 dni⁵⁶.

Choć przepisy prawne zapewniają pewien zakres nadzoru nad finansami partii politycznych w Polsce, mają też widoczne luki. Wskazuje się, że podstawowy podmiot odpowiedzialny za rozliczanie partii, tj. Państwowa Komisja Wyborcza, ma zbyt małe uprawnienia w stosunku do powierzonych jej zadań⁵⁷. Nie ma narzędzi, które umożliwiłyby jej bardziej szczegółowe i merytoryczne badanie partyjnych finansów. Nie może także specjalnie liczyć na pomoc innych organów państwa (urzędów skarbowych czy NIK), brakuje bowiem ustawowego nakazu współpracy tych instytucji z PKW⁵⁸. Krokiem w dobrą stronę jest przepis zawarty w Kodeksie wyborczym wprowadzonym w 2011 r., który obliguje państwowe instytucje, zwłaszcza organy kontrolne, do udzielenia PKW wszelkiej niezbędnej pomocy na jej żądanie⁵⁹. Przepis ten ma jednak zastosowanie wyłącznie do badania sprawozdań komitetów wyborczych.

ROZLICZALNOŚĆ: praktyka

Na ile w praktyce funkcjonuje skuteczny nadzór organów państwa nad finansami partii politycznych?

OCENA: 50

Partie polityczne w Polsce generalnie wywiązują się z obowiązku dostarczania wymaganych sprawozdań i informacji we wskazanych terminach. Mobilizują je do tego surowe sankcje, które w praktyce rzeczywiście są stosowane – co na własnej skórze odczuło kilka partii politycznych, m.in. Polskie Stronnictwo Ludowe, Stronnictwo Demokratyczne czy Unia Pracy, które na skutek uchybień i odrzucenia sprawozdania finansowego z 2003 r. utraciły prawo do subwencji na 3 lata⁶⁰. W ostatnim roku z powodu odrzucenia sprawozdania finansowego prawo do subwencji utraciła Socjaldemokracja Polska⁶¹.

Poziom kontroli nad gospodarką finansową partii politycznych w opinii części ekspertów jest jednak wciąż niewystarczający⁶². Biegli rewidenci, weryfikujący partyjne sprawozdania i infor-

56] Art. 34a ust. 5 Ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. 1997 Nr 98, poz. 604 z późn. zm.); art. 144 §7, 8 Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2011 Nr 21, poz. 112, Nr 26, poz. 134 z późn. zm.).

57] Wywiad POL-E1; GRECO, *Evaluation Report...*, op. cit., s. 27.

58] J. Zbieranek (red.), *Subwencje...*, op. cit., s. 65.

59] Art. 144 §5, 6 Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2011 Nr 21, poz. 112, Nr 26, poz. 134 z późn. zm.).

60] *Informacja o wysokości subwencji na działalność statutową przysługujących partiom politycznym w latach 2002–2005*, <http://pkw.gov.pl/finansowanie-partii-politycznych/informacja-o-wysokosci-subwencji-na-dzialalnosc-statu-towa-przyslugujacych-partiom-politycznym-w-latach-2002-2005.html>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

61] *Informacja o wysokości subwencji na działalność statutową przysługujących partiom politycznym w latach 2008–2011*, <http://pkw.gov.pl/finansowanie-partii-politycznych/informacja-o-wysokosci-subwencji-na-dzialalnosc-statu-towa-przyslugujacych-partiom-politycznym-w-latach-2008-2011.html>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

62] Wywiad POL-E1; Wywiad POL-I1; J. Zbieranek (red.), *Subwencje...*, op. cit., s. 62.

macje finansowe, nierzadko robią to niedokładnie i niekompetentnie. Wielu z nich nie ma odpowiedniej wiedzy w tej specyficznej dziedzinie⁶³. Są również niezbyt dobrze opłacani, co zniechęca większe, bardziej renomowane firmy, do podejmowania się tego badania⁶⁴.

Działania Państwowej Komisji Wyborczej, organu kontrolującego finanse partii politycznych, generalnie uznaje się za niezależne i apolityczne, czego przykładem było odrzucenie w 2008 r. sprawozdań Prawa i Sprawiedliwości – ówczesnej partii rządzącej – oraz Sojuszu Lewicy Demokratycznej⁶⁵. Państwowa Komisja Wyborcza stara się możliwie efektywnie wykorzystać przysługujące jej uprawnienia w zakresie nadzoru nad finansowaniem partii politycznych i komitetów wyborczych, nie ma jednak wystarczających narzędzi, by mógł on być w pełni skuteczny. PKW dysponuje zbyt małymi zasobami kadrowymi i finansowymi⁶⁶. Problemem PKW jest również brak współpracy ze strony innych organów państwa przy weryfikowaniu partyjnych sprawozdań⁶⁷.

W Polsce kuleje także społeczna kontrola finansowania polityki. Organizacje pozarządowe w bardzo ograniczonym stopniu angażują się w działania monitoringowe⁶⁸. Jedynymi podmiotami, które podejmują działania w tym zakresie, są Instytut Spraw Publicznych i Fundacja im. Stefana Batorego⁶⁹. Systematyczny monitoring podejmowano jednak tylko w odniesieniu do finansowania kampanii wyborczych. Także media przejawiają dość ograniczone zainteresowanie tematem.

MECHANIZMY ZAPEWNIAJĄCE RZETELNOŚĆ: prawo

W jakim stopniu obowiązujące przepisy regulują problem demokracji wewnątrzpartyjnej?

OCENA: 50

Do kształtowania swoich struktur oraz zasad działania zgodnie z zasadami demokracji zobowiązuje partie art. 8 ustawy o partiach politycznych. Trzema wymaganymi elementami demokracji wewnątrzpartyjnej, wymienionymi w ustawie, są: jawność struktur, powoływanie organów partii w drodze wyborów i podejmowanie uchwał większością głosów. Ponadto do działania zgodnie z „metodami demokratycznymi”, jak również zrzeszania się „na zasadach dobrowolności i równości”, zobowiązuje partie polityczne art. 11 Konstytucji. Oznacza to, że brak wewnątrzorganizacyjnej demokracji może stanowić istotną przesłankę dla Trybunału Konstytucyjnego przy orzekaniu o zgodności celów i działania partii z konstytucją⁷⁰. Na poziomie statutów rozwiązania stosowane

63| J. Zbieranek (red.), *Subwencje...*, op. cit., s. 56.

64| GRECO, *Evaluation Report...*, op. cit., s. 26–27.

65| Wywiad POL-E2.

66| Wywiad POL-E1; GRECO, *Evaluation Report...*, op. cit., s. 26.

67| J. Zbieranek (red.), *Subwencje...*, op. cit., s. 64.

68| *Ibidem*, s. 42.

69| Zob. *Wybory prezydenckie 2005. Monitoring finansów wyborczych*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2006, http://www.batory.org.pl/doc/monitoring_finansow_wyborczych_2005.pdf, dostęp: 26 stycznia 2012 roku; *Finansowanie kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego 2009 r. Raport wstępny*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa, czerwiec 2009 r., http://www.batory.org.pl/doc/raport_monit_kamp_PE_10062009.pdf, dostęp: 26 stycznia 2012 roku.

70| Por. M. Chmaj, *Prawne aspekty demokracji wewnątrzpartyjnej* [w:] M. Chmaj, M. Waszak, J. Zbieranek, *O demokracji w polskich partiach politycznych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.

w partiach różnią się jednak dość znacznie rodzajem procedur oraz stopniem zaangażowania szerokich gremiów partyjnych w procesy decyzyjne⁷¹.

Wybór przewodniczącego zwykle dokonuje się w drodze głosowania bezwzględną większością głosów w głosowaniu tajnym delegatów do ogólnokrajowego ciała przedstawicielskiego partii typu kongres w obecności co najmniej połowy uprawnionych do oddania głosu⁷². Delegatami do tego ciała zostają z urzędu zwykle osoby piastujące ważne funkcje partyjne oraz reprezentanci partii we władzach publicznych. Pozostałą grupę deleguje się z niższych struktur. Możemy wyróżnić tutaj dwa modele: centralistyczny (PiS), gdzie najniższe szczeble wybierają kandydatów na szczeble średnie, a te z kolei na szczebel krajowy oraz zdecentralizowany (PSL), gdzie szczeble niższe i średnie mają prawo równocześnie wybierać kandydatów na kongres krajowy. Z trochę inną sytuacją mamy do czynienia w SLD – tam delegatami na Kongres SLD zostają tylko osoby wybrane na zjazdach wojewódzkich.

Wykorzystanie instytucji prawyborów kandydatów na stanowiska publiczne przewidują statuty zaledwie dwóch partii (SLD, SDPL). Zasady wyłaniania kandydatów na listy nie są doprecyzowane w wewnętrznych uregulowaniach partii i można domniemywać, że ich ostateczny kształt zależy od uznaniowych decyzji kierownictwa partii⁷³. Z reguły przygotowywane są ogólne rekomendacje, tak jak w SLD, gdzie każdorazowo przyjmowana jest uchwała ws. trybu rekomendowania kandydatów na stanowiska partyjne⁷⁴. Według przyjętych w PO przed wyborami w 2011 r. zasad wyłaniania kandydatów na parlamentarzystów organy statutowe tej partii oraz jej młodzieżówki zgłaszają kandydatów na parlamentarzystów do przewodniczących regionów. Listy te, zatwierdzone przez rady regionów, przekazywane są następnie przewodniczącemu partii i przyjmowane ostatecznie przez władze krajowe⁷⁵. Od 2011 r., zgodnie z tzw. ustawą kwotową⁷⁶, na partie został nałożony obowiązek umieszczania na listach wyborczych co najmniej 35% kobiet lub mężczyzn, z czego nie więcej niż trzy osoby w pierwszej piątce i nie więcej niż dwie osoby w pierwszej trójce mogą być tej samej płci.

Polskie partie w ograniczonym stopniu dopuszczają ogół swoich członków do prac nad dokumentami programowymi. Poza ogólnymi sformułowaniami, przyznającymi członkom prawa kształtowania programu (PJN, PO), zgłaszania inicjatyw politycznych (PiS), udziału we wszystkich działaniach programowych partii (PO) oraz wewnątrzpartyjnych dyskusjach (SLD, SDPL, PSL), mniej znajdziemy konkretnych procedur w tym zakresie⁷⁷. W SLD przewidziano istnienie

71] Na podstawie analizy procedur funkcjonujących w polskich partiach, opartej na statutach 7 wybranych ugrupowań, które w czerwcu 2011 r. posiadały swoich reprezentantów w polskim Sejmie: Platformie Obywatelskiej (PO), Sojuszu Lewicy Demokratycznej (SLD), Polskim Stronnictwie Ludowym (PSL), Stronnictwie Demokratycznym (SD), Socjaldemokracji Polskiej (SDPL) oraz powstałej w 2011 r. partii Polska Jest Najważniejsza (PJN), przeprowadzonej na potrzeby niniejszego opracowania przez M. Waszaka.

72] *Ibidem*.

73] Zob. R. Grochal, *POklócili się o listy. Rozsądzi Tusk*, „Gazeta Wyborcza” z 17 maja 2011 roku.

74] Por. M. Waszak, *Polskie partie polityczne w ankiecie Instytutu Spraw Publicznych* [w:] M. Chmaj, M. Waszak, J. Zbieranek (red.), *O demokracji...*, op. cit.

75] Uchwała Nr 295/2011 Zarządu Krajowego Platformy Obywatelskiej RP z dnia 31 marca 2011 roku w sprawie zasad wyłaniania i zatwierdzania kandydatów na posłów i senatorów.

76] Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz. U. 2011 Nr 34, poz. 172).

77] K. Sobolewska-Myślik, B. Kosowska-Gąstoł, P. Borowiec, *Struktury organizacyjne polskich partii politycznych*,

platform programowych, w których mogą uczestniczyć także osoby niezwiązane z partią. Ponadto statut tej partii jako jedyny z badanych wymienia katalog dopuszczalnych form uczestnictwa członków w procesach decyzyjnych partii, którzy czynią to „poprzez konsultacje, sondaże, prawybo-ry i referenda oraz inne formy, w których przewidziano głosowania”.

MECHANIZMY ZAPEWNIAJĄCE RZETELNOŚĆ: praktyka

Na ile w praktyce istnieją skuteczne mechanizmy demokracji wewnątrzpartyjnej?

OCENA: 25

Diagnoza stanu demokracji w polskich partiach wskazuje na występowanie poważnych barier, utrudniających urzeczywistnianie demokratycznych zasad rządzenia⁷⁸. Deficyt demokracji w polskich partiach dotyczy przede wszystkim:

- a) słabości bazy członkowskiej i struktur terenowych. Najważniejsze polskie partie liczą po kilkadziesiąt tysięcy członków⁷⁹, nie są to zatem podmioty zdolne organizować życie społeczne na poziomie lokalnym czy regionalnym – określić je należy mianem partii władzy. Członkostwo w partiach wiąże się w pierwszym rzędzie z zachowywaniem dyscypliny oraz lojalności wobec partii, przy czym zdarza się, że wykluczanie z członkostwa następuje w sposób arbitralny⁸⁰. Dla osób z zewnątrz i mediów partie pozostają organizacjami zamkniętymi, które niechętnie zdradzają mechanizmy swojego funkcjonowania opinii publicznej⁸¹;
- b) centralizacji i oligarchizacji życia partyjnego. Decyzyjność ogólnokrajowych organów partii typu kongresy czy konwencje zdaje się mocno ograniczona – ich uczestnikami są bowiem przede wszystkim krajowe i regionalne elity partii, zaś rola, jaką pełnią te ciała, staje się „rytualna”, często bowiem sprowadza się do zatwierdzania uzgodnionych wcześniej kandydatur⁸². Zauważalne jest przesuwanie się ośrodka decyzyjnego w partiach w kierunku wąskiego grona elity partyjnej⁸³. Życie regionalnych i lokalnych struktur koncentruje się wokół biur poselskich, reprezentant władzy ustawodawczej automatycznie zyskuje pozycję lidera, co obnaża słabość partyjnych struktur terenowych. Każdorazowo to wokół posła, senatora z danego okręgu tworzą się partyjne elity⁸⁴. Ostateczne decyzje dotyczące programu partii czy wyboru kandydatów na listy wyborcze podejmują zwykle krajowe organy partii⁸⁵;

Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego, Kraków 2010, s. 65.

78| M. Chmaj, M. Waszak, J. Zbieranek (red.), *O demokracji...*, *op. cit.*, s. 112.

79| *Ibidem*, s. 56.

80| Wywiad POL-E1.

81| Podejście to, zauważalne we wszystkich polskich partiach, dobrze obrazuje wypowiedź lidera PiS, pytanego o partyjną „kuchnię”: „Bardzo mało jest danych co do tego, jak ta kuchnia wygląda u naszych konkurentów i chcielibyśmy, żeby tak samo było u nas”. Zob. *Nowy statut PiS przywróci nam władzę*, „Wprost” z 26 września 2009 roku, <http://www.wprost.pl/ar/172858/Nowy-statut-PiS-przywroci-nam-wladze/>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

82| K. Sobolewska-Myślik, B. Kosowska-Gąstoł, P. Borowiec, *Struktury...*, *op. cit.*, s. 68.

83| *Owacja dla lidera*. Wywiad z M. Grabowską, „Przegląd” 2011, nr 7, <http://www.przegląd-tygodnik.pl/pl/artukul/owacja-dla-lidera>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

84| M. Cichosz, *Bariery...*, *op. cit.*, s. 298.

85| Wywiad POL-11.

- c) instrumentalizacji instytucji wewnętrznych partii. Organy odpowiadające za utrzymywanie w nich praworządności, takie jak sądy partyjne czy komisje rewizyjne, funkcjonują w sposób fasadowy, zazwyczaj podejmując decyzje zgodnie z interesem kierownictwa partii⁸⁶;
- d) słabo rozwiniętych mechanizmów demokracji bezpośredniej. Polskim partiom wytyka się, że nie korzystają z procedur, takich jak: prawybory, konsultacje czy referenda wewnętrzne. Pojedyncze przypadki ich zastosowania, np. prawybory na kandydata na urząd prezydencki w Platformie Obywatelskiej w 2010 r. czy referendum dotyczące programu Sojuszu Lewicy Demokratycznej w 2007 r. na pewno służą poprawie marketingu partii, natomiast pojawiają się wątpliwości, czy dają one szeregowym działaczom faktyczny wpływ na partyjną rzeczywistość czy może organizowane są głównie w celu legitymizacji decyzji kierownictwa⁸⁷;
- e) wodzowskiego charakteru partii⁸⁸. Partyjna mniejszość zmuszona jest bezwzględnie podporządkować się większości, bowiem w partiach brakuje mechanizmów *check and balances* – obowiązuje zasada, że zwycięzca bierze wszystko, obsadzając swoimi kandydatami wszystkie ważniejsze organy partii⁸⁹. Dopóki lider gwarantuje wysokie poparcie, nikt go z jego decyzji nie rozlicza⁹⁰. A i w innym przypadku możliwości pociągnięcia lidera do odpowiedzialności wydają się ograniczone, na co wskazują liczne przykłady wieloletniego przywództwa w polskich partiach⁹¹. Przewodniczący polskich ugrupowań politycznych cieszą się coraz większą władzą, którą wykorzystują przy wypisywaniu list wyborczych czy narzucaniu dyscypliny głosowania w parlamencie⁹².

REPREZENTACJA INTERESÓW

Na ile partie polityczne działają na rzecz istotnych społecznych interesów?

OCENA: 50

W Polsce jest zarejestrowanych 78 partii politycznych⁹³. Większość ugrupowań widniejących w ewidencji nie spełnia jednak swoich podstawowych funkcji⁹⁴, pozostając wyłącznie partiami „kanapowymi”. Na scenie politycznej liczącą się rolę odgrywa pięć ugrupowań, które w wyborach parlamentarnych 2011 r. przekroczyły próg wyborczy⁹⁵. Są to: Platforma Obywatelska (połączenie liberalnego konserwatyzmu i chrześcijańskiej demokracji), sprawująca władzę od 2007 r., główna partia opozycyjna Prawo i Sprawiedliwość (połączenie konserwatyzmu, chrześcijańskiej demokracji i wartości republikańskich), Ruch Palikota (nowa partia na scenie politycznej,

86| *Ibidem*.

87| K. Sobolewska-Myslik, B. Kosowska-Gąstoł, P. Borowiec, *Struktury...*, op. cit., s. 67.

88| J. Widacki, *Cwani liderzy*, „Gazeta Wyborcza” 2010, nr 291, http://wyborcza.pl/1,75515,8815724,Cwani_liderzy.html, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

89| Wywiad POL-I1.

90| Wywiad POL-E1.

91| Wywiad POL-E2.

92| Wywiad POL-I1.

93| *Wykaz partii wpisanych do ewidencji partii politycznych*, <http://pkw.gov.pl/wykaz-partii-politycznych/wykaz-partii-politycznych.html>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

94| Wywiad POL-E2.

95| Dane PKW, www.wybory2011.gov.pl.

operująca hasłami liberalno-lewicowymi), a także Polskie Stronnictwo Ludowe (centrowa partia agrarystyczna) – partner koalicyjny Platformy Obywatelskiej oraz Sojusz Lewicy Demokratycznej (lewica). Jedną z głównych przyczyn takiej konsolidacji polskiej sceny politycznej jest niewątpliwie system finansowania partii z budżetu państwa, który przyczynia się do „zabetonowania” sceny politycznej.

W polskiej polityce zacierą się podział lewica – prawica. Główne ugrupowania odchodzą od wyraźnej osi ideologicznej i stają się partiami masowej integracji⁹⁶. Nie ma między nimi zauważalnych różnic w sferze programowej⁹⁷. Partie różnią się między sobą przede wszystkim stylem uprawiania polityki, a decyzje partyjnych liderów podejmowane są w dużej mierze na podstawie oczekiwań wyborców⁹⁸.

Legitymacja społeczna partii politycznych w Polsce jest słaba, co przekłada się na bardzo niski poziom partycypacji obywatelskiej w życiu politycznym. Frekwencja wyborcza oscyluje wokół 40–50% i jest najniższa spośród dziesięciu państw bloku postkomunistycznego, które przystąpiły w ostatnich latach do Unii Europejskiej⁹⁹. Badania wskazują, że niewielu Polaków ma poczucie, że ich interesy i poglądy są przez partie polityczne rzeczywiście reprezentowane¹⁰⁰. Dzieje się tak m.in. dlatego, że życie polityczne jest bardzo zamknięte i oderwane od społeczeństwa, jego potrzeb i problemów¹⁰¹, brakuje autentycznej debaty¹⁰². Politycy nie utrzymują więzi z wyborcami, stosują za to strategie „kupowania” wyborców z wykorzystaniem państwowych zasobów w oparciu o relacje klientelistyczne¹⁰³. Przykładem może być Polskie Stronnictwo Ludowe, które, zabiegając o głosy swojego elektoratu, blokowało reformę bardzo kosztownego dla budżetu państwa systemu przywilejów emerytalnych dla rolników¹⁰⁴.

ZAANGAŻOWANIE ANTYKORUPCYJNE

Na ile partie polityczne przywiązują wagę do działań na rzecz przejrzystości życia publicznego i walki z korupcją?

OCENA: 50

Problem korupcji w polskiej polityce zaczął być podejmowany przez polityków i wypisywany na politycznych sztandarach za kadencji rządu Sojuszu Lewicy Demokratycznej (2001–2005)¹⁰⁵. Walkę z korupcją w polskim życiu publicznym jednym ze swoich najważniejszych postulatów uczyniła ówczesna krytyczna wobec lewicowego rządu opozycja, na czele z Prawem i Sprawiedliwością.

96| Wywiad POL-E1.

97| Wywiad POL-I1.

98| Wywiad POL-E1.

99| M. Cześniak, *Partycypacja wyborcza Polaków*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009, s. 6.

100| Komunikat Centrum Badań Opinii Społecznej, *Preferencje partyjne w maju*, BS/164/2010, grudzień 2010.

101| Wywiad POL-E1.

102| Wywiad POL-I1

103| *Ibidem*.

104| *Rząd chce reformować KRUS, PSL stawia nierealne warunki*, „Gazeta Wyborcza” z 23 listopada 2009 roku, http://gospodarka.gazeta.pl/gospodarka/1,33204,7282595,Rzad_chce_reformowac_KRUS__PSL_stawia_nierealne_warunki.html, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

105| Zob. G. Makowski, *Korupcja jako problem społeczny*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2008.

Ugrupowanie to wygrało wybory parlamentarne w 2005 r. pod hasłem sanacji życia publicznego, aby następnie doprowadzić do powstania Centralnego Biura Antykorupcyjnego. W przyspieszonych wyborach parlamentarnych w 2007 r., które poprzedził m.in. skandal polityczny w postaci podejrzeń o próbę przekupstwa wicepremiera w rządzie Jarosława Kaczyńskiego, temat ten zaczął być nieco ostrożniej traktowany przez polityków. Postulaty walki z korupcją nie zniknęły jednak całkiem z dokumentów programowych partii. W programie Platformy Obywatelskiej można było wówczas odnaleźć propozycję przyjęcia ponadpartyjnego paktu antykorupcyjnego oraz zintegrowania służby finansowej i skarbowej w jedną policję finansową odpowiedzialną za ochronę interesów ekonomicznych państwa¹⁰⁶.

Platforma Obywatelska, która objęła władzę po wyborach w 2007 r., nie zdecydowała się jednak na wprowadzenie żadnych znaczących rozwiązań mających przeciwdziałać korupcji w państwie, nie rozpoczęła też reformy CBA, choć właśnie politycy tej opcji przekonywali co do potrzeby jego odpolitycznienia. Działania rządu w tym zakresie ograniczyły się do odwołania nominowanego jeszcze przez poprzedni rząd szefa tej instytucji Mariusza Kamińskiego podczas tzw. afery hazardowej, w jaką uwikłani byli ministrowie rządu Donalda Tuska¹⁰⁷. Nowo utworzone stanowisko Pełnomocnika Rządu ds. Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych w randze sekretarza stanu objęła Julia Pitera, której działalność opozycja oceniła bardzo surowo, wytykając jej m.in. brak przygotowania prawniczego, a także nieuchwalenie obiecanej ustawy antykorupcyjnej¹⁰⁸. W specjalnym dokumencie PiS określa politykę antykorupcyjną prowadzoną przez PO jak pozorowaną, a funkcję ministra do zwalczania korupcji nazywa Urzędem ds. Propagandy „Antykorupcyjnej”¹⁰⁹.

Zdaje się, że walka z korupcją przestała być priorytetowym celem partii rządzącej po zwycięstwie wyborczym Platformy Obywatelskiej, choć w deklaracji koalicyjnej PO – PSL znalazł się osobny akapit poświęcony walce z korupcją i braku zgody na prowadzenie pod jej pretekstem walki politycznej¹¹⁰.

Partie pozostające w opozycji w swoich dokumentach programowych nie przestały określać problemu korupcji jako wymagającego reakcji władz. Największą gotowość do walki z korupcją niezmiennie deklaruje jednak Prawo i Sprawiedliwość, zapowiadając politykę zerowej tolerancji dla tego procederu, proponując np. wdrożenie mechanizmów monitoringu antykorupcyjnego jako instrumentu kontroli nad realizacją polityki rozwoju¹¹¹.

Partie z różnym skutkiem podejmują działania o charakterze profilaktyki antykorupcyjnej we własnych szeregach. Kierownictwo Platformy Obywatelskiej w ramach walki z korupcją i nepotyzmem na listach wyborczych wprowadziło zasadę, iż w wyborach parlamentarnych w 2011

106| Program Platformy Obywatelskiej, *Polska zasługuje na cud gospodarczy. By żyło się lepiej. Wszystkim!*, Warszawa 2007, s. 18.

107| C. Matthes, R. Markowski, F. Bönker, *Sustainable Governance Indicators 2011. Poland report*, s. 10, http://sgi-network.org/pdf/SGI11_Poland.pdf, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

108| R. Grochal, *SLD rozlicza Julię Pitere*, „Gazeta Wyborcza” z 29 marca 2011 roku, s. 4.

109| *Raport o stanie Rzeczypospolitej*, przyjęty uchwałą Rady Politycznej PiS w styczniu 2011 roku.

110| Deklaracja koalicyjna Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego, *Razem tworzymy lepszą przyszłość – by żyło się lepiej. Wszystkim!*, Warszawa 2007. W dwóch obszernych artykułach, napisanych przez D. Tuska do „Gazety Wyborczej” w marcu 2011 r., mających charakter nowej deklaracji programowej, urzędujący premier nie poruszył kwestii korupcji w żadnym kontekście.

111| *Nowoczesna, Solidarna, Bezpieczna Polska*. Program Prawa i Sprawiedliwości, Kraków 2009, s. 62.

r. nie mogą z jednego okręgu startować osoby spokrewnione i spowinowacone, które to postanowienie realizowano jednak dość niekonsekwentnie¹¹². Podobnemu celowi służyć ma ankieta, którą kandydaci w wyborach parlamentarnych, chcący startować z list PO, zobowiązani są wypełnić, odpowiadając m.in. na pytania o konflikty z prawem, członków rodziny pełniących funkcje publiczne oraz dane majątkowe¹¹³.

Z kolei w statucie Prawa i Sprawiedliwości znalazł się przepis odbierający członkostwo osobom w partii, które dopuściły się przestępstw o charakterze korupcyjnym, oskarżonych o przyjęcie lub wręczenie korzyści majątkowej¹¹⁴.

Należy jednak pamiętać o rozbieżnościach między politycznymi deklaracjami a rzeczywistym sposobem prowadzenia polityki. Niechlubnym przykładem jest tu historia byłego prezydenta Wałbrzycha a zarazem członka PO, skazanego za handel głosami podczas wyborów samorządowych w 2010 r. – ponieważ miało to wpływ na wynik wyborów, należało je powtórzyć¹¹⁵.

REKOMENDACJE

- Ustawodawca powinien zwiększyć uprawnienia Państwowej Komisji Wyborczej lub też stworzyć odrębną instytucję o szerszych kompetencjach, która odpowiadałaby za rozliczanie finansów partii politycznych¹¹⁶.
- Instytucje państwowe i pozarządowe powinny dążyć do zwiększenia poziomu kontroli społecznej nad finansowaniem polityki – gdyż tylko ona ma szansę naprawdę skutecznie zapobiegać nieprawidłowościom¹¹⁷. Potrzebne jest m.in. wzmocnienie jej ustawowych mechanizmów – instytucji zastrzeżeń.
- Ustawa powinna nakładać na wszystkie instytucje państwowe obowiązek współdziałania z PKW w zakresie kontroli corocznych sprawozdań i informacji przedkładanych przez partie polityczne.
- Partie polityczne powinny zostać zobligowane do publikowania swoich dokumentów finansowych (corocznych sprawozdań i informacji) w Internecie.
- Minister finansów powinien w drodze rozporządzenia uszczegółowić formularze sprawozdania i informacji finansowej.
- Władze publiczne powinny podjąć działania w kierunku zrównywania szans partii w rywalizacji wyborczej, np. poprzez wyrównywanie dostępu partii do mediów oraz zmianę systemu rozdzielania subwencji w stronę bardziej dysproporcjonalnego, w którym większe środki

112| W. Szymański, *Platforma stawia i na Zdrojewskiego, i na Zdrojewską*, „Gazeta Wyborcza” – Wrocław z 30 kwietnia 2011 roku, http://wroclaw.gazeta.pl/wroclaw/1,35771,9519661,Platforma_stawia_i_na_Zdrojewskiego__i_na_Zdrojewska.html, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

113| *Pitera: ankieta PO do walki z nepotyzmem i nieuczciwością*, „Gazeta Prawna” z 21 kwietnia 2011 roku, http://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/507540,pitera_ankieta_po_do_walki_z_nepotyzmem_i_nieuczciwoscia.html, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

114| Statut Prawa i Sprawiedliwości przyjęty na II Kongresie PiS w Warszawie w dniu 26 czerwca 2009 roku, art. 6, p. 1.5.

115| J. Harlukowicz, *Sąd: W Wałbrzychu handlowano głosami. Wybory do powtórki*, „Gazeta Wyborcza” – Wrocław z 30 kwietnia 2011 roku, http://wyborcza.pl/1,75478,9519346,Sad__W_Walbrzychu_handlowano_glosami__Wybory_do_powtorki.html, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

116| Wywiad POL-E1; Wywiad POL-I1.

117| Wywiad POL-E1.

przyznawane są partiom opozycyjnym lub nowo powstałym¹¹⁸.

- Sądowa kontrola nad przepisami statutowymi partii oraz ich przestrzeganiem powinna zostać wzmocniona.
- Mechanizmy demokratyczne w partiach politycznych powinny zostać wzmocnione poprzez m.in. możliwość odwoływania się od decyzji organów partyjnych do sądów powszechnych, wprowadzenie mechanizmów kontroli i równowagi wewnątrz partii¹¹⁹, ograniczenie kadencji organów partii oraz zmianę procedur decyzyjnych w partiach z wprowadzaniem na większą skalę instytucji demokracji bezpośredniej (zwłaszcza w odniesieniu do wyboru przewodniczącego, zmiany statutu, ustalaniu programu czy list wyborczych)¹²⁰.

118| Wywiad POL-11.

119| *Ibidem*.

120| Por. *Rekomendacje* [w:] M. Chmaj, M. Waszak, J. Zbieranek (red.), *O demokracji...*, *op. cit.*

STRESZCZENIE

Według międzynarodowych rankingów polskie media są wolne. Tak klasyfikuje Polskę indeks *Freedom of the Press 2010*, w którym Polska zajmuje 47. miejsce, razem z Hiszpanią (na 196 państw)¹. Natomiast według rankingu *Press Freedom Index 2010*, publikowanego przez organizację Reporterzy Bez Granic, Polska zajmuje 32. miejsce (na 178 państw)². Media w Polsce odegrały istotną rolę w ciągu ostatnich dwudziestu lat jako „strażnicy demokracji”, ujawniający i nagłaśniający nadużycia władzy, a dziennikarze należą do grup cieszących się dużym zaufaniem społecznym.

Przeprowadzona analiza wskazuje jednak na kilka istotnych problemów związanych z antykorupcyjnym potencjałem polskich mediów. Choć reżim prawny stwarza, ogólnie rzecz biorąc, gwarancje wolności słowa i niezależności mediów, są przepisy i praktyki zagrażające tej wolności. Wiele kontrowersji budzą przepisy kodeksu karnego, na których podstawie dziennikarze są oskarżani o zniesławienie. Jest to jedna z podstawowych barier dla rozwoju dziennikarstwa śledczego i niezależności polskich mediów. Owa niezależność jest szczególnie zagrożona na płaszczyźnie lokalnej, gdzie wielu dziennikarzy regionalnych gazet jest oskarżanych na podstawie art. 212 kodeksu karnego. Istniejące prawo sprzyja więc tzw. efektowi zamrożenia wypowiedzi dziennikarskiej.

Istotnym problemem jest upolitycznienie mediów publicznych oraz brak cieszących się powszechnym autorytetem instytucji publicznych regulujących funkcjonowanie rynku medialnego i środowiska dziennikarskiego. W wymiarze zasobów wyraźne są problemy finansowe, zarówno nadawców publicznych, jak i prywatnych oraz postępujący zanik profesjonalizmu dziennikarzy, którzy poddawani są sytuacji konfliktu interesu oraz presji przełożonych/wydawców. Problem ten powiązany jest z tabloidyzacją mediów, która dotyczy także media publiczne, coraz częściej zmuszone do funkcjonowania według logiki rynku i oglądalności, aby zapewnić sobie wpływy z reklamy. Również przepisy prawne regulujące funkcjonowanie mediów nie wydają się być satysfakcjonujące, gdyż bywają nieprecyzyjne, są reliktem autorytarnej przeszłości lub nie

1] *Freedom of the Press 2010. Global Rankings*: <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=560&year=2010>, dostęp: 20 kwietnia 2011 roku.

2] <http://en.rsrf.org/press-freedom-index-2010,1034.html>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

uwzględniają realiów społeczeństwa informacyjnego. Choć media aktywnie nagłaśniają przypadki korupcji, nie odgrywają satysfakcjonującej roli jako instytucja wykrywająca nadużycia władzy. Przekazy dotyczące korupcji koncentrują się na bardziej spektakularnych przejawach tego zjawiska, przy jednoczesnym braku rzetelnej informacji o mechanizmach, skutkach i metodach jego zapobiegania.

MEDIA OCENA: 62/100

	WSKAŹNIK	PRAWO	PRAKTYKA
Zdolność do autonomicznego działania 69/100	Zasoby	75	75
	Niezależność	75	50
Dobre rządzenie 67/100	Przejrzystość	75	50
	Rozliczalność	75	50
	Mechanizmy zapewniające rzetelność	100	50
Rola 50/100	Badanie i nagłaśnianie przypadków korupcji	50	
	Informowanie opinii publicznej o korupcji i jej konsekwencjach	50	
	Informowanie opinii publicznej o działaniach rządu	50	

STRUKTURA I ORGANIZACJA

Polski system medialny przeszedł w ciągu ostatnich 20 lat istotną transformację, polegającą, ogólnie rzecz biorąc, na przejściu od systemu państwowej cenzury i monopolistycznej kontroli nad środkami masowego przekazu do systemu mediów wolnych i pluralistycznych, które biorą aktywny udział w procesie współrządzenia, zgodnie z ideą tzw. czwartej władzy. Fundamentem prawnym gwarantującym wolność i niezależność mass mediów jest Konstytucja RP. System medialny w Polsce jest uregulowany przez dwa podstawowe akty prawne: Ustawę z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (t.j.: Dz. U. 2011 Nr 43, poz. 226), która reguluje zasady funkcjonowania głównego regulatora mediów elektronicznych – Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (KRRiT) oraz Ustawę z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (Dz. U. 1984 Nr 5, poz. 24 z późn. zm.). Rynek mediów jest podzielony między kilku największych graczy. Najważniejsze pod względem udziału w rynku stacje telewizyjne to: publiczna Telewizja Polska oraz prywatne TVN i Polsat. Natomiast w strukturze rynku radiowego najważniejsze rozgłośnie to: publiczne Polskie Radio oraz prywatne Radio RMF FM i Radio Zet. Najbardziej opiniotwórczym medium w Polsce jest prasa, a najważniejsze w tym względzie tytuły prasowe (dzienniki) to: „Rzeczpospolita”, „Gazeta Wyborcza”, „Dziennik. Gazeta Prawna”³.

3| *Najbardziej opiniotwórcze polskie media w 2011 roku*, Instytut Monitorowania Mediów, Warszawa, styczeń 2012: http://www.instytut.com.pl/IMM/o_firmie/raport_najbardziej_opiniotworcze_media_2011.pdf, dostęp: 8 lutego 2012 roku.

ZASOBY: prawo

Czy prawo gwarantuje funkcjonowanie pluralistycznych i niezależnych mediów?

OCENA: 75

Ramy prawne sprzyjają tworzeniu i funkcjonowaniu zróżnicowanych oraz niezależnych, zarówno pod względem formy, jak i treści, mediów. Odpowiednie przepisy Konstytucji RP oraz Ustawy o radiofonii i telewizji z 1992 r. oraz Ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe zapewniają istnienie pluralistycznych i niezależnych mediów⁴. Jakkolwiek pewne zastrzeżenia można zgłosić do kwestii licencjonowania nadawców.

Ustawodawstwo przewiduje istnienie publicznych, prywatnych i tzw. społecznych nadawców, przy czym prywatni i społeczni muszą uzyskać koncesję na prowadzenie swojej działalności. Najważniejszym aktem prawnym regulującym zasady przyznawania koncesji jest Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji. Wniosek o udzielenie koncesji musi być odpowiedzią na ogłoszenie przez przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (w porozumieniu z prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej) informacji o możliwości uzyskania koncesji na nadawanie telewizyjne i radiowe, dlatego też wniosek musi być zgodny z warunkami zawartymi w ogłoszeniu (m.in. rodzaj i charakter programu, warunki techniczne rozpowszechniania programu, czas na jaki udzielana jest koncesja). Przy udzielaniu koncesji bierze się pod uwagę szereg kryteriów, m.in. programowych, technicznych, organizacyjnych, finansowych. Decyzja o udzieleniu koncesji jest ostateczna i nie można się od niej odwołać⁵. Jeśli chodzi o media drukowane, zgodnie z Konstytucją RP „koncesjonowanie prasy jest zakazane”⁶. Wydawanie mediów drukowanych wymaga jedynie ich rejestracji w Sądzie Wojewódzkim właściwym dla adresu wydawcy i cała procedura nie jest skomplikowana⁷. Wciąż niejasna jest sytuacja prasy internetowej, przede wszystkim pod względem wymogów rejestracji. Dnia 15 grudnia 2010 roku Sąd Najwyższy rozpoznał kasację wniesioną przez Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie redaktora naczelnego portalu www.gazetabytowska.pl, uznając go winnym niezarejestrowania portalu internetowego. W uzasadnieniu wyroku (sygn. akt III 250/10) sędzia stwierdził, że należy rejestrować te strony, które spełniają ustawową definicję prasy. Jednak biorąc pod uwagę Ustawę z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe trudno o precyzyjne zdefiniowanie, które strony internetowe można uznać za prasę (np. blogi)⁸. Według niektórych ekspertów orzeczenie Sądu Najwyższego pozwala na uznanie internetowych serwisów informacyjnych wielu instytucji publicznych, w tym

4] W Konstytucji RP w art. 14 zapisano, że „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu”, natomiast w ustawie o radiofonii i telewizji w art. 6 ust.1 jest zapisane, że organ ten „zapewnia otwarty i pluralistyczny charakter radiofonii i telewizji”. W Ustawie z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe w art. 1 czytamy, że „prasa, zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności wypowiedzi i urzeczywistnia prawo obywateli do ich rzetelnego informowania, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej”, zob. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.; Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (t.j.: Dz. U. 2011 Nr 43, poz. 226); Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (Dz. U. 1984 Nr 5, poz. 24 ze zm.).

5] Zob. rozdział 5 Ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (t.j.: Dz. U. 2011 Nr 43, poz. 226).

6] Zob. art. 54 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

7] *Jak założyć gazetę lub czasopismo – formalności*, Izba Wydawców Prasy: www.izbaprasa.pl/pliki/Jak%20zalozyc%20czasopismo.doc, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

8] M. Maj, *Sąd Najwyższy: prasę w sieci trzeba rejestrować*, „Dziennik Internautów” z 16 grudnia 2010 roku: http://di.com.pl/news/35012,1,0,Sad_Najwyzszy_prase_w_sieci_trzeba_rejestrowac.html, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

Sądu Najwyższego, za funkcjonujące nielegalnie⁹. Istnieje więc potrzeba zmian w polskim prawie prasowym, które jest uznawane za anachroniczne z punktu widzenia postępu technologicznego, jaki nastąpił w polskim pejzażu medialnym¹⁰. Według najnowszego projektu nowelizacji Ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe rejestracji nie podlegają blogi i serwisy społecznościowe, a rejestracja dzienników i czasopism ukazujących się w Internecie jest fakultatywna¹¹.

Na straży konkurencyjności mediów prywatnych stoi Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta, którego zadaniem jest przeciwdziałanie monopolizacji określonego rynku i nadmiernej koncentracji własności. W świetle Ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji z 16 kwietnia 1993 r. (Dz. U. 2003 Nr 153, poz. 1503) oraz Ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów z 16 lutego 2007 r. (Dz. U. 2007 Nr 50, poz. 331) nadawcy i wydawcy prywatni są przedsiębiorcami, dlatego podlegają regulacjom tych ustaw, tak jak każde inne przedsiębiorstwo prywatne¹². Dodatkowo ustawa o radiofonii i telewizji wyklucza możliwość udzielenia koncesji nadawczej w przypadku gdyby doprowadziło to do osiągnięcia przez wnioskodawcę pozycji dominującej w dziedzinie środków masowego przekazu na danym obszarze¹³.

Nie ma również ograniczeń prawnych w dostępie do zawodu dziennikarskiego, który jest otwarty dla osób z różnym wykształceniem, bez wymogu przynależności do jakiegokolwiek korporacji zawodowej czy stowarzyszenia. Obecnie w Polsce można studiować kierunki związane z dziennikarstwem na około stu uczelniach¹⁴.

Można zgłosić jednak zastrzeżenia do kwestii licencjonowania prywatnych nadawców. Aby uzyskać licencję nadawczą, należy spełnić szereg kryteriów związanych z programowymi, technicznymi, organizacyjnymi i finansowymi aspektami programu. Powyższe czynniki sprzyjają uznaniowości decyzyjnej przewodniczącego KRRiT w zakresie przyznawania koncesji, szczególnie jeśli weźmiemy pod uwagę fakt, że jest to instytucja upolityczniona.

ZASOBY: praktyka

Czy na rynku medialnym funkcjonują różnorodne i niezależne media, zapewniające wielość poglądów?

OCENA: 75

Rynek mediów w Polsce charakteryzuje się pluralizmem i konkurencyjnością, reprezentując najważniejsze nurty ideologiczne oraz interesy różnych grup społecznych. Obok mediów ogólnopolskich funkcjonują również media regionalne i lokalne (szczególnie drukowane)¹⁵.

9] P. Wąglowski, *Po dzisiejszym postanowieniu SN chyba czas na składanie doniesień o możliwości popełniania przestępstw*, VaGla.pl Prawo i Internet, 15 grudnia 2010 roku: <http://prawo.vagla.pl/node/9301>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

10] Na ten temat zob. A. Bodnar, D. Bychawska-Siniarska (red.), *Prawo w sieci – korzyści czy zagrożenia dla wolności słowa?*, Obserwatorium Wolności Mediów, Warszawa 2010: http://www.hfhr.org.pl/obserwatorium/images/PUBLIKACJA_3%20pdf%20strona.pdf, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

11] Projekt ogłoszony przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego dnia 9 grudnia 2010 roku, zob. *Biuletyn Informacyjny Obserwatorium Wolności Mediów w Polsce*, nr 23, grudzień 2010/styczeń 2011: <http://www.hfhr.org.pl/obserwatorium/images/BIULETYN%2023.pdf>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

12] J. Barta, R. Markiewicz, A. Matlak (red.), *Prawo mediów*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008, s. 693–694.

13] Zob. art. 36 ust. 2 pkt 2 Ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (t.j.: Dz. U. 2011 Nr 43, poz. 226).

14] S. Mocek, *Współczesna rola odpowiedzialnego dziennikarstwa* [w:] J. Kucharczyk (red.), *Kto pilnuje strażników. Odpowiedzialne dziennikarstwo w demokratycznej Polsce*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, <http://www.isp.org.pl/publikacje,82,448.html>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

15] Według stanu na 2009 r. KRRiT przyznała łącznie 341 koncesji. Natomiast Izba Wydawców Prasy, reprezentująca interesy wydawców prasy wobec władz państwowych, skupia 120 wydawców, wydających 460 tytułów, w tym

Biorąc pod uwagę tzw. media opiniotwórcze, rynek medialny podzielony jest między kilku najważniejszych graczy, reprezentujących media publiczne i komercyjne¹⁶. Rozpatrując kwestie niezależności i pluralizmu polskich mediów nie można uznać, że są one niezależne w sensie linii ideologicznej. Najważniejsze opiniotwórcze media są zaangażowane w spór polityczny i mają swoje polityczno-ideologiczne „łatki”. Od kilku lat obserwujemy postępującą polaryzację mediów, których dziennikarze coraz rzadziej ukrywają swoje sympatie polityczne, wspierając mniej lub bardziej wyraźnie określoną partię polityczną¹⁷. Z badań przeprowadzonych wśród dziennikarzy wynika, że dwa największe problemy polskiego środowiska dziennikarskiego to wejście do zawodu wielu nieprofesjonalistów (tak twierdzi 49% respondentów) i upolitycznienie zawodu (46%)¹⁸.

Należy również zwrócić uwagę na fakt, że pluralizm polskich mediów komercyjnych, a wraz z tym ich niezależności, są ograniczane przez wydawców, dla których liczy się przede wszystkim oglądalność (czyli zysk), a nie potrzeba stworzenia zróżnicowanego przekazu, odzwierciedlającego interesy poszczególnych segmentów społeczeństwa. Nowy tytuł prasowy czy program telewizyjny ma szansę utrzymania się tylko jeśli jest opłacalny, co oznacza, że poglądy niszowe nie będą odzwierciedlane w mediach głównego nurtu¹⁹.

Media publiczne przechodzą problemy finansowe, w związku z coraz niższymi wpłatami z abonamentu, co powoduje, że częściej zaczynają kierować się logiką rynkową (zgodnie z wymogami reklamodawców) z uszczerbkiem dla pełnienia tzw. misji publicznej²⁰. Kwestia finansowania mediów publicznych jest przedmiotem sporu między przedstawicielami różnych partii politycznych i polska elita polityczna wydaje się być niezdolna do konsensu w tej kluczowej sprawie²¹.

Na skutek globalnego kryzysu ekonomicznego pogorszyła się również sytuacja mediów komercyjnych, należy jednak pamiętać, że jest to ogólnoeuropejski trend. Mniejsze nakłady na reklamy oznaczają mniejsze przychody dla mediów prywatnych, co w konsekwencji powoduje

40 dzienników, *Odpowiedź prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów na zapytanie poselskie nr 3717 w sprawie struktury własności mediów w Polsce*, Warszawa, 29 kwietnia 2009: <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/51363E5A>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku; Izba Wydawców Prasy: <http://www.izbaprasyl.pl>.

16] Według badań Instytutu Monitorowania Mediów cztery najbardziej opiniotwórcze stacje telewizyjne (według kryterium liczby cytowań) to odpowiednio: TVN 24, TVN, TVP Info, TVP2. Jeśli chodzi o stacje radiowe: RMF FM, Radio Zet, Tok FM, Polskie Radio 3. Na rynku prasowym dominują natomiast: „Rzeczpospolita”, „Gazeta Wyborcza”, „Dziennik. Gazeta Prawna”. Najbardziej opiniotwórcze są media drukowane, zob.: *Najbardziej opiniotwórcze polskie media w grudniu 2011 roku*, Instytut Monitorowania Mediów, Warszawa, styczeń 2012: <http://www.institut.com.pl/raporty>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

17] I. Hofman, *Rynek mediów w Polsce. Stan obecny. Próba oceny perspektyw rozwoju* [w:] B. Kosmanowa (red.), *Media dawne i współczesne*, t. 4, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2009, s. 81–82.

18] *Dziennikarze 2010. Badanie opinii dziennikarzy na temat kondycji środowiska dziennikarskiego w Polsce*, Instytut Monitorowania Mediów, listopad 2010, Warszawa, s. 11: <http://www.institut.com.pl/raporty/inne>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

19] Wywiad MED-I.

20] *Informacja o podstawowych problemach Radiofonii i Telewizji w 2010 roku*, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Warszawa, marzec 2011: http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/sprawozdania/spr2011/informacja_2011_2.pdf, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

21] *Finansowanie mediów publicznych budzi największe emocje*, 23 kwietnia 2009 roku, Wirtualnemedial.pl: <http://www.wirtualnemedial.pl/arttykul/finansowanie-mediow-publicznych-budzi-najwieksze-emocje>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

zmniejszenie nakładów na funkcjonowanie redakcji. Od dziennikarzy wymaga się dużo pracy za mniejsze pieniądze. Zwolnienia w redakcjach powodują również, że od dziennikarzy wymaga się więcej pracy, co odbywa się kosztem rzetelności i wnikliwości przygotowywanego materiału²². Wśród wielu dziennikarzy istnieje przekonanie o kryzysie dziennikarstwa w Polsce – coraz mniej pieniędzy, większa presja wydawców i podporządkowanie się wymogom rynku powodują, że obniża się standard dziennikarstwa²³.

NIEZALEŻNOŚĆ: prawo

Czy istnieją prawne gwarancje chroniące media przed nieuzasadnionymi ingerencjami z zewnątrz?

OCENA: 75

Ogólnie rzecz biorąc, w Polsce istnieją prawne gwarancje wolności słowa. Zapewnia je Konstytucja RP²⁴, która dodatkowo umocowuje kompetencje Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, jako organu stojącego na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji²⁵. Kompetencje KRRiT doprecyzowuje ustawa o radiofonii i telewizji, według której KRRiT „stoi na straży wolności słowa w radiu i telewizji, samodzielności nadawców i interesów odbiorców oraz zapewnia otwarty i pluralistyczny charakter radiofonii i telewizji”²⁶. Konstytucja RP zakazuje również cenzury oraz koncesjonowania prasy (art. 54 ust. 2), dopuszczając koncesjonowanie stacji radiowych i telewizyjnych, z czego ustawodawca polski korzysta, udzielając prawa przyznawania koncesji KRRiT. Konstytucja RP dopuszcza również (art. 31.3) ograniczenie wolności i praw (w tym wolności słowa), ale tylko na mocy ustawy, kiedy chodzi o ochronę bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, ochronę środowiska, zdrowia i moralności publicznej lub wolności i praw innych osób. Przy czym te ograniczenia „nie mogą naruszać istoty wolności i praw”²⁷. Warto również dodać, że Polska jest stroną umów międzynarodowych, które mają gwarantować przestrzeganie podstawowych praw i wolności obywatelskich – Międzynarodowego Paktu Praw Politycznych i Obywatelskich oraz Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, której art. 10 gwarantuje wolność słowa. Prawo gwarantuje również dostęp do informacji publicznej oraz ochronę tajemnicy dziennikarskiej²⁸.

22] A. Niżyńska, J. Osiecki, *Sami o sobie. Kondycja i zagrożenia odpowiedzialnego dziennikarstwa* [w:] J. Kucharczyk (red.), *Kto pilnuje strażników...*, op. cit., s. 78–79.

23] B. Machnicka, *Kulawa debata publiczna*, Stowarzyszenie Dziennikarzy Rzeczypospolitej Polskiej, 20 grudnia 2010 roku: <http://www.dziennikarzerp.pl/2010/12/kulawa-debata-publiczna/>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

24] Kwestie są uregulowane w dwóch artykułach: „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu” (art. 14) oraz „Každemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji” (art. 54 ust. 1), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997.

25] Zob. *ibidem*, art. 213 ust. 1.

26] Zob. art. 6 ust. 1 Ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (t.j.: Dz. U. 2011 Nr 43, poz. 226).

27] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

28] Ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. 2001 Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.) oraz Ustawa z 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (Dz. U. 1984 Nr 5, poz. 24) nakładają na organy publiczne obowiązek udzielenia informacji dziennikarzom, określając tryb udzielania informacji oraz jej zakres przedmiotowy. Prawo chroni również tajemnicę zawodową dziennikarzy. Ustawa Prawo prasowe w art. 15 daje autorowi danego materiału prasowego oraz osobie udzielającej mu informacji prawo zachowania w tajemnicy ich tożsamości. Jeśli osoba będąca źródłem informacji zastrzega nieujawnianie danych dotyczących jej tożsamości, dziennikarz ma obowiązek ich zatajenia, J. Barta, R. Markiewicz, A. Matlak (red.), *Prawo...*, op. cit., s. 236–240; 272.

Należy zwrócić uwagę, że istnieją także przepisy stanowiące zagrożenie dla wolności dziennikarskiej czy niezależności nadawców. Najwięcej kontrowersji w polskim prawie budzi art. 212 kodeksu karnego, który pozwala na oskarżanie dziennikarzy o zniesławienie z oskarżenia prywatnego. Według Izby Wydawców Prasy i Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka jest to instrument wielokrotnie wykorzystywany do zastraszania dziennikarzy i ograniczający wolność wypowiedzi dziennikarskiej²⁹.

NIEZALEŻNOŚĆ: praktyka

Czy w praktyce media są wolne od nieuzasadnionych ingerencji z zewnątrz?

OCENA: 50

Choć reżim prawny regulujący zakres wolności mediów generalnie zapewnia ich niezależność, można zaobserwować próby interwencji w pracę dziennikarzy i niezależność nadawców. Istotnym problemem polskich mediów jest kwestia upolitycznienia mediów publicznych. Władze mediów publicznych zależą od zawiązanych koalicji partyjnych, a stanowiska w radach nadzorczych oraz zarządach uchodzą za łup do rozdziału, o jaki rywalizują partie polityczne. Jest to praktyka, która utrzymuje się od początku transformacji systemowej w Polsce³⁰. Konsekwencją upolitycznienia mediów publicznych są częste zmiany we władzach Telewizji Polskiej SA³¹. Z publikacji prasowych wynika również, że były przykłady wpływania upolitycznionych władz telewizji publicznej na materiały dziennikarskie, tak aby były one korzystne dla partii kontrolującej media publiczne³². Nowelizacja ustawy o KRRiT – Ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o opłatach abonamentowych (Dz. U. 2010 Nr 152, poz. 1023), której celem było odpolitycznienie mediów poprzez przydzielenie uczelniom wyższym funkcji nominowania kandydatów do rad nadzorczych, okazała się nieskuteczna, ponieważ nominowano przede wszystkim kandydatów związanych w jakimś stopniu z partiami politycznymi³³. Dodatkowo polska klasa polityczna, o czym świadczą wypowiedzi niektórych prominentnych polityków, wciąż nie jest w stanie pojąć kontrolnej funkcji mediów i uznać w pełni prawa dziennikarzy do kontroli elit władzy³⁴.

Również działalność KRRiT jako instytucji nadzorującej funkcjonowanie nadawców komercyjnych budzi kontrowersje. Z publikacji Obserwatorium Wolności Mediów Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka wynika, że niektóre kompetencje KRRiT mogą powodować tzw. efekt zamrożenia wypowiedzi, czyli pewnej autocenzury³⁵. Podstawowym problemem, z jakim stykają się

29] Polski ustawodawca, mimo interwencji takich organizacji, jak Rada Europy czy OBWE, wciąż opiera się postulatowi wyrugowania tego przepisu, D. Sześciło, *Paragraf 212. Karanie dziennikarzy za zniesławienie w polskiej praktyce*, Obserwatorium Wolności Mediów w Polsce, Warszawa 2009: <http://www.hfhrpol.waw.pl/obserwatorium/images/konferencje/212/Paragraf%20212%20Wersja%20Elektr.pdf>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

30] K. Ignatowicz-Pokorna, *Polska Telewizja Publiczna jako „łup polityczny”*, „Studia Medioznawcze” 2010, nr 2 (41), s. 39–48, http://sm.id.uw.edu.pl/Numery/2010_2_41/pelny.pdf, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

31] A. Dąbrowska, M. Janicki, *Kanał*, „Polityka” z 12 marca 2011 r.

32] W. Godzic, *Media a demokracja* [w:] L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk (red.), *Demokracja w Polsce 2007–2009*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009, s. 246–247.

33] A. Dąbrowska, M. Janicki, *Kanał*, *op. cit.*

34] W. Godzic, *Media a demokracja*, *op. cit.*, s. 249.

35] A. Bodnar, D. Bychawska-Siniarska (red.), *KRRiT postrachem nadawców – wadliwe regulacje czy nadgorliwa instytucja?*, Obserwatorium Wolności Mediów, Warszawa 2010: <http://www.obserwatorium.org/images/KRRiT%20publikacja-1.pdf>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

dziennikarze informujący o nieprawidłowościach, jest artykuł 212 kodeksu karnego, który służy często do nękania dziennikarzy. Jednym z bardziej wyróżniających się przykładów wykorzystywania istniejących regulacji prawnych w walce z mediami była strategia Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych, które od 2004 roku wytoczyły ponad 20 spraw, w tym sprawy karne za zniesławienie, dziennikarzom i redaktorom naczelnym „Polityki”, „Gazety Wyborczej” i „Przekroju” za publikowanie tekstów o nieprawidłowościach w tej instytucji³⁶.

Również zależność wydawców od dużych prywatnych reklamodawców powoduje, że nie należy oczekiwać na publikację informacji o praktykach korupcyjnych w firmie, która wykupuje reklamy w danym medium. Taka informacja raczej grozi utratą ważnego reklamodawcy³⁷.

Problem niezależności polskich mediów to przede wszystkim problem dziennikarzy i redakcji lokalnych. To dziennikarze lokalni, piszący o lokalnych nieprawidłowościach i korupcyjnych sieciach polityczno-biznesowych, są najbardziej narażeni na próby ich „uciszania” przez wykorzystanie istniejących instrumentów prawnych. Lokalni dziennikarze mają mniejszą siłę przebicia przed sądem (ich sprawy nie przyciągają uwagi krajowej opinii publicznej), a ze względu na sytuację finansową redakcji mają mniejsze możliwości uzyskania pomocy prawnej. Jedną z metod nacisku na lokalne redakcje jest wycofanie ogłoszeń przez samorządy lokalne. Gazeta, która publikuje informacje krytyczne wobec miejscowych władz, często krytykuje swojego głównego reklamodawcę. Istniejący mechanizm finansowania może więc obniżać krytycyzm lokalnych dziennikarzy wobec lokalnych polityków³⁸.

PRZEJRZYSTOŚĆ: prawo

Czy istniejące przepisy zapewniają przejrzystość funkcjonowania mediów?

OCENA: 75

W świetle prawa przejrzystość polskich mediów, rozumiana w sensie finansowym, wydaje się być pochodną zobowiązań nadawców wobec KRRiT. Procedury związane z polityką koncesyjną KRRiT zapewniają transparentność nadawców prywatnych. Nadawcy ubiegający się o koncesję muszą szczegółowo przedstawić swoją sytuację finansową i dane na temat udziałowców³⁹. Nadawcy są też zobowiązani do corocznego składania sprawozdań finansowych⁴⁰. Istnieje również jawny *Rejestr Dzienników i Czasopism*, który jest bazą podstawowych danych na temat mediów drukowanych w Polsce⁴¹. W 2006 roku Izba Wydawców Prasy przyjęła Kodeks Dobrych Praktyk Wydawców, który reguluje powinności wydawców m.in. w zakresie przejrzystości. Kodeks przyjmuje, że działalność wydawnicza „wymaga przejrzystych norm i zasad postępowania wewnątrz struktury

36] B. Wróblewski, *SKOK – i po mediach*, „Gazeta Wyborcza” z 17 marca 2011: http://wyborcza.pl/1,75478,9269325,SKOK_i_po_mediach.html?as=1&startsz=x&startsz=x, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

37] Wywiad MED-I.

38] Wywiad MED-E.

39] Zob. Rozporządzenia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 4 stycznia 2007 r. w sprawie zawartości wniosku o udzielenie koncesji oraz szczegółowego trybu postępowania w sprawach udzielania i cofania koncesji na rozpowszechnianie i rozprowadzanie programów radiofonicznych i telewizyjnych (Dz. U. Nr 5, poz. 41 z późn. zm.), <http://www.krrit.gov.pl>, dostęp: 27 kwietnia 2011 roku.

40] Zob. art. 37a Ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (t.j.: Dz. U. 2011 Nr 43, poz. 226).

41] Sąd Okręgowy w Warszawie, *Rejestr dzienników i czasopism*: <http://www.warszawa.so.gov.pl/rejestr-dziennikow-i-czasopism.html>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

organizacyjnej – czyli z pracownikami, redakcjami i innymi jednostkami, a także z zewnętrznymi partnerami procesu wydawniczego, czytelnikami oraz w szczególności z innymi wydawcami⁴². W Polsce działa też Związek Kontroli Dystrybucji Prasy (ZKDP), którego funkcją jest dostarczanie rzetelnych danych dotyczących nakładu i rozpowszechniania tytułów prasowych. ZKDP przeprowadza audyt w celu kontroli weryfikacji danych dostarczanych przez wydawców⁴³.

Barierą dla przejrzystości polskich mediów jest brak transparentności w polskim prawie medialnym, które w wielu kwestiach jest niejednoznaczne i uchodzi za anachroniczny zlepek przepisów⁴⁴. Kolejne nowelizacje tzw. ustawy medialnej z pewnością nie sprzyjają przejrzystości regulacji sektora medialnego. W związku z tym stanem prezes KRRiT zapowiedział pracę nad „czyszczącą” ustawą medialną, która ma uporządkować polski sektor medialny⁴⁵.

PRZEJRZYSTOŚĆ: praktyka

Na ile w praktyce media działają w sposób transparentny?

OCENA: 50

W praktyce polskie media wydają się być dość transparentne, choć można wskazać na niedostatki przejrzystości zwłaszcza w odniesieniu do nadawców publicznych. Ważnymi źródłami informacji na temat mediów są same media, które informują o istotnych kapitałowych i personalnych zmianach na rynku medialnym. Media branżowe, takie jak magazyn „Press”⁴⁶ czy portal internetowy Wirtualnemediopl⁴⁷ dostarczają ciągłych informacji o tym, co dzieje się w branży medialnej. Nie bez znaczenia jest też konkurencja na rynku mediów, która stymuluje do ujawniania danych o nierzetelnych praktykach danego wydawcy czy redakcji. Przykładowo w kwietniu 2011 roku, w wyniku kontroli tygodnika „Wprost”, Związek Kontroli Wydawców Prasy (ZKDP) ukarał upomnieniem i złożył wniosek o naganę do sądu koleżeńskiego za podawanie nierzetelnych danych na temat sprzedaży. ZKDP zobowiązał „Wprost” do poinformowania o zaistniałych naruszeniach na swojej stronie internetowej. Kontrolę przeprowadzono na wniosek konkurencyjnych wydawnictw⁴⁸. Ponieważ nadawcy i wydawcy prywatni są w praktyce przedsiębiorcami, dane na ich temat są także dostępne w Krajowym Rejestrze Sądowym.

Z badań wynika jednak, że Internet jako narzędzie umożliwiające wdrażanie zasady transparentności nie jest odpowiednio wykorzystywany przez najbardziej opiniotwórcze media. Instrumenty on-line są wykorzystywane przede wszystkim w celu budowania wspólnoty odbiorców,

42] *Kodeks Dobrych Praktyk Wydawców Prasy*, Izba Wydawców Prasy: www.izbaprasyp.pl/pliki/KDPWPpdf, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

43] Związek Kontroli Dystrybucji Prasy: <http://www.zkdp.pl/>.

44] L. Jaworski, *Polskie prawo medialne, czyli Frankenstein i to bez nogi*, Wirtualnemediapl., 29 września 2011 roku: <http://blog.wirtualnemediapl.pl/index.php?authors/38-dr-Lech-Jaworski/archives/4790-Polskie-prawo-medialne-czyli-Frankenstein-i-to-bez-nogi.html>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

45] P. Augustyniak, *Jan Dworak zapowiada projekt „czyszczącej” ustawy medialnej*, „Press” z 16 października 2011 roku: <http://www.press.pl/newsy/telewizja/pokaz/27247,Jan-Dworak-zapowiada-projekt-czyszczacej-ustawy-medialnej>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

46] <http://www.press.pl/>

47] <http://www.wirtualnemediapl.pl/>

48] *Komunikat Zarządu ZKDP w sprawie wyników kontroli nadzwyczajnej tygodnika „Wprost”*, 27 kwietnia 2011 roku, Związek Kontroli Dystrybucji Prasy: http://www.zkdp.pl/news.php?subaction=showfull&id=1303918071&archive=&start_from=&ucat=1&, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

a nie świadomego wzmacniania transparentności poszczególnych mediów. Choć informacje o własności mediów są ogólnie rzecz biorąc dostępne (jednak czasami tylko na stronie internetowej danej grupy medialnej, a nie na stronie poszczególnych mediów), publikowanie danych o poszczególnych dziennikarzach oraz ich profili wraz danymi kontaktowymi jest rzadkością. Rzadko również publikuje się wewnętrzne kodeksy etyczne czy deklaracje „misji” danej organizacji medialnej⁴⁹.

Niedostatki transparentności można zaobserwować przede wszystkim w mediach publicznych, gdzie brak przejrzystości uwidacznia się szczególnie w kontekście obsady kluczowych stanowisk. W kwietniu 2011 roku Stowarzyszenie Dziennikarzy Polskich zaapelowało do rady nadzorczej Telewizji Publicznej (TVP) o wprowadzenie jawnej procedury wyboru członków zarządu telewizji⁵⁰. Na stronie internetowej TVP⁵¹ możemy obecnie obejrzeć filmy z rozmowami kwalifikacyjnymi poszczególnych kandydatów do zarządu, co wydaje się nowością w praktyce powoływania władz TVP, choć nie zapobiegło to selekcji kandydatów z wyraźnymi rodowodami politycznymi. Polityka kadrowa w mediach publicznych wciąż jest nie transparentna, o czym świadczą decyzje nowego kierownictwa telewizji publicznej o zmianach na stanowisku szefa programu TVP Kultura z lipca 2011 roku. Sposób przeprowadzenia tej zmiany wywołał protest przedstawicieli środowiska kultury, którzy skierowali list w tej sprawie do prezesa telewizji publicznej. W liście domagają się „uchwalenia nowej ustawy o mediach publicznych, która, oprócz odpolitycznienia i niezależności programowej Polskiego Radia i Telewizji Polskiej, zagwarantuje także transparentność procedur oraz promowanie kompetencji i rzetelności”⁵². Według jednego z czołowych polskich dziennikarzy sposób przeprowadzenia zmiany na stanowisku szefa programu TVP Kultura naruszał zasadę transparentności, a „styl tej zmiany wpisuje się, niestety, w partyjno-towarzystką i korytarzowo-gabinetową tradycję podejmowania decyzji w TVP”⁵³. Zastrzeżenia do polityki kadrowej mediów publicznych były kierowane również przez Helsińską Fundację Praw Człowieka w 2011 roku. W liście otwartym organizacja domagała się „jasnych i przejrzystych działań, które zmierzać będą do zapewnienia realizacji konstytucyjnych i ustawowych zadań mediów publicznych. Chodzi w szczególności o prowadzenie polityki kadrowej, będącej wyrazem poszanowania standardów wolności słowa oraz dbałości o pluralizm mediów”⁵⁴.

49] M. Kus, *Poland. Waiting for citizens to demand online media accountability*, MediaAcT Working Paper 2011, nr 8, s. 9–12: http://www.mediaact.eu/fileadmin/user_upload/WP4/WP4_Poland.pdf, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

50] *Apelują o jawność konkursu na Zarząd TVP*, „Rzeczpospolita” z 4 kwietnia 2011 roku: <http://www.rp.pl/artykul/637422.html>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

51] *Rozmowy kwalifikacyjne z kandydatami do Zarządu TVP 12–13.04.2011*: <http://www.tvp.pl/o-tvp/rozmowy-kwalifikacyjne-z-kandydatami-do-zarzadu-tvp>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

52] *Osobistości świata kultury pytają Brauna o zmiany kadrowe w TVP Kultura*, „Dziennik. Gazeta Prawna” z 15 lipca 2011 roku: http://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/531550,osobistosci_swiate_kultury_pytaja_brauna_o_zmiany_kadrowe_w_tvp_kultura.html, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

53] J. Żakowski, *Nie zrozumieliśmy się*, „Gazeta Wyborcza” z 18 lipca 2011 roku: http://wyborcza.pl/1,88146,9961174,Nie_zrozumieliśmy_sie.html, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

54] *Helsińska Fundacja Praw Człowieka zaniepokojona polityką kadrową mediów publicznych*, 1 marca 2010 roku Wirtualnemedi.pl: <http://www.wirtualnemedi.pl/arttykul/helsinska-fundacja-praw-czlowieka-zaniepokojona-polityka-kadrowa-mediow-publicznych>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

W polskim systemie medialnym jest kilka instytucji odpowiedzialnych za działalność mediów. Najważniejszą jest Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, która jest organem konstytucyjnym i ma szerokie kompetencje w zakresie kontrolowania nadawców radiowych i telewizyjnych. Podstawowym narzędziem kontroli nadawców jest monitoring oraz sprawozdania nadawców z rocznej działalności programowej⁵⁵. KRRiT rozpatruje też skargi nadchodzące od widzów i słuchaczy programów. Przewodniczący KRRiT może żądać od nadawców wyjaśnień i dokumentów niezbędnych do wykonywania zadań związanych z regulacją. Może też stosować sankcje, łącznie z pozbawianiem koncesji⁵⁶. Organem stojącym na straży etyki dziennikarskiej jest powołana w 1995 roku Rada Etyki Mediów (REM), która nie dysponuje żadnymi sankcjami, jedynie wskazuje wykroczenia, wyraża opinie i stanowiska w określonych sprawach. Punktem odniesienia dla wydawania opinii przez Radę jest Karta Etyczna Mediów, będąca kodeksem etyki dziennikarskiej, który został podpisany przez wszystkie najważniejsze stowarzyszenia dziennikarskie⁵⁷.

W polskim prawie prasowym funkcjonuje również instytucja sprostowania oraz odpowiedzi. Ustawa z 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe cały rozdział 5 poświęca sprostowaniom i odpowiedziom, które redakcja ma obowiązek bezpłatnie opublikować na wniosek zainteresowanej strony. Ustawa szczegółowo określa sposób oraz warunki publikacji sprostowań, łącznie z warunkami określającymi, kiedy nie należy lub nie jest wymagane publikowanie sprostowań. Redaktor naczelny uchylający się od publikacji sprostowania lub odpowiedzi podlega odpowiedzialności karnej na podstawie art. 46 ust. 1 Ustawy z 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe. Należy jednak dodać, że przepisy o sprostowaniu nie są do końca efektywne, ponieważ nie gwarantują poszkodowanej stronie opublikowania sprostowania lub odpowiedzi, nawet jeśli redaktor uchylający się od tego obowiązku zostanie pociągnięty do odpowiedzialności karnej⁵⁸. Kwestionuje się również karą odpowiedzialność redaktora naczelnego za odmowę publikacji sprostowania⁵⁹. W grudniu 2010 roku Trybunał Konstytucyjny orzekł, że przepisy dotyczące odpowiedzialności karnej za uchylanie się od publikowania sprostowań są niekonstytucyjne⁶⁰, ponieważ niedostatecznie precyzują kryteria pozwalające redaktorowi na odmowę publikacji sprostowania. Trybunał Konstytucyjny jednocześnie odroczył na 18 miesięcy pozbawienie ich mocy obowiązującej,

55] Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji: <http://www.krrit.gov.pl/dla-nadawcow-i-operatorow/kontrola-nadawcow/>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

56] Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (t.j.: Dz. U. 2011 Nr 43, poz. 226).

57] Rada Etyki Mediów: http://www.radaetykimediow.pl/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=2&Itemid=3, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

58] J. Barta, R. Markiewicz, A. Matlak (red.), *Prawo...*, op. cit., s. 417–425.

59] Karna odpowiedzialność redaktorów za brak publikacji sprostowania uznawana jest za relikט старого systemu władzy, a środowisko dziennikarzy, Izba Wydawców Prasy oraz Obserwatorium Wolności Mediów wspólnie domagają się zniesienia tego przepisu, zob. *Co dalej z instytucją sprostowania prasowego*, Izba Wydawców Prasy, 8 marca 2011 roku: http://www.iwp.pl/aktualnosci_show.php?id_aktualnosc=400, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

60] Wyrok z dnia 1 grudnia 2010 r. Sygn. akt K 41/07, zob. *Odpowiedzialność karna za odmowę umieszczenia sprostowania NIEKONSTYTUCYJNA*, Obserwatorium Wolności Mediów, Warszawa 2010: http://www.obserwatorium.org/index.php?option=com_content&view=article&id=3376:odpowiedzialno-karna-za-odmow-umieszczenia-sprostowania-niekonstytucyjna&catid=40:zkraju&Itemid=34, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

dając parlamentowi czas na nowelizację prawa prasowego. W marcu 2011 roku Sąd Najwyższy, opierając się na niekonstytucyjnych przepisach, podtrzymał wyrok skazujący dla redaktora Jarosława Sroki (gazeta „Puls Biznesu”), który odmówił publikacji sprostowania, gdyż według niego pismo nie spełniało wymogów określonych w ustawie. Sytuacja niejasności prawnej zagraża zarówno interesom stron domagającym się sprostowania, jaki i redaktorom naczelnym. Zasady publikowania/niepublikowania sprostowań i odpowiedzi są nieprecyzyjne, a jednocześnie obwarowane są rygorami karnymi⁶¹. Należy jeszcze podkreślić, że dobre imię osoby i jej wizerunek chroni kodeks cywilny w artykułach 23, 24 i 448, na mocy których można żądać, aby osoba, która dopuściła się naruszenia dóbr osobistych, dopełniła czynności potrzebnych do usunięcia skutków tego naruszenia, na przykład złożyła oświadczenie o odpowiedniej treści i formie lub wypłaciła odszkodowanie⁶².

ROZLICZALNOŚĆ: praktyka

Na ile nadawcy medialni są w praktyce rozliczani ze swych działań?

OCENA: 50

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji ze względu na swoje szerokie kompetencje (łącznie z prawem do wydawania rozporządzeń) jest w stanie efektywnie wpływać na nadawców i egzekwować swoje kompetencje. Natomiast Rada Etyki Mediów (REM) pozbawiona jest realnej władzy, dlatego nie ma faktycznej możliwości wywierania wpływu na dziennikarzy i redakcje.

W dodatku instytucje te pozbawione są autorytetu w środowiskach dziennikarskich, w związku z tym nie są w stanie odrywać roli wzorcotwórczej w zakresie standardów etycznych w mediach⁶³. Werdykty i orzeczenia REM są często kwestionowane, a poddaje się również w wątpliwość zdolność Rady do podejmowania interwencji⁶⁴.

Obraz rzeczywistych mechanizmów kontroli środowiska dziennikarskiego przedstawiają badania przeprowadzone przez Instytut Spraw Publicznych w maju 2010 roku wśród czołowych polskich dziennikarzy. W praktyce istnieje kilka form kontroli. Kontrola społeczna, związana z założeniem, że przekroczenie pewnych standardów etycznych w mediach skłoni odbiorców do rezygnacji z danego medium. Kontrola rynkowa – to wspomniana już obecność konkurencji. Istnieje również kontrola sądowa, o której dziennikarze wypowiadają się negatywnie, ponieważ opiera się na możliwości wytoczenia dziennikarzowi postępowania karnego w opisanym już art. 212, traktowanym jako zagrożenie dla wolności mediów. Najczęściej przywoływaną przez dziennikarzy formą kontroli

61] M. Domagalski, *Za brak sprostowania wciąż grozi proces*, „Rzeczpospolita” z 3 marca 2011 roku, http://www.rp.pl/artukul/63568,620534_Za-brak-sprostowania-wciaz-grozi-proces.html, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

62] A. Malicki, *Ochrona dóbr osobistych w przypadku ich naruszenia w publikacjach medialnych* [w:] P. Bielawski, A. Ostrowski (red.), *System medialny w Polsce. Pytania i dezideraty*, Wydawnictwo „Lena”, Wrocław 2010, s. 226–227.

63] W. Godzic, *Sytuacja polskich mediów audiowizualnych w latach 1989–2008. Raport opracowany na zlecenie Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego*, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego: http://www.kongreskultury.pl/library/File/RaportMedia/media_audio_w.pelna%281%29.pdf, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

64] W styczniu 2011 r. Obserwatorium Wolności Mediów przy Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka wystosowało list do Stowarzyszenia Dziennikarzy Polskich z apelem o podjęcie reformy tej instytucji. Z listu wynika, że REM jest niezdolna do podejmowania interwencji w sprawie naruszeń zasad etyki przez dziennikarzy, a nawet jest niezdolna do ubiegania się o materiały niezbędne do analizy i weryfikacji zgłaszanych do niej zarzutów, ze względu na związki między członkami REM a nadawcą, wobec którego padły zarzuty. *Rada Etyki Mediów nie spełnia swojej roli* – List do Stowarzyszenia Dziennikarzy Polskich, 26 stycznia 2011 roku: <http://www.obserwatorium.org/images/REM-interwencja.pdf>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

jest kontrola środowiskowa, czyli kontrola ze strony innych dziennikarzy w redakcji lub wśród przedstawicieli innych mediów. Żaden z dziennikarzy nie przywołał Rady Etyki Mediów ani stowarzyszeń dziennikarskich jako instytucji kontrolnych, wyrażając negatywny pogląd na ich temat⁶⁵.

Praktyka zamieszczania sprostowań pozostawia wiele wątpliwości. Według raportu Rady Etyki Mediów, która wprawdzie jest instytucją krytykowaną, ale dysponuje pewnymi danymi na temat wątpliwych etycznie publikacji, częstą praktyką stosowaną przez redakcje jest zamieszczanie sprostowań nakazanych prawomocnym wyrokiem sądu, przy czym w tym samym numerze gazety dziennikarz, którego materiał jest przedmiotem sprostowania, polemizuje z wyrokiem sądu, powtarzając raz jeszcze kwestionowane informacje. Według REM „dziennikarz śledczy nigdy nie poczuwa się do winy” i jest przekonany co do swoich racji⁶⁶.

MECHANIZMY ZAPEWNIAJĄCE RZETELNOŚĆ: prawo

Na ile przepisy prawa wyznaczają mediom standardy etyczne?

OCENA: 100

Standardy etyczne pracy polskiego dziennikarza są regulowane w pierwszej kolejności przez prawo prasowe. Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe w art. 10 określa powinności dziennikarza, którego zadaniem „jest służba społeczeństwu i państwu” oraz „obowiązek działania zgodnie z etyką zawodową i zasadami współżycia społecznego, w granicach określonych przepisami prawa”. Ta sama ustawa określa również sposób wykonywania pracy dziennikarskiej, gdyż art. 12 ust. 1 i 2 nakładają na dziennikarzy m.in. obowiązek zachowania szczególnej staranności i rzetelności przy zbieraniu i wykorzystywaniu materiałów prasowych, a zwłaszcza sprawdzenia zgodności z prawdą uzyskanych wiadomości lub podania ich źródła⁶⁷.

Oprócz regulacji prawnych istnieją również liczne kodeksy etyki dziennikarskiej. Najważniejszym z nich jest Karta Etyczna Mediów, podpisana w 1995 roku przez najważniejsze stowarzyszenia dziennikarskie. Na jej podstawie powołano wielokrotnie przywoływaną już Radę Etyki Mediów, która stoi na straży przestrzegania zasad zawartych w Karcie. Oprócz tego dokumentu istnieje również szereg kodeksów etycznych stworzonych przez stowarzyszenia dziennikarskie i inne instytucje systemu medialnego⁶⁸. Zdaniem eksperta kodeksy te mają znaczenie w praktyce orzecznictwa sądowego, gdyż sędziowie inkorporują normy etyczne zawarte w kodeksach gdy oceniają pracę dziennikarzy⁶⁹. Komisje Etyki są rzadkością w polskich mediach. Takie komisje etyki posiada Telewizja Publiczna oraz Radio Publiczne, ale komunikaty wydawane przez te instytucje, choć uznawane za merytoryczne, nie są brane pod uwagę⁷⁰.

65] A. Niżyńska, J. Osiecki, *Sami...*, op. cit., s. 87–90.

66] H. Kowalik, *Sprawozdanie z działalności REM w czasie kadencji od października 2008 roku do czerwca 2010*, Rada Etyki Mediów: http://www.radaetykimediow.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=17:raport-rem-za-lata-2008-2010&catid=11:sprawozdania-rem&Itemid=18, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

67] Zob. Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (Dz. U. 1984 Nr 5, poz. 24 ze zm.).

68] Przykładowo: Kodeks etyki dziennikarskiej Stowarzyszenia Dziennikarzy Polskich, Dziennikarski kodeks obyczajowy Stowarzyszenia Dziennikarzy Rzeczypospolitej Polskiej, Kodeks Dobrych Praktyk Wydawców Prasy, Zasady etyczne dziennikarstwa w telewizji publicznej, Dziennikarski kodeks obyczajowy Konferencji Mediów Polskich, S. Mocek, *Współczesna rola...*, op. cit., s. 26.

69] Wywiad MED-E.

70] Wywiad MED-I.

Wywiady przeprowadzone z 15-osobową grupą dziennikarzy (stanowiących elitę polskiego dziennikarstwa) w 2010 roku przez Instytut Spraw Publicznych wskazują, że mają oni dużą świadomość odpowiedzialności za słowo oraz traktują rzetelność jako jeden z podstawowych wymogów dziennikarstwa. Jednocześnie pokazują, że obecnie w Polsce środowisko dziennikarskie jest głęboko podzielone, a w związku z tym niezdolne do samooczyszczenia. Podziały powodują, że broni się dziennikarzy postępujących niewłaściwie tylko dlatego, że należą do jednej z grup⁷¹. Według badań Instytutu Monitorowania Mediów przeprowadzonych wśród ponad 500 dziennikarzy, 64% ankietowanych kieruje się w swojej pracy poleceniami przełożonego, 17% zasadami regulaminu, 11% własnym sumieniem, a tylko 1% kodeksami etyki stowarzyszeń dziennikarskich. Pytani o to, jak być powinno, 59% twierdzi, że to sumienie powinno być podstawowym imperatywem działania, natomiast 24% wskazuje na kodeksy etyki dziennikarskiej⁷². Oznacza to, między innymi, że dziennikarze są poddani presji pracodawców i pozbawieni autonomii, którą daje praca w zgodzie z własnym sumieniem. Oczywiście nie oznacza to, że podporządkowanie woli przełożonego prowadzi do działań nieetycznych, ale pozwala sądzić, że w sytuacji konfliktu interesu publicznego z interesem wydawcy to interes wydawcy będzie ważniejszy.

Z kolei według sondażu przeprowadzonego w 2011 roku przez Stowarzyszenie Dziennikarzy Polskich, w którym zapytano 830 dziennikarzy, jaki jest „dzisiejszy polski dziennikarz”, przeciętny dziennikarz jest nieprofesjonalny, nieuczciwy, nieobiektywny, źle nagradzany, a jego pozycja zawodowa jest niepewna. Jednocześnie 54% badanych doświadczyło nacisków z zewnątrz, 51% nacisków z wewnątrz, 22% prób skorumpowania, a 10% zastraszenia i gróźb⁷³. Obraz standardów etycznych polskiego dziennikarstwa oraz nacisków, jakich doświadczają w swojej pracy (pamiętajmy, że pierwsze może wynikać z drugiego) jest jednoznacznie negatywny.

Wnioski na temat rzetelności polskiego dziennikarstwa powinny uwzględniać presję otoczenia instytucjonalnego, w jakim działają obecnie dziennikarze, a podstawowymi aktorami tego otoczenia są przełożeni – w przypadku mediów publicznych upolitycznione zarządy, w przypadku mediów prywatnych wydawcy. Dziennikarze stawiani są często w sytuacji konfliktu interesu. W mediach publicznych ich poglądy i autonomia mierzą się ze zmianami kierownictwa politycznego, natomiast w mediach prywatnych wraz ze zmianami właściciela zmienia się często linia redakcyjna. Jeśli chcą utrzymać pracę, stają przed dylematem dostosowania się do zmieniającej koniunktury lub zachowania autonomii, czym ryzykują posadę⁷⁴. Należy również zwrócić uwagę, że mimo przedstawionego przez samych dziennikarzy obrazu, jest to grupa społeczna ciesząca się dużym zaufaniem społecznym, paradoksalnie postrzegana przez Polaków raczej jako kompetentna i uczciwa⁷⁵.

71| A. Niżyńska, J. Osiecki, *Sami...*, *op. cit.*, s. 92–93.

72| *Dziennikarze 2010...*, *op. cit.*, s. 11.

73| *Zawód dziennikarz: raport z analizy ankiet*, Kraków, styczeń 2011: <http://www.sdp.pl/node/3056>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

74| Wywiad MED-I.

75| Według badań 74% respondentów uznało dziennikarzy za godnych zaufania, dla porównania najbardziej ufa się

Niezbędna wydaje się debata nad kondycją etyczną współczesnego dziennikarstwa polskiego, do której należałoby zaangażować dziennikarzy (reprezentujących różne środowiska) i ekspertów. Edukacja etyczna powinna stanowić ważny element studiów dziennikarskich. Od politycznienie mediów publicznych może ułatwić pracę wielu dziennikarzy, ponieważ zredukuje sytuację konfliktu między interesem publicznym a lojalnością polityczną.

BADANIE I NAGŁAŚNIANIE PRZYPADKÓW KORUPCJI

Na ile aktywnie i skutecznie media badają i nagłaśniają przypadki korupcji?

OCENA: 50

Media polskie odegrały istotną rolę w ciągu ostatnich dwudziestu lat polskiej transformacji jako instytucja ujawniająca nadużycia władzy, choć rola ta była zdecydowanie słabsza na płaszczyźnie lokalnej⁷⁶. Najgłośniejszy skandal korupcyjny w historii III Rzeczypospolitej „Rywingate” (2002 rok) wybuchł za sprawą działań redaktora naczelnego „Gazety Wyborczej”, który ujawnił złożoną mu propozycję załatwienia, w zamian za łapówkę, pozytywnych dla spółki Agora (wydawcy „Gazety Wyborczej”) rozstrzygnięć w prawie medialnym⁷⁷.

Obecnie wskazuje się jednak na kryzys polskiego dziennikarstwa śledczego. Tylko jedna stacja telewizji komercyjnej w Polsce ma dział dziennikarstwa śledczego⁷⁸. Słabość dziennikarstwa śledczego może wynikać z dwóch powiązanych ze sobą czynników. Artykuł 212 Kodeksu karnego, który pozwala na wszczęcie postępowania karnego przeciw dziennikarzom, blokuje ich pracę. W związku z potencjalnymi konsekwencjami prawnymi, dziennikarz śledczy jest kosztowny dla redakcji, ponieważ redakcja stoi w obliczu ryzyka ponoszenia kosztów procesowych. Dodatkowo dziennikarzom trudno uzyskać wiele informacji, do których uzyskania uprawnia ich ustawa o dostępie do informacji publicznej, ponieważ wśród elit polityczno-urzędniczych nie ma powszechnej identyfikacji z normą transparentności⁷⁹.

Nie oznacza to jednak, że nie ma dziennikarzy śledczych. W Polsce jest kilkunastu rzetelnych dziennikarzy śledczych, którzy sami dochodzą do swoich wniosków i ujawnili wiele istotnych nadużyć, ale jest też wielu, których wiarygodność bywa kwestionowana, ponieważ opierają swoje informacje na przeciekach od informatorów, którzy rozgrywają w ten sposób swoje interesy⁸⁰. Według jednego z czołowych polskich dziennikarzy śledczych dziennikarzom coraz częściej podsuwane są gotowe materiały, które nie podlegają należytej weryfikacji, a nawet jeśli

naukowcom (91%), a najmniej politykom (33%). Ponad 70% badanych uważa, że cechy, którymi charakteryzuje się dziennikarz, to dociekliwość, kompetencje i doświadczenie. Uczciwość i niezależność wymienia 63% badanych. Coraz więcej Polaków uważa, że dziennikarze są rzetelni (1997 – 31%, 2010 – 57%), spada również liczba osób uważających, że dziennikarze są tendencyjni, zob. K. Antoszewski, J. Kucharczyk, *Społeczny wizerunek odpowiedzialnego dziennikarstwa* [w:] J. Kucharczyk (red.), *Kto pilnuje strażników...*, op. cit., s. 42–45.

76] M. Zaborski, *Skaner życia publicznego, czyli media wobec korupcji* [w:] A. Dylus, A. Rudowski, M. Zaborski (red.), *Korupcja. Oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich. Wydawnictwo, Wrocław-Warszawa-Kraków 2006, s. 166.

77] P. Smoleński, *Ustawa za łapówkę, czyli... przychodzi Rywin do Michnika*, 26 grudnia 2002 roku, „Gazeta Wyborcza”: <http://wyborcza.pl/1,75478,1237212.html>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

78] *Jak walczyć z korupcją. Zasady tworzenia i wdrażania strategii antykorupcyjnej dla Polski*, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 2010, s. 25: http://www.batory.org.pl/doc/Jak_walczyć_zkor.pdf, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

79] Wywiad MED-I.

80] Wywiad MED-E.

są prawdziwe, ich przeciek jest częścią rozgrywek między grupami interesów⁸¹. Wiarygodności polskiego dziennikarstwa śledczego nie sprzyja również konflikt między Radą Etyki Mediów a dwoma cenionymi dziennikarzami śledczymi⁸².

Pozytywnym zjawiskiem jest dynamiczny rozwój tzw. dziennikarstwa obywatelskiego, nieprzynoszącego autorom dochodów, które rozwija się głównie w Internecie. Jego przedstawiciele to głównie dziennikarze amatorzy z poczuciem misji publicznej, którzy opisują sprawy publiczne wyymykające się mediom masowym głównego nurtu. Obecnie funkcjonuje pięć portali internetowych tego typu: Alert24.pl, iThink.pl, wiadomości24.pl, Interia360.pl, InfoTuba.pl. Należy jednak podkreślić, że część tych portali jest tworzona przez wydawców mediów mainstreamowych, co może być zagrożeniem dla niezależności dziennikarzy⁸³. Niedawno byliśmy w Polsce świadkami wykorzystania obywatelskiej prowokacji, której celem było ujawnienie korupcji w telewizji publicznej, tzn. uzyskania zatrudnienia w oparciu o koneksje polityczne. W listopadzie 2010 roku absolwent politologii, 25-letni Paweł Miter, podszywając się w e-mailu pod szefa Kancelarii Prezydenta zarekomendował siebie (tzn. Pawła Mitera jako młodego dziennikarza) do prowadzenia programu w Telewizji Publicznej. W grudniu podpisał umowę na 13 tysięcy złotych miesięcznie, dostał również do dyspozycji samochód z kierowcą, którym jeździł na prywatne zakupy. Z jego relacji wynika, że podczas spotkań z dyrektorką TVP przedstawiany był jako „człowiek prezydenta”. Sprawę ujawnił ogólnopolski dziennik⁸⁴.

INFORMOWANIE OPINII PUBLICZNEJ O KORUPCJI I JEJ KONSEKWENCJACH

Na ile aktywnie i skutecznie media informują opinię publiczną o korupcji i jej konsekwencjach dla kondycji państwa?

OCENA: 50

Wzrost natężenia informacji o korupcji w Polskich mediach obserwujemy szczególnie od 2000 roku, kiedy następuje stopniowa mediatyzacja kwestii korupcji oraz związana z tym procesem instytucjonalizacja problemu korupcji w Polskim dyskursie publicznym. Media pełniły tu

81] Np. w przypadku tzw. afery hazardowej z 2009 r. dziennikarz „tak naprawdę przedstawił efekt działalności CBA”, jednak dzięki temu na jaw wyszły koleśniewskie kontakty (i próby wpływu na kształt ustawy) między ważnymi polskimi politykami a „królem” polskiego hazardu. Kolejnym przykładem jest tekst z 2005 r. o związkach wysokich oficerów Komendy Głównej Policji z gangsterami, którego autorzy, znani dziennikarze śledczy, stali się ofiarami prowokacji, opierając się na nieprawdziwych informacjach jednego z oficerów policji (redakcja ich gazety później przeprosiła za tę „wpadkę”), *Z Jerzym Jachowiczem o kryzysie dziennikarstwa śledczego, przeciekach i błędach dziennikarskich rozmawia Marek Palczewski*, Stowarzyszenie Dziennikarzy Polskich, 5 maja 2011 roku: <http://www.sdp.pl/rozmowa-dnia-jachowicz2>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

82] W 2009 r. Rada Etyki Mediów (REM) wydała oświadczenie, w którym oskarżyła dwóch znanych i cenionych polskich dziennikarzy śledczych o „kompromitację dziennikarstwa śledczego”. Odniosła się w ten sposób do ich śledztwa, w wyniku którego prokuratura oskarżyła o korupcję wiceministra obrony. Wiceminister stracił stanowisko, ale w 2009 r. został uniewinniony przez sąd z postawionych zarzutów. Dziennikarze, do których odnosiło się oświadczenie, oskarżyli trzech członków Rady Etyki Mediów o naruszenie dóbr osobistych. Niezależnie od tego, która ze stron ma rację w tym sporze, publiczny konflikt na linii Rada Etyki Mediów – znani dziennikarze śledczy z pewnością nie służy ani wiarygodności środowiska dziennikarzy śledczych, ani Radzie Etyki Mediów, której moralna legitymacja do pełnienia funkcji, jak już podkreślono, bywa kwestionowana w środowisku dziennikarskim, *Dziennikarze pozwali Radę Etyki Mediów za krytykę ich tekstów o Szeremietiewie*, Gazeta.pl z 28 stycznia 2011: http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80708,9019023,Dziennikarze_pozwali_Rade_Etyki_Mediow_zza_krytyke.html, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

83] W. Godzic, *Media a demokracja*, op. cit., s. 255.

84] K. Baranowska, *Jak Paweł trafił do TVP?*, „Rzeczpospolita” z 10 marca 2011 roku: <http://www.rp.pl/artukul/624250.html>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

istotną, aczkolwiek wtórną rolę, jako instytucje informujące o działaniach podejmowanych przez inne ośrodki władzy, przede wszystkim rząd i międzynarodowe instytucje zajmujące się polityką antykorupcyjną, które domagały się od rządu aktywnego zwalczania korupcji. Media przyczyniły się więc do utrwalenia i przypominania o problemie korupcji w świadomości publicznej⁸⁵.

Niestety, od tego momentu coraz bardziej zaangażowane politycznie media (zarówno publiczne, jak i prywatne) stały się również polem walki politycznej, w której korupcja polskiej sfery publicznej i jej przeciwdziałanie jest jedną z płaszczyzn rywalizacji międzypartyjnej⁸⁶.

W konsekwencji kwestia efektywnej, spójnej polityki antykorupcyjnej, jej merytorycznych aspektów wraz z budowaniem konsensusu wokół jej wdrażania, staje się zagadnieniem drugorzędym, wypartym przez konflikt polityczny wokół problemu korupcji, relacjonowany i jednocześnie napędzany przez polskie media. Media są poniekąd zakładnikiem w tej walce, ponieważ z jednej strony muszą informować społeczeństwo o poczynaniach polityków i instytucji wymiaru sprawiedliwości w zakresie walki z korupcją, z drugiej strony (zgodnie z ogólną logiką tabloidowego przekazu medialnego) dramatyzują przekaz, koncentrując się na bardziej spektakularnych i represyjnych przejawach aktywności antykorupcyjnej. W konsekwencji polski odbiorca nie ma możliwości uzyskania merytorycznej informacji na temat mechanizmów i wielowymiarowych konsekwencji, jakie niesie ze sobą korupcja.

Nie ma programów, których tematyką byłaby edukacja antykorupcyjna. Jedyną znaną, wyraźnie merytoryczną inicjatywą antykorupcyjną mediów była akcja „Przejrzysta Polska”, zainicjowana przez medialny koncern Agora i należąca do niego „Gazetę Wyborczą”.

W programie uczestniczyły też organizacje pozarządowe, m.in. Fundacja im. S. Batorego. Projekt trwał dwa lata (2003–2005), a jego podstawowym celem było promowanie standardów antykorupcyjnych w samorządach⁸⁷.

INFORMOWANIE OPINII PUBLICZNEJ O DZIAŁANIACH RZĄDU

Na ile aktywnie i skutecznie media informują opinię publiczną o działaniach rządu i innych instytucji publicznych?

OCENA: 50

Polska polityka jest polityką zmediatyzowaną⁸⁸. Media regularnie informują społeczeństwo o działaniach instytucji władzy. W telewizji i radiu, z których większość Polaków czerpie wiedzę o polityce państwa, codziennie emitowane są serwisy informacyjne, w których część struktury przekazu poświęcona jest bieżącej polityce krajowej. Są też stacje telewizyjne, w których 24 godziny na dobę informuje się o bieżących wydarzeniach w kraju i za granicą. Powszechną praktyką jest komentowanie rzeczywistości politycznej przez publicystów, ekspertów lub polityków różnych partii (w tym przedstawicieli opozycji politycznej), zapraszanych do redakcji.

85] G. Makowski, *Korupcja jako problem społeczny*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2008, s. 248–251.

86] *Jak walczyć z korupcją...*, op. cit., s. 25.

87] G. Kopińska, *Doświadczenia Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego* [w:] A. Dylus, A. Rudowski, M. Zaborski (red.), *Korupcja...*, op. cit., s. 53.

88] D. Piontek, *O polityce, mediach i dziennikarzach*, Stowarzyszenie Dziennikarzy Polskich 2010, <http://www.sdp.pl/o-polityce-mediach-i-dziennikarzach>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

Według badań, których celem było porównanie specyfiki polskich serwisów informacyjnych z serwisami informacyjnymi w państwach zachodniej Europy, w polskich serwisach jest więcej informacji o polityce, a polityka częściej przedstawiana jest w kategoriach konfliktu i walki o władzę. Dziennikarze częściej też zachowują postawę bezstronnego narratora przedstawiającego różne punkty widzenia⁸⁹. Z kolei według badań przeprowadzonych wśród obywateli dziennikarze zajmują się przede wszystkim polityką, skandalami i aferami⁹⁰.

Informacje o rządzeniu są więc ważną częścią dziennikarskiego przekazu, ulegając jednocześnie procesowi tabloidyzacji mediów i przeobrażania się polskiego dziennikarstwa w stronę formuły *infotainment*.

REKOMENDACJE

- Kluczowym działaniem zwiększającym niezależność polskich mediów powinno być odpolitycznienie mediów publicznych, co wydaje się możliwe tylko poprzez odpolitycznienie organu powołującego rady nadzorcze, czyli KRRiT. Wymaga to zmiany zasad powoływania jej członków.
- W celu zwiększenia przejrzystości polskich mediów trzeba przeprowadzić gruntowną reformę mediów publicznych, a w szczególności wprowadzić obiektywną, apolityczną procedurę konkursową przy obsadzie stanowisk kierowniczych.
- Należy także wzmocnić transparentność w mediach, m.in. poprzez wykorzystanie Internetu jako narzędzia świadomego kształtowania polityki przejrzystości finansowej, personalnej i redakcyjnej.
- Aby w środowisku dziennikarskim funkcjonowały skuteczne mechanizmy kontrolne, należy stworzyć organ zdolny do wydawania werdyktów cieszących się legitymacją dziennikarzy. Istniejąca Rada Etyki Mediów wymaga więc gruntownej reformy.
- Niezbędna jest reforma prawa prasowego, tak aby dostosować je do zmian, jakie nastąpiły w polskim pejzażu medialnym wraz z rozwojem nowoczesnych technologii informacyjnych. Należy doprecyzować przepisy określające, kiedy można odmówić zamieszczenia sprostowania, gdyż wciąż pozostają one nieprecyzyjne.
- W celu zapewnienia większej swobody dziennikarstwu śledczemu należy rozważyć zniesienie artykułu 212 k.k., przewidującego odpowiedzialność karną za zniesławienie⁹¹. Za takim rozwiązaniem opowiada się m.in. szereg organizacji pozarządowych⁹². Wspomniane już przepisy kodeksu cywilnego (zob. „Rozliczalność – prawo”) – artykuły 23, 24 i 448 – wydają się wystarczającym narzędziem ochrony dóbr osobistych.

89] M. Mrozowski, *Telewizyjne programy informacyjne – polskie i zagraniczne (analiza porównawcza)*, „Studia Medioznawcze” 2009, nr 3(38), s. 27–49.

90] K. Antoszewski, J. Kucharczyk, *Spółeczny wizerunek...*, *op. cit.*, s. 49.

91] Zob. relację ze spotkania dziennikarzy, wydawców i Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, na którym dyskutowano strategię na rzecz zniesienia odpowiedzialności karnej za zniesławienie, *NIE dla 212 kk. Relacja ze spotkania organizacji walczących o depenalizację zniesławienia*, http://www.obserwatorium.org/index.php?option=com_content&view=article&id=3787:nie-dla-212-kk-relacja-ze-spotkania-organizacji-walczacych-o-depenalizacj-zniesawienia-&catid=47:aktualnosciprog&Itemid=66, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

92] W Polsce Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Stowarzyszenie Gazet Lokalnych, Izba Wydawców Prasy, Stowarzyszenie Dziennikarzy Polskich, Stowarzyszenie Wolnego Słowa i Stowarzyszenie 61 realizują (od 2011 r.) kampanię społeczną „na rzecz zniesienia artykułu 212”. Na stronie internetowej tej kampanii możemy przeczytać 11 argumentów za zniesieniem art. 212. Jednym z nich jest niezgodność artykułu z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zob. <http://www.wykresl212kk.pl>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

- Należy wzmocnić instytucjonalne wsparcie dla dziennikarzy, w szczególności lokalnych, którzy borykają się z procesami karnymi w związku z poruszaniem drażliwych tematów.
- W zakresie medialnej edukacji antykorupcyjnej najlepszym rozwiązaniem byłoby odpolitycznienie i odpowiednie dofinansowanie mediów publicznych. W ten sposób będą one w stanie realizować efektywnie misję publiczną, której częścią może stać się edukacja antykorupcyjna.

ORGANIZACJE POZARZĄDOWE

STRESZCZENIE

Kondycja społeczeństwa obywatelskiego w Polsce jest niezadowolająca. Świadczy o tym słaba skłonność do zrzeszania się, zaangażowania w działalność filantropijną, podejmowania działań na rzecz dobra wspólnego, czy ogólnie zainteresowanie życiem publicznym, mierzone chociażby frekwencją w wyborach czy referendach. Na tym tle również zinstytucjonalizowana część społeczeństwa obywatelskiego, czyli sektor pozarządowy, wypada nie najlepiej¹.

Polskie organizacje pozarządowe są w złej sytuacji finansowej. Nie mają silnej bazy członkowskiej ani zaplecza społecznego. Jednocześnie są uzależnione od finansowania ze środków publicznych. Wiele do życzenia pozostawia transparentność ich działań. Polski trzeci sektor jest także niezdolny do wypracowania własnych standardów i mechanizmów samoregulacyjnych. Organizacje specjalizujące się w problematyce korupcji, polityk antykorupcyjnych czy zasad dobrego rządzenia są nieliczne, a ich wpływ na decydentów i polityków jest ograniczony.

Pewnym pocieszeniem jest fakt, że prawo gwarantuje pełną autonomię i swobodę działalności w ramach organizacji. Niezbędne jest jednak podjęcie działań państwa, ukierunkowanych na polepszenie finansowej kondycji trzeciego sektora w Polsce, nie tylko poprzez zwiększanie nakładów ze środków publicznych, ale także poprzez kształtowanie i promocję zachowań filantropijnych.

1| Zob. G. Makowski, *Zmiana czy stagnacja? Polityka państwa wobec organizacji pozarządowych po wyborach w 2007 r.* [w:] L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk (red.), *Demokracja w Polsce 2007–2009*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009.

ORGANIZACJE POZARZĄDOWE OCENA: 56/100

WYMIAR	WSKAŹNIK	PRAWO	PRAKTYKA
Zdolność do autonomicznego działania 69/100	Zasoby	75	25
	Niezależność	100	75
Dobre rządzenie 50/100	Przejrzystość	-	50
	Rozliczalność	-	75
	Mechanizmy zapewniające rzetelność	-	25
Rola 50/100	Rozliczanie rządu	50	
	Zaangażowanie w kształtowanie polityk antykorupcyjnych	50	

STRUKTURA

Definicja społeczeństwa obywatelskiego przyjęta na okoliczność tego monitoringu jest bardzo ogólna. W praktyce opisywane wskaźniki dotyczą przede wszystkim sfery działalności organizacji społecznych. Odnosimy się zatem wyłącznie do zinstytucjonalizowanej części społeczeństwa obywatelskiego, tożsamej z pojęciem trzeciego sektora. Biorąc poprawkę na to zawężenie analizy, zaznaczmy we wstępie, że w Polsce istnieją dwa podstawowe typy organizacji pozarządowych: stowarzyszenia i fundacje. Oprócz tego prawo przewiduje także szczególny status organizacji pożytku publicznego (OPP) dla podmiotów działających nie dla zysku w co najmniej jednym z trzydziestu trzech obszarów pożytku publicznego i spełniających wskazane w ustawie kryteria². Mogą to być zarówno fundacje i stowarzyszenia, ale także spółki non-profit oraz inne organizacje społeczne (np. organizacje kościelne).

Szacuje się, że w Polsce jest zarejestrowanych łącznie ok. 100 tys. organizacji społecznych, z czego prawdopodobnie jedna trzecia nie funkcjonuje lub jest nieaktywna³. Tylko niewielka część z nich (co niestety trudno potwierdzić bardziej konkretnymi liczbami) działa w obszarze związanym z tematyką korupcji, polityki antykorupcyjnej, czy też ogólnie – w obszarze związanym z problematyką dobrego rządzenia.

OCENA

ZASOBY: prawo

Czy prawo sprzyja tworzeniu i funkcjonowaniu organizacji pozarządowych?

OCENA: 75

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej zawiera szerokie gwarancje swobody działania organizacji obywatelskich, zapewniając nie tylko wolność zrzeszania się w stowarzyszeniach, ale także działania w związkach zawodowych, organizacjach pracodawców i fundacjach, jak również w sposób

2] Ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j.: Dz. U. 2010 Nr 234, poz. 1536 z późn. zm.).

3] Obliczenia własne, na podstawie danych REGON, J. Herbst, M. Gumkowska, P. Radecki, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badań 2008*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2010.

nieinstytucjonalizowany (tzn. bez rejestracji czy pozwolenia)⁴. Nie istnieją również żadne prawne ograniczenia, które uniemożliwiałyby organizacjom krytykowanie rządu czy innych organów władzy (choć oczywiście muszą się one liczyć zawsze z możliwością sporu w sądach cywilnych, gdyby okazało się, że naruszają dobra osobiste urzędników czy polityków). Wolność słowa jest również gwarantowana przez Konstytucję RP w sposób wystarczający⁵. Organizacje pozarządowe mogą więc swobodnie angażować się w działalność rzeczniczą czy kontestować postępowania rządu⁶.

Podstawowymi aktami prawnymi regulującymi funkcjonowanie sektora pozarządowego w Polsce są ustawy: o fundacjach z 1984 r.⁷ i prawo o stowarzyszeniach z 1989 r.⁸. Definiują one główne typy organizacji pozarządowych i określają ramy ich działania, sposoby tworzenia, rejestracji etc. Nie ma sensu omawiać ich w tym miejscu szczegółowo, dość powiedzieć, że przez wiele lat doczekały się stosunkowo niewielu zmian, co poniekąd jest świadectwem ich jakości. Oczywiście jednak zarówno ustawa o fundacjach, jak i ustawa o stowarzyszeniach nie są pozbawione wad i wymagałyby pewnych zmian, przystosowujących je do współczesnych realiów. Ustawa o fundacjach na przykład powinna uwzględniać fakt, że większość fundacji posiada tylko niewielkie środki na swoją działalność i *de facto* funkcjonuje jak stowarzyszenia. Z kolei procedury rejestracyjne dla stowarzyszeń są zbyt skomplikowane (np. często są przewlekane z tego powodu, że starostwo powiatowe, będące organem nadzorczym w stosunku do stowarzyszeń, ma prawo do występowania w roli strony w postępowaniu rejestracyjnym, co skutecznie spowalnia ten proces), a tzw. stowarzyszenia zwyczajne niewymagające rejestracji mają zbyt ograniczone możliwości działania i współpracy z firmami i instytucjami publicznymi.

Istotna jest też oczywiście Ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁹, która ustanawia, oprócz wspomnianego we wstępie odrębnego typu organizacji (organizacji pożytku publicznego), również ramy współpracy między organizacjami a administracją publiczną (w szczególności administracją lokalną). Chodzi tu przede wszystkim o tryb zlecania zadań publicznych, konsultowania i uczestnictwa w procesach decyzyjnych etc. Ważnym elementem tej ustawy jest również instytucja Rady Działalności Pożytku Publicznego, która jest organem doradczym ministra ds. polityki społecznej, ale także pierwszym i jak dotąd jedynym stabilnym forum dialogu między sektorem pozarządowym a rządem.

Również w systemie podatkowym istnieją typowe rozwiązania, motywujące obywateli do wspierania działalności organizacji pozarządowych. Na przykład osoby fizyczne mogą odpisać 6% od podstawy opodatkowania, przekazując darowiznę organizacji. Osoby prawne mogą odpisać w ten sam sposób 10% od podatku CIT. Działalność statutowa organizacji w większości przypadków jest wolna od podatku. Większość organizacji nie musi płacić podatku od czynności

4| Chodzi przede wszystkim o art. 12, który gwarantuje wolność tworzenia i działania spektrum organizacji społecznych, które są tam *explicite* wykazane. Są to: związki zawodowe, organizacje społeczno-zawodowe rolników, stowarzyszenia, ruchy obywatelskie i fundacje. Artykuł otwiera również furtkę do traktowania innych podmiotów w kategoriach organizacji społecznych, wprowadzając pojęcie „innych dobrowolnych zrzeszeń”, Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 Nr 78, poz. 483).

5| Chodzi przede wszystkim o artykuły 53 i 54.

6| Jednym z najświeższych przykładów tego rodzaju działalności może być inicjatywa organizacji Forum Obywatelskiego Rozwoju – organizacji założonej przez byłego wicepremiera i szefa Narodowego Banku Polskiego Leszka Balcerowicza, która była bliska zatrzymania reformy emerytalnej forsowanej przez rząd.

7| Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. 1984 Nr 21, poz. 97).

8| Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. 1989 Nr 20, poz. 104).

9| Dz. U. 2003 Nr 96, poz. 873. Art. 5–5a.

cywilnoprawnych. Organizacje pożytku publicznego decyzją indywidualnych podatników mogą otrzymywać 1% podatku PIT. W prawie istnieje też wiele rozwiązań sprzyjających finansowej stronie działalności organizacji (np. możliwość odzyskania podatku VAT od dóbr i usług, z których zysk jest przeznaczany na działalność statutową).

Zatem ogólnie rzecz biorąc, otoczenie prawne trzeciego sektora w Polsce jest kompletne i wystarczające do prowadzenia swobodnej działalności we wszelkich dziedzinach życia publicznego, w tym również tych dotyczących zagadnień korupcji i polityki antykorupcyjnej.

Problemy tkwią w praktyce i szczegółowych rozwiązaniach prawnych. Istnieje wiele form zorganizowanego działania. Na przykład w ramach tzw. stowarzyszeń zwykłych, które mogą być zakładane swobodnie przez co najmniej 3 osoby, można działać na rzecz dowolnego celu, który będzie społecznie użyteczny. Jednocześnie brak osobowości prawnej tego typu organizacji uniemożliwia prowadzenie szerszej działalności, zdobywanie większych środków finansowych etc. Z kolei inne typy NGO (ang. *non-governmental organization* – organizacje pozarządowe), takie jak: fundacje, stowarzyszenia czy organizacje pożytku publicznego, dają większe możliwości działania (łącznie np. z możliwością prowadzenia działalności gospodarczej), ale muszą być rejestrowane. Sam proces jest transparentny i prowadzony przez niezależne sądy, bywa jednak długi i skomplikowany, co zniechęca do tworzenia organizacji pozarządowych.

Podobnie w przypadku rozwiązań podatkowych. Choć jest ich relatywnie dużo i są zasadniczo proste do zastosowania (przekazanie darowizny czy alokacja 1% podatku PIT na rzecz wybranej organizacji nie wymaga żadnych specyficznych procedur ani dokumentów), to jednak ich stosowanie nie jest powszechne, państwo bowiem nie promuje w żaden sposób tych rozwiązań. Szacuje się na przykład, że przychody z tytułu darowizn dla większości organizacji stanowią nie więcej niż 20% ich budżetów¹⁰. Z tytułu alokacji 1% w 2010 r. cały sektor pozarządowy uzyskał blisko 100 mln EUR¹¹, jednak w większości pieniądze te trafiły organizacji *stricto* charytatywnych. Innym problemem jest brak udogodnień natury księgowej dla NGO. Muszą one stosować się do tych samych przepisów, które dotyczą firm czy instytucji publicznych. Często wymaga to zatrudnienia profesjonalnych księgowych, co podnosi koszty działania organizacji. Inną bolączką są również przepisy ustawy o VAT, które powodują, że większość darowizn rzeczowych i tych w formie bezpłatnych usług świadczonych na rzecz organizacji pozarządowych jest opodatkowana (np. komputery czy bezpłatne porady prawne). To naturalnie zniechęca, przede wszystkim firmy, do wspierania organizacji.

Podsumowując, jeszcze raz należy stwierdzić, że środowisko prawne organizacji pozarządowych w Polsce jest ogólnie przyjazne. Istnieje natomiast wiele szczegółowych problemów, które powinny zostać rozwiązane, ponieważ zniechęcają do podejmowania zorganizowanej działalności. Dotyczą one wszelkiego rodzaju organizacji, w tym również tych, które zajmują się kwestiami korupcji i polityki antykorupcyjnej. Najważniejsze kwestie, które wymagałyby korekty, to wprowadzenie prostszych przepisów regulujących zakładanie i działanie stowarzyszeń oraz fundacji oraz zniesienie przepisów podatkowych i fiskalnych podnoszących koszty funkcjonowania organizacji i zniechęcających do wspierania ich przez prywatnych darczyńców.

10| J. Herbst, M. Gumkowska, P. Radecki, *Podstawowe fakty...*, *op. cit.*, s. 71–76.

11| Dane Ministerstwa Finansów, www.mf.gov.pl.

ZASOBY: praktyka

Czy organizacje pozarządowe mają odpowiednie zasoby finansowe i kadrowe pozwalające im na skuteczne funkcjonowanie?

WYNIK: 25

Ogólnie rzecz biorąc finansowa kondycja organizacji pozarządowych w Polsce nie jest dobra. Roczny budżet przeciętnej organizacji to nie więcej niż 2,5 tys. EURO¹². Głównym źródłem finansowania NGOs w Polsce są środki publiczne. Szacuje się, że stanowią one ponad połowę portfela całego sektora¹³. Są to głównie fundusze pochodzące z budżetów samorządów, ale duży udział mają też pieniądze rozdzielane w postaci grantów i dotacji przez administrację centralną. W tej puli mieszczą się również środki unijne, z których korzystać mogą jednak tylko największe i najsilniejsze organizacje (ok. 10% całej populacji NGOs), które są w stanie podołać skomplikowanym unijnym procedurom¹⁴. Konsekwencją tego stanu rzeczy jest również małe zróżnicowanie źródeł, z których korzysta polski trzeci sektor. Ponad połowa z nich ma nie więcej niż 3 darczyńców¹⁵.

Organizacje nie bardzo mogą przy tym liczyć na wsparcie w formie darowizn ani od osób fizycznych (około 20% Polaków deklaruje, że przekazało darowiznę, przy czym zazwyczaj nie są to duże kwoty¹⁶), ani od osób prawnych (w tym przypadku nie ma dobrych szacunków, choć na podstawie badań sektora pozarządowego można wysnuć wniosek, że z tej formy wsparcia korzysta niewiele ponad 20% NGOs i nie stanowi ono istotnej części ich budżetów)¹⁷. Również baza członkowska organizacji nie stanowi dobrego źródła finansowania, zważywszy na fakt, że większość członków stowarzyszeń nie płaci składek (dla zaledwie 12% organizacji jest to podstawowe źródło utrzymania)¹⁸.

Większość organizacji nie prowadzi również działalności gospodarczej *sensu stricto* (choć ma do tego prawo). Jedynie kilka procent z nich pozyskuje z tego tytułu jakiegokolwiek przychody. W większości przypadków jest to działalność dodatkowa (szkolenia, treningi czy wydawanie publikacji). Jednocześnie w Polsce istnieje swoista forma działalności *not-for-profit*. Organizacje mogą świadczyć usługi i pod pewnymi warunkami pobierać za nie opłaty (limity są określone ustawowo), nie odprowadzając z tego tytułu podatku. Jednak i ta forma działalności nie stanowi w ogólnym budżecie sektora istotnego źródła przychodów.

Biorąc pod uwagę te uwarunkowania, sektor pozarządowy w Polsce tylko w ograniczonym zakresie jest w stanie przyciągnąć profesjonalnych pracowników¹⁹. Jest to wyraźnie widoczne w przypadku organizacji zajmujących się kwestiami korupcji i polityki antykorupcyjnej, w których działalność często wymaga wiedzy i kompetencji (np. w zakresie prawa).

12] J. Herbst, M. Gumkowska, P. Radecki, *Podstawowe fakty...*, op. cit., s. 71-76.

13] *Ibidem*.

14] E. Kolankiewicz, Z. Komorowska, M. Wasilewska, *Organizacje pozarządowe a fundusze strukturalne*, FISE, Warszawa 2008.

15] J. Herbst, M. Gumkowska, P. Radecki, *Podstawowe fakty...*, op. cit., s. 71-76.

16] A. Baczko, A. Ogrocka, *Wolontariat, filantropia i 1%. Raport z badań*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008.

17] J. Herbst, M. Gumkowska, P. Radecki, *Podstawowe fakty...*, op. cit., s. 71-76.

18] *Ibidem*.

19] *Podstawowe dane o stowarzyszeniach i społecznych podmiotach wyznaniowych działających w 2008 r.*, GUS, Warszawa 2010, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_gs_podst_dane_o_stowarzyszeniach_dzialajacych_w_2008_r.pdf, dostęp: 24 stycznia 2012 roku.

Stąd też główną rekomendacją, którą należałoby sformułować w tym punkcie, jest konieczność rozwijania i tworzenia kolejnych źródeł finansowania działalności społecznej ze środków publicznych, ale przede wszystkim na poziomie centralnym. Jednocześnie bardzo pożądane byłyby działania (znów głównie ze strony państwa, ponieważ wysiłek samych organizacji będzie niewystarczający), ukierunkowane na promocję zachowań filantropijnych. W tym przede wszystkim takich, które wychodziłyby poza wąski obszar działalności charytatywnej.

NIEZALEŻNOŚĆ: prawo

Czy istnieją prawne zabezpieczenia chroniące organizacje obywatelskie przed nieuzasadnionymi ingerencjami z zewnątrz?

OCENA: 100

Jeśli chodzi o niezależność działania organizacji obywatelskich, to z formalnego punktu widzenia jest ona zabezpieczona w sposób lepiej niż wystarczający. Wolność zrzeszania się i działania w NGOs oraz niezależność tych podmiotów jest zapewniona przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (patrz wyżej) oraz trzema ustawami: ustawą prawo o stowarzyszeniach, ustawą o fundacjach oraz ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (ustawy regulujące funkcjonowanie podstawowych i najbardziej licznych typów organizacji). Wszystkie te akty prawne zawierają przepisy gwarantujące niezależność funkcjonowania podstawowych organów NGOs. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie stanowi również, że w relacjach władzy publicznej z organizacjami pozarządowymi powinny być stosowane zasady pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności, co stanowi dodatkowe uwypuklenie autonomii sektora pozarządowego.

Obywatele mogą zrzeszać się i działać w najróżniejszych formach dla realizacji wspólnych celów i rozwiązywania problemów społecznych. Istniejące organizacje mają również zagwarantowaną konstytucyjnie wolność propagowania wszelkich idei i przekonań, politycznych i religijnych. Jedyne ograniczenia w tym zakresie dotyczą działalności na rzecz ideologii totalitarnych, w szczególności nazistowskich lub komunistycznych oraz poglądów rasistowskich lub skierowanych przeciwko innym narodowościom (artykuły 13 i 256 Konstytucji RP).

Ustawy regulujące funkcjonowanie NGOs (zwłaszcza ustawa prawo o stowarzyszeniach, ustawa o fundacjach oraz ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie) zawierają jedynie ogólne przepisy, stanowiące, że działalność w ramach tych organizacji musi być prowadzona zgodnie z obowiązującym prawem i na rzecz dobra publicznego. Poza tym nie ma żadnych ograniczeń co do celów i sposobów prowadzenia działalności pozarządowej.

Istnieją ponadto przepisy zabraniające łączenia funkcji publicznych z pełnieniem obowiązków w organach zarządczych organizacji pozarządowej, które mają chronić obie strony przed ewentualnym konfliktem interesów²⁰. Nie istnieją natomiast żadne przepisy obligujące przedstawicieli władz publicznych do uczestnictwa w jakichkolwiek spotkaniach, kongresach czy konferencjach organizowanych przez NGOs. Kwestia prawa do prywatności jest dość skomplikowana,

20| Zob. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. 1997 Nr 106, poz. 679).

co do zasady bowiem każda organizacja pozarządowa jest tworzona w celach społecznie użytecznych. Z formalnego punktu widzenia nie istnieje możliwość tworzenia prywatnych fundacji czy stowarzyszeń, które nie działałyby na rzecz dobra ogółu. W tym sensie NGOs nie mogą być traktowane w ten sam sposób jak prywatne firmy czy osoby indywidualne. Choć oczywiście ochronie podlega ich własność, majątek, czy dobra intelektualne.

Ogólnie rzecz biorąc jednak gwarancje niezależności działania NGOs w Polsce nie wymagają żadnej głębszej interwencji.

NIEZALEŻNOŚĆ: praktyka

Czy w praktyce organizacje są wolne od nieuzasadnionych ingerencji z zewnątrz?

OCENA: 75

Generalnie nie zdarzają się sytuacje, w których NGOs byłyby manipulowane przez organy władzy czy to na poziomie centralnym, czy na poziomie lokalnym. Tego rodzaju przypadki są incydentalne i nie stanowią problemu w kontekście całościowej oceny kondycji społeczeństwa obywatelskiego. Choć w poprzednich latach zdarzało się, że nawet wysoko postawieni politycy lub decydenci dezawuowali pojęcie społeczeństwa obywatelskiego, czy bardziej konkretnie – organizacji pozarządowych. Szczególnie wyrazistym przykładem może być tu wypowiedź Jarosława Kaczyńskiego, który, będąc premierem w latach 2005–2007, stwierdził, że „społeczeństwo obywatelskie «obsługiwał» [...] przede wszystkim interes polityczny grup dysydenckich, które wychodziły – czy to w sensie czysto biograficznym, czy środowiskowym – z realnego socjalizmu. One chciały mieć jakiś wehikuł polityczny, bo silnej partii nigdy nie udało im się zbudować. Takim wehikułem stały się struktury społeczeństwa obywatelskiego, przeciwstawione polityce i państwu. Owo społeczeństwo obywatelskie miało przy tym być konstrukcją całkowicie beztreściową”²¹.

Takie komentarze pokazują, że zdarzają się przypadki czy nawet pewne okresy kwestionowania istoty społeczeństwa obywatelskiego. Póki co nie mają one jednak istotnego wpływu na niezależność czy brak niezależności NGOs. Nie ma przypadków ścigania lub prześladowania działaczy czy organizacji społecznych przez organy państwa.

Bywa również, że organizacje korzystające ze wsparcia prywatnych darczyńców narażają się na zarzut, iż nie działają tak naprawdę dla dobra wspólnego, a są jedynie instrumentem nieuczciwych lobbystów. Takie zarzuty podnoszono na przykład wobec Federacji na rzecz Kobiet i Planowania Rodziny. Organizacji tej szefowała Wanda Nowicka, która w 2011 roku weszła do Sejmu i została wybrana na wicemarszałka. Krytycy zarzucali jej, że jako prezes Federacji korzystała z pieniędzy firm produkujących m.in. tabletki antykoncepcyjne, a w zamian za to forsowała liberalizację polityki farmaceutycznej²².

Problem niezależności organizacji pozarządowych pojawia się też w związku z uzależnieniem od środków publicznych. Ten problem wiąże się oczywiście z brakiem alternatyw, w tym między innymi z niskim poziomem kultury filantropii w Polsce. Przekazywanie darowizn organizacjom przez osoby indywidualne czy firmy nie jest rozpowszechnionym

21] Wywiad Cezarego Michalskiego z Jarosławem Kaczyńskim: „PIS nie jest partią niezadowolonych”, „Dziennik”, z 21 kwietnia 2006 roku.

22] J. Kałucki, I. Kacprzak, *Fundacje polityków i ich sponsorzy*, „Rzeczpospolita” z 25 listopada 2011 roku, <http://www.rp.pl/arttykul/16,760367.html>, dostęp: 24 stycznia 2012 roku.

i utrwalonym obyczajem. Co za tym idzie, brak w portfelu NGO środków prywatnych powoduje, że często miękkim środkiem nacisku bywa groźba utraty finansowania publicznego. Bywa też, że z tego powodu NGO uprawiają swego rodzaju autocenzurę nie zajmując się kwestiami, które mogłyby osłabić ich pozycję w konkurencji o środki publiczne. Jednocześnie jednak nie można uniknąć finansowania działalności organizacji ze środków publicznych i wzrost udziału tego źródła finansowania w kolejnych latach będzie nieunikniony (podobnie zresztą jak i w innych państwach, również zachodnich).

Niemniej jednak główna rekomendacja, której wykonanie mogłoby przyczynić się do zwiększenia niezależności organizacji obywatelskich w Polsce, znów sprowadza się do kwestii finansowych. Brakuje zachęt i spójnej polityki państwa wobec sektora pozarządowego, które sprzyjałyby dywersyfikacji źródeł jego finansowania, a co za tym idzie jego większej niezależności. Brakuje również swoistej „kultury” finansowania działalności NGOs ze środków publicznych, która gwarantowałaby ich autonomię i niezależność działania.

PRZEJRZYSTOŚĆ: praktyka

Czy organizacje pozarządowe funkcjonują w przejrzysty sposób?

OCENA: 50

Jawność i przejrzystość działania polskiego trzeciego sektora pozostawia wiele do życzenia. Problemem jest już samo przestrzeganie przez organizacje obowiązujących przepisów. Zakres publicznie dostępnych informacji o ich działalności i finansach jest ograniczony, a wiele organizacji wydaje się nie mieć świadomości wagi przestrzegania elementarnych standardów w tym względzie. W dużym stopniu zależy on od dobrej lub złej woli samych organizacji²³.

I tak na przykład przepisy obligują fundacje, które są jednym z podstawowych typów NGOs w Polsce, do sporządzenia rocznych sprawozdań z działalności. Według przepisów ustawy o fundacjach każda z nich powinna co roku złożyć właściwemu ministrowi sprawozdanie ze swojej działalności i udostępnić je do publicznej wiadomości²⁴. Sporządzenie rocznego sprawozdania merytorycznego jest również obowiązkiem wszystkich organizacji posiadających status „organizacji pożytku publicznego” (OPP)²⁵. Mimo to szacuje się, że mniej więcej jedna trzecia fundacji i tyle samo organizacji pożytku publicznego nie wywiązuje się z tych najprostszych obowiązków sprawozdawczych²⁶. Z danych Ministerstwa Edukacji Narodowej wynika, że spośród 1524 nadzorowanych przez nie fundacji z ustawowego obowiązku przesyłania sprawozdania za rok 2008 wywiązały się jedynie 404 podmioty²⁷.

Pośrednio o tym, że polskie organizacje pozarządowe mają problem z przejrzystością działania, świadczy też praktyka stosowania przepisów Ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej²⁸. Obligują one podmioty wykonujące zadania publiczne, w tym stowa-

23| Wywiad NGO-E1.

24| Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. 1984 Nr 21, poz. 97), art. 12.

25| Ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. 2003 Nr 96, poz. 873), art. 23.

26| Wywiad NGO-E1.

27| Dane oficjalne Ministerstwa Edukacji Narodowej, www.men.gov.pl.

28| Dz. U. 2001 Nr 112, poz. 1198, art. 4.

rzyszenia i fundacje, do udostępniania na określonych zasadach informacji publicznej, m.in. do publikowania odpowiednich danych w Biuletynie Informacji Publicznej. W praktyce pozostały one zupełnie martwe.

Bylibyśmy jednak dalecy od rekomendowania rozwiązań, które wprowadzałyby ostre sankcje za nieprzestrzeganie standardów transparentności bądź wprowadzały nowe wymogi prawne w tym zakresie. Najlepszym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie skutecznych rozwiązań samoregulacyjnych w samym sektorze pozarządowym. Wydaje się jednak, że ta świadomość potrzeby przejrzystego działania nie jest jeszcze na tyle silna, aby udało się wypracować skuteczny mechanizm samoregulacyjny.

ROZLICZALNOŚĆ: praktyka

Czy organizacje rozliczają się ze swojej działalności?

OCENA: 75

W kwestii wewnętrznych standardów organizacji pozarządowych w Polsce trudno jest generalizować, zważywszy że istnieje kilkanaście ich typów, które cechują się odmiennym ładem korporacyjnym. Niemniej jednak zwyczajową praktyką jest zapraszanie do rad nadzorczych (a tego rodzaju ciała funkcjonują we wszystkich typach organizacji) osób z zewnątrz²⁹. Z nieco gorszą sytuacją mamy do czynienia w przypadku stowarzyszeń, gdzie głównym organem kontrolnym jest komisja rewizyjna, w której zasiadają najczęściej członkowie. W związku z czym oczywiste jest ryzyko osłabienia czujności wobec ewentualnych nadużyć ze strony zarządów.

Pewnym czynnikiem wskazującym na to, że są w tym zakresie pewne niedostatki, są próby zwiększenia uprawnień członków i odpowiedzialności zarządów stowarzyszeń poprzez propozycje ostatnich zmian w Ustawie z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. 1989 Nr 20, poz. 104)³⁰. Podobne próby podejmowano, przedstawiając kolejne projekty zmian w Ustawie z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, w latach 2006–2009. Zastanawiano się również nad wprowadzeniem obowiązku tworzenia rad nadzorczych. Wyrazem dążeń do zwiększenia wewnętrznej odpowiedzialności organizacji pozarządowych są również wymogi stawiane organizacjom, które chcą zdobyć status pożytku publicznego (OPP). Jednym z nich jest obowiązek tworzenia specjalnych organów nadzorczych, nawet jeśli nie wpływa on z przepisów innych ustaw.

Ponadto w ramach nowelizacji wspomnianej ustawy z 2010 r. zaostrzono przepisy dotyczące odpowiedzialności członków zarządów i organów nadzoru organizacji pożytku publicznego, argumentując, że wymaga tego skala nieprawidłowości w funkcjonowaniu tych podmiotów (np. niewypełnianie obowiązków sprawozdawczych)³¹.

W tym kontekście należałoby postulować kontynuowanie prac nad zmianami w prawie, które zwiększałyby zakres odpowiedzialności członków organów nadzorczych i zarządczych organizacji pozarządowych. Jednocześnie wysiłki powinny koncentrować się na promocji dobrych praktyk i standardów w funkcjonowaniu samego sektora pozarządowego.

29| Wywiad NGO-11.

30| *Projekt ustawy o zrzeszeniach*, druk senacki nr 1028.

31| Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2010 Nr 28, poz. 146).

Standardy rzetelności w organizacjach pozarządowych w Polsce są wyznaczane przede wszystkim przez przepisy Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie³². Aby dany podmiot mógł uzyskać status organizacji pożytku publicznego, jest zobowiązany m.in. do posiadania statutowego, kolegialnego organu kontroli lub nadzoru, odrębnego od organu zarządzającego, a członkami jego ciała zarządzających czy kontrolnych nie mogą być osoby skazane prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego czy przestępstwo skarbowe. Statut fundacji czy stowarzyszenia powinien ponadto posiadać zapis o zakazie udzielania przez nie pożyczek lub zabezpieczania zobowiązań ich kierownictwa, członków oraz osób im bliskich. Jedyne skodyfikowane instrumenty interwencji w przypadkach nieprawidłowości w organizacjach pozarządowych można znaleźć ustawie o fundacjach i prawie o stowarzyszeniach. Ustawodawca złożył je w rękach organów władz publicznych nadzorujących ich działanie – właściwego ministra, wojewody czy starosty powiatowego. Są one m.in. uprawnione do uchylenia uchwały zarządu fundacji, pozostającej w rażącej sprzeczności z jej celem, statutem lub przepisami prawa.

Samoregulacja wśród polskich organizacji pozarządowych w praktyce właściwie nie funkcjonuje. Pierwsze wysiłki na rzecz stworzenia zbioru zasad regulujących funkcjonowanie trzeciego sektora podjęto w latach 90. W ramach I Ogólnopolskiego Forum Inicjatyw Pozarządowych w 1997 r. opracowano Kartę Zasad Działania Organizacji Pozarządowych. Jej zapisy przewidywały m.in. konieczność rozróżnienia w statucie organizacji funkcji zarządzających i nadzorczych i wskazanie, by członkowie kolegialnego organu nadzorczego nie pobierali wynagrodzeń za pracę w tym organie³³. Karta nie odegrała jednak w praktyce większej roli – z danych cytowanych przez raport CIVICUS CSI wynika, że 2002 r. 72% organizacji nie wiedziało nawet o istnieniu takiego zbioru zasad.

W ostatnich latach powróciła debata nad koniecznością kodyfikacji standardów funkcjonowania organizacji pozarządowych. Grupa organizacji (Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych i Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich) na bazie Karty z 1997 r. opracowała nowy zbiór postulatów dla trzeciego sektora, w tym reguły dotyczące zarządzania organizacją. Pozostają one jednak na wysokim poziomie ogólności i, jak się wydaje, nie są one zbyt szeroko znane.

W praktyce polskie organizacje pozarządowe nie były więc dotychczas zdolne do wypracowania wspólnych standardów rzetelności opartych na mechanizmach samoregulacyjnych. Ich stosowanie jest tymczasem niejako wymuszane przez czynniki zewnętrzne w postaci przepisów ustawowych. Przyczyna takiego stanu rzeczy leży we wciąż słabym poziomie rozwoju trzeciego sektora w Polsce i niedostatecznej świadomości roli promowania i wdrażania standardów rzetelności w zarządzaniu organizacjami pozarządowymi.

32] Dz. U. 2003 Nr 96, poz. 873.

33] CIVICUS CSI, <http://www.fip.ngo.pl/x/69529>, dostęp: 24 stycznia 2011 roku.

Głównym problemem działalności strażniczej polskich organizacji jest ogólna słabość tej części sektora. Przede wszystkim organizacji strażniczych jest niewiele. Zaledwie kilka z nich (np. Fundacja im. Stefana Batorego, Helsińska Fundacja Praw Człowieka czy Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich) podejmuje szerszą działalność w skali kraju. Nie ma na ten temat dokładnych danych, niemniej jednak na podstawie ogólnych sondaży organizacji pozarządowych można wywnioskować, że nie więcej niż 10% organizacji prowadzi w tym zakresie jakąkolwiek działalność³⁴. Biorąc jednocześnie pod uwagę, że ogólna aktywność organizacji pozarządowych w Polsce nie jest duża (patrz pierwszy wskaźnik), odsetek tych, które rzeczywiście prowadzą działalność strażniczą, realnie jest zapewne jeszcze mniejszy. Przyczyną tej słabości jest oczywiście brak środków finansowych, które przy tego typu działalności są jeszcze trudniej osiągalne³⁵.

Korzystanie ze źródeł publicznych jest w tym przypadku, z oczywistych względów, ograniczone. Brak przy tym środków publicznych, które, choćby przez wzgląd na uwarunkowania ich rozdziału, nie powodowałyby, że organizacje strażnicze popadałyby w konflikt interesów. Mamy tu na myśli na przykład fundusze unijne, w ramach których co prawda jest możliwość pozyskania dofinansowania na działalność strażniczą, niemniej jednak procedury pozyskiwania i korzystania z tych pieniędzy są na tyle skomplikowane, że jedynie duże organizacje mają szansę, aby po nie sięgnąć.

Innym przykładem może być Fundusz Inicjatyw Obywatelskich. Jest to specjalny rządowy program finansowania działań organizacji pozarządowych. Jednak jego ogólny budżet nie jest duży (nie więcej niż 15 mln EURO), a priorytety związane z działalnością strażniczą giną wśród innych celów, którym służy Fundusz.

W rezultacie działalność organizacji strażniczych jest umiarkowanie intensywna. Niektóre z nich (zwłaszcza te największe, z siedzibą w Warszawie) są obecne w dyskursie publicznym i mogą poszczycić się pewnymi sukcesami. Przykładowo, Program Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego od wielu lat podejmował działania na rzecz implementacji rozwiązań prawnych służących przeciwdziałaniu korupcji. Innym przykładem aktywności są działania podejmowane przez Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich (SLLGO) na rzecz podniesienia efektywności przepisów regulujących dostęp do informacji publicznej. Nie są to jednak działania częste, a ich wpływ na antykorupcyjną politykę państwa i poziom świadomości korupcji w społeczeństwie jest ograniczony.

Powodem nienajlepszej kondycji organizacji strażniczych w Polsce jest wciąż słaba społeczna świadomość potrzeby przejrzystości w życiu publicznym. Obywatele rzadko mobilizują się do wspólnego działania i samoorganizacji w tym właśnie celu. Nie wspierają też organizacji strażniczych poprzez filantropię.

Sytuację organizacji strażniczych w Polsce mogłoby poprawić stworzenie dedykowanych im źródeł finansowania, np. w ramach Funduszu Inicjatyw Obywatelskich lub innego specjalnego funduszu, którego konstrukcja pozwalałaby na przekazywanie takim organizacjom środków

34| J. Herbst, M. Gumkowska, P. Radecki, *Podstawowe fakty...*, op. cit., s. 25.

35| Wywiad NGO-I1.

publicznych przy ograniczonym ryzyku, że mogłyby one popaść w konflikt interesów. Państwo powinno też bardziej intensywnie zaangażować się w promocję idei transparentności i dobrego rządzenia, motywując w ten sposób prywatnych darczyńców do wspomagania działalności strażniczej.

ZAANGAŻOWANIE W KSZTAŁTOWANIE POLITYKI ANTYKORUPCYJNEJ

Czy społeczeństwo obywatelskie aktywnie angażuje się w kształtowanie polityki antykorupcyjnej?

OCENA: 50

Trudno zmierzyć, a zatem jednoznacznie stwierdzić, jaki jest realny wpływ polskich organizacji pozarządowych na politykę antykorupcyjną. Niemniej jednak, biorąc pod uwagę ogólny poziom uczestnictwa organizacji pozarządowych w kształtowaniu polityk publicznych w Polsce (który nie jest zbyt widoczny), można zaryzykować stwierdzenie, że na tak trudnym polu jak polityka antykorupcyjna wpływ trzeciego sektora również będzie umiarkowany³⁶.

W istocie, podobnie jak w przypadku intensywności działania i wpływu na życie publiczne, jaki wywierają organizacje strażnicze, tak też i w tym przypadku problemem pozostaje mała liczba silnych, dużych organizacji, które mają szansę przebić się do decydentów kreujących politykę antykorupcyjną (te najsilniejsze organizacje strażnicze najczęściej są tymi samymi, które mają jakikolwiek wpływ na politykę antykorupcyjną)³⁷.

W rezultacie względnie aktywnych na tym polu jest zaledwie kilka organizacji, w tym między innymi wspomniane już: Fundacja im. Stefana Batorego (Program Przeciw Korupcji), Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich i do pewnego czasu także Transparency International – Polska. Eksperci i przedstawiciele tych organizacji od kilkunastu lat regularnie przedstawiają swoje rekomendacje w różnych kwestiach związanych z polityką antykorupcyjną (konsultowały na przykład zmiany w Kodeksie karnym w latach 2001–2002, zwane nowelą antykorupcyjną, ponieważ dostosowywały prawo karne do standardów wyznaczanych przez konwencje międzynarodowe). Brały one także udział w pracach na kolejnych etapach wdrażania i ewaluacji rządowej Strategii Antykorupcyjnej (lata 2002–2007).

Generalnie zmiany w polityce antykorupcyjnej w okresie ostatnich kilku lat zachodzą zgodnie z postulatami popieranymi przez środowiska pozarządowe. Można zatem odnieść wrażenie, że ich wpływ jest duży. Tyle tylko, że są to również zmiany zgodne z wymogami i rekomendacjami instytucji międzynarodowych, na które Polska powinna reagować. Zatem trudno ocenić, na ile są one reakcją na działalność rzeczniczą organizacji, a na ile naturalnym i nieuniknionym procesem dostosowywania się do standardów międzynarodowych.

Przyczyny umiarkowanej oceny skali wpływu, jaki ma trzeci sektor na politykę antykorupcyjną, są dokładnie te same co w przypadku oceny działalności organizacji strażniczych. Problemem jest brak źródeł finansowania dla tego typu działalności.

36] Wywiad NGO-I1.

37] Zob. *Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich. Raport*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2011, <http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/c2.pdf>, dostęp: 24 stycznia 2012 roku; M. Arczewska, *My i Oni – razem? Wpływ organizacji pozarządowych na procesy decyzyjne w krajach Grupy Wyszehradzkiej*, The Sasakawa Peace Foundation/Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008, <http://www.isp.org.pl/files/10582050690821896001220349294.pdf>, dostęp: 24 stycznia 2012 roku.

REKOMENDACJE

Biorąc pod uwagę powyższą analizę, warto sformułować kilka postulatów, których realizacja mogłaby się przyczynić do tego, aby społeczeństwo obywatelskie (a w szczególności organizacje pozarządowe) odgrywało większą rolę w zakresie budowania systemu rzetelności życia publicznego w Polsce:

- Trzeci sektor w Polsce nie ma dostępu do stabilnego finansowania. W budżetach organizacji pozarządowych dominują środki publiczne, w niewielkim stopniu korzystają one z ofiarności prywatnej czy korporacyjnej. To niekorzystna sytuacja zwłaszcza dla organizacji, których głównym celem działalności jest propagowanie zasad dobrego rządzenia czy kontrola korupcji. W związku z tym państwo powinno tworzyć zachęty dla filantropii i promować działalność ukierunkowaną na poprawę jakości życia publicznego. Organizacje pozarządowe ze swojej strony powinny natomiast zintensyfikować działania fundraisingowe i efektywniej zachęcać prywatnych darczyńców.
- Działalność organizacji pozarządowych pozostawia wiele do życzenia ze względu na transparentność. Środowisko pozarządowe powinno dążyć do wyznaczenia i skuteczniejszego wdrażania wysokich standardów w zakresie udostępniania informacji, komunikowania się ze społeczeństwem, gospodarowania środkami publicznymi. Do tego z kolei niezbędna jest silniejsza federalizacja trzeciego sektora.
- Zdolność organizacji pozarządowych do rozliczania władz publicznych (czy to na szczeblu krajowym, czy samorządowym) jest ograniczona. Stąd też bierze się mała liczba i słabość organizacji strażniczych. Dla tego typu działalności powinno się tworzyć specjalne źródła finansowania. Mogą one powstawać zarówno z inicjatywy państwa (np. nowy Fundusz Inicjatyw Obywatelskich), jak i podmiotów prywatnych (konceptcja „trust dla Polski” – funduszu, na który składałyby się różne firmy prywatne).
- Organizacje w niewielkim stopniu są zdolne do wpływania na kształt polityki państwa. Z jednej strony jest to znowu funkcja ogólnie słabej kondycji sektora i niskiego poziomu federalizacji, z drugiej strony jest to problem niedostatecznego zakorzenienia organizacji pozarządowych w społeczeństwie. Organizacje powinny w związku z tym włożyć więcej wysiłku w komunikację z ich zapleczem społecznym, budowę bazy członkowskiej (w przypadku stowarzyszeń) i wzmacnianie społecznej legitymizacji własnej działalności.

STRESZCZENIE

Jednym z podstawowych wniosków z przeprowadzonej analizy jest brak równowagi w relacjach między administracją państwową a sektorem przedsiębiorstw prywatnych. Warunki dla efektywnego funkcjonowania tego sektora są niesatysfakcjonujące, przede wszystkim ze względu na uciążliwe i korupcjogenne regulacje. Jakość polskiego prawa gospodarczego jest niska, co sprzyja uznaniowej władzy urzędników oraz utrudnia racjonalizację procesów ekonomicznych wśród przedsiębiorców. Nieefektywność egzekucji przepisów prawnych, przewlekłość postępowań sądowych oraz wielość obowiązków informacyjnych ograniczają wolność ekonomiczną przedsiębiorstw. Mimo zinstytucjonalizowanych form współpracy relacje na linii administracja – biznes są raczej antagonistyczne, a państwo postrzegane jest jako instytucja opresyjna.

Bariery biurokratyczne i uwarunkowany historycznie status prywatnego przedsiębiorcy nie sprzyjają również standardom etycznym w polskim biznesie. Nadużycia w sektorze prywatnym są postrzegane jako problem, brak też pełnego zrozumienia dla etycznych aspektów prowadzenia działalności gospodarczej. Inicjatywy antykorupcyjne nie należą do priorytetowych działań organizacji zrzeszających pracodawców w ich relacjach z rządem. Środowisko biznesowe jest zainteresowane przede wszystkim redukcją uciążliwych obciążeń biurokratycznych, które stanowią niewątpliwie podstawowy czynnik korupcjogeny.

Istnieją również pozytywne tendencje. Rząd wydaje się być zdeterminowany do redukcji obciążeń administracyjnych i stworzenia warunków sprzyjających rozwojowi przedsiębiorczości. Sektor biznesowy spełnia standardy przejrzystości finansowej, a ramy normatywne polskiego ładu korporacyjnego nie odbiegają od standardów OECD. Przepisy prawa zakazują zachowań korupcyjnych w sektorze prywatnym, spełniając w tej mierze najważniejsze międzynarodowe kryteria. Firmy prywatne coraz częściej uczestniczą w inicjatywach z zakresu społecznej odpowiedzialności biznesu, która staje się ważnym czynnikiem podnoszenia konkurencyjności przedsiębiorstw.

BIZNES
OCENA: 51/100

WYMIAR	WSKAŹNIK	PRAWO	PRAKTYKA
Zdolność do autonomicznego działania 50/100	Zasoby	50	50
	Niezależność	50	50
Dobre rządzenie 79/100	Przejrzystość	100	75
	Rozliczalność	100	50
	Mechanizmy zapewniające rzetelność	100	50
Rola 25/100	Zaangażowanie w politykę antykorupcyjną	25	
	Zaangażowanie we współpracę i wsparcie dla sektora obywatelskiego	25	

STRUKTURA I ORGANIZACJA

W ciągu ostatnich dwudziestu lat polska gospodarka przeszła głębokie przeobrażenia związane z przejściem od systemu centralnego planowania, opartego na własności państwowej, do gospodarki wolnorynkowej, w której fundamentem jest własność prywatna. Doświadczenie scentralizowanego, korupcjogennego systemu planowania¹ nie pozostało bez wpływu na kulturę ekonomiczną i prawną prywatnych przedsiębiorców doby transformacji. Prawnym fundamentem polskiego systemu ekonomicznego jest Konstytucja RP, według której podstawą ustroju gospodarczego jest społeczna gospodarka rynkowa. Podstawowe formy prawne polskich przedsiębiorstw to: osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą (tzw. samozatrudnienie), spółka cywilna oraz posiadające osobowość prawną: spółka jawna, spółka partnerska, spółka komandytowa, spółka z ograniczoną odpowiedzialnością i spółka akcyjna. Większość polskich przedsiębiorstw to mikroprzedsiębiorstwa zatrudniające do 9 osób – zatrudniają one 39% wszystkich pracujących w sektorze prywatnym. W Polsce około 70% PKB jest wytwarzane w sektorze prywatnym, przy czym mikroprzedsiębiorstwa wytwarzają 29% PKB, małe przedsiębiorstwa 7% PKB, średnie przedsiębiorstwa 10% PKB, a duże przedsiębiorstwa 24% PKB². Wciąż istnieje wiele firm, których właścicielem lub współwłaścicielem jest Skarb Państwa, a wskaźnik wpływu polityków na działalność przedsiębiorstw jest jednym z najwyższych w krajach OECD. Po 20 latach prywatyzacji ponad 16% zatrudnionych pracuje w spółkach nadzorowanych przez Skarb Państwa³.

-
- 1] J. Tarkowski, *Centralized system and corruption: The Case of Poland*, „Asian Journal of Public Administration”, czerwiec 1988, t. 10, nr 1.
 - 2] *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2008–2009*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2010, <http://www.parp.gov.pl/files/74/81/380/9282.pdf>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.
 - 3] W. Wojciechowski, *Prywatyzacja: wciąż niewykorzystane szanse*, Warszawa, lipiec 2010, Fundacja FOR, http://www.for.org.pl/upload/File/raporty/Raport_FOR_Prywatyzacja-wciaz_niewykorzystane_szanse_WW.pdf, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

OCENA

ZASOBY: prawo

Czy przepisy prawa stwarzają sprzyjające warunki dla tworzenia przedsiębiorstw i prowadzenia działalności gospodarczej?

OCENA: 50

W Polsce istnieją konstytucyjne gwarancje własności prywatnej i wolności gospodarczej, szczególnie doprecyzowane w Ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁴. Istnieje również prawna ochrona własności intelektualnej⁵. Jednak całokształt regulacji prawnych powoduje, że podstawowym problemem polskiego przedsiębiorcy jest zbyt duża liczba praw regulujących jego aktywność i obciążających go w trakcie prowadzenia działalności gospodarczej⁶. Polskie prawo, w tym prawo gospodarcze, jest niskiej jakości. Wiele przepisów jest niejednoznacznych i niespójnych, zawiera luki, interpretacje przepisów przez organy państwowe są odmienne, a swoboda podejmowania decyzji gospodarczych jest ograniczona. Dużym problemem jest też egzekucja przepisów prawa⁷. Według rankingu Banku Światowego „Doing business 2012”, oceniającego przyjazność otoczenia regulacyjnego gospodarki dla rozwoju przedsiębiorczości w 183 państwach, Polska jest na 62 pozycji pod względem ogólnej „łatwości robienia biznesu” (*easy of doing business*). Pod względem łatwości zakładania działalności gospodarczej zajmuje 126 miejsce, z 6 procedurami, które należy przejść, aby tego dokonać. Najbardziej czasochłonny i kapitałochłonny jest etap 3, związany z rejestracją przedsiębiorstwa w Krajowym Rejestrze Sądowym⁸.

Polski rząd podejmuje wysiłki, których celem jest redukcja uciążliwych dla przedsiębiorców regulacji prawnych. W 2008 roku opracowano „Pakiet na rzecz przedsiębiorczości”, w ramach którego, między innymi, znowelizowano Ustawę o swobodzie działalności gospodarczej i wprowadzono tzw. jedno okienko⁹. Od 1 lipca 2011 roku możliwa jest rejestracja przedsiębiorstwa za pośrednictwem Internetu w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej¹⁰. Od 1 lipca

4| Zob. art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. oraz Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173, poz. 1807).

5| *Prawa własności intelektualnej w Polsce*, lipiec 2009, Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych, http://www.paiz.gov.pl/prawo/prawa_wlasnosci_intelektualnej/prawa_wlasnosci_intelektualnej, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

6| Wywiad BIZ-I.

7| J. Dietl, *Zewnętrzne uwarunkowania zachowań etycznych w gospodarce* [w:] W. Gasparski, B. Rok (red.), *Ku obywatelskiej rzeczywistości gospodarczej*, Wydawnictwo Poltex, Warszawa 2010, s. 42.

8| Zob. strona internetowa Doing Bussines 2012, <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/poland/>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

9| Od marca 2009 r. w Polsce obowiązuje skrócona procedura rejestracji przedsiębiorstwa, określana przez rząd jako tzw. jedno okienko, czyli możliwość załatwienia wszystkich formalności w jednym urzędzie. Jednak w praktyce okazuje się, że przedsiębiorcy muszą jeszcze odwiedzić Urząd Skarbowy i Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Zmiana ta wprowadza jednak pewne uproszczenia (np. nie trzeba udawać się do Głównego Urzędu Statystycznego), nie można jednak załatwić całej procedury w jednym miejscu, jak sugeruje pojęcie „jednego okienka”. M. Tomkiewicz, *Jedno okienko to farsa*, „CEO” z 3 lipca 2009 roku, <http://ceo.cxo.pl/news/347332/Jedno.okienko.to.farsa.html>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

10| Jednak taka rejestracja wymaga posiadania podpisu elektronicznego lub tzw. zaufanego profilu, co utrudnia funkcjonowanie systemu w zgodzie z jego założeniami, ponieważ wielu potencjalnych przedsiębiorców ich nie posiada, *Rejestracja firmy przez Internet nie całkiem możliwa*, „Wyborcza.biz” z 12 lipca 2011 roku, <http://>

2011 roku obowiązuje również Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o ograniczeniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców (Dz. U. 2011 Nr 106, poz. 622), czyli tzw. ustawa deregulacyjna, która, między innymi, w 217 przypadkach (określonych w 77 ustawach) wprowadza instytucję oświadczenia zamiast wymaganych wcześniej zaświadczeń¹¹. Wyrazem nowego myślenia o relacjach państwo – obywatel jest powołana w 2007 roku nadzwyczajna komisja sejmowa „Przyjazne Państwo”, której celem jest eliminowanie, często absurdalnych, przepisów prawnych utrudniających życie obywatelom, w tym przedsiębiorcom¹². Komisja działa raczej na zasadzie interwencji w już istniejące przepisy prawne, na podstawie informacji przesyłanych od obywateli. Bardziej systemowe podejście realizowane jest przez Ministerstwo Gospodarki – organ odpowiedzialny za reformę uciążliwych regulacji, w ramach unijnej inicjatywy „Better regulation”. W ramach reformy do współpracy i oceny proponowanych projektów prawa zapraszani są partnerzy społeczni. Prowadzone są również kompleksowe analizy kosztów obciążeń administracyjnych. Z analiz 482 aktów prawa gospodarczego, przeprowadzonych na zlecenie Ministerstwa, wynika, że w Polsce istnieje ponad 6000 obowiązków informacyjnych wobec 20 instytucji. Aby zlikwidować część obowiązków informacyjnych, dnia 1 stycznia 2012 roku ma wejść w życie Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o redukcji niektórych obowiązków obywateli i przedsiębiorców (Dz. U. 2011 Nr 232, poz. 1378)¹³.

ZASOBY: praktyka

Na ile w praktyce istniejące warunki sprzyjają tworzeniu i prowadzeniu działalności gospodarczej?

OCENA: 50

Polscy przedsiębiorcy w swojej praktyce biznesowej doświadczają wielu trudności, które związane są bardziej z prowadzeniem samej działalności niż z jej założeniem, choć i ta procedura jest dość uciążliwa. Według danych Banku Światowego założenie przedsiębiorstwa w Polsce trwa średnio 32 dni i kosztuje ponad 17% dochodu narodowego brutto *per capita*. Egzekwowanie należności z umów przed sądem trwa w Polsce średnio 830 dni, a temu procesowi towarzyszy 37 procedur. niesprawne jest również prawo upadłościowe, które nie pozwala na szybkie zamykanie nierentownych podmiotów. Pod względem łatwości zamykania przedsiębiorstw Polska jest na 87. miejscu (na 183 państwa), z 3 latami trwania postępowania upadłościowego. Jeszcze gorszą pozycję, ponieważ 160., zajmuje Polska pod względem pozwoleń na budowę. Przykładowo: uzyskanie pozwolenia na budowę magazynu trwa w Polsce 301 dni i związane jest z koniecznością dopełnienia 30 procedur. Również obciążenia podatkowe są poważną barierą dla funkcjonowania przedsiębiorczości, ponieważ Polska zajmuje tu 128. miejsce¹⁴. Z badań przeprowadzonych w 2010 roku wśród przedsiębiorców wynika, że polski system podatkowy jest skomplikowany, przepisy podatkowe zmieniają się

wyborcza.biz/biznes/1,100896,9930288,Rejestracja_firmy_przez_internet_nie_calkiem_mozliwa.html, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

11] Zob. strona internetowa Ministerstwa Gospodarki, <http://www.mg.gov.pl/Tworzenie+lepszego+prawa/Dzialania+legislacyjne/Pierwsza+ustawa+deregulacyjna>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

12] A. Bodnar, D. Sześciło, *Przeciwdziałanie korupcji: instytucje i ich działania* [w:] L. Kolarska Bobińska, J. Kucharczyk (red.), *Demokracja w Polsce 2007–2009*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009, s. 146.

13] Wywiad BIZ-E; *Redukcja niektórych obowiązków obywateli i przedsiębiorców*, Money.pl: <http://prawo.money.pl/aktualnosci/wazne-terminy/artykul/redukcja;niektorych;obowiazkow;obywateli;i;przedsiębiorcow,238,0,993518.html>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

14] Zob. strona internetowa Doing Business 2012, <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/poland/>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

dość często oraz brak jednolitej interpretacji tych przepisów. Przykładowo: ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych zmieniała się 60 razy od 2000 roku, a 75% badanych przedsiębiorców składało wnioski o wydanie indywidualnej interpretacji podatkowej. Warto jednak zwrócić uwagę, że 95% badanych oceniło swoje relacje z organami podatkowymi jako dobre lub bardzo dobre¹⁵.

Ogólnie rzecz biorąc przeciętny polski przedsiębiorca funkcjonuje w raczej nieprzyjawnym otoczeniu regulacyjnym. W 2011 roku Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan opublikowała raport zatytułowany „Czarna lista barier dla rozwoju przedsiębiorczości”. We wstępie raportu czytamy, że polscy przedsiębiorcy „ponoszą szczególnie wysokie koszty związane z rejestracją i upadłością firmy, realizacją obowiązków podatkowych, prowadzeniem dokumentacji pracowniczej, rozstrzygnięciem sporów i dochodzeniem należności, realizacją inwestycji budowlanych”¹⁶.

NIEZALEŻNOŚĆ: prawo

Czy prawo chroni przedsiębiorstwa prywatne przed zewnętrznymi naciskami?

OCENA: 50

Jest kilka aktów prawnych, które mają gwarantować ochronę przedsiębiorców. Najważniejsze są przepisy Konstytucji RP, według których „własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”¹⁷. Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej przewiduje, że przedsiębiorcy, którzy ponieśli szkodę na skutek czynności kontrolnych jego działalności gospodarczej, przysługują odszkodowanie wypłacone przez państwo¹⁸. Przedsiębiorcy, tak jak każdemu obywatelowi, na mocy Kodeksu postępowania administracyjnego przysługują też skarga na działania urzędnika¹⁹. Istnieją również mechanizmy, które pozwalają na ochronę interesów przedsiębiorcy podczas procedury udzielania zamówień publicznych lub na skutek nieuczciwych praktyk rynkowych²⁰.

Dzięki nowelizacji ustawy o swobodzie działalności gospodarczej od marca 2009 roku skrócono dopuszczalny czas trwania kontroli w przedsiębiorstwie oraz wprowadzono prawo do pisemnego, uzasadnionego złamaniem ustawy, sprzeciwu wobec kontroli²¹. W maju 2011 roku weszła w życie Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz. U. z 16 lutego 2011 r. Nr 34, poz. 173). Ustawa wprowadza osobistą odpowiedzialność majątkową funkcjonariuszy publicznych za czynności urzędowe²².

-
- 15] *Polski system podatkowy w opinii podatnika. Raport z badania*, listopad 2010, http://www.deloitte.com/assets/Dcom-Poland/Local%20Assets/Documents/Raporty,badania,rankingi/pl_TaxSurveybadanie_2010_PL.pdf, dostęp: 23 kwietnia 2011 roku.
- 16] W raporcie szczegółowo opisano 367 barier (w tym ich prawne lub praktyczne przyczyny), z jakimi stykają się przedsiębiorcy w różnych obszarach swojej działalności, zob. *Czarna lista barier dla rozwoju przedsiębiorczości*, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan, kwiecień 2011, http://pkpplewiatan.pl/_files/publikacje/CLB2010.pdf, dostęp: 15 kwietnia 2011 roku.
- 17] Zob. art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.
- 18] Zob. art. 77 ust. 4 Ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173, poz. 1807).
- 19] Zob. art. 227 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j.: Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071).
- 20] Na ten temat więcej w częściach raportu: Rozliczalność (prawo) i Rzetelność (prawo).
- 21] Zob. art. 83 i 84 c Ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173, poz. 1807).
- 22] T. Błotnicki, *Odpowiedzialność majątkowa urzędników*, Samorząd.inforpl, 17 maja 2011: http://samorząd.inforpl/temat_dnia/artykuly/483296.odpowiedzialnosc_majatkowa_urzednikow.html, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

Choć istnieją prawa gwarantujące ochronę przedsiębiorcy, funkcjonuje wiele innych przepisów, które stanowią ciężar dla niezależności ekonomicznej. Według Indeksu Wolności Ekonomicznej dla 2011 roku, publikowanego przez Heritage Foundation, Polska ma 64 punkty (na 100 możliwych), co daje jej 68. miejsce na 183 państwa, oraz 31. na 43 kraje Europy. W wymiarze wolności biznesowej administracja wciąż stanowi istotną barierę dla rozwoju przedsiębiorczości, a zasady kodeksu handlowego są stosowane w sposób niespójny. W wymiarze polityki zatrudnienia podkreśla się wysokie pozapłacowe koszty pracy. W wymiarze ochrony prawa własności prywatnej ocenia się, że prawa te są chronione „umiarkowanie dobrze”, przy czym problemem jest podkreślana już przewlekłość postępowania spraw przed sądem oraz nieprzewidywalność zmian w regulacjach²³.

W Polsce mamy ponad 80 rodzajów działalności gospodarczej, której prowadzenie wymaga uzyskania koncesji, zezwolenia lub wpisu do rejestru działalności regulowanej²⁴. Jednak z tzw. oceny skutków regulacji, przeprowadzonej przez Ministerstwo Gospodarki, wynika, że system reglamentacji działalności gospodarczej nie stanowi dużego obciążenia dla przedsiębiorców. Koncesjonowanie działalności gospodarczej wynika albo ze specyfiki prowadzonej działalności, której kontrola jest niezbędna, albo z presji samych zainteresowanych, reprezentujących korporacje zawodowe²⁵. Z badań przeprowadzonych wśród przedsiębiorców wynika, że trzy największe bariery w prowadzeniu działalności gospodarczej to: wysokie koszty pracy, wysokie podatki i niestabilność prawa²⁶. Sprzyja to zatrudnianiu w szarej strefie, na które jest w Polsce przyzwolenie społeczne²⁷.

NIEZALEŻNOŚĆ: praktyka

Czy w praktyce działalność przedsiębiorstw prywatnych jest wolna od nacisków zewnętrznych?

OCENA: 50

Przedsiębiorstwa nie są wolne od zewnętrznych nacisków. Sporządzony przez Bank Światowy Indeks Występowania Łapówek (*Incidence of Graft Index*), opisujący procent firm, od których oczekiwano podarunku lub nieformalnej opłaty podczas aplikowania o określoną decyzję administracyjną, wskazuje, że w Polsce przedsiębiorcy stykają się z korupcją w relacjach z urzędem. Jest to jednak zjawisko stosunkowo rzadkie, ponieważ średnio 7,6% firm zetknęło się z takim oczekiwaniem. Ten obraz wygląda trochę inaczej, jeśli uwzględnić różne obszary występowania oczekiwań łapówki: podczas spotkań z inspektorem podatkowym 4,8%, w celu zabezpieczenia uzyskania kontraktu publicznego 16,7%, aby uzyskać pozwolenie budowlane 8,3%, aby uzyskać pozwolenie na import 36,3%, aby uzyskać licencję 1,4%²⁸.

23] Zob. 2011 *Index of Economic Freedom*: <http://www.heritage.org/index/Country/Poland>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

24] Na temat działalności regulowanej zob. strona internetowa Ministerstwa Gospodarki: <http://www.mg.gov.pl/node/12377>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

25] Wywiad BIZ-E.

26] Sektor MŚP: bariery działalności, 20 kwietnia 2011 roku, eGospodarka.pl: <http://www.egospodarka.pl/64756,Sektor-MSP-bariery-dzialalnosci,1,39,1.html>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

27] A. Błaszczak, P. Mazurkiewicz, *Szara strefa szybko się rozrasta*, „Rzeczpospolita” z 20 marca 2009 roku: <http://www.rp.pl/artykul/279114.html>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

28] *Enterprise Surveys. Poland country profile 2009*, The World Bank, s. 13: <http://www.enterprisesurveys.org/~media/FPDKM/EnterpriseSurveys/Documents/Profiles/English/poland-2009.pdf>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

Istniejące regulacje prawne stawiają przedsiębiorcę w obliczu wielu sprzecznych przepisów oraz uznaniowości decyzji urzędniczych, dlatego istnieje pokusa, by stosować nieetyczne metody, łącznie z korupcją. Szczególnie jeśli pomyślność inwestycji zależy od szybkości podejmowanych decyzji, długotrwałe procedury mogą oznaczać dla przedsiębiorcy ekonomiczne fiasko. Istnieją przykłady dobrze prosperujących przedsiębiorstw, które zbankrutowały na skutek błędnych decyzji urzędników skarbowych, np. przedsiębiorstwa informatycznego JTT²⁹. Warto jednocześnie dodać, że działania urzędników nie muszą być efektem złej woli, ale konsekwencją trzymania się irracjonalnych procedur. To struktury, w jakich funkcjonuje każda ze stron, są dysfunkcyjne³⁰. Niepokojącym zjawiskiem, jakie można było odnotować w Polsce wśród niektórych polityków, były próby mobilizacji poparcia wyborczego poprzez publiczne formułowanie oskarżycielskich haseł, w których części znanych biznesmenów zarzucano korupcję, choć nie było ku temu dowodów. W 2010 roku Business Center Club (BCC) wystosował list otwarty do Prokuratora Generalnego, w którym broni jednego z prominentnych biznesmenów³¹, wskazując, że postępowanie prokuratury wobec niego jest pozbawione merytorycznych podstaw, a należy je traktować jako „ciąg dalszy nieuzasadnionej kampanii oskarżycielskiej rozpoczętej w roku 2007 przez ekipę poprzedniego rządu”. W liście czytamy też: „Dotychczasowa praktyka stosowana wobec przedsiębiorców przez organy wymiaru sprawiedliwości w wielu przypadkach w jaskrawy sposób przeczy zasadom państwa prawa. Spektakularne aresztowania, formułowane zarzuty wymierzone przeciwko przedsiębiorcom oraz latami ciągnące się postępowania są tego potwierdzeniem”³². Niezależnie od tego, czy zarzuty prokuratury były zasadne, jedna z największych organizacji zrzeszających pracodawców wyraźnie wskazała na nadużycia polskich polityków wobec przedstawicieli sektora prywatnego. Nie sprzyja to z pewnością polskiej kulturze gospodarczej, wizerunkowi polskiego przedsiębiorcy oraz relacjom na linii państwo – przedsiębiorcy. W Polsce państwo i jego

29] JTT upadło w 2004 r. W kwietniu 2011 R. Sąd Apelacyjny ogłosił wyrok w sprawie JTT, przyznając firmie odszkodowanie w wysokości 46 mln złotych. W wyroku Sąd stwierdził, że spółka została doprowadzona do upadłości „na skutek błędnych i podejmowanych z naruszeniem prawa decyzji organów podatkowych”. A. Jadcak, *MCI otrzyma odszkodowanie za upadek JTT*, „Computerworld” z 12 kwietnia 2011 roku: <http://www.computerworld.pl/news/369184/MCI.otryma.odszkodowanie.za.upadek.JTT.html>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

30] Wywiad BIZ-I.

31] BCC apeluje o objęcie nadzorem działań prokuratury w Katowicach wobec byłego prezesa Prokom Investment. Przedmiotem postępowania w tej sprawie jest ryzykowna polityka inwestycyjna tego funduszu, która była podstawą wszczęcia śledztwa. *BCC broni Ryszarda Krauze*, „Magazyn Nadużyć” z 16 grudnia 2010 roku: <http://www.magazyn-naduzyc.pl/art/aktualnosci/bcc-broni-Ryszarda-Krauze>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

32] Ostatecznie sąd umorzył sprawę, ponieważ z Kodeksu Spółek Handlowych usunięto podstawę prawną śledztwa – art. 585. Tu należy dodać, że art. 585 był od dawna krytykowany przez środowiska przedsiębiorców ze względu na zbyt szerokie sformułowanie „działania na szkodę spółki”, które pozwalało na szeroki margines interpretacji. Artykuł 585 Kodeksu Spółek Handlowych przewidywał karę pozbawienia wolności do lat 5 oraz grzywny wobec członków zarządów, rad nadzorczych, komisji rewizyjnych i likwidatorów, jeśli „działali na szkodę spółki”. Pozwalało to np. na ściganie za podejmowanie ryzykownych decyzji biznesowych, które są wpisane w działalność gospodarczą. Po wykreśleniu art. 585 jedna z opiniotwórczych gazet opublikowała tekst, w którym zarzuciła ustawodawcy (a konkretnie koalicji rządzącej) zmianę prawa w interesie oskarżonego biznesmena. Materiał prasowy został oprotestowany przez Krajową Izbę Gospodarczą i Polską Radę Biznesu, które uznały publikację za część kampanii wyborczej, zob. M. Tomczak, *Przepis szkodliwy, ale poręczny. O artykule 585 Kodeksu Spółek Handlowych*, „Przegląd Corporate Governance” 2011, nr 1(25): http://www.corpgov.gpw.pl/assets/library/polish/publikacje/27_5_2011/pcg25_mtomiczak_art_585_ksh_a.pdf, dostęp: 29 grudnia 2011 roku; C. Gmyz, *Historia artykułu 585*, „Rzeczpospolita” z 5 października 2011 roku: <http://www.rp.pl/artykul/69745,727824.html>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku; KIG i PRB przeciwko wykorzystywaniu biznesu w kampanii wyborczej, Krajowa Izba Gospodarcza, 5 października 2011 roku: <http://www.kig.pl/informacje-prasowe/2614-kig-i-prb-przeciwko-wykorzystywaniu-biznesu-w-kampanii-wyborczej.html>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

organy są postrzegane przez ludzi biznesu raczej w kategoriach organów opresyjnych, ograniczających swobodę biznesu, a lojalność wobec państwa nie jest traktowana jako powinność etyczna. Jest to efekt uwarunkowań historycznych oraz obecnego, nieefektywnego systemu biurokratycznego. Wobec braku zaufania na linii państwo – przedsiębiorca omijanie norm prawnych nie jest definiowane jako nieetyczne³³.

PRZEJRZYSTOŚĆ: prawo

Czy prawo zapewnia przejrzystość działań sektora biznesowego?

OCENA: 100

Sektor prywatny w Polsce jest transparentny. Standardy polskiej księgowości nie różnią się znacznie od międzynarodowych. Od stycznia 2005 roku wszystkie firmy notowane na warszawskiej Giełdzie Papierów Wartościowych (GPW) muszą sporządzać sprawozdania finansowe zgodnie z Międzynarodowymi Standardami Sprawozdawczości Finansowej. Przedsiębiorstwa są zobowiązane do rocznej sprawozdawczości finansowej na mocy ustawy o rachunkowości z 1994 roku. Sprawozdania finansowe spółek akcyjnych, banków, firm ubezpieczeniowych, funduszy inwestycyjnych i emerytalnych muszą zostać zatwierdzone przez niezależnego biegłego rewidenta oraz opublikowane w dzienniku urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski B”. Ten sam wymóg dotyczy większych przedsiębiorstw³⁴. Dodatkowo Ustawa z 7 maja 2009 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym (ustawa jest odpowiedzią na wymogi dyrektywy Unijnej 2006/43/WE), zobowiązuje tzw. jednostki zainteresowania publicznego (m.in. banki, spółki akcyjne, fundusze inwestycyjne) do powoływania niezależnych komitetów audytu³⁵.

Kolejnym ważnym aktem prawnym gwarantującym dostęp do informacji o polskich przedsiębiorstwach jest Ustawa o Krajowym Rejestrze Sądowym, na mocy której tworzy się jawny, dostępny dla każdego Krajowy Rejestr Sądowy, zawierający dane na temat przedsiębiorstw. Dane muszą być aktualizowane, w tym zobowiązuje się przedsiębiorców do przekazywania do rejestru rocznych sprawozdań finansowych³⁶. Od czerwca 2010 roku rozszerzył się rynek informacji gospodarczej, ponieważ w życie weszła nowa Ustawa o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych z dnia 9 kwietnia 2010 r. (Dz. U. Nr 50, poz. 424), która rozszerza liczbę podmiotów (dotychczasowe pojęcia „konsument” i „przedsiębiorca” zastąpiono pojęciami „dłużnik” i „wierzyciel”), uprawnionych do zgłaszania danych o dłużnikach do tzw. biur informacji gospodarczych³⁷.

33] J. Dietl, *Zewnętrzne uwarunkowania...*, op. cit., s. 43.

34] *Poland Tax and Investment Guide 2010*, Deloitte. International Tax and business guide, s. 10: http://www.deloitte.com/assets/Dcom-Global/Local%20Assets/Documents/Tax/Intl%20Tax%20and%20Business%20Guides/2010/dtt_tax_guide_2010_Poland.pdf, dostęp: 24 listopada 2011 roku.

35] A. Helin, J. Wiśłowski, *Odpowiedzialność członków rad nadzorczych za sprawozdawczość finansową spółek, zasady, tryb funkcjonowania komitetu audytu*, BDO Sp. z o.o., Warszawa 2011, s. 14: http://www.corp-gov.gpw.pl/assets/library/polish/publikacje/odp_czlonkow_rad_nadzorczych.pdf, dostęp: 27 stycznia 2011 roku.

36] Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. 1997 Nr 121, poz. 769).

37] Na mocy ustawy można zgłaszać informacje zarówno o zadłużonych konsumentach, jak i przedsiębiorcach, którzy nie wywiązują się ze swoich zobowiązań. R. Pluciński, *Nowa ustawa o udostępnianiu informacji gospodarczych*, 15 kwietnia 2010 roku: <http://www.prawo.egospodarka.pl/53968,Nowa-ustawa-o-udostepnianiu-informacji-gospodarczych,1,82,1.html>, dostęp: 24 listopada 2011 roku.

W Polsce podstawową instytucją zapewniającą dostęp do informacji na temat danego przedsiębiorstwa jest Krajowy Rejestr Sądowy (KRS), funkcjonujący od 2001 roku. KRS jest scentralizowaną, informatyczną bazą danych, której celem jest powszechne udostępnienie szybkiej informacji o statusie prawnym danego przedsiębiorstwa oraz jego sytuacji finansowej, w tym danych o zaległościach podatkowych i celnych, zaległościach wobec ZUS, wierzycielach i wysokościach niespłaconych wierzytelności. KRS pełni funkcje informacyjne, tzn. jest źródłem danych o podmiotach uczestniczących w obrocie gospodarczym, oraz legalizacyjne, tzn. dopiero po wpisie do rejestru można dokonywać dalszych czynności prawnych. KRS jest jawny i dostępny dla każdego zainteresowanego (za niewielką opłatą określoną w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości), który może w siedzibie właściwego sądu przeglądać akta podmiotów wpisanych do rejestru³⁸. Informacje z KRS można również uzyskać on-line³⁹.

W Polsce funkcjonują również trzy Biura Informacji Gospodarczej (są to spółki akcyjne), które zgodnie z Ustawą o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych z dnia 9 kwietnia 2010 r. (Dz. U. Nr 50, poz. 424) są nadzorowane przez Ministerstwo Gospodarki. Biura Informacji gospodarczej są istotnym źródłem danych o wiarygodności i uczciwości przedsiębiorstw⁴⁰.

Ważnym źródłem informacji o sektorze przedsiębiorstw są media. W przypadku spółek publicznych jest to przykładowo czasopismo branżowe „Parkiet”. Ogólnie rzecz biorąc, duże przedsiębiorstwa w Polsce są coraz bardziej zainteresowane zagadnieniem odpowiedzialnego i transparentnego biznesu, w dużej mierze dlatego, że jest to już efekt wymagań rynkowych. Działanie w zgodzie z duchem odpowiedzialnego biznesu jest ważne nie tylko z etycznego, ale również marketingowego punktu widzenia⁴¹. Wyrazem tych tendencji jest coraz większa popularność instytucji przyznających certyfikaty potwierdzające przejrzystość i rzetelność danego przedsiębiorstwa. Przykładem może być Krajowy Rejestr Długów, który od 2008 roku przyznaje przedsiębiorstwom tytuł „Rzetelna firma”, jeśli spełniają określone standardy transparentności i rzetelności. Do połowy 2010 roku 31 tysięcy polskich firm uzyskało taki tytuł⁴².

Z badań przeprowadzonych wśród 129 dyrektorów finansowych polskich przedsiębiorstw wynika jednak, że nie w pełni wykorzystywane są wyniki przeprowadzonych audytów. Audyt traktowany jest przede wszystkim jako konieczność wynikająca z przepisów prawa. Dane dotyczące audytu nie są odpowiednio upubliczniane. Tylko 39% firm opublikowało raport z audytu w miejscach innych niż „Monitor Sądowy i Gospodarczy”. Niejednokrotnie dane z audytu nie są traktowane przez władze firmy jako cenne źródło informacji o sytuacji firmy i ewentualnych możliwościach naprawczych⁴³.

38] *Ogólne Informacje o Krajowym Rejestrze Sądowym*, Ministerstwo Sprawiedliwości RP: <http://bip.ms.gov.pl/rejestry-i-ewidencje/okrajowy-rejestr-sadowy/ogolne-informacje-o-krajowym-rejestrze-sadowym/>, dostęp: 27 stycznia 2011 roku.

39] www.krs-online.com.pl

40] <http://www.parp.gov.pl/index/index/244>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

41] Wywiad BIZ-I.

42] *Certyfikat oznaką rzetelności biznesu*, „Bankier PL.” z 22 lipca 2010 roku: <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Certyfikat-oznaka-rzetelnosci-biznesu-2181681.html>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

43] *Audyt. Narzędzie strategicznego zarządzania przedsiębiorstwem. Badanie CFO*, Deloitte, czerwiec 2009: http://www.deloitte.com/assets/Dcom-Poland/Local%20Assets/Documents/pl_Audyt_narzedzie_strategicznego_zarzadzania_2009.pdf, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

ROZLICZALNOŚĆ: prawo

Czy istnieją odpowiednie zasady czy przepisy prawa dotyczące nadzoru nad sektorem prywatnym i wyznaczające reguły „corporate governance” (ładu korporacyjnego) w firmach?

OCENA: 100

W Polsce w zakresie funkcjonowania ładu korporacyjnego obowiązują regulacje przewidziane przez prawo oraz rekomendacje i dobre praktyki (tzw. prawo twarde i miękkie). Do najważniejszych aktów prawnych w tym zakresie należy Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. 2000, Nr 94, poz. 1037), która szczegółowo reguluje relacje, kompetencje i obowiązki poszczególnych organów spółki. Od 1 stycznia 2009 roku ustawa z dnia 18 marca 2008 r. o zmianie ustawy o rachunkowości (Dz. U. 2008 Nr 63, poz. 393) rozszerza na radę nadzorczą obowiązek zapewnienia zgodności sprawozdania finansowego z ustawą, czyli zwiększa zakres odpowiedzialności organu nadzorczego⁴⁴.

Dodatkowo GPW promuje wśród spółek notowanych na giełdzie dobrowolne stosowanie zasad ładu korporacyjnego zgodnie z zasadą *comply or explain*. Oznacza to, że spółka nieprzestrzegająca zasad ładu korporacyjnego GPW zobowiązana jest, na mocy regulaminu GPW, do publikowania na swojej stronie internetowej raportów wyjaśniających, jaka zasada nie była lub nie jest stosowana, jakie były przyczyny jej niestosowania oraz jakie kroki spółka podejmie, aby zredukować skutki jej niestosowania⁴⁵. W celu promowania zasad ładu korporacyjnego GPW prowadzi specjalny serwis internetowy poświęcony wdrażaniu ładu korporacyjnego w spółkach giełdowych oraz najnowszym działaniom podejmowanym w tym celu przez GPW i spółki⁴⁶. Fundamentem ładu korporacyjnego spółek giełdowych jest dokument *Dobre Praktyki Spółek Notowanych na GPW*⁴⁷.

Podstawowym organem kontrolującym polski rynek finansowy jest Komisja Nadzoru Finansowego. Jej pracowników obowiązuje rygorystyczny system zasad, których celem jest wyeliminowanie jakichkolwiek związków z podmiotami nadzorowanymi, mogących powodować podejrzenie stronniczości pracowników i konflikt interesów⁴⁸.

Z punktu widzenia zapewnienia zdrowej konkurencji na polskim rynku istotne są również ustawy pozwalające na ochronę, zarówno przedsiębiorców, jak i konsumentów, przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Głównym organem, który zajmuje się ich egzekwowaniem, jest Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta⁴⁹.

44] *Ład korporacyjny, zarządzanie ryzykiem i kontrole wewnętrzne*, PricewaterHouseCoopers: http://www.seg.org.pl/_upload/Lad%20korporacyjny,%20zarzadzanie%20ryzykiem%20i%20kontrole%20wewnetrzne.pdf, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

45] *Regulamin GPW*, s. 13: http://www.gpw.pl/regulacje_prawne, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

46] www.corp-gov.gpw.pl.

47] *Dobre Praktyki Spółek Notowanych na GPW*, Załącznik do Uchwały Nr 17/1249/2010 Rady Giełdy z dnia 19 maja 2010 r.

48] S. Kluza, *Minimalizacja ryzyka wewnętrznego oraz konfliktu interesów w organie nadzoru finansowego* [w:] *I Międzynarodowa Konferencja Antykorupcyjna (Warszawa 9 grudnia 2010). Materiały pokonferencyjne*, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2011, s. 61–68: <http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=12&app=docs&action=get&iid=11454>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

49] Są to: Ustawa z dnia 16 lutego 2007 roku o ochronie konkurencji i konsumentów (UOKK) oraz Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 roku o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (ZNK). Przedmiotem UOKK jest ochrona interesu publicznego poprzez ochronę konkurencji jako wartości konstytucyjnej oraz element wolnego rynku. Na straży realizacji tej ustawy stoi Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta (UOKiK), który wszczyna postępowanie

ROZLICZALNOŚĆ: praktyka

Czy w przedsiębiorstwach funkcjonują skuteczne mechanizmy „corporate governance” (ładu korporacyjnego)?

OCENA: 50

Z raportu Banku Światowego na temat zgodności ładu korporacyjnego w polskich firmach z Zasadami OECD w Zakresie Ładu Korporacyjnego wynika, że Polska spełnia wszystkie standardy⁵⁰. Jednak według badań z 2008 roku tylko 20% spółek giełdowych zaakceptowało bez żadnych wyjątków „Dobre Praktyki Spółek Notowanych na GPW”, a 77% wdrożyło je z wyjątkami. Najczęściej odstępstwa od dobrych praktyk dotyczyły funkcjonowania rad nadzorczych, przede wszystkim spełniania kryteriów niezależności i powoływania komitetów audytu w ramach rady⁵¹. Ustawodawca polski wprowadził wymóg zakładania komitetów audytu w tzw. jednostkach zainteresowania publicznego wspomnianą już Ustawą z 7 maja 2009 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym. Mimo zmian ustawowych, dane z 2010 roku pokazują, że systemy kontroli wewnętrznej spółek notowanych na GPW wymagają zmian. Świadomość konieczności zarządzania ryzykiem wzrasta, jednak wciąż dominuje nastawienie na kontrole następcze, a systematyczna ocena kontroli wewnętrznej i zarządzania ryzykiem to rzadkość⁵². Warto zwrócić uwagę, że przedsiębiorstwa notowane na GPW należą do czołówki polskiego biznesu, co pozwala na wnioski o standardach ładu korporacyjnego w dużych przedsiębiorstwach nienotowanych na giełdzie.

Choć niniejszy raport dotyczy sektora prywatnego, należy wspomnieć o złych praktykach związanych z zarządzaniem w spółkach, w których udziały własnościowe ma skarb państwa. W Polsce od początku transformacji systemowej stanowiska w radach nadzorczych i zarządach tych spółek stanowiły ważny łup w polityce klientelistycznej zwycięskich partii. Władze spółek były obsadzane według kryteriów politycznych, dlatego często były one zarządzane przez ludzi niekompetentnych. Zmianom partii rządzącej towarzyszyły zmiany kadrowe we władzach upolitycznionych spółek⁵³. Istniejące regulacje prawne zapewniają procedurę konkursową

administracyjne w przypadku, gdy dojdzie do niedozwolonych praktyk rynkowych. Postępowanie takie może być rozpoczęte w efekcie pisemnego zawiadomienia przedsiębiorcy, jednak w tym przypadku przedsiębiorca nie może oczekiwać bezpośrednich korzyści, gdyż UOKiK działa w imię dobra publicznego, a nie interesu konkretnego przedsiębiorcy. Inaczej wygląda mechanizm ochrony prawnej przedsiębiorcy w oparciu o ZNK, na mocy której przedsiębiorca może chronić swoje bezpośrednie interesy występując z powództwem do właściwego sądu cywilnego, co może przynieść mu bezpośrednie korzyści, takie jak obowiązek naprawienia szkody przez nieuczciwego konkurenta lub złożenie odpowiedniego oświadczenia. E. Niemyska, *Ochrona interesu przedsiębiorców – ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji*, Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych: http://www.paiz.gov.pl/prawo/prawo_konkurencji/artikuly/ochrona_interesu_przedsiębiorcow, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

- 50] Najlepszy wynik osiąga pod względem „roli udziałowców w ładzie korporacyjnym” oraz „jawności i transparenacji”, zob. R. McGee, *Corporate Governance in Transition and developing economies: a case study of Poland*, Working Paper 2010: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1664805, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.
- 51] J. Socha, K. Szuldrzyński, *Biznes kontrolowany – ład korporacyjny i kontrole wewnętrzne na świecie i w Polsce*, PricewaterHouseCoopers: http://www.seg.org.pl/_upload/File/Lad_korporacyjny-kontrola_wewnetrzna_do_PD.pdf, dostęp: 24 kwietnia 2011 roku.
- 52] A. Skitek, *System kontroli i zarządzania ryzykiem – praktyka spółek notowanych na GPW. Wyniki Badań, Edycja 2010*: http://corp-gov.gpw.pl/assets/library/polish/publikacje/12_2010/zarządzanie_ryzykiem_raport_gtf.pdf, dostęp: 27 stycznia 2011 roku.
- 53] M. Jarosz, *Okazja czyni złodzieja, czyli proces transformacji i prywatyzacji w Polsce* [w:] A. Dylus, A. Rudowski, M. Zaborski (red.), *Korupcja. Oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie*, Instytut Politologii Uniwersytetu

w wyborach do władz spółek⁵⁴ i przeprowadzane są takie konkursy, jednak wciąż wybierani są kandydaci z koneksjami politycznymi⁵⁵. Obecnie w Sejmie toczą się prace nad rządowym projektem ustawy o zasadach wykonywania niektórych uprawnień Skarbu Państwa, która ma ukrócić ten proceder. Na jej mocy ma powstać tzw. Komitet Nominacyjny, składający się z 10 bezstronnych członków, którzy będą nominować kandydatów do konkursów. Jednak wybór członków tego komitetu ma być dokonywany przez premiera spośród kandydatów zgłoszonych przez ministrów i przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego, co w praktyce oznacza, że Komitet Nominacyjny również będzie ciałem politycznym⁵⁶.

MECHANIZMY ZAPEWNIAJĄCE RZETELNOŚĆ: prawo

Czy istnieją mechanizmy zapewniające rzetelność w sektorze biznesowym?

OCENA: 100

Polskie prawo zakazuje korupcji w sektorze prywatnym, spełniając w tej mierze najważniejsze wymogi prawa międzynarodowego. Najistotniejszym aktem prawnym, który penalizuje zachowania korupcyjne pracowników sektora prywatnego, jest Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, szczególnie art. 296a. Zachowania o charakterze korupcyjnym w sektorze prywatnym są również zakazane w Kodeksie spółek handlowych⁵⁷. W 2000 roku uchwalono Ustawę z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu (Dz. U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1505, z późn. zm.), która pozwala ścigać tzw. pranie pieniędzy. Polska od 2000 roku jest również stroną Konwencji OECD o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych, w związku z tym w kodeksie karnym obowiązują przepisy zakazujące korumpowania funkcjonariuszy publicznych innego państwa lub organizacji międzynarodowych⁵⁸. Polski przedsiębiorca jest też zobowiązany do zachowania określonych standardów etycznych (m.in. uczciwej konkurencji, poszanowania dobrych obyczajów, moralności publicznej, ochrony środowiska) ustawą o swobodzie działalności gospodarczej⁵⁹. Prawo zamówień publicznych zawiera przepisy, których celem jest zapobieganie praktykom korupcyjnym w procedurach przetargowych, wyraźnie określając, jakie podmioty nie mogą uczestniczyć w przetargu. Wykonawca, którego skazano prawomocnym wyrokiem sądu za szereg przestępstw zorientowanych na osiągnięcie korzyści majątkowej, jest automatycznie wykluczony z procedury

Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Wrocław–Warszawa–Kraków 2006, s. 166.

54] Zarządzenie Nr 45 Ministra Skarbu Państwa z dnia 6 grudnia 2007 r. w sprawie zasad i trybu doboru kandydatów do składu rad nadzorczych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa oraz rad nadzorczych innych podmiotów prawnych nadzorowanych przez Ministra Skarbu Państwa.

55] H. Janiszewski, *Ile państwa w gospodarce?*, „Rzeczpospolita” z 30 marca 2011 roku: <http://www.rp.pl/artukul/634356.html>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

56] W. Walczak, *Dwuznaczna rola komitetu nominacyjnego. O projekcie ustawy o zasadach wykonywania niektórych uprawnień SP*, „Przegląd Corporate Governance” 2011, nr 1(25): http://www.corp-gov.gpw.pl/assets/library/polis/publikacje/27_5_2011/pcg25_wwalczak_komitet_nominacji_a.pdf, dostęp: 29 grudnia 2011 roku.

57] Zob. art. 585–592 Ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. 2000, Nr 94, poz. 1037).

58] *Serwis Edukacji Antykorupcyjnej*: <http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=23>, dostęp: 22 stycznia 2012 roku.

59] Zob. art. 17 i 18 Ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173, poz. 1807).

przetargowej⁶⁰. Choć prawo zamówień publicznych nie odnosi się wprost do kwestii społecznej odpowiedzialności biznesowej wśród wykonawców, niektóre jego przepisy pozwalają brać pod uwagę etyczne aspekty działalności wykonawców⁶¹. Aby przeciwdziałać nieuczciwym praktykom po stronie zamawiającego, oferent może złożyć odwołanie i skargę do Krajowej Izby Odwoławczej⁶². Oprócz regulacji prawnych coraz bardziej popularne stają się kodeksy etyki. W Polsce jest kilkadziesiąt kodeksów etyki, przyjmowanych przez grupy zawodowe (np. adwokatów, notariuszy, księgowych, bankowców), organizacje przedsiębiorców (np. Kodeks Etyki Krajowej Izby Gospodarczej, Kanon Etyczny Przedsiębiorców PKPP Lewiatan) i przedsiębiorstwa⁶³.

MECHANIZMY ZAPEWNIAJĄCE RZETELNOŚĆ: praktyka

Czy w biznesie w praktyce funkcjonują mechanizmy zapewniające rzetelność?

OCENA: 50

Obraz polskiej przedsiębiorczości w kontekście norm wyrażonych w prawach i kodeksach etycznych powinien uwzględniać historycznie ukształtowany wzorzec przedsiębiorcy. Według badaczy z Centrum Etyki Biznesu, głównego ośrodka naukowego zajmującego się tym zagadnieniem w Polsce, etyczność biznesu jest problemem mentalnym, ponieważ dominuje przekonanie, że ludzie biznesu powinni dążyć do sukcesu bez względu na bariery etyczne, a umiejętność omijania regulacji jest cechą pozytywną, przejawem sprytu i zaradności⁶⁴.

Z badań nadużyć w dużych polskich firmach wynika, że 3 na 4 prezesów firm uważa nadużycia gospodarcze za poważny problem naszej gospodarki. Jednocześnie tylko 30% procent firm wskazało, że posiada rozwiązania proceduralne w zakresie zarządzania ryzykiem, a 20% zadeklarowało chęć i potrzebę wdrożenia takich procedur. Firmy nie przykładają więc należytej wagi do systemu zarządzania ryzykiem⁶⁵. Podobny obraz wynika z badań Instytutu Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Rynkowym, przeprowadzonych na bardziej reprezentatywnej próbie, w której znaczący udział stanowili przedstawiciele sektora MŚP. Firmy, które prowadzą monitoring ryzyka, identyfikują stanowiska zagrożone defraudacją i oszustwem oraz wprowadzają mechanizmy zabezpieczające przed tymi problemami, są w mniejszości. Tylko nieliczne firmy mają wyraźną politykę w zakresie dawania upominków i prezentów przez swoich przedstawicieli. Choć warto zwrócić uwagę, że prawie połowa pracowników zajmujących stanowiska zagrożone korupcją została przeszkolona w zakresie obowiązujących w przedsiębiorstwie zasad etyki biznesowej⁶⁶. Trudno jednoznacznie powiedzieć, czy problem nadużyć jest większy wśród

60] Zob. art. 24 ust. 1 Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2007 r., Nr 223, poz. 1655 z późn. zm.).

61] *Nowe podejście do zamówień publicznych*, Warszawa 19 marca 2008 r., s. 99: http://www.mg.gov.pl/files/upload/7904/Nowe_podejscie.pdf, dostęp: 25 kwietnia 2011 roku.

62] <http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?PDF;1062>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

63] G. Sołtysiak, *Kodeksy etyczne w Polsce*, ALMAMER Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Warszawa 2006.

64] W. Gasparski, A. Lewicka-Strzałecka, B. Rok, D. Bąk, *Portret polskiej etyki biznesu: fakty, oceny, propozycje* [w:] W. Gasparski, B. Rok (red.), *Ku obywatelskiej Rzeczypospolitej gospodarczej*, op. cit., s. 15–16.

65] *Nadużycia – niewidzialny wróg przedsiębiorstw 2008. Raport z badań nadużyć gospodarczych w polskich firmach*, Deloitte: http://www.deloitte.com/assets/Dcom-Poland/Local%20Assets/Documents/Raporty,%20badania,%20rankingi/pl_NadużyciaGospodarcze_2008.pdf, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

66] M. Bąk, P. Kulawczuk (red.), *Polscy przedsiębiorcy przeciw korupcji. Mechanizmy antykorupcyjne w praktyce przedsiębiorstw*, Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, Warszawa 2008: <http://www.>

małych i średnich przedsiębiorstw, czy w dużych firmach. Ważniejszy wydaje się podział na zagrożenia korupcyjne w zależności od branż⁶⁷.

Instytucja *whistleblowingu* nie jest wykorzystywana w satysfakcjonującym stopniu⁶⁸. Choć w prawie pracy istnieją przepisy chroniące przed dyskryminacją i mobbingiem, do których mogą odwołać się sygnaliści w przypadku próby ich „ukarania” przez pracodawcę (przepisy te odnoszą się tylko do osób pozostających w stosunku pracy z pracodawcą), praktyka orzecznictwa w sądach pracy daje mało satysfakcjonujące gwarancje ochrony sygnalistów przed nękaniami ze strony pracodawców⁶⁹. Należy dodać, że w Polsce nadal dominuje przekonanie, że *whistleblowing* traktowany jest jak donosicielstwo i dominuje raczej kultura ukrywania nieprawidłowości. Istnieje więc bariera mentalna dla efektywnego wykorzystania tego narzędzia⁷⁰.

Warto jednak zwrócić uwagę, że Polacy, pytani o dziedziny, w których korupcja występuje najczęściej, bardzo rzadko wskazują na sektor prywatny. Między 2000 a 2010 rokiem każdego roku średnio 10% respondentów wskazywało, że korupcja występuje najczęściej w przedsiębiorstwach prywatnych⁷¹. Prawdopodobnie jest to efekt oddziaływania mediów na wyobrażenia Polaków o obszarach występowania korupcji.

ZAANGAŻOWANIE W POLITYKĘ ANTYKORUPCYJNĄ

Czy przedsiębiorcy wspierają politykę antykorupcyjną?

OCENA: 25

Kwestia polityki antykorupcyjnej nie jest priorytetem w relacjach przedsiębiorców z rządem, aczkolwiek pewne działania środowisk biznesowych sprzyjają przeciwdziałaniu korupcji. Stowarzyszenia przedsiębiorców w swoich raportach, analizach i relacjach z rządem skupiają się przede wszystkim na korupcjogennych barierach w rozwoju ich firm, związanych z uciążliwymi regulacjami prawnymi⁷². Z badań wynika, że to nie korupcja należy do największych bolączek środowiska biznesowego, ale uciążliwe regulacje, dlatego też organizacje biznesowe oczekują od rządu przede wszystkim redukcji biurokratycznych obciążeń. W tym sensie środowisko biznesowe może przyczynić się do ograniczenia korupcjogennych przepisów.

Są przykłady zaangażowania środowisk biznesowych w działania rządu w zakresie tworzenia regulacji powiązanych z potencjalnymi praktykami korupcyjnymi. W marcu 2011 roku Związek Pracodawców Bussines Centre Club (BCC) w liście otwartym oprotował drugi projekt ustawy o lobbingu. Zarzucono Pełnomocnikowi Rządu ds. Przeciwdziałania Nieprawidłowościom

iped.pl/publikacje/antykorupcja_podrecznik_2008.pdf, dostęp: 22 kwietnia 2011 roku.

67] Wywiad BIZ-I.

68] Tylko 26% firm zadeklarowało stworzenie systemu *whistleblowingu* w firmie, ale 76% ankietowanych dyrektorów stwierdziło, że *whistleblower* zasługuje na zapewnienie anonimowości i ochronę prawną opłaconą przez firmę, *Nadużycia – niewidzialny wróg...*, *op. cit.*

69] A. Wojciechowska-Nowak, *Ochrona prawna sygnalistów w doświadczeniu sędziów sądów pracy*, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 2011: www.batory.org.pl/doc/Sygnalisci_raport_20110415.pdf, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

70] W. Gasparski, A. Lewicka-Strzałecka, B. Rok, D. Bąk, *Portret...*, *op. cit.*

71] *Opinia publiczna o korupcji i lobbingu w Polsce*, CBOS, Warszawa, maj 2010: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_063_10.PDF, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

72] *Jak walczyć z korupcją. Zasady tworzenia i wdrażania strategii antykorupcyjnej dla Polski*, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 2010, s. 37: www.batory.org.pl/doc/Jak_walczyc_zkor.pdf, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

w Instytucjach Publicznych, organowi odpowiedzialnemu za przygotowanie ustawy, brak zrozumienia dla praktyki zaangażowania interesariuszy w tworzenie dobrego i transparentnego prawa, ponieważ projekt tej ustawy nie został przesłany do konsultacji z BCC. Jednocześnie uznano, że w proponowanym projekcie brak rozwiązań, które przeciwdziałałyby korupcyjnym kontaktom między światem biznesu a polityki oraz sprzyjały tworzeniu warunków pozwalających na stanowanie prawa dobrej jakości⁷³. Jednym z podstawowych zarzutów wobec projektu jest represyjno-inwigilacyjna filozofia nowych regulacji, która wynika z niezrozumienia lobbingu jako instytucji rzecznictwa interesów. W projekcie przewiduje się przeniesienie rejestru lobbystów z MSWiA do CBA, co oznacza automatyczne zrównanie działalności lobbingowej ze sferą podejrzanych, nieetycznych prób wywierania wpływu na władzę. W ten sposób podtrzymuje się negatywny stereotyp polskiego lobbingu jako aktywności bliższej korumpowaniu, a nie instytucji partycypacji w życiu publicznym⁷⁴.

ZAANGAŻOWANIE WE WSPÓŁPRACĘ I WSPARCIE DLA SEKTORA OBYWATELSKIEGO

Czy biznes angażuje się i wspiera inicjatywy antykorupcyjne organizacji pozarządowych?

OCENA: 25

Współpraca sektora biznesowego z organizacjami trzeciego sektora zajmującymi się polityką antykorupcyjną wydaje się być ograniczona. Należy jednak podkreślić, że środowiska biznesowe coraz częściej współpracują z organizacjami pozarządowymi w zakresie wdrażania zasad społecznej odpowiedzialności biznesu (CSR), której częścią jest promowanie standardów etycznych istotnych z punktu widzenia zapobiegania korupcji. Jest to jednak podyktowane przede wszystkim marketingowymi interesami samego przedsiębiorstwa. Z inicjatywy środowisk gospodarczych, akademickich i pozarządowych powstało Stowarzyszenie Forum Odpowiedzialnego Biznesu. Forum Odpowiedzialnego Biznesu współpracuje z korporacjami w zakresie promowania standardów CSR. Jest platformą wymiany doświadczeń między przedsiębiorstwami oraz tworzenia koalicji na rzecz wprowadzania CSR⁷⁵.

Współpraca biznesu z organizacjami pozarządowymi w zakresie CSR pozostawia wciąż wiele do życzenia. Podkreśla się brak partnerskich relacji między tymi stronami. Organizacje pozarządowe są traktowane jako partner słaby, zależny, którego podstawową funkcją jest dostarczanie legitymacji dla działań wizerunkowych, z kolei biznes traktowany jest przede wszystkim jako źródło finansowania⁷⁶.

73] M. Goliszewski, *List otwarty BCC do minister J. Pitera w sprawie lobbingu*, 18 marca 2011 roku, Biznesowy Serwis Informacyjny: <http://qbusiness.pl/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=6853&cntnt01returnid=62>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

74] *Uwagi BCC do założeń projektu ustawy o lobbingu*, Biznesowy Serwis Informacyjny, 18 marca 2011 roku: <http://qbusiness.pl/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=6854&cntnt01returnid=62>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

75] *Społeczna odpowiedzialność biznesu w Polsce. Wstępna analiza*, Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju, Warszawa 2007, s. 28–30, www.globalcompact.org.pl/pol/.../csr_w_polsce_wstepna_analiza.pdf, dostęp: 21 stycznia 2012 roku.

76] A. Giza, J. Wygnański, *Przyszłe wyzwania dla współpracy biznesu i organizacji pozarządowych* [w:] *Odpowiedzialny Biznes w Polsce. Dobre praktyki. Raport 2010*, Forum Odpowiedzialnego Biznesu: <http://odpowiedzialnybiznes.pl/pl/praktyka-csr/dobre-praktyki/raporty/raport-2010.html>, dostęp: 27 stycznia 2012 roku.

REKOMENDACJE

- Aby zredukować ryzyko korupcji na styku biznesu i administracji państwowej, należy wyeliminować najbardziej uciążliwe i bezzasadne regulacje. W proces reformy powinno aktywnie włączyć się środowisko biznesowe, współdecydując o jej kierunkach.
- Poprawa jakości polskiego prawa gospodarczego wymaga profesjonalizacji i odpolitycznienia, na ile jest to możliwe, procesu stanowienia i zmiany prawa. Należy kontynuować reformę regulacji podjętą przez Ministerstwo Gospodarki i na bieżąco monitorować (oraz informować społeczeństwo o wnioskach z tego monitoringu) jej realną skuteczność w tworzeniu bardziej sprzyjających warunków dla przedsiębiorczości.
- Aby zapewnić większą swobodę działalności gospodarczej i stymulować wzrost zatrudnienia, należy dążyć do ograniczenia ingerencji państwa w gospodarkę, a zwłaszcza obniżenia kosztów pracy.
- Istotna dla jakości funkcjonowania biznesu w Polsce wydaje się także zmiana społecznego wizerunku przedsiębiorców, którzy często postrzegani są w negatywnym świetle. Wymaga to przede wszystkim aktywnego zaangażowania samych przedsiębiorców, ale i działania ze strony rządu i organizacji pozarządowych.
- Potrzeba także zmiany wizerunku lobbingu, który jest często kojarzony przede wszystkim z praktykami korupcyjnymi. Warto podjąć kampanię informacyjną celem ukazania pozytywnych aspektów tego mechanizmu. Wymóg rejestracji lobbystów w instytucji zajmującej się ściganiem korupcji byłby krokiem wstecz z punktu widzenia tak pojmowanej kampanii edukacyjnej, ponieważ nadaje lobbingowi piętno patologii. Dlatego postuluje się, obok działań informacyjno-edukacyjnych, rejestrację lobbystów przez instytucję bardziej neutralną, która nie budzi skojarzeń z przeciwdziałaniem patologii.
- Kolejnym kierunkiem działań jest dalsze promowanie zasad etyki biznesu oraz uświadamianie kierownictwa przedsiębiorstw o potrzebie wdrażania systemów antykorupcyjnych (istotną rolę powinny tu odegrać organizacje przedsiębiorców) poprzez wskazanie na konkretne wizerunkowe i ekonomiczne korzyści związane z wprowadzeniem takich rozwiązań.
- Choć istniejący system instytucjonalny sprzyja stopniowej poprawie standardów ładu korporacyjnego, proponuje się zintensyfikowanie presji na władze spółek w kierunku wprowadzania satysfakcjonujących systemów kontroli i zarządzania ryzykiem. Przede wszystkim należy przejść od kontroli następczych do systemowego zarządzania ryzykiem poprzez wprowadzenie sformalizowanych systemów identyfikacji i kontroli obszarów potencjalnego ryzyka (np. model COSO). Efektywność tych systemów powinna być regularnie monitorowana i poddana audytowi wewnętrznemu. W tym kontekście należy również zwiększyć kontrolną rolę rad nadzorczych jako organów odpowiedzialnych ustawowo za sprawozdanie finansowe spółki.
- Aby zintensyfikować zaangażowanie przedsiębiorców w politykę antykorupcyjną, trzeba przede wszystkim poprawić wzajemne relacje biznesu i państwa. Rząd powinien bardziej otwierać się na partnerską współpracę ze środowiskiem biznesowym i włączać przedsiębiorców w opracowanie ważnych projektów legislacyjnych i programów. Sektor biznesowy powinien dalej zabiegać o redukcję obciążeń administracyjnych i lepszą jakość stanowionego prawa, gdyż są to najbardziej korupcjogenne obszary na styku przedsiębiorstwo – państwo.
- Aby wzmocnić zaangażowanie środowiska biznesowego we współpracę z trzecim sektorem w zakresie działań antykorupcyjnych, potrzebna jest przede wszystkim większa inicjatywa ze strony organizacji pozarządowych. Powinny one zachęcać przedsiębiorców do zaangażowania we wspólne działania i podkreślać korzyści, jakie mogą dzięki nim osiągnąć.

NOTY O AUTORACH

KATARZYNA BATKO-TOŁUĆ – absolwentka Wydziału Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego i studiów podyplomowych na Uniwersytecie w Birmingham w zakresie współczesnych problemów integracji europejskiej. Od 2000 roku zajmuje się inicjatywami dotyczącymi przejrzystości życia publicznego, rozliczalności władz i kontroli społecznej. Jedną z założycielek i wieloletnia prezes Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich, skupiającego aktywistów zajmujących się monitorowaniem działań władz na poziomie lokalnym. Publikuje teksty dotyczące konfliktu interesów, standardów etycznych w organizacjach pozarządowych i dostępu do informacji publicznej.

STANISŁAW BURDZIEJ – doktor socjologii, absolwent socjologii na Uniwersytecie Mikołaja Kopernika w Toruniu oraz amerykanistyki na Uniwersytecie w Heidelbergu, stypendysta Institut für die Wissenschaften vom Menschen w Wiedniu, współzałożyciel Fundacji Court Watch Polska, obecnie adiunkt w Katedrze Socjologii Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie. Tłumacz literatury socjologicznej, autor kilkudziesięciu artykułów, współredaktor (z Bartoszem Pilitowskim) raportu *Obywatelski monitoring sądów rejonowych 2010/2011* (Toruń 2011). Jego aktualne zainteresowania badawcze koncentrują się wokół funkcjonowania polskiego wymiaru sprawiedliwości.

BARTOSZ CZEPIŁ – politolog i socjolog, absolwent Uniwersytetu Opolskiego, na którym obecnie przygotowuje pracę doktorską. Interesuje się problematyką korupcji i kultury politycznej.

MACIEJ GURTOWSKI – socjolog, doktorant w Zakładzie Interesów Grupowych Instytutu Socjologii Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Naukowo zainteresowany przestępczością gospodarczą, przestępczością „białych kołnierzyków”, nową ekonomią instytucjonalną i metodologią badania zjawisk zakulisowych.

ANNA JAROŃ – doktor prawa Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego we Florencji, ekspert Programu Polityki Społecznej Instytutu Spraw Publicznych, adiunkt w Instytucie Politologii Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, wykładowca Collegium Civitas i Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Specjalizuje się w tematyce prawa konstytucyjnego i europejskiego, szczególnie ochrony praw człowieka i praw podstawowych, w tym praw socjalnych.

ALEKSANDRA KOBYLIŃSKA – socjolog, studentka prawa na Uniwersytecie Warszawskim, uczestniczka programu Master's in the Sociology of Law prowadzonego przez International Institute for the Sociology of Law w Oñati (Hiszpania). Koordynatorka projektów i analityk w Instytucie Spraw Publicznych, z którym współpracuje od 2007 roku. W Instytucie Spraw Publicznych zajmuje się projektami dotyczącymi między innymi transparentności życia publicznego, instytucji demokratycznych, udziału obywateli w procesie stanowienia prawa. Przedmiotem jej naukowego zainteresowania jest socjologia prawa.

GRZEGORZ MAKOWSKI – doktor socjologii, kierownik Programu Społeczeństwa Obywatelskiego w Instytucie Spraw Publicznych. Wykładowca socjologii problemów społecznych w Collegium Civitas. Członek Rady Centrum Badania Opinii Społecznej (2010–2011). Pełnił między innymi funkcję specjalisty do spraw realizacji badań w SMG/KRC Media Poland Millward Brown Company (2002–2003) i koordynatora programu „Przeciw Korupcji” w Fundacji im. Stefana Batorego (2000–2002). Autor książki *Korupcja jako problem społeczny* (Warszawa 2008).

MAREK SOLON-LIPIŃSKI – socjolog, absolwent Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego. Zajmuje się kwestiami związanymi z partycypacją obywatelską i przejrzystością w życiu publicznym. Współpracuje z Programem Prawa i Instytucji Demokratycznych w Instytucie Spraw Publicznych. W latach 2005–2010 współpracował z programem „Masz Głos, Masz Wybór” oraz z programem „Przeciw Korupcji” Fundacji im. Stefana Batorego.

MARCIN WASZAK – politolog, absolwent Uniwersytetu Warszawskiego. Stypendysta University of Sussex. Współpracuje z Programem Prawa i Instytucji Demokratycznych w Instytucie Spraw Publicznych. Swoje zainteresowania badawcze rozwija w kierunku dysfunkcji instytucji państwa i demokracji partyjnej.

MECHANIZMY PRZECIWDZIAŁANIA KORUPCJI W POLSCE. RAPORT Z MONITORINGU

Przeciwdziałanie korupcji nie sprowadza się wyłącznie do represji i ścigania przestępstw. Skuteczna walka z tym problemem wymaga przede wszystkim istnienia spójnego systemu sprawnych, przejrzystych i rzetelnych instytucji publicznych, które mogą się nawzajem równoważyć i przeciwdziałać nieprawidłowościom. W niniejszym raporcie autorzy podjęli próbę dokonania całościowej oceny funkcjonowania mechanizmów przeciwdziałania korupcji w Polsce. Analizie poddano trzynaście obszarów życia publicznego, w tym władzę ustawodawczą, władzę wykonawczą, sądownictwo, organy ścigania, a także media, organizacje pozarządowe i biznes.

Raport został opracowany przez Instytut Spraw Publicznych we współpracy z Transparency International, wiodącą światową organizacją zajmującą się zwalczaniem korupcji.



FUNDACJA INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH (ISP) jest jednym z czołowych polskich think tanków, niezależnym ośrodkiem badawczo-analitycznym. ISP powstał w 1995 roku. Poprzez prowadzenie badań, ekspertyz i rekomendacji dotyczących podstawowych kwestii życia publicznego Instytut służy obywatelowi, społeczeństwu i państwu. ISP współpracuje z ekspertami i badaczami z polskich i zagranicznych ośrodków naukowych. Wyniki projektów badawczych prezentowane są na konferencjach i seminariach oraz publikowane w formie książek, raportów, komunikatów i rozpowszechniane wśród posłów i senatorów, członków rządu i administracji, w środowiskach akademickich, a także wśród dziennikarzy i działaczy organizacji pozarządowych.

Instytut Spraw Publicznych jest Organizacją Pożytku Publicznego.