
Rządy prawa, nie pieniądza: jak polski rząd wykorzystuje środki publiczne i unijne do niszczenia praworządności

Spis treści

Spis treści

I. ROZDZIAŁ PIERWSZY: JAK RZĄDZĄCY WYKORZYSTUJĄ PUBLICZNE I UNIJNE PROGRAMY FINANSOWANIA, ABY UTRZYMAĆ ZWYCIĘSKĄ PASSĘ – UJAWNIAMY MECHANIZMY	7
I.I ROZKŁAD SYSTEMU FINANSÓW PUBLICZNYCH – OGRANICZENIE DEMOKRATYCZNEJ KONTROLI NAD ISTOTNĄ CZĘŚCIĄ FINANSÓW PUBLICZNYCH	8
I.II NIEPRAWIDŁOWY ROZDZIAŁ ŚRODKÓW UE W RAMACH SYSTEMU ZARZĄDZANIA DZIELONEGO	20
<i>I.II.i Sprawa NCBR – szybka ścieżka dla milionów.....</i>	<i>20</i>
<i>I.II.ii Inne przypadki nielegalnego wykorzystania funduszy UE: sprawa Puszcza.tv</i>	<i>30</i>
I.III DOSTALIŚMY, ALE NIE DOSTALIŚMY, CZYLI PRZYPADEK FUNDUSZU NA RZECZ ODBUDOWY I ZWIĘKSZANIA ODPORNOŚCI.....	35
I.IV KOMITETY MONITORUJĄCE: SKUTECZNA OCHRONA PRZED NADUŻYCIAMI DOTYCZĄCYMI FUNDUSZY UNIJNYCH?	42
I.V CZY PIENIĄDZE STOJĄ PONAD PRAWEM? MECHANIZM WARUNKOWOŚCI W PRAKTYCE	49
II. ROZDZIAŁ 2: RAMY INSTYTUCJONALNE: CO NIE DZIAŁA, A POWINNO – POLSKIE I UNIJNE MECHANIZMY ANTYKORUPCYJNE	58
II.I – SKRĘPOWANA PROKURATURA – POLITYKA A SKUTECZNOŚĆ.....	60
II.II CBA – HISTORIA GRUPY ZADANIOWEJ W ZAKRESIE KORUPCJI POLITYCZNEJ.....	67
II.III NIK – NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI.....	71
II.IV PROKURATURA EUROPEJSKA – ZABLOKOWANA OBIETNICA PRZYSZŁOŚCI?	77
WNIOSKI I REKOMENDACJE.....	82
WNIOSKI	82
REKOMENDACJE	85

Skróty

- **BGK** – Bank Gospodarstwa Krajowego
- **CBA** – Centralne Biuro Antykorupcyjne
- **KPP** – Karta Praw Podstawowych UE
- **TSUE** – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
- **TK** – Trybunał Konstytucyjny
- **ETPCz** – Europejski Trybunał Praw Człowieka
- **ENCJ** – Europejska Sieć Rad Sądownictwa
- **EPPO** – Prokuratura Europejska
- **IOSAI** – Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli
- **KRS** – Krajowa Rada Sądownictwa
- **NCBR** – Narodowe Centrum Badań i Rozwoju
- **NIK** – Najwyższa Izba Kontroli
- **KPO** – Krajowy Plan Odbudowy
- **OLAF** – Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych
- **PFR** – Polski Fundusz Rozwoju
- **PiS** – Prawo i Sprawiedliwość
- **RRF** – Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (potocznie, Funduszu Rozwoju i Odbudowy)

I. Wprowadzenie

[ramka]

Jak powiedział 26 sierpnia 2023 r. Jarosław Kaczyński, lider koalicji rządzącej w Polsce – odnosząc się do zbliżających się krajowych wyborów parlamentarnych – „jeśli zwyciężymy, to to wszystko, o czym mówiłem, także ta nasza praworządność, która jest dziś bardzo często deptana. Przez kogo? Przez sądy. Przez te sądy, które są tak bronione. To one bardzo często kpią sobie z oczywistych faktów. Kpią sobie właśnie z praworządności. My to zmienimy. Tym razem nikt nas nie zatrzyma. Zmienimy to.”¹

[ramka]

Wprowadzenie

W roku 2023 Polska pozostaje w stanie permanentnego kryzysu praworządności. W miarę jak kraj zbliża się do kluczowych wyborów, które zadecydują o losach narodu polskiego przez następne cztery i kolejne lata, nic nie wskazuje na wygaśnięcie kryzysu wywołanego pierwszym przejściem władzy przez Prawo i Sprawiedliwość (PiS) w październiku 2015 r. Wręcz przeciwnie. Sytuacja pozostaje napięta, a Polacy przygotowują się do pójścia do urn wyborczych 15 października, aby zdecydować, czy przedłużyć kredyt zaufania rządowi, który przez ostatnie osiem lat nieustannie deptał demokrację i podważał prawa człowieka i podstawowe wolności.

Odkąd rządząca obecnie koalicja przejęła władzę w 2015 r. i natychmiast zaczęła atakować niezależne instytucje oraz osłabiać demokratyczne mechanizmy kontroli i równowagi dążąc do konsolidacji kontroli i usunięcia przeszkód na drodze do władzy absolutnej, Polska stała się obiektem ostrej krytyki w kraju i za granicą. Poprzez stopniowy demontaż niezależnych instytucji, a zwłaszcza sądownictwa i Trybunału Konstytucyjnego, lub przejmowanie nad nimi kontroli i ograniczanie roli opozycji oraz atakowanie niezawisłych mediów i niezależnego społeczeństwa obywatelskiego, rząd Prawa i Sprawiedliwości zapewnił Polsce miejsce w gronie europejskich „demokracji nieliberalnych”, czyli krajów, w których w ostatnich latach nastąpił regres demokracji i praworządności i które z dumą używają tego politycznego oksymoronu.

Postępujące pogarszanie się standardów praworządności i demokracji w Polsce wywołało zdecydowane reakcje krytyczne, w tym na poziomie Unii Europejskiej, w ramach której Polska

¹ <https://oko.press/kaczyński-zapowiada-przejęcie-sadow-po-wyborach>

stała się podmiotem licznych procedur, w tym procedury określonej w art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) – czyli tzw. „opcji nuklearnej”, w którą UE wyposażyla się, aby reagować na sytuacje, w których istnieje wyraźne ryzyko poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości, o których mowa w art. 2 TUE, w tym praworządności – które mają na celu pociągnięcie Polski do odpowiedzialności za powtarzające się naruszenia prawa i zasad UE. Miało to jedynie niewielki wpływ na postępowanie polskiego rządu i ostatecznie nie powstrzymało regresu.

W obliczu trudności z ograniczeniem autokratycznych ambicji Warszawy i zagwarantowaniem przestrzegania przez Polskę wartości unijnych, UE stworzyła nowe narzędzia, które pozwalają na bardziej zdecydowaną i skuteczną reakcję na naruszenia praworządności. Jednym z nich jest rozporządzenie w sprawie warunkowości, które – pomimo prób zablokowania go przez rządy Polski i Węgier poprzez kwestionowanie jego legalności – weszło w życie w 2021 r. i zaczęło obowiązywać w 2022 r. i zapewnia Unii nowy mechanizm reagowania na naruszenia praworządności wpływające na budżet UE. Łącząc poszanowanie praworządności z faktycznymi – a nawet potencjalnymi – zagrożeniami dla interesów finansowych UE, poprzez badanie wpływu, który deficyty w zakresie praworządności mogą wywierać na wykorzystanie funduszy UE, rozporządzenie to daje UE potężny instrument umożliwiający nakładanie sankcji za naruszenia praworządności przez pryzmat ich wpływu na środki finansowe UE. Ponieważ fundusze UE stanowią (pod względem składek netto) około 2% polskiego PKB, uzależnienie uwolnienia funduszy UE dla Polski od poszanowania praworządności stanowi dla polskiego rządu potężny argument zachęcający do przestrzegania standardów UE w tej dziedzinie.

Raport

Niniejszy raport przybliży metody wykorzystywania funduszy unijnych przez polskie władze, którym powierzono zarządzanie nimi i ich wydatkowanie. Jego celem jest ustalenie, w jakim stopniu obecne, obszernie udokumentowane niedociągnięcia w funkcjonowaniu systemu praworządności wpłynęły lub mogą wpłynąć na sposób wydatkowania środków unijnych w Polsce. Analizując konkretne przypadki, w których fundusze UE zostały wykorzystane w sposób oszukańczy lub w inny niewłaściwy sposób, z naruszeniem wymogów w zakresie wykorzystania funduszy publicznych (w tym unijnych) określonych zarówno w prawie krajowym, jak i unijnym, oraz ujawniając, w jaki sposób nadużycia były możliwe dzięki lukom w systemie ochrony praworządności oraz mechanizmach kontroli i równowagi, które w warunkach prawidłowo funkcjonującej demokracji służą ochronie środków publicznych przed nadużyciami, raport ujawnia powiązania między takimi niedociągnięciami a nadużyciami środków UE, które stanowią zamach na interesy finansowe Unii.

W rozdziale pierwszym, koncentrując się na wybranych przypadkach – zbadanych przez FIDH we współpracy z polskimi dziennikarzami śledczymi – w których doszło do niewłaściwego wykorzystania funduszy UE, raport obnaża to, co wydaje się być powtarzającym się wzorcem nadużyć przy rozdziale funduszy unijnych i zarządzaniu nimi, wskazując na bardziej systemową praktykę niewłaściwego zarządzania, a w niektórych przypadkach wręcz oszukańczego przyznawania środków publicznych, w tym funduszy UE. W raporcie omówiono również powody, dla których mechanizmy wdrożone w celu monitorowania wykorzystania

funduszy UE w niektórych obszarach i zabezpieczenia ich przed nadużyciami, w praktyce nie zapewniają wystarczających gwarancji przed takimi nadużyciami. Wreszcie w raporcie znaleźć można analizę niedawnego sporu między polskim rządem a Komisją Europejską dotyczącego uwolnienia funduszy w ramach unijnego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, które zostały tymczasowo wstrzymane w oczekiwaniu na osiągnięcie przez Polskę tak zwanych „kamieni milowych” – w tym w zakresie praworządności, co składa się na ogólny obraz systematycznego nieprzestrzegania przez polski rząd zasad praworządności, których poszanowanie gwarantowałyby prawidłowe wykorzystanie pieniędzy UE.

Rozdział drugi ma charakter retrospektywny i zawiera przegląd ram instytucjonalnych mających na celu zapewnienie prawidłowego wydatkowania środków z budżetu publicznego, w tym środków UE zarządzanych – w pełni lub częściowo – przez władze krajowe, oraz zapobieganie ich nadużywaniu. Analizując instytucje i mechanizmy funkcjonujące na poziomie krajowym w Polsce, które nadzorują takie wydatki – w tym Centralne Biuro Antykorupcyjne, Najwyższą Izbę Kontroli i prokuraturę – oraz zakres ich współpracy z mechanizmami unijnymi, którym powierzono nadzór nad sposobem wydatkowania środków unijnych oraz prowadzenie dochodzeń i ściganie korupcji i nadużyć finansowych w przypadkach, gdy w grę wchodzi środki unijne, a mianowicie Prokuraturą Europejską (EPPO) i Europejskim Urzędem ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), podjęto próbę ustalenia, czy te instrumenty i instytucje są odpowiednie do zapewnienia prawidłowego zarządzania środkami publicznymi, w tym unijnymi, oraz ochrony przed niewłaściwym wykorzystaniem pieniędzy unijnych.

W ostatnim rozdziale raportu, na podstawie ustaleń przedstawionych w rozdziałach poprzedzających, przedstawiono odpowiedź na pytanie, czy w świetle tych ustaleń istnieją wystarczające podstawy do opowiedzenia się za uruchomieniem rozporządzenia w sprawie warunkowości w celu zaradzenia poważnym naruszeniom praworządności w Polsce, które mają wpływ lub mogą mieć wpływ na budżet Unii.

Na zakończenie raportu przedstawiono szereg zaleceń dla decydentów zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym, które mają na celu ukierunkowanie działań instytucji publicznych na skuteczne rozwiązywanie problemów zidentyfikowanych w niniejszym raporcie.

Metodologia

Raport powstał na podstawie ośmiomiesięcznych, połączonych badań źródeł wtórnych i badań terenowych. Badanie źródeł wtórnych przeprowadzone przez zespół badawczy FIDH oraz organizacje członkowskie i partnerskie FIDH w Polsce uzupełniona została materiałami zebranymi podczas misji informacyjnej, która odbyła się między 28 maja a 2 czerwca 2023 roku. W trakcie misji informacyjnej delegacja FIDH przeprowadziła w Warszawie osiemnaście bezpośrednich, częściowo ustrukturyzowanych wywiadów z 27 rozmówcami z instytucji publicznych, stowarzyszeń i organów zawodowych, niezależnych mediów, organizacji społeczeństwa obywatelskiego i aktywistów. Wśród nich znaleźli się przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli, biura Rzecznika Praw Obywatelskich RP, niezależnego stowarzyszenia prokuratorów Lex Super Omnia oraz niezależnego stowarzyszenia sędziów Iustitia, Okręgowej Rady Adwokackiej w Warszawie, dziennikarze niezależnych mediów -

Radia ZET i Gazety Wyborczej, przedstawiciele organizacji pozarządowych takich jak Kampania Przeciw Homofobii, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych, Watchdog Polska, Instytutu Finansów Publicznych, Federacji Przedsiębiorców Polskich, 2 posłów z różnych ugrupowań opozycyjnych oraz 3 senatorów.²

Oprócz bezpośrednich wywiadów przeprowadzonych w trakcie misji, badacze spotkali się – osobiście lub online – z przedstawicielami Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Po przeprowadzeniu wywiadów nastąpiła wymiana korespondencji pisemnej i dokumentów z uczestnikami wywiadów, które odbyły się w Polsce, w Brukseli lub online. FIDH skontaktowała się również na potrzeby badania z Ministerstwem Sprawiedliwości, Prokuraturą Krajową i Centralnym Biurem Antykorupcyjnym, ale nasze propozycje spotkania pozostały bez odpowiedzi.

Biorąc pod uwagę obecną sytuację w Polsce, w której osoby krytykujące rząd są systematycznie demaskowane, dyskredytowane i narażone na ataki, dokonaliśmy anonimizacji naszych źródeł w całym raporcie, tak aby nie narażać ich na dodatkowe ryzyko związane z ich bezpieczeństwem lub reputacją lub ewentualnymi instytucjonalnymi działaniami odwetowymi podejmowanymi ze względu na ich wkład w niniejsze badanie.

Na potrzeby niniejszego badania FIDH ściśle współpracowała z trzema dziennikarzami śledczymi z Polski, którzy wspierali ją w badaniu konkretnych przypadków udokumentowanych w niniejszym raporcie, a także z polskimi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, w tym z organizacją członkowską FIDH – Helsińską Fundacją Praw Człowieka (HFPC), Instytutem Finansów Publicznych (IPF) oraz Ogólnopolską Federacją Organizacji Pozarządowych (OFOP). Wkład lokalnych członków i partnerów miał kluczowe znaczenie dla zapewnienia kompleksowej dokumentacji i dokładnego przedstawienia kwestii poruszonych w raporcie. FIDH pragnie serdecznie podziękować lokalnym członkom i partnerom za ich wkład w to badanie, a także za ich wytrwałe i wartościowe zaangażowanie w obronę demokracji, praworządności i praw człowieka w Polsce.

Badanie i niniejszy raport zostały przeprowadzone w ramach rocznego projektu zatytułowanego „Don’t Let the Money Rule the Law: connecting EU funding abuse to the Rule of Law Crisis in Poland”, finansowanego przez Open Society Foundations. Projekt ten wpisuje się w kontekst długofalowego zaangażowania FIDH na rzecz ochrony i promowania praworządności w Polsce, które wyraża się poprzez działania dokumentacyjne, rzecznicze, litygacyjne, podnoszące świadomość i budujące potencjał. FIDH pragnie podziękować Open Society Foundations za udzielenie wsparcia finansowego, które umożliwiło przeprowadzenie tego badania.

Za treść niniejszego raportu, który nie może być uznawany za odzwierciedlenie poglądów Open Society Foundations, odpowiedzialne są wyłącznie organizacje będące jego autorami.

² Nazwy instytucji, organizacji oraz imiona i nazwiska osób, z którymi FIDH przeprowadziła wywiady na potrzeby badania, zostały wymienione tylko wtedy, gdy zainteresowane osoby wyraziły na to zgodę.

I. Rozdział pierwszy: Jak rządzący wykorzystują publiczne i unijne programy finansowania, aby utrzymać zwycięską passę – ujawniamy mechanizmy

„Na początku myśleliśmy, że chodzi o przejęcie instytucji, teraz widzimy, że w ten sposób przygotowali grunt pod to, aby mogli wykorzystywać publiczne pieniądze tak, jak im się podoba, do wzmocnienia i konsolidacji posiadanej władzy. Stworzyli przestrzeń bezkarności. Zrobili to, by chronić nie tylko swoje interesy polityczne, ale także finansowe.” – Krzysztof Śmiszek, poseł na Sejm reprezentujący partię opozycyjną Lewica

W niniejszym rozdziale przyjrzymy się bliżej konkretnym przypadkom, które ilustrują praktykę niewłaściwego wykorzystywania istniejących funduszy UE przez polskie władze krajowe, którym powierzono zarządzanie nimi w ramach systemu tzw. zarządzania dzielonego. Większość przypadków, które zostaną tu przedstawione, dotyczy funduszy UE objętych tym systemem, takich jak fundusze polityki spójności.³ Jeżeli chodzi o sam Fundusz Spójności, raport odnosi się w szczególności do sytuacji, w których finansowanie zostało wstrzymane z powodu nieprzebrzegania „horyzontalnych warunków podstawowych”, a mianowicie nowo wprowadzonego na mocy rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (CPR) wymogu⁴, zgodnie z którym programy finansowane z tego rodzaju funduszy muszą być zgodne z Kartą praw podstawowych UE przez cały okres ich realizacji. W tym kontekście przeanalizowano również procedury i organy, które zostały ustanowione na mocy rozporządzenia CPR w celu

³ https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/cohesion-fund-cf_en.

⁴ https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/funding-management-mode/common-provisions-regulation_en.

zapewnienia takiej zgodności oraz zgłaszania przypadków jej braku. Nasze badania pokazują, że te procedury i organy – ze względu na to, że są w dużej mierze lekceważone, ignorowane lub niewłaściwie wykorzystywane przez instytucje, którym powierzono zarządzanie nimi i ich wdrażanie – nie mogą być uznane za skuteczne gwarancje ochrony unijnego budżetu.

W raporcie przeanalizowano również wstrzymanie finansowania ze względu na brak reakcji władz na zastrzeżenia instytucji UE dotyczące trwającego kryzysu praworządności w kraju oraz nieosiągnięcie kamieni milowych w zakresie praworządności określonych przez Komisję Europejską jako warunek wstępny uruchomienia finansowania dla Polski w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF).⁵ Ponieważ fundusze te są bezpośrednio zarządzane przez Komisję, może ona ustanowić „kamienie milowe” i cele dotyczące przyjęcia i wdrożenia reform przez dane państwo członkowskie. Może również zablokować lub zawiesić płatności RRF na rzecz państwa członkowskiego, jeśli stwierdzi nieprawidłowości zagrażające zadowalającej realizacji „kamieni milowych”. Chociaż Komisja Europejska zatwierdziła Krajowy Plan Odbudowy (KPO) Polski w 2022 r.⁶, środki finansowe w ramach tego planu nie zostały wypłacone w oczekiwaniu na wniosek o wypłatę skierowany do Komisji wraz z dowodem osiągnięcia „kamieni milowych”.

I.I Rozkład systemu finansów publicznych – ograniczenie demokratycznej kontroli nad istotną częścią finansów publicznych

I.I.i Relacja pomiędzy funduszami UE a całością finansów publicznych

Na wydatkowanie funduszy europejskich należy spojrzeć kompleksowo i w szerszym kontekście, z perspektywy całości finansów publicznych.

Relacja podmiotowa

Po pierwsze dlatego, że bardzo często te same instytucje są odpowiedzialne za dysponowanie i zarządzanie zarówno krajowymi, jak i europejskimi funduszami publicznymi. Niektóre nadzorowane przez polityków ministerstwa są jednostkami pośredniczącymi, wdrażającymi lub zarządzającymi w zakresie programów finansowanych z funduszy europejskich. Zasadne jest zatem przeanalizowanie, w jaki sposób instytucje te gospodarują krajowymi środkami publicznymi, co pozwoli wyeliminować ryzyko niewłaściwego zarządzania funduszami europejskimi.

Na przestrzeni ostatnich lat stwierdzono szereg nieprawidłowości w zarządzaniu funduszami krajowymi. Na przykład w budżecie NCBIR znajdują się zarówno fundusze krajowe, jak i europejskie. Nieprawidłowości w tym podmiocie opisano w następnej części. Ministerstwo

⁵ https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_en.

⁶ https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility/country-pages/polands-recovery-and-resilience-plan_en.

Edukacji i Nauki (MEiN) jest jednostką pośredniczącą Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój. A w ostatnich miesiącach ujawniono tam nieprawidłowości w zarządzaniu funduszami krajowymi. Jednym z przykładów jest przyznanie dotacji fundacjom i instytutom zewnętrznym w ramach krajowego programu „Wzmocnienie potencjału infrastrukturalnego podmiotów wspierających system oświaty i wychowania”. Środki w ramach tego programu zostały rozdysponowane z rezerwy ogólnej budżetu państwa pod koniec 2022 roku. Śledztwo dziennikarskie wykazało naruszenia w sposobie rozdzielania tych kwot. Środki trafiały do fundacji i instytutów sprzyjających obecnemu rządowi lub z nim powiązanych. Były przekazywane fundacjom, które nie miały udokumentowanej działalności lub powstały na krótko przed otrzymaniem finansowania. Były to bardzo duże dotacje na zakup budynków i lokali o kwotach sięgających kilku milionów złotych. Media opisały tę sprawę jako aferę „willa plus”.⁷ W przypadku tego programu zastosowano nowe, kreatywne rozwiązanie. Wcześniej dotacje i subwencje przyznawane fundacjom i instytutom zewnętrznym stanowiły finansowanie ich bieżącej działalności. Na potrzeby tego programu specjalnie zmieniono przepisy i rozszerzono katalog celów finansowanych za pomocą przyznawanych środków, włączając do niego również cele inwestycyjne takie jak zakup nieruchomości. Dzięki takiemu rozwiązaniu władze mogły przyznawać poszczególnym fundacjom i instytutom bardzo duże dotacje na jednorazowy zakup stosunkowo drogich nieruchomości. W przypadku niektórych fundacji wartość zakupionych nieruchomości wielokrotnie przekraczała skalę rocznej działalności danego podmiotu. To właśnie rozszerzenie katalogu umożliwiło przyznawanie dużych dotacji. Trudno byłoby bowiem uzasadnić dotację na wydatki bieżące w wysokości kilukrotnie przekraczającej roczny budżet operacyjny dofinansowywanej fundacji. Trudno byłoby wykazać jakąś akcję czy działania o tak dużej wartości. Stąd też pomysł udzielania dotacji na wydatki inwestycyjne. Po kilku latach taka fundacja może spieniężyć uzyskany w ten sposób majątek. Nieprawidłowości w tym programie potwierdziła również Najwyższa Izba Kontroli: przy wartości całego programu wynoszącej 40 mln zł, NIK wykazał nieprawidłowości w dotacjach o wartości kilku milionów. NIK wskazał, że w przypadku od 15% do 64,4% ogółu beneficjentów poszczególnych programów dotacyjnych Ministerstwa Edukacji i Nauki (MEiN) arbitralnie wybierano wnioski, które nie zostały zarekomendowane przez zespoły doradcze. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w rozdziale funduszy krajowych zasadnicze pytanie brzmi: czy taki podmiot powinien być certyfikowany i akredytowany jako organ pośredniczący w programach finansowanych z funduszy europejskich?

Relacja gospodarcza: perspektywa przestrzeni fiskalnej

Drugim argumentem przemawiającym za szerszym spojrzeniem na wydatkowanie funduszy europejskich jest to, że tworzą one przestrzeń fiskalną w budżecie krajowym. Jeśli część zadań

⁷ „»Willa plus«. 1,5 miliona złotych na mieszkanie. Jest jednak problem”, <https://www.money.pl/gospodarka/willa-plus-1-5-miliona-zlotych-na-mieszkanie-jest-jednak-problem-6941042331904608a.html>;

„»Willa plus«. O co chodzi w aferze z Przemysławem Czarnkiem w roli głównej? Wyjaśniamy”, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/willa-plus-wyjasniamy-co-chodzi-w-glosnej-aferze-wokol-ministra-czarnka/cxz1flf>;

„Minister Czarnek, nieruchomości i fundacje związane z PiS. Co wiemy o aferze »Willa plus«”, <https://wyborcza.pl/7,75398,29462455,minister-czarnek-nieruchomosci-i-fundacje-zwiazane-z-pis-co.html>.

publicznych państwa jest finansowana z funduszy europejskich, budżet krajowy nie musi być wydatkowany na te cele, a to stwarza wolną przestrzeń na dodatkowe wydatki dyskrecyjne pozostające pod kontrolą polityków. Innymi słowy, w sytuacji, w której nie zostaną zapewnione demokratyczne procedury, odpowiednia kontrola i monitorowanie budżetu krajowego oraz krajowych funduszy publicznych, napływ funduszy europejskich tworzy dla niedemokratycznych rządów przestrzeń do niedemokratycznego wydawania krajowych środków publicznych. Oznacza to, że nawet jeśli nie występują nieprawidłowości w wydatkowaniu funduszy europejskich, mogą pojawić się niewłaściwe praktyki w wydatkowaniu budżetu krajowego, a tego rodzaju proceder jest łatwiejszy, gdy fundusze europejskie uwolnią przestrzeń fiskalną dla uznaniowego i arbitralnego wydatkowania środków z budżetu krajowego. W budżecie bowiem zawsze ujęte są określone „sztywne” wydatki, które nie są arbitralne i nie podlegają politycznym wpływom. Po sfinansowaniu takich „sztywnych” wydatków do dyspozycji rządu pozostaje uznaniowa część budżetu, którą może wydatkować w sposób niedemokratyczny.

Podział na wydatkowanie „sztywne” i „elastyczne” jest stosowany w analizach dotyczących finansów publicznych i literaturze poświęconej temu zagadnieniu. Wszystkie wydatki finansów publicznych można przyporządkować do jednej z tych dwóch kategorii. Podobnie jest z budżetem domowym: „sztywnym” wydatkiem gospodarstwa domowego jest czynsz najmu za mieszkanie ustalony na mocy wieloletniej umowy. „Elastycznymi” wydatkami są natomiast kwoty wydawane na bilety kinowe czy posiłki w restauracji. „Sztywne” wydatki budżetu państwa są tożsame z wydatkami ustalonymi na mocy ustawy. Stanowią one tę część wydatków publicznych, które państwo jest zobowiązane ponieść na podstawie prawa krajowego lub międzynarodowego, umów lub orzeczeń sądowych. Klasycznym przypadkiem „sztywnych” wydatków są środki przeznaczone na wypłatę emerytur. W perspektywie krótkoterminowej pozostają one poza kontrolą polityków i są zdeterminowane parametrami makroekonomicznymi, strukturą demograficzną oraz ustawowymi regułami automatycznej waloryzacji emerytur. „Sztywne” wydatki obejmują również koszty obsługi zadłużenia, które uzależnione są od rentowności obligacji i sytuacji na rynkach finansowych i walutowych. Wydatki „elastyczne” to nakłady na remonty, inwestycje i dotacje dla podmiotów prywatnych. Ich poziom jest ustalany co roku w ustawie budżetowej, ale nie jest określony w przepisach prawa. Nie ma ustawy, która stanowiłaby, ile rząd musi wydać na dotacje w danym roku budżetowym. Jest to decyzja uznaniowa. Co więcej, reguły dotyczące rozdziału środków mają również w dużej mierze charakter dyskrecyjny. Nie oznacza to, że „elastyczne” wydatki są niezgodne z prawem. Po prostu nie ma ustalonych reguł co do tego, ile powinny wynosić i nie ma jednoznacznie określonych zasad dotyczących ich rozdziału. To trochę jak wydawanie pieniędzy na kino w gospodarstwie domowym. Jest to decyzja, którą podejmujemy wedle własnego uznania. W jednym miesiącu możemy pójść do kina tylko raz, ale w następnym już np. 7 razy.

Napływ funduszy europejskich zwiększa przestrzeń dla takiego dyskrecyjnego wydatkowania środków budżetowych.

1.1.ii Niekorzystne zmiany w systemie finansów publicznych

Od kilku lat rządząca większość na masową skalę tworzy rozwiązania z zakresu finansów publicznych, które pozwalają jej wydawać pieniądze publiczne poza demokratyczną i parlamentarną kontrolą, poza przepisami Ustawy o finansach publicznych i poza formalnie określonym budżetem państwa.

W 2022 r. 88% deficytu budżetowego nie zostało oficjalnie przedstawione Sejmowi

Budżety z ostatnich lat, a w szczególności budżet na rok 2022, rażąco naruszają zasady, ramy i granice⁸, które organy publiczne powinny uwzględniać przy planowaniu, a następnie uchwalaniu i wykonywaniu budżetu państwa. Budżet państwa jest instytucją konstytucyjną i wymaga szczególnej ochrony.

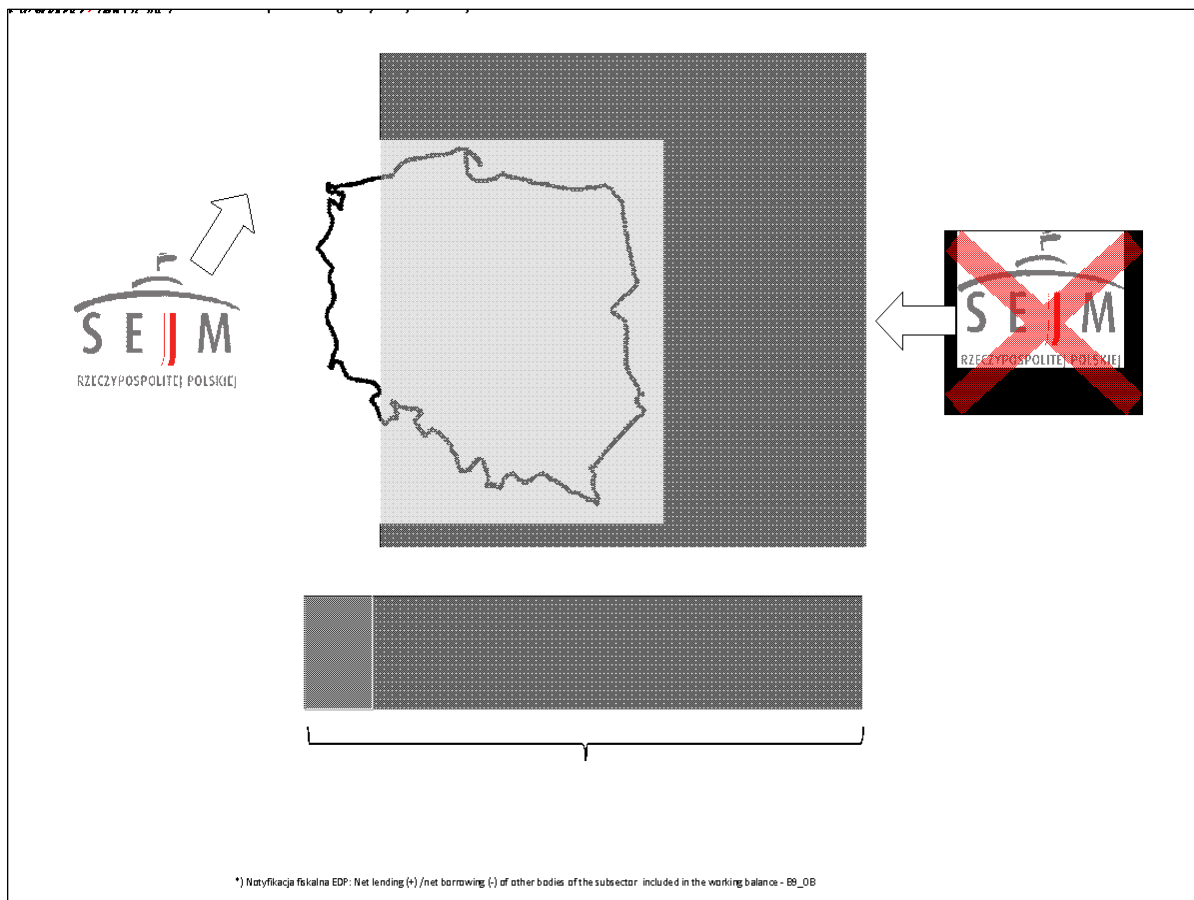
W 2022 r. skala nieprzejrzystości i braku demokratycznej kontroli nad budżetem państwa⁹ osiągnęła bezprecedensowe rozmiary. Według Ministerstwa Finansów deficyt budżetu państwa w 2022 r. wyniósł 12,6 mld zł (tj. 0,4% PKB) wobec 29,9 mld zł zakładanych w ustawie budżetowej na 2022 r. W 2021 r. deficyt budżetowy był ponad dwukrotnie wyższy i wyniósł 26,4 mld zł (1% PKB). Zestawienie tych liczb może sugerować, że finanse publiczne są w doskonałym stanie. Niestety tak nie jest, ponieważ rzeczywisty deficyt budżetu państwa jest wielokrotnie wyższy, co pokazują dane przesłane do Eurostatu i uzyskane przez niezależnych ekonomistów.¹⁰ W przesłanym do Sejmu sprawozdaniu z wykonania ustawy budżetowej rząd wykazał ok. 12% rzeczywistego deficytu budżetowego, który wynosi ok. 101 mld zł (zob. grafika 1). Po pierwsze, zaniżony deficyt nie obejmuje wydatków z funduszu przeciwdziałania COVID-19, funduszu zbrojeniowego ani wydatków finansowanych poprzez przekazywanie obligacji (a nie z subwencji). Proceder zaniżania deficytu budżetowego realizowany jest na wiele sposobów.

⁸ Podstawowymi aktami prawnymi z zakresu finansów publicznych są: Konstytucja, Ustawa o finansach publicznych, Ustawa o dochodach samorządów lokalnych i Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

⁹ Budżet państwa jest odpowiednikiem podsektora centralnego według metodologii europejskiej. Ze względu jednak na stosowanie zabiegów kreatywnej księgowości w krajowym procesie budżetowym jego zakres jest znacznie węższy.

¹⁰ Benecki R., Dudek S., Kotecki L. Zagrożenia nadmiernego długu publicznego. Edycja 2023, Warszawa 2023, Instytut Odpowiedzialnego Finansowania, Instytut Finansów Publicznych, https://www.ifp.org.pl/zagroznia_nadmiernego_dlugu_publicznego/.

Grafika 1: Szara strefa budżetu na 2022 rok: 88%.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i EUROSTAT.

Ex post i z dużym opóźnieniem specjaliści i ekonomiści EUROSTATu mogą na podstawie przesłanych danych oszacować rzeczywisty deficyt budżetu krajowego. Ponieważ dane Eurostatu mają charakter statystyczny, z formalnego punktu widzenia polski parlament otrzymuje niekompletne dane, zarówno na etapie planowania budżetu, jak na etapie monitorowania oraz rozliczania wykonania budżetu przez rząd. Rząd nie jest obowiązany do przedkładania parlamentowi danych statystycznych przesyłanych do Eurostatu. Z formalnego punktu widzenia rząd uzyskuje absolutorium na podstawie danych krajowych. Deficyt budżetu państwa jest podstawowym parametrem wykorzystywanym do rozliczania rządu z wykonania ustawy budżetowej. Tym samym polski parlament formalnie otrzymuje do oceny jedynie 12% rzeczywistego deficytu budżetu centralnego (zob. grafika 1).

Od kilku lat rząd co roku wymyśla nowe sztuczki księgowo służące omijaniu oficjalnego budżetu państwa i zaniżaniu deficytu budżetowego. W latach 2020-2021 skala pominięcia deficytu budżetowego wyniosła około 50%, a w 2022 r. wzrosła do 88%.

Duża liczba funduszy pozabudżetowych

Po pierwsze, rząd na masową skalę tworzy fundusze, agencje i instytuty pozabudżetowe. Od 2015 roku powstało ponad 50 nowych jednostek pozabudżetowych. Oczywiście w polskim systemie finansów publicznych od dawna funkcjonują jednostki pozabudżetowe, państwowe fundusze celowe, agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej czy państwowe osoby prawne. Są to, na przykład, Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (który finansuje emerytury), Fundusz Pracy (finansujący zasiłki dla bezrobotnych), Agencja Mienia Wojskowego, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa i wiele innych. Fundusze te są jednak podmiotami sektora finansów publicznych w rozumieniu Ustawy o finansach publicznych, podlegającymi wszystkim rygorystycznym zasadom i procedurom określonym w tejże ustawie. Fundusze te nie mogą się zadłużać, a ich deficyty są wyraźnie widoczne w deficycie budżetu państwa w postaci subwencji dla danego funduszu czy agencji. A co najważniejsze, plany finansowe tych funduszy są formalnie dołączane do ustawy budżetowej i stanowią przedmiot demokratycznej debaty parlamentarnej. Rządząca większość może co prawda przegłosować dowolną konfigurację planów finansowych tych podmiotów, ale debata nad tymi planami jest jawna, a ich zmiany wymagają każdorazowo akceptacji parlamentu. Na przykład, dzięki informacjom finansowym udostępnionym parlamentowi podczas zmiany planu finansowego Funduszu Sprawiedliwości (zarządzanego przez Ministra Sprawiedliwości) możliwe było zidentyfikowanie operacji zakupu oprogramowania PEGASUS, które rząd wykorzystywał do podsłuchiwanie opozycji.

Jednak od 2015 roku zaczęły powstawać dość egzotyczne fundusze i jednostki¹¹ (np. Instytut Rozwoju Języka Polskiego im. św. Maksymiliana Marii Kolbego). Instytucje te mają niejasno określone cele i finansują inne, zewnętrzne podmioty na podstawie niejasnych kryteriów, często według klucza politycznego. Dla przykładu, wspomniany Fundusz Sprawiedliwości zamiast celów statutowych finansuje koła gospodyń wiejskich i ochotnicze straże pożarne. Środki z tego funduszu są rozdysponowywane w formie tekturowych czeków w trakcie kampanii wyborczej wyłącznie przez posłów z partii ministra sprawiedliwości Zbigniewa Ziobro. W taki właśnie sposób powstała w Polsce swoista struktura pałacowa, w ramach której liderzy poszczególnych partii koalicyjnych czy przywódcy poszczególnych frakcji w PIS posiadają własne jednostki pozabudżetowe i fundusze, z których rozdzielają dotacje, subwencje i tekturowe чеki.

Mocno upolityczniona została także obsada kadrowa nowo utworzonych jednostek. Rozpad systemu finansów publicznych i przeniesienie wydatków publicznych do licznych funduszy agencji i fundacji ułatwia arbitralne i uznaniowe dysponowanie pieniędzmi publicznymi.¹² W samym budżecie wykazana jest tylko łączna wartość subwencji dla danego podmiotu pozabudżetowego, natomiast dalsze rozdysponowanie środków nie odbywa się już w obrębie

¹¹ Krajowy Instytut Mediów, Akademia Kopernikańska, Centrum Dialogu im. Juliusza Mieroszewskiego, Instytut Współpracy Polsko-Węgierskiej im. Wacława Felczaka, Narodowa Agencja Wymiany Akademickiej, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, Fundusz Dostępności, Fundusz Kompensacyjny Szczepień Ochronnych, Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych.

¹² Np. Narodowy Instytut Wolności Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, który finansuje organizacje skrajnie prawicowe, zob. <https://oko.press/narodowcy-od-bakiewicza-z-3-milionami-dotacji-od-rzadowego-funduszu>.

właściwego ministerstwa, ale poprzez niewielkie fundusze instytucji i agencji obsadzanych według klucza politycznego. Trudno jest zmienić księgowego ministerialnych służb finansowych lub audytora wewnętrznego w ministerstwie, natomiast zatrudnienie „elastycznych” księgowych w małych jednostkach budżetowych jest dużo łatwiejsze. Należy jednak zauważyć, że również i te podmioty podlegają rygorom Ustawy o finansach publicznych.¹³

Quasi-fundusze pozabudżetowe

Po drugie, w 2020 roku pod pozorem walki z COVID-19 rząd utworzył Fundusz Przeciwdziałania COVID-19. Jest to quasi-fundusz pozabudżetowy, ponieważ nie podlega w jakimkolwiek zakresie regulacjom, rygorom i procedurom określonym w Ustawie o finansach publicznych. Plany finansowe tego funduszu nie są publicznie dostępne i nie stanowią załącznika ani do ustawy budżetowej, ani do sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej. Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 powstał w Banku Gospodarstwa Krajowego, którego właścicielem jest państwo. Jednak ani ten fundusz, ani BGK nie są jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu Ustawy o finansach publicznych. Fundusz ten może się zadłużać i emituje obligacje znacznie droższe niż obligacje skarbowe, co generuje dodatkowe koszty dla finansów publicznych. Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 finansował walkę z pandemią koronawirusa jedynie na początku swojej działalności. Już w 2020 r., podczas prezydenckiej kampanii wyborczej, politycy rządzącej koalicji jeździli po Polsce i wręczali samorządom tekturowe czekiki z dotacjami z tego właśnie funduszu. Fundusz ten, którego celem jest przeciwdziałanie COVID-19, finansuje m.in. hodowlę trzody chlewnej, Regionalne Centrum Patriotyzmu im. Marii i Lecha Kaczyńskich, zautomatyzowane toalety publiczne, lodowisko, budowę Centrum Kultury Górali Bukowińskich, park dinozaurów, wieże widokowe, boiska i pływalnie. W ramach tego funduszu wyodrębniono dwa fundusze: Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych (RFIL) oraz Fundusz „Polskiego Ładu”, którego

¹³ Z art. 9. Ustawy o finansach publicznych, który reguluje zakres podmiotowy sektora finansów publicznych, wynika, że podmiotami podlegającymi tej ustawie są:

- 1) organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały;
- 2) jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki;
 - 2a) związki metropolitalne;
- 3) jednostki budżetowe;
- 4) samorządowe zakłady budżetowe;
- 5) agencje wykonawcze;
- 6) instytucje gospodarki budżetowej;
- 7) państwowe fundusze celowe;
- 8) Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;
- 9) Narodowy Fundusz Zdrowia;
- 10) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej;
- 11) uczelnie publiczne;
- 12) Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne;
- 13) państwowe i samorządowe instytucje kultury;
- 14) inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, instytutów działających w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz, banków oraz spółek prawa handlowego;
- 15) Bankowy Fundusz Gwarancyjny.

nazwa nawiązuje do tytułu programu politycznego PiS. Fundusz Przeciwdziałania Covid-19 stał się w istocie funduszem obejmującym wszystkie rodzaje wydatków. Nie jest to fundusz stricte celowy, tylko de facto równoległy budżet wyłączony spod parlamentarnej i demokratycznej kontroli. Środki z tego funduszu są częściowo rozdzielane między poszczególne ministerstwa. Nie trafiają jednak na oficjalne rachunki budżetowe ministerstw, lecz na tzw. rachunki techniczne pozostające poza kontrolą Ministra Finansów i specjalnego systemu komputerowego Ministerstwa Finansów „TREZOR”. Resorty rządowe de facto prowadzą podwójną księgowość: tą na potrzeby budżetu oficjalnego i tą dla budżetu równoległego, pozostającego poza parlamentarną kontrolą. Jest to zorganizowany system omijania budżetu państwa.

Tekturowe czekki dla samorządów – polityczne zasady dystrybucji

Subwencje udzielane w postaci wspomnianych wyżej tekturowych czeków są rozdzielane poza demokratyczną kontrolą i nie podlegają jakimkolwiek przejrzystym regułom i procedurom (w tym odwoławczym). Według Najwyższej Izby Kontroli procedura selekcji wniosków o dotacje jest fikcyjna. NIK stwierdził, że ocena pojedynczego wniosku inwestycyjnego zajmuje – statystycznie rzecz biorąc – kilka sekund. Dokonanie oceny wniosków w tak krótkim czasie było niemożliwe, co oznacza, że wybór opierał się nie na treści wniosków, lecz na bliżej nieokreślonych, niejasnych kryteriach.

Jak wynika to z licznych analiz, w tym przeprowadzonych przez ekspertów z Fundacji Batorego¹⁴, środki przeznaczone dla samorządów rozdzielane były według klucza politycznego. Chociaż samorządowcy z PiS rządzą w gminach zamieszkałych przez 9% ludności kraju, 28% dotacji przekazanych w ramach tego programu trafiło właśnie tam. W przypadku gmin rządzonych przez działaczy bloku senackiego (opozycji) proporcje te są dokładnie odwrotne. Chociaż gminy, którymi zarządza opozycja, stanowią prawie 1/3 kraju, otrzymały one tylko 10% dotacji. Średnia wartość subwencji w skali całego kraju wynosi 83 zł na mieszkańca. W gminach, na czele których stoją działacze PiS, średnia subwencja wynosi ponad 250 zł na mieszkańca, podczas gdy w gminach rządzonych przez samorządowców z bloku senackiego jest ona dziesięciokrotnie niższa. Biedniejsze i bogatsze gminy nie różnią się pod tym względem. W jednych i drugich powtarza się ten sam schemat: liderzy z partii rządzącej mogli spodziewać się dotacje trzykrotnie wyższe od średniej, podczas gdy samorządowcy z opozycji mogli liczyć na trzykrotnie niższe subsydia. Co więcej, partie bloku senackiego rządzą w niemal co czwartej z najuboższych gmin – drastyczne obniżenie subwencji dla takich gmin nie jest więc zjawiskiem marginalnym, ale wpływającym na sytuację znacznej części kraju¹⁵ (Flis i Swianiewicz, 2021).

¹⁴ Flis J., Swianiewicz P., Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych III – utrwalane wzory, Fundacja Batorego 2021, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/-2021/04/-Rz%C4%85dowy-Fundusz-Inwestycji-Lokalnych_III.pdf [dostęp w dn. 15.10.2021].

¹⁵ Flis J., Swianiewicz P., Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych – reguły podziału, Fundacja Batorego 2021, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/01/-Rzadowy-Fundusz-Inwestycji-Lokalnych-regu%C5%82y-podzia%C5%82u.pdf> [dostęp w dn. 15.10.2021].

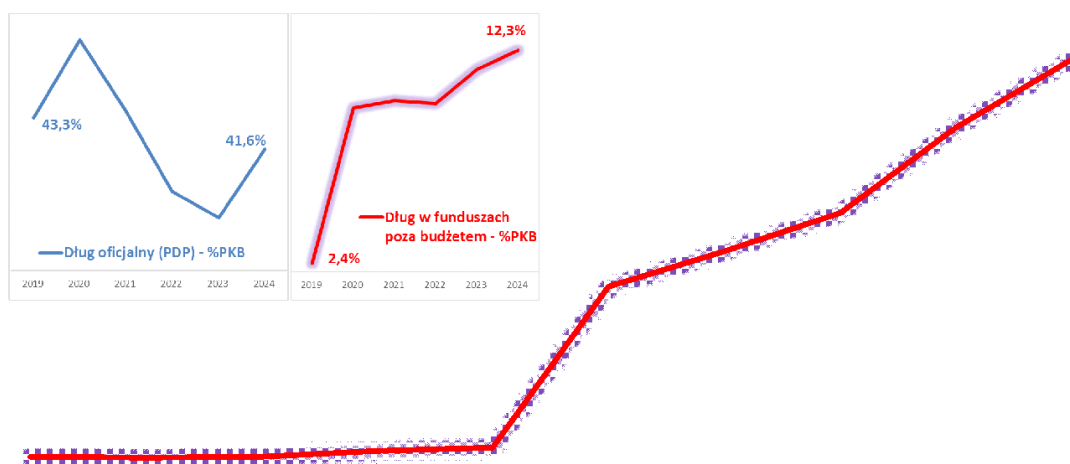
W przeszłości istotą debaty budżetowej były dyskusje i spory dotyczące sposobu dysponowania środkami budżetowymi na inwestycje samorządowe. Parlamentarzyści spierali się, gdzie należy zbudować obwodnicę, a gdzie boisko piłkarskie. Obecny rząd wyeliminował demokratyczną debatę na temat podziału pochodzących z budżetu środków publicznych. Środki rozdzielane są według widzimisię rządzących, według klucza politycznego, bez poszanowania jakichkolwiek procedur.

Na wzór Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w BGK tworzone są kolejne fundusze, m.in. fundusz finansowania modernizacji armii i fundusz pomocowy. Plany i źródła finansowania tego funduszu nie są przedmiotem debaty budżetowej i nie stanowią załącznika do ustawy budżetowej. Podobny charakter jest Polski Fundusz Rozwoju, który poza kontrolą parlamentarną prefinansuje m.in. projekty z KPO (krajowego planu odbudowy i zwiększania odporności).

Fundusze pozostające w gestii Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) co do zasady nie mają przychodów, z wyjątkiem Krajowego Funduszu Drogowego, który istniał przed 2015 r., ale finansowany jest z opłaty paliwowej i w dużej mierze korzysta z funduszy europejskich, które podlegają demokratycznej kontroli i nadzorowi Komisji Europejskiej. Ponadto fundusz ten ma ściśle określone zadania inwestycyjne bazujące na programie budowy dróg i autostrad. Krajowy Fundusz Drogowy nie jest wykorzystywany politycznie.

Nowo utworzone fundusze BGK są finansowane długiem. Całkowite zadłużenie funduszy wydatkujących poza budżetem i pozostających poza kontrolą parlamentarną wynosi obecnie ponad 322 mld zł. Stanowi to 21% całego zadłużenia. Zgodnie z planami rządu, zadłużenie to ma dalej rosnąć, mimo że stan epidemii COVID-19 już nie obowiązuje. Rząd planuje również zwiększenie zadłużenia Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Ma ono wynieść 393 mld zł na koniec 2023 roku i 465 mld zł na koniec przyszłego roku, co stanowi 22% całkowitego zadłużenia i 12,3% PKB.

Grafika 2. Dług w funduszach wydatkujących poza kontrolą parlamentu – odsetek całkowitego zadłużenia



Uwaga: różnica między państwowym długiem publicznym (PDP) a długiem EDP. Państwowy dług publiczny jest obliczany wg metodologii krajowej, a dług EDP – zgodnie z metodologią UE (ESA 2010) na potrzeby procedury dotyczącej nadmiernego deficytu (EDP).

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Kolejna sztuczka księgową: obligacje rządowe zamiast dotacji

Poza prowadzeniem równoległego budżetu rząd stosuje wiele innych sztuczek w celu zaniżenia deficytu budżetowego państwa oraz doprowadzenia do rozkładu budżetu i ograniczenia kontroli parlamentarnej nad finansami publicznymi. Od kilku lat stosowana jest praktyka rozdawania obligacji rządowych w miejsce dotacji. Transakcje tego rodzaju nie są ujmowane jako dotacje (czyli wydatki) w budżecie państwa. Zaniża to wynik budżetu państwa, a gdy obligacje są przekazywane podmiotom¹⁶, które nie są objęte regułą wydatkową, pomaga w jej obchodzeniu. Na przykład obligacje są przekazywane do mediów publicznych w charakterze rzekomej rekompensaty za niskie przychody z abonamentu radiowo-telewizyjnego. Obdarowane w ten sposób podmioty otrzymują pewną pulę obligacji skarbowych od Skarbu Państwa: muszą założyć rachunki maklerskie do obsługi tych obligacji, ponieść dodatkowe koszty z tym związane; obligacje te są następnie monetyzowane (sprzedawane), a środki z tej sprzedaży są wydatkowane na cele statutowe tych podmiotów. W przeszłości operacje tego rodzaju przeprowadzano przy pomocy zwykłej dotacji budżetowej. Liczba instytucji otrzymujących ukryte subwencje w tej postaci szybko rośnie. Są to m.in. uczelnie wyższe, Polska Żegluga Bałtycka, Krajowy Instytut Mediów, Centralny Port Komunikacyjny, a od niedawna także kopalnie.

¹⁶ Np. telewizja publiczna.

Ten proceder całkowicie zniekształca obraz finansów publicznych, nawet w węższym ujęciu metodologii krajowej. Następuje dezintegracja wskaźnika deficytu budżetowego i zadłużenia skarbu państwa. Ponadto taka praktyka tworzy dodatkowe koszty dla podmiotów otrzymujących obligacje i dodatkowe koszty zarządzania długiem po stronie Ministerstwa Finansów; Ministerstwo musi rozdzielić te emisje między różne rodzaje instrumentów, aby nie spowodować zakłóceń na rynku, ponieważ często zdarza się, że podmioty te niemal natychmiast pozbywają się obligacji. Jest to sytuacja bezprecedensowa w skali globalnej. Skala tej praktyki jest już ogromna i wciąż wzrasta. W 2020 r. wartość tego rodzaju operacji wyniosła 18,3 mld zł, w 2021 r. już 22,3 mld zł, a w 2022 r. wyemitowano obligacje o wartości niemal 26 mld zł. W budżecie na 2023 rok kwota tych operacji może wynieść niemal 24 mld zł. W latach 2019–2022 dzięki tej procedurze zaniżono deficyt na łączną kwotę 100 mld zł.¹⁷

Na podobnej zasadzie działają pożyczki udzielane z budżetu w miejsce dotacji: rząd nie przekazuje obligacji, tylko udziela pożyczki z budżetu centralnego innej jednostce sektora finansów publicznych. Pożyczka taka, podobnie jak obligacje, nie jest uwzględniana w wydatkach.

Postępując w opisywany sposób rząd nie tylko zaniża deficyt, ale również arbitralnie i według własnego uznania wydatkuje środki tak zwanej rezerwy ogólnej w budżecie. Rezerwa ogólna jest szczególnym instrumentem finansowym, który pozwala Radzie Ministrów reagować, między innymi, na sytuacje nadzwyczajne, których nie można było przewidzieć i które wymagają udzielenia natychmiastowego wsparcia finansowego. W 2015 r. rezerwa ogólna wyniosła 198 mln zł, a w projekcie budżetu państwa na 2023 r. już prawie 1 mld zł. W sumie w okresie rządów Prawa i Sprawiedliwości (2015–2023) jej wartość wzrosła o 397%. Tymczasem środki z rezerwy ogólnej przeznaczane są na Diecezję Kaliską (7,8 mln), związaną z Pawłem Kukizem Fundację Potrafisz Polsko (4,2 mln), Fundację Historyczną „Dzieje” (10 mln) i Stowarzyszenie „Diakonia Ruch Światło i Życie” (19 mln). O kolejne 9 mln z rezerwy ogólnej ubiega się +Centrum Krucjaty na rzecz Wyzwolenia Człowieka+. Środki z rezerwy ogólnej zostały również przeznaczone dla Fundacji Tygodnika Wprost, która z tego źródła pozyskała w ciągu ostatnich dwóch lat łącznie 5,5 mln zł.

Skala nieprzejrzystości finansów publicznych i utraty konstytucyjnej rangi budżetu państwa jest tak duża, że doszło do sytuacji bezprecedensowej: po raz pierwszy w historii wolnej Polski Kolegium Najwyższej Izby Kontroli¹⁸ nie wyraziło pozytywnej opinii w sprawie absolutorium dla rządu. NIK stwierdził w swojej analizie, że w okresie trzech ostatnich lat na niespotykaną dotychczas skalę prowadzone są działania naruszające podstawowe zasady budżetowe, w

¹⁷ Benecki, Dudek, Kotecki. Zagrożenia..., op. cit. oraz Dudek S., Kotecki L., Kurtek M., Zagrożenia nadmiernego długu publicznego. Edycja 2022, Warszawa 2022, Instytut Odpowiedzialnego Finansowania, <https://www.ifp.org.pl/dudek-s-kotecki-l-kurtek-m-2022-zagrozenia-nadmiernego-dlugu-publicznego-warszawa-instytut-odpowiedzialnych-finansow/>.

¹⁸ Jak stanowi art. 226 Konstytucji „1. Rada Ministrów w ciągu pięciu miesięcy od zakończenia roku budżetowego przedkłada Sejmowi sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa” oraz „2. Sejm rozpatruje przedłożone sprawozdanie i po zapoznaniu się z opinią Najwyższej Izby Kontroli podejmuje, w ciągu 90 dni od dnia przedłożenia Sejmowi sprawozdania, uchwałę o udzieleniu lub o odmowie udzielenia Radzie Ministrów absolutorium”.

szczególności przejrzystości, jedności, jawności oraz roczności budżetu. Według NIK, wpływają one na obniżenie rangi budżetu państwa będącego najważniejszym planem finansowym państwa w rozumieniu art. 219 Konstytucji oraz art. 109 ust. 1 Ustawy o finansach publicznych. Jak stwierdziła Najwyższa Izba Kontroli, „działania te nie tylko wpływają na zaburzenie przejrzystości prezentowanych danych o finansach publicznych, ale również uniemożliwiają ich porównanie w kolejnych latach, a co najistotniejsze utrudniają kontrolę parlamentarną i społeczną nad gromadzeniem oraz wydatkowaniem środków publicznych”. NIK, konkludując, negatywnie ocenia kierunki zmian w systemie finansów publicznych, jakie zaszły w ostatnich latach.

Większość parlamentarna, przy sprzeciwie opozycji i bez odniesienia do analizy Najwyższej Izby Kontroli¹⁹, zignorowała negatywną oceny NIK i głosowała za udzieleniem absolutorium.

Proceder niszczenia systemu finansów publicznych, a w szczególności wyprowadzenia go z formalnej struktury budżetu państwa stanowi naruszenie Konstytucji i Ustawy o finansach publicznych. Art. 219 ust. 1 Konstytucji stanowi: „Sejm uchwała budżet państwa na rok budżetowy w formie ustawy budżetowej”, natomiast art. 109 ust. 1 Ustawy o finansach publicznych stwierdza, że ustawa budżetowa „jest podstawą gospodarki finansowej państwa w danym roku budżetowym”.

Od kilku lat rząd nie dołącza do ustawy budżetowej planów finansowych dla funduszy BGK, które generują znaczące zadłużenie i wydatkują ogromne, liczone w miliardach złotych kwoty. Jak czytamy w komentarzu do Konstytucji, „[p]ominięcie w ustawie budżetowej planów finansowych państwowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania publiczne o znaczeniu podstawowym dla oceny wykonywania przez państwo swoich konstytucyjnych i ustawowych funkcji albo nadanie tym planom informacyjnego, niewiążącego znaczenia prowadzi wprost do naruszenia art. 219 ust. 3 Konstytucji RP”.²⁰ Również Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że rząd musi przestrzegać wskazanych wyżej przepisów.

W obliczu załamania systemu finansów publicznych nastąpiła również ogromna mobilizacja wielu niezależnych ekonomistów, prawników, ekspertów i organizacji działających na rzecz praw obywatelskich i uczciwości w życiu publicznym. 11 lipca 2023 r. wystosowali oni apel do władz o przywrócenie przejrzystości finansów publicznych.²¹ W apelu tym czytamy między

¹⁹ NIK, Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 roku, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,27852.pdf>.

²⁰ Prof. T. Dębowska-Romanowska, 2016

²¹ Apel do Prezesa Rady Ministrów, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Parlamentu Rzeczypospolitej Polskiej o przywrócenie przejrzystości finansów publicznych (wystosowany przez 60 ekonomistów), <https://www.ifp.org.pl/apel-do-prezesa-rady-ministrow-prezydenta-rzeczypospolitej-polskiej-i-parlamentu-rzeczypospolitej-polskiej-o-przywrocenie-przejrzystosci-finansow-publicznych/>. Wśród ponad 60 sygnatariuszy apelu znajdują się były Rzecznik Praw Obywatelskich prof. Adam Bodnar, były premier prof. Marek Belka, dwaj byli wicepremierzy, prof. Jerzy Hausner i prof. Jacek Rostowski, 9 byłych ministrów finansów, 6 byłych wiceministrów finansów, a także wielu szanowanych ekonomistów oraz kilkanaście organizacji obywatelskich i think tanków. Wspólnie tworzą Koalicję na rzecz Przejrzystości Finansów Publicznych i deklarują wsparcie dla działalności powołanego przy Instytucie Finansów Publicznych „Obywatelskiego Rzecznika Przejrzystości Finansów Publicznych”.

innymi: „Obywatele mają prawo do zrozumienia sposobu pozyskiwania i wydawania środków publicznych oraz wpływania na nie. Niestety to prawo obywatelskie w ostatnich latach nie jest respektowane. Budżet państwa jest instytucją konstytucyjną i wymaga szczególnej ochrony. Ani pandemia, ani wojna nie usprawiedliwiają umniejszania jego rangi, wyprowadzania spod kontroli społecznej ogromnych kwot wydatków publicznych oraz stosowania kreatywnych tricków księgowych w celu zaniżania deficytu budżetowego i omijania reguł budżetowych”.

O przywrócenie przejrzystości finansów publicznych zaapelowała także Rada Gospodarcza przy Marszałku Senatu, w skład której wchodzi m.in. czołowi polscy przedsiębiorcy.

Zasada rządów prawa obejmuje zasady praworządności finansów publicznych, demokratycznej kontroli nad finansami publicznymi i rozliczalności publicznej za niewłaściwe wykorzystanie finansów publicznych. Zasad tych nie można rozdzielić, a ich realizacja wymaga publicznego nadzoru zarówno nad dochodami, jak i wydatkami publicznymi. Aby zasady te były przestrzegane, prawo musi w równym stopniu obowiązywać rządzących i rządzonych, a powyższe zasady, wraz z prawem wyborczym, muszą stanowić fundament demokracji. Niniejszy rozdział pokaże, że przestrzeganie tych zasad nie może być obecnie w Polsce zagwarantowane. Powstaje zatem fundamentalne pytanie, czy państwo członkowskie Unii Europejskiej może być uznane za praworządne w sytuacji, w której nie respektuje konstytucyjnej rangi budżetu, zarządza krajowymi finansami publicznymi w sposób niedemokratyczny, nieprzejrzysty i nierozliczalny, a wreszcie, gdy za pomocą tych środków finansuje niszczenie praworządności w innych obszarach, co będziemy starali się wykazać w niniejszym raporcie.

I.II Nieprawidłowy rozdział środków UE w ramach systemu zarządzania dzielonego

„Żyjemy w »kraju prywatnym«, co jest gorsze niż życie w kraju autorytarnym. Konkurencja, umiejętności – to się nie liczy, tylko przynależność polityczna”.

„Pisaliśmy o wielu dużych skandalach, ale nic się nie wydarzyło. [Prokuratura] nie zrobi niczego, co kolidowałoby z interesami politycznymi partii rządzącej” – dziennikarz *Gazety Wyborczej*²²

I.II.i Sprawa NCBR – szybka ścieżka dla milionów

Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (NCBR) jest rządowym organem wdrażającym, który zajmuje się m.in. przydziałem środków unijnych dla beneficjentów.²³ Centrum powstało w 2010 roku jako organ nadzorowany przez Ministerstwo Edukacji i Nauki. Po wyborach 2015 i 2019 roku NCBR stał się jednym z wielu kontrolowanych politycznie podmiotów instytucjonalnych w Polsce. Od 1 sierpnia 2022 r. organem nadzorującym Centrum stało się

²² Wywiad FIDH z przedstawicielami *Gazety Wyborczej*, 31 maja 2023 r.

²³ <https://www.gov.pl/web/ncbr/11112022-szybka-sciezka-innowacje-cyfrowe>.

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej²⁴, które jest również odpowiedzialne za ogólną kontrolę wydatkowania funduszy UE w kraju.

Budżet NCBR na rok 2021 – najwyższy od czasu powstania Centrum – wyniósł 6,7 mld zł (ok. 1,5 mld euro), z czego 4,8 mld zł (ok. 1 mld euro) stanowiły środki unijne.²⁵ W ramach tej kwoty 2 mld zł (ok. 448 mln euro) przeznaczono na unijny program „Szybka ścieżka” przeznaczony dla projektów innowacyjnych.²⁶ To właśnie w tym programie, dzięki działalności niezależnych dziennikarzy, z którymi FIDH współpracowała w kontekście tego badania, ujawnione zostały jednoznacznie udowodnione przypadki nadużyć związanych z przyznawaniem funduszy UE. W oparciu o dowody zebrane w trakcie badania, w niniejszym rozdziale opisano, w jaki sposób te przypadki nadużyć i nieprawidłowości były możliwe dzięki politycznemu opanowaniu krajowych instytucji publicznych, którym powierzono zarządzanie i nadzorowanie wydatkowania funduszy UE, a także – jednocześnie – brakowi skutecznych i niezależnych mechanizmów na szczeblu krajowym do badania i ścigania takich nadużyć i nieprawidłowości, co jest wyraźnie związane z trwającym w Polsce od 2015 r. kryzysem praworządności.

a) NCBR i projekt „Czarny węgiel” jako ubezpieczenie od przegranych wyborów

Po wyborach parlamentarnych w 2015 i 2019 roku zwycięska koalicja – w obu przypadkach Zjednoczona Prawica²⁷ – była i nadal jest zaangażowana w przeprowadzanie systematycznych zmian w większości krajowych instytucji publicznych. Obejmowały one zagwarantowanie przestrzeni dla osób bliskich rządowi na poziomie organów wdrażających, takich jak NCBR, które nadzorują zarządzanie znaczącymi środkami publicznymi (w tym funduszami unijnymi).

Dzięki obsadzeniu stanowisk w wewnętrznych strukturach tych organów odpowiednimi osobami, a także za sprawą systemu zarządzania dzielonego środkami unijnymi docierającymi do Polski²⁸, organy te uzyskały możliwość alokowania znacznych części dostępnych środków publicznych (w tym unijnych) na rzecz podmiotów wybranych wyłącznie ze względu na ich powiązania polityczne lub personalne. Zarządzanie dzielone opiera się w znacznej mierze na

²⁴ Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej powstało w 2019 r. w wyniku transformacji Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20190002293/O/D20192293.pdf>.

²⁵ NCBR zarządza następującymi funduszami: Programem Operacyjnym Inteligentny Rozwój, Programem Operacyjnym Wiedza Edukacja Rozwój, Programem Operacyjnym Polska Cyfrowa, Funduszami Europejskimi w nowych formułach B+R, Projektami Pomocy Technicznej, Funduszami Europejskimi dla Rozwoju Społecznego, Funduszami Europejskimi dla Nowoczesnej Gospodarki, <https://www.gov.pl/web/ncbr/fundusze-europejskie>. Wszystkie one są finansowane w ramach polityki spójności UE.

²⁶ <https://www.gov.pl/web/ncbr/raport-roczny-ncbr-2021>.

²⁷ Zjednoczona Prawica składa się z Prawa i Sprawiedliwości, Suwerennej Polski, Partii Republikańskiej i Stowarzyszenia Odnowa.

²⁸ Zarządzanie dzielone („wspólnie z krajami UE”) oznacza, że „odpowiedzialność za realizację danego programu ponoszą wspólnie Komisja Europejska i organy krajowe w krajach UE. W ten sposób realizuje się około 70 proc. wszystkich programów unijnych”. Jednak to państwa członkowskie pozostają odpowiedzialne za stworzenie krajowego systemu przydzielania funduszy UE, który spełnia standardy UE określone w przepisach dotyczących poszczególnych programów. https://european-union.europa.eu/live-work-study/funding-grants-subsidies_en.

współpracy między instytucjami UE a państwami członkowskimi. Wiąże się to z udzieleniem istotnego kredytu zaufania danemu państwu członkowskiemu, na którym spoczywa odpowiedzialność za stworzenie niezależnych i skutecznych krajowych mechanizmów zarządzania i kontroli, w tym agencji wykonawczych takich jak NCBR.

Jacek Żalek, ówczesny wiceminister ds. funduszy i polityki regionalnej, udzielił 22 czerwca 2023 r. wywiadu prywatnej stacji telewizyjnej TVN24²⁹, w którym stwierdził, że NCBR jest postrzegane jako "forma ubezpieczenia" na wypadek przegranej Sojuszniczej Prawicy w nadchodzących wyborach parlamentarnych, które odbędą się 15 października 2023 r. Według wiceministra, środki uzyskane w ramach zarządzanych przez NCBR programów finansowania miały być przyznawane wnioskodawcom, którzy mieli bezpośrednie powiązania z Adamem Bielaniem – aktualnie posłem do Parlamentu Europejskiego z ramienia Partii Republikańskiej, a wcześniej koalicjantem Prawa i Sprawiedliwości w Sojuszniczej Prawicy.

Zaangażowane osoby miały nadać całemu procederowi kryptonim „Czarny węgiel”. Adam Bielani nazywany był „sponsorem” całej operacji. Jednak po tym, jak odbył się wywiad, Bielani zaprzeczył wszystkiemu i stwierdził, że nie wie nic o operacji „Czarny węgiel”. Tymczasem z zarejestrowanych rozmów, do których dotarli niezależni dziennikarze, jasno wynika, że wskazani rozmówcy jednoznacznie wskazywali Adama Bielana³⁰ jako osobę stojącą za mechanizmem, który polegał na tworzeniu gremiów w ramach NCBR i obsadzaniu ich starannie wyselekcjonowanymi osobami o odpowiednim rodowodzie politycznym³¹.

Nagrania i ich stenogramy zostały przygotowane przez Krzysztofa Bednarka, byłego szefa NCBR Investment Fund (NIF), który swoje stanowisko zawdzięczał osobom związanym z Partią Republikańską Adama Bielana.³² Oryginalne stenogramy – w opracowanej postaci, co oznacza, że zapisano tylko wybrane cytaty, a większość szczegółów przedstawiono w sposób opisowy – zostały dostarczone do prokuratury przez Jacka Żalka po jego przesłuchaniu w sprawie ujawnionych nieprawidłowości i zostały włączone do materiałów sprawy karnej, która znajduje się obecnie na etapie postępowania przygotowawczego. Do wiadomości publicznej nie podano jakichkolwiek dalszych informacji na temat ewentualnych czynności podjętych w związku z tym postępowaniem.

²⁹ <https://tvn24.pl/premium/jacek-zalek-dla-tvn24pl-o-klamstwach-adama-bielana-slupie-w-ncbir-i-zorganizowanej-grupie-przestepczej-7187432>.

³⁰ W stenogramach zacytowano również Adama Bielana, który wyraził życzenie, aby sama Unia Europejska „się rozpie****iła”, ale chciał również pozostać w Parlamencie Europejskim czwartą kadencję i uzyskać emeryturę europejską.

³¹ Stenogramy nagranych rozmów (a raczej ich opisy) zostały opublikowane przez niezależne media Radio Zet i Onet.pl, ponieważ uznano, że mają one istotne znaczenie społeczne. <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/tasmy-ludzi-z-czarnej-wiezy-ujawniamy-opisy-nagran/vx1sgy7>. Na potrzeby niniejszego raportu stenogramy zostały również przeanalizowane przez ekspertów FIDH, we współpracy z niezależnymi dziennikarzami.

³² Jak wynika z wypowiedzi posłów opozycji Dariusza Jońskiego i Michała Szczerby, Krzysztof Bednarek był współnikiem siostry jednego z najbardziej kontrowersyjnych beneficjentów środków przyznanych z NCBR, oraz Piotra Maziewskiego, kolejnego kontrowersyjnego beneficjenta NCBR, który później przedstawił Bednarka Jackowi Żalkowi, zob. <https://tvn24.pl/polska/narodowe-centrum-badan-i-rozwoju-kontrola-poslow-miliony-zlotych-michal-szczerba-i-dariusz-jonski-uniewaznic-konkurs-ncbir-jest-oswiadczenie-instytucji-6758424>.

Jednak ze względu na to, że prokuratura podlega politycznej kontroli, wszelkie postępowania karne dotyczące rządzących pozostają pod ścisłym politycznym nadzorem. Trudno więc zakładać, że są one skuteczne lub niezależne, co opisano szczegółowo w rozdziale II. W praktyce postępowania mogą być i są wszczynane, umarzone lub utrzymywane w fazie przygotowawczej przez nieokreślony czas – w zależności od ich wartości dla rządzących. Ponadto prokuratorem kierują w całości osoby ściśle związane z Suwerenną Polską – partią rządzącą Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego Zbigniewa Ziobro, która jest również częścią koalicji rządzącej. Niezależne media donoszą, że postępowania przygotowawcze były wykorzystywane jako swoisty straszak wobec pozostałych członków koalicji i wszczynane w politycznie istotnych momentach.³³ Po ich wszczęciu postępowania mogą zostać umorzone lub zablokowane, ale mogą również prowadzić do wniesienia aktu oskarżenia.

b. Chime Networks, Postquant: najbardziej kontrowersyjni beneficjenci NCBR w historii

Sprawa Chime Networks

12 października 2022 r. NCBR ogłosiło zaproszenie do składania wniosków o dotacje w ramach programu „Szybka ścieżka”, którego łączny budżet wynosi 645 mln zł. Zaproszenie było skierowane do wszystkich kategorii przedsiębiorstw – dużych, średnich i małych. Pierwotny termin składania wniosków przez potencjalnych beneficjentów upłynął 4 listopada o godzinie 16. Tego dnia poinformowano jednak – bez podania jakichkolwiek wyjaśnień – że termin ten zostanie przedłużony do północy.³⁴ Po upływie przedłużonego terminu ogłoszono, że złożonych zostało 434 wniosków. Zwiększono również budżet programu - do kwoty 811 milionów złotych.³⁵

Spośród złożonych wniosków 117 zostało zaakceptowanych, a dofinansowanie wyniosło łącznie 801 mln zł. Jak wspomniano wyżej, budżet został podzielony między duże przedsiębiorstwa (zatrudniające ponad 250 pracowników), średnie przedsiębiorstwa (zatrudniające do 250 pracowników) i małe przedsiębiorstwa (zatrudniające nie więcej niż 25 pracowników).³⁶

Wniosek nr 233 złożony przez firmę Chime Networks, zatytułowany „Opracowanie rozwiązań w zakresie cyberbezpieczeństwa podmorskiej infrastruktury światłowodowej w oparciu o innowacyjną technologię wielordzeniowych włókien oraz ultraczułych systemów detekcji i identyfikacji zagrożeń”, otrzymał finansowanie w wysokości 122,9 mln zł (firma wystąpiła o

³³ Jak donoszą posłowie opozycji, prokuratura Zbigniewa Ziobry wszczęła postępowanie przeciwko osobom z bliskiego otoczenia premiera w związku z wewnętrznymi sporami dotyczącymi decyzji premiera o współpracy z instytucjami Unii Europejskiej w sprawie mechanizmu warunkowości, nie zaś w oparciu o uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa nadużycia władzy, zob. <https://wyborcza.pl/7,75398,30097884,ziobro-straszy-mailami-dworczyka.html>.

³⁴ <https://www.gov.pl/web/ncbr/szybka-sciezka-innowacje-cyfrowe1112024>.

³⁵ <https://www.gov.pl/web/ncbr/konkurs-1112022--szybka-sciezka--innowacje-cyfrowe---zwiekszenie-alokacji>.

³⁶ <https://www.gov.pl/web/ncbr/zakonczenie-oceny-wnioskow-zlozonych-w-konkursie-1112022--szybka-sciezka-innowacje-cyfrowe>.

dofinansowanie w kwocie 153,7 mln zł). Niezależni dziennikarze, którzy relacjonowali tę sprawę, obliczyli, że przyznana kwota była 22 razy wyższa od średniego dofinansowania udzielonego w ramach tego konkretnego zaproszenia i dziesięć razy wyższa od drugiego w kolei najwyższego finansowania przyznanego w ramach tego zaproszenia.

Chime Networks jest mikroprzedsiębiorstwem, spółką zależną TBTelecom zarejestrowaną w Białymstoku.³⁷ Ponieważ wnioski o dofinansowanie nie są publicznie dostępne, trudno jest określić jakość dokumentacji złożonej przez Chime Networks i ocenić, czy uzasadnione było przyznanie tej firmie dofinansowania we wskazanej wysokości.³⁸ Jednak oprócz tego, że przyznany grant znacząco przewyższał średnie kwoty przyznawane podobnym projektom, nie spełnił on warunków przyznania dofinansowania w ramach tego właśnie programu. Celem projektów realizowanych w ramach programu „Szybka Ścieżka” jest bowiem wspieranie postępu prac badawczych, a nie rozwijanie funkcjonującej infrastruktury. Wartość projektu (153,7 mln zł) jest również uważana za typową sumę przyznawaną na rozwój infrastruktury, a nie na projekty badawcze. Dodatkowo, co ciekawe, pomimo przyznania najwyższej kwoty z udostępnionego finansowania, wniosek Chimes Network otrzymał tylko 11 na 16 punktów, co oznacza, że tylko jednym punktem przekroczył próg akceptacji.

Wśród osób personalnie związanych ze spółką TBTelecom znajduje się podpisany pod wnioskiem Chimes Networks Piotr Maziewski, który zasiada również w zarządach takich organizacji jak Stowarzyszenie Katolickiej Młodzieży Akademickiej oraz Stowarzyszenie Edukacji i Wspierania Rodziny STER.³⁹ Jak wskazują posłowie opozycji Dariusz Joński i Michał Szczerba⁴⁰, Piotr Maziewski miał przedstawić byłego prezesa NCBR Investment Fund Krzysztofa Bednarka Jackowi Żalkowi – ówczesnemu wiceministrowi ds. funduszy i polityki regionalnej odpowiedzialnemu za NCBR. Maziewski i Żalek mieli się znać od dawna, bo pochodzą z tego samego miasta – Białegostoku. To bowiem po tym spotkaniu Krzysztof Bednarek został powołany na szefa NCBR Investment Fund. Dodatkowo, jak ujawnili posłowie Joński i Szczerba, w październiku 2022 r. Maziewski kupił od Bednarka spółkę Profi Fund.⁴¹

³⁷ Dostępne źródła internetowe ukazują bardzo ogólny zarys projektu, który otrzymał dofinansowanie z NCBR, zob. <https://www.tbtelecom.pl/bproject-chimeb/project-chimeb/project-chime>.

³⁸ Piotr Maziewski złożył następnie doniesienie do prokuratury w sprawie posłów Dariusza Jońskiego, Michała Szczerby i europosła Adama Bielana, twierdząc nikt nie mógł ocenić ich jakości, ponieważ wnioski te nie są dostępne publicznie. Jak donosi TVN24: „Przedsiębiorca miał stwierdzić, że Dariusz Joński, Michał Szczerba i Adam Bielan »licytują się, który z nich wcześniej zablokował dotację« i wskazać, że żaden z nich nie ma do tego uprawnień, kompetencji czy niezbędnej wiedzy. »Oświadczam, iż twierdzenia panów posłów Szczerby, Bielana i Jońskiego w tym zakresie są nieprawdziwe. Ponadto, poseł Bielan czyni to w sposób zupełnie zuchwały i bezczelny. Wprowadza opinię publiczną w błąd, twierdząc, iż w wyniku przeprowadzonego audytu NCBR na początku stycznia nasz wniosek został wykluczony z dofinansowania. Jest to oczywista nieprawda, na co posiadam stosowną dokumentację«, miał napisać prezes Chime Networks”. W odpowiedzi na te działania poseł Michał Szczerba, cytowany przez TVN24, miał stwierdzić: „Ten projekt [Chime Networks] nie powinien być oceniany, bo znacząco przekraczał maksymalną kwotę dofinansowania. Działamy w interesie publicznym w ramach mandatu poselskiego”, zob. <https://tvn24.pl/polska/media-prezes-spolki-zamieszanej-w-afere-w-ncbir-zawiadamia-prokurature-ws-dariusza-jonskiego-michala-szczerby-i-adama-bielana-6847390>.

³⁹ <https://rejestr.io/krs/827860/chime-networks>.

⁴⁰ <https://wyborcza.pl/7,75968,29477735,nie-powinnismy-sie-przyzwyczajac-do-pis-owskiego-zlodziejstwa.html>.

⁴¹ <https://rejestr.io/krs/900916/profi-fund/powiazania?m=wszystkie>.

Jak informują źródła Radia ZET, pierwsze wewnętrzne zawiadomienie o niespełnieniu wymogów formalnych wezwania przez projekt Chime Networks pojawiło się jeszcze przed upływem terminu, 4 listopada 2022 roku. Wicedyrektor NCBR Hanna Strykowska już 9 sierpnia 2022 r. zgłosiła te wątpliwości Pawłowi Kuchowi, pełniącemu obowiązki dyrektora Narodowego Centrum Badań i Rozwoju. Paweł Kuch jest bratem Karola Kucha – prawnika, który reprezentuje Adama Bielana w co najmniej jednej ze jego spraw sądowych.

Pomimo powyższych wątpliwości, 16 grudnia 2022 r. projekt Chime Networks przeszedł weryfikację przeprowadzoną przez „drugi panel ekspertów”. Lista wszystkich projektów wybranych do dofinansowania została oficjalnie opublikowana 22 grudnia. Paweł Kuch przebywał wówczas na zwolnieniu lekarskim. Po powrocie do pracy Kuch zwolnił Strykowską z niejasnych powodów. Po tym, jak Kuch ją zwolnił, Hanna Strykowska skierowała sprawę do sądu pracy, ale wyrok w jej sprawie jeszcze nie zapadł.

Z informacji, do których dotarliśmy wynika również, że szef Chime Networks, Maziewski, uczestniczył w co najmniej dwóch spotkaniach w Ministerstwie Rozwoju, Funduszy i Polityki Regionalnej poświęconych projektowaniu światłowodów wielordzeniowych. Jacek Żalek, pełniący wówczas funkcję wiceministra, był zagorzałym orędownikiem projektu Chime Network.⁴²

Sprawa Postquant

Wniosek nr 423 zgłoszony przez firmę Postquant został złożony w odpowiedzi na zaproszenie do składania wniosków w ramach programu „Szybka ścieżka” w przedłużonym terminie, 4 listopada 2022 r. po godzinie 16:00. We wniosku wystąpiono o grant w wysokości 72,1 mln zł, natomiast przyznana kwota wyniosła 54,9 mln zł, czyli dziesięciokrotnie więcej niż przeciętnie.

Wniosek został złożony przez przedsiębiorstwo utworzone dziesięć dni przed upływem terminu, z kapitałem zakładowym w wysokości 5000 zł i siedzibą znajdującą się w mieszkaniu prywatnym. Przedsiębiorstwo składało się z jednej osoby, która była zarówno jego założycielem, jak i jedynym udziałowcem.⁴³ Według niezależnych mediów, które ujawniły sprawę, firma ta nie ma strony internetowej i nie wydaje się, aby prowadziła jakąkolwiek działalność.

Ponadto, podobnie jak w przypadku Chime Network, zaakceptowany wniosek uzyskał najniższą możliwą pozytywną ocenę – 10 punktów na 16 możliwych. Projekt ten bowiem nie przeszedł weryfikacji pod kątem jego innowacyjności, którą muszą wykazać się projekty finansowane w ramach tego programu; rozwiązania podobne do proponowanego przez wnioskodawcę istnieją na rynku od dłuższego czasu. Powyższe okoliczności poddają w wątpliwość zasadność przyznania tak dużej dotacji projektowi firmy Postquant.

⁴² <https://wiadomosci.radiozet.pl/polska/polityka/afery-z-dotacjami-ncbr-dostali-123-milionow-zl-choc-nie-spelniali-wymogow>.

⁴³ <https://www.wyszukiwarkakrs.pl/profile/0000999225>.

Spółka, o której mowa, została założona przez 26-letniego Kacpra Wiśniewskiego, osobę bez doświadczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej, który otrzymał 55 mln zł dotacji zaledwie dziesięć dni po utworzeniu firmy.⁴⁴ Na podstawie informacji zebranych przez posłów opozycyjnych Dariusza Jońskiego i Michała Szczerbę w ich raporcie śledczym⁴⁵, Kacper Wiśniewski ma być bratem Anny Olkowicz. Anna Olkowicz i Emilia Bednarek, żona Krzysztofa Bednarka⁴⁶, który kierował NCBR Investment Fund od stycznia do kwietnia 2023 r., są współwłaścicielkami innej firmy – Silverberg.

Ponadto, jak informują nasze źródła, istnieją osobiste powiązania między osobami stojącymi za projektem Postquant a prawnymi organizacjami bliskimi koalicji rządzącej, takimi jak Liga Obrony Kraju czy Teraz Polska.

Po tym, jak nieprawidłowości w obu sprawach zostały ujawnione przez niezależne media, cały program finansowania został wstrzymany. NCBR wszczęło wewnętrzne dochodzenie w sprawie afery dotacyjnej 25 stycznia 2023 r., dwanaście dni po tym, jak Radio ZET złożyło wniosek o udzielenie informacji dotyczących dotacji w kontekście prowadzonego śledztwa dziennikarskiego. W połowie lutego 2023 r. stanowisko w Narodowym Centrum Badań i Rozwoju stracił Paweł Kuch. Jacek Żalek złożył rezygnację 9 marca 2023 r. Na początku kwietnia 2023 r. ze stanowiska w NCBR Investment Fund odszedł również Krzysztof Bednarek. Przed odejściem ze stanowiska p.o. dyrektora NCBR Paweł Kuch zgłosił do prokuratury podejrzenie popełnienia przez nieznaną osobę przestępstwa na szkodę Narodowego Centrum Badań i Rozwoju. Zgłoszenie dotyczyło dwóch dotacji – tych przyznanych Chimes Network i Postquant. Jak dotąd prokuratura nie postawiła nikomu zarzutów w tej sprawie i odmawia udzielenia informacji o postępach w śledztwie.

I.II.ii Nadużyć finansowych w NCBR ciąg dalszy: spółki fasadowe, drewniane domki i sieci hoteli

a. Spółki fasadowe: Piezo Vest i Storage Energy

W dniu 4 maja 2023 r. *Gazeta Wyborcza* ujawniła, w jaki sposób w ramach programu BRIDGE alfa, finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) w ramach Programu Inteligentny Rozwój Operacyjny 2014–2020, współfinansowane były spółki fasadowe.⁴⁷

⁴⁴ <https://wiadomosci.radiozet.pl/Biznes/podejrzana-dotacja-od-rzadowej-agencji-zalozyl-firme-i-po-10-dniach-dostal-55-mln-zl>.

⁴⁵ <https://ruleoflaw.pl/what-is-the-ncrd-scandal-about-huge-grants-for-suspicious-firms/>.

⁴⁶ <https://rejestr.io/krs/623577/silverberg>.

⁴⁷ Jak stwierdza NCBR, „BRIDGE Alfa to nowatorska inicjatywa NCBR w ramach programów BRIDGE. Dzięki współpracy rządowej agencji z doświadczonymi w inwestorami, powstał ekosystem wspierający finansowanie startupów technologicznych. Inwestorzy otrzymują bezzwrotne wsparcie, które NCBR udziela im na utworzenie wehikułu inwestycyjnego. Podstawowym celem programu jest wzmocnienie mechanizmów komercjalizacji polskich projektów naukowo-badawczych znajdujących się we wstępnej fazie rozwoju i zwiększenie ich szans na powodzenie rynkowe”.

Badanie wykazało, że dwie łódzkie spółki założone jesienią 2021 r. – Storage Energy i Piezo Vest – otrzymały dotacje w ramach programu BRIDGE Alfa.

6 grudnia 2021 roku spółka Storage Energy otrzymała 764000 złotych. 22 grudnia 2023 roku spółka Piezo Vest otrzymała 868000 złotych. Szefami tych firm byli utalentowani 30-letni matematycy, ale żaden z nich nie miał udokumentowanego doświadczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej ani w pracy nad innowacjami.

Jeden z nich, Chrystian Chałubiński, właściciel Piezo Vesta i absolwent fizyki i matematyki z Uniwersytetu Łódzkiego, wezwany przez policję w marcu 2023 r. w sprawie malwersacji w jednym z kantorów w Szczecinie, nieoczekiwanie zaczął opowiadać o firmach fasadowych, które korzystają z dotacji z NCBR. Chałubiński zeznał, że pieniądze z dotacji przekazał do dwóch kantorów we Wrocławiu i Szczecinie, skąd zabrał je człowiek, który napisał wniosek Chałubińskiego do NCBR o dofinansowanie. Chałubiński wskazał osobę – Macieja Ż., którego, jak zeznał, poznał w internecie i który miał zajmować się pozyskiwaniem finansowania ze środków unijnych oraz grantami badawczymi. Chałubiński twierdził, że Ż. skutecznie pomógł mu w uzyskaniu grantu dla jego firmy Piezo Vest; grant wynosił około miliona złotych i został mu przyznany w ramach programu koordynowanego przez NCBR. Chałubiński twierdził, że dostał go na badania nad kamizelką, która miała leczyć mukowiscydozę i choroby płuc. „Taki dziwny projekt, na który można było dostać mnóstwo pieniędzy. Ten Maciej Ż. miał pomóc wszystko załatwić. To na pewno była jedna wielka lewucha. To była moja spółka plus inne spółki. Ogólnie to była taka organizacja przestępców w białych rękawiczkach. Są ludzie, którzy dostali z tego Centrum [NCBR] wiele milionów złotych. Cały czas ci ludzie dostają wielkie pieniądze”. Według Chałubińskiego, umowa między nimi polegała na tym, że Maciej Ż. miał pomóc w zdobyciu potrzebnych środków i zatrzymać dla siebie 200 000 zł, ale po przekazaniu pieniędzy przez NCBR, Ż. zgarnął całą kwotę. Chałubiński powiedział również, że projekt, na który otrzymał dotację, miał zostać zrealizowany, ale do tej pory nic od niego nie wymagano, a NCBR nigdy nie zapytało go, jak wydatkowano przekazane pieniądze. Według Chałubińskiego na realizację projektu wydano 400 000 zł.

Podobny mechanizm zastosowano w przypadku spółki Storage Energy. Chałubiński stwierdził, że Maciej Ż. również w przypadku tej firmy brał udział w uzyskaniu grantu. Miał on pomóc uzyskać pieniądze Mikołajowi Widziborowi – znajomemu Chałubińskiego i właścicielowi spółki Storage Energy, który zmarł w 2022 roku – ale zamiast tego, jak stwierdził Chałubiński, „zabrał Widziborowi wszystko”. Według Chałubińskiego, Widzibor był uzależniony od narkotyków i Maciejowi Ż. łatwo było napisać wniosek i przejąć od niego przed śmiercią około 1 miliona złotych. Chałubiński zeznał, że czasem NCBR finansuje firmy fasadowe, a wszystkie pieniądze przepadają.

Odpowiadając na pytanie Gazety Wyborczej, NCBR potwierdziło, że zarówno Piezo Vest, jak i Storage Energy otrzymały dotacje, które nie zostały jeszcze rozliczone. Przez kilka tygodni NCBR nie chciało jednak ujawnić, który prywatny fundusz współpracował z obiema spółkami w projektach, na które NCBR udzieliło dotacji. Zgodnie z założeniami programu BRIDGE Alpha

udział takiego funduszu jest obowiązkowy i musi obejmować 20 procent udziałów w spółce, która ma otrzymać dotację. Każdy projekt podlegający finansowaniu jest najpierw analizowany przez komitet inwestycyjny danego funduszu, a następnie potrzebne środki są pozyskiwane z NCBR.⁴⁸

W Piezo Vest i Storage Energy zainwestował SciTech Fund. Jej prezesem jest Jerzy Gessler, który od lutego 2019 r. do lipca 2021 r. pracował w NCBR jako opiekun merytoryczny grupy funduszy w ramach programu grantowego BRIDGE Alfa. Dziennikarze *Gazety Wyborczej* ustalili również, że właścicielem SciTech Fund jest wspomniana spółka Silverberg, której udziałowcami są Anna Olkowicz (siostra 26-latk, który otrzymał prawie 55 mln zł dotacji z NCBR w sprawie Postquant) oraz Emilia Bednarek, żona wspomnianego Krzysztofa Bednarka, od stycznia do kwietnia 2023 roku szefa NCBR Investment Fund.

W rozmowie z *Gazetą Wyborczą* opozycyjny poseł Michał Szczerba dodał: „Tutaj się domyka system. Widzimy połączenia polityczne, osobowe, widzimy skąd te 123 i 55 mln zł się wzięło. I chyba mamy hipotezę, do kogo miało trafić”.⁴⁹

Michał Szczerba i Dariusz Joński, inny poseł opozycyjny, ustalili również w ramach prowadzonego śledztwa, że Anna Olkowicz jest współniczką Emilii Bednarek w czterech spółkach.⁵⁰ Z kolei Krzysztof Bednarek opuścił te same spółki pod koniec października 2022 r., kiedy wiedział już - na podstawie obietnic złożonych przez Partię Republikańską - że zostanie szefem NCBR Investment Fund. Według posła Szczerby, przekazał on następnie swoje udziały lub stanowisko prezesa swojej żonie, która pozostała współnikiem Anny Olkowicz.

Śledztwo w sprawie praktyk ujawnionych policji przez Christiana Chałubińskiego, a związanych z wyłudzeniem pieniędzy z NCBR za pośrednictwem spółek fasadowych, prowadzi prokuratura w Szczecinie. Alicja Macugowska-Kyszka, rzeczniczka prokuratury rejonowej w Szczecinie, powiedziała *Gazecie Wyborczej*, że w postępowaniu wszczętym na podstawie twierdzeń Chałubińskiego śledczy rozważają postawienie zarzutu oszustwa. Nie ujawniono jednak żadnych dalszych szczegółów.

b. Sprawy sieci hoteli i drewnianych domków

7 sierpnia 2023 r. *Gazeta Wyborcza* ujawniła kolejną sprawę dotyczącą nieprawidłowości przy przyznawaniu środków unijnych przez NCBR. Według naszych źródeł wielomilionowe dotacje na rozwój gier komputerowych w ramach unijnego programu GameINN trafiły nie tylko do gigantów technologicznych takich jak CD Projekt, Techland czy 11 Bit Studios, ale także do firmy hotelarskiej zarejestrowanej w akademiku i firmy produkującej drewniane domki.

⁴⁸ https://wyborcza.pl/7,75398,29721265,wyborcza-ujawnia-zeznania-swiatek-wielkie-Pieniadze-z-ncbir.html#S.embed_link-K.C-B.1-L.1.zw.

⁴⁹ <https://wyborcza.pl/7,75398,29727052,afeta-w-ncbir-wyludzenia-na-slupy-i-ludzie-bielana.html>.

⁵⁰ Silverberg Investments z o.o., Silverberg sp. z o.o., DIM Investment sp. z o.o., Scitech Fund sp. z o.o.

W 2020 r. aż 3,6 mln zł otrzymała firma Apis, która do tej pory zajmowała się produkcją domów drewnianych. „W ramach dywersyfikacji” firma zapowiedziała „stworzenie zestawu innowacyjnych narzędzi wspierających rozwój i utrzymanie gier MMORPG”. W rozmowie z *Gazetą Wyborczą* szef firmy Apis, Henryk Oziębło, podkreślił, że „zestaw” ten jest już podobno gotowy, a jego prototyp był promowany na branżowym wydarzeniu Digital Dragons and Game Industry Conference. W 2021 r. Apis otrzymał kolejny grant z NCBR (w ramach programu „Szybka ścieżka”) w wysokości ponad 4 mln zł na tzw. silnik, który „wspiera bilansowanie turowych gier strategicznych”.

Według naszych źródeł, zdarzały się inne przypadki firm, które zostały utworzone na krótko przed otrzymaniem znacznych dotacji w ramach programu regrantingu „GameINN”. Należą do nich:

• Educational Entertainment One, która otrzymała 6,6 mln zł na „opracowanie elementów prototypu innowacyjnej gry edukacyjnej do nauki języków obcych, opartej na autorskiej metodzie nauki”. Spółka została zarejestrowana tuż przed rozpoczęciem konkursu, w styczniu 2020 r., z niewielkim kapitałem zakładowym wynoszącym zaledwie 6000 zł. W 2023 roku spółka ta otrzymała kolejne 7 mln zł dotacji z NCBR.

Haptology sp. z o.o., która otrzymała 4 mln zł za stworzenie „pierścienia interakcji haptycznej w grach wideo”. Spółka została utworzona w lutym 2020 r. z kapitałem zakładowym w wysokości 12500 zł.

W 2019 roku, tuż przed ogłoszeniem wyników naboru, środki dostępne w ramach programu GameINN zostały zwiększone ze 100 do 120 milionów złotych. Najwyższa dotacja przyznana po tym zwiększeniu budżetu (11,4 miliona złotych) trafiła do firmy Mountain Resorts Holding, która uzyskała najniższy wynik w procedurze grantowej i która bez tego nagłej „podwyżki” puli środków w ogóle nie otrzymałaby dotacji.

Mountains Resorts Holding teoretycznie działa w branży hotelarskiej - jest m.in. właścicielem prestiżowego czterogwiazdkowego obiektu w popularnej turystycznej miejscowości Szklarska Poręba. Poprzednia szefowa spółki, Paula Plucińska, była wcześniej związana zawodowo i osobiście z inną spółką, Evip⁵¹ – założoną przez jej matkę Ewę grupą kapitałowo-inwestycyjną, której podstawowa działalność polega na pomocy w pozyskiwaniu finansowania różnych projektów ze środków unijnych.

Mountain Resorts Holding zaproponował stworzenie „narzędzia edukacyjnego w postaci platformy mobilnej i webowej wykorzystujące zastosowanie modelu grywalizacji, rozwiązania

⁵¹ <https://evip.com.pl/>.

machine learningowe oraz data science”. Rok po uzyskaniu dofinansowania firma zmieniła nazwę na Predict Systems. Jej znaczącymi udziałowcami zostali Adam Świtalski (CEO Evip) oraz kolejni członek rodziny Plucińskich, Filip.

Predict Systems nie posiada strony internetowej ani dostępnego adresu e-mail; nikt nie zarządza obecnością firmy w mediach społecznościowych. Zgodnie z dokumentami rejestrowymi siedziba tej spółki znajduje się w jednym z wrocławskich akademików. Zarządca budynku przyznał w rozmowie z *Gazetą Wyborczą*, że istotnie „do akademika dla Predict Systems zawsze przychodzą jakieś listy”, ale są one zwracane, ponieważ firma nie wynajmuje już tam lokalu.

NCBR potwierdziło, że do tej pory spółka Predict Systems otrzymała 9,97 mln zł. Według NCBR, projekt został zakończony, ale jest uważany za wciąż realizowany pod względem obowiązków sprawozdawczych.⁵²

1.II.II Inne przypadki nielegalnego wykorzystania funduszy UE: sprawa Puszcza.tv

NCBR nie jest jedyną agendą państwową, która ma przyznawać miliony euro osobom pozostającym w dobrych stosunkach politycznych lub osobistych z rządem lub kontrolowanymi przez niego instytucjami publicznymi. Innym podobnym przypadkiem jest sprawa Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) i *Puszcza.tv*.

*Puszcza.tv*⁵³ jest serwisem internetowym, który miał pokazywać piękno Puszczy Białowieskiej i promować turystykę. Mimo milionów złotych, które władze przyznały projektowi, nigdy nie zyskał on popularności. Głównym elementem projektu były trzy kamery na stałe umieszczone w Puszczy Białowieskiej, prezentujące na żywo to, co dzieje się wokół nich.

Puszcza.tv posiada profil na Facebooku, utworzony 24 maja 2017 r., który zdołał zgromadzić 1,4 tys. polubień i 1,6 tys. obserwujących (ich tożsamość nie jest jednak znana). Konto PortalPuszczaTV na portalu X (dawnym Twitterze) ma tylko 140 obserwujących. Instagramowy profil projektu, @portalpuszczatv ma 218 obserwujących i tylko 30 postów, a na YouTube, gdzie transmitowany był przekaz z trzech kamer z Puszczy Białowieskiej, jest tylko 1210 subskrybentów.

Kiedy projekt powstawał, dziennikarka Katarzyna Gójska z Fundacji Niezależne Media, która otrzymała środki na portal *Puszcza.tv*, zapewniała, że powstanie wspaniały multimedialny portal pokazujący bogactwo polskiej przyrody i sukcesy tych, którzy na co dzień ją chronią.

⁵² <https://wyborcza.biz/biznes/7,177150,30045647,pol-miliarda-z-ncbir-na-gry-ktorych-nie-ma-Tworza-je-tez-hotelarze.html>

⁵³ *Puszcza.tv*.

Fundacja Niezależne Media powstała w 2009 roku. Założył ją Tomasz Sakiewicz, redaktor naczelny tygodnika *Gazeta Polska*, który od lat wspiera partię rządzącą. Do zarządu Fundacji dołączyli Katarzyna Gójska (wcześniej Hejke) i Piotr Lisiewicz, zastępcy redaktora naczelnego *Gazety Polskiej*.⁵⁴

Gójska jest żoną Michała Rachonia, który po przejęciu władzy przez obecną koalicję rządzącą w 2015 roku, a następnie przejęciu przez nią mediów publicznych w Polsce, stał się jednym z największych nazwisk w polskiej telewizji publicznej, która szybko stała się symbolem propagandy wspierającej obóz rządowy. Media takie jak *Gazeta Polska* są corocznie finansowane przez Prawo i Sprawiedliwość w drodze zakupu reklam przez spółki Skarbu Państwa i różne instytucje państwowe. Przykładowo, w latach 2016–2019 – według raportu medioznawcy profesora Tadeusza Kowalskiego⁵⁵ – w *Gazecie Polskiej* spółki skarbu państwa wykupiły ogłoszenia o wartości 33 mln zł. Dla porównania, znacznie bardziej popularny tygodnik *Newsweek*, który jest krytyczny wobec rządu, w tym samym czasie otrzymał za reklamy spółek finansowanych przez Skarb Państwa kwotę 2,4 mln zł.

W maju 2016 r. Fundacja Niezależne Media Sakiewicza złożyła wniosek do NFOŚiGW na projekt „Propagowanie wiedzy na temat bioróżnorodności, ochrony, idei zrównoważonego rozwoju, instytucji Natura 2000 na przykładzie terenów Puszczy Białowieskiej poprzez zbudowanie i prowadzenie portalu multimedialnego *puszcza.tv*”. Wniosek otrzymał dofinansowanie w wysokości 6 mln zł z unijnego Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020, mimo że Fundacja nie miała doświadczenia w realizacji programów edukacyjnych, a ochrona środowiska pojawiła się w jej statucie tuż przed złożeniem wniosku o dofinansowanie z NFOŚiGW.⁵⁶

Dodatkowo – zgodnie z regulaminem konkursu ogłoszonego przez NFOŚiGW – tylko „pozarządowe organizacje ekologiczne” kwalifikowały się do ubiegania się o granty, czyli te „których statutowym celem jest ochrona środowiska”, a Niezależna Fundacja Mediów nie spełniła tego wymogu.⁵⁷

Składania wniosków, o którym mowa w omawianym zaproszeniu, miało pierwotnie zakończyć się 29 kwietnia 2016 r., ale termin ten był dwukrotnie przedłużany, a ostatecznie ustalono go na 23 maja 2016 r. Zarząd Fundacji Niezależne Media w dniu 9 maja 2016 r. zmienił jej statut tak, aby NFOŚiGW mógł udzielić jej dofinansowania, wpisując do statutu „ochronę środowiska”.

⁵⁴ <https://www.gazetapolska.pl/redakcja>.

⁵⁵

https://www.researchgate.net/publication/339800640_Analiza_wydatkow_reklamowych_spolek_skarbu_panstwa_SSP_w_latach_2015-2019.

⁵⁶ <https://oko.press/niepokorni-dziennikarze-6-mln-zlotych-panstwowego-funduszu>.

⁵⁷ <http://poiis.nfosigw.gov.pl/skorzystaj-z-programu/zobacz-ogloszenia-i-wyniki-naborow-wnioskow/ochrona-przyrody-i-edukacja-ekologiczna/art,3,nabor-dla-dzialania-2-4-po-iis-2014-2020-5b-budowanie-potencjalu-i-integracja.html>.

Posunięcie to zostało skrytykowane przez Najwyższą Izbę Kontroli (NIK), która w swoim dokumencie „Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2016 r. planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej” z czerwca 2017 r. stwierdziła, że „w związku z ustaleniami dotyczącymi wniosku nr POIS 02.04.00-00-0091/1641 NIK zwróciła uwagę, że kolejne przedłużenie (do 23 maja 2016 r.) terminu naboru wniosków do Konkursu nie miało uzasadnienia, ponieważ kwota dofinansowania w ramach Konkursu wynosiła 12.875,0 tys. zł, natomiast już w drugim terminie kwota dofinansowania, wynikająca ze złożonych wniosków, była 2,5-krotnie wyższa od kwoty przeznaczonej na Konkurs”.⁵⁸

Sześć milionów złotych, które NFOŚiGW ostatecznie przyznał Fundacji Niezależne Media na serwis Puszcza.tv, to niemal połowa całego budżetu przeznaczanego na ten konkurs. Jednym z argumentów przemawiających za decyzją o przyznaniu dotacji był fakt, że we wniosku wskazano trzech doradców, którzy mieli wspierać realizację projektu. Niezależnemu serwisowi medialnemu *OKO.press* udało się dotrzeć do wniosku złożonego przez Fundację w NFOŚiGW, z którego wynika, że doradcami byli Katarzyna Szyszko-Podgórska, o. Tomasz Duszkiewicz i Mateusz Liziniewicz.

Szyszko-Podgórska była córką ówczesnego Ministra Środowiska, Jana Szyszki z Prawa i Sprawiedliwości (zmarłego w 2019 r.); Ojciec Duszkiewicz był przyjacielem ministra Szyszki, z którym dzielił zamiłowanie do polowań, a Liziniewicz jest leśnikiem i bratem Jacka Liziniewicza, który pisze dla *Gazety Polskiej* o środowisku naturalnym i lasach.⁵⁹

Po artykułach autorstwa *OKO.press*, które były również cytowane przez inne niezależne media w Polsce, sprawą zainteresowała się Komisja Europejska.⁶⁰ Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) przeprowadził kontrolę w NFOŚiGW. Postępowanie to dotyczyło organizacji konkursu „Ochrona przyrody i edukacja ekologiczna”, procedur selekcji w ramach tego konkursu oraz oceny projektu pod nazwą „Propagowanie wiedzy na temat bioróżnorodności, ochrony, idei zrównoważonego rozwoju, instytucji Natura 2000 poprzez zbudowanie i prowadzenie portalu multimedialnego puszcza.tv”.

Nie czekając na zakończenie postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez OLAF Fundacja Niezależne Media wycofała 20 grudnia 2017 r. wniosek o dotację z NFOŚiGW. Według ówczesnego rzecznika NFOŚiGW Sławomira Kmiecika, umowa z Fundacją Niezależne Media została rozwiązana.⁶¹

Publiczne finansowanie Puszcza.tv nie zostało jednak wstrzymane - po prostu nie obejmowało już środków w euro. W styczniu 2018 roku NFOŚiGW podpisał kolejną umowę z Fundacją

⁵⁸ <https://www.nik.gov.pl/plik/id.14199.pdf>.

⁵⁹ <https://oko.press/6-milionow-zlotych>.

⁶⁰ <https://oko.press/sakiewicz-puszcza-komisja-europejska-interweniuje-publicacji-oko-press>.

⁶¹ <https://oko.press/sukces-oko-press-6-milionow-zlotych-trafi-pseudo-ekologicznej-fundacji-Tomasza-sakiewicza-projekt-puszcza-tv-wycofany>.

Niezależne Media na projekt o dokładnie takiej samej nazwie jak poprzedni: „Propagowanie wiedzy na temat bioróżnorodności, ochrony, idei zrównoważonego rozwoju, instytucji Natura 2000 poprzez zbudowanie i prowadzenie portalu multimedialnego puszcza.tv”. Umowa opiewała na 7,1 mln zł, a pieniądze pochodziły z programu „Edukacja ekologiczna” i były finansowane ze środków krajowych będących w dyspozycji NFOŚiGW. Nabór wniosków w ramach tego odrębnego programu zakończył się 27 grudnia 2017 r., zaledwie tydzień po rozwiązaniu pierwszej umowy na stworzenie portalu Puszcza.tv zawartej z Fundacją Niezależne Media.

Umowa ta została poddana krytyce przez Najwyższą Izbę Kontroli (NIK) w wystąpieniu pokontrolnym dotyczącym wykonania budżetu NFOŚiGW za 2018 r. NIK jednoznacznie stwierdził⁶², że NFOŚiGW za wszelką cenę stara się finansować Fundację Niezależne Media.

Warto podkreślić, że do tej pory żadnej z osób zaangażowanych w sprawę nie postawiono zarzutów karnych, pomimo wniosków NIK, o których mowa powyżej, oraz dochodzenia prowadzonego przez OLAF (które doprowadziło jednak do wstrzymania wypłaty środków).⁶³

Umowa nr POIS.02.04.00-00-0091/16-00 została podpisana w dniu 30 stycznia 2018 roku. W umowie nr 26/2018/Wn-50/EE-EE/D określono, że do 2021 r. zasięg projektu wyniesie ponad 20 mln osób. Pomimo tych przewidywań, 26 lutego 2019 r. beneficjent podał, że liczba wizyt na portalu Puszcza.tv wyniosła 186 000, a na portalu YouTube odnotowano ok. 61 500 odsłon, co jest liczbą znacznie niższą od przewidywanej i co zostało potwierdzone przez audytorów 19 marca 2019 r.⁶⁴

Projekt Puszcza.tv zakończył się 30 czerwca 2021 r.⁶⁵, a jego ostateczny koszt wyniósł 5,5 mln zł i został sfinansowany ze środków krajowych.

NFOŚiGW nadal wspierał Fundację Niezależne Media. Pierwotnie podpisana umowa przewidywała, że serwis Puszcza.tv będzie generować 20 mln wyświetleń, 240 artykułów i 300–400 zdjęć miesięcznie. W dotyczącym daty zakończenia projektu aneksie do umowy podpisanym 30 czerwca 2021 r. cele te zostały zaktualizowane i drastycznie obniżone do zaledwie 500 000 wyświetleń, 60 artykułów i 80 zdjęć miesięcznie.

Okazało się również, że znaczna część środków z dotacji NFOŚiGW trafiła nie do serwisu Puszcza.tv, ale na jego promocję w *Gazecie Polskiej* i *Gazecie Polskiej Codziennie* – prężnym tygodniku i dzienniku. Wydawcą *Gazety Polskiej* jest firma Forum założona

⁶² <https://www.nik.gov.pl/plik/id.20789.pdf>.

⁶³ <https://oko.press/europejski-urzed-ds-zwalczania-naduzych-finansowych-bada-dotacje-nfos-dla-fundacji-sakiewicza-pieniadze-projekt-puszcza-tv-wstrzymane>.

⁶⁴ <https://www.nik.gov.pl/plik/id.20789.pdf>.

⁶⁵ <https://konkret24.tvn24.pl/polska/projekt-puszcza-tv-zakonczony-ujawniamy-na-co-poszly-miliony-publicznych-pieniedzy-ra1063991-ls5790533>.

przez Tomasza Sakiewicza – założyciela Fundacji Niezależne Media – której był pierwszym prezesem.⁶⁶

Brak aktów oskarżenia dla partyjnych oskarżonych

Jednym z najważniejszych przykładów nadużywania upolitycznionej prokuratury w czasach kryzysu praworządności jest selektywne ściganie przestępstw. Więcej szczegółów na temat działania prokuratury przedstawiono w rozdziale II.

12 kwietnia 2022 r. Gazeta Wyborcza ujawniła skandaliczne postanowienie Prokuratury Rejonowej w Gdyni. W opisywanej sprawie Minister Sprawiedliwości i Prokurator Generalny Zbigniew Ziobro skorzystał ze specjalnej – dopiero co wprowadzonej – procedury i wycofał z sądu akt oskarżenia przeciwko byłemu posłowi Prawa i Sprawiedliwości Zbigniewowi K.⁶⁷ i trzem innym mężczyznom.

Śledczy początkowo zarzucili Zbigniewowi K. i trzem innym osobom sprzeniewierzenia mienia znacznej wartości na szkodę spółki EnergiQ Polska poprzez wyłudzenie wsparcia z Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP). Oskarżeni byli związani ze wspomnianą spółką (Zbigniew K. był jej prezesem od 3 stycznia 2014 r. do 15 grudnia 2014 r.) i mieli – według prokuratury – wyłudzić od PARP pożyczkę w wysokości 2 mln zł na sfinansowanie realizowanych przez siebie inwestycji. Aby ją uzyskać, wprowadzili PARP w błąd, jakoby spółka pozyskała 1 mln zł unijnego dofinansowania na realizację części inwestycji. Zanim PARP przyznał im kolejne transze pożyczki, na potwierdzenie tego faktu przedkładali fałszywe umowy i faktury. Ostatecznie nie spłacili pożyczki.

W dniu 4 kwietnia 2022 r. doszło jednak do zaskakującego zwrotu w sprawie, gdyż prokuratura w Gdyni złożyła do sądu wnioski o wycofanie aktu oskarżenia. Tę ważną decyzję podjęła nie prokurator sporządzająca akt oskarżenia, ale jej przełożona – Anna Piórkowska, kierująca Prokuraturą Rejonową w Gdyni. W tym celu Piórkowska sięgnęła po mechanizm przewidziany w art. 14 § 2 Kodeksu postępowania karnego. Cofając akt oskarżenia, prokuratura raz na zawsze pozbawiła się możliwości dalszego prowadzenia tej sprawy, ponieważ „ponowne wniesienie aktu oskarżenia przeciwko tej samej osobie o ten sam czyn jest niedopuszczalne”.⁶⁸ Zgodnie z

⁶⁶ Istnieje wiele innych przykładów mediów przychylnych rządowi, które sięgają po środki publiczne wykorzystując swoje powiązania z przedstawicielami władzy. Przykładowo, koszt banera reklamowego wyświetlanego w serwisie Niezalezna.pl związanym z *Gazetą Polską* wyniósł ok. 810 000 zł. Wydawcą serwisu Niezalezna.pl jest spółka Słowo Niezależne, kierowana przez Tomasza Sakiewicza. W radzie nadzorczej należącej do Sakiewicza spółki Forum zasiada również europoseł partii rządzącej Ryszard Czarnecki, zob. <https://konkret24.tvn24.pl/polska/projekt-puszczza-tv-zakonczoney-ujawniamy-na-co-poszly-miliony-publicznych-pieniedzy-ra1063991-ls5790533>.

⁶⁷ Zbigniew K. wstąpił do Prawa i Sprawiedliwości w 2004 r. i był reprezentantem tej partii w Gdyni, a nawet kandydatem na prezydenta tego miasta. W latach 2005–2011 był posłem Prawa i Sprawiedliwości, a po 2015 roku został wiceprezesem państwowej spółki EnergaOperator.

⁶⁸ Artykuł 14 Kodeksu postępowania karnego. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970890555/U/D19970555Lj.pdf>.

tym przepisem prokuratorzy mogą cofnąć akt oskarżenia do czasu rozpoczęcia przewodu sądowego na pierwszej rozprawie głównej oraz w toku przewodu sądowego. W pierwszej instancji cofnięcie aktu oskarżenia jest dopuszczalne tylko za zgodą oskarżonego.

Prokuratura wycofała się ze swojej decyzji dopiero po wybuchu skandalu wywołanego doniesieniami *Gazety Wyborczej*, cofając swój wcześniejszy wniosek i zwracając się do sądu o zwrot sprawy do prokuratury w celu uzupełnienia materiału dowodowego. Prokuratura Regionalna w Gdańsku poinformowała, że zarządzono wycofanie „nieprawidłowo sformułowanego” wniosku przez Prokuraturę Rejonową w Gdyni, a następnie stwierdziła, że prawdziwym celem jest złożenie stosownego wniosku, „który umożliwi prokuraturze uzupełnienie materiału dowodowego w tej sprawie i ponowne skierowanie aktu oskarżenia”.

Wkrótce potem nastąpił kolejny zwrot w sprawie: postępowanie zostało istotnie wycofane z gdyńskiej prokuratury i przeniesione na wyższy szczebel – do Prokuratury Regionalnej w Gdańsku.⁶⁹ Brak jest doniesień na temat dalszego rozwoju tej sprawy.

I.III Dostaliśmy, ale nie dostaliśmy, czyli przypadek Funduszu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności

W następstwie pandemii COVID-19 i kryzysu, który wywołała w całej europejskiej gospodarce, UE podjęła zdecydowane kroki w celu stymulowania gospodarek i rozwoju państw członkowskich poprzez „Next Generation EU”, tymczasowe narzędzie służące odbudowie gospodarki⁷⁰ z budżetem 750 mld euro, często nazywane „drugim Planem Marshalla” odradzającej się Europy. Jego głównym składnikiem („centralnym elementem” według Komisji Europejskiej) jest Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF), mechanizm udostępniający każdemu państwu członkowskiemu, które spełniło standardy określone przez Komisję⁷¹, dotacje w wysokości 338 mld euro i pożyczki w wysokości 385,8 mld euro przeznaczone na przyspieszenie odbudowy i pobudzenie wzrostu gospodarczego.

I.III.i Zarys historii nieotrzymania przez Polskę finansowania z RRF

Aby uzyskać dostęp do finansowania dostępnego w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, Polska i wszystkie inne państwa członkowskie musiały przygotować i przedłożyć krajowy plan odbudowy i zwiększania odporności, który ma wyszczególniać plany państwa członkowskiego dotyczące zamierzonego sposobu wykorzystania środków finansowych uzyskanych z UE.

Ze względu na bezprecedensowy charakter Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, Komisja Europejska zadbała o ustanowienie dodatkowych mechanizmów ochrony

⁶⁹ <https://wyborcza.pl/7,75398,28682490,sprawa-zbigniewa-k-bylego-posla-pis-idzie-na-Skrecenie-dostal.html>.

⁷⁰ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/nextgenerationeu_en.

⁷¹ https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_en.

funduszy UE zaangażowanych w ten program. Oprócz sprawdzenia, czy systemy zarządzania i kontroli ustanowione przez państwo członkowskie są właściwe do zapobiegania potencjalnym zagrożeniom dla budżetu UE, Komisja zabezpieczyła interesy finansowe Unii poprzez ustanowienie pośrednich i końcowych celów („kamieni milowych”), które państwa członkowskie muszą osiągnąć, aby uzyskać dostęp do funduszy UE w ramach RRF. W przypadku Polski, ze względu na istniejące obawy dotyczące praworządności, Komisja uzależniła uwolnienie środków z RRF od osiągnięcia szeregu „kamieni milowych w zakresie praworządności”, które wymagają od Polski przyjęcia i wdrożenia reform mających na celu wzmocnienie przestrzegania zasad i standardów rządów prawa. Należą do nich:

- przeprowadzenie reform mających na celu wzmocnienie niezależności sądów;
- przeprowadzenie reform mających na celu wzmocnienie polityki i struktur w zakresie zwalczania nadużyć finansowych i korupcji; oraz
- przeprowadzenie reform mających na celu poprawę procedur i struktur w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy.⁷²

Aby otrzymać finansowanie w ramach RRF, Polska będzie musiała złożyć wnioski o płatność i udowodnić, że osiągnęła wskazane kamienie milowe. W przypadku gdy Komisja uzna, że nie zostały one osiągnięte, może zawiesić płatności, a jeżeli kamienie milowe pozostaną nieosiągnięte w terminie sześciu miesięcy od negatywnej oceny Komisji, obniżyć wypłacane kwoty.⁷³

Kamienie milowe RRF w zakresie praworządności stanowią kolejny instrument, za pomocą którego UE może zapewnić zgodność z unijnymi zasadami dotyczącymi przestrzegania rządów prawa i chronić swój budżet. Ponieważ jednak kamienie milowe obejmują zasadniczo zobowiązania do wprowadzenia reform, które uwzględniałyby zastrzeżenia Komisji dotyczące praworządności, samo ich osiągnięcie nie gwarantuje, że reformy zostaną prawidłowo i skutecznie wdrożone i doprowadzą do faktycznych zmian w praktyce.⁷⁴

Tym ważniejsze jest zatem wykorzystanie możliwości oferowanych przez rozporządzenie w sprawie RRF w połączeniu z innymi instrumentami – takimi jak rozporządzenie w sprawie warunkowości – w celu zapewnienia skutecznej ochrony budżetu UE przy jednoczesnym egzekwowaniu realizacji zasady praworządności. Jak szczegółowo opisano poniżej, rozporządzenie w sprawie warunkowości w zakresie praworządności przewiduje dodatkową,

⁷² [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/741581/IPOL_BRI\(2023\)741581_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/741581/IPOL_BRI(2023)741581_EN.pdf).

⁷³ Ponadto Komisja Europejska może zmniejszyć bądź odzyskać środki w ramach RRF lub zażądać ich zwrotu, jeśli znajdzie dowody nadużyć finansowych, korupcji lub konfliktu interesów, które nie zostały wyeliminowane przez zainteresowane państwo członkowskie. Procedura ta nie została jednak jeszcze zastosowana, ponieważ Polska nie osiągnęła jeszcze kamieni milowych i nie otrzymała żadnego finansowania w ramach RRF (z wyjątkiem płatności zaliczkowych).

⁷⁴ Zobacz także Departament Tematyczny ds. Budżetu, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej Unii Europejskiej, „Narzędzia ochrony budżetu UE przed naruszeniem praworządności: rozporządzenie w sprawie warunkowości w kontekście” (*The tools for protecting the EU budget from breaches of the rule of law: the Conditionality Regulation in context*), badanie zlecone przez komisję „BUDG” Parlamentu Europejskiego, PE 747 469 – kwiecień 2023 r.

bardziej kompleksową i skuteczną warstwę ochronną, obejmującą sytuacje wykraczające poza szczególnie zakres RFF – lub innych mechanizmów – i umożliwiającą bardziej systematyczne i dokładne monitorowanie sposobu wykorzystania funduszy unijnych.

Chociaż Polska uzyskała zatwierdzenie KPO przez Komisję Europejską w dniu 1 czerwca 2022 r.⁷⁵, udostępnienie finansowania z RFF dla Polski zostało uzależnione od osiągnięcia określonych kamieni milowych, w tym dwóch kamieni milowych w zakresie praworządności, w przypadku których środki nie zostały jeszcze uruchomione. W przypadku Polski kamienie milowe w zakresie praworządności dotyczą dwóch aspektów, które stały się osią toczącego się pomiędzy Polską a Komisją Europejską (i Radą, w ramach procedury z art. 7 ust. 1 TUE) sporu o praworządność, mianowicie:

- konieczności przyjęcia reform mających na celu wzmocnienie niezależności i bezstronności polskich sądów; oraz
- konieczności przyjęcia reform, które naprawiłyby sytuację sędziów, których dotyczą orzeczenia Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego w sprawach dyscyplinarnych i sprawach dotyczących immunitetu sędziowskiego.

Zgodnie ze standardami ustanowionymi przez Komisję w odniesieniu do kwestii praworządności, wszystkie postępowania dyscyplinarne dotyczące sędziów mają być obecnie rozstrzygane przez sąd inny niż (ówczesna) Izba Dyscyplinarna, a sąd taki musi spełniać wymogi prawa unijnego i orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), a tym samym musi być niezawisły, bezstronny i ustanowiony na mocy ustawy. Po drugie, sędziowie nie mogą podlegać odpowiedzialności dyscyplinarnej za złożenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym do TSUE, za treść ich orzeczeń sądowych lub za sprawdzenie, czy inny sąd jest bezstronny, niezależny i ustanowiony na mocy ustawy. Po trzecie, należy wzmocnić prawa procesowe stron w postępowaniu dyscyplinarnym. Wreszcie wszyscy sędziowie, których dotyczyły wcześniejsze orzeczenia Izby Dyscyplinarnej, będą mogli bezzwłocznie odwołać się od tych orzeczeń do sądu spełniającego wymogi UE i będącego tym samym sądem niezależnym, bezstronnym i ustanowionym na mocy ustawy.⁷⁶

Po zaakceptowaniu Radę polskiego KPO w dniu 17 czerwca 2022 r. wyraźnie stwierdzono, że aby złożyć pierwszy wniosek o płatność, rząd polski będzie musi osiągnąć wcześniej określone kamienie milowe związane z systemem sądownictwa.⁷⁷ Oznacza to konieczność zmiany prawa w taki sposób, aby przywrócić niezależność sądownictwa, a sędziowie i prokuratorzy nie byli dyscyplinowani za przestrzeganie zasad praworządności.

Zasadnicze obawy przedstawione przez Komisję Europejską dotyczą:

- braku niezależnej i zgodnej z prawem kontroli zgodności z konstytucją; i

⁷⁵ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9728-2022-INIT/en/pdf>.

⁷⁶ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_3375.

⁷⁷ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/741581/IPOL_BRI\(2023\)741581_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/741581/IPOL_BRI(2023)741581_EN.pdf).

- uchwalenia przez Parlament nowych przepisów ustawodawczych dotyczących systemu sądownictwa, które budzą poważne obawy co do niezależności sądów i znacząco zwiększają systemowe zagrożenie dla praworządności w Polsce.

Polski rząd podjął wprowadzić działania zmierzające do wprowadzenia dwóch istotnych zmian w prawie w celu spełnienia kryteriów określonych przez Komisję Europejską, ale nie można ich uznać za faktyczne osiągnięcie kamieni milowych.

„Sądzę, że do osiągnięcia kamieni milowych jest jeszcze daleka droga.

Jest takie polskie powiedzenie: od samego mieszania herbata nie staje się słodsza. Zlikwidowali Izbę Dyscyplinarną, ale następnie wzięli tych samych ludzi, którzy zostali powołani w ten sam wadliwy sposób i powołali ich do nowej izby. To te same osoby działające pod nową nazwą” – przedstawiciel Okręgowej Rady Adwokackiej w Warszawie⁷⁸

Pierwsza próba reformy, podjęta w lipcu 2022 r., polegała na zmianie Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego – organu powszechnie krytykowanego i uważanego za sterowany politycznie – w Izbę Odpowiedzialności Zawodowej.⁷⁹ Zmiana ta nastąpiła po orzeczeniu TSUE z lipca 2021 r., które potwierdziło brak niezależności Izby Dyscyplinarnej ze względu na tryb, w jakim sędziowie byli powoływani do udziału w jej składach przez Krajową Radę Sądownictwa (KRS), która z kolei została poddana wpływom politycznym w wyniku zmian w prawie w 2017 r.⁸⁰ Poza zmianą nazwy, ustanowienie Izby Odpowiedzialności Zawodowej nie przyniosło jednak wielu zmian. Sędziowie nominowani przez upolitycznioną KRS nadal mogą być wybierani do zasiadania w jej składach oraz dopuszczani do orzekania w sprawach dyscyplinarnych. Nowelizacje uchwalone w lipcu 2022 r. nie zmieniły żadnego z aspektów funkcjonowania KRS, ani nie uczyniły tego gremium niezależnym od polityków.

Sędziowie krytyczni wobec rządu są nadal szykanowani za sprzeciwianie się kryzysowi rządów prawa. Niedawny przykład dotyczy sędziego Jaskłowskiego, który orzekł na niekorzyść Tomasza Sakiewicza i *Gazety Polskiej* w sprawie okładki ich magazynu, która naruszała prawa osób na niej przedstawionych (działaczy na rzecz praw człowieka, którzy zostali porównani do żołnierzy Wehrmachtu). Po ogłoszeniu niekorzystnego wyroku Sakiewicz złożył do Zastępcy

⁷⁸ Wywiad FIDH z przedstawicielami Okręgowej Rady Adwokackiej w Warszawie, 31 maja 2023 r.

⁷⁹ Ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym i innych ustaw, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20220001259/T/D20221259L.pdf>.

⁸⁰ Ustawa z dnia 9 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz innych ustaw, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20180000003/T/D20180003L.pdf>. TSUE po zbadaniu kwestii, czy upolityczniony organ może powołać sąd w rozumieniu prawa unijnego, orzekł w sprawie C-487/19, że stanowi to naruszenie norm traktatowych UE, <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?oqp=&for=&mat=or&lgrc=de&jge=&td=%3BALL&jur=C%2CT%2CF&num=C-487%252F19&page=1&dates=&pcs=Oor&lg=&pro=&nat=or&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&language=en&avg=&cid=5617963>.

Rzecznika Dyscyplinarnego Adama Jaworskiego (który sam jest „neosędzią”⁸¹) wniosek o ukaranie sędziego Jaskłowskiego w postępowaniu dyscyplinarnym.⁸² Rzecznik Dyscyplinarny twierdzi, że zarzuty postawione sędziemu nie mają związku ze sprawą Tomasza Sakiewicza, jednak chronologia wydarzeń sugeruje co innego.

*„Miecz Damoklesa wisi nad sędziami. Rząd nie pozwoli nikomu oddalić tych spraw. Represje wobec sędziów nie ustały” – adwokat z Okręgowej Rady Adwokackiej w Warszawie reprezentujący niektórych sędziów, wobec których wszczęto postępowania dyscyplinarne*⁸³

*„Ustawa kagańcowa nie została całkowicie zawieszona. [...] Efekt mrozący faktycznie działa. To, co stało się z prokuratorami, stało się również z sędziami. [...] Nawet gdyby sprawy korupcyjne przeszły przez prokuraturę, padłyby w sądzie. Ze względu na efekt mrozący” – sędzia reprezentujący stowarzyszenie niezależnych sędziów IUSTITIA*⁸⁴

Drugi projekt ustawy, który był dodatkową próbą osiągnięcia kamieni milowych przez polski rząd, pojawił się w grudniu 2022 r., kiedy to zaproponowano przeniesienie sędziowskich postępowań dyscyplinarnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Jednak próba ta, poza tym, że spotkała się ze sprzeciwem sędziów sądów administracyjnych, skutkowałą skierowaniem przez Prezydenta projektu do Trybunału Konstytucyjnego w celu zaopiniowania go przed podpisaniem, co na razie wstrzymało wejście nowych przepisów w życie. Należy również wspomnieć, że Prezydent podjął działania 14 lutego 2023 r., po czym 15 lutego 2023 r. Komisja Europejska poinformowała o skierowaniu kolejnej sprawy przeciwko Polsce do TSUE – tym razem w odniesieniu do samego Trybunału Konstytucyjnego, który zdaniem Komisji nie spełnia wymogów niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego na mocy ustawy.⁸⁵ W chwili opracowywania raportu sprawa ta pozostaje w toku. Fakt ten, jak również pozostała, płynąca z wielu źródeł krytyka⁸⁶ dotycząca braku niezależności Trybunału Konstytucyjnego, sugerują, że nawet w przypadku, gdyby Trybunał Konstytucyjny potwierdził zgodność proponowanego projektu ustawy z Konstytucją, trudno uznać to za gwarancję konstytucyjności ustawy.

Na chwilę obecną wiele osób w Polsce uważa, że Polska nie osiągnęła progu wymaganego do osiągnięcia wyznaczonych kamieni milowych i nie może oczekiwać, że środki RRF, których uruchomienie zostało uzależnione od ich osiągnięcia, zostanie wypłacone.

Jak wynika z najnowszych informacji zebranych przez naszych badaczy, rząd polski złoży zaktualizowaną wersję KPO 1 września 2023 r., przed złożeniem wniosku o wypłatę zaliczek z najnowszej transzy funduszy programu „REPowerEU”, które zostały dodane do finansowania

⁸¹ W tym kontekście „neosędzią” to osoba, która została nominowana na stanowisko lub awansowana przez upolitycznioną Krajową Radę Sądownictwa.

⁸² <http://rzecznik.gov.pl/wp-content/uploads/2023/09/Komunikat-ZRD-przy-SA-w-Warszawie-z-1.09-2.pdf>; <https://oko.press/dyscyplinarka-okladka-z-wermachtem>.

⁸³ Wywiad FIDH z przedstawicielami Okręgowej Rady Adwokackiej w Warszawie, 31 maja 2023 r.

⁸⁴ Wywiad FIDH z przedstawicielami IUSTITIA, 31 maja 2023 r.

⁸⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_842.

⁸⁶ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_21_3726.

w ramach programu „RecoverEU”. Przedkładając zaktualizowany KPO, Polska liczy na uzyskanie 20% wnioskowanego finansowania z funduszy „RePowerEU”, czyli 23 mld euro w pożyczkach i 2,76 mld euro w dotacjach. Jeśli zaktualizowany KPO zostałby zaakceptowany przez Komisję Europejską, rząd polski – pomimo nieosiągnięcia kamieni milowych niezbędnych do otrzymania całości finansowania – może nadal mieć dostęp do wspomnianych zaliczek.⁸⁷

II.III.ii Jeśli nie z unijnego RRF, to skąd?

Biorąc pod uwagę, że finansowanie RRF zostało wstrzymane dlatego, że polski rząd do tej pory nie wykazał, iż osiągnął kamienie milowe w zakresie praworządności określone przez Komisję Europejską, a także, że rząd chciał już przystąpić do prefinansowania projektów pod szyldem RRF, szybko znalazł się w trudnej sytuacji finansowej. Polski rząd wydawał się być przekonany⁸⁸, że odblokowanie funduszy RRF jest tylko kwestią czasu bowiem UE w końcu ustąpi w swoich wysiłkach mających na celu skłonienie go do przywrócenia niezależności sądów i prokuratury. Gdy tylko stało się jasne, że tak się nie stanie, do czasu przeprowadzenia reform i złożenia przez Polskę wniosku o płatność do Komisji Europejskiej w celu uruchomienia środków, rząd – nie chcąc ogłosić, że nie będzie w stanie zrealizować strategii określonej w Planie Odbudowy i zwiększenia Odporności, zwłaszcza w obliczu zbliżających się kluczowych wyborów w październiku 2023 r. – zaczął poszukiwać innych sposobów finansowania.

Polski rząd początkowo planował sfinansować projekty, które zamierzał zrealizować za pomocą środków z RRF na dwa różne sposoby, w obu przypadkach wykorzystując Polski Fundusz Rozwoju (PFR) utworzony przez rząd. Zostały one określone w Ustawie z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027.⁸⁹ W ustawie wskazano dwa źródła finansowania inwestycji przez PFR:

1. finansowanie inwestycji ze środków bezzwrotnych otrzymanych z UE poprzez przeniesienie ich na odrębny rachunek w ramach PFR, a następnie wykorzystanie ich na pokrycie kosztów realizacji inwestycji i reform (rozwiązanie to jest niemożliwe do zastosowania ze względu na fakt, że finansowanie UE zostało wstrzymane); oraz
2. finansowanie inwestycji i reform ze środków pochodzących z emisji obligacji gwarantowanych przez Skarb Państwa, a także ze zwrotów lub spłat wsparcia finansowego przeznaczonego na pomoc polskim przedsiębiorcom w ramach tzw. tarcz finansowych w okresie pandemii.

Jednak to, co początkowo było planem awaryjnym rządu – tj. finansowanie projektów za pomocą obligacji i zobowiązań zaciągniętych przez przedsiębiorców – stało się jedynym

⁸⁷ <https://oko.press/polska-kpo-zaliczki-zmiana-ke>.

⁸⁸ <https://konkret24.tvn24.pl/polityka/krajowy-plan-odbudowy-mateusz-morawiecki-o-pieniadzach-z-kpo-jak-zmieniala-sie-narracja-premiera-st6639057>.

⁸⁹ https://orka.sejm.gov.pl/proc9.nsf/ustawy/2022_u.htm.

źródłem finansowania projektów związanych z RRF ze względu na fakt, że UE wstrzymała finansowanie w oczekiwaniu na ważne reformy w dziedzinie praworządności.

Z zarejestrowanych wypowiedzi medialnych szefa PFR⁹⁰ wynika, że finansowanie zaliczkowe zostało już uruchomione i osiągnęło znaczący stopień zaawansowania (ok. 3,6 mld zł), a do końca 2023 r. może osiągnąć poziom 20 mld zł. Oznacza to, że omawiane wydatki są niemal w całości finansowane ze spłat pomocy udzielonej polskim przedsiębiorcom przez rząd w formie pożyczek w czasie pandemii (których wysokość przewidywana do końca roku wynosi ok. 20 mld zł).⁹¹

Mówiąc krótko, fundusze krajowe są wykorzystywane do tworzenia fikcyjnego obrazu projektów RRF realizowanych bez jakichkolwiek problemów czy zagrożeń związanych z brakiem finansowania, a tym samym wpisują się w dominującą narrację o tym, że fundusze UE napływają do kraju zupełnie bez przeszkód.

Przyjęty sposób finansowania i prefinansowania projektów RRF stwarza dość skomplikowaną sytuację w kontekście zbliżającego się terminu pierwszych wykupów wspomnianych obligacji wyemitowanych przez PFR. W 2024 r. powinny zostać wykupione obligacje o wartości 16,3 mld zł, a w 2025 r. zapadną obligacje o wartości 33,7 mld zł.⁹² Pierwotnie rząd planował dokonać tych wykupów za pieniądze uzyskane ze spłat pożyczek udzielonych przedsiębiorcom. Ponieważ jednak środki te są już wykorzystywane w mechanizmie finansowania zaliczkowego, obligacje będą musiały zostać wykupione ze środków pochodzących z innych części budżetu państwa, co zwiększy potrzeby pożyczkowe państwa. Nie wiadomo również, czy rządowi uda się znaleźć fundusze na ten cel, czy też będzie musiał szukać zewnętrznych źródeł kapitału na sfinansowanie wykupu obligacji.

I.III.iii Finansowanie RRF i jego rola w rządowej propagandzie antyunijnej

Chociaż fundusze RRF nadal pozostają w gestii UE i pozostają poza zasięgiem polskiego rządu, uruchomiono rozmaite strategie informowania opinii publicznej o tych funduszach i ich kwotach, które w teorii mogą wkrótce trafić do kraju. W marcu i kwietniu 2021 r. w całej Polsce ruszyła zmasowana kampania billboardowa z informacjami o tym, jak polskiemu rządowi udało się wynegocjować i uzyskać od UE 770 mld zł dla Polski. Wszystkie zostały współsygnowane przez grupę Europejskich Konserwatystów i Reformatorów – ugrupowania zasiadające z PiS w jednej frakcji w Parlamencie Europejskim.⁹³ Jednak po tym, jak polskie władze nie otrzymały środków z RRF, zaczęły obwiniać Komisję Europejską o ich nieodblokowanie. Niedawno Marcin Przydacz, szef prezydenckiego Biura Polityki Międzynarodowej, stwierdził, że Komisja zadeklarowała, iż Polska osiągnie kamienie milowe w zakresie praworządności, jeśli

⁹⁰ <https://www.gov.pl/web/planodbudowy/finansowanie-kpo>.

⁹¹ Zakres publicznie dostępnych informacji o prefinansowaniu PFR a także, ogólniej rzecz ujmując, o stopniu zaawansowania inwestycji, ogranicza się do wypowiedzi medialnych szefa PFR, natomiast na stronach internetowych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego oraz PFR S.A. nie są dostępne jakiegokolwiek sprawozdania dotyczące wypłat dokonywanych przez PFR.

⁹² Kwoty podane przez Instytut Finansów Publicznych na potrzeby niniejszego raportu.

⁹³ <https://oko.press/billboardy-pis-ekr>.

ustawa z grudnia 2022 r., która została skierowana do Trybunału Konstytucyjnego, wejdzie w życie.⁹⁴ Ponadto stwierdził, że nie byłby zaskoczony, gdyby „nagle się okazało, że jeszcze sobie przypomnieli, że jest tam gdzieś na 64. stronie w przypisie jeden mały element itd”. Przydacz oświadczył również, że „gdyby nie kampania wyborcza, być może te środki byłyby odblokowane”, sugerując tym samym, że przyczyny opóźnienia w uruchomieniu funduszy RRF są polityczne, a nie związane z niespełnieniem przez polski rząd warunków ich odblokowania funduszy.

Powyższe fakty wyraźnie pokazują, jak łatwo można zmieniać narrację dotyczącą finansowania RRF i dostosować ją do zmieniających się potrzeb rządu. Z jednej strony deklarowano pozyskanie miliardów dla Polski i obiecano reformy dla jej obywateli, które miały zostać sfinansowane z Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności. Projekty te zostały jednak uruchomione z wykorzystaniem finansowania zaliczkowego, którego źródła są niejasne i które może ostatecznie nie zostać pokryte dostępnymi środkami z budżetu publicznego. Z drugiej strony, władze przygotowują Polaków na to, że fundusze RRF nie zostaną odblokowane, zarzucając Komisji Europejskiej „arbitralną” decyzję i obracając sytuację na swoją korzyść w kontekście daleko posuniętej polaryzacji politycznej przed wyborami parlamentarnymi w październiku 2023 roku.

I.IV Komitety monitorujące: skuteczna ochrona przed nadużyciami dotyczącymi funduszy unijnych?

Obecnie Polska korzysta z czwartej perspektywy finansowania unijnego na lata 2021–2027 i nadal wykorzystuje środki pozostałe z lat 2014–2020.⁹⁵ W tym kontekście realizowanych jest dziesięć programów krajowych i 16 regionalnych, korzystając z następujących źródeł finansowania:

- Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego
- Europejskiego Funduszu Społecznego Plus
- Funduszu Spójności
- Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury
- Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji

Fundusze i ich przeznaczenie:

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR)

⁹⁴ <https://www.tvp.info/71294327/marcin-przydacz-ke-oddzialuje-politycznie-na-sytuacje-w-polsce>. W wywiadzie dla FIDH przedstawiciele służb Komisji Europejskiej sprostowali to twierdzenie, wyjaśniając, że po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego Komisja będzie mogła rozpocząć ocenę przestrzegania przez Polskę celów wyznaczonych w ramach kamieni milowych, natomiast nie uruchomi wówczas automatycznie finansowania. Wywiad FIDH z Dyrektorem Generalną ds. Sprawiedliwości i Konsumentów Komisji Europejskiej, 13 września 2023 r.

⁹⁵ <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/fundusze-2021-2027/umowa-partnerstwa/>.

- niwelowanie dysproporcji w rozwoju europejskich regionów
- podniesienie poziomu życia w regionach w najbardziej niekorzystnej sytuacji

Europejski Fundusz Społeczny Plus

- wspieranie rozwoju społeczno-gospodarczego krajów członkowskich, inwestowanie środków finansowych w ludzi, w szczególności tych, którzy mają trudności ze znalezieniem pracy

Funduszu Spójności

- udzielanie wsparcia państwom członkowskim o dochodzie narodowym brutto (DNB) na mieszkańca poniżej 90% średniej UE-27 w celu wzmocnienia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej UE

Europejski Fundusz Morski, Rybacki i Akwakultury

- zapewnia wsparcie dla rozwoju innowacyjnych projektów, gwarantując zrównoważone wykorzystanie zasobów wodnych i morskich

Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji

- udziela wsparcia państwom członkowskim identyfikując terytoria najbardziej dotkniętych skutkami transformacji w kierunku neutralności klimatycznej⁹⁶

Wszystkie one wchodzą w obręb funduszy polityki spójności UE, które wraz z tak zwanymi „funduszami wewnętrznymi” (Funduszem Azylu, Migracji i Integracji – FAMI; Funduszem Bezpieczeństwa Wewnętrznego – FBW; Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej –IZGW) podlegają regulacji „rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów”.⁹⁷ Rozporządzenie to określa wspólne przepisy finansowe, w tym dotyczące mechanizmów, które muszą zostać ustanowione w celu ochrony interesów finansowych UE w związku z tymi funduszami.

Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie wspólnych przepisów, regularne programy finansowania UE opierają się na tzw. „umowie partnerstwa” – mającej na celu zapewnienie, że standardy UE są przestrzegane podczas wydatkowania dostępnych funduszy. Umowa partnerstwa określa cele i zakres interwencji, instytucje odpowiedzialne za zarządzanie funduszami, programy oraz ich finansowanie. Skierowana jest zarówno do urzędników, jak i beneficjentów, którzy realizują projekty.⁹⁸

⁹⁶ https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes_en.

⁹⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, i Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej.

⁹⁸ <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/fundusze-2021-2027/umowa-partnerstwa/czym-jest-umowa-partnerstwa/>.

Jednym z najistotniejszych elementów umowy partnerstwa jest regulacja tworzenia i funkcjonowania komitetów monitorujących oraz instytucji pełnomocnika ds. funduszy unijnych. Celem obu tych mechanizmów jest przyczynienie się do ogólnego zabezpieczenia funduszy UE administrowanych za pomocą systemu zarządzania dzielonego⁹⁹ poprzez zapewnienie, że są one wdrażane zgodnie z prawem i standardami UE. Komitety monitorujące mają zapewnić skuteczne i kompleksowe monitorowanie programów operacyjnych w ramach opracowywania i wdrażania polityki spójności w celu zapewnienia ich zgodności z tak zwanymi „horyzontalnymi warunkami podstawowymi”, w tym zgodności z przepisami dotyczącymi zamówień publicznych i pomocy państwa, a także z Kartą praw podstawowych UE („Kartą”).¹⁰⁰

I.IV.i Główne zagadnienia dotyczące komitetów monitorujących w Polsce

Rozporządzenie 2021/1060 wyraźnie przewiduje komitety monitorujące jako mechanizm nadzorowania wyników i wdrażania programów oraz działający jako organ doradczy, w skład którego wchodzi partnerzy społeczni (w tym przedstawiciele sektora organizacji pozarządowych). Zgodnie z przepisami określonymi w tym rozporządzeniu państwa członkowskie są zobowiązane do powołania komitetów monitorujących „po konsultacji z instytucją zarządzającą”, których zadaniem jest „wdrażanie programu (...) w terminie trzech miesięcy od dnia powiadomienia danego państwa członkowskiego o decyzji zatwierdzającej program”. Ponadto „każdy komitet monitorujący przyjmuje swój regulamin zawierający przepisy dotyczące zapobiegania występowania wszelkim konfliktom interesów oraz dotyczące stosowania zasady przejrzystości”.¹⁰¹

Jednakże, jak ustalili eksperci FIDH podczas badania, opierając się na konsultacjach z zasiadającymi w komitetach monitorujących przedstawicielami organizacji pozarządowych i innymi partnerami społecznymi, w tym przedstawicielami przedsiębiorców, system funkcjonujący w badanym okresie nie zapewniał wystarczających gwarancji skutecznego zapobiegania konfliktom interesów i przejrzystości, a tym samym nie jest w stanie zapewnić skutecznego i niezależnego monitorowania wydatkowania funduszy UE.

„Komitety [monitorujące] są przykładem na to, że można mieć dobre prawo, ale używać go w zły sposób” – przedstawiciel organizacji pozarządowej zasiadający w komitecie monitorującym¹⁰²

Według organizacji pozarządowych, z którymi kontaktowała się FIDH¹⁰³ pomimo tego, że wszyscy członkowie komitetów są zobowiązani do podpisania oświadczenia stwierdzającego, że nie znajdują się w konflikcie interesów, w praktyce nie wiadomo, czy podpisanie fałszywego

⁹⁹ Zarządzanie dzielone oznacza, że unijne podmioty finansujące polegają na państwach członkowskich w zakresie tworzenia krajowych i dobrze funkcjonujących mechanizmów dystrybucji funduszy.

¹⁰⁰ Zob. załącznik III CPR, art. 15 CPR.

¹⁰¹ Art. 38 CPR.

¹⁰² Wywiad FIDH z przedstawicielami organizacji pozarządowych, 1 czerwca 2023 r.

¹⁰³ Wywiady FIDH z przedstawicielami organizacji pozarządowych, maj-czerwiec 2023 r.

oświadczenia przez członka komitetu pociągnie za sobą jakiekolwiek konsekwencje. [wzór oświadczenia załączony jako fotografia] Kwestia konfliktu interesów została poza tym poruszona jedynie w regulaminie wewnętrznym, gdzie zaznaczono, że każde oświadczenie o konflikcie interesów powinno zostać zgłoszone komitetowi. [zdjęcie przykładowego regulaminu w załączeniu]. Możliwość wystąpienia konfliktów została również podniesiona podczas rozmów przeprowadzonych przez ekspertów FIDH z przedstawicielami sektora przedsiębiorstw.¹⁰⁴ Przedstawiciele biznesu stwierdzili, że osoby reprezentujące związki prywatnych przedsiębiorców działają w imieniu wielu podmiotów. Natomiast jeśli ktoś reprezentowałby tylko jedną firmę, oczywiste jest, że reprezentowałby tylko siebie, a zatem byłby bardziej narażony na ryzyko działania w obliczu konfliktu interesów.

„To jest jak pole bitwy. Wszyscy się zgłaszają, różnego rodzaju organizacje, ponieważ wszystkie chcą mieć wpływ na kryteria, wybór projektów itp. Zazwyczaj wyklucza się ludzi z procedury selekcji własnych projektów, ale tylko wtedy, gdy są »na tyle uprzejmi«, by wspomnieć o konflikcie interesów” - przedstawiciel organizacji pozarządowej zasiadający w komitetach monitorujących¹⁰⁵

Wspomniane rozporządzenie zobowiązuje również każde państwo członkowskie do określenia składu komitetu monitorującego poprzez zapewnienie zrównoważonej reprezentacji odpowiednich organów państwa członkowskiego i instytucji pośredniczących, a także przedstawicieli:

- władz regionalnych, lokalnych, miejskich i innych instytucji publicznych;
- partnerów gospodarczych i społecznych;
- odpowiednich organów reprezentujących społeczeństwo obywatelskie, takie jak partnerzy środowiskowi, organizacje pozarządowe i organy odpowiedzialne za promowanie integracji społecznej, praw podstawowych, praw osób z niepełnosprawnościami, równości płci i niedyskryminacji; oraz
- organizacji badawczych i uniwersytetów, w sytuacji, gdy są one odpowiednimi partnerami.

Proces prowadzący do ich powołania powinien być przejrzysty. Jednak z informacji zebranych w ramach tego badania wynika, że kryterium to często pozostaje niespełnione. Przedstawiciele organizacji pozarządowych, z którymi rozmawiała FIDH i którzy zasiadają w wielu komitetach monitorujących, potwierdzili, że proces rekrutacji członków składu komitetów monitorujących nie jest ani przejrzysty, ani dostępny. Instytucje zarządzające utrudniały przestrzeganie kalendarza, a tym samym dotrzymywanie terminów składania wniosków, ze względu na zmieniające się terminy, podczas gdy niektóre wnioski nie były w ogóle rozpatrywane. Stwierdzono również, że formularze aplikacyjne do komitetów były niezwykle długie i złożone.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Wywiad FIDH z przedstawicielami Federacji Przedsiębiorców Polskich, 29 maja 2023 r.

¹⁰⁵ Wywiad FIDH z przedstawicielami organizacji pozarządowych, 31 maja 2023 r.

¹⁰⁶ Wywiady FIDH z przedstawicielami organizacji pozarządowych, maj-czerwiec 2023 r.

Ponadto, chociaż rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów nie definiuje terminu "społeczeństwo obywatelskie", wyraźnie stwierdza, że „nie narusza [ono] praw podstawowych i jest zgodne z zasadami uznanymi w szczególności w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej”.¹⁰⁷ Zgodnie z art. 9 CPR: „Państwa członkowskie i Komisja podejmują odpowiednie kroki w celu zapobiegania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną podczas przygotowywania, wdrażania, monitorowania, sprawozdawczości i ewaluacji programów”. Jak można domniemywać, treść tego przepisu powinna być również brana pod uwagę w procesie prowadzącym do mianowania członków komitetów monitorujących.

Pojawiły się jednak doniesienia, że do składu komitetów monitorujących dopuszczono przedstawicieli skrajnie prawicowych organizacji otwarcie występujących przeciwko prawom człowieka. W jednym konkretnym przypadku, dotyczącym dobrze znanej ze swoich homofobicznych i antygenderowych działań organizacji „Ordo Iuris”¹⁰⁸, europejskie i krajowe organizacje pozarządowe uczestniczące w Komitecie Monitorującym zwróciły uwagę Komisji Europejskiej, że Ordo Iuris nigdy nie powinna przejść formalnej oceny ze względu na swoje działania, które są wyraźnie sprzeczne z prawem i wartościami UE.¹⁰⁹ W następstwie tych działań Komisja zwróciła się do organu publicznego odpowiedzialnego za ocenę wniosków - Rady Pożytku Publicznego, która jednak odpowiedziała, że nie wystąpiły jakiegokolwiek nieprawidłowości proceduralne, po czym nie podjęto żadnych dalszych działań, a przedstawiciele „Ordo Iuris” nadal zasiadają w niektórych komitetach monitorujących.

„Komisja Europejska uważa, że wszystkie procedury są w porządku. W rzeczywistości jest jednak zupełnie inaczej - przedstawiciel organizacji pozarządowej”¹¹⁰

Komitet Monitorujący został również powołany w celu wdrożenia Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO).¹¹¹ Komitet ten, nieobjęty umową partnerstwa, pełni rolę doradczą i zamiast pełnić swoją funkcję, wydaje się być bardziej grupą dyskusyjną.¹¹² Członkowie tego komitetu nie mają uprawnień do blokowania lub zmiany zasad wdrażania KPO.

I.IV.ii Karta praw podstawowych UE – kolejny sposób ochrony funduszy unijnych

„Lepiej żebyśmy w ogóle nie dostali pieniędzy, niż żebyśmy dostali je na niewłaściwe projekty. Nie dawajcie nam pieniędzy, jeśli mają one zostać wydane na niszczenie praw człowieka – takie jest nasze przesłanie” – przedstawiciel organizacji pozarządowej¹¹³

¹⁰⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1060>.

¹⁰⁸ <https://ordoiuris.pl/>.

¹⁰⁹ <https://ordoiuris.pl/dzialalnosc-miedzynarodowa/organizacje-lewicowe-probuja-usunac-ordo-iuris-ze-skladu-komitetu>.

¹¹⁰ Wywiad FIDH z przedstawicielami organizacji pozarządowych, 31 maja 2023 r.

¹¹¹ <https://dziennikurzedowy.mfipr.gov.pl/media/110075/Dz19.pdf>.

¹¹² Wywiad FIDH z przedstawicielami organizacji pozarządowych, 1 czerwca 2023 r.

¹¹³ Wywiad FIDH z przedstawicielami organizacji pozarządowych, 1 czerwca 2023 r.

Jak wspomniano wcześniej, zgodnie z art. 9 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, „państwa członkowskie i Komisja zapewniają poszanowanie praw podstawowych oraz przestrzeganie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej w procesie wdrażania Funduszy”. Deklarując spełnienie tego kryterium, dane państwo członkowskie oświadcza między innymi, że fundusze UE będą wydawane z poszanowaniem zasad niedyskryminacji i równości oraz zapewnieniem odpowiednich i sprawiedliwych warunków pracy.

Komitetom monitorującym powierzono monitorowanie i zgłaszanie przypadków nieprzestrzegania Karty, a także innych horyzontalnych warunków podstawowych w trakcie wdrażania programu. Jednakże, według kilku przedstawicieli komitetów monitorujących, sposób, w jaki komitety działają w praktyce, utrudnia ich członkom prowadzenie właściwego nadzoru. W szczególności uważają oni, że rola i skuteczność komitetów monitorujących w kontrolowaniu zgodności z Kartą i innymi warunkami dopuszczającymi na mocy prawodawstwa UE są podważane ze względu na szybkość, z jaką procedury i decyzje są przepychane, brak debaty (wszystkie uwagi muszą być przesyłane pocztą elektroniczną, a nie omawiane podczas posiedzeń komitetu, a uwagi dotyczące zgodności z prawami podstawowymi i standardami antydyskryminacyjnymi często pozostają bez odpowiedzi ze strony instytucji zarządzającej) oraz brak przejrzystości procedur przyznawania dotacji. Skuteczność postanowień Karty dotyczących warunkowości i rola komitetów w zapewnianiu ich stosowania podważana jest również z uwagi na brak praktycznych mechanizmów zapewniających wdrażanie pomysłów i sugestii przedstawionych przez członków komitetu monitorującego w celu usprawnienia monitorowania i zapewnienia przestrzegania Karty oraz, w niektórych przypadkach, brak specjalistycznej wiedzy prawnej członków komitetu monitorującego w celu ustalenia kryteriów i wprowadzenia ich w życie (tj. weryfikacji zgodności po dokonaniu wyboru)¹¹⁴.¹¹⁵ Chociaż Rzecznik Praw Obywatelskich ma przyczyniać się do zapewnienia zgodności z prawami podstawowymi i standardami antydyskryminacyjnymi, jego biuro może rozpatrywać skargi dopiero po wystąpieniu ich naruszenia.

W rezultacie, jak donoszą nasze źródła, znaczące środki finansowe trafiają do organizacji bliskich koalicji rządzącej, podczas gdy inne, niezależne organizacje, takie jak organizacje LGBTI+, są całkowicie pozbawione finansowania. Brak przejrzystości w odniesieniu do sposobu dystrybucji środków oznacza również, że członkowie komitetu monitorującego nie mają jasności co do tego, które organizacje otrzymują finansowanie.¹¹⁶

W kontekście Polski najwięcej kontrowersji wzbudziła kwestia zgodności z KPP. Kancelaria Premiera RP oświadczyła bowiem w czerwcu 2022 r., że Polska nie spełnia i nie spełni

¹¹⁴ Przedstawiciel organizacji pozarządowej, z którym rozmawiała FIDH, wskazał, że do weryfikacji zgodności projektu z kryteriami potrzebna jest specjalistyczna wiedza prawna, zwracając uwagę, że osoby zasiadające w komitetach nie zawsze są ekspertami w dziedzinie prawa lub praw człowieka, którzy mogą przeprowadzić taką kontrolę zgodności. Wywiad FIDH z przedstawicielami organizacji pozarządowych, 1 czerwca 2023 r.

¹¹⁵ Wywiady FIDH z przedstawicielami organizacji pozarządowych zasiadającymi w komitetach monitorujących, maj-czerwiec 2023 r.

¹¹⁶ Wywiad FIDH z jedną z organizacji LGBTI+, 31 maja 2023 r.

kryteriów określonych w Karcie praw podstawowych UE ze względu na podpisanie protokołu brytyjskiego do Karty¹¹⁷, a zatem Karta nie powinna być w ogóle uznawana za instrument, którego przestrzegania oczekuje się od Polski¹¹⁸.

Tym samym fundusze unijne związane z realizacją polityki spójności na lata 2021–2027 faktycznie przestały napływać do Polski.¹¹⁹ Kwota, o której mowa, jest niebagatelna, bo wynosi ponad 76 miliardów euro (ponad 350 miliardów złotych).

Brak płatności nie przeszkodził jednak w ogłaszaniu kolejnych konkursów w ramach programów unijnych, co skutkuje przeniesieniem ryzyka na beneficjentów, głównie samorządy.¹²⁰ Według naszych źródeł, do kontynuowania nowych projektów wykorzystywane są różne źródła finansowania – niektóre z dodatkowych środków dodanych do poprzedniej perspektywy w czasie pandemii, niektóre z zaliczek na nową perspektywę¹²¹, a także tak zwana „pomoc techniczna”, która obejmuje 1-1,5% wszystkich dostępnych środków¹²². Jednak wielu potencjalnych beneficjentów, którzy ubiegali się o dotacje w ramach nowej perspektywy, może być zmuszonych do samodzielnego finansowania swoich projektów, ponieważ większość dotacji funkcjonuje na zasadzie refinansowania, co oznacza, że należy o nie wnioskować na podstawie dowodów realizacji projektu. Ponieważ ministerstwa odpowiedzialne za dystrybucję funduszy ogłaszają zaproszenia do składania wniosków i przyjmują projekty, wydaje się, że liczą na wcześniejsze lub późniejsze uruchomienie środków.¹²³ Jeśli pieniądze nie zostaną odblokowane, wielu przedsiębiorców może stanąć w obliczu braku dostępu do środków na zwrot poniesionych wydatków ze względu na odmowę rządu spełnienia standardów określonych w Karcie praw podstawowych UE.

„Mówią, że jeśli zabraknie im [pieniędzy], pożyczą na rynku. Oprocentowanie nie będzie już jednak takie samo” – przedstawiciel środowiska przedsiębiorców

Ta niepewna sytuacja, w połączeniu z zablokowaniem funduszy dla Polski w ramach RRF ze względu na nieosiągnięcie kamieni milowych w zakresie praworządności, stanowi obciążenie dla tych, którzy powinni skorzystać z tego finansowania, w tym dla polskich przedsiębiorstw.

¹¹⁷ Polski eurodeputowany Zbigniew Kuźmiuk stwierdził 2 marca, że „jesteśmy wyłączeni z zastosowania Karty praw podstawowych, bo mamy protokół brytyjski (...). Karta nie powinna dotyczyć naszego kraju”.

¹¹⁸ <https://oko.press/komisja-europejska-fundusze-spojnosci-karta-praw-podstawowych>.

¹¹⁹ Na mocy rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów Komisja Europejska może zawiesić zatwierdzenie programów lub ich zmiany w przypadku nieprzestrzegania Karty (art. 9 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów). Przepis ten okazał się skuteczny w zapobieganiu np. wprowadzeniu działań dyskryminujących w programach operacyjnych (np. w sprawie związanej z groźbą Komisji Europejskiej dotyczącą zawieszenia zmian w programie REACT-EY dla gmin w Polsce, które ogłosiły się „strefami wolnymi od LGBTI”). Rozporządzenie przewiduje również możliwość niezwrócenia kosztów w przypadku nieprzestrzegania horyzontalnych warunków podstawowych, w tym w zakresie zgodności KPP (art. 15 CPR, załącznik III CPR).

¹²⁰ <https://wiadomosci.wp.pl/unijne-fundusze-nie-plyna-do-polski-rzad-nie-widzi-problemu-6864260422675040a>.

¹²¹ Polska otrzymała dotychczas 8,4 mld zł zaliczek na fundusze polityki spójności społecznej w perspektywie 2021–27, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1577813%2Cpuda-polska-otrzymala-z-ke-zaliczki-na-realizacje-programow-polityki>.

¹²² <https://oko.press/ue-zablokowane-fundusze-nie-tylko-kpo>.

¹²³ *Ibidem*.

„Od samego początku pracodawcy wzywali rząd do zakończenia tego [sporu z UE w związku z nieprzestrzeganiem zasad i norm UE] i powrotu do normalnej współpracy z UE. Nasze i inne organizacje przez lata powtarzały, że praworządność jest ważna dla przedsiębiorstw i powinna być przestrzegana, a problemy z UE powinny zostać rozwiązane. [...] To [kryzys praworządności] wpływa na zaufanie – a zaufanie buduje się powoli i szybko znika” – przedstawiciel Fundacji Przedsiębiorców Polskich

Odnosząc się do funduszy RRF, ten sam przedstawiciel przedsiębiorców stwierdził: *„Fundusze z narzędzie służące odbudowie są bardzo ważne dla szybkich inwestycji w celu powstrzymania kryzysu energetycznego, a także zwiększenia nakładów inwestycyjnych i udzielania pomocy. [Ta sytuacja] wpływa na pozycję i konkurencyjność polskich firm na rynku unijnym”*.

I.V Czy pieniądze rządzą prawem? Mechanizm warunkowości w praktyce

Bez wątpienia jednym z najważniejszych posunięć związanych z ochroną funduszy unijnych wydatkowanych w państwach członkowskich podjętych w ostatnich latach było przyjęcie przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej rozporządzenia (UE) 2020/2092 w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii, które nastąpiło 16 grudnia 2020 roku.¹²⁴ Rozporządzenie to jest najnowszym dodatkiem do tzw. zestawu narzędzi (instrumentów) UE dotyczących praworządności. Ustanawia ono sankcje z tytułu naruszeń praworządności, które mają wpływ lub mogą mieć wpływ na należyte zarządzanie finansami budżetu UE lub na interesy finansowe UE. Mówiąc w skrócie, ideą rozporządzenia jest to, że jeśli działania podejmowane przez państwo członkowskie nie spełniają standardów praworządności określonych w prawie unijnym i samym rozporządzeniu, a tym samym wpływają lub mogą wpływać na prawidłowe wydatkowanie funduszy UE w państwach członkowskich, finansowanie (przy spełnieniu pewnych innych warunków) może zostać wstrzymane.

Rozporządzenie to ma wprawdzie szereg zalet w porównaniu z innymi instrumentami, za pomocą których UE może pociągać państwa członkowskie do odpowiedzialności za niezgodne z prawem działania mające wpływ na budżet UE, ale posiada również pewne ograniczenia wpływające na jego skuteczność. Rozporządzenie dotyczące warunkowości w zakresie praworządności (często nazywane „mechanizmem warunkowości”) jest jedyną procedurą dotyczącą ryzyka wpływającego na wszystkie dochody i wydatki UE. Zapewnia również kompleksowe zabezpieczenie przed potencjalnym ryzykiem wynikającym z naruszenia zasady praworządności i może być stosowane prewencyjnie, ponieważ rozporządzenie nie ustanawia wymogu urzeczywistnienia się ryzyka jako przesłanki do jego zastosowania.¹²⁵

¹²⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32020R2092>.

¹²⁵ Departament Tematyczny ds. Budżetu, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej Unii Europejskiej, „Narzędzia ochrony budżetu UE przed naruszeniem praworządności: rozporządzenie w sprawie warunkowości w kontekście” (The tools for protecting the EU budget from breaches of the rule of law: the Conditionality Regulation in context), badanie zlecone przez komisję „BUDG” Parlamentu Europejskiego, PE 747 469 – kwiecień 2023 r.

Rozporządzenie wymaga jednak również, aby nie istniały żadne inne procedury, które skuteczniej chroniłyby budżet UE, oraz aby istniał „wystarczająco bezpośredni związek” między uchybieniami w zakresie praworządności a ryzykiem związanym z określonymi funduszami UE. Ten podwójny test nie jest łatwy do przejścia ze względu na często pośredni – a zatem trudniejszy do udowodnienia – wpływ ogólnego kryzysu praworządności na określone linie finansowania. Ponadto, biorąc pod uwagę fakt, że rozporządzenie zostało wydane niedawno oraz brak jego dokładniejszej wykładni w orzecznictwie (które mogłoby wskazać Komisji jego rozszerzającą bądź zawężającą interpretację)¹²⁶, stosowanie tego testu nieuchronnie wiąże się z pewną uznaniowością przy podejmowaniu decyzji w przedmiocie stwierdzenia istnienia takiego związku¹²⁷.

W przypadku Polski okoliczności wskazane w niniejszej części, a także dokładniejsza analiza ram instytucjonalnych (zob. rozdział II) – w tym organów publicznych zaangażowanych we wdrażanie i kontrolę funduszy UE oraz w zarządzanie takimi funduszami, a także innych organów, których postępowanie ma znaczenie dla należytego zarządzania tymi funduszami i interesami finansowymi Unii – prowadzą do wniosku, że zostały spełnione przesłanki objęcia obecnej sytuacji zakresem rozporządzenia w sprawie warunkowości, a jego zastosowanie jest uzasadnione. Konkretnie sprawy opisane w niniejszym rozdziale sugerują, że nadużycia, do których doprowadziły, byłyby praktycznie niemożliwe do popełnienia, gdyby nie luki w systemie praworządności, które zostały stworzone lub w nieuprawniony sposób wykorzystane przez polskie władze publiczne.

Przyjęcie mechanizmu warunkowości poprzedziły burzliwe dyskusje i debaty prowadzone wewnątrz europejskiej rodziny¹²⁸, przy sprzeciwie ze strony niektórych krajów, które od samego początku (słusznie) obawiały się, że przyjęcie rozporządzenia może oznaczać niemal automatyczne wstrzymanie przekazywania im funduszy. Obawa ta tylko w pewnym zakresie okazała się uzasadniona. Zastosowanie – teoretycznie wysoce skutecznego – mechanizmu warunkowości wobec państwa członkowskiego wymaga, jak już wspomniano, spełnienia dwóch głównych kryteriów: "testu komplementarności" – czyli wykazania, że zagrożenia dla budżetu UE nie można skuteczniej wyeliminować za pomocą innych procedur określonych w unijnych przepisach służących ochronie interesów finansowych Unii – oraz „wystarczająco

¹²⁶ Wykładnia zawężająca sugerowałaby, że w celu wykazania istnienia bezpośredniego związku między naruszeniem praworządności a rzeczywistą lub potencjalną szkodą dla budżetu Unii Europejskiej należy przedstawić niezbita dowody, podczas gdy w przypadku wykładni rozszerzającej wykazanie wystąpienia takich okoliczności faktycznych nie byłoby konieczne o tyle, o ile stwierdzone naruszenia praworządności można by z dużym prawdopodobieństwem uznać za stanowiące zagrożenie dla interesów finansowych Unii Europejskiej. Ibid.

¹²⁷ Ze względu na to, że mechanizm warunkowości miał stać się najnowszym i najskuteczniejszym środkiem ochrony w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, niejasne i pośrednie sformułowanie może mieć decydujący wpływ na możliwość ustalenia wyraźnego związku między konkretnym działaniem państwa członkowskiego a naruszeniem zasady praworządności. W związku z powyższym Komisja przyjęła wytyczne dotyczące stosowania rozporządzenia (UE, Euratom) 2020/2092 w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii.

¹²⁸ Toczące się w latach 2018–2020, zob. <https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/F649CD318CB03DFC14A77979CDA72B75/S2071832222000177a.pdf/linking-money-to-values-the-new-rule-of-law-conditionality-regulation-and-its-constitutional-challenges.pdf>.

bezpośredniego związku” między naruszeniem standardów praworządności a rzeczywistą lub potencjalną szkodą dla finansowania ze strony UE.

Mimo że mechanizm warunkowości – ze względu na konieczność spełnienia wyżej wymienionych kryteriów, a w szczególności udowodnienia konkretnego naruszenia standardów praworządności, które bezpośrednio skutkowało niewłaściwym zarządzaniem funduszami UE lub zagrażało ich wydatkowaniu we właściwy sposób – był często uznawany za narzędzie o ograniczonej możliwości faktycznego zastosowania, zarówno Polska, jak i Węgry zaskarżyły przyjęte rozporządzenie do TSUE¹²⁹, twierdząc, że stanowi ono naruszenie traktatów. Można to uznać za próbę zapobieżenia sytuacji, w której te dwa kraje nie otrzymają funduszy unijnych ze względu na trwający w nich kryzys praworządności.

Jednakże 16 lutego 2022 r. TSUE oddalił skargi wniesione przez te kraje, stwierdzając, że mechanizm został przyjęty na odpowiedniej podstawie prawnej, jest zgodny z procedurą określoną w art. 7 TUE, a w szczególności respektuje ograniczenia uprawnień przyznanych Unii Europejskiej oraz zasadę pewności prawa.¹³⁰ Trybunał dodatkowo podkreślił, że mechanizm nie ma w istocie charakteru dodatkowej sankcji, lecz ma na celu ochronę budżetu Unii przed skutkami wynikającymi w sposób wystarczająco bezpośredni z naruszeń zasad praworządności. TSUE podkreślił również potrzebę przestrzegania przez państwa członkowskie wartości UE nie tylko na etapie przystępowania do UE, ale przez cały okres członkostwa w Unii. Uznano wreszcie, że mechanizm warunkowości wchodzi w zakres uprawnień przyznanych Unii Europejskiej na mocy traktatów do ustanawiania „przepisów finansowych” dotyczących wykonania budżetu Unii.

I.V.i Powiązanie naruszeń zasady praworządności z interesami finansowymi UE

a. Test komplementarności w przypadku Polski

Zgodnie z rozporządzeniem (i wytycznymi Komisji Europejskiej z marca 2022 r. w zakresie warunków jego stosowania¹³¹), pierwszym kryterium, które musi zostać spełnione, aby mechanizm warunkowości mógł zostać zastosowany jest wykazanie, że mechanizm ten jest najbardziej skutecznym instrumentem dostępnym w ramach prawodawstwa UE w celu rozwiązania danego problemu (jest to tzw. „test komplementarności”).

Jak wykazywaliśmy w niniejszej części, zagrożenia dla budżetu UE wynikające z udokumentowanych działań lub zaniechań organów krajowych zarządzających funduszami UE lub sprawujących nad nimi kontrolę w ramach poszczególnych programów, czy też wynikające

¹²⁹Dotycząca Węgier sprawa nr C-620/18,

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=208030&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=512420>; Dotycząca Polski sprawa nr C-626/18,

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=209487&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=513934>.

¹³⁰ <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-02/cp220028en.pdf>.

¹³¹ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/protection-eu-budget/rule-law-conditionality-regulation_en.

z daleko idących reform i zmian w systemie prawnym w Polsce, są na tyle poważne, że można im skutecznie przeciwdziałać wyłącznie za pomocą mechanizmu warunkowości. Zaobserwowane naruszenia są bowiem na tyle powszechne i poważne, że mogą mieć wpływ na budżet unijny we wszystkich programach – w tym tych, które nie wymagają zgodności z horyzontalnymi warunkami podstawowymi¹³² w celu uwolnienia środków – i wykraczają poza pojedyncze przypadki, w których można wykryć nieprawidłowości w funkcjonowaniu danej instytucji lub organu zarządzającego lub nadzorującego wdrażanie określonych funduszy unijnych. Rozporządzenie w sprawie warunkowości wyraźnie zezwala Komisji na reagowanie na wszystkie naruszenia zasady praworządności związane z działaniami lub zaniechaniami organów krajowych – w tym np. prokuratury, sądownictwa i innych organów, które nie muszą być bezpośrednio zaangażowane w zarządzanie funduszami UE lub ich kontrolowanie, ale których działania mogą pośrednio wpływać na sposób wykorzystania funduszy UE, w tym naruszeniami w zakresie praworządności, które nie pociągają za sobą automatycznie naruszenia praw podstawowych – o ile stanowią one zagrożenie dla budżetu UE. Nie wymaga, aby opisywane ryzyko się urzeczywistniło – wystarczy istnienie dużego prawdopodobieństwa jego urzeczywistnienia.

Fakt, że mechanizm warunkowości może być stosowany w połączeniu z innymi mechanizmami i procedurami, które mają na celu ochronę budżetu UE przed konkretnymi zagrożeniami związanymi z określonymi programami, wzmacnia również ochronę udzielaną budżetowi UE w ramach tych instrumentów, jednocześnie przeciwdziałając zagrożeniom wynikającym z naruszeń praworządności, które nie są – w ogóle albo równie skutecznie – eliminowane w ramach innych, doraźnych procedur. Procedury takie można aktywować równoległe z rozporządzeniem w sprawie warunkowości, wzmacniając w ten sposób ochronę interesów finansowych UE.

To, że mechanizm warunkowości daje Komisji dużą elastyczność w odniesieniu do środków, które mają zostać zastosowane w odpowiedzi na naruszenia, umożliwia również znalezienie rozwiązań – np. w postaci środków zaradczych zaproponowanych przez państwa członkowskie w odpowiedzi na zastrzeżenia Komisji – które stanowią zachętę do naprawienia sytuacji, przy czym decyzja o zawieszeniu lub wstrzymaniu funduszy jest środkiem ostatecznym, stosowanym w przypadku, gdy państwo członkowskie nie chce współpracować w celu naprawienia szkód wyrządzonych budżetowi UE (lub eliminacji ryzyka ich wystąpienia).

b. „Wystarczająco bezpośredni związek” między naruszeniami zasady praworządności a budżetem UE

Drugim testem, który musi zostać skutecznie zastosowany wobec udokumentowanych sytuacji w celu objęcia ich zakresem rozporządzenia i który uzasadnia jego zastosowanie, jest wymóg,

¹³² Nie mają one zastosowania w przypadku programów wspieranych przez FAMI (Fundusz Azylu, Migracji i Integracji), IZGW (Instrument na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz) i FBW (Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego), więcej na ten temat: https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/system/files/2021-03/2021-02-24-EMFF-05-General-Intro-presentation_en.pdf.

aby zaobserwowane naruszenia zasady praworządności skutkowały rzeczywistą lub potencjalną szkodą dla budżetu UE i interesów finansowych Unii.

„Wystarczająco bezpośredni związek” zdefiniowano w art. 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunkowości poprzez zestawienie dwóch kryteriów: pierwsze z nich odnosi się do podmiotu, który dopuścił się działania lub zaniechania skutkującego lub mogącego skutkować naruszeniem zasady praworządności; natomiast drugie – do konkretnego zachowania lub działania, którego podjęcie może skutkować naruszeniem zasady praworządności.¹³³ O ile związek ten jest oczywisty i łatwy do ustalenia w sytuacji, gdy naruszenie zasady praworządności wynika z działań lub zaniechań organów odpowiedzialnych za zarządzanie funduszami unijnymi lub nadzorowanie ich wykorzystania (niedociągnięcia w krajowym systemie zarządzania i kontroli stwarzają bowiem bezpośrednie i realne ryzyko szkód finansowych dla budżetu UE), o tyle ustalenie bezpośredniego związku jest trudniejsze wówczas, gdy naruszenie wynika z działań lub zaniechań organów publicznych niezaangażowanych bezpośrednio w wykorzystanie funduszy unijnych (np. prokuratury, sądownictwa, organów administracyjnych odpowiedzialnych za ściganie czynów o charakterze korupcyjnym lub nadużyć finansowych i nakładanie na nie sankcji) albo jest skutkiem daleko idących reform prawa krajowego lub procedur administracyjnych związanych z wdrażaniem funduszy unijnych. W tym ostatnim przypadku przydatne okazuje się orzecznictwo TSUE dotyczące stosowania rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, z którego wynika, że związek taki można ustalić, gdy prawo krajowe lub ogólnokrajowe decyzje administracyjne naruszające zasadę praworządności mają bezpośredni i konkretny wpływ na unijne programy finansowania wdrażane przez organy krajowe. W przypadku, gdy dane naruszenie wynika z działań lub zaniechań organów publicznych niezaangażowanych bezpośrednio w zarządzanie funduszami UE lub nadzorowanie wdrażania takich funduszy, zawężająca wykładnia wymagałaby przedstawienia niezbitych dowodów na to, że naruszenie zasady praworządności wpłynęło lub może wpłynąć na budżet UE, podczas gdy według wykładni rozszerzającej wystarczyłoby wykazanie, że w danych okolicznościach wystąpienie szkody jest wysoce prawdopodobne.

Chociaż ani wytyczne Komisji Europejskiej, ani orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości nie ułatwiają wyboru jednego z tych dwóch sposobów wykładni, to biorąc pod uwagę prewencyjny (a nie naprawczy) charakter mechanizmu oraz fakt, że rozporządzenie wyraźnie stanowi, że ryzyko dla interesów finansowych UE wynikające z naruszeń zasady praworządności nie musi się urzeczywistnić, przyjęcie rozszerzającej interpretacji wydaje się najrozsądniejszym podejściem do określenia przedmiotowego zakresu rozporządzenia. Takie podejście byłoby również bardziej zbieżne z uzupełniającym charakterem mechanizmu, który zapewnia dodatkową, bardziej kompleksową i skuteczniejszą warstwę ochrony interesów finansowych Unii w przypadkach nieobjętych (bądź niedostatecznie skutecznie objętych) innymi instrumentami, a także oferuje elastyczność i podejście uwzględniające poszczególne przypadki, których inne procedury nie zapewniają.

¹³³<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.LI.2020.433.01.0001.01.ENG&toc=OJ:L:2020:433I:TOC>.

- *Działania lub zaniechania organów krajowych zaangażowanych we wdrażanie, kontrolę funduszy UE lub zarządzanie nimi, które mają albo mogą mieć wpływ na budżet UE*

Na podstawie ustaleń naszego badania możemy stwierdzić, że duża liczba aktów prawnych i decyzji władzy wykonawczej w Polsce podważa poszanowanie zasad praworządności w zarządzaniu funduszami unijnymi. Oprócz ogólnego braku przestrzegania podstawowych zasad przejrzystości przez polskie władze zaangażowane w zarządzanie funduszami UE i ich wdrażanie, wśród działań podejmowanych przez władze krajowe, które stanowią zagrożenie dla budżetu UE, można wymienić systematyczny brak zapewnienia poszanowania prawa dostępu do informacji publicznej; brak przyjęcia przepisów nakładających na polityków obowiązek składania oświadczeń majątkowych; decyzje o wstrzymaniu środków organom publicznym, którym powierzono zapobieganie lub zwalczanie nadużyć finansowych i korupcji przy wykorzystywaniu funduszy publicznych (w tym unijnych); oraz decyzje organów publicznych zarządzających funduszami UE o preferencyjnym traktowaniu niektórych wnioskodawców ze względu na ich przynależność polityczną lub osobiste interesy.

Szczególnie te ostatnie wydają się wchodzić w zakres rozporządzenia w sprawie warunkowości ze względu na wpływ takiego preferencyjnego traktowania na należyte zarządzanie finansami budżetu unijnego. Omawiając kwestię tego, jakie działania naruszające zasadę praworządności można uznać za wpływające na należyte zarządzanie finansami budżetu Unii lub ochronę interesów finansowych Unii (lub stwarzające poważne ryzyko wystąpienia takiego wpływu), wytyczne Komisji wskazują na art. 2 pkt 59 rozporządzenia finansowego, który definiuje „należyte zarządzanie finansami” jako „wykonywanie budżetu zgodnie z zasadami oszczędności, efektywności i skuteczności”.¹³⁴ Sposób, w jaki organy publiczne zarządzające funduszami unijnymi – takie jak NCBR – przydzielają środki unijne, co szczegółowo opisano na przykładach przedstawionych w raporcie, tj. poprzez przydzielanie nieograniczonych środków wybranym podmiotom powiązanim z organami zarządzającymi, w oczywisty sposób narusza zasady zapisane w rozporządzeniu finansowym. Ponadto, jak stwierdzono w wytycznych, samo ryzyko dotyczące finansowania unijnego może być wystarczające do uznania, że stanowi ono skutek naruszenia. Dlatego przypadki udokumentowane w niniejszym raporcie i związane z NCBR – którego nie można już uważać za instytucję chroniącą fundusze UE ze względu na ujawnione przypadki niegospodarności w ich zarządzaniu – należy rozpatrywać w perspektywie wspomnianego ryzyka.

Ponadto, jak wskazano w dotyczącym Polski rozdziale sprawozdania Komisji Europejskiej na temat praworządności z 2023 r., nie poczyniono żadnych postępów w zakresie oddzielenia funkcji Ministra Sprawiedliwości od funkcji Prokuratora Generalnego, co stawia pod znakiem zapytania samą możliwość prowadzenia niezależnych postępowań karnych w kraju – w tym dotyczących finansowania ze środków UE. Poprawienia sytuacji nie odnotowano również w innych obszarach, które pozornie nie są związane z wydatkowaniem funduszy unijnych, takich

¹³⁴https://commission.europa.eu/publications/eu-financial-regulation_en.

jak zapewnienie przestrzegania uczciwych, przejrzystych i niedyskryminujących procedur przyznawania koncesji mediom. Należy jednak podkreślić, że sytuacja ta pozwala na utrzymanie niejasnych standardów w tym zakresie. To z kolei może skutkować podejmowaniem arbitralnych działań wobec nieprawomyślnych mediów i promowaniem wpływów mediów przychylnych rządowi, które mogą być ponadto dotowane ze środków publicznych – w tym pochodzących z programów unijnych (jak to miało miejsce w sprawie Puszcza.tv). W raporcie Komisji Europejskiej na temat praworządności odnotowano również niepokojący fakt braku postępów we wzmacnianiu zasad i mechanizmów mających na celu poprawę niezależnego zarządzania i niezależności redakcyjnej mediów publicznych, z uwzględnieniem europejskich standardów dotyczących mediów publicznych.¹³⁵

Nasze ustalenia wskazują również na ogólną niezdolność władz do zapobiegania i zwalczania nadużyć finansowych i korupcji przy wykorzystywaniu funduszy UE. Jak szczegółowo opisano w rozdziale II i zilustrowano na przykładach w rozdziale I, organy krajowe, którym powierzono dochodzenie i ściganie przestępstw przeciwko interesom finansowym UE, są albo upolitycznione, albo nieskuteczne, bądź też w inny sposób nie wywiązują się ze swoich obowiązków w zakresie zapobiegania nieprawidłowościom w sposobie wykorzystywania funduszy UE, ich korygowania i nakładania odpowiednich sankcji. Chodzi o poważne braki w systemach zarządzania i kontroli, które nie są objęte nadzorem innych mechanizmów UE mających na celu ochronę budżetu UE. Systematyczne odmawianie współpracy z organami UE, którym powierzono zadania w zakresie badania i ścigania nadużyć finansowych i innych przestępstw mających wpływ na interesy finansowe Unii (m.in. OLAF i Prokuraturę Europejską, więcej informacji na ten temat znaleźć można w rozdziale II), jest tego najlepszym przykładem.

We wszystkich tych przypadkach istnieje wyraźny związek między naruszeniami zasady praworządności a ryzykiem dla interesów finansowych UE, ponieważ poważne niedociągnięcia w krajowym systemie zarządzania i kontroli w Polsce, takie jak te wyszczególnione powyżej i w całej treści niniejszego raportu, mogą stwarzać bezpośrednie i realne ryzyko wystąpienia szkód finansowych w budżecie UE.

- *Działania i zaniechania organów krajowych niezaangażowanych bezpośrednio w zarządzanie unijnymi środkami finansowymi lub w ich kontrolowanie, które mają bądź mogą mieć wpływ na budżet UE*

Na budżet UE mogą również wpływać lub stanowić dla niego zagrożenie takie działania i zaniechania organów publicznych, które nie są bezpośrednio zaangażowane w zarządzanie funduszami UE lub ich kontrolowanie, ale które odgrywają rolę w ochronie interesów finansowych UE. Obejmuje to działania lub zaniechania policji i prokuratury, które skutkują zaniechaniem badania lub ścigania nadużyć finansowych, korupcji i innych przestępstw przeciwko interesom finansowym UE (art. 4 ust. 2 lit. c rozporządzenia w sprawie

¹³⁵https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2023-rule-law-report_en.

warunkowości). Obejmuje to również brak skutecznej kontroli sądowej działań lub zaniechań organów zarządzających funduszami unijnymi i kontrolujących je, dokonywanej przez niezależne sądy (art. 4 ust. 2 lit. d).

W obu przypadkach nasze ustalenia – wraz z istotnymi dowodami przedstawionymi przez podmioty krajowe i międzynarodowe, w tym Komisję Europejską w jej rocznym sprawozdaniu na temat sytuacji w zakresie praworządności we wszystkich 27 państwach członkowskich, w tym w Polsce, a także TSUE i Europejski Trybunał Praw Człowieka, które wielokrotnie potępiały Polskę za naruszenie zasad i standardów praworządności w odniesieniu do niezależności sądownictwa¹³⁶ i prokuratury – dowodzą, że systemowe i powszechne niedociągnięcia w funkcjonowaniu sądów i prokuratury w Polsce mogą stanowić poważne zagrożenie dla należytego zarządzania finansami budżetu UE oraz zagrożenie dla ochrony interesów finansowych UE.

Polska nie może polegać na swoich organach sądowych ze względu na ogólne upolitycznienie – lub wręcz polityczne podporządkowanie – sądownictwa, a zwłaszcza ze względu na całkowite upolitycznienie Krajowej Rady Sądownictwa, organu odpowiedzialnego za nominowanie nowych sędziów i awansowanie czynnych sędziów do orzekania w sądach wyższych instancji. Jak wskazano w pkt. 16 Wytycznych i podkreślono w orzecznictwie TSUE, dobre zarządzanie funduszami UE nie można w pełni zagwarantować poszanowania w sytuacji „braku skutecznej kontroli sądowej służącej zapewnieniu przestrzegania prawa Unii, zważywszy, że istnienie takiej sprawowanej przez niezależne sądy kontroli – zarówno w państwach członkowskich, jak i na szczeblu Unii – jest nieodłącznym elementem państwa prawnego”. Wspomniane wyżej upolitycznienie organu odpowiedzialnego za nominowanie, awansowanie, przenoszenie i zwalnianie sędziów, którego członkowie są obecnie w większości powoływani przez rząd; upolitycznione wykorzystywanie postępowań dyscyplinarnych prowadzonych przeciwko sędziom do karania tych członków wymiaru sprawiedliwości, którzy ośmielają się wyrażać krytykę wobec polityki rządu lub stosować prawo unijne w Polsce (które nie ustało pomimo zaleceń Komisji), w tym w kontekście zatwierdzenia KPO i osiągnięcia związanych z nim kamieni milowych w zakresie praworządności; oraz efekt mrozący tych środków na sądownictwo jako całość, zasadniczo podważają zewnętrzną i wewnętrzną niezależność i bezstronność sądownictwa oraz skutkują brakiem skutecznej kontroli sądowej spraw dotyczących wykorzystania funduszy UE.

Również prokuratura boryka się z poważnymi uchybieniami w zakresie praworządności, co zostało szczegółowo opisane w rozdziale II i zilustrowane przypadkami przedstawionymi w rozdziale I. Dotyczą one w szczególności znacznego upolitycznienia Prokuratury Krajowej w następstwie reform, które połączyły funkcje Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości oraz przekazały tej jednostce bardzo daleko idące uprawnienia. Obejmują one przede wszystkim uprawnienie do mianowania, przenoszenia i tymczasowego delegowania prokuratorów. To szczególne uprawnienie było wielokrotnie wykorzystywane w prokuraturach

¹³⁶Tzn. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20211015IPR15016/poland-constitutional-tribunal-is-illegitimate-unfit-to-interpret-constitution>, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_4341, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7987743/>.

zajmujących się najbardziej upolitycznionymi sprawami: młodzi prokuratorzy przenoszeni czasowo z prowincji byli wyznaczani do prowadzenia najpoważniejszych spraw korupcyjnych w miejsce starszych stażem prokuratorów. To z kolei praktycznie niweczy gwarancję nieusuwalności prokuratorów, ponieważ młodszy stażem prokurator musi bez wahania wykonywać polecenia, wiedząc, że w przeciwnym razie jego nominacja zostanie cofnięta, a on sam odesłany z powrotem do pracy w jednostce niższego szczebla. Ponadto, także Prokurator Generalny jest uprawniony do wydawania szczegółowych poleceń w toczących się sprawach, informowania osób niebędących stronami postępowania o ustaleniach poczynionych w ramach toczącego się śledztwa, a także do inicjowania czynności operacyjnych w toku śledztwa, bez konieczności składania wniosku do sądu. Ponieważ w rozporządzeniu wyraźnie stwierdzono, że „niezapobieganie arbitralnym lub bezprawnym decyzjom organów publicznych, w tym organów ścigania, nieskorygowanie takich decyzji lub nienakładanie za nie kar” stanowi naruszenie zasad państwa prawnego, polityczne przejęcie prokuratury połączone z przyznaniem Prokuratorowi Generalnemu szerokich uprawnień może również stanowić naruszenie standardów praworządności, które wpływa lub może wpływać na budżet UE, zwłaszcza w świetle udowodnionych przypadków działań lub zaniechań o podłożu politycznym, których dopuściła się prokuratura w sprawach związanych z finansowaniem pochodzącym z środków UE.

Po trzecie i być może najbardziej istotne, jak wskazano w pkt 21 wytycznych, „Komisja zauważa, że wśród tych szczególnych sytuacji lub działań organów publicznych nieskuteczna lub nieterminowa współpraca z Prokuraturą Europejską i OLAF-em stanowi podstawę do podjęcia działań zgodnie z rozporządzeniem w sprawie warunkowości”. Odnosi się to w szczególności do Polski, która wprawdzie otrzymuje od OLAF-u zawiadomienia o nadużyciach w zakresie finansowania unijnego, ale – jak stwierdzili eksperci FIDH w ramach niniejszego badania – nie rejestruje, ile z nich skutkuje faktycznym podjęciem ścigania przez Prokuraturę Krajową. To z kolei pokazuje, że (z wyjątkiem indywidualnych przypadków) nie ma możliwości zweryfikowania faktycznej skuteczności współpracy między państwem członkowskim a jednym z najważniejszych organów UE zajmujących się zwalczaniem nadużyć finansowych. Obawy te są szczególnie istotne, ponieważ wytyczne stanowią również, że współpraca z OLAF-em zobowiązuje państwo członkowskie do „zapewnienie odpowiednich i terminowych działań następczych w związku ze sprawozdaniami i zaleceniami OLAF-u po zakończeniu dochodzeń, informowanie OLAF-u o podjętych działaniach”.

Kwestia Prokuratury Europejskiej jest jeszcze bardziej problematyczna. Polska nie uczestniczy w systemie Prokuratury Europejskiej i przez dłuższy czas odmawiała z nią współpracy, co skłoniło Prokuraturę Europejską do skierowania pisma do Komisji Europejskiej w tej sprawie. Brak skutecznej współpracy z Prokuraturą Europejską jest szczególnie niepokojący w przypadku państw członkowskich, które nie uczestniczą w strukturach Prokuratury Europejskiej i które nie posiadają skutecznej i niezależnej prokuratury krajowej odpowiedzialnej za badanie i ściganie przestępstw przeciwko budżetowi UE, ponieważ w takiej sytuacji nie ma alternatywy dla prokuratury krajowej jako jedyne organu odpowiedzialnego za badanie i ściganie przestępstw naruszających interesy finansowe UE. Ponadto Polska rozpoczęła współpracę z EPPO dopiero po wprowadzeniu zmian w Kodeksie postępowania

karnego, które i tak zobowiązują prokuratora do odmowy współpracy z Prokuraturą Europejską, gdyby wniosek złożony przez EPPO został uznany za zagrożenie dla „suwerenności narodowej”. Taki przepis daje wyraźny asumpt do przewidywania braku efektywnej współpracy między Prokuraturą Europejską a władzami polskimi i pokazuje, że brak jest gwarancji ochrony środków unijnych, nawet w sprawach o charakterze ponadnarodowym inicjowanych przez Prokuraturę Europejską. Bez jasnej deklaracji i przedstawienia przez polskie władze dowodu na to, że dostarczone zostaną wszystkie materiały i podjęte zostaną wszystkie działania wymagane przez Prokuraturę Europejską ze względu na ciężący na nich obowiązek lojalnej współpracy, Prokuratura Europejska może szybko znaleźć się w sytuacji, w której nie będzie w stanie zakończyć wszczętych przez siebie postępowań o charakterze ponadnarodowym.

W świetle powyższego można stwierdzić, że naruszenia zasady praworządności, które w Polsce zostały szeroko udokumentowane w odniesieniu do prokuratury i sądownictwa, wpływają lub mogą wpływać na budżet UE w sposób wystarczająco bezpośredni, aby uzasadnić zastosowanie rozporządzenia w sprawie warunkowości. Zgodnie z szerszą interpretacją pojęcia „wystarczająco bezpośredniego związku” istnieje wysokie prawdopodobieństwo, że takie naruszenia mogłyby stanowić zagrożenie dla interesów finansowych UE, ponieważ zasadniczo niweczą możliwość skutecznego badania i ścigania nadużyć finansowych, korupcji i innych przestępstw przeciwko budżetowi UE przez właściwe organy na szczeblu krajowym, a także na szczeblu UE, lub że wszelkie nadużycia popełnione w zarządzaniu, wdrażaniu lub kontroli funduszy UE przez właściwe organy krajowe podlegałyby skutecznej i niezależnej kontroli sądowej. Nawet gdyby przyjąć bardziej zawężającą wykładnię, wyniki naszych badań pokazują, że w niektórych konkretnych przypadkach udokumentowanych w niniejszym raporcie, istnieją dowody - które w niektórych przypadkach urzeczywistniły się w postaci konkretnego i bezpośredniego zagrożenia dla budżetu UE - na to, że uchybienia w systemie ochrony praworządności (przede wszystkim w prokuraturze, ale także w sądownictwie), negatywnie wpływają na interesy finansowe UE w stopniu wymagającym uruchomienia mechanizmu warunkowości.

II. ROZDZIAŁ 2: RAMY INSTYTUCJONALNE: Co nie działa, a powinno – polskie i unijne mechanizmy antykorupcyjne

Polska może pochwalić się szeregiem mechanizmów, które mają zapobiegać oszustwom i korupcji. W rzeczywistości jednak funkcjonują one zupełnie inaczej. Polska prokuratura oraz Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA) zostały poddane wpływom politycznym, co zostanie szczegółowo omówione w niniejszym rozdziale. Tymczasem Najwyższa Izba Kontroli (NIK), konstytucyjnie ustanowiony organ, któremu powierzono sprawowanie nadzoru nad

podmiotami publicznymi i przeprowadzanie kontroli tych podmiotów, nie może skutecznie wykonywać swojego mandatu, ponieważ podmioty zarządzane przez państwo odmawiają współpracy z kontrolerami NIK-u, a sama instytucja i jej członkowie są celem ataku ze strony władz w związku z prowadzonymi przez nią postępowaniami. Wreszcie, Polska odmawia współpracy z nowo powstałą Prokuraturą Europejską (EPPO) i uchwała ustawy, które mają na celu zatuszowanie tego faktu, aby przekonać UE, że taka współpraca ma miejsce. W szczególności Polska zapewniła EPPO możliwość składania wniosków dowodowych, podczas gdy w rzeczywistości wystarczy stwierdzenie, że taki wniosek może godzić w suwerenność Polski, skutkuje automatyczną decyzją o odmowie ujawnienia dowodów, których wniosek dotyczy. W tych okolicznościach prawdopodobieństwo, że finansowanie publiczne (w tym finansowanie pozyskiwane z UE) może być w Polsce przedmiotem nadużyć finansowych, korupcji lub innych form niegospodarnego zarządzania, jest wysokie. Poza upolitycznioną prokuraturą, pozbawioną zdolności do działania Najwyższą Izbą Kontroli oraz wątpliwej renomy organami odpowiedzialnymi za zwalczanie korupcji, polski wymiar sprawiedliwości, pozostający pod wpływem sędziów nominowanych przez sterowaną politycznie Krajową Radę Sądownictwa,¹³⁷ nie może zagwarantować realizacji prawa do sprawiedliwego procesu i skutecznego środka odwoławczego przeciwko nadużyciom. Badanie przeprowadzone przez FIDH pokazuje ponadto, że bez skutecznego mechanizmu kontroli i równowagi funkcjonującego na poziomie krajowym, nawet powiadomienia od organów UE, takich jak OLAF (najważniejsza instytucja UE zajmująca się zwalczaniem nadużyć finansowych), nie prowadzą do skutecznego ścigania nadużyć finansowych ani korupcji. W kolejnym rozdziale wymieniono i przeanalizowano słabości instytucji, które mają zapobiegać korupcji i nadużyciom finansowym na poziomie krajowym (i unijnym). Jak się okaże, słabości te są ściśle związane z degradacją niezależnych instytucji demokratycznych, a szerzej z kryzysem praworządności w Polsce.

W prowadzonym badaniu i niniejszym raporcie FIDH posługuje się następującymi definicjami:

- *oszustwo* – *umyślne działanie polegające na wprowadzeniu w błąd w celu osiągnięcia osobistych korzyści lub wyrządzenia szkody innemu podmiotowi*¹³⁸
- *korupcja* – *nadużycie powierzonej władzy dla prywatnych korzyści*¹³⁹

Problemy z Trybunałem Konstytucyjnym. Według osób działających na rzecz praworządności jest to instytucja wykorzystywana obecnie do:

- automatycznego zatwierdzania zmian wprowadzonych do systemu konstytucyjnego przez rządzącą większość,

¹³⁷ M. Kalisz, M. Szuleka, M. Wolny, The cost of a “reform”. The work of the justice system, 2015–2022, <https://hfh.pl/upload/2022/12/cost-of-a-reform-report.pdf>.

¹³⁸ Art. 3 ust. 2 *Dyrektywy (UE) 2017/1371*

¹³⁹ https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/internal-security/corruption_en.

- rozstrzygnięcia kontrowersyjnych i budzących społeczny sprzeciw kwestii, które nie zostały rozwiązane w drodze zmian legislacyjnych,
- dostarczania polskim władzom argumentów konstytucyjnych na potrzeby ich oczywistego konfliktu z instytucjami UE zmierzającego do podważenia podstawowych wartości Unii;
- zwolnienia polskich władz z obowiązku przestrzegania prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej;
- zwolnienia polskich władz z części obietnic wyborczych (np. zapewnienia jawności oświadczeń majątkowych członków rodzin polityków).

Działalność Trybunału Konstytucyjnego pokazuje, że przestał on być samodzielną instytucją stojącą na straży Konstytucji i stanowiącą fundament systemu ochrony praw człowieka. Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w jego obecnym kształcie niesie ze sobą ryzyko naruszenia prawa jednostki do rozpoznania sprawy przez niezależny organ ustanowiony ustawą.¹⁴⁰

II.I – Skrępowana prokuratura – polityka a skuteczność

Funkcjonowanie prokuratury w Polsce reguluje przede wszystkim Ustawa – Prawo o prokuraturze z 2016 r.¹⁴¹ Zgodnie z tą ustawą prokuratura realizuje zadania związane ze ściganiem przestępstw i stoi na straży praworządności. Ustawa reguluje m.in. organizację prokuratury, a także pozycję prokuratorów nadzorujących i ich kompetencje. Pozostałe kompetencje prokuratorów (takie jak np. wszczynanie postępowania karnego czy włączanie się do toczących się postępowań) są uregulowane w konkretnych ustawach, takich jak np. Kodeks postępowania karnego.

Pracami prokuratury kieruje Prokurator Generalny (będący jednocześnie Ministrem Sprawiedliwości), a zarządza nimi Prokurator Krajowy. Organizacja prokuratury jest czterostopniowa: Prokuratura Krajowa, 11 prokuratur regionalnych, 46 okręgowych oraz 358 rejonowych¹⁴².

II.I.i Zarys historii politycznego przejęcia prokuratury w Polsce przez partię rządzącą

Jedną z kluczowych kwestii dotyczących organizacji prokuratury w Polsce jest jej podleganie wpływom politycznym, co uwidacznia się przede wszystkim w połączeniu funkcji Ministra

¹⁴⁰ Więcej na ten temat: M. Kalisz, M. Szuleka, M. Wolny, The cost of a “reform”. The work of the justice system, 2015–2022, <https://hfhr.pl/upload/2022/12/cost-of-a-reform-report.pdf>.

¹⁴¹ Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2023 r., poz. 1360).

¹⁴² Główny Urząd Statystyczny, [Mały rocznik statystyczny 2023](#).

Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. Konstytucja RP nie ustanawia standardów niezależności w zakresie ścigania przestępstw. Poza zakazem łączenia funkcji posła lub senatora z funkcją prokuratora, w polskim porządku prawnym brakuje regulacji dotyczących struktury prokuratury czy gwarancji dotyczących niezależności prokuratorów w podejmowaniu indywidualnych decyzji procesowych.

Od 1989 r. istnieje praktyka podporządkowywania prokuratury Ministrowi Sprawiedliwości.¹⁴³ Jedyne wyjątek dotyczył okresu 2012–2016, kiedy role Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego zostały rozdzielone.

W 2016 r. Parlament przyjął nowe prawo o prokuraturze. Ustawa po raz kolejny połączyła stanowiska Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. W tym nowym modelu Prokurator Generalny – Minister Sprawiedliwości uzyskał bezprecedensowe uprawnienia, pozwalające mu na bezpośrednią ingerencję w postępowania karne prowadzone przez prokuraturę.

Przyjęta w 2016 roku ustawa była mocno krytykowana przez społeczeństwo obywatelskie¹⁴⁴ i organizacje międzynarodowe. W trakcie procesu legislacyjnego pojawiły się krytyczne opinie na temat nowego prawa, podkreślające różne niekorzystne konsekwencje połączenia stanowisk Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, w tym podważenie roli Prokuratora Generalnego jako „strażnika zasady praworządności”¹⁴⁵.

Ponadto Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo Rady Europy („Komisja Wenecka”) wskazała, że procedura powoływania Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego odbiega od międzynarodowych standardów.¹⁴⁶ Komisja Wenecka skrytykowała również uprawnienie Ministra i Prokuratora Generalnego do włączania się w indywidualne postępowania karne, sugerując, że może to prowadzić do politycznego nadużywania przyznanych uprawnień.¹⁴⁷

Wreszcie, połączenie stanowiska Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego zostało również podkreślone w uzasadnionym wniosku Komisji Europejskiej zgodnie z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej.¹⁴⁸ Komisja zwróciła uwagę, że wspomniana reforma powoduje „nagromadzenie zbyt dużej ilości uprawnień w rękach jednej osoby”, co niesie za sobą bezpośrednie negatywne skutki dla niezależności systemu prokuratorskiego od sfery politycznej, a także dla niezawisłości sądownictwa, a więc i dla podziału władz i praworządności w Polsce. Kwestia niezależności prokuratury została również poruszona w raportach Komisji Europejskiej dotyczących praworządności z 2022¹⁴⁹ i 2023¹⁵⁰ roku. Komisja

¹⁴³ Kardas, [„Rola i miejsce prokuratury w systemie organów demokratycznego państwa prawnego”](#), Prokuratura i Prawo nr 9, 2012.

¹⁴⁴ Helsińska Fundacja Praw Człowieka, [Opinia HFPC na temat zmian w prokuraturze](#) (dostęp do wszystkich materiałów online wymienionych w tej części zostały uzyskana w dniu 21.08.2023 r.).

¹⁴⁵ A. Sakowicz, [Opinia prawna na temat Ustawy – Prawo o prokuraturze, Sejm VIII kadencji \(druki 162 i 162a i 163\)](#).

¹⁴⁶ Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka), [Poland – Opinion on the Act on the Public Prosecutor's Office, as amended](#) (Polska – Opinia w sprawie Ustawy - Prawo o prokuraturze z późniejszymi zmianami), przyjęte przez Komisję Wenecką na 113. sesji plenarnej (Wenecja, 8–9 grudnia 2017 r.).

¹⁴⁷ *Ibidem*.

¹⁴⁸ Komisja Europejska, [Wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności](#).

¹⁴⁹ Komisja Europejska, [Raport na temat praworządności z 2022 r. – Rozdział poświęcony Polsce](#).

¹⁵⁰ Komisja Europejska, [Raport na temat praworządności z 2023 r. – Rozdział poświęcony Polsce](#).

zarekomendowała Polsce m.in. rozdzielenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, a także zagwarantowanie funkcjonalnej niezależności prokuratury.

Chociaż Ustawa o prokuraturze utrzymała zasadę niezależności prokuratorów w wykonywaniu czynności służbowych, wprowadziła liczne wyjątki, które niemal całkowicie zniweczyły praktyczne znaczenie tej zasady. Zgodnie z ustawą o prokuraturze Prokurator Generalny – Minister Sprawiedliwości, a także Prokurator Krajowy (pierwszy zastępca Prokuratora Generalnego – Ministra Sprawiedliwości) są uprawnieni m.in. do:

- wydawania wiążących zarządzeń, wytycznych i poleceń¹⁵¹;
- zmiany lub uchylania wszystkich decyzji wydawanych przez podległych prokuratorów;
- uznaniowego przejmowanie spraw prowadzonych przez podległych prokuratorów;
- arbitralnego przenoszenia spraw z jednej jednostki organizacyjnej prokuratury do drugiej;
- publicznego ujawniania informacji o toczącym się postępowaniu karnym lub ujawniania ich niektórym osobom.

Wiążące polecenia Prokuratora Generalnego i Prokuratora Krajowego mogą dotyczyć także czynności procesowych. Chociaż powinny być one wydawane na piśmie, strony uczestniczące w postępowaniu karnym nie są informowane o ich wydaniu. Polecenia takie nie znajdują się również w głównych aktach sprawy. Prokurator, który nie zgadza się z poleceniem dotyczącym treści czynności procesowych, może żądać zmiany polecenia lub wyłączenia go od wykonania czynności albo od udziału w sprawie. Jednakże, decyzję w tej kwestii podejmuje prokurator bezpośrednio przełożony nad prokuratorem, który wydał polecenie.

Ponadto w ustawie o prokuraturze brakuje mechanizmu gwarantującego, że konkretne sprawy będą przydzielane prokuratorom w sposób obiektywny, bez stosowania arbitralnych kryteriów mających na celu uzyskanie konkretnej decyzji w danej sprawie. Prokurator K. Kwiatkowska, prezes Stowarzyszenia Prokuratorów Lex Super Omnia, zwraca uwagę¹⁵² na tę kwestię, wskazując, że przydzielając bardzo ważne i skomplikowane sprawy niedoświadczonym prokuratorom o niestabilnej sytuacji zawodowej, władze są w stanie wpływać na ich decyzje, kusząc perspektywami awansu, konsolidacji wynagrodzenia, przekształcenia tymczasowego stanowiska w stałe lub nagrodami w przypadku bezdyskusyjnego wykonania poleceń przełożonych bądź strasząc zwolnieniami w przypadku sprzeciwu. Mechanizmowi temu sprzyja usunięcie z Ustawy o prokuraturze jakichkolwiek procedur konkursowych dotyczących awansowania na wyższe stanowiska prokuratorские, a także brak precyzyjnych zasad przyznawania prokuratorom nagród pieniężnych, prawa do sprzeciwu wobec poleceń przełożonych oraz gwarancji nieusuwalności ze stanowiska.

Podobnie niekorzystne są normy prawne dotyczące ewentualnego przekazywania spraw pomiędzy różnymi jednostkami prokuratury. Przekazanie sprawy wymaga jedynie pisemnej

¹⁵¹ Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw przeniosła część dotychczasowych kompetencji Prokuratora Generalnego na Prokuratora Krajowego, m.in. uprawnienie do wydawania wiążących poleceń podległym prokuratorom, a także uprawnienie do powoływania kierowników określonych jednostek organizacyjnych prokuratury. Na dzień 23 sierpnia 2023 r. Prezydent RP nie podjął jeszcze decyzji o podpisaniu ustawy.

¹⁵² Podcasty.rp.pl, [Rozmowa z Katarzyną Kwiatkowską](#).

decyzji prokuratora nadrzędnego. Przepisy nie wskazują jakichkolwiek konkretnych warunków wstępnych, które należy spełnić. Wprawdzie decyzja o przekazaniu sprawy jest załączana do akt sprawy, nie wymaga jednak uzasadnienia formalnego.

Wreszcie, Ustawa o prokuraturze nie przewiduje poważnych gwarancji niezależności prokuratury. Osłabiła ona rolę Krajowej Rady Prokuratorów – głównego organu odpowiedzialnego za zapewnienie niezależności prokuratorów – poprzez zmianę sposobu powoływania członków rady.¹⁵³ W efekcie Rada w minimalnym stopniu wypełniała swoją pierwszoplanową rolę polegającą na ochronie niezależności prokuratorów. W latach 2016–2021 Rada tylko dwukrotnie zajmowała się kwestią ingerencji w niezależność prokuratorską. W obu przypadkach odmówiła obrony niezależności poszczególnych prokuratorów¹⁵⁴.

Ustawa o prokuraturze przyjęta w 2016 r. również znacząco zmieniła procedurę powoływania prokuratorów. Władze prokuratury zyskały możliwość powoływania prokuratorów według własnego uznania, z pominięciem wszelkich procedur konkursowych. Co więcej, nawet w sprawach, w których zorganizowano konkurs na stanowisko prokuratora, Prokurator Krajowy ma kompetencję do zawetowania wybranego kandydata.

Ustalono mniej restrykcyjne standardy dotyczące awansów wewnątrz prokuratury, gdyż ustawa nie przewidywała możliwości zorganizowania konkursu w tym zakresie. Oznacza to, że prokuratorzy są obecnie awansowani na wyższe stanowiska w sposób całkowicie arbitralny.

Niezgodność z dążeniami władz i jej konsekwencje

Zagadnienie ingerencji w niezawisłość prokuratury obejmuje różne metody stosowane przez jej organy. Metody te obejmują wszczynanie postępowań dyscyplinarnych i karnych przeciwko prokuratorom, pozywanie konkretnych prokuratorów za ich krytyczne oceny dotyczące prokuratury oraz przenoszenie prokuratorów do odległych jednostek prokuratury bez ich zgody na okres nieprzekraczający 6 miesięcy.

Wiele z tych działań skierowanych było do prokuratorów, którzy aktywnie angażowali się w dyskurs publiczny dotyczący praworządności w Polsce. Wobec tych prokuratorów toczyły się postępowania dyscyplinarne w związku z ich zaangażowaniem w demonstracje w obronie niezawisłości sędziowskiej¹⁵⁵, krytyką upolitycznienia prokuratury¹⁵⁶, a nawet publikowaniem felietonów w gazetach¹⁵⁷.

¹⁵³ Poprzedniczka Krajowej Rady Prokuratorów – Krajowa Rada Prokuratury miała skład zbliżony do Krajowej Rady Sądownictwa. Składała się ona z 25 członków (Ministra Sprawiedliwości, Prokuratora Generalnego, przedstawiciela Prezydenta, czterech członków parlamentu, dwóch senatorów, pięciu prokuratorów wybieranych przez zebrania prokuratorów pracujących w najwyższych organach prokuratury oraz 11 prokuratorów wybieranych przez zgromadzenia prokuratorów z prokuratur apelacyjnych). Obecnie w skład Krajowej Rady Prokuratorów wchodzi Zastępca Prokuratora Generalnego, 4 prokuratorów wybranych przez zebranie prokuratorów Prokuratury Krajowej, prokurator wybrany przez zebranie prokuratorów Instytutu Pamięi Narodowej, 5 prokuratorów powołanych przez Prokuratora Generalnego oraz 11 prokuratorów wybranych przez zgromadzenia prokuratorów w prokuraturach regionalnych.

¹⁵⁴ Krajowa Rada Prokuratorów, [Uchwała Krajowej Rady Prokuratorów z dnia 16 marca 2021 r. w sprawie wniosku prokuratora Prokuratury Okręgowej w Białymstoku z dnia 22 lutego 2019 r. o zbadanie przedstawionej przez niego sprawy w aspekcie naruszenia niezależności prokuratorskiej](#); Krajowa Rada Prokuratorów, [Uchwała Krajowej Rady Prokuratorów z dnia 16 marca 2021 r. w sprawie wniosku prokuratora Prokuratury Regionalnej w Krakowie z dnia 29 sierpnia 2019 r. o zbadanie przedstawionej przez niego sprawy w aspekcie naruszenia niezależności prokuratorskiej](#).

¹⁵⁵ Wyborcza.pl, [Śledczy może protestować. Nie będzie dyscyplinarki za obronę sądów](#).

¹⁵⁶ Rzecznik Praw Obywatelskich, [Rzecznik Praw Obywatelskich w sprawie prokuratora Krzysztofa Parchimowicza](#).

¹⁵⁷ Wyborcza.pl, [„Prokuratorka ścigana dyscyplinarnie za felieton w Wyborczej”](#).

Inna strategia zastosowana przez Prokuraturę Krajową polegała na próbie wykorzystania postępowania cywilnego w celu ograniczenia wszelkich form krytyki dotyczącej działalności prokuratury. Celem takich działań była Katarzyna Kwiatkowska, prezes Stowarzyszenia Prokuratorów „Lex Super Omnia”. Prokuratura Krajowa wniosła przeciwko niej strategiczne powództwo zmierzające do stłumienia debaty publicznej (z ang. SLAPP), domagając się zapłaty 250 000 zł na cel społeczny i publikacji przeprosin w mediach. Żądania pozwu dotyczą domniemanego naruszenia dóbr osobistych Prokuratury Krajowej w związku¹⁵⁸ z wywiadem prasowym udzielonym przez prokurator Kwiatkowską. Zdaniem Prokuratury Krajowej wypowiedzi prokurator zawierają „insynuacje, że kierownictwo Prokuratury Krajowej dopuszcza się przestępstw i innych bezprawnych naruszeń. Podważają [one] autorytet Prokuratury Krajowej i godzą w jej dobre imię”¹⁵⁹. Łączna wysokość tego roszczenia to około 2 mln zł (ok. 500 000 euro).¹⁶⁰

Ponadto prokuratorzy, którzy szczególnie aktywnie sprzeciwiali się polityce Prawa i Sprawiedliwości w zakresie ścigania przestępstw, byli na okres do pół roku przymusowo przenoszeni do odległych jednostek prokuratury, wbrew swojej woli i bez uzasadnienia.¹⁶¹

Działania odwetowe nie ograniczały się jednak do ścigania osób, które sprzeciwiały się funkcjonowaniu prokuratury lub jej podporządkowaniu władzy politycznej. Podejmowanie były również próby pociągnięcia prokuratorów do odpowiedzialności karnej za konkretne decyzje procesowe. Na przykład, gdy prokuratorzy próbowali postawić zarzuty znanemu politykowi, zostali odsunięci od sprawy i oskarżeni o niezasadną zwłokę w zbierania dowodów.¹⁶²

Podobne środki karne zastosowano wobec prokurator Ewy Wrzosek, która wszczęła śledztwo w sprawie decyzji władz państwowych o przeprowadzeniu wyborów prezydenckich w czasie pandemii.¹⁶³ Przełożony prokurator Wrzosek umorzył jednak śledztwo zaledwie trzy godziny po jego rozpoczęciu. Jak wynikało z doniesień medialnych Prokuratura Krajowa oceniła decyzję prokurator Wrzosek o wszczęciu śledztwa jako potencjalne przekroczenie uprawnień, co jest przestępstwem zagrożonym karą do 3 lat pozbawienia wolności.

Wobec prokurator Justyny Brzozowskiej zastosowano również analogiczne sankcje. Prokuratura Krajowa zmierzała do pociągnięcia prokuratorce do odpowiedzialności karnej za jedną z jej decyzji procesowych o umorzeniu postępowania karnego związanego z nieprawidłowościami w procesie restytucji mienia w Warszawie, które zostało skonfiskowane w okresie komunizmu. Sąd oddalił jednak ostatecznie akt oskarżenia wniesiony przez Prokuraturę Krajową z przyczyn formalnych.¹⁶⁴

II.I.ii Brak korzyści politycznych – brak postępowań, czyli w jaki sposób interes polityczny stał się kluczowym czynnikiem przy podejmowaniu decyzji o wszczęciu postępowania

¹⁵⁸ Wyborcza.pl, [Ukarana prokuratorce ostrzega szefów: Nie chcę nikogo straszyć, ale gromadzimy dowody](#)

¹⁵⁹ Prokuratura Krajowa; [Prokuratura Krajowa wystąpiła na drogę sądową w związku ze szkalującymi wypowiedziami jednego z prokuratorów](#)

¹⁶⁰ Oko.press, [Nad prokurator Kwiatkowską wisi pozew o 2 mln zł.](#)

¹⁶¹ Onet, [„Niepokorni” prokuratorzy delegowani do innych jednostek. „Chcą nam dać nauczkę”.](#)

¹⁶² Wyborcza.pl, [Dyscyplinarka dla prokuratorów to odwet za reportaż TVN?](#)

¹⁶³ Wyborcza.pl, [Prokurator Wrzosek ścigana karnie za śledztwo ws. wyborów kopertowych.](#)

¹⁶⁴ Oko.press, [Kłęska prokuratury Ziobry. Sąd nie zgodził się na proces prokurator Brzozowskiej z Lex Super Omnia.](#)

Próby pociągnięcia prokuratorów do odpowiedzialności karnej nie są jedynym mechanizmem wykorzystywanym przez kierownictwo prokuratury do wywierania wpływu na przebieg postępowań karnych. Podstawowe narzędzia w ramach tego systemu obejmują wydawanie formalnych poleceń dotyczących decyzji procesowych i podejmowanie decyzji o przekazywaniu spraw innym jednostkom prokuratury.

W praktyce manewr ten jest często stosowany w sprawach o charakterze publicznym, które przyciągają uwagę mediów. Miało to miejsce m.in. w sprawie dotyczącej skandalu związanego z mową nienawiści, w który zamieszani byli wiceminister sprawiedliwości i niektórzy członkowie Krajowej Rady Sądownictwa.¹⁶⁵

Analiza konta X (dawniej: Twitter) Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego wskazuje, że stosunkowo często interweniuje on w sprawy budzące zainteresowanie opinii publicznej, polecając podległym mu prokuratorom postawienie zarzutów osobom podejrzanym o określone przestępstwa lub zastosowanie określonej kwalifikacji prawnej. W ramach tych działań Minister Sprawiedliwości i Prokurator Generalny nakazuje również prokuratorom złożenie wniosku o zastosowanie tymczasowego aresztowania w konkretnej sprawie.

W latach 2022 i 2023 Minister Sprawiedliwości i Prokurator Generalny polecił wszczęcie postępowania przygotowawczego przeciwko europosłowi z ramienia partii opozycyjnej za domniemane zniesławienie funkcjonariuszy Straży Granicznej¹⁶⁶, zmianę kwalifikacji przestępstwa zarzucanego podejrzanemu o zabójstwo¹⁶⁷, postawienie dodatkowych zarzutów wobec innego podejrzanego¹⁶⁸, a także zatrzymanie i postawienie zarzutów konkretnej osobie¹⁶⁹.

Prokurator Generalny ma również uprawnienia do zastąpienia prokuratora prowadzącego w konkretnej sprawie. W jednej ze spraw prokurator odpowiedzialny za sprawę, która mogła być ważna dla rządzącej większości, odmówił złożenia skargi kasacyjnej, stwierdzając, że wyrok był słuszny i prawidłowy. W następstwie tej decyzji sprawa została mu odebrana i przydzielona innej prokurator, która również odmówiła wniesienia kasacji. Jednocześnie prokurator poinformowała Prokuratora Generalnego o przejściu na emeryturę, wskazując, że jej decyzja dotyczyła nacisków ze strony przełożonych i obaw związanych z negatywnymi konsekwencjami odmowy wniesienia kasacji w jej sytuacji osobistej.¹⁷⁰

Ponadto prokuratorzy wydający lub nadzorujący wydawanie decyzji procesowych, które nie są uznawane przez organy prokuratury, muszą również liczyć się z możliwością utraty swoich stanowisk służbowych. Tak stało się w 2023 r. w przypadku zastępcy prokuratora rejonowego w Poznaniu, która straciła stanowisko po publicznej krytyce ze strony Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości w związku z jedną ze spraw, którą rzekomo nadzorowała. Jednakże doniesienia medialne zaprzeczają temu ostatniemu faktowi, wskazując, że w tym przypadku stała się kozłem ofiarnym.¹⁷¹

Wątpliwości co do rzetelności i niezależności pracy prokuratury budzi szereg rozwiązań pozwalających na ingerencję w toczące się postępowanie przygotowawcze i wywołujących

¹⁶⁵ TVN24, [Śledztwo w sprawie afery hejterskiej przeniesione do innej prokuratury](#).

¹⁶⁶ Z. Ziobro, [Z. Ziobro's twitter](#).

¹⁶⁷ Z. Ziobro, [Z. Ziobro's twitter](#).

¹⁶⁸ Z. Ziobro, [Z. Ziobro's twitter](#).

¹⁶⁹ Z. Ziobro, [Z. Ziobro's twitter](#).

¹⁷⁰ Wyborcza.pl, [Mamy dowody na naciski i zastraszenie prokuratorów. „Wyborcza” dotarła do pisma](#).

¹⁷¹ Onet, [Kozioł ofiarny Ziobry. Kulisy interwencji w sprawie Mariki Matuszak](#).

wśród prokuratorów tzw. „efekt mrożący” lub wzmacniających ich lojalność wobec organów prokuratury. Rodzi to pytanie o motyw decyzji prokuratorskich podejmowanych w istotnych politycznie sprawach, którymi zajmowano się w latach 2016-2023. Wśród nich wymienić można m.in.:

- umorzenie postępowania w sprawie bezprawnej odmowy ogłoszenia prawomocnych wyroków Trybunału Konstytucyjnego,¹⁷²
- odmowa wszczęcia postępowania w sprawie domniemanego nadużycia finansowego popełnionego przez lidera partii rządzącej,¹⁷³
- umorzenie postępowania w sprawie finansowania konwencji partii rządzącej ze środków pochodzących z Unii Europejskiej,¹⁷⁴
- odmowa wszczęcia postępowania w sprawie zakupu sprzętu medycznego przez Ministerstwo Zdrowia w czasie pandemii COVID-19,¹⁷⁵
- postanowienie o cofnięciu aktu oskarżenia i umorzeniu sprawy karnej dotyczącej prezesa Państwowego Koncernu Naftowego Orlen,¹⁷⁶
- decyzja o wszczęciu śledztwa w sprawie przekroczenia uprawnień przez sędziów Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej,¹⁷⁷

¹⁷² TVN24, [Umorzono śledztwo w sprawie niepublikowania wyroków TK](#)

¹⁷³ RMF24, [Prokuratura odmawia wszczęcia śledztwa w sprawie wieź Kaczyńskiego](#)

¹⁷⁴ W 2013 roku Solidarna Polska – partia Ministra Sprawiedliwości Zbigniewa Ziobro – zorganizowała konwencję, na której przedstawiła projekt nowej konstytucji. Wydarzenie odbyło się pod hasłem: „Nowe państwo, nowa konstytucja”. W listopadzie 2016 r. *Newsweek Polska* ujawnił, że konwencja została sfinansowana przez Parlament Europejski ze środków przeznaczonych na organizację konwencji klimatycznej. W ten sposób wydatki (około 40 000 euro) zostały ujęte w rocznym sprawozdaniu finansowym Ruchu na rzecz Europy Wolności i Demokracji (MELD), do którego Solidarna Polska należała w Parlamencie Europejskim. Według prokuratury znaczna część konferencji Solidarnej Polski rzeczywiście zajmowała się sprawami krajowymi, ale „obecne były również sprawy związane z pakietem klimatycznym”. Prokuratura otrzymała również listę prelegentów z Solidarnej Polski, którzy podczas konferencji mieli poruszać tematy związane z klimatem. Stoi to w sprzeczności z ustaleniami dziennikarzy *Newsweeka*, którzy nie zaobserwowali takich wypowiedzi na nagraniu z konferencji. Po opublikowaniu artykułu nagranie z konferencji zostało usunięte z kanału YouTube Solidarnej Polski. <https://www.newsweek.pl/polska/zbigniew-ziobro-konwencja-solidarnej-polski-za-unijne-pieniadze/d78j5yn>, <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/zbigniew-ziobro-nadzorowal-sledztwo-w-sprawie-nielegalnego-finansowania-wlasnej/z9p4gwp>.

¹⁷⁵ Rp.pl, [Prokuratura umorzyła śledztwo w sprawie zakupu respiratorów](#).

¹⁷⁶ Zanim został prezesem PKN Orlen, Danielowi Obajtkowi postawiono zarzuty m.in. o przyjmowanie korzyści majątkowych i dopuszczanie się oszustw. Według ówczesnej prokuratury działania te spowodowały stratę finansową w wysokości 1,4 mln zł dla spółki, w której zatrudniony był Obajtek. W 2016 roku, po zwycięstwie Prawa i Sprawiedliwości w wyborach i późniejszych zmianach organizacyjnych w systemie prokuratury, sprawa Daniela Obajtka została przeniesiona do innej prokuratury. W tym samym okresie Sejm znowelizował kodeks postępowania karnego, w tym przepis umożliwiający prokuraturze wycofanie aktu oskarżenia wniesionego do sądu.

Zgodnie z tą regulacją, w sprawach, w których akt oskarżenia wpłynął do sądu przed 5 sierpnia 2016 r., sąd był zobowiązany do przekazania sprawy z powrotem do prokuratury, gdy prokuratura złożyła odpowiedni wniosek wskazujący, że w sprawie pojawiły się istotne okoliczności, istnieje potrzeba poszukiwania dowodów lub inne czynności są niezbędne do wyjaśnienia sprawy.

Prokuratura postanowiła skorzystać z tej możliwości i cofnęła akt oskarżenia w sprawie Obajtka. W toku śledztwa prokuratura umorzyła toczące się przeciwko niemu postępowanie. W innych aspektach sprawa została następnie ponownie skierowana do sądu.

<https://wyborcza.pl/7,75398,26858443,lex-obajtek-tak-pis-zmienial-prawo-by-oczyszcic-prezesa-orlenu.html>, [Korupcyjna sprawa Daniela Obajtka została umorzona](#).

¹⁷⁷ Prawo.pl, [Śledztwo prokuratury w sprawie sędziów TSUE](#).

- bierność prokuratury w wyjaśnianiu okoliczności wywierania wpływu przez kierownictwo Ministerstwa Spraw Zagranicznych na decyzje dotyczące wydawania wiz Schengen przez polskie konsulaty.

Opisując działania prokuratury należy również zwrócić uwagę na podkreślaną przez media jej nieskuteczność w wykorzystywaniu informacji przekazywanych przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF)¹⁷⁸, odmowę udostępnienia informacji posiadanych przez polską prokuraturę Prokuraturze Europejskiej¹⁷⁹ oraz decyzję Polski o nieuczestniczeniu w jej działaniach. Wszystkie te decyzje mają negatywny wpływ na skuteczność zarówno krajowych, jak i europejskich instytucji w zwalczaniu przestępstw finansowych (i innych) popełnianych na szkodę Polski i Unii Europejskiej.

II.I.iii Wątpliwa skuteczność działań prokuratury ostatecznie prowadząca do odstąpienia od ścigania

Jak wynika z raportu HFPC¹⁸⁰, zmiany organizacyjne wprowadzone w prokuraturze po 2016 r. negatywnie wpłynęły na sposób działania prokuratury, gdyż zwiększyły liczbę spraw, które nie zostały zakończone w rozpatrywanym okresie sprawozdawczym, skutkując narastaniem zaległości w jednostkach prokuratury. Ponadto HFPC porównała liczbę wszczętych spraw i łączną liczbę spraw, którymi zajmowała się prokuratura. Dane wskazywały na znaczny spadek liczby spraw, w których organy ścigania podjęły decyzję o wszczęciu postępowania przygotowawczego. Wskaźnik wszczętych postępowań spadł z 60-64% (w latach 2010-2015) do 53% w 2020 r., co skutkuje „sytuacją, w której prawie co druga osoba poszukująca ochrony ze strony państwa spotyka się z decyzją o nierozpatrywaniu jej skargi”¹⁸¹.

Organizacja prokuratury, a także narzędzia, jakimi dysponuje najwyższe kierownictwo prokuratury w celu nadzorowania prac prokuratury, mogą wywierać tzw. „efekt mrozący” wśród prokuratorów, co zniechęca ich do podejmowania jakichkolwiek działań mogących potencjalnie narazić ich na reperkusje ze strony przełożonych i polityków obozu rządzącego. Z drugiej strony, istniejące przepisy dotyczące przenoszenia prokuratorów do prokuratur wyższego szczebla, brak jasnych zasad awansowania czy nagradzania sprzyjają lojalności prokuratorów wobec rządzącej partii politycznej.

Oba zjawiska bezpośrednio zagrażają roli prokuratury, utrudniają jej pełnienie funkcji strażnika praworządności oraz tworzą sprzyjające warunki do popełniania przestępstw gospodarczych i innych rodzajów przestępstw popełnianych przez funkcjonariuszy państwowych lub osoby blisko związane z koalicją rządzącą. Bezpośrednio podważa to podstawowe zasady Konstytucji RP i prawa unijnego oraz toruje drogę do naruszeń ustaw i przepisów regulujących prowadzenie działalności gospodarczej przez państwo, w tym w przypadku finansowania ze środków UE.

II.II CBA – historia grupy zadaniowej w zakresie korupcji politycznej

¹⁷⁸ Rp.pl, [Prokuratorzy mało skuteczni w sprawach unijnych nadużyć](#).

¹⁷⁹ Rp.pl, [Polska blokuje unijne śledztwo. Chodzi o nadużycia w wydawaniu pieniędzy](#).

¹⁸⁰ M. Kalisz, M. Szuleka, M. Wolny, [A state of accusation. Polish prosecution service 2016–2022](#).

¹⁸¹ *Ibidem*.

Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA) zostało utworzone przez Prawo i Sprawiedliwość w czasie pierwszej kadencji partii w 2006 r. jako środek urzeczywistnienia wyborczych haseł dotyczących walki z korupcją, poprzez utworzenie odrębnego (od prokuratury i policji) podmiotu, któremu powierzono tę misję. Szybko okazało się jednak, że urząd ten będzie raczej pełnił rolę policji politycznej, zajmującej się ujawnianiem skandali korupcyjnych dotyczących osób powiązanych z opozycją, a nie ściganiem przypadków korupcji niezależnie od ich pochodzenia. Zarówno obywatele, jak i eksperci byli bardzo zaniepokojeni działalnością Biura i przyznanymi mu uprawnieniami.¹⁸²

„[CBA] jest ewidentnie policją polityczną przeznaczoną do rozprawiania się z członkami opozycji. Utworzona jako nowa policja polityczna, która sama wybiera swoje cele i szczyci się paskudną historią, [CBA] jest nadal w dużej mierze podstawowym instrumentem represji politycznych, które nie są wymierzone w osoby związane z partią rządzącą, ale w opozycję” – przedstawiciel Okręgowej Rady Adwokackiej w Warszawie¹⁸³

II.II.i Liczny i mechanizmy Centralnego Biura Antykorupcyjnego (CBA)

Szef CBA jest powoływany na czteroletnią kadencję przez Prezesa Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Kolegium do Spraw Służb Specjalnych oraz sejmowej komisji właściwej do spraw służb specjalnych. Ponowne powołanie na Szefa CBA może nastąpić tylko raz. Prezes Rady Ministrów, na wniosek Szefa CBA, powołuje i odwołuje zastępców Szefa CBA.¹⁸⁴ Pokazuje to, jak blisko władz rządzących znajduje się CBA i jak bardzo pozostaje od nich zależne ze względu na procedury nominacji i uprawnienia, jakie koalicja rządząca zachowuje wobec kierownictwa CBA.

Łączny budżet CBA na 2022 rok wynosił ponad 240 mln zł,¹⁸⁵ podczas gdy w 2021 roku było to 256 mln zł.¹⁸⁶ Dla porównania, w 2014 r. CBA dysponowało budżetem w wysokości nieco ponad 111 mln zł.¹⁸⁷ Jeśli chodzi o sprawy prowadzone przez Biuro, nastąpił wzrost z poziomu 477 postępowań operacyjnych w 2014 r. do 750 w 2022 r.

Najbardziej kontrowersyjny pozostaje jednak sposób wydatkowania budżetu przez CBA oraz to, w jaki sposób dodatkowe fundusze docierają do Biura z innych źródeł kontrolowanych przez rząd. Wyraźnym tego przykładem był zakup oprogramowania szpiegowskiego Pegasus przez CBA w 2017 roku. Pegasus został zakupiony jesienią 2017 roku okrężną drogą – nie z budżetu państwa, ale ze specjalnego funduszu (Funduszu Sprawiedliwości) prowadzonego przez

¹⁸² https://images.transparencycdn.org/images/2012_NISPoland_PL.pdf.

¹⁸³ Wywiad FIDH z przedstawicielami Okręgowej Rady Adwokackiej w Warszawie, 31 maja 2023 r.

¹⁸⁴ <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20061040708/U/D20060708Lj.pdf>.

¹⁸⁵ https://cba.gov.pl/ftp/dokumenty_pdf/Informacja_o_wynikach_dzialalnosci_Centralnego_Biura_Antykorucyjnego_w_2022_roku.pdf.

¹⁸⁶ <https://tvn24.pl/polska/raport-z-dzialalnosci-cba-w-2021-roku-analiza-5682933>.

¹⁸⁷ https://cba.gov.pl/ftp/zdjecia/Informacja_o_wynikach_CBA_2014.pdf.

Ministerstwo Sprawiedliwości, z czego 25 mln zł przekazano do CBA w trybie uznanym przez Najwyższą Izbę Kontroli za nielegalny.¹⁸⁸

Oprogramowanie szpiegowskie Pegasus było używane do podsłuchiwania liderów opozycji, aktywistów, prawników i niezależnych prokuratorów, co zostało potwierdzone w projekcie sprawozdania wydanym przez komisję śledczą Parlamentu Europejskiego w celu zbadania wykorzystania Pegasus i równoważnego oprogramowania szpiegowskiego do inwigilacji.¹⁸⁹ Jego stosowanie jest również niezgodne z prawem polskim, na co kilkakrotnie zwracało uwagę biuro Rzecznika Praw Obywatelskich w oświadczeniach kierowanych do władz.¹⁹⁰

Ułaskawieni skazani stojący za CBA i innymi kluczowymi postaciami polskiej służby antykorupcyjnej

Chociaż CBA było wielokrotnie wymieniane jako autentyczny organ antykorupcyjny funkcjonujący w ramach krajowych i międzynarodowych mechanizmów, w których uczestniczy Polska, autorzy tego raportu uważają, że konieczne jest wewnętrzne spojrzenie na stojących za nim ludzi. Ta zweryfikowana i szczegółowa sieć powiązań między tymi, którzy stworzyli Biuro, a tymi, którzy nim kierują, stanowi podstawę głównego argumentu dotyczącego jego upolitycznienia i braku niezależności od organów, które CBA powinno być w stanie niezależnie i bezstronnie badać i ściagać.

Pierwszym Szefem CBA był Mariusz Kamiński, aktualny Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, który pełnił tę funkcję aż do 2009 r., kiedy to został odwołany ze stanowiska przez ówczesnego premiera Donalda Tuska, wraz ze swoimi zastępcami Ernestem Bejdą i Maciejem Wąsikiem.¹⁹¹ Jednocześnie postawiono Kamińskiemu zarzuty nadużycia uprawnień. W marcu 2015 r. został uznany przez sąd pierwszej instancji za winnego przekroczenia swoich uprawnień i skazany na karę pozbawienia wolności.¹⁹²

Zdaniem sądu Kamiński wykorzystując swoją stanowisko, przekroczył swoje uprawnienia jako szef CBA w 2007 roku. Według Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia CBA podlegało do popełnienia czynów korupcyjnych, w sytuacji braku podstaw prawnych i faktycznych do wszczęcia operacji w sprawie odrolnienia gruntu w ministerstwie rolnictwa. Sąd stwierdził ponadto, że CBA wytworzyło fikcyjną sytuację, w której doszło do wręczenia kontrolowanej łapówki. Co więcej, CBA stosowało podsłuchy i tworzyło fikcyjne dokumenty, aby zrobić wybranych sprawców. Kamiński został skazany na trzy lata oraz orzeczono wobec niego zakaz zajmowania stanowisk publicznych na 10 lat. Były zastępca szefa CBA Maciej Wąsik został skazany przez sąd na trzy lata pozbawienia wolności. Od obu wyroków obrona złożyła apelacje.

¹⁸⁸ <https://tvn24.pl/polska/pegasus-inwigilacja-nik-ujawnia-faktury-pieniadze-dla-cba-z-funduszu-sprawiedliwosci-na-zakup-srodkow-techniki-specjalnej-5559012>.

¹⁸⁹ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0189_EN.html.

¹⁹⁰ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-mswia-inwigilacja-pegasus>.

¹⁹¹ <https://www.cba.gov.pl/pl/aktualnosci/313.dok.html>.

¹⁹² <https://tvn24.pl/polska/mariusz-kaminski-winnny-w-sprawie-afery-gruntowej-ra528769-3296890>.

Na czele CBA stanął wówczas Paweł Wojtunik, który pełnił tę funkcję przez kolejne dwie kadencje, aż do powrotu do władzy Prawa i Sprawiedliwości w 2015 r. Wówczas na kolejnego Szefa Biura został wybrany Ernest Bejda.¹⁹³ Bejda był również podejrzewany o ujawnienie tajemnicy służbowej i został „sprawdzony” przez prokuraturę mniej więcej w momencie jego nominacji.¹⁹⁴ Po zakończeniu kadencji na stanowisku szefa CBA objął stanowisko w kontrolowanym przez państwo zakładzie ubezpieczeń PZU.¹⁹⁵ Media podały, że jego wynagrodzenie w PZU miało wynieść 1–2 mln zł rocznie.¹⁹⁶

Niezależne media podejrzewały, że Bejda nie został na drugą kadencję, mimo lojalności wobec Mariusza Kamińskiego, ponieważ CBA pod jego rządami nie zdołało dokładnie sprawdzić majątku ówczesnego Ministra Finansów Mariana Banasia, co doprowadziło do skandalu, gdy Banaś został wybrany przez Prawo i Sprawiedliwość na prezesa Najwyższej Izby Kontroli, a prywatna stacja telewizyjna TVN ujawniła, że w budynku, który podnajmował osobom trzecim, pokoje były wynajmowane na godziny.¹⁹⁷ Po tym, jak skandal został ujawniony przez media, CBA ogłosiło wszczęcie śledztwa w sprawie nieruchomości Banasia, ale on sam odmówił ustąpienia ze stanowiska prezesa NIK, a zamiast tego rozpoczął wzmożone kontrole w ministerialnych spółkach i innych podmiotach powiązanych z politykami PiS.¹⁹⁸

Na czele CBA stoi obecnie Andrzej Stróżny, który przesłuchiwany przez sejmową komisję śledczą w sprawie udziału w akcji skutkującej samobójstwem osoby zatrzymanej, gdy był zastępcą szefa ABW, skłamał na temat powodów swojej obecności w miejscu tego zdarzenia.¹⁹⁹ Po ujawnieniu tej okoliczności przez komisję śledczą w 2007 roku ówczesny szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego Krzysztof Bondaryk pozbawił Stróżnego dostępu do tajemnic państwowych.²⁰⁰

Z kolei Mariusz Kamiński i Maciej Wąsik zostali ułaskawieni przez Prezydenta RP Andrzeja Dudę, gdy tylko Prawo i Sprawiedliwość odzyskało władzę w 2015 roku. Wywołało to atmosferę szoku w środowisku prawniczym ze względu na fakt, że ułaskawienie nastąpiło przed wydaniem ostatecznych wyroków w ich sprawach, które znajdowały się wówczas na etapie postępowania odwoławczego.

W 2017 r. Sąd Najwyższy uchylił prezydencki akt łaski, stwierdzając, że nie można ułaskawić oskarżonego, który nie otrzymał jeszcze prawomocnego wyroku. Sędzia Jarosław Matras

¹⁹³ <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/ernest-bejda-nowym-szefem-cba,182406.html>.

¹⁹⁴ <https://www.newsweek.pl/polska/szef-cba-ernest-bejda-ujawnial-tajemnice-sprawdza-go-prokuratura/fyppve4>.

¹⁹⁵ <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/ernest-bejda-czlonkiem-zarzadu-pzu-kim-jest-przeszlosc-polityczna/zcw7dr2>.

¹⁹⁶ *Ibidem*.

¹⁹⁷ <https://tvn24.pl/polska/tvn-wygral-sprawe-z-powodztwa-mariana-banasia-po-reportazu-pancerny-marian-i-pokoje-na-godziny-7114857>.

¹⁹⁸ <https://www.rp.pl/polityka/art9171051-wolta-prezesa-nik-banas-nie-chce-zlozyc-dymisji>.

¹⁹⁹ [https://orka.sejm.gov.pl/opinie6.nsf/nazwa/Stanowisko_SKBB_projekt_20110613/\\$file/Stanowisko_SKBB_p_rojekt_20110613.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/opinie6.nsf/nazwa/Stanowisko_SKBB_projekt_20110613/$file/Stanowisko_SKBB_p_rojekt_20110613.pdf).

²⁰⁰ <https://tvn24.pl/polska/andrzej-strozny-pelniacy-obowiazki-szefa-cba-nie-powiedzial-prawdy-zeznajac-w-sprawie-smierci-barbary-blidy-4245555>.

podsumował, że „*dopóki mamy konstytucję, wymiar sprawiedliwości sprawują sądy. Przez 95 lat obowiązywania konstytucji w Polsce nikt nie zastosował prawa łaski przed prawomocnym wyrokiem. Prawo łaski może dotyczyć tylko osób prawomocnie skazanych*”.²⁰¹ Kancelaria Prezydenta oświadczyła, że nie zamierza uznać stanowiska Sądu Najwyższego, a korzystanie z prezydenckiego prawa łaski nie podlega ograniczeniom. Kontrolowany przez polityków Trybunał Konstytucyjny potwierdził to następnie w orzeczeniu wydanym 2 czerwca 2023 roku.²⁰² Z kolei orzeczenie Trybunału zostało unieważnione przez Sąd Najwyższy, który w dniu 6 czerwca 2023 r. orzekł, że ułaskawienie prezydenta nie miało skutków proceduralnych ze względu na fakt, że miało charakter „prewencyjny”.²⁰³ Orzeczenie to może w konsekwencji oznaczać, że zarówno Wąsik, jak i Kamiński mogą teraz liczyć się ze wznowieniem postępowania karnego, którego mieli nadzieję uniknąć.

Mariusz Kamiński pełni obecnie funkcje Koordynatora Służb Specjalnych oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, gdzie bezpośrednio nadzoruje pracę Komendanta Głównego Policji oraz Komendanta Głównego Straży Granicznej. Podlegają mu również Departament Bezpieczeństwa, Departament Kontroli i Nadzoru, Biuro Nadzoru Wewnętrznego oraz Biuro Ministra.²⁰⁴ Maciej Wąsik pełni funkcję Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji.²⁰⁵

II.III NIK – Najwyższa Izba Kontroli

Najwyższa Izba Kontroli (NIK) jest najważniejszą państwową instytucją kontrolną w Polsce. Jest to podmiot ustanowiony konstytucyjnie.²⁰⁶ NIK kontroluje działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Może też kontrolować działalność organów samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych i innych samorządowych jednostek organizacyjnych. Ponadto NIK może kontrolować działalność innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych w takim zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa.

Najwyższa Izba Kontroli corocznie przedkłada Sejmowi RP analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej wraz z opinią w przedmiocie absolutorium dla Rady

²⁰¹ https://static.im-g.pl/im/2/26107/m26107432.KSIEGA-PREZYDENCKA.pdf#S.embed_link-K.C-B.1-L.1.zw.

²⁰² <https://wiadomosci.radiozet.pl/polska/polityka/trybunal-konstytucyjny-podjal-decyzje-jest-orzeczenie-ws-ulaskawienia-kaminskiego>, <https://www.prawo.pl/akty/m-p-2023-549,21840579.html>.

²⁰³ <https://www.newsweek.pl/polska/polityka/ulaskawienie-wasika-i-kaminskiego-sad-najwyzszy-uchylil-umorzenie-sprawy/mwpql0y>.

²⁰⁴ <https://www.gov.pl/web/premier/mariusz-kaminski>.

²⁰⁵ <https://www.gov.pl/web/mswia/maciej-wasik>.

²⁰⁶ Artykuły 202–207 Konstytucji RP, <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>, <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>.

Ministrów oraz w razie potrzeby innego rodzaju informacje o wynikach kontroli, wnioski i wystąpienia.

Prezes Najwyższej Izby Kontroli jest powoływany przez Sejm za zgodą Senatu na sześcioletnią kadencję i może być ponownie powołany tylko raz. Nie może zajmować innego stanowiska, z wyjątkiem stanowiska profesora szkoły wyższej ani wykonywać innych zajęć zawodowych. Prezes NIK nie może również należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z godnością jego urzędu. Prezes Najwyższej Izby Kontroli nie może być bez uprzedniej zgody Sejmu pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Nie może być też zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się Marszałka Sejmu, który może nakazać jego natychmiastowe zwolnienie.

Choć przepisy te – znajdujące umocowanie konstytucyjne – wydają się gwarantować stabilność i efektywne oraz niezależne od ingerencji politycznych funkcjonowanie NIK, zostały one podważone przez działania podejmowane przez stronę rządową i brak współpracy z jej strony. Należą do nich:

- znaczące zmniejszenie budżetu NIK w 2023 r.,²⁰⁷
- poważne ograniczenia dotyczące Kolegium NIK (więcej informacji na ten temat poniżej),
- utrudnianie dostępu do informacji w trakcie postępowań kontrolnych prowadzonych przez NIK, zwłaszcza dotyczących przedsiębiorstw państwowych,
- brak współpracy ze strony prokuratury.²⁰⁸

II.III.i Sprawozdania NIK – cień w oku polskiego rządu

Sprawozdania publikowane przez NIK pozostają istotnym narzędziem wpływu, ponieważ stanowią alternatywne, choć wciąż objęte patronatem państwa, źródło informacji o finansach państwa i funkcjonowaniu podmiotów kontrolowanych przez państwo. Przykładowo, na posiedzeniu plenarnym parlamentu w lipcu 2023 r., prezes NIK przedstawił wyniki kontroli wykonania budżetu w 2022 r. NIK „*negatywnie oceniła kierunki zmian zachodzące w systemie finansów publicznych, w wyniku których gospodarka finansowa państwa prowadzona jest w znacznej części poza budżetem państwa*”. Kolegium NIK nie wyraziło pozytywnej opinii w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów. Jest to pierwsza taka decyzja NIK od 1994 roku.²⁰⁹

Inne rodzaje raportów NIK, oprócz tego dotyczącego wykonania budżetu państwa, również stały się dla polskiego rządu gorzką pigułką do przełknięcia. NIK kontroluje bowiem także

²⁰⁷Według NIK obniżka wpływa m.in. na wysokość wynagrodzeń pracowników, które obecnie byłyby o 30% niższe od średniej w ministerstwach, co znacznie utrudnia zatrudnianie i zatrzymywanie pracowników w Izbie.

²⁰⁸Wywiad FIDH z przedstawicielami NIK, 1 czerwca 2023 r. Oprócz wymienionych wyżej ograniczeń, prezes NIK twierdził, że zarówno on, jak i członkowie jego rodziny byli inwigilowani i kontrolowani przez władze.

²⁰⁹<https://www.nik.gov.pl/en/news/nik-president-about-the-state-budget-execution-in-2022.html>.

środki unijne wydatkowane w Polsce przez pośredników, którymi w większości są poszczególne ministerstwa. W sprawozdaniu dotyczącym realizacji programów Polska Cyfrowa, finansowanych w ramach Wieloletnich Ram Finansowych (WRF) UE na lata 2014–2020 w województwie lubelskim, NIK negatywnie oceniła realizację projektów budowy szybkich sieci szerokopasmowych w regionie, a także proces ich współfinansowania z budżetu Polski Cyfrowej na lata 2014-2020. W ocenie NIK, beneficjenci nie realizowali zadań w projektach zgodnie z pierwotnie przyjętymi harmonogramami, a Polska Cyfrowa nie dokonywała właściwego wyboru projektów ani nie nadzorowała ich realizacji, w tym finansowania.²¹⁰ Urzędnicy NIK informowali również o praktyce tworzenia fikcyjnych beneficjentów programów:

„Pieniądze są przydzielane, ale kiedy to sprawdzamy, nie ma ich tam. Czasami nie ma beneficjentów, bo nie istnieją” – przedstawiciel NIK²¹¹

NIK nadal opowiada się również za zwiększeniem swojej roli w kontroli środków unijnych. W liście wysłanym do Ursuli von der Leyen w lutym 2022 r. prezes NIK przekonywał, że Izba została niesłusznie zmarginalizowana, podczas gdy może i powinna odgrywać bardziej kluczową rolę w monitorowaniu wydatkowania funduszy unijnych, które trafiają do Polski. Wśród ról jurysdykcyjnych, których NIK poszukuje dla siebie w tym kontekście, list wskazywał, że Izba zamierza działać w charakterze:

- instytucji kontrolnej, przygotowującej roczną opinię pokontrolną i roczne sprawozdanie monitorujące dotyczące wszystkich krajowych programów operacyjnych,
- członka komitetu monitorującego każdego krajowego programu operacyjnego,
- członka Komitetu Kontroli i Audytu Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności,
- członka Komitetu ds. Nazw Pochodzenia.

„Brakuje nam [obecnie] kompleksowego i jasnego przeglądu funduszy unijnych w Polsce. Często fundusze unijne są mieszane z funduszami pozaunijnymi, które podlegają różnym procedurom. Trudno je kontrolować. [...] W Polsce brakuje jasnych i przejrzystych mechanizmów kontrolnych, a te, które są, są w większości nieskuteczne” – przedstawiciel NIK²¹²

W sytuacji stwierdzenia przez NIK nieprawidłowości, które mogą prowadzić do wszczęcia postępowania karnego, w tym postawienia zarzutów o charakterze korupcyjnym lub o nadużycia finansowe, na podstawie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli NIK jest uprawniona do złożenia do prokuratury zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Jednak,

²¹⁰ <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/20/069/LLU/>.

²¹¹ Wywiad FIDH z przedstawicielami NIK, 1 czerwca 2023 r.

²¹² Wywiad FIDH z przedstawicielami NIK, 1 czerwca 2023 r.

choć NIK miała często korzystać z tego uprawnienia, jej zawiadomienia wydają się być systematycznie lekceważone przez prokuraturę.²¹³

II.III.ii Aktualne problemy związane ze ściganiem i szykanowaniem kontrolerów

NIK stoi obecnie w obliczu wielu wyzwań, począwszy od braku współpracy ze strony rządowych partnerów²¹⁴, a skończywszy na zarzutach stawianych kontrolerom NIK w związku z ich próbami skontrolowania instytucji państwowych. I to pomimo faktu, że prokuratura w zasadzie nie może wszcząć śledztwa przeciwko NIK ze względu na jego immunitet.

Po próbie przeprowadzenia kontroli w największej spółce Skarbu Państwa, koncernie gazowo-naftowym Orlen (który, od momentu przejęcia koncernu Polska Press w 2021²¹⁵ r. jest również właścicielem większości lokalnych serwisów informacyjnych w kraju: 170 gazet i 500 portali internetowych), NIK wystosował pismo do Marszałek Sejmu Elżbiety Witek, w którym zarzucił m.in.:

„Pomimo wielokrotnych prób podjęcia czynności kontrolnych w ww. spółce [Orlenie], jej pełnomocnicy uniemożliwili kontrolerom Najwyższej Izby Kontroli rozpoczęcie czynności kontrolnych, podkreślając, że PKN Orlen S.A. nie podlega kontroli NIK. Posiadamy pełną dokumentację w tej sprawie, którą możemy przedstawić do Państwa wglądu. Co więcej, w związku z odmową poddania się kontroli, 25 maja 2022 r., 1 czerwca 2022 r. i 22 czerwca 2022 r. NIK skierowała zawiadomienia do prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa (zgodnie z art. 98 Ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli). Prokurator połączył powyższe zawiadomienia i w dniu 15 września 2022 r. wydał postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego w sprawie tych trzech zawiadomień dotyczących udaremnienia kontroli w PKN Orlen (dwukrotnie) i Fundacji Orlen.

Jednocześnie – i jest to precedens – PKN Orlen S.A. złożył zawiadomienie o popełnienie przestępstwa przez Najwyższą Izbę Kontroli, w wyniku którego organy ścigania wezwały w charakterze świadków 12 inspektorów biorących udział w omawianych kontrolach. Z wezwań skierowanych do Najwyższej Izby Kontroli w tej sprawie wynika, że dotyczą one postępowania przygotowawczego prowadzonego pod sygn. 3041-1 Ds.88.2022 w sprawie rzekomego przekroczenia uprawnień przez pracowników Najwyższej Izby Kontroli polegającego na

²¹³ Dobrym tego przykładem była odmowa wszczęcia postępowania przez prokuraturę po złożeniu przez NIK zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa w związku z organizacją wyborów prezydenckich w Polsce w 2020 r., gdzie w wyniku postępowania prowadzonego przez NIK potwierdzono przypadki nadużycia władzy, zob. <https://wiadomosci.radiozet.pl/polska/polityka/Prokuratura-zamierza-odmowic-NIK-wszczecia-sledztwa-ws.-wyborow-kopertowych>.

²¹⁴ Przykładowo, kontrolerom NIK w dalszym ciągu odmawiano dostępu do systemu TREZOR (internetowy system zarządzania budżetem państwa), korespondencja udostępniona FIDH przez NIK w dniu 7 czerwca 2023 r.

²¹⁵ <https://www.money.pl/gielda/pkn-orlen-przejal-polska-press-transakcja-sfinalizowana-6613738055903776a.html>.

próbach przeprowadzenia kontroli w PKN Orlen i innych, które miały działać na szkodę interesu prywatnego, tj. o czyn z art. 231 § 1 Kodeksu karnego (nadużycie uprawnień)”²¹⁶

Sprawa Orłenu pokazuje nie tylko beczynność prokuratury wobec zawiadomień składanych przez kontrolerów NIK, którzy nie mogli w ten sposób wykonywać swoich konstytucyjnie powierzonych zadań²¹⁷, ale także błyskawiczne działania podjęte przez prokuraturę wobec nich na wniosek przedstawicieli Orłenu.

Inna sprawa przedstawiona FIDH dotyczy ingerencji CBA w śledztwo prowadzone przez warszawską delegaturę NIK, w ramach którego dyrektor delegatury prowadzący kontrolę w Ministerstwie Sprawiedliwości został rzekomo zatrzymany przez CBA i zatrzymany na 24 godziny, a następnie zwolniony. Ostatecznie dyrektor została zawieszona w pełnieniu obowiązków na wniosek CBA. Według naszych źródeł, choć NIK zaskarżył to postanowienie, prokuratura nie podjęła śledztwa w tej sprawie.²¹⁸

Przykłady te pokazują, jak upolityczniona i wybiórczo działająca prokuratura funkcjonuje w państwie, w którym mechanizmy mające stać na straży praworządności nie mogą już – ze względu na brak niezależności lub z innych powodów – pełnić swoich funkcji i zapewniać przestrzegania m.in. zasady równości wobec prawa, a także prawa do skutecznego środka odwoławczego przed niezawisłym sądem. Brak tych mechanizmów oznacza brak gwarancji skutecznej ochrony przed przestępstwami popełnianymi przez państwo lub inne podmioty, w tym czynami korupcyjnymi i oszustwami.

„Aby upewnić się, że możemy właściwie pracować, potrzebujemy normalnego środowiska. Mamy jednak do czynienia z autorytarnym rodzajem rządu, który nie przestrzega prawa w kraju. [...] Wracamy do tego, co było kiedyś [w czasach komunizmu]” – członek kierownictwa NIK²¹⁹

II.III.iii Międzynarodowe zastrzeżenia związane ze sprawą NIK

Opisywane zastrzeżenia te znalazły odzwierciedlenie w raporcie Komisji Europejskiej na temat praworządności z 2022 r., w którym Komisja stwierdziła, że Najwyższa Izba Kontroli działa obecnie w „niekorzystnych warunkach”.²²⁰

²¹⁶ Funkcjonariusze NIK, z którymi rozmawiała FIDH, potwierdzili, że kontrolerom konsekwentnie odmawiano dostępu do spółek Skarbu Państwa, takich jak Orlen (ale także np. KGHM), a prokuratura, zamiast interweniować na ich rzecz, nie podjęła działań, a zamiast tego wszczęła śledztwo w sprawie czynności NIK.

²¹⁷ Według danych liczbowych przedstawionych przez NIK, z dziesiątek wniosków złożonych przez NIK do prokuratury w ciągu ostatnich dwóch lat, tylko dwa doprowadziły do wszczęcia śledztwa.

²¹⁸ Wywiad FIDH z przedstawicielami NIK, 1 czerwca 2023 r.

²¹⁹ *Ibidem*.

²²⁰ https://commission.europa.eu/system/files/2022-07/48_1_194008_coun_chap_poland_en.pdf.

Problemy zidentyfikowane przez Komisję dotyczą m.in. ponawianej odmowy powołania przez Marszałka Sejmu RP kandydatów zgłoszonych przez Prezesa NIK Mariana Banasia do Kolegium NIK (organu doradczego). Dotyczą one również powołania Dyrektora Generalnego NIK. W okresie od 30 sierpnia 2019 r. do 11 lipca 2022 r. Marian Banaś dziewięciokrotnie zwracał się do Marszałka Sejmu i złożył 34 wnioski o powołanie nowych członków Kolegium NIK. Tylko siedmiu kandydatów uzyskało pozytywne opinie Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej i w konsekwencji zostało powołanych przez Marszałka Sejmu do Kolegium NIK.

Z kolei w sprawozdaniu KE na temat praworządności z 2023 r. powtórzono te obawy i stwierdzono potrzebę zapewnienia bardziej systematycznych działań następczych w związku z ustaleniami Najwyższej Izby Kontroli, a także, w trybie pilnym, powołania członków Kolegium Najwyższej Izby Kontroli w celu zapewnienia jej skutecznego funkcjonowania.²²¹

Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli (IOSAI) wskazała ponadto, że niedawne środki przyjęte w odniesieniu do NIK „*uniemożliwiają [NIK] skuteczne wypełnianie jej konstytucyjnych i ustawowych obowiązków w oparciu o poszanowanie zasady niezależności*”.²²² IOSAI w swoim raporcie – będącym częścią mechanizmu szybkiej obrony najwyższych organów kontroli – stwierdziła ponadto, że cięcia wynagrodzeń pracowników NIK (które wynoszą blisko 51 mln zł) są naruszeniem międzynarodowych zasad najwyższych organów kontroli i stanowią atak na niezależność finansową NIK.²²³

Pozbawienie finansowania publicznej instytucji, która odmawia dostosowania się do programu politycznego rządu, jest taktiką stosowaną wcześniej przez polski rząd wobec, na przykład, biura Rzecznika Praw Obywatelskich, które było kluczowym aktorem w walce o utrzymanie niezależności sądownictwa, prokuratury i praw obywatelskich. W 2016 r. budżet RPO został zmniejszony o 3 mln zł – do kwoty 35,6 mln zł.²²⁴ W 2021 r., gdy koalicja rządząca była pewna, że po zakończeniu kadencji dr. Adama Bodnara będzie nominować nowego Rzecznika Praw Obywatelskich, budżet został podniesiony do 51 mln zł (w porównaniu z 45 mln w 2019 r.). Dla porównania, aby dać Czytelnikom wyobrażenie o nierównym traktowaniu instytucji publicznych w zależności od ich poglądów politycznych, w 2021 r. Instytut Pamięci Narodowej i działająca w jego ramach Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi

²²¹ https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/48_1_52627_coun_chap_poland_en.pdf.

²²² <https://www.nik.gov.pl/en/news/a-shattering-assessment-report-on-system-constraints-on-independence-of-the-supreme-audit-office-of-poland.html>, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,27698,vp.pdf>.

²²³ „Zasada 8 Deklaracji z Meksyku w sprawie niezależności NOK głosi, że Najwyższa Izba Kontroli powinna zostać wyposażona w niezbędne zasoby ludzkie, materialne i finansowe w celu wykonywania swoich stosownych czynności”. Jednak 25 października 2022 r. komisja sejmowa wprowadziła poprawkę do budżetu NIK na 2023 r., obniżając wynagrodzenia pracowników NIK łącznie o kwotę bliską 51 mln zł. Jednocześnie Państwowa Inspekcja Pracy otrzymała 15-procentową podwyżkę, a budżet KPRM wzrósł o 80%.

<https://www.nik.gov.pl/en/news/a-shattering-assessment-report-on-system-constraints-on-independence-of-the-supreme-audit-office-of-poland.html>.

²²⁴ <https://oko.press/mniej-na-koleje-i-mieszkalnictwo-ale-sa-2-mld-dla-tvp-analizujemy-budzet-na-2021-rok>.

Polskiemu²²⁵ – podmiot o szerokim profilu politycznym, który niedawno zasłynął z tego, że powierzono mu tropienie osób współpracujących z byłym rządem komunistycznym przed przejściem do demokracji w latach 90-tych – otrzymały budżet w wysokości 400 milionów złotych.

II.IV Prokuratura Europejska – zablokowana obietnica przyszłości?

[ramka]

Czym jest EPPO?

Prokuratura Europejska rozpoczęła działalność na pełną skalę 1 czerwca 2021 r., po wieloletnich negocjacjach między państwami członkowskimi w sprawie jej utworzenia, a następnie dyskusjach na temat warunków, na jakich ta pierwsza międzynarodowa i w pełni niezależna od jakichkolwiek nacisków krajowych (a także od wszelkich form nacisku ze strony Komisji Europejskiej) prokuratura będzie funkcjonować. Prokuratura Europejska działa na podstawie przepisów rozporządzenia Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r.²²⁶ Jej utworzenie stało się możliwe dzięki art. 86 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Zgodnie z art. 86ust. 2 TFUE Prokuratura Europejska jest właściwa do spraw dochodzenia, ścigania i stawiania przed sądem, w stosownych przypadkach w powiązaniu z Europolem, sprawców i współsprawców przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii. Prokuratura Europejska jest ponadto właściwa do wnoszenia przed właściwe sądy Państw Członkowskich publicznego oskarżenia w odniesieniu do tych przestępstw. W związku z tym ich jej nie ogranicza się jedynie do funkcji dochodzeniowej i notyfikacyjnej, takiej jak ma to miejsce w przypadku OLAF-u.

Zgodnie z art. 22 rozporządzenia w sprawie Prokuratury Europejskiej²²⁷ prowadzi ona sprawy dotyczące przestępstw naruszających interesy finansowe UE, bez względu na to, czy określony czyn zabroniony można uznać za odrębny rodzaj przestępstwa w danym państwie członkowskim. Oznacza to, że EPPO dysponuje własnym zestawem autonomicznych definicji przestępstw, które znajdują się w zakresie jej zainteresowania, niezależnie od regulacji ustawodawstwa krajowego. Są one określone w dyrektywie (UE) z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii („dyrektywie PIF”).²²⁸ Takie rozwiązanie pokazuje również, że Prokuratura Europejska została stworzona z myślą o zachowaniu jak największej skuteczności, nawet jeśli

²²⁵ <https://ipn.gov.pl/pl/kontakt/centrala/26059,Glowna-Komisja-Scigania-Zbrodni-przeciwko-Narodowi-Polskiemu.html>.

²²⁶ Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2017/1939/oj>.

²²⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017R1939&from=EN>.

²²⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017L1371>.

przepisy krajowe zostałyby zmienione w celu zapewnienia ochrony sprawcom powiązanim ze sprawującymi w danym czasie władzami krajowymi.

Jeżeli chodzi o przestępstwa związane z podatkiem VAT, Prokuratura Europejska może podjąć działania tylko wtedy, gdy takie przestępstwo zostało popełnione na terytorium dwóch lub większej liczby państw członkowskich i wiąże się z wystąpieniem całkowitej szkody o wartości co najmniej 10 mln euro. Prokuratura Europejska jest również właściwa w sprawach przestępstw związanych z udziałem w organizacji przestępczej w rozumieniu decyzji ramowej Rady 2008/841/WSiSW z dnia 24 października 2008 r. w sprawie zwalczania przestępczości zorganizowanej²²⁹, ale tylko wtedy, gdy celem organizacji przestępczej jest popełnienie jednego z przestępstw, do ścigania których powołano Prokuraturę Europejską. Prokuratura Europejska nie jest jednak właściwa w sprawach przestępstw dotyczących krajowych podatków bezpośrednich, w tym przestępstw nierozdzielnie z nimi związanych. Rozporządzenie w sprawie Prokuratury Europejskiej nie ma również wpływu na strukturę i funkcjonowanie administracji podatkowej państw członkowskich.

Jednym z najistotniejszych aspektów funkcjonowania Prokuratury Europejskiej jest to, że prokuratorzy Prokuratury Europejskiej (zwani „prokuratorami delegowanymi”) działają w ramach struktur prokuratury krajowej i są jednocześnie prokuratorami krajowymi uczestniczącego państwa członkowskiego. Mają jednak również uprawnienia do wszczynania i dalszego prowadzenia postępowań przygotowawczych. Sama Prokuratura Europejska ma również prawo do przejmowania spraw toczących się w uczestniczących państwach członkowskich, po uprzednim poinformowaniu o tym organów krajowych.

Prokuratorzy delegowani Prokuratury Europejskiej, którzy wszczynają i prowadzą określone postępowania, mogą również niezależnie korzystać z mechanizmów dostępnych im na mocy krajowych instytucji prawa karnego oraz polecać innym właściwym organom danego państwa członkowskiego współpracę z nimi (o ile pozwalają na to mechanizmy lokalne). Nie jest jednak konieczne potwierdzenie tych czynności przez krajowy organ nadzorczy – co oznacza, że prokuratorzy delegowani korzystają z szerokiej swobody manewru i szerokiego zakresu niezależności w ramach swoich krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. W przypadku gdy określone postępowanie przygotowawcze prowadzone przez prokuratorów Prokuratury Europejskiej dotyczy osób chronionych przywilejem lub immunitetem określonym w prawie krajowym, a taki przywilej lub immunitet stanowi przeszkodę w prowadzeniu danego postępowania przygotowawczego, Europejski Prokurator Generalny może złożyć pisemny i uzasadniony wniosek o uchylenie takiego przywileju lub immunitetu zgodnie z procedurami określonymi w prawie krajowym mającym zastosowanie do danego państwa. Ponadto prokurator delegowany Prokuratury Europejskiej może, zgodnie z przepisami mającymi zastosowanie w podobnych sprawach krajowych, zarządzić zatrzymanie osoby podejrzanej lub oskarżonej.

²²⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX%3A32008F0841>.

Jednym z najważniejszych aspektów ogólnych mechanizmów regulujących funkcjonowanie Prokuratury Europejskiej jest zasada, że bez zgody Europejskiego Prokuratora Generalnego państwo członkowskie nie może odwołać ani wszcząć postępowania dyscyplinarnego przeciwko prokuratorowi delegowanemu z powodów związanych z jego obowiązkami. Zapewnia to pewien stopień niezależności i autonomii, co chroni ich przed atakami i bezzasadną ingerencją ze strony organów krajowych.²³⁰

Obecnie 22 z 27 państw członkowskich Unii Europejskiej zdecydowało się na uczestnictwo w Prokuraturze Europejskiej. Polska nie znalazła się w tym gronie.

[koniec ramki]

II.IV.i Zarys historii nieuczestniczenia Polski w strukturach Prokuratury Europejskiej

Polska pozostaje jednym z 5 państw członkowskich UE, które nie uczestniczą w działaniach Prokuratury Europejskiej.²³¹ Władze uzasadniły decyzję o rezygnacji tym, że kwestie, którymi zajmuje się Prokuratura Europejska, podlegają wyłącznie jurysdykcji krajowej, a zatem muszą być rozpatrywane przy użyciu krajowych mechanizmów ścigania przestępstw.²³² Ponadto ich zdaniem z procesu decyzyjnego Prokuratury Europejskiej wniknęłoby nałożenie na organy krajowe wielu dodatkowych obowiązków biurokratycznych.

Przystąpienie Polski do systemu Prokuratury Europejskiej w obliczu trwającego w kraju kryzysu praworządności było tematem szeroko dyskutowanym w ramach debaty publicznej w Polsce. Przez pewien czas kwestia ta była nawet postrzegana jako jedno z możliwych²³³ źródeł nacisku opozycji podczas dyskusji na temat tego, czy zagłosować za proponowanym przez rząd Narodowym Planem Odbudowy i Zwiększenia Odporności (KPO). Przyjęcie KPO była z kolei

²³⁰ <https://wyborcza.pl/7,75968,29508673,kpo-nie-za-wszelka-cene-praworzadnosc-jest-wazniejsza-niz-pieniadze.html>.

²³¹ Węgry i Szwecja, podobnie jak Polska, nie przystąpiły do EPPO, podczas gdy Irlandia i Dania zrezygnowały z uczestniczenia w działalności Prokuratury w zakresie przestrzeni wolności, sprawiedliwości i bezpieczeństwa (PWBS). Źródło: <https://www.eppo.europa.eu/en/members>.

²³² Zapytany przez posła opozycji Andrzeja Maciejewskiego o powody odmowy przystąpienia przez rząd do EPPO w 2018 r., Łukasz Piebiak, były podsekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości stwierdził, że „Rząd RP od początku negocjacji, zarówno nad projektem rozporządzenia w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej, jak i nad projektem dyrektywy PIF, konsekwentnie wskazywał, że **Polska nie może poprzeć rozwiązań, które wykluczają ściganie przestępstw VAT z wyłącznej kompetencji państw członkowskich.** Powoływano się przy tym również na szczegółową argumentację Ministerstwa Finansów sprowadzającą się do uznania, iż **dochody z VAT stanowią bezpośrednio dochód budżetu państw członkowskich i tylko w znikomej części oraz pośrednio dochód budżetu unijnego, dlatego trudno jest mówić o szkodzie wyrządzanej interesom finansowym UE, gdyż dotyczy ona przede wszystkim budżetów krajowych.** Dodatkowo kwestionowano właściwość Prokuratury Europejskiej wobec przestępstw związanych z wykorzystaniem funduszy unijnych także w tych przypadkach, gdy szkoda dla budżetu UE byłaby minimalna w stosunku do szkody poniesionej przez budżet krajowy”, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=565CA1EC&view=null> (wyróżnienie dodano). Powyższa argumentacja stoi jednak w sprzeczności z faktem, że Prokuratura Europejska nie przyznaje uprawnień do ścigania przestępstw związanych z VAT.

²³³ <https://wyborcza.pl/7,75398,28344332,polska-prokuratura-potrzebuje-wsparcia-prokuratury-europejskiej.html>.

kluczowa dla uzyskania przez Polskę dostępu do unijnego Funduszu Odbudowy i Zwiększania Odporności. Ponieważ opozycja (zarówno w Sejmie, jak i w strukturach samorządowych) oraz obrońcy praw człowieka²³⁴ poddawali w wątpliwość niezależność krajowych mechanizmów, które byłyby odpowiedzialne za nadzorowanie wydatkowania, a także za badanie i ściganie przestępstw związanych z funduszami unijnymi, wyraźne zobowiązanie do przystąpienia do EPPO wydawało się stanowić okazję do wprowadzenia mechanizmów kontrolnych niezależnych od tych, które zostały politycznie zawłaszczony, jak to miało i nadal ma miejsce w przypadku Prokuratury Krajowej. Jednak ze względu na polityczny nacisk, jakiemu opozycja została poddana przez partię rządzącą, oraz znaczne ograniczenia czasowe, KPO został przyjęty²³⁵ bez stawiania rządowi żadnych dodatkowych warunków do spełnienia, co oznaczało również, że nie postawiono ultimatum dotyczącego przystąpienia do EPPO.

II.IV.ii Co teraz? W jaki sposób Polska odmawia współpracy z Prokuraturą Europejską, twierdząc, że tak nie jest, i co to oznacza dla unijnej prokuratury i ochrony interesów finansowych UE?

W dniu 16 lutego 2022 r. Europejski Prokurator Generalny, zgodnie z pkt 16 rozporządzenia w sprawie mechanizmu warunkowości,²³⁶ wystosował do Komisji Europejskiej pismo dotyczące braku współpracy Polski z Prokuraturą Europejską. Jak stwierdził, „*mimo że Polska nie uczestniczy w pogłębionej współpracy w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej, współpraca między Prokuraturą Europejską a właściwymi organami sądowymi w Polsce nadal musi opierać się na istniejących instrumentach współpracy sądowej i wzajemnego uznawania. Obejmuje to niezbędne instrumenty dla postępowań przygotowawczych dotyczących przestępczości transgranicznej, takie jak europejski nakaz dochodzeniowy (dyrektywa 2014/41/UE) i europejski nakaz aresztowania (decyzja ramowa 2002/584/WSiSW). W związku z tym wszystkie państwa członkowskie uczestniczące w systemie Prokuratury Europejskiej zgłosiły ją jako organ właściwy do stosowania istniejących instrumentów współpracy sądowej*”.²³⁷ Pismo to zostało wysłane w czasie, gdy 23 postępowania Prokuratury Europejskiej dotyczące (między innymi) Polski utknęły w martwym punkcie z powodu braku nawiązania współpracy. Chociaż Polska zdecydowała się nie uczestniczyć w działaniach Prokuratury Europejskiej, zgodnie z art. 325 TFUE, który stanowi, że ochrona budżetu UE jest

²³⁴ <https://www.rp.pl/polityka/art8600221-kpo-wyslany-do-brukseli-spor-miedzy-lewica-a-ko-trwa>.

²³⁵ <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1123>.

²³⁶ „(16) Stwierdzenie naruszeń zasad państwa prawnego wymaga dokonania przez Komisję dogłębnej oceny jakościowej. Ocena ta powinna być obiektywna, bezstronna i uczciwa oraz powinna uwzględniać stosowne informacje z dostępnych źródeł i od uznanych instytucji, w tym wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, sprawozdania Trybunału Obrachunkowego, roczne sprawozdania Komisji na temat praworządności oraz unijną tablicę wyników wymiaru sprawiedliwości, sprawozdania Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), w stosownych przypadkach Prokuratury Europejskiej (EPPO) oraz wnioski i zalecenia odpowiednich międzynarodowych organizacji i sieci, w tym organów Rady Europy takich jak Grupa Państw przeciwko Korupcji (GRECO) i Komisja Wenecka – w szczególności jej listę kontrolną dotyczącą państwa prawnego, a także europejskiej sieci sądów najwyższych oraz Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa. Komisja mogłaby konsultować się z Agencją Praw Podstawowych Unii Europejskiej i Komisją Wenecką, gdyby było to niezbędne do przeprowadzenia dogłębnej oceny jakościowej”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2092>.

²³⁷ <https://www.eppo.europa.eu/en/news/letter-sent-european-commission-regarding-polands-refusal-cooperate-eppo>.

obowiązkiem wszystkich państw członkowskich, nieuczestniczące państwa członkowskie w dalszym ciągu są zobowiązane do współpracy z Prokuraturą Europejską zgodnie z zasadą lojalnej współpracy.

Polska zadeklarowała wówczas, że nie może współpracować z EPPO, dopóki nowo utworzony mechanizm nie zostanie wpisany do przepisów dotyczących współpracy międzynarodowej w polskim Kodeksie postępowania karnego. Sytuacja miała ulec zmianie w grudniu 2022 r., kiedy to weszła w życie nowelizacja kodeksu. Jednak zamiast doprowadzić do nawiązania efektywnej współpracy między Polską a Prokuraturą Europejską, nowe przepisy wprowadziły kolejne przeszkody dla takiej współpracy. Po pierwsze, nowelizacja wprowadziła obowiązek przekazywania wszystkich komunikatów kierowanych do Prokuratury Europejskiej przez Prokuraturę Krajową. Nowe przepisy stanowią ponadto, że w przypadku, gdy wykonanie żądanej czynności lub udzielenie informacji byłoby sprzeczne z zasadami porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej lub naruszałoby jej suwerenność²³⁸, sąd lub prokurator musi zakazać podjęcia danej czynności lub odmówić udzielenia informacji.²³⁹ Zgodnie z nową regulacją, to Prokuratura Krajowa – bezpośrednio powiązana z Ministrem Sprawiedliwości-Prokuratorem Generalnym – zachowuje ostatnie słowo w zakresie ujawniania jakichkolwiek informacji lub umożliwiania działalności Prokuratury Europejskiej w odniesieniu do osób przebywających w Polsce, w oparciu o niejasną definicję, która daje Prokuraturze Krajowej nadmierną swobodę w podejmowaniu decyzji w przedmiocie tego, w jakich przypadkach współpraca taka może być prowadzona.

Opisanych zmian nie można zatem uznać za pozytywne posunięcia w kierunku nawiązania efektywnej współpracy; nie można ich również uznać za wolne od wpływów politycznych. W praktyce pozwalają one władzom w Polsce na dalsze zaniechanie współpracy z Prokuraturą Europejską w sytuacji, gdy określone dowody lub czynności, o których przeprowadzenie Prokuratura Europejska zwraca się do polskich władz, nie są zgodne z ich politycznymi założeniami. Nowe przepisy podważają zasadę wzajemnej współpracy w sprawach karnych i są sprzeczne z wymogami zapisanymi w traktatach i innych aktach prawnych UE, w tym w rozporządzeniu w sprawie warunkowości, których celem jest ochrona omawianych (i innych) zasad UE – w tym praworządności – stanowiących ich podstawę.

Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych, lepiej znany jako OLAF, jest kluczową instytucją europejską utworzoną w celu zwalczania i wyjaśniania przypadków nadużyć finansowych lub korupcji mających wpływ na interesy finansowe UE.²⁴⁰ OLAF nie jest organem w pełni niezależnym, ponieważ choć cieszy się swobodą operacyjną, stanowi służbę zintegrowaną Komisji Europejskiej. Organ ten pełni rolę kontrolną we wszystkich kwestiach, które mogą stanowić zagrożenie dla budżetu UE, jednak nie posiada uprawnień

²³⁸ <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/zmiana-ustawy-kodeks-postepowania-karnego-oraz-ustawy-prawo-o-21763307>.

²³⁹ <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/prokuratura-polska-bedzie-wspolpracowac-z-unijna,516305.html>.

²⁴⁰ OLAF utworzony został na podstawie decyzji Komisji z dnia 28 kwietnia 1999 r. ustanawiającej Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) (1999/352/WE, EWWiS, Euratom), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31999D0352>.

prokuratorskich, takich jak te powierzone Prokuraturze Europejskiej. Kontrolerzy OLAF-u nie są prokuratorami, choć w przypadku wykrycia nieprawidłowości zagrażających budżetowi UE powiadają krajowe prokuratury, aby te mogły wszcząć postępowanie karne na podstawie dokonanych przez nich ustaleń. OLAF ma również prawo zalecić uzyskanie zwrotu niewłaściwie wykorzystanych funduszy UE.²⁴¹ Jego głównym ograniczeniem jest zatem to, że polega na współpracy z organami krajowymi w celu dalszego prowadzenia dochodzeń i ścigania nadużyć finansowych związanych z budżetem UE.

Kolejną słabością OLAF-u jest brak przejrzystości prowadzonych przez niego dochodzeń, co powoduje, że dostęp do informacji na temat jego działań jest utrudniony. Na potrzeby niniejszej publikacji eksperci FIDH skontaktowali się z polską prokuraturą w celu uzyskania informacji na temat liczby postępowań przygotowawczych wszczętych w sprawach korupcyjnych dotyczących funduszy UE w następstwie zawiadomień wystosowanych przez OLAF. Zgodnie jednak z oficjalną odpowiedzią otrzymaną od Prokuratury Krajowej, nie jest możliwe sprawdzenie w systemie informatycznym, ile spośród wszystkich postępowań dotyczących nadużyć związanych z funduszami UE zostało wszczętych w związku z zawiadomieniami OLAF.²⁴²

Wnioski i rekomendacje

Wnioski

Niniejszy raport wskazuje na wyraźny związek pomiędzy – z jednej strony – pogarszającą się sytuacją w zakresie praworządności i udowodnionymi nieprawidłowościami a – z drugiej strony – ryzykiem wystąpienia dalszych nieprawidłowości w zakresie wykorzystania funduszy UE w Polsce. Niezależnie od tego, czy chodzi o przyznawanie funduszy UE zarządzanych przez władze krajowe niezgodnie z zasadami unijnymi, a w niektórych przypadkach w sposób nieuczciwy – jak miało to miejsce w przykładach przedstawionych w rozdziale I – czy też o instytucje i mechanizmy, które mają nadzorować wdrażanie takich funduszy i chronić je przed nadużyciami, ale nie wywiązują się ze swoich obowiązków ze względu na ograniczoną niezależność lub skuteczność, raport wskazuje na powszechną i systemową niezdolność władz do zapewnienia odpowiedniej ochrony funduszom przyznanym Polsce w ramach różnorodnych instrumentów i programów finansowania UE.

Przedstawiając kilka wybranych przypadków, w których fundusze UE zostały niewłaściwie wykorzystane przez władze publiczne, które w nieuczciwy sposób przydzieliły je osobom zbliżonym do koalicji rządzącej lub powiązanym osobiście z tymi organami, którym

²⁴¹ https://anti-fraud.ec.europa.eu/about-us/faqs_en.

²⁴² Zob. korespondencja urzędowa między FIDH a Prokuraturą Krajową, 30 sierpnia 2023 r.

powierzono zarządzanie tymi funduszami, oraz pokazując, w jaki sposób nadużycia są potęgowane przez ogólną bezkarność, raport przedstawia obraz praktyki nadużyć i pokazuje, w jaki sposób krajowe mechanizmy ustanowione w celu sprawowania kontroli nad wydatkami unijnymi okazały się niezdolne do skutecznego zapobiegania takim nadużyciom. To, a także utrzymująca się niezdolność rządu do przeprowadzenia rzeczywistych reform, od których uzależniono uruchomienie przyszłego finansowania – w szczególności w ramach unijnego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, ale także np. w ramach polityki spójności – wskazuje na istnienie systematycznego wzorca nadużyć w sposobie wykorzystywania tego finansowania oraz odmowę przestrzegania wymaganych standardów, które ułatwia wadliwy system ochrony praworządności, co z kolei przyspiesza dalsze pogarszanie się sytuacji. Patrząc bowiem na skomplikowaną sieć politycznych nominacji, zwolnień, dochodzeń i oskarżeń otaczających cały system, który zarządza wykorzystaniem funduszy publicznych (w tym unijnych) i kontroluje je, a także na sposób, w jaki instytucje publiczne są manipulowane przez rządzącą koalicję w celu faworyzowania jej zwolenników (w tym znajomych i członków rodzin) oraz jak dyscyplinują lub szykanują swoich przeciwników, trudno nie powiązać pogarszającego się stanu systemu ochrony rządów prawa, charakteryzującego się kontrolowanymi politycznie instytucjami oraz osłabionymi i nieskutecznymi mechanizmami kontroli i równowagi, z nadużyciami finansowania, które zostały zaobserwowane i udokumentowane – choć w sposób niewyczerpujący – w tym rozdziale.

Powyższy wniosek znajduje potwierdzenie w analizie ram instytucjonalnych związanych z wykorzystaniem środków publicznych, w tym unijnych, przedstawionej w drugiej części raportu. Na pierwszy rzut oka ramy te mogą wydawać się odpowiednie do zapewnienia prawidłowego wydatkowania środków publicznych oraz zapobiegania i przeciwdziałania nadużyciom. Jednak bliższa analiza istniejących mechanizmów istniejących na poziomie krajowym – i tych funkcjonujących na szczeblu UE, o ile opierają się na współpracy z władzami krajowymi w celu zapewnienia ich skutecznego funkcjonowania w Polsce – pokazuje, że trudno je uznać za skuteczne gwarancje ochrony budżetu UE (i budżetu państwa). Jako że głównymi przyczynami braku skuteczności tych mechanizmów wydaje się być to, że nie są one niezależne od władzy politycznej lub to, że ograniczenia przyznanych im kompetencji uniemożliwiają im sprawowanie skutecznej kontroli nad wydatkami rządowymi, ich niezdolność do należytego wypełniania swoich funkcji można, przynajmniej w przeważającej mierze, przypisać deficytom w zakresie praworządności, które dotyczą je oraz cały system władzy publicznej.

Badania przeprowadzone na potrzeby niniejszego raportu dowodzą, że należy wprowadzić znaczące zmiany w ustawodawstwie krajowym i publicznym systemie instytucjonalnym po to, by zbudować solidne ramy umożliwiające skuteczne zapobieganie nadużyciom związanym z finansowaniem w Polsce. Bez zmian w przepisach dotyczących sądownictwa i prokuratury, a także faktycznych (legislacyjnych i praktycznych) gwarancji ich niezależności oraz bez skutecznego wdrożenia obowiązujących przepisów dotyczących organów kontrolnych i antykorupcyjnych, które zapewniłyby ich niezależność od władzy politycznej oraz skuteczność w prowadzeniu śledztw i ściganiu przestępstw przeciwko budżetowi państwa w sposób niezależny, bezstronny, wnikliwy i skuteczny, nie można uznać, że w Polsce istnieją

skuteczne zabezpieczenia, które z jednej strony gwarantowałyby efektywną kontrolę państwa nad przejrzystością finansowania publicznego i zapobiegałyby jego nadużyciom, a z drugiej strony zapewniałyby rozliczalność. Ponadto podmioty krajowe powinny uznać potrzebę znacznie głębszej współpracy z UE w zakresie skutecznego wdrażania standardów istotnych z punktu widzenia finansowania UE (w tym standardami praworządności) i współdziałania z odpowiednimi europejskimi mechanizmami ochronnymi. Niniejsze opracowanie potwierdza, że funkcjonujący system ochrony praworządności jest kluczem nie tylko do zapewnienia poszanowania standardów demokratycznych i praw człowieka, ale także do ochrony przed nadużyciami budżetu publicznego (tj. pieniędzy podatników) – w tym jego części pochodzącej z budżetu UE i wydatkowanej w ramach różnych programów i systemów finansowania, które mają zastosowanie do Polski i wszystkich innych państw członkowskich. W przypadku Polski okoliczność, że takie nadużycia bezpośrednio przyczyniają się do dalszego regresu demokracji i praworządności oraz do pogłębiania się naruszeń podstawowych praw i wolności, jest kolejnym przekonującym argumentem za szybkim i skutecznym wyeliminowaniem tego typu uchybień.

W świetle tych ustaleń i wniosków, a także wobec braku rzeczywistej współpracy władz w Polsce w kwestiach związanych z praworządnością, potwierdzonego przez lata bezowocnego dialogu między rządem a instytucjami UE, raport ten zawiera argumenty przemawiające za dalszymi działaniami UE w odpowiedzi na ciągłe pogarszanie się stanu praworządności w Polsce, które stanowi również zagrożenie dla interesów finansowych UE. Niezależnie od tego, czy zagrożenie to urzeczywistniło się – jak miało to miejsce w przypadkach wyszczególnionych w raporcie – czy też pozostaje tylko potencjalne – co dzieje się w innych sytuacjach, które jeszcze się nie urzeczywistniły, ale które mogłyby z łatwością zaistnieć w wyniku uchybień, na które zwrócono uwagę w niniejszym opracowaniu – w raporcie opowiedziano się za uruchomieniem przez Komisję Europejską mechanizmu, który został ustanowiony w celu reagowania na przypadki, w których naruszenia praworządności stanowią poważne zagrożenie dla interesów finansowych UE, tj. rozporządzenia w sprawie warunkowości. Wzywając do wykorzystania mechanizmu warunkowości w celu przeciwdziałania udokumentowanym naruszeniom praworządności, które wystąpiły w Polsce, w sytuacji, gdy udowodniono, że mają one negatywny wpływ na budżet UE, autorzy raportu proponują uzupełnienie istniejących mechanizmów i wzmocnienie innych bieżących działań, za pomocą których UE reaguje na trwające zaniedbania w zakresie praworządności w Polsce – w tym postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, zaleceń skierowanych przez Komisję do polskiego rządu w kontekście rocznego sprawozdania na temat praworządności za lata 2022 i 2023 oraz procedury przewidzianej w art. 7 ust. 1 TUE. Biorąc pod uwagę jak delikatną kwestią polityczną jest polska debata na temat praworządności, a także z uwagi na faktyczny impas w dyskusjach Rady na temat art. 7 ust. 1 TUE, mechanizm tego rodzaju mógłby otworzyć nowe możliwości rozliczania tych naruszeń zasady praworządności, które mają wymiar budżetowy.

W celu ukierunkowania działań podmiotów na szczeblu krajowym i unijnym w zakresie wyżej omówionych kwestii, a także w oparciu o ustalenia leżące u podstaw niniejszej publikacji, jej autorzy formułują następujące, konkretne zalecenia mające na celu zainicjowanie jakże potrzebnych reform w Polsce i pobudzenie działań instytucji UE w

odpowiedzi na udokumentowane pogorszenie sytuacji, a także zapewnienie zgodności z konstytucyjnymi, europejskimi i międzynarodowymi standardami praworządności, przejrzystości i przeciwdziałania korupcji, niezbędnymi do zapewnienia zdrowego systemu finansów publicznych i dobrze prosperującej demokracji.

Rekomendacje

Dla rządu polskiego:

W odniesieniu do wymiaru sprawiedliwości:

- Należy niezwłocznie i w pełni przywrócić niezawisłość sądów w Polsce, zgodnie z decyzjami i zaleceniami wydanymi m.in. przez Komisję Europejską, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejski Trybunał Praw Człowieka, tak aby zapewnić obywatelom w Polsce pełny dostęp do prawa do skutecznego środka odwoławczego. Obejmuje to w szczególności:
 - nowelizację przepisów dotyczących zasad powoływania sędziów Trybunału Konstytucyjnego umożliwiającą im wykonywanie swoich funkcji w sposób niezawisły i wolny od wpływów politycznych oraz gwarantującą skuteczną kontrolę konstytucyjności prawa;
 - nowelizację przepisów dotyczących Krajowej Rady Sądownictwa, której następstwem będzie odzyskanie przez KRS pełnej niezależności od jakichkolwiek wpływów politycznych; wszystkie nominacje i awanse sędziowskie dokonywane przez KRS w jej obecnym kształcie, budzącym wątpliwości co do jej niezależności, powinny zostać poddane ponownej ocenie i weryfikacji pod kątem ich zgodności z prawem;
 - uchylenie zmian w ustawie o Sądzie Najwyższym (SN), które podważyły jego niezależność, oraz pozbawienie właściwości do prowadzenia postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów tych organów SN, których niezależność od wpływów politycznych nie może być zagwarantowana, w tym niedawno utworzonej Izby Odpowiedzialności Zawodowej, która w żaden sposób nie może być uznana za adekwatną reakcję na krytykę Komisji Europejskiej dotyczącą niezawisłości byłej Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego; przestrzeganie warunków osiągnięcia tzw. kamieni milowych w zakresie praworządności określonych przez Komisję jako warunek wstępny uruchomienia finansowania UE w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF); a także
 - umorzenie wszystkich postępowań dyscyplinarnych lub postępowań wszczętych przeciwko sędziom, w tym postanowień o uchyleniu immunitetu sędziowskiego, oraz powstrzymanie się od wszczynania nowych tego rodzaju politycznie motywowanych postępowań, a mianowicie postępowań związanych z wyrażaną przez sędziów krytyką reform wymiaru sprawiedliwości wprowadzonych przez obecny rząd lub podjętych przez nich

decyzji o skierowaniu spraw w trybie prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej; doprecyzowanie zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w sposób zapobiegający nadużyciom oraz zapewnienie sędziom, których dotyczą decyzje organów odpowiedzialnych za prowadzenie przeciwko nim postępowań dyscyplinarnych, środków umożliwiających ponowne rozpatrzenie ich sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd, o co wnioskowała również Komisja Europejska w ramach kamieni milowych w zakresie praworządności określonych jako warunek wstępny uruchomienia finansowania UE w ramach RRF.

W odniesieniu do prokuratury:

- Należy znowelizować przepisy dotyczące prokuratury w sposób gwarantujący jej pełną niezależność od wpływów politycznych, w tym poprzez rozdzielenie funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości oraz ograniczenie ich uprawnień, w szczególności w zakresie powoływania, awansowania, degradowania i przenoszenia prokuratorów, a także uprawnień do ingerowania w przebieg postępowań;
- Należy zapewnić, aby prokuratura niezwłocznie, skutecznie, bezstronnie i szczegółowo badała zarzuty dotyczące przestępstw przeciwko budżetowi państwa (i UE), w tym nadużyć finansowych, korupcji i innych nielegalnych działań w zakresie zarządzania środkami publicznymi, w tym środkami UE, i ich wdrażania oraz ściagała takie przestępstwa;
- Polska powinna przystąpić do systemu Prokuratury Europejskiej jako państwo uczestniczące; do czasu podjęcia decyzji o przystąpieniu Polski do EPPO, należy skutecznie współpracować z EPPO w sprawach dotyczących badania i ścigania przestępstw przeciwko interesom finansowym UE, które mają charakter ponadnarodowy, oraz uchylić wszelkie przepisy, które przewidują możliwość arbitralnej odmowy współpracy z EPPO na podstawie niejasnych i niepewnych definicji normatywnych przesłanek odmowy takiej współpracy;
- Należy zapewnić, aby Prokuratura Krajowa podejmowała działania następcze w związku z dochodzeniami prowadzonymi przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) w celu szybkiego, skutecznego, dokładnego i bezstronnego badania i ścigania czynów o charakterze nadużyć finansowych i korupcji, które mogą wpływać na interesy finansowe UE; należy rejestrować, weryfikować i zgłaszać liczbę zawiadomień OLAF-u skutkujących wniesieniem aktu oskarżenia oraz zapewnić publiczny dostęp do takich danych; a także
- Należy uchylić wszystkie decyzje dotyczące przeniesień, degradacji i zwolnień prokuratorów, którzy utracili swoje stanowiska lub zostali w inny sposób przeniesieni na niższe stanowiska od 2016 r. z powodów politycznych; należy zaprzestać wszelkich czynności lub postępowań dyscyplinarnych przeciwko prokuratorom z powodu wyrażanej przez nich krytyki reform rządowych lub podejmowanych przez nich

decyzji o prowadzeniu lub nieprowadzeniu postępowań przygotowawczych lub sądowych.

W odniesieniu do Centralnego Biura Antykorupcyjnego (CBA):

- Należy zreformować krajowy organ antykorupcyjny, Centralne Biuro Antykorupcyjne, tak aby zagwarantować jego niezależność od jakichkolwiek wpływów politycznych i zapewnić, że CBA jest w stanie wykonywać swoje zadania w zakresie prowadzenia dochodzeń w sprawie przestępstw na szkodę budżetu państwa (w tym funduszy UE) w sposób niezależny, bezstronny i skuteczny; oraz
- Należy zagwarantować, że każdej osobie piastującej stanowisko w krajowym organie antykorupcyjnym przed jej powołaniem zostanie udzielony dostęp do informacji niejawnych, co ma zagwarantować jej rolę w należytych egzekwowaniu prawa.

W odniesieniu do Najwyższej Izby Kontroli (NIK):

- Należy przydzielić Najwyższej Izbie Kontroli zasoby wystarczające do wykonywania przez nią funkcji powierzonych jej w Konstytucji;
- Należy zagwarantować, że wszystkie wnioski Prezesa Najwyższej Izby Kontroli o powołanie członków Kolegium NIK zostaną zaakceptowane, a powołanie ich nastąpi zgodnie z obowiązującymi przepisami;
- Należy zagwarantować, że kontrolerzy Najwyższej Izby Kontroli będą mogli wykonywać bez przeszkód swoje konstytucyjnie gwarantowane funkcje w zakresie kontroli wszystkich instytucji dysponujących pieniędzmi publicznymi, w tym spółek Skarbu Państwa. Wykonywanie takich funkcji nie może wiązać się z jakimkolwiek zagrożeniem dla ich bezpieczeństwa osobistego, czy też groźbą wszczęcia przeciwko nim postępowania administracyjnego lub karnego w celu ukarania ich za wykonywaną pracę; oraz
- Należy zagwarantować, że wszystkie odpowiednie wnioski Najwyższej Izby Kontroli kierowane do prokuratury w sprawie nieprawidłowości lub nadużyć mających wpływ na budżet państwa (w tym budżet UE) są uwzględniane i skutkują wszczęciem postępowania przygotowawczego oraz, jeżeli istnieją ku temu wystarczające podstawy, ściganiem sprawców, zgodnie z przepisami Kodeksu karnego i Kodeksu postępowania karnego.

W odniesieniu do funduszy polityki spójności UE i innych funduszy objętych zarządzaniem dzielonym:

- Należy upewnić się, że fundusze UE objęte zarządzaniem dzielonym z udziałem organów krajowych są zarządzane i wdrażane przez te ostatnie zgodnie z przepisami zawartymi w prawie unijnym regulującym poszczególne programy finansowania, a także z ogólnymi zasadami prawa UE i Kartą praw podstawowych UE;
- Należy zadeklarować pełne i niepodważalne przestrzeganie zasad i norm zawartych w prawie unijnym, w tym w Karcie praw podstawowych UE, oraz zapewnić ich przestrzeganie, w tym między innymi podczas wdrażania programów finansowanych

przez UE; w tym kontekście należy powstrzymać się od finansowania programów – zarówno finansowanych przez UE, jak i z budżetu państwa – które otwarcie naruszają postanowienia Karty;

- Należy zagwarantować, że komitety monitorujące ustanowione na mocy rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów w celu nadzorowania realizacji programów finansowanych przez UE z myślą o zapewnieniu przestrzegania Karty i innych horyzontalnych warunków podstawowych funkcjonują w oparciu o zasadę przejrzystości i umożliwiają właściwe monitorowanie sposobu wydatkowania środków UE; należy zapewnić zrównoważoną reprezentację partnerów społecznych w komitetach monitorujących oraz wykluczyć z nich osoby i organizacje, których działania lub cele wydają się sprzeczne z prawem i wartościami UE, w szczególności organizacje kwestionujące prawa człowieka i prawa dotyczące szeroko pojmowanej płci, które promują program sprzeczny z normami i zasadami zapisanymi w Karcie; oraz
- Należy zapewnić, aby wszelkie incydenty lub zarzuty dotyczące potencjalnych nadużyć w zarządzaniu funduszami UE i ich wdrażaniu były niezwłocznie i skutecznie zbadane przez niezależny organ w celu skierowania ich do właściwych organów w celu dalszego dochodzenia i ścigania zgodnie z polskim prawem.

W odniesieniu do funduszy Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF):

- Należy niezwłocznie uchwalić i wdrożyć reformy, które faktycznie rozwieją zgłoszone przez Komisję Europejską obawy dotyczące przestrzegania zasady praworządności, oraz osiągnąć związane z tym kamienie milowe określone jako warunek wstępny uruchomienia finansowania RRF dla Polski; a także
- Należy powstrzymać się od promowania programów realizowanych w ramach RRF do czasu uchwalenia i wdrożenia takich reform oraz uzyskania od Komisji potwierdzenia rychłego uruchomienia środków, co pozwoli uniknąć przenoszenia ryzyka braku uruchomienia środków na beneficjentów.

W odniesieniu do niezależnych mediów i społeczeństwa obywatelskiego:

- Należy zaprzestać nękania niezależnych mediów i niezależnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego, w tym tych zaangażowanych w badanie spraw dotyczących nadużyć finansowych, korupcji i innych nadużyć związanych z finansowaniem publicznym, w tym finansowaniem ze środków UE. Obejmuje to w szczególności:
 - umorzenie wszelkich postępowań administracyjnych, cywilnych i karnych wszczętych przeciwko takim osobom i organizacjom w związku z ich działalnością oraz powstrzymanie się od wszczynania nowych postępowań;
 - powstrzymanie się od podejmowania jakichkolwiek działań mających na celu dyscyplinowanie lub nakładanie innego rodzaju sankcji na dziennikarzy, w tym zwolnień motywowanych politycznie, w szczególności w mediach publicznych;

- zagwarantowanie niezależnym mediom i organizacjom społeczeństwa obywatelskiego dostępu do finansowania, w tym finansowania publicznego, na równych zasadach z mediami publicznymi i pr rządowymi organizacjami pozarządowymi w celu zapewnienia zrównoważonego składu społeczeństwa informacyjnego i obywatelskiego, oraz umożliwić w pełni korzystanie z prawa do wolności zrzeszania się oraz prawa do wolności wypowiedzi i wolności mediów;
- zaprzestanie wszelkich kampanii oszczerstw lub prowadzenia innego publicznego dyskursu mającego na celu zdyskredytowanie niezależnych mediów i niezależnego społeczeństwa obywatelskiego oraz podważenie ich działalności; a także
- wstrzymanie stosowania i powstrzymanie się od dalszego nabywania i wdrażania wszelkiego rodzaju nielegalnego oprogramowania szpiegowskiego lub technologii inwigilacji budzących wątpliwości pod względem związanej z nimi proporcjonalności ingerencji w życie prywatne obywateli, w celu szpiegowania niezależnych mediów, społeczeństwa obywatelskiego i opozycji.

W odniesieniu do stosunków pomiędzy Polską a Unią Europejską:

- Należy niezwłocznie i skutecznie zastosować się do zaleceń przedstawionych przez Komisję Europejską w ramach monitorowania przestrzegania zasady praworządności i innych wartości określonych w art. 2 TUE przez państwa członkowskie, a mianowicie w kontekście postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, rocznych sprawozdań na temat praworządności za lata 2022 i 2023, uzasadnionej opinii wydanej w 2017 r. na podstawie art. 7 ust. 1 TUE oraz w innych kontekstach (np „europejskiego semestru”);
- Należy niezwłocznie i skutecznie wykonywać orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w szczególności w sprawach dotyczących niezawisłości sądów i innych aspektów związanych z poszanowaniem praworządności przez Polskę;
- Należy niezwłocznie i skutecznie zastosować się do zaleceń wydawanych przez Parlament Europejski w rezolucjach przyjętych w latach 2016–2023 w sprawie praworządności w Polsce;
- Należy wykazać rzeczywistą wolę współpracy z Radą i Komisją w kontekście procedury wszczętej przeciwko Polsce na mocy art. 7 ust. 1 TUE w 2017 r., w szczególności poprzez uchwalenie i wdrożenie reform, które faktycznie rozwiązałyby obawy podniesione przez Komisję Europejską w jej uzasadnionej opinii, a także inne zastrzeżenia, które pojawiły się od tego czasu w odniesieniu do poszanowania praworządności w Polsce.

Dla Unii Europejskiej:

Dla Komisji Europejskiej:

- Należy w dalszym ciągu monitorować poszanowanie zasady praworządności i innych wartości określonych w art. 2 TUE w Polsce w celu wykrywania naruszeń i reagowania na nie w stosownych przypadkach. Obejmuje to ciągle monitorowanie sytuacji w kontekście corocznych cykli przeglądu praworządności, trwających postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego oraz w ramach monitorowania wykonania wyroków TSUE – w szczególności w kontekście niezawisłości sędziowskiej i postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom – oraz innych procesów (takich jak „europejski semestr”), w celu zapewnienia zgodności z zasadami i standardami UE, a także prawidłowe wdrażanie zaleceń i decyzji wydanych w kontekście przeszłego i trwającego monitorowania i postępowań;
- Należy monitorować sposób, w jaki fundusze UE są wykorzystywane w Polsce, w tym w przypadkach, gdy podlegają one „zarządzaniu dzielonemu” przez Komisję i organy krajowe, które są odpowiedzialne za zarządzanie nimi, ich kontrolę i wdrażanie, w celu wykrycia nieprawidłowości i podjęcia odpowiednich działań (tj. zgodnie z ustaleniami dotyczącymi poszczególnych funduszy wynikającymi z odpowiednich przepisów UE);
- Należy zbadać naruszenia praworządności w celu określenia ich rzeczywistego lub potencjalnego wpływu na fundusze UE oraz, w przypadku gdy stwierdzone naruszenia praworządności mają lub mogą mieć wpływ na budżet UE i interesy finansowe UE, uruchomić mechanizm określony w rozporządzeniu UE/Euratom 2020/2092 (rozporządzenie w sprawie warunkowości);
- Należy nadal utrzymywać uzależnienie wypłaty funduszy w ramach polityki spójności na rzecz Polski na mocy rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów do czasu wykazania przez polski rząd, że w pełni spełnia horyzontalne warunki podstawowe określone w rozporządzeniu (w tym przestrzeganie postanowień Karty praw podstawowych UE) oraz że wszelkie naruszenia w tym zakresie zostały naprawione zgodnie z zaleceniami i wnioskami Komisji; należy zakwestionować finansowanie przez Polskę z budżetu państwa projektów, które wcześniej były finansowane z budżetu UE, ale z których wycofano finansowanie UE ze względu na ich niezgodność z Kartą (tak jak w przypadku gmin „wolnych od LGBTI”);
- Należy zadbać o spełnienie kryteriów powoływania do komitetów monitorujących zgodnie z rozporządzeniem w sprawie wspólnych przepisów, w tym w odniesieniu do konieczności przestrzegania Karty przez członków komitetów; należy wezwać władze polskie do powstrzymania się od powoływania do komitetów monitorujących organizacji, których mandat lub działania wydają się sprzeczne z prawem i zasadami UE, w tym z Kartą, oraz do wykluczenia tych, którzy zostali już powołani; należy zadbać o to, aby procedury regulujące pracę w komitetach były przejrzyste i zapewniały znaczący udział ich członków w podejmowaniu decyzji dotyczących zarządzania programami finansowanymi przez UE i ich wdrażania;

- Należy w dalszym ciągu utrzymywać uzależnienie uruchomienia jakichkolwiek środków finansowych UE dla Polski w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) do czasu, gdy polski rząd wykaże, że przyjął i w pełni wdrożył przepisy niezbędne do osiągnięcia kamieni milowych (w zakresie praworządności), określonych przez Komisję jako warunek wstępny uruchomienia finansowania; w swojej ocenie Komisja nie powinna opierać się na rozstrzygnięciu wydanym w postępowaniu toczącym się przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie zgodności proponowanych reform z Konstytucją RP, ponieważ orzeczenie to ma zostać wydane przez organ, którego nie można uznać za niezawisły sąd w rozumieniu prawa europejskiego, a zatem nie można go uznać za wynik skutecznej i niezależnej kontroli konstytucyjności;
- Należy zweryfikować, czy kamienie milowe i cele określone przez Komisję w kontekście zatwierdzenia polskiego Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO) – w tym w zakresie praworządności – zostały osiągnięte przed rozważeniem przyjęcia jakiegokolwiek zmiany do wspomnianego KPO, której celem byłoby otrzymanie nowych zaliczek bez konieczności wykazania zgodności z wcześniej ustalonymi kamieniami milowymi;
- Należy rozważyć rozszerzenie zakresu przeglądu na podstawie art. 7.1 TUE poprzez przedłożenie zaktualizowanej uzasadnionej opinii, która uwzględniałaby zmiany, które miały miejsce od grudnia 2017 r., i obejmowałaby inne naruszenia praworządności – oprócz naruszeń dotyczących niezawisłości sądów – oraz inne naruszenia art. 2 TUE;
- Należy zapewnić, w kontekście corocznych cykli przeglądu praworządności, że zalecenia wydane rządowi Polski w poprzednich latach zostały faktycznie i skutecznie wdrożone, a w przeciwnym razie należy podjąć działania w ramach pozostałych instrumentów wchodzących w skład zestawu narzędzi UE dotyczących praworządności w celu egzekwowania poszanowania praworządności w Polsce i pociągnięcia rządu do odpowiedzialności za niewykonanie zaleceń Komisji;
- Należy usprawnić współpracę między służbami Komisji odpowiedzialnymi za monitorowanie wydatków z budżetu UE i praworządności w celu wspólnego korzystania z wiedzy fachowej i zasobów, aby skuteczniej i bardziej kompleksowo przeciwdziałać naruszeniom zasady praworządności, które mają wpływ na budżet UE w Polsce; a także
- Należy uważnie monitorować nadchodzące wybory parlamentarne w Polsce w celu sprawdzenia zgodności z międzynarodowymi i europejskimi standardami dotyczącymi wolnych i uczciwych wyborów oraz tego, czy odbywają się one w kontekście, w którym kandydaci z różnych grup politycznych mogą konkurować na równych zasadach i w którym przestrzegane są prawa wyborców; należy monitorować ewentualne wykorzystanie funduszy UE – w ramach finansowania przez państwo – w celu finansowania działalności politycznej, a mianowicie działań koalicji rządzącej w okresie poprzedzającym wybory, oraz czy odbywa się to z poszanowaniem przepisów UE dotyczących finansowania partii politycznych.

Dla Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF):

- Należy zbadać działalność prowadzoną przez polskie władze krajowe, którym powierzono zarządzanie funduszami UE, ich wdrażanie lub sprawowanie nad nimi kontroli, w celu sprawdzenia ich działalności pod kątem zgodności z prawem i normami UE oraz w celu wykrycia ewentualnych nieprawidłowości, w szczególności w odniesieniu do utworzonych w nich sieci nadużyć finansowych i sieci powiązań korupcyjnych;
- Należy nawiązać ściślejszą współpracę z krajowymi instytucjami kontrolnymi (tj. z NIK) i uwzględnić ich ustalenia w prowadzonych działaniach monitorujących i kontrolnych w odniesieniu do funduszy UE; oraz
- Należy zapewnić zwiększoną przejrzystość w odniesieniu do ich działań, w tym lepszy dostęp do informacji dotyczących wcześniejszych i trwających dochodzeń, ich ustaleń i wniosków.

Dla Prokuratury Europejskiej (EPPO):

- Należy monitorować efektywność współpracy z państwami nieuczestniczącymi, w tym z Polską, w sprawach dotyczących przestępstw przeciwko interesom finansowym UE, które mają charakter ponadnarodowy, oraz weryfikować, czy niedawno wprowadzone zmiany w prawie krajowym umożliwiają, czy też raczej utrudniają taką skuteczną współpracę; a także
- Należy informować Komisję Europejską o braku współpracy między Prokuraturą Europejską a Polską oraz o wszelkich przepisach, których zgodność z prawem UE i zasadą lojalnej współpracy jest wątpliwa, w celu wszczęcia postępowania przeciwko temu państwu członkowskiemu.

Dla Parlamentu Europejskiego:

- Należy kontynuować monitorowanie sytuacji w zakresie praworządności i praw człowieka w Polsce, w tym przypadków ataków na niezależnych sędziów i prokuratorów, opozycję, niezależne media i organizacje społeczeństwa obywatelskiego, obrońców praw człowieka i aktywistów, a także przypadków, gdy naruszenia zasady praworządności mają lub mogą mieć wpływ na budżet UE, poprzez dokumentowanie, oficjalne wizyty, debaty i rezolucje;
- Należy w dalszym ciągu wzywać pozostałe instytucje UE (Komisję Europejską i Radę) do szybkiego i skutecznego reagowania na naruszenia zasady praworządności i inne naruszenia art. 2 TUE w Polsce za pomocą różnych dostępnych im w tym celu środków; w szczególności w dalszym ciągu wzywać Radę do kontynuowania procedury określonej w art. 7 ust. 1 TUE przeciwko Polsce, w tym poprzez przyjęcie zaleceń lub przeprowadzenie głosowania w celu stwierdzenia, że istnieje wyraźne ryzyko poważnego naruszenia w Polsce wartości zapisanych w art. 2 TUE, a także do wezwania Komisji i Rady do rozszerzenia zakresu przeglądu, tak aby objął on zmiany, które nastąpiły od grudnia 2017 r. w odniesieniu do praworządności i innych wartości

określonych w art. 2 TUE, o co Parlament wielokrotnie wnosił w swoich rezolucjach, w tym ostatnio w rezolucji z lipca 2023 r.²⁴³

- Należy wezwać Komisję Europejską do uruchomienia rozporządzenia w sprawie warunkowości w odniesieniu do Polski, ze względu na wpływ, jaki zaobserwowane naruszenia w zakresie praworządności miały lub potencjalnie mogą mieć na budżet UE i interesy finansowe Unii, zgodnie z wcześniejszym wnioskiem Parlamentu, w szczególności ze względu na beczynność Komisji Europejskiej w tym zakresie²⁴⁴;
- Należy uważnie monitorować nadchodzące wybory parlamentarne w Polsce w celu sprawdzenia, czy są one zgodne z międzynarodowymi i europejskimi standardami dotyczącymi wolnych i uczciwych wyborów, tak aby odbywały się one w kontekście, w którym kandydaci z różnych ugrupowań politycznych mogą konkurować na równych zasadach i w którym przestrzegane są prawa wyborców; a także
- Należy zakończyć prace nad raportem końcowym komisji śledczej Parlamentu Europejskiego badającej stosowanie oprogramowania szpiegującego Pegasus i analogicznego oprogramowania służącego do inwigilacji oraz przyjąć rezolucję potępiającą tę praktykę i zawierającą wskazania dotyczące dalszych działań polskiego rządu i instytucji UE.

Dla Rady Unii Europejskiej i państw członkowskich UE:

- Należy kontynuować monitorowanie sytuacji w zakresie praworządności w Polsce i wywieranie presji politycznej na polski rząd w kwestii przestrzegania przez niego standardów praworządności i innych wartości chronionych na mocy art. 2 TUE, a mianowicie w kontekście trwającej kontroli na mocy art. 7 ust. 1 TUE.
- Należy kontynuować procedurę określoną w art. 7 ust. 1 TUE, w świetle ciągłego pogarszania się stanu praworządności i poszanowania pozostałych wartości określonych w art. 2 TUE – w tym demokracji i praw podstawowych – w Polsce, a także ciągłego braku rzeczywistej współpracy ze strony polskiego rządu i faktycznego zaangażowania we wdrażanie reform, które skutecznie rozwiąłyby obawy UE i zapewniłyby zgodność z prawem i wartościami UE, poprzez przyjęcie zaleceń lub przeprowadzenie głosowania w celu stwierdzenia, czy w Polsce istnieje wyraźne ryzyko poważnego naruszenia wartości zapisanych w art. 2 TUE;
- Należy rozważyć rozszerzenie zakresu kontroli na mocy art. 7.1 TUE w celu uwzględnienia zmian, które miały miejsce w odniesieniu do praworządności i innych wartości określonych w art. 2 TUE od czasu uruchomienia procedury w grudniu 2017 r., poprzez odniesienie się do wszelkich takich zmian podczas przesłuchań przeprowadzonych na podstawie art. 7 ust. 1 TUE, jeżeli można ustalić wyraźny związek między takimi zmianami a kwestiami określonymi w uzasadnionym wniosku

²⁴³ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2023-0319_EN.html.

²⁴⁴ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2023-0319_DE.html;

<https://www.reuters.com/world/europe/eu-parliament-sues-eu-commission-inaction-over-rule-of-law-concerns-2021-10-29/>.

Komisji z 2017 r., oraz poprzez przedłożenie wymaganej większością (jednej trzeciej) dodatkowego uzasadnionego wniosku na podstawie art. 7 ust. 1 TUE;

- W przypadku stwierdzenia przez Komisję, że naruszenia praworządności w Polsce wpłynęły lub mogą poważnie wpłynąć na należyte zarządzanie finansami budżetu Unii lub na ochronę interesów finansowych Unii w wystarczająco bezpośredni sposób, należy wesprzeć każdy wniosek Komisji dotyczący Decyzji Wykonawczej w sprawie odpowiednich środków, które należy podjąć w odpowiedzi na tę sytuację;
- Należy zatwierdzić uruchomienie środków finansowych UE dla Polski w ramach unijnego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności dopiero wtedy, gdy polski rząd wykaże, że przyjął i w pełni wdrożył przepisy wymagane do osiągnięcia kamieni milowych (w tym w zakresie praworządności) określone przez Komisję jako warunek wstępny uruchomienia tych środków;
- W konkluzjach przyjętych w odpowiedzi na roczne sprawozdanie Komisji na temat praworządności, należy odnieść się do sytuacji w poszczególnych krajach, w szczególności w państwach członkowskich, takich jak Polska, w których w ostatnich latach nastąpił poważny regres w zakresie praworządności i w których istnieją poważne obawy co do poszanowania zasady praworządności i innych wartości określonych w art. 2 TUE, oraz wykorzystać tę okazję do podjęcia działań następczych w związku z konkretnymi zaleceniami wydanymi przez Komisję w tym zakresie poprzez monitorowanie i informowanie o wszelkich postępach poczynionych przez państwo członkowskie w celu ich wykonania;
- W ramach prowadzonego przez Radę dialogu na temat praworządności, a zwłaszcza w kontekście zbliżającej się reformy tego dialogu, należy zwrócić szczególną uwagę na powiązania między naruszeniami zasady praworządności a nadużyciami związanymi z finansowaniem UE, co umożliwi dostrzeżenie związku między tymi dwiema kwestiami i przyczyni się do opracowania odpowiednich sposobów reagowania; a także
- Należy rozwijać współpracę z innymi instytucjami UE i organizacjami międzynarodowymi, takimi jak Rada Europy, Organizacja Narodów Zjednoczonych i Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, w celu łączenia zasobów, wiedzy specjalistycznej i wymiany dowodów dotyczących sytuacji w zakresie przestrzegania zasady praworządności w Polsce oraz koordynowania działań podejmowanych przez takie instytucje i organizacje.