



KOMISJA  
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 3.2.2014 r.  
COM(2014) 38 final

ANNEX 21

## **ZAŁĄCZNIK**

**POLSKA**

*do*

**Sprawozdania o zwalczaniu korupcji w UE**

# **POLSKA**

## **1. WPROWADZENIE - ZASADNICZE CECHY I INFORMACJE OGÓLNE**

### ***Struktury antykorupcyjne***

**Strategiczne podejście.** Poprawiło się postrzeganie zjawiska korupcji w Polsce, lecz brakuje ciągłości przy ustalaniu priorytetów przez kolejne rządy. Niektórzy z ministrów ustanowili własne systemy zapobiegania korupcji, których koordynacja była ograniczona. Ostatnia strategia przeciwdziałania korupcji w Polsce przestała obowiązywać w 2009 r. Pod wpływem presji krajowej i międzynarodowej prowadzone są obecnie konsultacje społeczne w sprawie projektu Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019.<sup>1</sup>

**Ramy prawne.** Ustawa z 1997 r. reguluje kwestię konfliktów interesów i oświadczeń stanu majątkowego.<sup>2</sup> Grupa Państw Przeciwko Korupcji (GRECO), powołana przez Radę Europy, ustaliła, że polskie przepisy karne stanowią solidną podstawę do wszczynania dochodzeń, wnoszenia oskarżeń oraz orzekania w sprawie przestępstw korupcyjnych, natomiast ramy prawne są w dużym stopniu zgodne ze stosownymi normami określonymi w Prawnokarnej konwencji o korupcji. Polska dostosowała przepisy kodeksu karnego w myśl wspomnianej konwencji.<sup>3</sup> Wyzwaniem pozostaje pełne wdrożenie stosownych przepisów prawnych, takich jak zakaz zatrudniania współmałżonków lub osób spokrewnionych (do drugiego stopnia pokrewieństwa) w instytucjach samorządowych w przypadku bezpośredniej podległości służbowej; ustawa nie określa kar za łamanie tych przepisów.<sup>4</sup>

**Ramy instytucjonalne.** Za walkę z korupcją odpowiada przede wszystkim Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA) będące odrębną agencją. Ponadto zwalczaniem korupcji zajmują się specjalistyczne wydziały w prokuraturze apelacyjnej, a także Najwyższa Izba Kontroli (NIK) oraz Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO), o czym mowa w dalszej części tego rozdziału.

### ***Badania opinii publicznej***

**Badania postrzegania korupcji.** Z przeprowadzonego w 2013 r. specjalnego badania Eurobarometr na temat korupcji wynika, że 82 % Polaków uważa, że korupcja jest powszechnym problemem w Polsce (średnia UE: 76 %), natomiast 27 % respondentów przyznaje, że korupcja wpływa na ich życie codzienne (średnia UE: 26 %).<sup>5</sup>

**Doświadczenie korupcji.** Według tego samego badania Eurobarometr 15 % respondentów przyznało, że w ciągu ostatnich 12 miesięcy zostało poproszonych o zapłacenie łapówki lub spotkało się z taką sugestią (średnia UE: 4 %), przy czym przypadki te dotyczyły głównie sektora ochrony zdrowia.

**Badania przedsiębiorstw.** Z przeprowadzonego w 2013 r. specjalnego badania Eurobarometr wynika, że 32 % przedsiębiorstw (średnia UE: 43 %) podaje korupcję jako przeszkodę w

<sup>1</sup> Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (2013): Projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019”. Tekst projektu uchwały jest dostępny na stronie: <http://bip.msw.gov.pl/portal/bip/435/22313> Zestawienie uwag z konsultacji:

[http://www.akop.pl/public/files/Zestawienie\\_uwag\\_z\\_konsultacji\\_spolecznych.pdf](http://www.akop.pl/public/files/Zestawienie_uwag_z_konsultacji_spolecznych.pdf)

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. <http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=12&app=docs&action=get&:iid=l0590>

<sup>3</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)2\\_Poland\\_One\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)2_Poland_One_EN.pdf);  
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)19\\_Second%20Poland\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)19_Second%20Poland_EN.pdf)

<sup>4</sup> Artykuł 26 Ustawy o pracownikach samorządowych

<sup>5</sup> Specjalne badanie Eurobarometr nr 397 z 2013 r.

prowadzeniu działalności gospodarczej w Polsce. Z drugiej strony 92 % respondentów (najwyższy odsetek w UE) uważa, że łapówki oraz wykorzystywanie znajomości są często najłatwiejszym sposobem na uzyskanie określonych usług w sektorze publicznym, natomiast 56 % pytanym (średnia UE: 47 %) jest zdania, że jedynym sposobem na odniesienie sukcesu w biznesie jest korzystanie ze znajomości w kręgach politycznych.<sup>6</sup> Przedstawiciele biznesu (7 %) przyznali również, że zostali poproszeni o zapłacenie łapówki lub spotkali się z taką sugestią w określonych sektorach, na przykład w zamian za pozwolenie środowiskowe (średnia UE: 1 %).<sup>7</sup>

### **Kontekst**

**Konflikty interesów i oświadczenie o stanie majątkowym.** Posłowie mają obowiązek złożenia u Marszałka Sejmu lub Senatu oświadczenia o ich sytuacji finansowej raz w roku oraz w momencie obejmowania funkcji i zakończenia jej sprawowania.<sup>8</sup> Takie oświadczenia są dostępne w internecie, ale wyszukanie ich nie jest proste.<sup>9</sup> Według GRECO możliwe jest obejście tych przepisów poprzez zapisanie majątku na członków rodziny. GRECO zaleca zatem, by bliżsi członkowie rodziny posłów i senatorów również mieli obowiązek zgłaszania swojego majątku. Oświadczenia o stanie majątkowym byłyby badane przez właściwych urzędników, ale niekoniecznie byłyby publikowane z uwagi na poszanowanie zasady ochrony prywatności i danych osobowych zapisanej w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.<sup>10</sup> W przypadku uzyskania korzyści przepisy prawne zobowiązują posłów i senatorów lub ich współmałżonków do zgłaszania tego faktu do publicznego Rejestru Korzyści prowadzonego przez Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu. GRECO pochwaliła Polskę za przepisy dotyczące zakazu łączenia określonych funkcji i urzędów w celu uniknięcia konfliktów interesów. Dostrzega jednak konieczność przygotowania nowych lub dopracowania istniejących norm prawnych i etycznych oraz ustalenia konkretnych wytycznych dotyczących rozstrzygania konfliktów interesów.<sup>11</sup> Zdaniem GRECO mechanizmy kontroli zgodności są bardzo zaawansowane, często jednak okazuje się, że są zbyt skomplikowane, by były w pełni skuteczne, gdyż wymagają one udziału różnych organów.<sup>12</sup> Do składania oświadczeń o stanie majątkowym zobowiązani są nie tylko posłowie i senatorzy, ale również szereg wybranych i mianowanych urzędników na szczeblu władz centralnych, regionalnych i gminnych w momencie obejmowania i zakończenia sprawowania funkcji.<sup>13</sup> CBA odpowiada za weryfikację oświadczeń, które mają charakter jawny lub tajny. Niedawno ze stanowiska odwołany został jeden minister w związku z nieprawidłowościami w złożonym przez niego oświadczeniu majątkowym. Zgodnie z sugestią Rzecznika Praw Obywatelskich w wypowiedzi z kwietnia 2013 r. planowane jest uproszczenie skomplikowanego systemu oświadczeń majątkowych oraz wyeliminowanie dwuznacznych uregulowań dotyczących tego, którzy urzędnicy podlegają wymogowi składania oświadczenia.<sup>14</sup>

**Sektor prywatny.** W rankingu dotyczącym wskaźnika globalnej konkurencyjności z 2013 r. Polska zajmuje 42. miejsce na 148 państw.<sup>15</sup> Dokonana w 2008 r. nowelizacja przepisów

<sup>6</sup> Badanie Flash Eurobarometr nr 374 z 2013 r.

<sup>7</sup> Badanie Flash Eurobarometr nr 374 z 2013 r.

<sup>8</sup> Ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora, art. 35. <http://www.sejm.gov.pl/prawo/mandat/kon6.htm>

<sup>9</sup> <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PoslowiePE.xsp>

<sup>10</sup> Artykuły 47 i 51.

<sup>11</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)4\\_Poland\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)4_Poland_EN.pdf)

<sup>12</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)4\\_Poland\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)4_Poland_EN.pdf)

<sup>13</sup> Ustawa o samorządzie gminnym (art. 24h), ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (art. 10).

<sup>14</sup> Rzecznik Praw Obywatelskich, Wystąpienie do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w sprawie przepisów regulujących obowiązek składania oświadczeń majątkowych, RPO/699508/12/I/116.6 RZ, 2 kwietnia 2013 r., <http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/pdf/2012/03/699508/1712250.pdf>

<sup>15</sup> [http://www3.weforum.org/docs/GCR2013-14/GCR\\_Rankings\\_2013-14.pdf](http://www3.weforum.org/docs/GCR2013-14/GCR_Rankings_2013-14.pdf)

kodeksu karnego dotyczących łapownictwa w sektorze prywatnym objęła cały szereg osób, które kierują podmiotami sektora prywatnego lub są w nich zatrudnione, a także wszystkie przypadki naruszenia obowiązków przez osobę, której wręczono łapówkę oraz, w przypadku łapownictwa biernego, przypadki proszenia o korzystne traktowanie. Nowelizacja oznaczała spełnienie zalecenia GRECO.<sup>16</sup> Polska dokonała prawidłowej transpozycji przepisów decyzji ramowej 2003/568/WSiSW dotyczącej uwzględnienia podmiotów nienastawionych na zysk oraz kar stosowanych wobec osób prawnych i fizycznych. Polska ograniczyła jednak zakres definicji łapownictwa czynnego w sektorze prywatnym do zachowania skutkującego szkodą majątkową, nieuczciwą konkurencją oraz niedopuszczalną czynnością preferencyjną.<sup>17</sup>

**Finansowanie partii politycznych.** Państwowa Komisja Wyborcza (PKW) zyskała uznanie za niezależność w wymierzaniu kar partiom politycznym, które nie przestrzegają przepisów dotyczących ich finansowania. Jedynymi uprawnionymi do przekazywania partiom politycznym środków są osoby fizyczne. Partie polityczne mają obowiązek składać regularne sprawozdania dotyczące darczyńców. Uważa się, że wprowadzenie w 2001 r. dotacji państwowych dla partii politycznych poprawiło przejrzystość finansowania kampanii.<sup>18</sup> Polska zharmonizowała również stosowne przepisy w formie jednolitego kodeksu wyborczego, w tym przepisy dotyczące publikowania w internecie informacji na temat finansowania ugrupowań politycznych oraz częstszego zgłaszania darowizn.<sup>19</sup> By wypełnić zalecenie GRECO, Polska musiałaby jednak rozszerzyć zakres kontroli finansowania partii, która obecnie ogranicza się do audytu finansowego sprawozdań składanych przez partie polityczne. Na przykład, PKW nie sprawdza obecnie, czy mogło dojść do finansowania wydarzeń politycznych ze środków, które nie zostały zgłoszone. Pracownicy PKW skorzystaliby z większej specjalizacji w zakresie wykonywania skutecznych kontroli finansów partii.<sup>20</sup> W czerwcu 2013 r. partia rządząca zaproponowała projekt ustawy znoszący dotacje państwowe dla partii politycznych, bez odniesienia się do ewentualnego wpływu na zapobieganie korupcji.<sup>21</sup> Projekt ten jest obecnie przedmiotem dyskusji w parlamencie.

**Sygnalizowanie nieprawidłowości.** Nie istnieją konkretne przepisy dotyczące ochrony osób sygnalizujących nieprawidłowości poza ogólnymi przepisami w kodeksie pracy dotyczącymi niesprawiedliwego zwolnienia. W swoich szkoleniach oraz podręcznikach Centralne Biuro Antykorupcyjne zachęca osoby piastujące funkcje publiczne do proaktywnej postawy w identyfikowaniu przypadków korupcji. Podobno w Polsce zniechęca się do sygnalizowania nieprawidłowości ze strachu przed działaniami odwetowymi ze strony pracodawcy.<sup>22</sup>

**Przejrzystość działalności lobbingowej.** Ustawa z 2005 r. zawiera szeroką definicję działalności lobbingowej, lecz reguluje ona jedynie wybrane aspekty, pomijając funkcje rządowe poza dziedziną stanowienia prawa.<sup>23</sup> Prowadzony jest obowiązkowy rejestr

<sup>16</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2010\)7\\_Poland\\_PL.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2010)7_Poland_PL.pdf)

<sup>17</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/report\\_corruption\\_private\\_sector\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/report_corruption_private_sector_en.pdf)

<sup>18</sup> [http://www.batory.org.pl/doc/Jak\\_walczyć\\_zkor.pdf](http://www.batory.org.pl/doc/Jak_walczyć_zkor.pdf)

<sup>19</sup> Artykuł 102 kodeksu wyborczego nakłada na komitety wyborcze obowiązek zawiadomienia PKW o adresie strony internetowej, na której publikowane są informacje finansowe podlegające ujawnieniu. W myśl art. 143 § 1 kodeksu wyborczego sprawozdania finansowe składane przez komitety wyborcze w wyborach parlamentarnych i prezydenckich są publikowane w terminie 30 dni od daty ich złożenia w Biuletynie Informacji Publicznej. Sprawozdania finansowe partii politycznych publikowane są w Dzienniku Ustaw zgodnie z art. 34 § 5 oraz 38 § 4 ustawy o partiach politycznych. Ukazują się one również w Biuletynie Informacji Publicznej.

<sup>20</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282012%2919\\_Second%20Poland\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282012%2919_Second%20Poland_EN.pdf)

<sup>21</sup> [http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/Projekty/7-020-704-2013/\\$file/7-020-704-2013.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/Projekty/7-020-704-2013/$file/7-020-704-2013.pdf)

<sup>22</sup> Fundacja im. Stefana Batorego, CBOS (2012) „Bohaterowie czy donosiciele? Co Polacy myślą o osobach ujawniających nieprawidłowości w miejscu pracy?” p.4

<sup>23</sup> [http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Przeciw%20Korupcji/Raport\\_Sygnalisci.pdf](http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Przeciw%20Korupcji/Raport_Sygnalisci.pdf)

<sup>23</sup> Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa. <http://www.sejm.gov.pl/prawo/lobbing/kon12.htm>

podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingsową. Obecnie figuruje w nim blisko 300 podmiotów.<sup>24</sup> Choć ustawa z 2005 r. jest krokiem we właściwym kierunku, to szeroko dyskutowana jest konieczność wprowadzenia zmian do tej ustawy, głównie by zmniejszyć możliwości jej obejścia. Organy władzy publicznej (lecz nie indywidualni posłowie) mają obowiązek bezzwłocznie udostępnić w Biuletynie Informacji Publicznej informację o działaniach podejmowanych wobec tych organów przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingsową. Nie jest jasne, w jakim zakresie agencje rządowe sprawdzają roczne oświadczenia. W trakcie 4. rundy oceniającej GRECO zaleciła większą przejrzystość w kontaktach między parlamentarzystami i podmiotami prowadzącymi działalność lobbingsową, w tym również na posiedzeniach podkomisji sejmowej.<sup>25</sup> W 2010 r. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów opublikowała szczegółową analizę, w której zaleciła rozwiązania dotyczące luk w procesie opracowywania przepisów prawa.<sup>26</sup> Aby zwiększyć przejrzystość, Rada Ministrów rozważa obecnie wprowadzenie zmian do procesu opracowywania nowych przepisów.<sup>27</sup> Prezydent także opublikował zalecenia.<sup>28</sup>

## 2. KLUCZOWE ZAGADNIENIA

### *Niezależność i skuteczność instytucji zwalczających korupcję*

Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA), powołane w 2006 r., jest przedmiotem debaty publicznej w Polsce, w której ścierają się głosy zwolenników i krytyków. Z jednej strony CBA jest chwalone za swoją skuteczność, z drugiej strony jego bezstronność wzbudza wątpliwości (zwłaszcza w przeszłości). CBA zajmuje się wywiadem i realizuje funkcje policji, takie jak kontrola zamówień publicznych, prywatyzacja i wszystkie oświadczenia majątkowe. Jest ono uprawnione do wszczynania postępowań administracyjnych i karnych. Od 2009 r. CBA podkreśla prewencyjne i edukacyjne aspekty walki z korupcją poprzez działania informacyjne.

Szef CBA jest mianowany na 4-letnią kadencję i nadzorowany przez Prezesa Rady Ministrów, który może go odwołać z tego stanowiska po niewiązujących konsultacjach z prezydentem, Kolegium do Spraw Służb Specjalnych oraz Sejmową Komisją do Spraw Służb Specjalnych.<sup>29</sup> Szef CBA składa roczne raporty przed parlamentem.

Podstawa prawna działalności CBA nie daje wystarczającego zabezpieczenia przed ewentualnym niewłaściwym wykorzystywaniem biura jako narzędzia politycznego.<sup>30</sup> Prezes Rady Ministrów może wydać szereg rozporządzeń i wytycznych, poczynawszy od ogólnych wskazówek przez regulamin zatrudniania pracowników po wzory postępowań dyscyplinarnych. Uprawnienia, w połączeniu z procedurą mianowania, która nie wymaga od kierownictwa CBA konkretnego profesjonalnego przygotowania, a także ścisła hierarchia, według której szef CBA posiada rozległe kompetencje w stosunku do personelu, mogą

<sup>24</sup> [http://mac.bip.gov.pl/prawo-i-prace-legislacyjne/dzialalnosc-lobbingowa\\_11\\_11\\_11\\_11\\_11\\_11\\_11\\_11\\_11\\_11.html](http://mac.bip.gov.pl/prawo-i-prace-legislacyjne/dzialalnosc-lobbingowa_11_11_11_11_11_11_11_11_11_11.html)

<sup>25</sup> GRECO (2013) 4. runda oceniająca. Zapobieganie korupcji w odniesieniu do członków parlamentu, sędziów i prokuratorów, s. 60. dokument dostępny na stronie:

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4%282012%294\\_Poland\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4%282012%294_Poland_EN.pdf)

<sup>26</sup> Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (2010) *Proces nowelizacji ustawy o grach i zakładach wzajemnych w latach 2008-2009*. Warszawa. <http://bi.gazeta.pl/im/5/8194/m8194155.pdf>

<sup>27</sup> Rada Ministrów (2013), Projekt z dnia 20 września 2013 r. zmieniający Uchwałę Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów. Dostępny na stronie: <http://bip.rcl.gov.pl/rcl/legislacja/inne-projekty-w-toku/projekt-uchwaly-rady-m/4034.dok.html>

<sup>28</sup> Kancelaria Prezydenta (2013). *Zielona Księga – Proces Stanowienia Prawa w Polsce*. Dokument dostępny na stronie: <http://www.prezydent.pl/kancelaria/aktywnosc-ministrow/art.739,minister-dziekonski-nt-zielonej-ksiegi-o-stanowieniu-prawa.html>

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym.

<sup>30</sup> [http://bip.cba.gov.pl/ftp/prawo/Ustawa\\_o\\_CBA\\_-\\_tekst\\_jednolity.pdf](http://bip.cba.gov.pl/ftp/prawo/Ustawa_o_CBA_-_tekst_jednolity.pdf)

zwiększać ryzyko nadużyć. Poprzedni szef CBA zrzekł się członkostwa w swojej partii na krótko przed nominacją w 2006 r., a następnie odnowił to członkostwo po zwolnieniu ze służby w 2009 r., przyjmując mandat poselski.

Przed wyborami w 2007 r. twierdzono również, że mianowanie szefa CBA przez Prezesa Rady Ministrów rodzi ryzyko upolitycznienia. Zaczęto zatem rozważać nową procedurę mianowania. Zakładała ona wybór szefa CBA przez parlament na jedną kadencję, dłuższą niż kadencja parlamentu, oraz zakaz usunięcia go ze stanowiska w trakcie trwania jego kadencji.<sup>31</sup> Wspomniana procedura nie została jednak wdrożona. Kwestia ta jest teraz częścią szerszej debaty na temat kontroli nad tajnymi służbami oraz ich ogólnej struktury organizacyjnej i uprawnień. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych zaproponowało powołanie Komisji Kontroli Służb Specjalnych, która miałaby monitorować przestrzeganie prawa, nadzorować zakładanie podsłuchów i rozpatrywać skargi. Komisja ta, kierowana przez doświadczonego sędziego, składałaby się z sześciu członków wybranych przez Sejm.<sup>32</sup> W związku z negatywną oceną przez Najwyższą Izbę Kontroli szef CBA zobowiązał się usunąć niedociągnięcia w postępowaniu kwalifikacyjnym i szkoleniu nowo przyjętych funkcjonariuszy.<sup>33</sup> CBA dokonało postępów w zakresie egzekwowania przepisów antykorupcyjnych, co powinno mieć skutek prewencyjny i wpływać na postępowanie urzędników i polityków. Kontrowersje wzbudziły jednak niektóre metody stosowane przez CBA (np. kontrolowane wręczenie korzyści majątkowej) oraz wybór celów.

Od momentu zmiany kierownictwa w 2009 r. CBA zaczęło postrzegać jako mniej upolitycznione. Co jakiś czas powracały jednak kontrowersje wokół stosowanych przez CBA metod śledczych w związku z dochodzeniami przeprowadzonymi przez CBA w przeszłości. Sędzia, skazując kardiochirurga za przyjęcie korzyści majątkowych, podniósł kwestię metod stosowanych przez agentów CBA. W innej sprawie sąd apelacyjny oczyścił z zarzutów byłego posła opozycji, który został skazany na podstawie operacji CBA polegającej na kontrolowanym wręczeniu korzyści majątkowej.

CBA gromadzi również dane na temat dochodzeń i ścigania w sprawach o korupcję w publikacji „Mapa korupcji”. Ostatnia publikacja podaje łącznie 10 972 sprawy o korupcję zarejestrowane w 2012 r. w porównaniu z 9703 w 2011 r. i 13938 w 2010 r.<sup>34</sup> W 2012 r. CBA zamknęło postępowanie przygotowawcze w 95 sprawach, z czego 55 zakończyło się wydaniem aktu oskarżenia, natomiast policja zamknęła 2357 spraw, z czego 1674 zakończyło się wydaniem aktu oskarżenia.<sup>35</sup> W ostatnim sprawozdaniu CBA (z 2012 r.) nie odnotowano bardzo skomplikowanych dochodzeń, w które zaangażowane byłyby znaczne kwoty lub urzędnicy najwyższego szczebla. Analizę statystyczną utrudnia niekompatybilność systemów rejestrowania przestępstw, używanych w różnych instytucjach.

W prokuraturach apelacyjnych działają wydziały specjalizujące się w przestępczości zorganizowanej i korupcji. Oddzielenie w 2010 r. funkcji prokuratora generalnego od funkcji ministra sprawiedliwości miało na celu ograniczenie ryzyka wpływu politycznego na prace prokuratorów w poszczególnych sprawach. Nie wiadomo jeszcze, jak ta reforma wpłynęła na skuteczność prokuratury, oraz jak w praktyce sprawdzają się istniejące zabezpieczenia przed bezprawnymi naciskami.

<sup>31</sup> [http://www.akop.pl/public/files/raport\\_nawww-1321873027.pdf](http://www.akop.pl/public/files/raport_nawww-1321873027.pdf)

<sup>32</sup> Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (2013) Ustawa o Komisji Kontroli Służb Specjalnych. z 11 października 2013 r. <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/181401/181409/181410/dokument87492.pdf?lastUpdateDay=16.10.13&lastUpdateHour=13%3A01&userLogged=false&date=%C5%9Broda%2C+16+pa%C5%BAdziernik+2013>

<sup>33</sup> Najwyższa Izba Kontroli, (2013) Nabór, postępowanie kwalifikacyjne i szkolenie nowo przyjętych funkcjonariuszy ABW, CBA, Policji i Straży Granicznej, <http://www.nik.gov.pl/plik/id,4786,vp,6221.pdf>

<sup>34</sup> CBA (2013) Mapa Korupcji <http://www.antykorupcja.gov.pl/ftp/filmy/Mapa%20korupcji%202013.pdf>

<sup>35</sup> Tamże.

Rzecznik Praw Obywatelskich zyskał opinię niezależnego organu pomimo dysponowania ograniczonymi zasobami. Dzięki utrzymaniu przejrzystości operacji wewnętrznych oraz silnej pozycji wobec innych organów pomógł on wzmocnić standardy życia publicznego, choć nie należy to do jego priorytetów.<sup>36</sup> Najwyższa Izba Kontroli (NIK) cieszy się opinią niezależnej i profesjonalnej oraz odgrywa ważną rolę w walce z korupcją.

### ***Dobre praktyki: osiągnięcia Najwyższej Izby Kontroli***

*Najwyższa Izba Kontroli (NIK) powstała w 1919 r. jako niezależny organ odpowiadający za kontrolowanie wydatków publicznych. Blisko połowa zatrudnionych w NIK pracuje w 16 oddziałach regionalnych. NIK prowadzi kontrole działalności centralnych i lokalnych agencji rządowych. Ujawnia nieprawidłowości i proponuje praktyczne usprawnienia i udoskonalenia przepisów. NIK zwrócił uwagę na takie problemy jak wysoki stopień dowolności postępowania urzędników wydających pozwolenia.<sup>37</sup> W 2010 r. NIK wykrył nieprawidłowości finansowe, które według szacunków kosztowały podatnika 14,5 mld PLN.<sup>38</sup>*

NIK ma jednak ograniczone możliwości zapewnienia wykonywania jego decyzji. Na ograniczenie to zwrócono uwagę przy okazji bankructwa rzekomej piramidy finansowej znacznych rozmiarów w 2012 r. NIK, jako instytucja quasi-depozytowa, został zwolniony z nadzoru z uwagi na brak rozporządzeń wykonawczych do ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy pomimo wcześniejszego sprawozdania, w którym NIK zwracał uwagę na tę lukę.<sup>39</sup> Brak wcześniejszej reakcji ze strony władz, mimo że wobec założyciela piramidy wydano wiele wyroków skazujących za oszustwo, świadczy o konieczności wymiany informacji i bliższej współpracy polskich instytucji. Władze nie podjęły także żadnych działań następczych w związku ze sprawozdaniem NIK o rzekomym nienależnym wynagrodzeniu pobranym przez członków rady i zarządu w przedsiębiorstwie państwowym nadzorowanym przez Agencję Rynku Rolnego.<sup>40</sup> W styczniu 2013 r. dwóch byłych dyrektorów agencji otrzymało wyrok pozbawienia wolności w zawieszeniu w odrębnej sprawie.<sup>41</sup>

### ***Kompleksowe strategiczne podejście do korupcji***

Jak wynika z międzynarodowego doświadczenia, strategie antykorupcyjne nie są ani niezbędne ani wystarczające same w sobie, by osiągnąć konkretne wyniki. Sytuacja w Polsce pokazuje jednak, że konieczna jest większa ogólna koordynacja. Wydaje się, że niezbędne jest prawo wtórne, by ustalić dokładne zasady współpracy między instytucjami odpowiedzialnymi za przeciwdziałanie korupcji i jej zwalczanie. Tak precyzyjnie sformułowane zasady pozwoliłyby uniknąć nakładania się kompetencji i ewentualnej konkurencji wśród agencji, które obecnie współpracują ze sobą w trybie doraźnym.

<sup>36</sup> Transparency International, National Integrity System Assessment

[http://files.transparency.org/content/download/200/804/file/2011\\_NIS\\_ExecSummaryPoland\\_EN.pdf](http://files.transparency.org/content/download/200/804/file/2011_NIS_ExecSummaryPoland_EN.pdf)

<sup>37</sup> Najwyższa Izba Kontroli (2012) *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2011 roku*, s. 383-4.

<http://www.nik.gov.pl/o-nik/sprawozdania-z-dzialalnosci-nik>

<sup>38</sup> <http://www.nik.gov.pl/plik/id,3964.pdf>

<sup>39</sup> W sprawozdaniu NIK odniósł się do braku przepisów wykonawczych do ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy, a nie do konkretnej sprawy. NIK (2011) Informacja o wynikach kontroli realizacji przez Generalnego Inspektora Informacji Finansowej obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Zielona Góra: NIK, s. 11. <http://www.nik.gov.pl/plik/id.3369.vp.4270.pdf>

<sup>40</sup> NIK (2011) Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania ELEWARR sp. z o.o.

<sup>41</sup> Sąd w Białymstoku, 22 stycznia 2013 r., od decyzji służy odwołanie.



Polska dokonała postępów w kontrolowaniu drobnego łapownictwa wśród urzędników obsługujących klientów.<sup>42</sup> Do środków, które pomogły ukrócić łapownictwo, należało wprowadzenie punktów kompleksowej obsługi w samorządach (w rezultacie decydenci nie mają kontaktu z wnioskodawcami), podwyżka płac oraz zaprzestanie wystawiania na miejscu mandatów za przekroczenie prędkości.<sup>43</sup> Łapownictwo jest jednak nadal obecne, zwłaszcza w sektorze ochrony zdrowia. Zdaniem Centralnego Biura Antykorupcyjnego sektory narażone na korupcję to: infrastruktura drogowa i kolejowa, technologia informacyjna w administracji publicznej, fundusze UE, obrona i ochrona zdrowia.<sup>44</sup> Panuje przekonanie, że walka z korupcją w Polsce jest upolityczniona; opinia publiczna jest podzielona w sprawie niektórych metod dochodzeniowych (takich jak kontrolowane wręczenie korzyści majątkowej) oraz ich ewentualnego nieodpowiedniego wykorzystania do celów politycznych.

Zarzuty o korupcję, które pojawiły się w ostatnich latach, doprowadziły do ustąpienia ze stanowisk i dymisji szeregu osób, pokazując, że politycy zostali pociągnięci do odpowiedzialności politycznej, nie ponosząc jednak dalszych konsekwencji.<sup>45</sup>

Ostatnia rządowa strategia antykorupcyjna przestała obowiązywać pod koniec 2009 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych opublikowało w lipcu 2013 r. projekt programu walki z korupcją do 2019 r. do celów konsultacji społecznych.<sup>46</sup> Dokument ten ma szeroki zakres i zwraca wiele uwagi na ściganie i zapobieganie. Projekt zakłada utworzenie różnych struktur koordynowania w obrębie administracji centralnej. Za całość koordynacji odpowiadałoby Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. W dokumencie przewidziano szereg ocen ryzyka i przeglądów istniejących przepisów prawnych, które mogłyby służyć za podstawę dalszych przepisów prawnych i inicjatyw politycznych. Ponadto zakłada on ogólne środki i cele, które mogą prowadzić do dopracowania obecnej strategii, lecz nie podaje precyzyjnych ram czasowych. Na wdrożenie programu w budżecie państwa na rok 2014 przeznaczono blisko 240 000 EUR.<sup>47</sup>

Za wdrożenie projektu programu odpowiada międzyresortowy zespół powołany przez Prezesa Rady Ministrów. Przewodniczącym zespołu jest Minister Spraw Wewnętrznych, natomiast jego zastępcą – szef CBA. Koalicja organizacji pozarządowych z zadowoleniem przyjęła takie ustalenia, a także fakt, iż w projekcie programu położono nacisk na działania prewencyjne i edukacyjne oraz na kontrolę wewnętrzną. Organizacje te zwróciły jednak uwagę na konieczność doprecyzowania w projekcie programu konkretnych działań i mierników służących do mierzenia wyników.<sup>48</sup>

<sup>42</sup> Zob. Czubek, G., Kopińska, G., Sawicki, A., Wojciechowska-Nowak, A. i Wojciechowicz, J. (2010) Jak walczyć z korupcją? Zasady tworzenia i wdrażania strategii antykorupcyjnej dla Polski. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego, [http://www.batory.org.pl/doc/Jak\\_walczyc\\_zkor.pdf](http://www.batory.org.pl/doc/Jak_walczyc_zkor.pdf)

<sup>43</sup> Wyeliminowanie kar grzywny nie dotyczy zagranicznych kierowców.

<sup>44</sup> „Przewidywane zagrożenia korupcyjne w Polsce”, CBA. 13 listopada 2013 r.

<sup>45</sup> Niedawno jeden minister ustąpił ze stanowiska po tym, jak ujawnione zostało nagranie, na którym urzędnicy opisywali korupcję wśród polityków oraz nepotyzm przy obsadzaniu stanowisk w ministerstwie. Z kolei inna sprawa dotyczyła przecieku zapisów nagrań rozmów między szefem klubu parlamentarnego i biznesmenem z branży hazardowej, który dążył do zablokowania zaproponowanego podatku. Z dochodzenia CBA wynikało, że zamieszczone w to były inne osoby z rządu. W efekcie doszło do dymisji szefa klubu parlamentarnego, trzech ministrów, wiceministra oraz szefa CBA. Parlament powołał komisję śledczą do zbadania sprawy, lecz w trakcie jej prac ujawniły się podziały według linii partyjnych. W sprawach tych nie postawiono żadnych zarzutów.

<sup>46</sup> Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (2013): Projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019”. Tekst projektu uchwały jest dostępny na stronie: <http://bip.msw.gov.pl/porta1/bip/435/22313> Zestawienie uwag z konsultacji: [http://www.akop.pl/public/files/Zestawienie\\_uwag\\_z\\_konsultacji\\_spolecznych.pdf](http://www.akop.pl/public/files/Zestawienie_uwag_z_konsultacji_spolecznych.pdf)

<sup>47</sup> Sejm Rzeczypospolitej Polskiej (2013) Rządowy projekt ustawy budżetowej na rok 2014. Dokument dostępny na stronie: <http://sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=CF77EBB4C2A87C04C1257BF7004E05B1>

<sup>48</sup> Opinia nt. Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019, 2 sierpnia 2013 r. [http://www.akop.pl/public/files/Opinia%20nt.%20Rzadowego%20Programu%20Przeciwdzialania\\_02.08.2013.pdf](http://www.akop.pl/public/files/Opinia%20nt.%20Rzadowego%20Programu%20Przeciwdzialania_02.08.2013.pdf)



## ***Zamówienia publiczne***

Zamówienia na prace, towary i usługi publiczne w Polsce stanowiły w 2011 r. około 19,9 % PKB. Wartość zaproszeń do składania ofert opublikowanych w *Dzienniku Ustaw* stanowiła w 2011 r. 38,9 % łącznych wydatków na prace, towary i usługi publiczne.<sup>49</sup> Urząd Zamówień Publicznych (jako odrębna instytucja) odpowiada za formułowanie polityki w tym zakresie i jej koordynację. Prezes UZP jest mianowany przez Prezesa Rady Ministrów. Do zadań urzędu należy przygotowywanie projektów aktów prawnych, przygotowanie procedury odwoławczej, kontrola prawidłowości procedur oraz organizowanie programów szkoleniowych.<sup>50</sup> Informacje na temat zamówień publikowane są w Biuletynie Zamówień Publicznych, który stanowi elektroniczną platformę z opcją wyszukiwania.<sup>51</sup>

W 2008 r. Prezes Rady Ministrów ustanowił tzw. tarczę antykorupcyjną, która jest platformą współpracy tajnych służb cywilnych i wojskowych, w tym CBA, by chronić największe procesy prywatyzacji i udzielania zamówień publicznych.<sup>52</sup> Instytucje zaangażowane w tarczę antykorupcyjną nie podały jeszcze do publicznej wiadomości wyników swoich prac.<sup>53</sup>

Jak wynika z badania Eurobarometr na temat korupcji, przeprowadzonego wśród przedsiębiorstw w 2013 r., 16 % przedsiębiorców, którzy mieli kontakt z administracją publiczną, przyznało, że zostało poproszonych o zapłacenie łapówki lub spotkało się z taką sugestią w ciągu ostatnich 12 miesięcy (średnia UE: 5 %).<sup>54</sup> 65 % respondentów w Polsce stwierdziło, że korupcja jest powszechna przy zamówieniach publicznych organizowanych przez władze krajowe (średnia UE: 56 %), a zdaniem 67 % pytanym – przy zamówieniach publicznych organizowanych przez władze samorządowe (średnia UE: 60 %). W szczególności polscy respondenci stwierdzili, że do rozpowszechnionych praktyk przy zamówieniach publicznych należy: opracowywanie specyfikacji pod kątem konkretnych przedsiębiorstw (74 %); nieprzestrzeganie wynegocjowanych procedur (54 %); konflikty interesów przy ocenie ofert przetargowych (48 %); zmowy przetargowe (55 %); niejasne kryteria wyboru lub oceny (52 %); nadmierne powoływanie się na szczególne względy w celu uniknięcia procedur konkurencyjnych (56 %); udział oferentów w opracowywaniu specyfikacji (50 %) oraz wprowadzanie zmian do warunków umowy po jej zawarciu (43 %). Choć wskaźniki te nie są konieczne bezpośrednio związane z korupcją, ilustrują one czynniki ryzyka, które zwiększają podatność na korupcję przy procedurach udzielania zamówień publicznych.

Są sygnały wskazujące na korupcję w procesie udzielania zamówień publicznych, m.in. w kontekście funduszy unijnych. W grudniu 2012 r., w związku z informacjami otrzymanymi od władz polskich, Komisja Europejska zamroziła środki na zwroty o wartości niemal 950 mln EUR, należne za projekty w zakresie infrastruktury drogowej po tym, jak prokuratorzy postawili zarzuty urzędnikowi wyższego szczebla z Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. W wyniku wdrożenia przez władze polskie planu działania (w tym konkretnego audytu projektów drogowych) Komisja wznowiła płatności w marcu 2013 r.

CBA zwraca uwagę, że fundusze UE są narażone na ryzyko korupcji. Zdaniem CBA skorumpowani urzędnicy proponują oferentom pomoc, w zamian za korzyści finansowe, przy

<sup>49</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/modernising\\_rules/public-procurement-indicators-2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf).

<sup>50</sup> <http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?D;1965>

<sup>51</sup> <http://bzp1.portal.uzp.gov.pl/index.php?ogloszenie=browser>

<sup>52</sup> <http://www.akop.pl/public/files/list-kancelaria-prezesa-rady-ministrow-2009-05-12.pdf>

<sup>53</sup> Podały je Sejmowej Komisji ds. Służb Specjalnych. Stenogram z posiedzenia Komisji Spraw Wewnętrznych, z dnia 13 września 2012 r. <http://orka.sejm.gov.pl/SQL2.nsf/Main7?OpenForm&ASW>

<sup>54</sup> Badanie Flash Eurobarometr nr 374 z 2013 r.

opracowywaniu dokumentacji w przetargach ze środków unijnych.<sup>55</sup> Ponadto NIK zwrócił uwagę na nieskuteczny mechanizm nadzoru w spółkach z większościowym udziałem Skarbu Państwa.<sup>56</sup> Rozwiązanie zaproponowane przez ekspertów z Forum Obywatelskiego Rozwoju (FOR) polega na większej przejrzystości struktury właścicielskiej polskich przedsiębiorstw oraz członkostwa w partii politycznej, by ułatwić wykrywanie przypadków nepotyzmu.<sup>57</sup> Członkowie zarządów i rad nadzorczych w przedsiębiorstwach państwowych muszą spełnić wymagania dotyczące kwalifikacji zawodowych i wykluczające osoby zatrudnione przez partie polityczne. Do tej pory jednak nie zostały wdrożone plany dotyczące bezstronnego komitetu ds. mianowania, którego zadaniem byłaby selekcja kandydatów na stanowiska w zarządzie i radzie nadzorczej w spółkach Skarbu Państwa.

Sytuację pogarszają uchybienia w wewnętrznej kontroli zamówień publicznych, z których większość jest udzielana na szczeblu lokalnym. Przydałby się szerszy zakres i większa niezależność audytu wewnętrznego w gminach. W sprawozdaniu z 2013 r. na temat audytu wewnętrznego w sektorze publicznym Ministerstwo Finansów stwierdziło, że nie wykonano szeregu zaleceń audytorów, a wielu audytorów nie monitorowało realizacji skutecznych analiz ryzyka ani ich nie przeprowadzało.<sup>58</sup>

O potrzebie dokładniejszej analizy zamówień publicznych świadczą kontrowersje wokół przetargów na technologię informacyjną współfinansowanych ze środków UE. Według wyników kontroli przeprowadzonych w 2011 r. przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych w 125 (42 %) na 299 skontrolowanych postępowań stwierdzono naruszenia ustawy Prawo zamówień publicznych, a w przypadku 54 skontrolowanych postępowań (18 %) wykryto naruszenia, które mogły mieć wpływ na wyniki postępowania.<sup>59</sup> Większość naruszeń dotyczyła przetargów o małej wartości, w przypadku których nie były przestrzegane procedury prawne. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów zaproponował zmianę zasad przejrzystości na wczesnych etapach postępowania o udzielenie zamówienia, by pomóc uniknąć zmywu przetargowej.<sup>60</sup>

Dodatkowe zmiany w ustawie o zamówieniach publicznych (która weszła w życie dnia 20 lutego 2013 r.<sup>61</sup> w celu transpozycji dyrektywy 2009/81/WE)<sup>62</sup> ograniczają możliwości ustalania cen i pozwalają na lepszą weryfikację wiarygodności oferenta. Zmiany mają ponadto na celu ujednolicenie postępowania o udzielenie zamówienia na dostawę sprzętu wojskowego i związane z tym usługi w zakresie prac budowlanych. Na tym dużym rynku brakowało wcześniej jasnego i jednolitego postępowania o udzielenie zamówienia. Dodatkowe zmiany zobowiązują oferentów z sektora obrony do podania informacji o ewentualnych podwykonawcach w momencie składania oferty.

## ***Ochrona zdrowia***

<sup>55</sup> CBA (2012) Mapa Korupcji 2011, s. 57

<http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=12&app=docs&action=get&iid=17444>

<sup>56</sup> NIK (2009 r.) Informacja o wynikach kontroli sprawowania nadzoru właścicielskiego w spółkach z większościowym udziałem Skarbu Państwa w 2009 r. s. 4 <http://www.nik.gov.pl/plik/id.1682.vp.1900.pdf>

<sup>57</sup> <http://www.forumsamorzadowe.pl/files/FOR%20nepotyzm.ppt>

<sup>58</sup> Ministerstwo Finansów (2013) *Sprawozdanie roczne. Audyt i kontrola zarządcza w sektorze publicznym w 2012 r.* MF. [http://www.mf.gov.pl/documents/764034/5425261/20130814\\_SPRAWOZDANIE\\_ROCZNE\\_2012.pdf](http://www.mf.gov.pl/documents/764034/5425261/20130814_SPRAWOZDANIE_ROCZNE_2012.pdf)

<sup>59</sup> Urząd Zamówień Publicznych (2012) Wyniki przeprowadzonych w 2011 r. przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych kontroli zamówień współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. [http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?D:612;zbiornicze\\_informacje\\_o\\_wynikach\\_kontroli\\_zamowien\\_wspolfinansowanyc\\_h\\_ze\\_srodkow\\_ue.html](http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?D:612;zbiornicze_informacje_o_wynikach_kontroli_zamowien_wspolfinansowanyc_h_ze_srodkow_ue.html)

<sup>60</sup> Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (2013) *System zamówień publicznych, a rozwój konkurencji w gospodarce.* [http://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news\\_id=10594](http://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=10594)

<sup>61</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 o zamówieniach publicznych. <http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?F:239>

<sup>62</sup> Dyrektywa 2009/81/WE w sprawie procedur udzielania zamówień w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa

Uważa się, że częściowa prywatyzacja usług zdrowotnych oraz uruchomienie prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych ograniczyły korupcję w sektorze ochrony zdrowia, który tradycyjnie uważany jest za jeden z najbardziej skorumpowanych.<sup>63</sup> Wyższe zarobki oraz głośnie w mediach aresztowania mogły również sprawić, że lekarze byli mniej skłonni do przyjmowania nieformalnych opłat od pacjentów.

Sektor ochrony zdrowia pozostaje jednak podatny na korupcję.<sup>64</sup> 8 % Polaków, którzy mieli kontakt z tym sektorem, powiedziało, że zostało poproszonych o zapłacenie łapówki lub spotkało się z taką sugestią w ciągu ostatnich 12 miesięcy.<sup>65</sup> Pacjenci przyznają, że wręczają lekarzom łapówki, by zapewnić lepsze lub szybsze leczenie. Wprawdzie problem nieformalnych opłat jest coraz mniejszy, to wyzwaniem pozostaje korupcja w przypadku zakupu sprzętu i lekarstw oraz kontaktów między lekarzami i firmami farmaceutycznymi.<sup>66</sup> Bywa, że specyfikacje przetargowe faworyzują konkretnego oferenta w sposób, który jest trudny do wykrycia przez audytorów. W jednej sprawie jeden zastępca ministra został skazany za przyjęcie, na swoim poprzednim stanowisku kierowniczym w szpitalu, łapówki od międzynarodowego producenta farmaceutycznego w sprawie o zmwę przetargową.<sup>67</sup>

NIK wskazał na luki w przepisach antykorupcyjnych w ochronie zdrowia. Audyty w wybranych szpitalach ujawniły nieprawidłowości w przetargach i zbyt bliskie powiązania między lekarzami i firmami farmaceutycznymi.<sup>68</sup> Na przykład, lekarze prowadzący badania kliniczne finansowane przez firmę farmaceutyczną rutynowo zasiadali w komisji odpowiadającej za przetarg, w którym firma ta była oferentem. Liczne sprawy o korupcję dotyczą lekarzy i firm farmaceutycznych, które płaciły im za udział w zagranicznych konferencjach. Problemy te nadal się utrzymują, mimo że od wielu lat władze mają tego świadomość, o czym mowa w broszurze z 2007 r. opracowanej przez zespół w Ministerstwie Zdrowia do spraw przeciwdziałania oszustwom i korupcji w ochronie zdrowia.<sup>69</sup> Raport NIK nie przyniósł poprawy, jeśli chodzi o regulowanie kontaktów między lekarzami i firmami farmaceutycznymi.<sup>70</sup> Nie ma konkretnego systemu, który mógłby pomóc instytucjom ochrony zdrowia wykrywać przypadki korupcji i zapobiegać im.

W styczniu 2012 r. ulepszono procedury wprowadzania leku na listę leków refundowanych, by umożliwić bardziej bezpośrednią konkurencję.<sup>71</sup> Ponadto CBA powierzono zadanie nadzorowania kontaktów między właściwymi urzędnikami ds. zdrowia i przemysłem farmaceutycznym.

### 3. DALSZE KROKI

Władze wdrażają środki i precyzują polityki, które przyczyniły się do postępów, głównie w walce z drobną korupcją. Wymagane jest jednak bardziej strategiczne podejście oraz

<sup>63</sup> Badanie CBOS z 2010 r.: [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K\\_063\\_10.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_063_10.PDF) oraz wcześniejsze badanie Fundacji im. Stefana Batorego: <http://www.batory.org.pl/doc/barometr-korupcji-2007.pdf>

<sup>64</sup> CBA (2010 r.) *Mapa Korupcji*. [http://www.cba.gov.pl/ftp/zdjecia/Mapa\\_korupcji.pdf](http://www.cba.gov.pl/ftp/zdjecia/Mapa_korupcji.pdf)

<sup>65</sup> Specjalne badanie Eurobarometr nr 397 z 2013 r.

<sup>66</sup> [http://www.batory.org.pl/doc/Jak\\_walczyć\\_zkor.pdf](http://www.batory.org.pl/doc/Jak_walczyć_zkor.pdf)

<sup>67</sup> Światowe koncerny farmaceutyczne w Stanach Zjednoczonych zgodziły się zapłacić kary grzywny, by zaspokoić roszczenia w związku z naruszeniem ustawy o zagranicznych praktykach korupcyjnych przez spółki zależne, które płaciły lekarzom w Polsce łapówki w zamian za umowy i porozumienia dotyczące przepisywania leków tych koncernów.

<sup>68</sup> NIK. (2010 r.) „Informacja o wynikach kontroli realizacji zakupów sprzętu medycznego i leków przez szpitale kliniczne oraz finansowania przez dostawców różnych sfer działalności tych szpitali, w tym dotyczących badań klinicznych.” Dostępny na stronie: <http://www.nik.gov.pl/plik/id,1862,vp,2203.pdf>

<sup>69</sup> [http://www.mz.gov.pl/wwwfiles/ma\\_struktura/docs/zal\\_5\\_poszustwoz\\_19102007.pdf](http://www.mz.gov.pl/wwwfiles/ma_struktura/docs/zal_5_poszustwoz_19102007.pdf)

<sup>70</sup> Majewski, P. (2007) Raport na temat korupcji w Polskim systemie ochrony zdrowia.

[http://www.mz.gov.pl/wwwfiles/ma\\_struktura/docs/mkpsosz\\_21062007.pdf](http://www.mz.gov.pl/wwwfiles/ma_struktura/docs/mkpsosz_21062007.pdf)

<sup>71</sup> W sprawozdaniu z 2012 r. PricewaterhouseCoopers wykrył problemy z przejrzystością negocjacji w sprawie cen leków refundowanych. [http://www.pwc.pl/pl\\_PL/pl/publikacje/raport\\_ustawa\\_refundacyjna\\_po\\_publicacji\\_trzech\\_pierwszych\\_wykazow.pdf](http://www.pwc.pl/pl_PL/pl/publikacje/raport_ustawa_refundacyjna_po_publicacji_trzech_pierwszych_wykazow.pdf)

ściślejsza współpraca w celu przełożenia doraźnych zmian i działań na kompleksowe rozwiązania. Niezbędne są dalsze reformy, by zapewnić niezależność i skuteczność instytucji antykorupcyjnych oraz przejrzystość zamówień publicznych i sektora ochrony zdrowia.

Dalszej uwagi wymagają następujące zagadnienia:

- wdrożenie spójnej i długoterminowej **strategii** walki z korupcją, uproszczenie działań właściwych instytucji (w tym podejmowanie działań następczych w związku z ustaleniami Najwyższej Izby Kontroli i audytorów wewnętrznych), a także sprecyzowanie działań, ram czasowych oraz zasobów związanych z ich wdrożeniem oraz odpowiedzialnych podmiotów,
- wzmocnienie mechanizmów zabezpieczających przed ewentualnym upolitycznieniem **Centralnego Biura Antykorupcyjnego (CBA)** poprzez wprowadzenie: bardziej przejrzystej i bezstronnej procedury mianowania szefa CBA, szkoleń i monitoringu, by zapewnić zgodność metod dochodzeniowych ze standardami praw człowieka; dokonywanie analizy skuteczności CBA z naciskiem na liczbę oskarżeń i powagę spraw w celu zidentyfikowania obszarów, w których możliwa jest poprawa, np. koordynacja i współpraca z policją, z innymi służbami specjalnymi i prokuraturą,
- wzmocnienie środków walki z korupcją w wielu obszarach takich jak: **zamówienia publiczne**, zwłaszcza poprzez skuteczne i jednolite kontrole *ex ante* i *ex post* na szczeblu centralnym i lokalnym (w tym programów UE); nadzór **spółek Skarbu Państwa**, przede wszystkim przez lepszą przejrzystość, profesjonalizm oraz standardy etyki zawodowej; oraz sektor **ochrony zdrowia**, zwłaszcza poprzez wdrażanie kompleksowych działań, by zaradzić ryzyku korupcji w kontaktach między przemysłem farmaceutycznym i pracownikami publicznej służby zdrowia.