



FUNDACJA  
IM. STEFANA  
BATOREGO

# Stanowiska publiczne jako łup polityczny

Polityka personalna w okresie od 16 listopada  
2015 do 31 października 2017 roku

Grażyna Kopińska



# **Stanowiska publiczne jako łup polityczny**

Polityka personalna w okresie od 16 listopada  
2015 do 31 października 2017 roku

Grażyna Kopińska



FUNDACJA  
BATOREGO

IM. STEFANA

**Fundacja im. Stefana Batorego**

Sapieżyńska 10a  
00-215 Warszawa  
tel. (48-22) 536 02 00  
fax (48-22) 536 02 20  
batory@batory.org.pl  
www.batory.org.pl

**Redakcja:** Magdalena Otlewska (bezbledu.pl)

**Projekt graficzny:** hopa studio

**Skład i druk:** TYRSA Sp. z o.o.

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons.

Uznanie autorstwa na tych samych warunkach 3.0 Polska (CC BY 3.0 PL)



**ISBN** 978-83-65882-20-2

**Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie**

Warszawa 2018

# Spis treści

---

Stanowiska publiczne jako łup polityczny	7
System podziału łupów	9
Zmiany nie tylko w administracji	13
I. Sposoby na zatrudnienie „swojego”	18
1. ... przez intencjonalną, ukierunkowaną na daną instytucję zmianę prawa	18
– Instytut Wymiaru Sprawiedliwości	18
– Instytut Pamięci Narodowej	19
– Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji oraz Rada Mediów Narodowych	22
– Centralna Komisja do Spraw Stopni i Tytułów	24
2. ... przez zmianę prawa obejmującą cały sektor	26
– służba cywilna	26
– instytuty badawcze	35
– Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (WFOŚiGW)	37
3. ... z naruszeniem obowiązujących przepisów	42
– Wybór członka zarządu Polskiej Grupy Zbrojeniowej	42
– Nominowanie członka Rady Nadzorczej Polskiej Grupy Zbrojeniowej	45
– Wybór prezesa Zarządu Energa SA	47
4. ... przez dowolną interpretację obowiązującego prawa	50
– Pełniący obowiązki prezesa Polskiej Agencji Kosmicznej (POLSA)	50
– Powołanie członka zarządu PZU SA	53

– Konkurs na wiceprezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów	54
– Powołanie prezesa zarządu spółki PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna S.A.	56
II. Sposoby na zwolnienie niechcianego	59
1. ... przez intencjonalną, ukierunkowaną na daną instytucję zmianę prawa	59
– Wymiana prezesa Zarządu i Rady Fundacji Solidarności Międzynarodowej	59
2. ... przez podjęcie próby pozbawienia mandatu samorządowego	61
– za złamanie ustawy antykorupcyjnej	61
– Postawienie zarzutów prezydentowi Lublina	62
– Postawienie zarzutów prezydentowi Radomia	64
3. ... przez pozbawienie biernego prawa wyborczego	65
– Postawienie zarzutów prokuratorskich prezydent Łodzi	65
– Postawienie zarzutów prokuratorskich prezydentowi Nowej Soli	67
4. ... przez wykorzystywanie możliwości jakie dają nieprecyzyjne zapisy prawa	68
– Zmuszenie szefa CBA do złożenia dymisji	68
– Zwolnienia przedstawicieli pracowników we władzach Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych	70
5. ... przez łączenie instytucji	72
– Utworzenie Krajowej Administracji Skarbowej	72
– Utworzenie Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa	76
III. Wnioski i rekomendacje	79
Wnioski	79
Rekomendacje	81
– rekomendacje dotyczące administracji publicznej	81
– rekomendacje dotyczące spółek Skarbu Państwa	83
– rekomendacje natury ogólnej	85

# Stanowiska publiczne jako łup polityczny

---

Od zmian ustrojowych rozpoczętych w 1989 roku mieliśmy w Polsce 16 rządów<sup>1</sup>. Przyzwyczailiśmy się do tego, że każdy nowo powołany rząd przeprowadzał zmiany personalne w administracji państwowej i podległych mu spółkach. Szybkość, głębokość i sposób wprowadzania tych zmian była różna, ale przynajmniej od 20 lat każdorazowo wzbudzała zainteresowanie i często krytykę środowisk opiniotwórczych, mediów i opinii publicznej. Mówiono o kumoterstwie, klientelizmie politycznym czy zawłaszczaniu państwa. Co rozumiemy przez te pojęcia?

**Kumoterstwo** – „to wzajemne popieranie się ludzi, którzy związani są ze sobą nie tylko więzami krwi, ale i zażyłością lub przynależnością do określonej grupy. Poparcie zwykle czynione jest w związku z chęcią osiągnięcia korzyści materialnej lub pozycji społecznej bez oceny kompetencji lub wartości określonej osoby. Kumoterstwo stanowi pojęcie szersze od nepotyzmu, co wynika w tym przypadku ze wsparcia nie tylko członków rodziny”<sup>2</sup>. W organizacjach czy instytucjach, których członkowie, władze, pracownicy dobierani są na zasadach kumoterskich, dość szybko dochodzi do wytworzenia się zależności klientelistycznych typu klient – patron. Osoby „dobrane” uzależniają się od patronów. Są lojalne nie wobec instytucji, a wobec osoby, której zawdzięczają swoją pozycję.

Tradycyjnie przyjęło się uważać, że termin „**zawłaszczenie państwa**” odnosi się przede wszystkim do sytuacji, w której jakaś grupa interesu, zewnętrzna w stosunku do rządzących, kupuje sobie decyzje, które przynoszą jej korzyści

---

1 Formalnie obecny rząd jest 17. Jednakże pierwszy rząd Marka Belki nie uzyskał wotum zaufania w Sejmie, nie rozpoczął więc rządzenia.

2 R. Rosicki, *Rzecz o nepotyzmie i kumoterstwie*, Przegląd Politologiczny 2012, nr 2, s. 131–146.

przede wszystkim finansowe, np.: „SC [state capture] dotyczy kształtowania praw i reguł obowiązujących uczestników gry rynkowej poprzez wypaczenie czy też »podkopanie« zasad funkcjonowania instytucji, w efekcie czego wąska grupa aktorów zyskuje uprzywilejowaną pozycję, przynosząc jednak straty społeczeństwu jako całości”<sup>3</sup>. Wydaje się jednak, że obecnie, zwłaszcza w dyskursie publicznym, coraz częściej używa się tego pojęcia w szerszym znaczeniu. Zawłaszczyć państwo może grupa polityczna, która zmieniając reguły prawa, obsadza nie tylko kluczowe, ale niemal wszystkie znaczące instytucje państwa.

Po przyjrzeniu się sposobowi, w jaki dokonywano zmian personalnych w kilkudziesięciu instytucjach, dochodzimy do wniosku, że to, co różni sposób, w jaki przejmowano instytucje publiczne i spółki zależne od Skarbu Państwa za poprzednich rządów i za obecnego, to przede wszystkim:

- **szybkość**, z jaką dokonano wymian – wymianę osób na stanowiskach kierowniczych w administracji publicznej i prezesów największych spółek przeprowadzono w pół roku. Dziennikarze Rzeczpospolitej<sup>4</sup> przyrzekli się 32 największym spółkom Skarbu Państwa. Wyliczyli, że: rząd SLD (2002–2005) w pierwszym półroczu swoich rządów wymienił nieco ponad połowę (55, 5%) prezesów tych spółek; pierwszy rząd PiS (2005–2007) – 46, 6%, pierwszy rząd PO (2007–2011) – 56, 3%, drugi rząd PO (2011–2015) – 20,3%. Natomiast obecny rząd PiS w 5 miesięcy wymienił wszystkich prezesów z wyjątkiem jednego – szefa PKO BP, czyli wymienił 96,9% prezesów spółek;
- **szerokość, zasięg** zmian – niemal równocześnie wymieniano osoby pełniące wyższe stanowiska w administracji rządowej, obsadę prokuratur, prezesów sądów, kuratorów oświaty, zarządów i rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa, wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, a nawet dyrektorów oddziałów ZUS;
- **głębokość** zmian połączona z czasowym zawieszeniem nabytych praw pracowniczych. Cechami charakterystycznymi zmian wprowadzanych przez rząd PiS wtedy, kiedy zmianą obejmował całe sektory życia publicznego, było:
  - odstąpienie od konkursowego naboru na kierownicze stanowiska,
  - wprowadzenie zatrudnienia na zasadzie powołań i odwołań,

3 Ł. Afeltowicz, *Zawłaszczone państwa, sieci społeczne i wyobrażenia socjologiczne. Krytyczna analiza koncepcji state capture*, Studia Socjologiczne 2010, nr 1, s. 69–105.

4 *Tylko prezes Jagiełło śpi spokojnie*, Rzeczpospolita 14.04.2016.



- wygaszenie wszystkich istniejących umów o pracę,
- wyznaczenie (od 2- do 6-miesięcznego) okresu przejściowego na odnowienie lub zerwanie umów,
- brak ochrony prawnej dla zwalnianych pracowników.

Większość tych metod zastosowano: wobec osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej, przy powoływaniu Krajowej Administracji Skarbowej, w trakcie zmian w prokuraturach, wojewódzkich funduszach ochrony środowiska i gospodarki wodnej czy przy zmianie sposobu obsadzania stanowisk dyrektorów, prezesów i wiceprezesów sądów oraz kuratorów oświaty;

- **brak** nie tylko konsultacji ze społeczeństwem czy opozycją parlamentarną na temat przeprowadzanych zmian, ale nawet unikanie **dyskusji** wewnątrz rządu. Wiele ustaw, na podstawie których wprowadzano zmiany, było ustawami poselskimi, bardzo szybko i bez konsultacji przeprowadzanymi przez parlament.

Nasze spostrzeżenia dotyczące różnic w szybkości i szerokości dokonywanych zmian są zbieżne z ustaleniami dziennikarzy Pulsu Biznesu. W 2012 roku ogłosili oni „listy wstydu” ówczesnych rządzących. Wymienili po 400 osób z PSL i PO, członków ich rodzin i znajomych, którzy zostali zatrudnieni w instytucjach państwowych i zależnych od rządu. W 14 miesięcy po objęciu rządów przez PiS ogłoszono podobną listę. I jak pisze autor „list”: „tamte listy powstały po prawie pięciu latach rządów koalicji PO–PSL. Dzisiejsza publikacja Pulsu Biznesu z tysiącem nazwisk nominatów PiS dowodzi, że obecnie rządzący już w rok przebili poprzedników, i to z nawiązką. Nasza lista ilustruje to, o czym mówią politolodzy: że zarówno tempo, jak też intensywność zmian personalnych wprowadzanych przez PiS są rekordowe”<sup>5</sup>.

## System podziału łupów

Zjawisko polegające na dążeniu świata polityki do podporządkowania sobie administracji publicznej przez obsadzanie stanowisk ludźmi zaufanymi, tzw. swoimi, jest znane we wszystkich krajach. Szczególnie widoczne jest po zmianie władzy, po utworzeniu nowego rządu. Jak ten proces przebiegał w przeszłości i jak przebiega obecnie w Polsce, piszemy szerzej na s. 26–35 i następnym.

Natomiast w krajach o ugruntowanej demokracji „upolitycznienie” wyższych stanowisk w administracji i instytucjach państwowych najczęściej przybiera

---

5 D. Tokarz, *Teraz k... my. Na całego!*, Puls Biznesu 16.01.2017.

formę prób kontrolowania i wpływania na sposób realizacji polityki rządu, a nie prostego obsadzania stanowisk członkami partii, rodziny czy znajomymi. Od urzędników oczekuje się zaangażowania w realizację polityki rządu<sup>6</sup>.

Panuje ogólne przekonanie, że krajem, w którym wymiana w aparacie władzy przebiega najgłębiej, są **Stany Zjednoczone Ameryki**. Zjawisko nazywane systemem podziału łupów (ang. spoils system) rozpowszechniło się w czasach prezydentury Andrew Jacksona (1829–1837). System „polegał na tym, że zwycięzcy w wyborach na stanowiska we władzach wykonawczych państwa – prezydenci i gubernatorzy oraz zdobywcy kluczowych stanowisk w organach władz lokalnych (np. mayorowie miast) – obsadzali swoimi poplecznikami znaczną część urzędów publicznych różnego szczebla, usuwając przy tym osoby powołane na te urzędy przez swoich poprzedników. Stanowisk obsadzanych tą drogą były w kraju tysiące”<sup>7</sup>.

Widząc jednak negatywne konsekwencje tego systemu, jak: korupcja, faworyzm i zablokowanie karier urzędniczych, w 1883 roku wprowadzono Pendleton Act, na podstawie którego ograniczano system podziału łupów. Poczynając od niższych szczebli administracji, stopniowo wprowadzano rygorystyczne zasady zachowania apolityczności przez urzędników, dobieranych na podstawie oceny kwalifikacji merytorycznych. Zmianom tym patronowała United States Civil Service Commission, która w 1978 roku podzieliła się na dwie instytucje: Office of Personnel Management i Merit Systems Protection Board.

Przeprowadzona wtedy reforma doprowadziła do sytuacji, w której większość stanowisk w administracji federalnej poddawana jest obecnie systemowi ocen i awansów oraz ochronie przed arbitralnym zwolnieniem. Mimo tych zmian prezydent ma ciągle dowolność w obsadzeniu około 3 tysięcy wysokich stanowisk w administracji federalnej. Obecnie mamy więc do czynienia w USA, jak ocenia B.G. Peters: „z paradoksalną mieszanką jawnej selekcji politycznej i [równoczesnego] położenia ekstremalnego nacisku na odpolitycznienie”<sup>8</sup> procesu nominacji na stanowiska urzędnicze.

Po każdych wyborach w USA wydawany jest wykaz stanowisk podlegających nominacji politycznej – Policy and Supporting Positions<sup>9</sup>. Z wydanego w 2016

---

6 B.G. Peters, J. Pierre, *Politicization of the civil service: concepts, causes, consequences* [w:] *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective, The quest for control*, B.G. Peters (red.) J. Pierre (red.) Routledge, New York 2004, s. 2.

7 P. Winczorek, *Służba cywilna i system łupów*, Rzeczpospolita 27.10.1993.

8 B.G. Peters, *Politicization in the United States* [w:] *Politicization of the Civil Service*, dz.cyt., s. 126.

9 Dokument wydany po ostatnich wyborach w USA znajduje się na: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-PLUMBOOK-2016/pdf/GPO-PLUMBOOK-2016.pdf>. Zawiera on 8358 pozycji. Jednak nie wszystkie

roku wynika, że prezydent miał prawo obsadzić „swoimi” ludźmi nieco ponad 3100. Może to się wydawać dużo, biorąc jednak pod uwagę fakt, że we wszystkich agencjach federalnych zatrudnionych jest około 3 mln pracowników, to stanowi to ułamek procenta.

Sposób sprawowania władzy w **Danii** uważany jest za bazujący w bardzo dużym zakresie na merytorycznych fachowcach. Po wyborach ministrowie tworzą ciała doradcze oraz zatrudniają osoby na najwyższe stanowiska w administracji państwowej. Niezwykle rzadko dochodzi tam do politycznych nominacji. Zasadą jest organizowanie otwartego naboru na całkowicie merytorycznych zasadach.

Porównywanie obecnego rozwiązania wprowadzonego przez PiS w służbie cywilnej do modelu obowiązującego w Stanach Zjednoczonych nie jest dobrym przykładem. Tam służba cywilna liczy 1,7 mln urzędników federalnych, a tylko 3 tys. może być z nich wymienionych wraz z odchodzącym prezydentem. Często bywa tak, że nowy prezydent z tych 3 tys. wielu zostawia na swoich stanowiskach, bo mówi: po co mam ich zmieniać, skoro są świetni?

**Prof. dr hab. Jolanta Itrich-Drabarek**, była członek Rady Służby Cywilnej, wypowiedź w: *Wymiana osób na stanowiskach kierowniczych była niezbędna*, Dziennik Gazeta Prawna 5.07.2017

W Danii od kilkudziesięciu lat scena polityczna jest dość rozdrobniona. Rządy są koalicyjne, wielopartyjne, a opozycja dość silna. Często też dochodzi do wymiany partii rządzących. Uważa się, że właśnie te fakty sprawiają, że aktualnie rządzący politycy nie są skłonni wykorzystywać swojej czasowej przewagi do obsadzania stanowisk osobami niebędącymi fachowcami.

Profesor Jorgen Gronnegard Christensen, badający system sprawowania władzy w Danii, stwierdza, że choć okres zajmowania wysokich stanowisk w administracji publicznej wynosi średnio około 10 lat, to nie ma żadnych przesłanek, które mogłyby wskazywać na to, że zarówno ich zatrudnienie, jak i zakończenie pracy miało podłoże polityczne<sup>10</sup>.

W **Holandii** obowiązuje rzadko spotykany gdzie indziej system naboru na wyższe stanowiska urzędnicze. Jest on zaczerpnięty z praktyki dużych firm prywatnych. Wyłanianie kandydatów do pracy w instytucjach publicznych

---

są w dowolnej decyzji prezydenta. Z tej liczby 3684 to Positions Designated as Senior Executive Service General (GEN). Są to wysocy urzędnicy państwowi, których można odwołać, ale zastąpić ich trzeba innymi urzędnikami niepolitycznymi. Również stanowiska określone jako Positions Filled by Schedule C Excepted Appointment nie podlegają wymianie politycznej.

10 J.G. Christensen, *Political responsiveness in a merit bureaucracy: Denmark* [w:] *Politicization of the Civil Serv.*, dz.cyt., s. 14–38.

odbywa się w drodze otwartego konkursu, który prowadzony jest przez zewnętrzne, niezależne od administracji firmy prywatne typu headhunterskiego. I choć nie ma jednej określonej przez administrację procedury, to badacze oceniają, że „biurokracja holenderska charakteryzuje się polityczną neutralnością i technokratyczną specjalizacją”<sup>11</sup>.

W **Wielkiej Brytanii** liczba stanowisk „politycznych”, które ulegają wymianie po zmianie rządu, jest bardzo ograniczona. Są to ministrowie, sekretarze i podsekretarze stanu, w sumie około 100 osób. Ministrowie mają swobodę w tworzeniu gabinetów politycznych, w skład których wchodzi doradcy.

Pozostałe stanowiska w administracji publicznej obsadzone są przez urzędników służby cywilnej. Są oni niezależni od premiera i ministrów<sup>12</sup>. Zatrudniani są na podstawie umowy i zwalniani, jeżeli wyniki ich pracy są źle oceniane.

Jeszcze inny model upowszechnił się we **Francji**. Teoretycznie stanowiskami „politycznymi” podlegającymi wymianie są jedynie stanowiska ministrów, członków ich gabinetów oraz doradców, kierowników urzędów centralnych i przedstawicieli rządu w terenie. Pozostałe, także te wysokie, stanowiska w administracji obsadzone są wyłącznie przez urzędników służby cywilnej wyłonionych w drodze konkursu. W praktyce, co coraz częściej jest przedmiotem krytyki, większość urzędników to absolwenci Szkoły Administracji Publicznej (ENA).

Jednakże „charakterystyczny dla Francji jest coraz dalej postępujący proces przenikania sfery polityki z administracją. Oznacza to przede wszystkim, że politycy uczestniczący w procesie decyzyjnym w coraz większym stopniu przejmują odpowiedzialność za wprowadzanie decyzji w życie (czyli za administrowanie). Biurokraci, zwłaszcza wysokiego szczebla, często decydują się na rozpoczęcie kariery politycznej (na przykład większość członków gabinetów ministrów, dobieranych z klucza politycznego, wywodzi się ze służby cywilnej), politycy natomiast często sprawują funkcje administracyjne. Następuje też polityzacja służb cywilnych. Obserwuje się, że coraz więcej wysokich stanowisk w urzędach jest obsadzana na nowo po wyborach. Francuski »system łupów« jest o tyle specyficzny, że opiera się prawie wyłącznie na przesuwaniu

---

11 E. Wojnarska-Krajewska, *Opinia prawno-porównawcza do projektu ustawy o służbie cywilnej* (druk nr 552) oraz projektu ustawy o państwowym zasobie kadrowym, obsadzaniu wysokich stanowisk państwowych oraz o zmianie niektórych ustaw (druk nr 553), z 2006 roku, w którym cytowano: R. Herbut, *Administracja publiczna – modele, funkcja i struktura* [w:] *Administracja i polityka*, A. Ferens (red.), I. Macek (red.), Wrocław 1999, s. 48.

12 E. Wojnarska-Krajewska, *Opinia prawno-porównawcza...* dz.cyt., w którym cytowano: B. Kudrycka, *Neutralność polityczna urzędników*, Warszawa 1998, s. 31 i Legislative Council Sekretariat, *Information Note. Some Civil Service Management Issues in the United Kingdom*, IN25/01-02, s. 1–2.

urzędników służby cywilnej w ramach aparatu państwa, a nie zatrudniania osób »z zewnątrz«”<sup>13</sup>.

## Zmiany nie tylko w administracji

Oprócz administracji publicznej miejscem, gdzie w Polsce od lat dochodzi do głębokich zmian personalnych, są spółki Skarbu Państwa. Szczególnie źle przez opinię publiczną traktowane jest obsadzanie władz tych przedsiębiorstw aktywnymi politykami i ich bliskimi, którzy nie mogą wykazać się doświadczeniem w działalności biznesowej.

Spółką, która budziła wielkie zainteresowanie wszystkich rządzących, była KGHM. W niej oraz w licznych (32) spółkach zależnych zatrudnienie znajdowali politycy i ich rodziny. Za czasów rządu SLD–PSL w spółce córce DSI KGHM jako reprezentant do kontaktów międzynarodowych pracował dwudziestokilkuletni syn ministra spraw wewnętrznych i administracji. Początek XXI wieku (w czasach rządu Leszka Millera) to okres poważnych wpływów związkowca i posła SLD Ryszarda Zbrzyznego.

W kombinacie i spółkach zależnych pracują jego dwaj synowie i żona. W latach 2005–2007 do spółek zależnych trafiają liczni członkowie PiS, a w centrali pracę dostaje żona ówczesnego rzecznika tej partii. W czasie 8 lat rządów koalicji PO–PSL w radach nadzorczych kombinatu znajdują się dwaj byli członkowie gabinetu politycznego ministra skarbu, a pracę w spółkach zależnych dostawali aktywiści dolnośląskich struktur PO. Po wygranych wyborach PiS wymienił cały zarząd KGHM. Funkcję prezesa przez 8 miesięcy pełnił działacz PiS Krzysztof Skóra, który zajmował to samo stanowisko za pierwszego rządu PiS. Do spółek zależnych wrócili radni i działacze lokalnych struktur PiS.

Partie z natury są organizmami klientelistycznymi, zarówno w dojrzałych, jak i niedojrzałych demokracjach... Ktoś z nadania partyjnego, bez doświadczenia w zarządzaniu, posiada bardzo płytką wiedzę o tym, jak działa tak złożony organizm jak kolej. Sam będąc klientem polityka, któremu zawdzięcza fotel prezesa spółki, ma z kolei swoich klientów, którymi obsadza niższe stanowiska. Gdy ten mechanizm działa na kilku piętrach, trudno znaleźć szczebel, na którym są ludzie bez układow, których jedyną zaletą jest to, że są fachowcami.

**prof. Andrzej Zybortowicz, III RP. Kulisy systemu**, Warszawa 2013, s. 127 i 117.

13 E. Wojnarska-Krajewska, *Opinia prawno-porównawcza...* dz.cyt., w którym cytowano: R. Herbut, *Administracja publiczna...* dz.cyt., s. 44–45.

Zastanówmy się, co to znaczy „spółki Skarbu Państwa”, zwłaszcza „strategiczne spółki Skarbu Państwa”. To są podmioty gospodarcze, które mają służyć realizacji państwowej polityki gospodarczej. W związku z tym problem nie polega na tym, czy tam się znajdują także politycy, tylko czy tam są także politycy dostatecznie doświadczeni oraz czy sami politycy nimi kierują, oraz czy wśród zarządu, zwłaszcza wśród prezesów, są osoby, które mają doświadczenie, jak to się dziś mówi w *corporate governance*.

**prof. Andrzej Zybortowicz**, wypowiedź w programie TVN24 Kawa na ławę z 11.06.2017 jako komentarz do zapowiedzi powołania minister Małgorzaty Sadurskiej na stanowisko wiceprezesa PZU.

Za rządów koalicji PO–PSL wymieniono składy rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa (np. w Orlenie, PGNiG, KGHM), a także zarządów (PGE, PERN, PGNiG, Lotos). Niektóre nominacje nie budziły zastrzeżeń, ale były i takie, które uznano za upolitycznione. Chyba najwięcej kontrowersji wzbudziło nominowanie w lipcu 2012 roku byłego ministra skarbu Aleksandra Grada na prezesa dwu spółek PGE Energia Jądrowa i PGE EJ 1, której celem było przygotowanie budowy elektrowni jądrowej. Jego wcześniejsze doświadczenia związane były z działalnością poselską i samorządową, przez kilka lat prowadził spółkę geodezyjną.

Rząd PO–PSL w kilku zarządzeniach<sup>14</sup> próbował uregulować sposób naboru członków ciał zarządzających spółkami.

Jednak warunki stawiane kandydatom były w nich sformułowane bardzo ogólnie, a ostateczna decyzja pozostawała w rękach ministra.

Pod koniec 2010 roku w kancelarii premiera powstał projekt ustawy regulującej zasady naboru w podmiotach o kluczowym znaczeniu dla państwa (chodziło o 19 firm). Kandydatów do rad nadzorczych miał typować Komitet Nominacyjny złożony z 10 doświadczonych menedżerów „o najwyższej reputacji zawodowej i doświadczeniu”. Spośród nich minister skarbu miał wybierać prezesów spółek i ich zastępców. Projekt ten nie został jednak uchwalony.

Niejako w miejsce tej ustawy minister skarbu wydał kolejne zarządzenie dotyczące sposobu doboru kandydatów na członków organów zarządzających

14 Zarządzenie nr 45 Ministra Skarbu Państwa z dnia 6 grudnia 2007 r. w sprawie zasad i trybu doboru kandydatów do składu rad nadzorczych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa oraz rad nadzorczych innych podmiotów prawnych nadzorowanych przez Ministra Skarbu Państwa (Dz.Urz. Min. SP 2007 nr 2, poz.4); Zarządzenie nr 20 Ministra Skarbu Państwa z dnia 30 czerwca 2008 r. w sprawie organizacji i przeprowadzania egzaminów dla kandydatów na członków rad nadzorczych podmiotów z udziałem Skarbu Państwa (Dz.Urz. Min. SP 2016 poz.7 ze zm).

niektórych spółek<sup>15</sup>. Zasadniczą rolę w procesie naboru odgrywać mieli doradcy do spraw rekrutacji. Jednocześnie ostateczną decyzję, jak dotąd, podejmował minister, który dodatkowo miał prawo odstąpić od przeprowadzenia naboru w tym trybie.

Mając do dyspozycji tak nieostre narzędzia, po wyborach 2015 roku rząd przystąpił do szybkiej i głębokiej wymiany władz spółek Skarbu Państwa. Zmiany kadrowe odbywały się czasem z naruszeniem, a czasem z obchodzeniem nawet tak „elastycznych” przepisów prawa. Przykłady takich praktyk zostaną opisane w dalszej części.

O tym, jak szybko PiS wymienił niemal wszystkich prezesów największych spółek Skarbu Państwa wspomniano powyżej. Innym charakterystycznym zjawiskiem jest częstotliwość, z jaką dokonywano zmiany na tych stanowiskach.

Od grudnia 2015 do lipca 2017 roku w PZU i w Banku Ochrony Środowiska pięć

Ceną za trwającą od półtora roku wymianę kadr w kontrolowanych przez państwo firmach są liczone w milionach odprawy i odszkodowania płacone menedżerom.

W zeszłym roku [2016] rachunek, który zapłacili wszyscy akcjonariusze tych firm przede wszystkim za czyszczenie zarządów z menedżerów wybranych jeszcze przez koalicję PO-PSL, opiewał przynajmniej na 45 mln zł. W tym roku na razie koszty kadrowej karuzeli są zaskakująco niskie (...) Z raportu rocznego PZU wynika, że spółka nie płaci odpraw swoim menedżerom, a jedynie rekompensatę za zakaz konkurencji. Z tego tytułu Andrzej Klesyk, poprzedni prezes firmy, który zrezygnował z jej kierowania w grudniu 2015 r., otrzymał w zeszłym roku 1,35 mln zł.

Choć nowy rząd postawił sobie za cel ujednoczenie zasad zarządzania kontrolowanymi przez państwo spółkami, także w zakresie wynagrodzeń menedżerów, to zasady, na jakich rozwiązywane są umowy o pracę, są bardzo różne. W dalszym ciągu hojny jest PKN Orlen – w przypadku odwołania członkowie zarządu mogą liczyć na oprawę o równowartości od 6 do 12 miesięcznych pensji.

Przed wszystkim dlatego, że obowiązująca od września ustawa regulująca wynagrodzenia menedżerów spółek z udziałem Skarbu Państwa ograniczyła ich maksymalną wysokość w największych firmach do 15-krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw.

**Tomasz Jóźwik**, *Tańsze bilety na kadrową karuzelę*, Dziennik Gazeta Prawna 21.06.2017.

15 Zarządzenie nr 5 Ministra Skarbu Państwa z dnia 20 stycznia 2012 r. w sprawie trybu doboru kandydatów na członków organów niektórych spółek o kluczowym znaczeniu dla Skarbu Państwa.

razy zmieniono prezesa zarządu. W tym czasie dwukrotnie zmieniono prezesów w KGHM-ie, Lotosie, Jastrzębskiej Spółce Węglowej i Enei. „Wyliczony przez „Rzeczpospolitą” barometr zmian prezesów czołowych spółek z udziałem Skarbu Państwa w drugim roku rządów Prawa i Sprawiedliwości w czerwcu [2017] (...) jest na poziomie prawie 46 proc. To niemal dwukrotnie wyższe wskazania niż za władzy poprzednich ekip rządowych na tym etapie”<sup>16</sup>.

Jak wspomniano, po dokonaniu licznych zmian we władzach spółek Skarbu Państwa rząd postanowił w przyszłości ograniczyć nieprawidłowości przy naborze do ciał zarządzających. W tym celu w lutym 2017 roku powołano **Radę do spraw spółek z udziałem Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych**<sup>17</sup>. Liczy ona dziewięciu członków, po trzech wskazali: premier, minister (gospodarki) rozwoju i minister energii<sup>18</sup>.

Do zadań Rady należy m.in.: wydawanie opinii o kandydatach na członków organów nadzorczych wskazanych przez Skarb Państwa oraz o kandydatach na członków organów zarządzających w spółkach z udziałem Skarbu Państwa. Oceniając kandydatów, Rada bierze pod uwagę prezentowaną przez nich wiedzę, umiejętności i doświadczenie, sprawdza, czy spełniają wymogi ustawowe oraz stara się oszacować, czy i na ile osoby te dają rękojmię należytego wypełniania swojej funkcji<sup>19</sup>.

Przez nieco ponad 6 miesięcy (od 7 lutego do 16 sierpnia 2017 roku) działania Rada wydała 491 pozytywnych opinii<sup>20</sup>. Na stronach KPRM nie ma informacji o negatywnie ocenionych kandydatach, ale z informacji uzyskanych przez dziennikarzy w kancelarii premiera wynika, że tylko w 20 przypadkach kandydaci nie uzyskali pozytywnej opinii<sup>21</sup>.

Po trzech miesiącach istnienia Rady rząd pozytywnie ocenił wyniki jej działalności. Zdecydowanie bardziej kontrowersyjne opinie wyrażone są w artykule

---

16 A. Błaszczak *Państwowe firmy na karuzeli*, Rzeczpospolita 23.06.2017.

17 Rada została utworzona ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. 2016 poz. 2260).

18 Skład Rady znajduje się w komunikacie <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/organy-pomocnicze/inne-organy-doradcze-po/4141,Rada-do-spraw-spolek-z-udzialem-Skarbu-Panstwa-i-panstwowych-osob-prawnych.html> [dostęp: 20.01.2018].

19 Zgodnie z art. 24, 25 ust. 5 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. 2016 poz. 2259).

20 Informacje dostępne <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/organy-pomocnicze/inne-organy-doradcze-po/4141,Rada-do-spraw-spolek-z-udzialem-Skarbu-Panstwa-i-panstwowych-osob-prawnych.html> [dostęp: 20.01.2018].

21 Ł. Wilkowicz, *Pół tysiąca zgód w pół roku*, Dziennik Gazeta Prawna 31.08.2017.



Tomasza Józwicka w Dzienniku Gazecie Prawnej<sup>22</sup>: „Kontrowersje wzbudziły już pierwsze decyzje Rady ds. spółek, która się zgodziła, żeby w radzie nadzorczej PZU zasiadała Agata Górnicka, dyrektorka gabinetu politycznego w Ministerstwie Rozwoju, i Łukasz Świerżewski, rzecznik prasowy ministra finansów. Tak obsadzić radę największej w kraju firmy ubezpieczeniowej życzył sobie wicepremier Mateusz Morawiecki. Kiedy władzą w spółce musiał się podzielić z premier Beatą Szydło, do rady trafił m.in. Robert Śnitko, doktor ekonomii bez wcześniejszego doświadczenia w organach nadzoru.

Wymóg otrzymania zgody rady można też w prosty sposób ominąć. Kandydatury Grzegorza Kowalczyka i Eugeniusza Szumiejko do rady nadzorczej Giełdy Papierów Wartościowych nie zgłosiło nadzorujące spółkę Ministerstwo Rozwoju, ale PKO BP. Wzbudziło to kontrowersje ekspertów, bo żadna z tych osób nie miała doświadczenia w pracy na rynku kapitałowym. Kowalczyk jest z wykształcenia prawnikiem, zasiadał m.in. w radzie nadzorczej firmy cukierniczej »Miś«. Szumiejko, absolwent wydziału matematyki, fizyki i chemii, nie sprawował funkcji nadzorczych”.

Analizując liczne przypadki zmian personalnych, w tym opisane poniżej, wiadać, że obecnie rządzący uważają, że podstawą do dokonania zmian w zarządzaniu państwem jest w pierwszym rzędzie wymiana kadry zarządzającej, czasem nawet średniego szczebla. Zmiany instytucjonalne, które miałyby służyć lepszemu sformułowaniu celów czy sposobu działania tych instytucji, rzadko bywały przedmiotem ich zainteresowania.

Zmiany personalne polegają na zamienianiu ludzi, którzy zarządzali tymi instytucjami, na osoby znane rządzącym, do których rządzący mają zaufanie. W wielu przypadkach głównym kryterium awansu jest zaufanie decydenta, a fachowość i doświadczenie pozostają na dalszym planie.

Zarówno nominowanie czy zatrudnianie nowych „swoich”, jak i zwalnianie zastanych „obcych” odbywa się w podobny sposób. W wielu przypadkach przeprowadzenie szybkich zmian było niemożliwe. Wtedy stosowano kilka dróg:

- szybko zmieniano obowiązujące prawo,
- naruszano obowiązujące zasady prawa,
- obchodzono istniejące prawo swobodnie je interpretując,
- wykorzystywano możliwości, jakie dają nieostre zapisy prawa.

---

22 T. Józwick, *Dziewięćdziesiąt nominacji w dziewięćdziesiąt dni*, Dziennik Gazeta Prawna 18.05.2017.

## I. Sposoby na zatrudnienie „swojego”

W myśl zasady, że najważniejsze są kadry starano się na różne sposoby wprowadzić zaufane, ale często niemające dostatecznego przygotowania osoby do instytucji ważnych dla rządzących.

Analiza licznych przypadków opisywanych w mediach od listopada 2015 do listopada 2017 roku prowadzi do wniosku, że czyniono to zarówno zgodnie z prawem, jak i to prawo naruszając lub obchodząc. Ponieważ bardzo ważna była szybkość, z jaką chciano dokonać wymiany kadry tam, gdzie nie decydowano się na złamanie czy obejście prawa, pośpiesznie nowelizowano obowiązujące ustawy. Zmiany te dotyczyły zarówno całych sektorów życia publicznego, jak i konkretnych instytucji.

### 1. ... przez intencjonalną, ukierunkowaną na daną instytucję zmianę prawa

Niektóre instytucje, w tym omówione w tym podrozdziale, były na tyle ważne dla rządzących, że aby obsadzić je „właściwymi ludźmi”, postanowiono dokonać zmiany przepisów dotyczących tych konkretnych instytucji. Na podstawie dotychczas obowiązującego prawa tak szybka wymiana kierownictwa byłaby niemożliwa.

#### – Instytut Wymiaru Sprawiedliwości

Z informacji umieszczonych na stronie domowej instytutu dowiadujemy się, że „Instytut Wymiaru Sprawiedliwości w Warszawie jest państwową jednostką organizacyjną podległą Ministrowi Sprawiedliwości, prowadzącą działalność naukowo-badawczą z zakresu tworzenia, stosowania, aksjologii i społecznego funkcjonowania prawa oraz zjawisk przestępczości i patologii społecznej.

Instytut powstał w 1990 roku (...). Działalność Instytutu regulują obecnie – na zasadzie odpowiedniego zastosowania – wybrane przepisy ustawy o instytutach badawczych (por. art. 66 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych) (...) oraz Statut nadany przez Ministra Sprawiedliwości zarządzeniem z dnia 9 września 2016 roku<sup>23</sup>.

Dyrektorem instytutu, wybranym w wyniku wygrania konkursu, 30 października 2015 roku został dr hab. Roman Trzaskowski. Piastował tę funkcję tylko przez rok, choć jego kadencja powinna trwać 4 lata. 8 listopada 2016 roku został odwołany z pełnionej funkcji, a na nowego dyrektora został powołany

przez ministra sprawiedliwości dr Marcin Romanowski. Zmiana ta była możliwa dzięki znowelizowaniu (projektem poselskim) 22 czerwca 2016 roku ustawy o instytutach badawczych<sup>24</sup>. Wprowadzono w niej zapis, którym zlikwidowano konkursowy nabór na stanowisko dyrektora w państwowych jednostkach badawczych i naukowych podległych (wyłącznie!) Ministrowi Sprawiedliwości. Zdecydowano też, że dyrektorów tych jednostek i ich zastępców będzie powoływał i odwoływał minister<sup>25</sup>.

Doktor Marcin Romanowski od 2002 roku pracował jako asystent, a od 2008 jako adiunkt w Katedrze Teorii i Filozofii Prawa na Wydziale Prawa i Administracji UKSW w Warszawie. Został powołany na eksperta w komisji śledczej w tzw. sprawie Rywina. W latach 2005–2007 był doradcą ministra Zbigniewa Ziobry. Po wyborach w 2015 roku do powołania go na stanowisko dyrektora instytutu był ekspertem w Ministerstwie Sprawiedliwości.

Doktor hab. Roman Trzaskowski przed wygranym konkursu na dyrektora Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości był jego pracownikiem, a przez kilka miesięcy – pełniącym obowiązki dyrektora. W 2014 roku uzyskał stopień doktora habilitowanego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego. Obecnie jest sędzią w Izbie Cywilnej Sądu Najwyższego.

### – Instytut Pamięci Narodowej<sup>26</sup>

Instytut istnieje od 1999 roku, a jego działalność od początku budziła wiele emocji. Być może dlatego przepisy dotyczące sposobu zarządzania nim były kilkakrotnie zmieniane. Instytutem zarządza prezes, którego organ doradczy obecnie nosi nazwę Kolegium, podobnie jak było to w latach 1999–2011. Od kwietnia 2011 do czerwca 2016 roku funkcję tę pełniła Rada IPN. Do 15 czerwca 2016 roku obowiązywała ustawa<sup>27</sup>, zgodnie z którą kadencja Rady trwała sześć, a prezesa pięć lat. W tym czasie prezesem IPN był dr Łukasz Kamiński, który funkcję tę objął 28 czerwca 2011 roku.

---

24 Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz.U. 2010 nr 96 poz. 618).

25 Art. 1 ust. 12 ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o instytutach badawczych (Dz.U. 2016 poz. 1079)

26 Fragment dotyczący IPN został opracowany na podstawie materiałów opisujących wyniki monitoringu procesu wyboru prezesa oraz członków Kolegium IPN, przeprowadzonego przez program Odpowiedzialne Państwo Fundacji im. Stefana Batorego i Ośrodek Karta. Materiały dostępne <http://monitoringkandydatow.org.pl/>.

27 Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 roku o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz.U. 1998 nr 155 poz. 1016).

Wiosną 2016 roku posłowie Klubu Prawa i Sprawiedliwości wnieśli do Sejmu projekt ustawy, którego uchwalenie 29 kwietnia 2016 roku<sup>28</sup> pozwoliło skrócić kadencję Rady. Nowelizacją wprowadzono przede wszystkim znaczące zmiany w sposobie wybierania organów instytutu oraz zmieniono wymagania co do warunków, jakie muszą spełniać członkowie Kolegium.

W miejsce Rady Instytutu przywrócono Kolegium, któremu wydłużono kadencję do lat siedmiu. Zrezygnowano z dwuetapowego z udziałem ekspertów wyboru kandydatów do tego ciała. Poprzednio kandydatury na członków Rady IPN Sejmowi i Senatowi zgłaszały wyższe uczelnie i instytuty PAN, a Prezydentowi Krajowa Rada Prokuratorów i Krajowa Rada Sądownictwa. Zgodnie z nowymi przepisami, procedura jest jednoetapowa, kandydatów Sejmowi i Senatowi zgłaszają kluby i koła parlamentarne oraz grupy senatorów, a prezydent samodzielnie deleguje wskazanych przez siebie dwu członków do Kolegium.

Zmieniono też sposób i zasady wyboru członków Kolegium i prezesa przez Sejm i Senat – są oni wybierani zwykłą, a nie jak wcześniej – bezwzględną, większością głosów. Obecnie kandydaci na członków Kolegium IPN muszą się wyróżniać „wysokimi walorami moralnymi oraz wiedzą przydatną w pracach IPN”. Zrezygnowano natomiast z obowiązku posiadania tytułu lub stopnia naukowego w naukach humanistycznych lub prawnych. Wykreślono też zakaz łączenia tej funkcji z mandatem posła lub senatora, przynależności do partii politycznej, związku zawodowego oraz zakaz „prowadzenia działalności publicznej niedającej się pogodzić z godnością urzędu”.

Przeprowadzona po zmianie prawa procedura wyboru członków Kolegium trwała w Sejmie dwa, a w Senacie trzy dni. Wybrano wyłącznie osoby zgłoszone przez Klub Prawa i Sprawiedliwości. W jej wyniku członkami Kolegium zostały osoby, które przed nowelizacją ustawy nie mogłyby nimi być. Krzysztof Wyszkowski ma wykształcenie niepełne średnie oraz prawdopodobnie jest członkiem partii<sup>29</sup>. Bronisław Wildstein nie ma stopnia naukowego.

W wyborze Prezesa IPN podobnie jak przed nowelizacją wiodącą rolę odgrywa Kolegium Instytutu (poprzednio Rada). Natomiast przepisami przejściowymi skrócono czas pierwszej procedury wyboru. Dlatego też Kolegium na zgłaszanie kandydatów wraz z wymaganą dokumentacją dało 14 dni, a cała procedura wyboru zamknęła się w 23 dniach. Po przesłuchaniu czterech

---

28 Ustawa z dnia 29 kwietnia 2016 r. o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2016 poz. 749).

29 *Polacy garną się do PiS*, Wprost 30.04.2010 za PAP, <https://www.wprost.pl/193981/Polacy-garna-sie-do-PiS> [dostęp: 20.01.2018]

kandydatów członkowie Kolegium wysłali do Sejmu wnioski o powołanie na stanowisko prezesa dr. Jarosława Szarka, co parlament niezwłocznie uczynił 22 lipca 2016 roku.

Nowo wybrane władze przeprowadziły dalsze zmiany personalne. Tygodnik *Polityka*<sup>30</sup> przytoczył następującą wypowiedź pracownika IPN: „Prezes Jarosław Szarek zaczął urzędowanie od wyrzucenia z pracy Krzysztofa Persaka, dobrego historyka, wieloletniego dyrektora biura prezesa IPN, który świetnie zna instytut. A potem posypały się kolejne ruchy kadrowe, przeprowadzane w ten sposób, że przecieraliśmy oczy ze zdziwienia”.

Nowy prezes dwukrotnie zmienił szefa łódzkiego oddziału IPN. Pod koniec sierpnia 2016 roku dyrektorem tego oddziału został mianowany dr Paweł Perzyna, archiwista związany z IPN. Osiem miesięcy później, w kwietniu 2017 roku, zastąpiono go dr. Dariuszem Rogutem. Nowy dyrektor jest adiunktem w Instytucie Historii i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach Filia w Piotrkowie Trybunalskim. Jest także czynnym politykiem, członkiem PiS, wiceprzewodniczącym Rady Powiatu Bełchatowskiego.

Po kilku miesiącach z pracy w łódzkim oddziale IPN zwolniono dwoje badaczy: Pawła Spodenkiewicza, opozycjonistę z czasów PRL i Milenę Przybysz. W ich obronie 132 historyków, wśród nich profesorowie: Andrzej Paczkowski, Antoni Dudek, Barbara Engelking, Andrzej Friszke, Marcin Kula, Krzysztof Pomian i Albin Głowacki – napisało list do prezesa Szarka. „Podejrzewam, że sprawa ma charakter polityczny. Zwolnienie Pawła Spodenkiewicza i Mileny Przybysz nie zostało niczym uzasadnione” w wypowiedzi dla prasy stwierdził prof. Antoni Dudek<sup>31</sup>.

---

30 J. Cieśla, *Krok poza*, *Polityka* nr 22 (3112), 31.05–6.06.2017.

31 E. Flieger, *Czystki w IPN: „Człowiek Macierewicza zwalnia legendę KOR Pawła Spodenkiewicza*, *Gazeta Wyborcza* 2.02.2017, <http://wyborcza.pl/7,75398,22180067,czystki-w-ipn-czlowiek-macierewicza-zwalnia-legende-kor-pawla.html> [dostęp: 20.01.2018].

## – Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji oraz Rada Mediów Narodowych<sup>32</sup>

Głównym zadaniem istniejącej od kwietnia 1993 roku Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji<sup>33</sup> jest pełnienie nadzoru nad treściami nadawanymi w stacjach radiowych i telewizyjnych przez analizowanie programów, a także przyznawanie i odbieranie koncesji.

W skład rady wchodzi pięć osób wybieranych na 6-letnią kadencję; dwie z nich wyznacza prezydent, dwie wybierają posłowie, a jedną – senatorowie.

Rada od początku swojego istnienia wzbudzała ogromne emocje wśród polityków. Rządzący starali się mieć wpływ na jej skład, wybór przewodniczącego oraz zakres uprawnień. Nie inaczej sprawa wyglądała po ostatnich wyborach. Tym razem postanowiono jednak radykalnie ograniczyć uprawnienia i pozycję KRRiT, a przede wszystkim przejąć zarządzanie i nadzór nad mediami publicznymi.

W tym celu najpierw, 30 grudnia 2015 roku uchwalono – w trybie poselskim – tzw. ustawę epizodyczną<sup>34</sup>. Na jej mocy kompetencje KRRiT polegające na prawie do wyboru zarządów i rad nadzorczych mediów publicznych na pół roku przejął minister skarbu. Jednocześnie zlikwidowano jawne i otwarte konkursy do władz mediów publicznych oraz ich kadencyjność. Dało to członkowi rządu możliwość swobodnego odwołania osób pełniących te funkcje w dowolnym momencie.

8 stycznia 2016 roku minister powołał na stanowisko prezesa telewizji publicznej Jacka Kurskiego, polityka wielokrotnie sprawującego mandat posła, który od wyborów 2015 roku był wiceministrem w resorcie kultury.

Według danych przekazanych do Krajowego Rejestru Sądowego w 2016 roku, TVP odnotowała spadek przychodów w wysokości 6,8% i prawie 177 mln zł straty<sup>35</sup>. Odnotowała też od lat nienotowane spadki widowni głównych

---

32 Fragment dotyczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz Rady Mediów Narodowych został opracowany na podstawie materiałów opisujących wyniki monitoringu procesu wyboru władz obu tych instytucji przeprowadzonego przez program Odpowiedzialne Państwo Fundacji im. Stefana Batorego i Ogólnopolską Federację Organizacji Pozarządowych. Materiały <http://monitoringkandydatow.org.pl/>.

33 KRRiT została powołana na podstawie ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. 1992 nr 7 poz. 34).

34 Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (Dz.U. 2016 poz. 25).

35 M. Lemańska, *TVP z dużą stratą i spadkiem przychodów*, Rzeczpospolita 18.08.2017.

kanałów. Nielsen Audience Measurement<sup>36</sup> podaje, że w pierwszym półroczu 2017 roku widownia TVP1 zmalała o 12,66%, a TVP2 o 7,22%.

Kolejnym krokiem było pozbawienie KRRiT odpowiedzialności za funkcjonowanie mediów publicznych. W czerwcu 2016 roku ponownie projektem poselskim znowelizowano dotychczasową ustawę<sup>37</sup>. Wprowadzono nową instytucję – Radę Mediów Narodowych, która przejęła nadzór nad mediami publicznymi. Jej główną kompetencją jest powoływanie i odwoływanie władz publicznego radia i telewizji oraz Polskiej Agencji Prasowej. W ustawie nie wprowadzono wymogu organizowania konkursu na stanowiska we władzach mediów publicznych. Ustalono także, że w skład Rady Mediów Narodowych wchodzi pięciu członków, z czego trzech wybiera Sejm, a dwu deleguje prezydent. Kadencja RMN trwa sześć lat.

Po wprowadzeniu tych zmian legislacyjnych można było przystąpić do wprowadzania zmian personalnych. Najpierw (od 5 do 22 lipca 2016 roku) dokonano wyboru nowej Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Kadencja poprzedniej rady kończyła się 4 sierpnia 2016 roku. Spośród ośmiorga kandydatów zgłoszonych przez różne kluby parlamentarne Sejm i Senat wybrali trzech członków, wszyscy byli zgłoszeni przez Klub PiS. Zarówno podczas obrad komisji sejmowej, jak i na posiedzeniu plenarnym Sejmu, nie zadawano kandydatom żadnych pytań. Prezydent w niejawniej procedurze wskazał kolejnych dwu członków rady.

Na posiedzeniu plenarnym 22 lipca 2016 roku, czyli już po skompletowaniu pełnego składu KRRiT, na przewodniczącego wybrano Witolda Kołodziejskiego. Jest to członek Prawa i Sprawiedliwości, który przez kilka lat pełnił funkcję radnego różnych szczebli samorządu, a po wyborach 2015 roku był sekretarzem stanu w Ministerstwie Cyfryzacji. W latach 2007–2010 pełnił funkcję przewodniczącego KRRiT.

Nieco później, między 15 a 26 lipca 2016 roku, wybrano Radę Mediów Narodowych. Sejm miał prawo wyboru trzech członków. Zgłoszono tylko trzech kandydatów, wszyscy byli rekomendowani przez Klub PiS. Byli to czynni politycy: Krzysztof Czabański, Elżbieta Kruk i Joanna Lichocka. Obie kandydatki są posłankami Prawa i Sprawiedliwości zasiadającymi w sejmowej Komisji Kultury i Środków Przekazu. Elżbieta Kruk jest przewodniczącą tej komisji.

---

36 Por.: M. Kurdupski, *Polsat wyprzedził TVP1, która zanotowała największy spadek. Udane półrocze TV4 i TVN24 (raport)*, Wirtualne Media 4.07.2017, <http://www.wirtualnemedia.pl/artukul/ogladalnosc-telewizji-i-polrocze-2017> [dostęp: 20.01.2018].

37 Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych (Dz.U. 2016 poz. 929).

Dodać należy, że to właśnie Komisja Kultury i Środków Przekazu opiniowała kandydatów do Rady Mediów Narodowych. Krzysztof Czabański był pełnomocnikiem rządu ds. reformy mediów publicznym i do chwili zgłoszenia kandydatury do rady był sekretarzem stanu w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Po burzliwej dyskusji wszyscy trzej kandydaci zostali wybrani do Rady.

Tym razem prezydent wybierał dwu członków spośród kandydatów zgłoszonych przez kluby opozycyjne. Po dwie osoby zgłosiły kluby Platformy Obywatelskiej i Kukiz'15. Prezydent wskazał po jednym z każdego z klubów.

Na posiedzeniu 2 sierpnia 2016 roku Rada wybrała na swojego przewodniczącego Krzysztofa Czabańskiego.

W ciągu pierwszego roku działalności Rada Mediów Narodowych podjęła kilka kontrowersyjnych decyzji, np. przyjęła uchwałę o odwołaniu Jacka Kurskiego ze stanowiska prezesa TVP, a następnie wycofała się z tej decyzji<sup>38</sup>.

Do pierwszej „Informacji o działalności Rady Mediów Narodowych w 2016 roku” krytyczne zdanie odrębne złożyło dwóch członków RMN powołanych przez prezydenta: Juliusz Braun i Grzegorz Podzorny. Na posiedzenie 7 czerwca 2017 roku, na którym sejmowa Komisja Kultury i Środków Przekazu przyjmowała informację Rady, nie zostali zaproszeni ani nawet powiadomieni o posiedzeniu członkowie Rady Mediów Narodowych niebędący posłami PiS<sup>39</sup>.

Koalicji PO–PSL uzyskanie wpływu na sposób zarządzania mediami publicznymi zajęło prawie trzy lata. Latem 2010 roku po objęciu urzędu przez Bronisława Komorowskiego sprawozdanie KRRiT zostało skutecznie odrzucone, co otworzyło drogę do dokonania zmian w składzie Rady. Rząd PiS na całkowite podporządkowanie sobie KRRiT oraz wszystkich mediów publicznych i PAP potrzebował osiem i pół miesiąca.

### – Centralna Komisja do Spraw Stopni i Tytułów

Do głównych zadań komisji należy opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących spraw związanych z nadawaniem stopni doktora i doktora habilitowanego oraz tytułu profesora<sup>40</sup>.

---

38 Uchwały RMN dostępne na [http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/page.xsp/rmn\\_uchwaly](http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/page.xsp/rmn_uchwaly).

39 List Juliusza Brauna do marszałka Sejmu. Wirtualne Media 13.06 2017, <http://www.wirtualnemedia.pl/artykul/juliusz-braun-krytykuje-sprawozdanie-rady-mediow-narodowych-stronnicze-wnioski-kuriozalna-procedura-przyjecia-dokumentu> [dostęp: 20.01.2018].

40 Art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. 2003 nr 65 poz. 595).



Z końcem grudnia 2016 roku upływała kadencja jej przewodniczącego. Zgodnie z obowiązującym wówczas prawem (art. 33 ust. 3 ustawy o stopniach naukowych), Komisja wybrała ze swojego grona dwu kandydatów na przewodniczącego i 10 stycznia 2017 roku przedstawiła ich premierowi. Kandydatami byli prof. Antoni Tajduś (rektor AGH w latach 2005–2012) dotychczasowy przewodniczący CKdsSiT oraz prof. Grzegorz Węgrzyn, biolog prorektor Uniwersytetu Gdańskiego. Premier nie dokonała wyboru aż do połowy maja 2017 roku. Z decyzją tą czekała do czasu aż zmieniony zostanie sposób wyboru przewodniczącego Komisji.

Od 14 października 2016 roku rząd pracował nad zmianą ustawy o stopniach i tytule naukowym<sup>41</sup>. W projekcie nowelizacji, która przeszła cały proces uzgodnień międzyresortowych, konsultacji i opiniowania, nie było zapisu zmieniającego sposób wyboru przewodniczącego Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów. Na ostatnim etapie prac rządowych, na pięć dni przed zatwierdzeniem projektu przez Radę Ministrów wicepremier Jarosław Gowin złożył autopoprawkę<sup>42</sup>. Rezygnuje się w niej z wewnętrznych wyborów kandydatów, a wprowadza prawo wyboru przez premiera z grona wszystkich (wówczas 228) członków Centralnej Komisji. Postanowiono też przepisem przejściowym unieważnić dotychczasowy proces wyborczy. Tak ten pomysł opisano w uzasadnieniu do projektu nowelizacji: „z uwagi na fakt, że bieżąca kadencja Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów rozpoczęła się z dniem 1 stycznia 2017 r, zaproponowano przepis przejściowy celem uregulowania sytuacji, w której – na podstawie przepisów dotychczasowych, przedstawione zostałyby Prezesowi Rady Ministrów kandydatury na przewodniczącego”<sup>43</sup>.

21 kwietnia 2017 roku Sejm przyjął nowelizację ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki, która weszła w życie „z dniem następującym po dniu ogłoszenia”.

16 maja 2017 roku premier Beata Szydło powołała na przewodniczącego Centralnej Komisji do spraw Stopni i Tytułów prof. Kazimierza Furtaka, byłego rektora Politechniki Krakowskiej. Funkcję tę będzie pełnił do 2020 roku.

---

41 Patrz: Projekt ustawy o zmianie ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz niektórych innych ustaw, BIP Rządowego Centrum Legislacji, 14.10.2016, <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12290950> [dostęp: 20.01.2018].

42 Autopoprawka dostępna <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12290950/12384235/12384236/dokument270890.pdf> [dostęp: 20.01.2018].

43 Projekt ustawy o zmianie ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1287, Warszawa 7.02.2017, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/F09F59E80EB9AF8FC12580C200480E15/%24File/1287.pdf> [dostęp 20.01.2018].

## 2. ... przez zmianę prawa obejmującą cały sektor

Rządzący starają się zmienić coraz więcej dziedzin życia publicznego, tak aby dopasować ich funkcjonowanie do swoich oczekiwań. Przekształcają więc: administrację państwową, prokuraturę, sądownictwo, wojsko, naukę, a nawet kulturę. Zawsze rozpoczynają od wymiany kadry zarządzającej. Uważa się, że zmiany strukturalne, które zazwyczaj odkładane są na później, nie powiodą się bez obsadzenia kluczowych stanowisk osobami lojalnymi wobec rządzących. Przy czym zazwyczaj za lojalnego uważa się kogoś zaufanego: zwolennika partii rządzącej lub znajomego.

Aby dokonać pożądaných zmian, np. w administracji publicznej czy nauce, trzeba dostosować obowiązujące prawo, tak aby zmianą można było objąć jak najwięcej podmiotów. Stąd od prawie dwu lat obserwujemy wzmożoną aktywność legislacyjną<sup>44</sup>. Zjawisko to było szczególnie silne w pierwszym półroczu Sejmu obecnej kadencji. W tym czasie posłowie uchwalili 93 ustawy, z czego ponad połowę, bo 47, stanowiły projekty posłów partii rządzącej. Dla porównania Sejm poprzedniej (VII) kadencji uchwalił 43 ustawy, w tym 8 to projekty posłów partii rządzących, a Sejm VI kadencji uchwalił 68 ustaw, w tym 7 to projekty posłów partii rządzących<sup>45</sup>.

Poniżej omówimy przykłady zmian prawa, na podstawie których można było i będzie można w przyszłości wymienić przede wszystkim kadre zarządzającą w całym sektorach życia publicznego.

### – służba cywilna

Do realizacji zadań i celów każdego rządu potrzebna jest sprawna administracja publiczna. Od II wojny światowej w państwach Europy Zachodniej panuje przekonanie, że powinna ona opierać się na koncepcji służby cywilnej<sup>46</sup>, którą tworzą profesjonalni urzędnicy niezwiązani z żadną partią, mający gwarancję stabilności pracy. Realizacja tej idei w różnych krajach przebiega różnie, często nie bez zawirowań, prób upartyjnienia kadry kierowniczej urzędów państwowych. Jednakże badacze na podstawie analiz systemów istniejących w różnych krajach zauważają, że „upolitycznianie” administracji ma wiele

---

44 *Barometr stabilności otoczenia prawnego w Polsce*, raport, Grant Thornton 2017, <http://barometrprawa.pl/> [dostęp: 20.01.2018].

45 Obserwacja praktyki procesu legislacyjnego w okresie od 16 lutego do 15 maja 2016 roku, Obywatelskie Forum Legislacji, s.4, <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Komunikat%20z%20VII%20obserwacji.pdf> [dostęp: 20.01.2018].

46 Za K. Burnetko, *Służba Cywilna w III RP: punkty krytyczne*, Fundacja Batorego 2003, [http://www.batory.org.pl/ftp/program/przeciw-korupcji/publikacje/sluzba\\_cywilna.pdf](http://www.batory.org.pl/ftp/program/przeciw-korupcji/publikacje/sluzba_cywilna.pdf) [dostęp: 20.10.2018].

wad: jest mniej efektywne niż system zbudowany na promowaniu osób kompetentnych przy zastosowaniu kryteriów merytorycznych; podważa zaufanie obywateli do instytucji publicznych i obniża wiarygodność tych instytucji<sup>47</sup>.

Dla zbudowania profesjonalnej administracji opartej na służbie cywilnej niezbędne jest przyjęcie zasady otwartej, posługującej się obiektywnymi kryteriami - rekrutacji kandydatów. Jest to warunek niezwykle ważny, w praktyce niestety trudny do spełnienia, także w procesie obsadzania wyższych stanowisk w administracji rządowej. Zdaniem Kai Gadowskiej, „Obsadzanie wyższych stanowisk wiąże się z przejściem kontroli nad polityką kadrową w urzędach. W przypadku gdy dyrektorzy generalni urzędów pochodzą z nominacji politycznych, istnieją uzasadnione obawy, że podejmowane przez nich decyzje dotyczące obsady niższych stanowisk w podległym im urzędzie również będą miały charakter polityczny. Upolitycznienie wyższych stanowisk stwarza ryzyko powielenia manipulacji kadrowych na niższych szczeblach”<sup>48</sup>.

W naszym kraju po przełomie 1989 roku wszystkie siły polityczne za jedno z najważniejszych zadań w kształtowaniu nowego demokratycznego państwa uznały zbudowanie administracji rządowej w oparciu o ideę służby cywilnej. W 1991 roku powołano Krajową Szkołę Administracji Publicznej.

W pierwszej uchwalonej w 1996 roku ustawie o służbie cywilnej<sup>49</sup> dość rygorystycznie ustalono wąską grupę stanowisk administracji państwowej o charakterze politycznym, którą można wymienić wraz ze zmianą rządu. Byli to wyłącznie ministrowie, wiceministrowie, ich doradcy oraz wojewodowie i wicewojewodowie. Pozostałe stanowiska mieli zajmować profesjonalni urzędnicy. Dwa lata później<sup>50</sup> przyjęto zasadę otwartego, konkursowego naboru na wszystkie stanowiska

Od członka polskiego korpusu służby cywilnej wymagana jest neutralność i bezstronność, które są warunkami funkcjonowania państwa prawa. Członek korpusu służby cywilnej zobowiązany jest prezentować neutralność wobec partii politycznych, związków zawodowych, grup nacisku, lobby parlamentarne i pozaparlamentarne oraz wobec interesów jednostkowych.

**Jolanta Itrich-Drabarek**, *Prawa i obowiązki pracowników i urzędników służby cywilnej*, [w:] Itrich Drabarek J., *Służba cywilna w Polsce – koncepcje i praktyka*, Warszawa 2012, s. 12.

47 B.G. Peters, J. Pierre, *Politicization of the civil service...*, dz.cyt., s. 9.

48 K. Gadowska, *Działania pozorne. Problem upolitycznienia procesu obsady wyższych stanowisk w służbie cywilnej w Polsce*, Przegląd Socjologiczny 2009 nr LVIII/1, s. 51–90.

49 Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej (Dz.U. 1996 nr 89 poz. 402).

50 W ustawie z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. 1998 nr 49 poz. 483).

w służbie cywilnej, co „było zjawiskiem bezprecedensowym”<sup>51</sup> w krajach post-komunistycznych.

W ostatni rok XX wieku wchodziliśmy z bardzo dobrymi i innowacyjnymi w naszej części Europy zasadami organizacji służby cywilnej. Podważany dziś, nie tylko przez wielu polityków, ale też publicystów, konkursowy nabór na stanowiska publiczne do niedawna uznawany był, a w wielu krajach do dziś jest, za najwłaściwszy sposób obsadzania stanowisk publicznych. O tym, że konkursowe obsadzanie stanowisk zapobiega klientelizmowi, przekonany był jeszcze 4 lata temu prof. Andrzej Zybertowicz. Twierdził wtedy w wywiadzie rzece, że: „wymyślono obsadzanie stanowisk kierowniczych drogą konkursów (...) by w ten sposób zwiększyć prawdopodobieństwo, że obejmie posadę osoba najbardziej kompetentna i uczciwa”<sup>52</sup>.

Niestety, od początku starań o zbudowanie profesjonalnej administracji praktyka wielokrotnie odbiegała od teorii. Kolejne rządy szukały furtek, a czasem brały do omijania dobrych, ale niewygodnych zasad.

W 2001 roku wprowadzono<sup>53</sup> możliwość obsadzania, teoretycznie na okres do 6 miesięcy, wyższych stanowisk w administracji z pominięciem drogi konkursowej (jako „pełniących obowiązki”), co w praktyce umożliwiło zatrudnianie nominatów partyjnych na dużo dłużej niż pół roku<sup>54</sup>. Rząd koalicji SLD-PSL przeprowadził także czystkę w szeregach wyższych urzędników, używając popularnego wśród rządzących narzędzia – reorganizacji urzędów. Za ich rządów zlikwidowano 12 urzędów centralnych i utworzono pięć nowych<sup>55</sup>. Przeprowadzono też zmiany w samych urzędach. Burnetko<sup>56</sup> opisuje sytuację, która miała miejsce w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej. Aby pozbyć się dyrektora departamentu informacji i kształcenia europejskiego, zlikwidowano ten departament, a w jego miejsce utworzono trzy nowe. Trzy nowe stanowiska dyrektorskie obsadzono bez konkursu przez p.o. dyrektorów.

---

51 Tak ocenia K. Gadowska, dz.cyt., s. 60–61.

52 A. Zybertowicz, *III RP. Kulisy systemu*, Warszawa 2013, s. 115–116.

53 Na mocy ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. 2001 nr 154 poz. 1800).

54 Niekonstytucyjność tej zmiany orzekł Trybunał Konstytucyjny; por.: K. Burnetko, *Służba Cywilna w III RP. Punkty krytyczne*, dz.cyt., s. 37–42.

55 K. Gadowska, dz.cyt., s. 66.

56 K. Burnetko, dz.cyt., s. 60.

Rządząca w latach 2005–2007 koalicja PiS–LPR–Samoobrona czterema bardzo szybko procedowanymi ustawami<sup>57</sup> zmieniała całkowicie sposób organizacji administracji publicznej. Najpierw wprowadzono prawo umożliwiające przenoszenie pracowników samorządowych oraz NIK do innych instytucji administracji publicznej na stanowiska objęte do tej pory normami służby cywilnej. W ten sposób omijano konieczność organizowania otwartego jawnego naboru w drodze konkursu.

Następnie zlikwidowano: stanowisko Szefa Służby Cywilnej, Urząd Służby Cywilnej oraz Radę Służby Cywilnej i wprowadzono tzw. państwowy zasób kadrowy. W zasobie znaleźli się przede wszystkim urzędnicy służby cywilnej z co najmniej pięcioletnim stażem, absolwenci Krajowej Szkoły Administracji Publicznej po zdaniu specjalnego egzaminu, ale także osoby, które zajmowały stanowiska w administracji jako „pełniący obowiązki” oraz wszystkie osoby posiadające stopień doktora<sup>58</sup>. Trzeba podkreślić, że „dotychczasowe wyższe stanowiska w służbie cywilnej stały się stanowiskami politycznymi, wyjętymi ze służby cywilnej, obsadzonymi w drodze powołania, a nie jak dotąd w drodze konkursu”<sup>59</sup>.

Jak wynika z analiz oraz doniesień medialnych, zmiany prawne wprowadzone w 2006 roku doprowadziły do upolitycznienia administracji i obniżyły jej merytoryczny poziom. Autorzy badania firmy Ernst&Young<sup>60</sup> wykonanego w ramach projektu Sprawne Państwo w konkluzjach stwierdzają: „personalizacja zasad obsadzania wyższych stanowisk (...) wzrosła (...), zwłaszcza od momentu przeprowadzenia reformy służby cywilnej w 2006 roku. Zjawisko to przekłada się na coraz głębsze upolitycznienie polskiej administracji rządowej i coraz wyższy jego stopień (...). W ostatnich latach doszło jednak do zwiększenia uzależnienia urzędników ministerialnych od zewnętrznych źródeł wpływów politycznych (...). Wykazano również, że reforma służby cywilnej z 2006 roku szczególnie osłabiła zdolność systemu kadr do selekcji kandydatów (...)

---

57 Były to: ustawa z dnia 10 marca 2006 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych, ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli oraz ustawy o służbie cywilnej (Dz.U. 2006 nr 79 poz. 549); ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz.U. 2006 nr 170 poz. 1218); ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych (Dz.U. 2006 nr 170 poz. 1217); ustawa z dnia 11 maja 2007 r. o zmianie ustawy o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. 2007 nr 132 poz. 847).

58 *Inicjatywy ustawodawcze stanowiące realizację obietnic wyborczych złożonych przez partie polityczne podczas kampanii wyborczej 2005*. Raport, Antykorupcyjna Koalicja Organizacji Pozarządowych, <http://www.akop.pl/public/files/inicjatywy-ustawodawcze-realizacje-obietnic-2005.pdf> [dostęp: 20.01.2018].

59 K. Gadowska, dz.cyt., s. 72.

60 P. Heywood, J.-H. Meyer-Sahling, *Występowanie stref korupcji w zarządzaniu polską administracją rządową*, Ernst & Young, Warszawa 2008, s. 6.

złagodzone bowiem zostały kryteria egzaminacyjne oraz ograniczono konkurencję między urzędnikami ubiegającymi się o dostęp do stanowisk wyższych szczebli”.

Mimo że w kampanii wyborczej 2007 roku PO krytykowała sposób traktowania służby cywilnej i administracji publicznej przez rząd PiS, w pierwszych kilkunastu miesiącach koalicja PO–PSL chętnie korzystała z możliwości łatwego dokonywania zmian osób zatrudnionych na kierowniczych stanowiskach, jakie dawała ustawa o państwowym zasobie kadrowym. Gadowska<sup>61</sup> podaje, że w tym czasie wymieniono dyrektorów generalnych w 15 na 17 istniejących wówczas ministerstw.

Pod koniec listopada 2008 roku sejm uchwalił ustawę<sup>62</sup>, która zlikwidowała Państwowy Zasób Kadrowy. Wyżsi urzędnicy zostali ponownie włączeni do służby cywilnej. Przywrócono też jawny i konkurencyjny nabór na stanowiska dyrektorów generalnych. Ale inne wyższe stanowiska można było obsadzać także w drodze przeniesienia lub oddelegowania. Ponadto komisja konkursowa nie dokonywała wyboru kandydata na stanowisko, a jedynie przedstawiała szefowi urzędu dwie kandydatury i to on ostatecznie wybierał. Rozwiązania te z pewnością bardziej przejrzyste od poprzednich nadal zostawiały furtkę do przeprowadzania nominacji politycznych. Do 2016 roku ustawa o służbie cywilnej nie była zmieniana.

Jak wyglądała praktyka za rządów PO–PSL pokazuje m.in. raport NIK z 2011 roku<sup>63</sup>. Praktyki stosowane w trakcie naboru do służby cywilnej w okresie od stycznia 2009 do lipca 2011 roku oceniono pozytywnie. Stwierdza się, że „obsadzanie wyższych stanowisk w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru oraz w drodze awansu wewnętrznego, [odbywało się] zgodnie z zasadami określonymi w art. 53–59 ustawy oraz procedurami wewnętrznymi”. Na negatywną ocenę zasłużył minister finansów, który „nie obsadzał stanowisk dyrektorów izb skarbowych w drodze konkursu, (...). Nie zakończono także powołania w drodze konkursów naczelników urzędów skarbowych. Na dzień 30 czerwca 2011 r. do obsadzenia w drodze konkursu pozostało 46 stanowisk naczelników urzędów skarbowych (11, 5%) i 14 stanowisk dyrektorów izb skarbowych

---

61 K. Gadowska, dz.cyt., s. 77.

62 Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. 2008 nr 227 poz. 1505) weszła w życie 24 marca 2009 r.

63 Funkcjonowanie służby cywilnej w ramach obowiązujących regulacji prawnych. Raport, NIK, Warszawa 2011, s. 10–11.

(87,5%)<sup>64</sup>. Dziennikarze opisywali przypadki powtarzania konkursów w sytuacjach gdy decydom nie odpowiadali wyłonieni kandydaci<sup>64</sup>.

Doszło też pod koniec 2014 roku do postawienia przez prokuraturę zarzutów wicedyrektorze jednego z departamentów w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji o „ustawienie konkursu” na stanowisko głównego specjalisty w kierowanym przez nią departamencie.

W niecały miesiąc po powołaniu rządu Prawa i Sprawiedliwości grupa posłów tej partii wniosła do Sejmu projekt nowelizujący ustawę o służbie cywilnej. Uchwalenie ustawy zajęło parlamentarzystom 15 dni, wliczając święta Bożego Narodzenia. W obowiązującej od 23 stycznia 2016 roku ustawie<sup>65</sup> zrezygnowano z prowadzenia otwartego i konkurencyjnego naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, czyli na niemal 1,5 tys. stanowisk. Od tego czasu dyrektorzy generalni oraz kierujący departamentami we wszystkich urzędach administracji rządowej zatrudniani są na podstawie powołania. Mogą też być w dowolnym momencie odwołani ze stanowiska. Obniżono też wymagania co do doświadczenia zawodowego (m.in. z sześciu do trzech lat stażu pracy dla najwyższych stanowisk) w stosunku

do osób mogących zajmować te stanowiska. Ustawa zawiera też przepis przejściowy (art. 6), na mocy którego osobom zajmującym wyższe stanowiska w służbie cywilnej lub kierownicze w służbie dyplomatycznej, jeżeli nie były urzędnikami służby cywilnej, z mocy prawa wygasał stosunek pracy już 30 dni po wejściu ustawy w życie.

Zmieniono też rolę i wymagania wobec Szefa Służby Cywilnej. Obecnie nie musi już być urzędnikiem służby cywilnej, nie musi mieć doświadczenia na stanowiskach kierowniczych, a przestać być członkiem partii politycznej może tuż przed powołaniem.

Jeśli dochodzi do władzy demokratycznie wybrana partia, to obywatele oczekują, że jej rząd też będzie sprawnie zarządzał państwem. Dlatego konieczna była zmiana przepisów ustawy o służbie cywilnej, aby swobodnie można było powoływać i odwoływać urzędników na kierowniczych stanowiskach. Nie chodzi przecież o całą rzeszę ludzi, a jedynie dyrektorów. Jeśli mamy brać odpowiedzialność za państwo, musimy mieć do tego narzędzia.

**Piotr Uściński** poseł PiS, były starosta wołomiński, wypowiedź w: *Wymiana osób na stanowiskach kierowniczych była niezbędna*, Dziennik Gazeta Prawna 5.07.2017.

64 K. Gadowska, *Proces tworzenia służby cywilnej w Polsce w perspektywie nowego instytucjonalizmu*, artykuł w trakcie przygotowania do druku, udostępniony przez autorkę.

65 Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2016 poz. 34).

Szefa SC powołuje premier bez zasięgnięcia czyjejkolwiek opinii. Może też go odwołać w każdym momencie, bez podania przyczyny.

Hubert Izdebski ocenił, że przyjęte rozwiązania „stanowią (...) zaprzeczenie – wprowadzanych u nas dotąd, należy podkreślić, z dużym trudem przy oporze wielu ośrodków politycznych – konstytucyjnych i międzynarodowych standardów służby cywilnej, a nawet zaprzeczenie samej idei służby cywilnej. Mimo ewidentnej technicznej różnicy w stosunku do rozwiązań wprowadzonych w 2006 r., z których zasadnie wycofano się w 2008 r. wraz z przyjęciem obecnej ustawy o służbie cywilnej, rozwiązania te prowadzić będą do tego samego skutku co ustawy z 2006 r., tj. do tego, że o służbie cywilnej – i korpusie tej służby – można będzie mówić najwyżej jedynie w odniesieniu do aparatu czysto wykonawczego i pomocniczego, tj. szeregowców i podoficerów w służbie rządowej, a nie, szczególnie ważnej dla zachowania bezstronności i neutralności politycznej, oficerskiej części korpusu”<sup>66</sup>.

Obawy o obniżenie poziomu kadry zarządzającej w administracji publicznej, związane z likwidacją konkursów i wprowadzeniem w to miejsce powołań i łatwych odwołań w pewnej mierze potwierdził sondaż przeprowadzony przez dziennikarzy Dziennika Gazety Prawnej na przełomie lat 2016–2017<sup>67</sup>. Przeprowadzony był w urzędach wojewódzkich i ministerstwach i wynika z niego, że wiele osób zatrudnionych po zmianie ustawy, bez konkursu, zostało w następnych miesiącach zwolnionych, np.: „W Ministerstwie Obrony Narodowej 18 z 26 stanowisk obsadzono osobami spoza urzędu. Cztery z nich pożegnały się już z posadą. W urzędach, w których wymagana jest bardzo specjalistyczna wiedza, odwołań ze stanowisk nie było tak dużo. Przykładem jest tu resort finansów, w którym na 112 wyższych stanowisk w służbie cywilnej spoza urzędu powołano 24 osoby. Jednak w ciągu ostatniego roku aż 9 z nich zostało odwołanych z tej funkcji. W Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim na 27 stanowisk kierowniczych spoza administracji powołano 15 osób (...) dwie osoby zostały już z tych funkcji odwołane (...). W Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim na 36 wyższych stanowisk nowymi osobami obsadzono 22 (9 spośród korpusu, a 13 z rynku). Sześć już odwołano”.

---

66 Opinia w przedmiocie ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie Ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 34), H. Izdebski, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2016, [http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Opinia\\_Sluzba\\_cywilna\\_HIzdebski.pdf](http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Opinia_Sluzba_cywilna_HIzdebski.pdf) [dostęp: 20.01.2018].

67 A. Radwan, *Szef bez konkursu szybko wymieniany*, Dziennik Gazeta Prawna 10.01.2017.



Z danych opublikowanych w Sprawozdaniu Szefa Służby Cywilnej<sup>68</sup> za 2016 rok wynika, że po raz pierwszy w historii spadła liczba urzędników mianowanych, o najwyższych kompetencjach, w stosunku do roku poprzedniego o 123 osoby (19 %). Profesor Izdebski ocenia, że „Taka sytuacja to po części pokłosie nowelizacji ustawy o służbie cywilnej z grudnia 2015 r. Zlikwidowała konkurencyjny nabór na stanowiska kierownicze. Umożliwiła też usunięcie z wyższych stanowisk osób, które wcześniej je piastowały”<sup>69</sup>.

Najwięcej odejść z pracy odnotowano wśród osób pełniących wyższe stanowiska w służbie cywilnej – 17,9%. Ogólnie najwyższa fluktuacja była w ministerstwach – prawie 13%, z tym że „w niektórych urzędach wskaźnik ten istotnie przekraczał średnią dla całej służby cywilnej, np. w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (23, 0%), Ministerstwie Rozwoju (16, 5%), Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim (16, 3%) czy Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim (15,6%)”. Na pytanie Rzeczypospolitej, czy nie jest to groźne zjawisko, Szef SC prof. Dobrosław Dowiat-Urbański odpowiedział: „Przeciętna fluktuacja w całej służbie cywilnej nie jest groźna, jest wręcz naturalna. To normalne, że pracownicy odchodzą na emeryturę czy zmieniają pracę. Na wyższych stanowiskach wskaźnik wynikał z nowelizacji ustawy o służbie cywilnej. Zmieniły się zasady zatrudniania na wyższych stanowiskach. Część osób została z nich odwołana i przyjęła nowe warunki, inne zdecydowały się odejść. Sytuacja w MSW była prawdopodobnie spowodowana m.in. przeniesieniem części zadań ministerstwa do Ministerstwa Cyfryzacji (...) Niepokoiłbym się, gdyby tak było w całej administracji, nie w jednym ministerstwie. Martwi

Tylko dzięki temu, że do jej [Konstytucji] art. 153 wpisano służbę cywilną i zdefiniowano ją przez system wartości, to służba cywilna w Polsce przetrwała sporo burz politycznych. Bo tak naprawdę, to o tych wartościach ciągle marzymy: żeby kadry administracji publicznej były bezstronne, rzetelne, zawodowe i neutralne politycznie. Pytanie, co oznacza w polskich warunkach taka niezależność jest pytaniem retorycznym. Przez te 20 lat nie zbudowaliśmy neutralności politycznej jako wartości, którą winny kierować się kadry administracji publicznej.

**Prof. Jolanta Itrich-Drabarek** z Uniwersytetu Warszawskiego, były członek Rady Służby Cywilnej, wypowiedz w: *Wymiana osób na stanowiskach kierowniczych była niezbędna*, Dziennik Gazeta Prawna 5.07.2017.

68 Sprawozdanie o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby w 2016 roku, Warszawa 2017, s. 20–21, 29–31, wykresy 2, 3, 6 i 7, <https://dsc.kprm.gov.pl/aktualnosci/sprawozdanie-szefa-sluzby-cywilnej-za-2016-rok> [dostęp: 20.01.2018].

69 K. Wójcik, *Po raz pierwszy ubyło urzędników mianowanych*, Rzeczpospolita 6.04.2017.

mnie natomiast **spadek zatrudnienia w służbie cywilnej osób przed 30. rokiem życia**. To oznacza, że młodzi ludzie nie garną się do administracji. Nie przyciąga ich ścieżka kariery ani wynagrodzenia, a zmiany wizerunkowe są bardzo trudne do wprowadzenia<sup>70</sup>.

Od Szefa Służby Cywilnej<sup>71</sup> chcieliśmy uzyskać dokładniejsze informacje na temat zmian na wyższych stanowiskach w całym 2016 roku oraz w tzw. okresie przejściowym (od 23 stycznia do 22 lutego 2016 roku). Pytaliśmy o dane dotyczące osób przeniesionych na inne stanowiska w służbie cywilnej oraz osób, którym wygasł stosunek pracy. Prosiłiśmy o informacje na temat ilości osób powołanych na wyższe stanowiska w służbie cywilnej oraz ile z nich powołano spoza służby cywilnej. Dokładne dane, które dostaliśmy z Centrum Informacyjnego Rządu dotyczyły wyłącznie okresu przejściowego. Poinformowano nas, że tak dokładne dane KPRM posiada wyłącznie dla tego okresu, gdyż prowadzono wtedy „monitoring skutków wejścia w życie art. 6 ustawy”.

Z uzyskanych danych wynika, że:

- **w okresie przejściowym**, czyli w ciągu jednego miesiąca **niemal jedna trzecia** (505 z 1580 zatrudnionych w dniu 22.01.2016) **osób zatrudnionych na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej zakończyła pracę lub została przeniesiona na inne stanowisko**;
- stosunek pracy wygasł 212 osobom, co stanowi ponad 13%. Stosunkowo najczęściej takich przypadków było w Ministerstwie Obrony Narodowej – 12 osób na 22 zajmujące wcześniej wyższe stanowiska, w Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim – 10 osób na 24 i wśród wojewódzkich lekarzy weterynarii – 13 na 32; Centrum Informacyjne Rządu zwraca uwagę, że w liczbie tej mogą znajdować się osoby, które przeszły do pracy poza służbą cywilną, a także odeszły na emeryturę lub rentę;
- 293 osoby (19%) zostały przeniesione na inne stanowiska w służbie cywilnej; proporcjonalnie najczęściej tego typu zmian dokonano w: KPRM – 13 osób przeniesionych z 38 zatrudnionych na wyższych stanowiskach przed wejściem w życie okresu przejściowego; w Głównym Inspektoracie Sanitarnym – 6 na 23 osoby, w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim – 14 na 24 osoby i wśród wojewódzkich lekarzy weterynarii – 16 na 32;

---

70 K. Wójcik, *Mało chętnych do pracy w urzędzie*, Rzeczpospolita 6.04.2017.

71 Pytania zadaliśmy w trybie zgodnym z ustawą z 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej.

- w tym okresie na wyższe stanowiska powołano 1255 osób, z czego 131 osób spoza służby cywilnej; najwięcej w: Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim, gdzie na 22 nowo powołanych osób 10 przyjęto spoza służby cywilnej, w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji spoza służby przyjęto 11 osób na 40 nowych wyższych urzędników.

### – instytuty badawcze

Opisaną powyżej (por. s. 18–19) ustawę o instytutach badawczych po raz drugi w ciągu pół roku znowelizowano, i to ponownie projektem poselskim – 16 grudnia 2016<sup>72</sup>. Tym razem zrezygnowano z konkursów na stanowiska szefów wszystkich instytutów. Obecnie i oni, i ich zastępcy są powoływani i odwoływani przez nadzorujących te instytuty ministrów bez udziału Rady Naukowej. W ustawie obniżono także wymagania stawiane dyrektorom i zastępcom dyrektorów placówek badawczych, np. zrezygnowano z wymogu znajomości języków obcych. Postępowania konkursowe rozpoczęte pod rządami poprzedniej wersji ustawy zostały unieważnione.

Zmniejszono też udział pracowników instytutu w Radzie Naukowej z 50 do 40%, a podniesiono do co najmniej 50% udział osób powoływanych przez ministra. Natomiast Przewodniczącym Rady Naukowej może obecnie zostać jedynie ten jej członek, który został powołany przez ministra nadzorującego.

W uzasadnieniu do projektu<sup>73</sup> wskazano, że zmiany te wprowadza się „w celu wzmocnienia nadzoru ministra”, gdyż „Obecnie obowiązujące regulacje uniemożliwiają prowadzenie skutecznego nadzoru nad instytutami badawczymi w przypadku, gdy dyrektor nie sprawuje swojej funkcji w sposób należyty. Taki stan jest niebezpieczny zwłaszcza w przypadku instytutów wykonujących zadania szczególnie ważne dla planowania i realizacji polityki państwa”.

Przeciwko propozycjom zawartym w nowelizacji wystąpiła m.in. Rada Główna Instytutów Badawczych, a po uchwaleniu ustawy, nie tylko Rada, ale i NSZZ Solidarność apelowały – bezskutecznie – do prezydenta o niepodpisywanie ustawy.

Wygląda na to, że z możliwości, jakie dała obowiązująca od 16 lutego 2017 roku ustawa<sup>74</sup> najszybciej skorzystał Minister Zdrowia.

72 W głosowaniu nad tą ustawą (w Sali Kolumnowej) wzięła udział tylko część posłów – 236.

73 Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o instytutach badawczych, druk 995 z 28.10.2016, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=995> [dostęp: 20.01.2018].

74 Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o instytutach badawczych oraz ustawy – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. 2017 poz. 202).

24 marca 2017 roku dr hab. n. med. Iwona Bojar, która od grudnia 2014 roku była dyrektorem Instytutu Medycyny Wsi w Lublinie dowiedziała się, że z dnia na dzień traci stanowisko. Na jej miejsce minister powołał dr hab. n. med. Lecha Panasiuka, specjalistę medycyny rodzinnej, który przez 20 lat był konsultantem wojewódzkim w tej dziedzinie. Dziennik Wschodni pisze, że „Ministerstwo Zdrowia nie chciało podać powodu nagłych zmian na stanowisku dyrektora. Milena Kruszewska, rzecznik ministra zdrowia, informuje jedynie, że w związku z nowelizacją prawa zmieniły się m.in. zasady powoływania i odwoływania dyrektorów instytutów badawczych. – Takie prawo ma teraz minister, z którego skorzystał, dokonując zmian w IMW<sup>75</sup> (wiadomość z 24.03.2017).

Od 2002 roku funkcję dyrektora Instytutu Hematologii i Transfuzjologii w Warszawie pełnił prof. dr hab. n. med. Krzysztof Warzocha. 11 stycznia 2017 roku ogłoszono konkurs na dyrektora placówki, ale w związku z wejściem w życie ustawy, 16 lutego zakończono postępowanie. Ministerstwo Zdrowia poinformowało, że minister Konstanty Radziwiłł skorzystał z przysługujących mu uprawnień i z dniem 22 maja odwołał prof. Krzysztofa Warzochę z pełnionej funkcji „i wyznaczył prof. dr hab. Ewę Lech-Marańdę, zastępcę dyrektora ds. lecznictwa, do pełnienia obowiązków dyrektora IHiT<sup>76</sup>. Jeden z czytelników portalu adresowanego do lekarzy skomentował ten fakt następująco: „Kolejne uzasadnione zmianą ustawy o instytutach badawczych (którą wcześniej same-mu zmieniono) odwołanie wybitnego menadżera niepasującego do obecnego »układu«<sup>77</sup>.

Gazeta Wyborcza<sup>78</sup> podała, że do końca września 2017 roku Ministerstwo Rozwoju, które nadzoruje 38 instytutów badawczych<sup>79</sup>, odwołało dyrektorów 19 placówek, czyli połowy jemu podległych. Według zwalnianych dyrektorów, byli oni telefonicznie zapraszani do ministerstwa, gdzie urzędnik średniego szczebla (zastępca dyrektora Departamentu Jednostek Nadzorowanych i Podległych) informował ich, że „ze względu na zmianę politycznej koncepcji

---

75 K. Prus, *Z dnia na dzień straciła stanowisko. Nagła wymiana dyrektora Instytutu Medycyny Wsi*, Dziennik Wschodni 28.03.2017.

76 *Ministerstwo Zdrowia potwierdza odwołanie prof. Warzochy z funkcji dyrektora IHiT*, Medexpress.pl 24.05.2017, <http://www.medexpress.pl/ministerstwo-zdrowia-potwierdza-odwolanie-prof-warzocha-z-funkcji-dyrektora-ihit/66984> [dostęp: 20.01.2018].

77 *Krzysztof Warzocha odwołany*, Menedżer Zdrowia 25.05.2017, <https://www.termedia.pl/mz/Krzysztof-Warzocha-odwolany,26247.html> [dostęp: 20.01.2018].

78 A. Puculek, *Bo koncepcja polityczne się zmieniła*, Gazeta Wyborcza 18.10.2017.

79 Wykaz instytutów badawczych. Instytuty nadzorowane przez Ministra Rozwoju, BIP Ministerstwo Rozwoju, <http://mr.bip.gov.pl/instytuty-badawcze/instytuty-badawcze.html> [dostęp: 20.01.2018].

zarządzania instytutami badawczymi z dniem dzisiejszym są odwołani ze stanowiska dyrektora instytutu”.

Zaniepokojona tymi wydarzeniami Rada Główna Instytutów Badawczych wysłała 19 września 2017 roku cztery listy: do prezydenta, premier, wicepremiera i prezesa PiS. Rada prosi wicepremiera Mateusza Morawieckiego „o podanie merytorycznego uzasadnienia odwołania 12 dyrektorów instytutów badawczych podległych Ministrowi Rozwoju”<sup>80</sup>, a premier Beatę Szydło „o podjęcie działań przeciwko destabilizacji instytutów badawczych”<sup>81</sup>.

Do 20 grudnia 2017 roku na pisma odpowiedział tylko, w imieniu wicepremiera Morawieckiego, sekretarz stanu w Ministerstwie Rozwoju i Finansów Jerzy Kwieciński<sup>82</sup>. Jednakże nie odniósł się do argumentów przywołanych w piśmie Rady, a jedynie stwierdził, że zmiany są skutkiem „realizacji zmian ustawy o instytutach badawczych”. Fakt ten na stronie internetowej Rady skomentowano następująco: „Niestety, w wyjaśnieniach nadesłanych z ministerstwa nie znajdujemy odpowiedzi na argumenty naszego pisma ani uzasadnienia aktu odwołania i stylu, w jakim przeprowadzono zwalnianie dyrektorów, a jedynie przywołanie podstaw prawnych”<sup>83</sup>.

## – Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (WFOŚiGW)

Instytucje te zostały utworzone w celu wykonywania zadań publicznych polegających na finansowaniu przedsięwzięć służących ochronie środowiska i gospodarki wodnej<sup>84</sup> w poszczególnych województwach. Co roku fundusze wojewódzkie dysponują 8 mld zł pochodzącymi przede wszystkim z funduszy unijnych i tzw. mechanizmu norweskiego. Przyznają dotacje i pożyczki, częściowo umarżane jednostkom samorządu terytorialnego, przedsiębiorcom i osobom fizycznym.

---

80 Pismo przewodniczącego Rady Głównej Instytutów Badawczych do wicepremiera Mateusza Morawieckiego, <http://www.rgib.org.pl/images/stories/dokumenty/2017/wrzesien/CCF20170921.pdf> [dostęp: 20.01.2018].

81 Pismo przewodniczącego Rady Głównej Instytutów Badawczych do premier Beaty Szydło, [http://www.rgib.org.pl/images/stories/dokumenty/2017/wrzesien/CCF20170921\\_0002.pdf](http://www.rgib.org.pl/images/stories/dokumenty/2017/wrzesien/CCF20170921_0002.pdf) [dostęp: 20.01.2018].

82 Pismo sekretarza stanu w Ministerstwie Rozwoju i Finansów Jerzy Kwieciński do przewodniczącego Rady Głównej Instytutów Badawczych, <http://www.rgib.org.pl/images/stories/dokumenty/2017/pazdziernik/CCF20171030.pdf> [dostęp: 20.01.2018].

83 Zobacz: <http://www.rgib.org.pl> [dostęp: 20.10.2017].

84 Zgodnie z ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2001 nr 62 poz. 627).

W 2010 roku funduszom tym nadano status samorządowych osób prawnych, ale nie wskazano jednoznacznie, z którą z kategorii jednostek samorządowych (gminami, powiatami czy województwem samorządowym) będą one powiązane. W praktyce jednak, ze względu na uprawnienia, jakie w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej ma samorząd województwa, fundusze te były wiązane właśnie z tym szczeblem samorządu lokalnego<sup>85</sup>.

Sytuację tę postanowili zmienić posłowie Klubu Parlamentarnego Prawa i Sprawiedliwości. W uzasadnieniu do nowelizacji wniesionej do Sejmu napisano, że ma ona „na celu zmniejszenie kosztów ich [WFOŚiGW] funkcjonowania, uproszczenie i przyspieszenie procedur powoływania ich członków, a w efekcie usprawnienie pracy tych organów”<sup>86</sup>. W praktyce zmiany wprowadzone ustawą z 7 kwietnia 2017 roku<sup>87</sup> doprowadziły do wymiany większości członków Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, a przede wszystkim do znaczącego ograniczenia roli samorządu wojewódzkiego, organizacji ekologicznych oraz samorządów gospodarczych na rzecz Ministra Środowiska w zarządzaniu tymi funduszami.

Z dniem wejścia w życie ustawy (24 maja 2017) mandaty członków rad nadzorczych wszystkich WFOŚiGW zostały wygaszone. Zmniejszono ich liczbę kosztem m.in. samorządu województwa, z siedmiu do pięciu osób. Dotychczas w skład rad nadzorczych wchodziło dwaj przedstawiciele samorządu: przewodniczący lub zastępca przewodniczącego komisji do spraw środowiska sejmików województw oraz dyrektorzy albo wicedyrektorzy departamentów do spraw ochrony środowiska urzędów marszałkowskich. Obecnie jedynymi przedstawicielami samorządu w radach są jej wiceprzewodniczący wyznaczeni przez sejmik województwa. Ze składu RN wykreślono przedstawicieli samorządów gospodarczych, a przedstawiciele organizacji pozarządowych są obecnie wyznaczeni przez wojewodę, a nie jak było poprzednio „zgłoszeni przez organizacje działające i posiadające struktury organizacyjne na terenie danego województwa i cieszący się poparciem największej liczby tych organizacji”.

---

85 Argumenty za słusznością takiego rozumienia tego rozwiązania oraz przykłady praktycznego stosowania zostały przedstawione w opiniach do Poselskiego projektu ustawy zmieniającego ustawę – Prawo ochrony środowiska, druk nr 1127 z 7.12.2016, autorami opinii są m.in.: Naczelna Rada Adwokacka, Konfederacja Pracodawców Lewiatan czy Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1127> [dostęp: 20.01.2018].

86 Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska, druk nr 1127, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/B3EFC2F7BF0315DEC1258087005ACF95/%24File/1127.pdf> [dostęp: 20.01.2018].

87 Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2017 poz. 898).

Członków rad nadzorczych funduszy wojewódzkich powołuje i odwołuje minister środowiska. Wcześniej pięciu z siedmiu członków rad powoływały i odwoływały, uwzględniając stanowiska organizacji ekologicznych i przedsiębiorców, sejmiki województw. Oznacza to znacznie większy wpływ rządu na sposób przydzielania i wydatkowania funduszy przeznaczonych na ochronę środowiska w poszczególnych województwach.

Samorządy, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewodowie mieli 30 dni na wyznaczenie swoich przedstawicieli do rad nadzorczych Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Jeśli by w tym terminie nie zdążyli, minister środowiska mógł w to miejsce powołać swoich reprezentantów.

Z analizy informacji dostępnych na stronach wojewódzkich funduszy (patrz tabela 1.) wynika, że po wprowadzeniu w życie znowelizowanych zasad powoływania członków rad nadzorczych Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej **wymieniono ponad 71% ich dotychczasowego składu**. Gdyby jednak wziąć pod uwagę fakt, że 10 członków rad, co prawda było w poprzednich radach, ale znaleźli się tam dopiero po zmianie rządu – to **odsetek ten wzrośnie do prawie 84%**.

Wśród 13 członków rad nadzorczych mających staż dłuższy niż półtora roku są przede wszystkim (10 osób) przedstawiciele władzy samorządowej wyznaczeni przez marszałków województw. Tylko wojewoda małopolski wyznaczając przedstawiciela nauki lub organizacji pozarządowych, skorzystał z osoby, która zasiadała poprzednio w radzie nadzorczej jako zgłoszona przez regionalne środowisko III sektora. Pozostali wyznaczyli nowe osoby. Na stronach funduszy brak not biograficznych członków ich władz, trudno więc zorientować się, na ile ten wybór był trafny.

W dwu funduszach, łódzkim i rzeszowskim, całkowicie wymieniono skład rady nadzorczej.

**Tabela 1. Nowi i kontynuujący pracę członkowie rad nadzorczych WFOŚiGW**

WFOŚiGW	Członek rady nadzorczej				
	przewodniczący wyznaczony przez ministra środowiska	wiceprzewodniczący – przedstawiciel marszałka województwa	przedstawiciel NFOŚiGW	wyznaczony przez wojewodę spośród przedstawicieli nauki lub organizacji pozarządowych	wyznaczony przez wojewodę
<b>Białystok</b>	nowo powołany	kontynuacja	nowo powołany	nowo powołany	nowo powołany
<b>Gdańsk</b>	nowo powołany	kontynuacja	kontynuacja (1)	nowo powołany	nowo powołany
<b>Katowice</b>	nowo powołany	kontynuacja	nowo powołany	nowo powołany	nowo powołany
<b>Kielce</b>	nowo powołany	nowo powołany	kontynuacja (2)	nowo powołany	nowo powołany
<b>Kraków</b>	kontynuacja (3)	nowo powołany	nowo powołany	kontynuacja	kontynuacja
<b>Lublin</b>	kontynuacja (4)	nowo powołany	nowo powołany	nowo powołany	kontynuacja
<b>Łódź</b>	nowo powołany	nowo powołany	nowo powołany	nowo powołany	nowo powołany
<b>Olsztyn</b>	nowo powołany	kontynuacja	nowo powołany	nowo powołany	nowo powołany
<b>Opole</b>	kontynuacja (5)	kontynuacja	nowo powołany	nowo powołany	nowo powołany
<b>Poznań</b>	nowo powołany	kontynuacja	nowo powołany	nowo powołany	nowo powołany



<b>Rzeszów</b>	nowo powołany	nowo powołany	nowo powołany	nowo powołany	nowo powołany
<b>Szczecin</b>	nowo powołany	kontynuacja	nowo powołany	nowo powołany	nowo powołany
<b>Toruń</b>	nowo powołany	kontynuacja	nowo powołany	nowo powołany	kontynuacja (7)
<b>Warszawa</b>	kontynuacja (8)	kontynuacja	nowo powołany	nowo powołany	nowo powołany
<b>Wrocław</b>	nowo powołany	kontynuacja	kontynuacja (9)	nowo powołany	nowo powołany
<b>Zielona Góra</b>	kontynuacja (10)	nowo powołany	nowo powołany	nowo powołany	nowo powołany

(1) W poprzedniej radzie nadzorczej od 25 lipca 2016 roku; (2) W poprzedniej radzie nadzorczej od 25 marca 2016 roku; (3) W poprzedniej radzie nadzorczej od 27 czerwca 2016 roku; (4) W poprzedniej radzie nadzorczej od 28 stycznia 2016 roku; (5) W poprzedniej radzie nadzorczej od 26 stycznia 2016 roku; (6) W poprzedniej radzie nadzorczej od 26 kwietnia 2016 roku; (7) W poprzedniej radzie nadzorczej od 23 maja 2016 roku (8) W poprzedniej radzie nadzorczej od 21 grudnia 2015 roku; (9) W poprzedniej radzie nadzorczej od 30 grudnia 2015 roku; (10) W poprzedniej radzie nadzorczej od 20 czerwca 2016 roku.

Jak widać z wyższej przedstawionych danych, rządowi udało się radykalnie wymienić skład Rad Nadzorczych WFOŚiGW, ale do października 2017 roku nie udało się zmienić zarządów funduszy. Stało się tak dlatego, że przed uchwaleniem nowelizacji ustawy sejmiki 15 spośród 16 województw, w których przewagę ma PO i PSL, zmieniły statuty WFOŚiGW. Zapisywano w nich, że zarządy funduszy muszą być wybierane przez rady nadzorcze jednomyślnie. Jak się spodziewano, wybory członków rad powoływanych przez władze samorządowe i ministerialne były odmienne<sup>88</sup>.

Chcieliśmy (...) doprecyzować przepisy tak, by jeśli sytuacja wymknie się spod kontroli czy przybierze nieoczekiwany obrót, mogli wkroczyć wojewodowie. Zmiany władz WFOŚiGW są potrzebne, bo docierają do nas niepokojące informacje dotyczące rozdysponowania środków finansowych (...)

**Wojciech Skurkiewicz** PiS, poseł sprawozdawca II noweli dotyczącej WFOŚiGW, wypowiedź w: A. Dryszel, *Co wolno wojewodzie*, Rzeczpospolita 28.09.2017.

Ponownie posłowie partii rządzącej postanowili „ratować sytuację”. 19 czerwca 2017 roku wnieśli projekt kolejnej nowelizacji Prawa Ochrony Środowiska<sup>89</sup>. Ustawa uchwalona 15 września 2017 r.<sup>90</sup> stanowi, że jeśli rada nadzorcza WFOŚiGW nie złoży do zarządu województwa wniosku o powołanie lub odwołanie zarządu funduszu, to wniosek taki po uzgodnieniu go z ministrem środowiska składa wojewoda. Jeśli zaś zarząd województwa w ciągu siedmiu dni nie powoła wskazanego we wniosku wojewody zarządu, to powoła go wojewoda. Ponieważ ustawa wchodzi w życie dzień po ogłoszeniu jej, należy się spodziewać szybkich zmian we władzach funduszy wojewódzkich.

Andrzej Kassenberg z Instytutu na rzecz Ekorozwoju wyraził obawę, że obecnie „Pieniądze będą wydawane pod dyktando polityczny, a nie potrzeb”<sup>91</sup>.

### 3. ... z naruszeniem obowiązujących przepisów

Bezpośrednio po wyborach parlamentarnych i utworzeniu nowego rządu (16 listopada 2015 roku) dokonywano pośpiesznej wymiany władz w spółkach Skarbu Państwa. Choć wszystkie ekipy dotychczas rządzące po wygranych wyborach wymieniały władze w podległych im firmach, to rząd PiS robił to znacznie szybciej i szerzej. Na stronie 8 podaliśmy zestawienie przygotowane przez dziennikarzy Rzeczypospolitej, z którego wynika między innymi, że obecny rząd w pięć miesięcy wymienił wszystkich prezesów największych spółek z wyjątkiem jednego, szefa PKO BP, czyli wymienił 96,9% prezesów.

Co najmniej w kilku przypadkach w trakcie dokonywania zmian we władzach spółek Skarbu Państwa naruszono przepisy obowiązującego prawa. Charakterystyczne jest też to, że niektóre osoby spośród tych, które właśnie w ten sposób zostały wprowadzone do zarządów lub rad nadzorczych firm zależnych od rządu, po kilku miesiącach straciły posady.

#### – Wybór członka zarządu Polskiej Grupy Zbrojeniowej

Polska Grupa Zbrojeniowa SA została założona w 2013 roku przez Skarb Państwa. Obecnie skupia ponad 60 spółek głównie działających w branży obronnej, stoczniowej i nowych technologii, wśród nich takie, jak: Rosomak S.A., Fabryka Broni Łucznik z Radomia, Stocznia Remontowa Nauta czy Autosan

---

89 Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska, druk nr 1661 z 16.06.2017, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1661> [dostęp: 20.01.2018].

90 Ustawa z dnia 15 września 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2017 poz. 1888).

91 A, Dryszel, *Co wolno wojewodzie*, dz.cyt.

S.A. Grupa osiąga roczne przychody na poziomie 5 mld zł<sup>92</sup>. Licząc z podwykonawcami zatrudnia około 20 tys. pracowników. Poza Ministerstwem Skarbu Państwa udziałowcami są dwa państwowe podmioty: Agencja Rozwoju Przemysłu i Polski Holding Obrony.

Do 31 grudnia 2016 roku PGZ formalnie podlegała Ministerstwu Skarbu<sup>93</sup>. Jednakże zaraz po utworzeniu rządu premier Beaty Szydło Ministerstwo Obrony Narodowej przejęło w imieniu Skarbu Państwa nadzór nad państwowymi spółkami zbrojeniowymi i postanowiło zmienić władze Polskiej Grupy Zbrojeniowej.

Zgodnie z obowiązującym wówczas prawem<sup>94</sup> w spółkach Skarbu Państwa członków zarządu powoływała rada nadzorcza po przeprowadzeniu postępowania kwalifikacyjnego. Zasada ta powtórzona została w statucie PGZ<sup>95</sup>, ale wprowadzono zapis dodający uprawnień szefowi MON polegających na tym, że: „Przed powołaniem członków Zarządu Rada Nadzorcza występuje do Ministra Obrony Narodowej o wyrażenie opinii odnośnie kandydatów wyłonionych w trybie postępowania kwalifikacyjnego”. Jeśli zaś chodzi o wymagania wobec członków zarządu, to w tymże statucie zapisano, że powinni oni „posiadać wyższe wykształcenie oraz co najmniej pięcioletni staż pracy zgodny z zakresem obowiązków przewidzianym dla danej funkcji członka Zarządu”.

9 grudnia 2015 roku Rada Nadzorcza PGZ odwołała dotychczasowy zarząd spółki i, jak podał PAP<sup>96</sup> za komunikatem rzecznika MON<sup>97</sup>, „powołała nowy, w skład którego weszli: 1. Arkadiusz Siwko – prezes zarządu, 2. Maciej Lew-Mirski – członek zarządu, 3. Radosław Obolewski – członek zarządu”. Wszyscy

---

92 Zmiany w zarządach spółek Polskiej Grupy Zbrojeniowej, komunikat PGZ z 21.09.2016, <http://pgzsa.pl/a/285,zmiany-w-zarzadach-spolek-polskiej-grupy-zbrojeniowej> [dostęp: 20.01.2018].

93 Do wejścia w życie ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym w zakresie nieuregulowanym w przepisach szczegółowych (Dz.U. 2016 poz. 2259); patrz też Ministrowie będą zarządzać 432 spółkami Skarbu Państwa, komunikat PAP z 03.01.2017.

94 Art. 19a ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (tj. Dz.U. 2017 poz. 1055).

95 Paragraf 19 Statutu spółki Polska Grupa Zbrojeniowa spółka Akcyjna, <http://pgzsa.pl/> [dostęp: 20.01.2018].

96 Komunikat PAP, Rzeczpospolita 9.12.2015, <http://www.rp.pl/Przemysl-Obronny/312099804-Arkadiusz-Siwko-prezesem-Polskiej-Grupy-Zbrojeniowej.html#ap-1> [dostęp: 20.01.2018].

97 Zmiany w Polskiej Grupie Zbrojeniowej, komunikat rzecznika MON 9.12.2015, <http://www.mon.gov.pl/aktualnosci/arttykul/najnowsze/2015-12-09-zmiany-w-polskiej-grupie-zbrojeniowej/> [dostęp: 20.01.2018].

oni dłużej lub krócej współpracowali z ówczesnym ministrem obrony A. Macierewiczem<sup>98</sup>.

O ile nominacja dwu pierwszych członków zarządu nie budziła pod względem formalnym specjalnych zastrzeżeń, o tyle nie można tego powiedzieć o Radosławie Obolewskim. Jego wcześniejsze doświadczenia zawodowe nie były, i nadal nie są, publicznie znane. Wiadomo jedynie, że był szefem koła „Gazety Polskiej” w Łomiankach oraz według jednych źródeł – współwłaścicielem, a według innych – mężem właścicielki apteki „Aronia” w Łomiankach. Dziennikarze ustalili, że „w Krajowym Rejestrze Sądowym (...) pojawia się on przy okazji bycia skarbnikiem w Stowarzyszeniu Dobro Wspólne Łomianki”<sup>99</sup> oraz że bez powodzenia startował w wyborach samorządowych.

Na podstawie upublicznionych informacji na temat doświadczenia zawodowego Radosława Obolewskiego z pewnością nie można stwierdzić, że spełnia on wymagania stawiane członkowi Zarządu PGZ, zapisane w jej statucie, a mianowicie: „co najmniej pięcioletni staż pracy zgodny z zakresem obowiązków przewidzianym dla danej funkcji członka Zarządu”.

Według Polityki<sup>100</sup>, ówczesny minister skarbu Dawid Jackiewicz w kontekście kontrowersyjnych powołań do zarządów spółek Skarbu Państwa, takich jak Radosława Obolewskiego, powiedział: „Od fachowości i wykształcenia kandydata bardziej liczy się świadomość »gdzie jest punkt odniesienia w jego działalności«”.

Radosław Obolewski został odwołany z Zarządu PGZ po 10 miesiącach – prawdopodobnie 20 września 2016 roku. Żadnej informacji o przyczynach tej decyzji, a nawet o samym fakcie na stronie MON ani PGZ nie można odnaleźć.

---

98 W komunikacie PAP napisano: „Nowy prezes PGZ Arkadiusz Siwko to wieloletni współpracownik obecnego szefa MON Antoniego Macierewicza. Był m.in. szefem jego gabinetu, gdy Macierewicz kierował MSW (1991 – 1992), w latach 90. kierował redakcją Głosu, który Macierewicz wydawał. Za czasów poprzedniego rządu PiS Siwko był prezesem Naftobaz, przekształconych następnie w Operatora Logistycznego Paliw Płynnych (OLPP). To państwowa spółka, która ma w Polsce największe magazyny paliw. Maciej Lew-Mirski to były członek kierowanej przez Macierewicza komisji weryfikacyjnej Wojskowych Służb Informacyjnych. Razem z obecnym szefem MON współtworzył Służbę Kontrwywiadu Wojskowego. Z kolei Radosław Obolewski to szef Klubu Gazety Polskiej w Łomiankach.”

99 P. Celej, *PiS przejmuje holding zbrojeniowy. W zarządzie firmy szef klubu „Gazety Polskiej” z Łomianek - nikt nie zna jego CV*, Na Temat 12.12.2015, <http://natemat.pl/164931,pis-przejmuje-kluczowy-holding-zbrojeniowy-w-zarządzie-firmy-szef-klubu-gazety-polskiej-bez-doswiadczenia> [dostęp: 20.01.2018].

100 A. Grzeszaka, *Stółki na stół*, Polityka 10.02.2016.

## – Nominowanie członka Rady Nadzorczej Polskiej Grupy Zbrojeniowej

Głównym wymogiem stawianym członkom rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa jest zdanie egzaminu dla kandydatów na członków rad nadzorczych lub „posiadanie stopnia naukowego doktora nauk ekonomicznych lub nauk prawnych albo posiadanie wpisu na listę radców prawnych, adwokatów, biegłych rewidentów lub doradców inwestycyjnych”<sup>101</sup>.

31 sierpnia 2016 roku w skład Rady Nadzorczej Polskiej Grupy Zbrojeniowej SA został powołany Bartłomiej Misiewicz (rocznik 1990). Nie spełniał on wyżej wymienionego wymogu ustawowego.

Na zarzut, że nie posiada on wyższego wykształcenia, minister obrony powiedział, że Misiewicz jest jego bezpośrednim reprezentantem w PGZ i zaznaczył, że „w przemyśle zbrojeniowym nie ma wymogów dotyczących wykształcenia, ale liczą się inne cechy – lojalność, chęć współpracy, kompetencje i decyzyjność, a wszystkie te cechy Misiewicz posiada”<sup>102</sup>. Zalecenie posiadania wykształcenia wyższego przez członków organów spółek o kluczowym znaczeniu dla Skarbu Państwa znajduje się w zarządzeniu Ministra Skarbu z 2012 r. dotyczącym tzw. dobrych praktyk<sup>103</sup>. Wśród spółek o kluczowym znaczeniu, w których zaleca się stosowanie dobrych praktyk nie wymieniono PGZ, gdyż w 2012 roku firma ta nie istniała, ale na pierwszych miejscach umieszczono Agencję Rozwoju Przemysłu S.A. i Bumar sp. z o.o. – późniejszych głównych udziałowców PGZ.

R.M.: Dla Misiewicza specjalnie zmieniono statut Polskiej Grupy Zbrojeniowej.

K.L.: Szczerze? To był skandal. I to jest poważniejsze, bo wizerunek wizerunkiem, lecz tu była kwestia zasad, które podeptano. To się nigdy nie powinno zdarzyć.

Odpowiada **Krzysztof Łapiński**, wówczas poseł PiS

R. Mazurek, *Droga na skróty kusi*, Dziennik.pl 5.05.2017

101 W. Walczak, *Metody naboru członków rad nadzorczych spółek z udziałem skarbu państwa a kodeksy dobrych praktyk*, Studia Prawno-Ekonomiczne 2014, t. XCII, s. 375–390.

102 *Nowa praca byłego rzecznika MON. Bartłomiej Misiewicz trafił do PGZ*, tvp.info 12.04.2017, <http://www.tvp.info/29914667/nowa-praca-bylego-rzeczniaka-mon-bartlomiej-misiewicz-trafil-do-pgz> [dostęp: 20.01.2018].

103 Zarządzenie Nr 5 Ministra Skarbu Państwa z dnia 20 stycznia 2012 r. w sprawie trybu doboru kandydatów na członków organów niektórych spółek o kluczowym znaczeniu dla Skarbu Państwa „Dobre praktyki w zakresie doboru kandydatów na członków organów spółek o kluczowym znaczeniu dla Skarbu Państwa” <http://www.msp.gov.pl/pl/media/aktualnosci/20000,dok.html> [dostęp: 20.01.2018].

W mediach postawiono również zarzut, że aby można było skierować Bartłomieja Misiewicza do Rady Nadzorczej PGZ specjalnie zmieniono statut spółki. Rzeczywiście, 8 maja 2015 roku zapisano w § 26 pkt 4 statutu: Członkowie Rady Nadzorczej powinni spełniać wymogi wskazane w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 września 2004 roku w sprawie szkoleń i egzaminów dla kandydatów na członków rad nadzorczych spółek, w których Skarb Państwa jest jedynym akcjonariuszem<sup>104</sup>. W udostępnionej na stronie spółki wersji Statutu z 19 stycznia 2017 roku nie ma zapisanych żadnych wymogów formalnych co do uczestniczenia w Radzie Nadzorczej.

Bartłomiej Misiewicz przed wyborami 2015 roku pracował: jako asystent europosłanki Beaty Gosiewskiej, w aptece Aronia w Łomiankach, jako pełnomocnik PiS w powiecie piotrkowskim, jako kierownik biura parlamentarnego zespołu do sprawy zbadania przyczyn katastrofy smoleńskiej. Podejmował również studia licencjackie na kilku wyższych uczelniach.

16 listopada 2015 został szefem gabinetu politycznego oraz rzecznikiem prasowym Ministerstwa Obrony Narodowej. Jego młody wiek, brak wykształcenia i doświadczenia zawodowego wzbudzał zainteresowanie nie tylko mediów, ale i posłów. Na zapytanie posła Marka Jakubiaka wiceminister Bartosz Kownacki przyznał, że Bartłomiej Misiewicz nie posiada wyższego wykształcenia, ale jest to zgodne z prawem<sup>105</sup>, „z uwagi na zaangażowanie Pana Bartłomieja Misiewicza oraz jego dotychczasową aktywność i oddanie sprawom bezpieczeństwa i obronności naszego państwa”<sup>106</sup>. Pracując w MON, zasiadał równocześnie w Radzie Nadzorczej spółki Energa Ciepło Ostrołęka.

W Radzie Nadzorczej PGZ pracował miesiąc. Pod koniec września wystąpił do szefa MON o zawieszenie w funkcjach w ministerstwie i zrezygnował z posady w PGZ. Powszechnie uważano, że miało to związek z opublikowaniem

---

104 Statut spółki Polska Grupa Zbrojeniowa, dz.cyt.

105 „Zwolnienie z tego wymogu kwalifikacyjnego umożliwił § 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 marca 2000 r. w sprawie zasad wynagradzania i innych świadczeń przysługujących pracownikom urzędów państwowych zatrudnionym w gabinetach politycznych oraz doradcom lub pełniącym funkcje doradców osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz.U. Nr 24, poz. 296 ze zm.)” – cytata z odpowiedzi na zapytanie nr 2068 [posła Marka Jakubiaka] w sprawie obowiązków, kompetencji oraz wykształcenia szefa Gabinetu Politycznego Ministra Obrony Narodowej, Bartłomieja Misiewicza, odpowiadający: sekretarz stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej Bartosz Kownacki, Warszawa, 14.04.2017, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=0433DFE5> [dostęp: 20.01.2018].

106 Odpowiedź na zapytanie nr 2068 [posła Marka Jakubiaka] w sprawie obowiązków, kompetencji oraz wykształcenia szefa Gabinetu Politycznego Ministra Obrony Narodowej, Bartłomieja Misiewicza, odpowiadający: sekretarz stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej Bartosz Kownacki, Warszawa, 14.04.2017, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=0433DFE5> [dostęp: 20.01.2018].

w jednym z tygodników artykułu<sup>107</sup>, według którego miał proponować radnym PO w powiecie bełchatowskim zbudowanie koalicji z PiS, sugerując, że w zamian zapewni im zatrudnienie w państwowej spółce.

Na przełomie listopada i grudnia 2016 roku wrócił do pracy w MON, gdzie do lutego 2017 ponownie pełnił funkcję rzecznika i szefa gabinetu politycznego. Następnie do 10 kwietnia przebywał na urlopie, w czasie którego założył stronę internetową *dezinformacja.net* i zajmował się „analizą dezinformacji medialnych”.

11 kwietnia Rzeczpospolita<sup>108</sup> w swoim internetowym wydaniu podała informację, że Bartłomiej Misiewicz, będzie w Polskiej Grupie Zbrojeniowej pełnomocnikiem zarządu do spraw komunikacji z bardzo wysoką pensją. To był zdaje się moment, w który władze PiS postanowiły definitywnie zakończyć „problem Misiewicza”. Następnego dnia Jarosław Kaczyński podpisał decyzję zawieszającą Bartłomieja Misiewicza w prawach członka partii oraz zapowiedział powołanie specjalnej partyjnej komisji do zweryfikowania informacji ukazujących się w prasie na jego temat. Po kilkunastu godzinach pracy (13.04.2017) komisja w składzie: Joachim Brudziński, Mariusz Kamiński oraz Marek Suski stwierdziła, że Misiewicz nie ma kwalifikacji do pełnienia funkcji w sferze administracji publicznej, spółkach czy innych sferach życia publicznego. Sam Misiewicz oświadczył, że odchodzi z partii. A rzecznik rządu Rafał Bochenek stwierdził, że odejścia Misiewicza z PGZ zażądała premier Beata Szydło<sup>109</sup>.

## – Wybór prezesa Zarządu Energa SA

Wielu prawników ma poważne wątpliwości co do prawidłowości przebiegu konkursu na stanowisko prezesa Zarządu Energa SA.

10 lutego 2017 roku Rada Nadzorcza spółki podjęła uchwałę o powołaniu Daniela Obajtka w skład zarządu, powierzając mu (od 2 marca) funkcję prezesa<sup>110</sup>. Energa SA to jedna z największych spółek Skarbu Państwa, w której zatrudnionych jest prawie 9 tys. osób.

Prezesa wybrano w drodze konkursu, do którego zgłosiło się 5 kandydatów. Zgodnie z regulaminem spółki, w ogłoszeniu o postępowaniu kwalifikacyjnym

---

107 M. Krzymowski, *Człowiek z Aronii*, Newsweek 19.09.2016.

108 I. Kacprzak, *Wysoka pensja dla Bartłomieja Misiewicza*, Rzeczpospolita 11.04.2017, <http://www.rp.pl/Kraj/304119896-Wysoka-pensja-dla-Bartłomieja-Misiewicza.html#ap-1> [dostęp: 20.01.2018].

109 Por.: Z. Dąbrowska, I. Kacprzak, *Misiewicz z wilczym biletem*, Rzeczpospolita 14.04.2017.

110 Zmiany w Zarządzie Energa SA, 10.02.2017, <http://bip.energa.pl/63672.xml> [dostęp: 20.01.2018].

na stanowisko prezesa Zarządu Energa SA<sup>111</sup> zapisano (w pkt. 6.6), że uczestnik konkursu powinien złożyć „oświadczenie o tym, że nie toczy się wobec kandydata postępowanie karne lub karnoskarbowe, zarówno przygotowawcze, jak i sądowe, jak również jakiegokolwiek postępowanie w przedmiocie ograniczenia lub zakazu zajmowania stanowisk w organach spółek prawa handlowego”. Wiadomo, że Daniel Obajtek takie oświadczenie złożył, choć nie jest ono dostępne na stronach firmy.

W momencie składania oświadczenia toczyły się wobec niego dwa postępowania. Zarzuty dotyczyły popełnienia korupcji oraz wyłudzenia i oszustwa. Śledczy zarzucali Danielowi Obajtkowi w kwietniu 2013 roku, że w latach 1999–2005 naraził spółkę, w której wówczas pracował, na straty w wysokości 1, 4 mln zł (miał tego dokonać przez fikcyjne zakupy granulatu do produkcji rur) i w związku z tym odniósł korzyść majątkową w wysokości 700 tys. zł. Drugi zarzut mówił o przyjęciu przez niego 50 tys. zł łapówki za ustawienie przetargu w gminie, w której był wójtem w latach 2006–2015. Akt oskarżenia Prokuratura Okręgowa w Ostrowie Wielkopolskim skierowała do sądu w październiku 2013 roku<sup>112</sup>. Proces nie mógł się rozpocząć przez trzy lata, ponieważ oskarżeni nie stawiali się na rozprawę.

W marcu 2016 roku Prokuratura Apelacyjna w Łodzi przekazała sprawę do Prokuratury Okręgowej w Piotrkowie Trybunalskim, a ta 16 września 2016 roku wycofała akt oskarżenia z sądu, motywując to potrzebą uzupełnienia akt. Taki ruch prokuratury był możliwy po dokonaniu (10 czerwca 2016 roku) zmian w Kodeksie postępowania karnego.

O sytuację prawną Daniela Obajtka w chwili ubiegania się o fotel prezesa Energii złożyła zapytanie poselskie poseł Ewa Lieder. Zastępca prokuratora generalnego Marek Pasionek w odpowiedzi napisał: „Na dzień 1 lutego 2017 roku Daniel Obajtek w prowadzonym przeciwko niemu śledztwie pozostawał pod zarzutami popełnienia trzech przestępstw (...) W chwili obecnej toczy się przeciwko Danielowi Obajtkowi i in. postępowanie przygotowawcze (...) Śledztwo przeciwko Danielowi Obajtkowi pozostaje w biegu. Obecnie realizowane są czynności procesowe wskazane m.in. w postanowieniu Sądu Okręgowego w Sieradzu o zwrocie sprawy prokuratorowi”<sup>113</sup>.

---

111 Ogłoszenie o postępowaniu kwalifikacyjnym na stanowisko Prezesa Zarządu Energa SA 18.01.2017, [https://grupa.energa.pl/centrum-informacji/arttykul-4247.xml?document\\_id=22029](https://grupa.energa.pl/centrum-informacji/arttykul-4247.xml?document_id=22029) [http://bip.energa.pl/upload/wysiwyg/ogloszenie%20zarzadz/Tre%C5%9Bc%20og%C5%82oszenia%20\\_prezes.pdf](http://bip.energa.pl/upload/wysiwyg/ogloszenie%20zarzadz/Tre%C5%9Bc%20og%C5%82oszenia%20_prezes.pdf) [dostęp: 20.01.2018].

112 Por. V. Krasnowska, *Nie ma sprawy*, Polityka 2017, nr 28.

113 Odpowiedź na zapytanie nr 2203 w sprawie postępowań przeciw prezesowi spółki Energa SA, odpowiadający: zastępca prokuratora generalnego Marek Pasionek, Warszawa, 21.03.2017, <http://>



Już po powołaniu Daniela Obajtka na prezesa Energii, w połowie lutego 2017 roku, śledztwo z wątkiem dotyczącym jego z prokuratury piotrkowskiej przejęła Prokuratura Krajowa i przekazała je do swojego oddziału zamiejscowego w Krakowie. A następnie, w połowie czerwca Prokuratura Okręgowa w Krakowie umorzyła stawiane mu zarzuty. Po takim rozstrzygnięciu Daniel Obajtek napisał na Facebooku: „Nie miałem wątpliwości, że taka będzie decyzja. Prześladowano mnie latami. Krzywdzono za pośrednictwem kłamliwych materiałów i publikacji”.

Sprawa treści złożonego przez Daniela Obajtka oświadczenia wzbudziła duże zainteresowanie mediów i polityków. obrońcy prezesa Energii, powołując się na fragment zapisu z ogłoszenia o konkursie na stanowisko prezesa, który brzmi: „jak również jakiegokolwiek postępowanie w przedmiocie ograniczenia lub zakazu zajmowania stanowisk w organach spółek prawa handlowego”<sup>114</sup>, twierdzą, że nie miał on obowiązku podawać do wiadomości faktu, że jest prowadzone przeciwko niemu śledztwo<sup>115</sup>. Podobnie minister Krzysztof Tchórzewski w odpowiedzi<sup>116</sup> na interpelację posłów Zbigniewa Gryglasa i Katarzyny Lubnauer napisał: „odnosząc się do podniesionych w interpelacji zarzutów karnych wobec Pana Daniela Obajtka stawianych przez prokuraturę, Rada Nadzorcza poinformowała, iż sprawa prowadzona jest przez Prokuraturę Okręgową w Piotrkowie Trybunalskim i ponownie znajduje się na etapie postępowania przygotowawczego. Postępowanie to nie stanowi i nie stanowiło ograniczenia bądź zakazu zajmowania przez Pana Daniela Obajtka stanowisk lub funkcji w organach spółek prawa handlowego”.

Wielu prawników nie zgadza się z taką oceną zaistniałej sytuacji. Z treści cytowanego punktu 6.6 ogłoszenia o naborze na stanowisko prezesa spółki wynika jasno, że dotyczy każdego postępowania karnego i karnoskarbowego (w tym przygotowawczego). Tego warunku Daniel Obajtek, w świetle informacji przekazanej przez prokuratora Pasionka, nie spełniał. Dodatkowo, obok postępowania karnego, warunkiem objęcia funkcji było to, że wobec kandydata nie toczy się „jakiegokolwiek postępowanie w przedmiocie ograniczenia lub zakazu zajmowania stanowisk w organach spółek prawa handlowego”. Aby spełnić warunki zawarte w ogłoszeniu kandydat musiał oświadczyć, że nie toczy się przeciwko niemu żaden z trzech typów postępowania: 1) karne,

---

[www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=44EE77A2&view=2](http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=44EE77A2&view=2) [dostęp: 20.01.2018].

114 Ogłoszenie o postępowaniu kwalifikacyjnym... dz. cyt., pkt 6.6.

115 Tego typu stwierdzenia znalazły się m.in. w Czarno na Białym, TVN24, 6.06.2017 r.

116 Pismo ministra energii M. Tchórzewskiego do Marszałka Sejmu M. Kuchcińskiego, odpowiedź na interpelację posłów, Warszawa, 13.03.2017, <http://orka2.sejm.gov.pl/INT8.nsf/klucz/658C47EE/%-24FILE/i10178-o1.pdf> [dostęp: 20.01.2018].

2) karnoskarbowe, 3) inne niż karne i karnoskarbowe w przedmiocie ograniczenia lub zakazu zajmowania stanowisk w organach spółek prawa handlowego.

W tej sytuacji trudno oprzeć się wrażeniu, że przedstawiona przez Ministra Energii interpretacja punktu 6.6 ogłoszenia została wtórnie dostosowana do sytuacji kandydata, który objął stanowisko.

#### **4. ... przez dowolną interpretację obowiązującego prawa**

Czasem zmiany we władzach instytucji publicznych czy spółek Skarbu Państwa dokonywane były formalnie zgodnie z obowiązującymi zasadami i prawem, ale było to możliwe tylko dlatego, że zapisy je stanowiące sformułowane były na tyle ogólnie lub nieprecyzyjnie, że możliwa była ich swobodna interpretacja.

#### **– Pełniący obowiązki prezesa Polskiej Agencji Kosmicznej (POLSA)**

Polska Agencja Kosmiczna została powołana jesienią 2014 roku na mocy specjalnej ustawy<sup>117</sup> w formie prawnej agencji wykonawczej, czyli jest państwową osobą prawną utworzoną na podstawie odrębnej ustawy, w celu realizacji zadań państwa. Zadaniem Agencji jest wspieranie polskiego przemysłu kosmicznego poprzez łączenie świata biznesu i nauki oraz świadczenie pomocy rodzimym przedsiębiorcom w pozyskiwaniu funduszy z Europejskiej Agencji Kosmicznej. Jest odpowiedzialna m.in. za przygotowanie i wdrożenie Narodowego Programu Kosmicznego<sup>118</sup>.

Zgodnie z ustawą, prezesa Agencji powołuje premier spośród nie więcej niż trzech osób wyłonionych w drodze konkursu na 5-letnią kadencję. Pierwszym prezesem w maju 2015 roku został wybrany w drodze konkursu astrofizyk prof. Marek Banaszkiewicz, który wcześniej pełnił funkcję dyrektora Centrum Badań Kosmicznych Polskiej Akademii Nauk. 7 października 2016 roku premier Beata Szydło odwołała go z tej funkcji, a jako powód swojej decyzji podała nieprzyjęcie sprawozdań z działalności agencji w 2015 roku<sup>119</sup>. Jednocześnie na p.o. prezesa powołała wiceprezesa ds. obronnych płk. Piotra Suszyńskiego

---

117 Ustawa z dnia 26 września 2014 o Polskiej Agencji Kosmicznej (Dz.U. 2017 poz. 1533).

118 Polska Agencja Kosmiczna, zakładka O POLSA, <https://polsa.gov.pl/o-agencji/o-polsa> [dostęp: 20.01.2018].

119 W. Ferrecki, *Polska Agencja Kosmiczna w czarnej dziurze*, Rzeczpospolita 26.04.17.: „Nieoficjalnie mówiło się, że Banaszkiewicz narobił sobie wrogów w rządzie, chcąc przejąć od ministerstw

go<sup>120</sup>. Zgodnie z art. 22 ustawy o Polskiej Agencji Kosmicznej, mógł on pełnić tę funkcję najwyżej pół roku.

Przez niemal rok od tych wydarzeń Kancelaria Prezesa Rady Ministrów pomimo zorganizowania już trzech konkursów na stanowisko prezesa POLSY nie zdołała wyłonić zwycięscy. 12 maja 2017 roku podano do wiadomości publicznej, że w wyniku trzeciego postępowania wyłoniono trzech kandydatów, z których zostanie wybrany nowy szef Agencji. Są nimi: Józef Wiesław Modelski, Jakub Ryzenko i Piotr Suszyński<sup>121</sup>. Józef Wiesław Modelski jest elektronikiem, profesorem nauk technicznych, wykładowcą Politechniki Warszawskiej; dr Jakub Ryzenko pracuje w Centrum Badań Kosmicznych PAN; płk Piotr Suszyński od 7 kwietnia 2016 roku pełnił funkcję wiceprezesa ds. obronnych Polskiej Agencji Kosmicznej, a wcześniej był Szefem Oddziału Rozpoznania Obrazowego i Zabezpieczenia Geograficznego Dowództwa Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych. Ostatecznie jednak konkursu tego nie rozstrzygnięto. Natomiast 20 września 2017 r. ogłoszono czwarty konkurs na stanowisko prezesa PAK. Oferty można było składać do 2 października tegoż roku<sup>122</sup>.

Zgodnie z art. 8 ust.1 ustawy, premier powołuje prezesa po zasięgnięciu opinii Rady Agencji, ministra właściwego do spraw gospodarki, Ministra Obrony Narodowej oraz ministra właściwego do spraw nauki. Radą Agencji kieruje wiceszef MON Bartosz Kownacki.

Na stronach BIP Rady Ministrów nadal jako p.o. prezesa Polskiej Agencji Kosmicznej widnieje Piotr Suszyński<sup>123</sup>, natomiast na BIP Agencji<sup>124</sup> w zakładce Kierownictwo wymienieni są dwaj wiceprezysi: wiceprezes ds. obronnych płk Piotr Suszyński i wiceprezes ds. nauki dr hab. inż. Marek Moszyński (stan na dzień 20.01.2018).

---

kompetencje związane z kosmosem i nowoczesnymi technologiami. Obecnie są one rozproszone po resortach rozwoju, obrony i nauki”.

120 Płk Piotr Suszyński p.o. Prezesa Polskiej Agencji Kosmicznej, komunikat b.d., Polska Agencja Kosmiczna <https://polsa.gov.pl/wydarzenia/wydarzenia/13-ostatnie/172-plk-piotr-suszyński-p-o-prezesa-polskiej-agencji-kosmicznej> [dostęp: 20.01.2018].

121 *KPRM wyłoniła trzech kandydatów na prezesa Polskiej Agencji Kosmicznej*, Polska Agencja Kosmiczna 15.05.2017, za <http://www.space24.pl/595472,kprm-wyilonila-trzech-kandydatow-na-prezesa-polskiej-agencji-kosmicznej> [dostęp: 20.01.2018].

122 <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-kancelarii-prezesa/nabor-na-wywsze-stanowi/4305,Nabor-na-stanowisko-Prezesa-Polskiej-Agencji-Kosmicznej.html> [dostęp: 2.10.2017]

123 Organy podległe Prezesowi Rady Ministrów, BIP Rady Ministrów, 19.12.2014, <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/sklad-rady-ministrow/organy-podlegle-prezeso/2895,Polska-Agencja-Kosmiczna.html> [dostęp: 20.01.2018].

124 Kierownictwo Polskiej Agencji Kosmicznej, BIP Polska Agencja Kosmiczna, 15.02.2016, <http://pak.bip.gov.pl/kierownictwo/kierownictwo-polskiej-agencji-kosmicznej.html> [dostęp: 20.01.2018].

Według nigdy niezdelementowanych informacji dziennika Rzeczpospolita<sup>125</sup>, tak długie pełnienie funkcji prezesa Agencji, pomimo zakończenia dozwolonego ustawą 6-miesięcznego okresu, przez płk. Piotra Suszyńskiego jest możliwe dzięki temu, że „W ostatnim dniu bycia p.o. prezesa płk Suszyński wydał zarządzenie o wyznaczeniu wiceprezesa ds. obronnych (czyli samego siebie) na osobę, która będzie zastępować prezesa »we wszystkich czynnościach o charakterze wykonawczym i zarządzającym«”<sup>126</sup>.

Na pytanie dziennikarza o podstawę wydania tego zarządzenia pracowniczka biura prasowego Agencji odpowiedziała, że „Zarządzenie to zostało wydane w oparciu o statut Polskiej Agencji Kosmicznej, jest więc zgodne z obowiązującymi przepisami prawa. Jego treść uzyskała akceptację KPRM, organu nadzorującego agencję z ramienia prezesa Rady Ministrów”<sup>127</sup>. Wydaje się, że jest to nawiązanie do art. 5 ust. 3 statutu<sup>128</sup> Agencji, który brzmi: „Wiceprezes zastępujący Prezesa wykonuje zadania Prezesa podczas jego nieobecności lub czasowej niemożności wykonywania przez niego obowiązków”. Jednak skorzystanie z tego uprawnienia w ostatnim ustawowo możliwym dniu dla przedłużenia własnych uprawnień, wbrew zapisom ustawy – wydaje się mocno wątpliwe. Wątpliwości te ma również konstytucjonalista dr Ryszard Balicki – „Wygłada to na obejście przepisów ustawy. Trudno stwierdzić, czy doszło do nadużycia prawnego, ale niewątpliwie ucierpiały standardy zarządzania instytucjami takiego typu”<sup>129</sup>.

W pierwszych dniach października 2017 roku posłanka PO Agnieszka Pomaska złożyła zawiadomienie do prokuratury o możliwości popełnienia przestępstwa przez p.o. prezesa Polskiej Agencji Kosmicznej (POLSA) płk Piotra Suszyńskiego. Podczas konferencji prasowej poinformowała, że chodzi o jego niezgodnie z prawem długie funkcjonowanie na stanowisku p.o. prezesa oraz „dezorganizację wewnętrzną agencji i działanie na szkodę interesu publicznego”<sup>130</sup>.

---

125 W. Ferfecki opublikował szereg artykułów o sytuacji w Polskiej Agencji Kosmicznej, m.in.: Rzeczpospolita 9.04.2017, Rzeczpospolita 26.04.2017, Rzeczpospolita 1.06.2017, Rzeczpospolita 3.07.2017.

126 W. Ferfecki, *Polska Agencja Kosmiczna w czarnej dziurze*, Rzeczpospolita 26.04.2017.

127 Tamże.

128 Podstawy prawne działania Polskiej Agencji Kosmicznej, 30.05.2017, <http://pak.bip.gov.pl/prawo-i-prace-legislacyjne/podstawy-prawne-dzialania-polskiej-agencji-kosmicznej.html> [dostęp: 20.01.2018].

129 W. Ferfecki, *Polska Agencja...*, dz.cyt.

130 Agnieszka Pomaska składa zawiadomienie ws. Polskiej Agencji Kosmicznej, Onet.pl za PAP, 2.10.2017, <http://wiadomosci.onet.pl/kraj/agnieszka-pomaska-sklada-zawiadomienie-ws-polskiej-agencji-kosmicznej/evkp8b6> [dostęp: 20.01.2018].

## – Powołanie członka zarządu PZU SA

12 czerwca 2017 roku na stanowiska członka zarządu PZU SA oraz PZU Życie SA została powołana pełniąca do tego momentu funkcję szefa Kancelarii Prezydenta RP Małgorzata Sadurska. PZU SA jest spółką założoną i obecnie kontrolowaną przez Skarb Państwa, który ma w niej 34, 2% głosów<sup>131</sup>.

Prawniczka Małgorzata Sadurska (rocznik 1975) ma poważny dorobek zawodowy, ale ściśle związany z jej aktywnością polityczną. Od 2005 roku do sierpnia 2015 roku była posłanką wybraną z list PiS. Wcześniej (od 19 listopada 2002 do 28 września 2005<sup>132</sup>) była członkiem zarządu po-

wiatu puławskiego. Przez kilka miesięcy (w 2007 roku) była sekretarzem stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów ds. pracy i polityki społecznej. 7 sierpnia 2015 roku została powołana na stanowisko Szefa Kancelarii Prezydenta RP, które piastowała do 12 czerwca 2017 roku. Reprezentowała Sejm w Krajowej Radzie Sądownictwa<sup>133</sup> (od 18 października 2006 do 19 grudnia 2007 roku). We wrześniu 2007 roku została przez premiera Jarosława Kaczyńskiego powołana w skład Rady Nadzorczej III kadencji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jako reprezentant rządu, następnie objęła funkcję przewodniczącej rady<sup>134</sup>.

Poseł Marek Suski z rozbijającą szczerością oświadczył, że PZU potrzebuje we władzach kogoś, kto zna program PiS i będzie go realizował.

*Co wyrocznia z Omaha powiedziałaoby rządowi,*  
Dziennik Gazeta Prawna, 13.06.2017

Zgodnie z art. 22 obowiązującej od 1 stycznia 2017 roku ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym<sup>135</sup>, jednym z wymagań wobec członka zarządu spółek kontrolowanych przez Skarb Państwa jest co najmniej 3-letnie doświadczenie na stanowiskach kierowniczych.

Nominacja Małgorzaty Sadurskiej na członka zarządu największej w Polsce firmy ubezpieczeniowej ze względu na brak jej doświadczeń w zarządzaniu firmami biznesowymi wzbudziła wiele wątpliwości i komentarzy wśród polityków i dziennikarzy. W odpowiedzi na nie przewodniczący Stałego Komitetu

131 Akcjonariat PZU, dane za okres 20.04.2010–29.05.2017, <https://www.pzu.pl/relacje-inwestorskie/spolka/akcjonariat> [dostęp: 20.01.2018].

132 Kadencja nr IV (2002–2006) lista sesji, BIP Starostwo Powiatowe w Puławach, <http://www.e-bip.pl/Start/62/Council/SessionsList/72> [dostęp: 20.01.2018].

133 Strona internetowa PZU SA, zakładka Zarząd, <https://www.pzu.pl/grupa-pzu/pzu-sa/zarzad> [dostęp: 20.01.2018].

134 [http://e-inspektorat.zus.pl/dzi\\_podgl\\_kom.asp?id\\_komunikatu=543](http://e-inspektorat.zus.pl/dzi_podgl_kom.asp?id_komunikatu=543) [dostęp: 1.10.2017].

135 Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. 2016 poz. 2259).

Rady Ministrów Henryk Kowalczyk podczas obrad Sejmu (8 czerwca 2017 roku) przekonywał, że minister Sadurska „ma stosowne wykształcenie zarówno z zakresu prawa, zarządzania jak i ekonomii”. A na pytanie o kwalifikacje kandydatki na członka zarządu PZU odpowiedział: „Jeśli np. zarządzanie, czyli bycie szefem Rady Nadzorczej ZUS, który wydaje 200 mld zł rocznie, nie jest dobrym doświadczeniem, to nie wiem, jakie powinno być lepsze”<sup>136</sup>.

W tym samym czasie na kilku portalach<sup>137</sup> ukazały się informacje (z powołaniem na komunikat PAP), że Małgorzata Sadurska „w latach 2007–2012 była też przewodniczącą Rady Nadzorczej ZUS”. Ponieważ nie można było tych informacji potwierdzić na stronach ZUS, wystąpiliśmy do tej instytucji w trybie dostępu do informacji publicznej o przekazanie informacji na temat składu Rady Nadzorczej ZUS III kadencji (od 6 września 2007 do 11 września 2012). Z otrzymanej odpowiedzi wynika, że **Małgorzata Sadurska zasiadała w Radzie Nadzorczej ZUS przez niepełne dwa miesiące** – od 6 września do 2 listopada 2007 roku.

Bycie przez trzy lata członkiem zarządu powiatu puławskiego oraz przez niemal dwa lata szefem Kancelarii Prezydenta RP prawdopodobnie można uznać za formalne spełnienie wymogu ustawowego – posiadania co najmniej 3-letniego doświadczenia na stanowiskach kierowniczych. Ale czy faktycznie jest to doświadczenie, jakiego oczekivalibyśmy od osoby współzarządzającej największą firmą ubezpieczeniową w kraju?

Media podały<sup>138</sup>, że Małgorzata Sadurska zrzekała się pobierania pensji za pracę w zarządach obu spółek do czasu aż rada nadzorcza wprowadzi zasady wynagradzania zgodne z tzw. nową ustawą kominową<sup>139</sup>.

### – Konkurs na wiceprezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów powstał w wyniku przekształcenia Urzędu Antymonopolowego. Prezes UOKiK jest centralnym organem

136 Wypowiedzi na posiedzeniach Sejmu, posiedzenie nr 43 w dniu 8.06.2017, [http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=43&dzien=2&wyp=87&symbol=INFO\\_WYP](http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=43&dzien=2&wyp=87&symbol=INFO_WYP) [dostęp: 20.01.2018].

137 Między innymi na Dziennik.pl., Newsweek.pl czy Money.pl

138 Radio RMF FM; A. Popiołek, *Była szefowa Kancelarii Prezydenta nie pobiera pensji w PZU*, Gazeta Wyborcza 14.07.2017.

139 Ustawa z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami (Dz.U. 2016 poz. 1202).

administracji rządowej podlegającym bezpośrednio premierowi. Wiceprezisi wyłaniani są w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru<sup>140</sup>.

Większość prezesów tych urzędów ze względu na ich ustawowe usytuowanie miała silne związki z aktualnie rządzącymi. Nie było więc większego zaskoczenia, gdy premier Beata Szydło 22 stycznia 2017 roku odwołała prezesa Adama Jasera<sup>141</sup>, byłego ministra w kancelarii Donalda Tuska i po czterech miesiącach powołała na to stanowisko Marka Niechciała, ekonomistę, który był już szefem UOKiK w latach 2007–2008<sup>142</sup>.

Większe zaskoczenie wywołały już zmiany, które nastąpiły nieco później na stanowisku wiceprezesa. 29 czerwca premier odwołała Bernadetę Kasztelan-Świetlik z funkcji wiceprezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Ta ekspertka z dziedziny prawa konkurencji była wiceprezesem UOKiK od czerwca 2014 roku, a z urzędem była związana przez 10 lat, w tym trzy lata pracowała na stanowisku dyrektora Departamentu Infrastruktury w Warszawie<sup>143</sup>. Ponadto przez 13 lat pracowała jako radca prawny specjalizujący się w prawie konkurencji.

30 czerwca 2017 roku ogłoszono nabór na stanowisko wiceprezesa UOKiK. Wśród wymagań zapisano, że kandydat powinien: „posiadać co najmniej 6-letni staż pracy, w tym co najmniej 3-letni staż pracy na stanowisku kierowniczym; posiadać wykształcenie i wiedzę z zakresu spraw należących do właściwości prezesa UOKiK (w tym w szczególności z zakresu ochrony konkurencji)”<sup>144</sup>. Nic nie wiadomo o przebiegu konkursu, ilu było kandydatów, na stronach KPRM podano jedynie: „Nabór zakończony wyborem kandydata. Wybrana osoba: Michał Holeksa, Warszawa”. 28 sierpnia na stanowisko wiceprezesa, który będzie odpowiadał za ochronę konkurencji powołano Michała Holeksę<sup>145</sup>.

---

140 Zgodnie z zapisami Działu V, Rozdział 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 roku o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. 2007 nr 50 poz. 331).

141 Prezes UOKiK odwołany, UOKiK, Aktualności 22.01.2016, [https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news\\_id=12141](https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=12141) [dostęp: 20.01.2018].

142 Zmiana na stanowisku Prezesa UOKiK, UOKiK, Aktualności 12.05.2016, [https://www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news\\_id=12366](https://www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=12366) [dostęp: 20.01.2018].

143 *Bernadeta Kasztelan-Świetlik odwołana z funkcji wiceprezesa UOKiK*, Wiadomości Handlowe 12.07.2017, <https://www.wiadomoscihandlowe.pl/artykuly/bernadeta-kasztelan-swietlik-odwolana-z-funkcji-wi,40918> [dostęp: 20.01.2018].

144 <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-kancelarii-prezesa/nabor-na-wyzsze-stanowi/4152,Nabor-na-stanowisko-Wiceprezesa-Urzedu-Ochrony-Konkurencji-i-Konsumentow.html> [dostęp: 1.10.2017]

145 Nowy prezes UOKiK, UOKiK, Aktualności 28.08.2017, [https://www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news\\_id=13483](https://www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=13483) [dostęp: 20.01.2018].

Patryk Słowik z Dziennika Gazety Prawnej próbował dojść do tego, co przemawiało za dokonaniem takiej zmiany na stanowisku wiceprezesa UOKiK. Michał Holeksa jest prawnikiem. „Ukończył studia w Wyższej Szkole Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego. Pracował m.in. w Urzędzie ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych oraz Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, gdzie był naczelnikiem wydziału odpowiedzialnego za odpowiadanie na obywatelskie skargi. A w ostatnich dwóch latach był (...) dyrektorem biura prezesa UOKiK Marka Niechciała”<sup>146</sup>.

Patryk Słowik uważa, że w odróżnieniu od zwolnionej Bernadety Kasztelan-Świetlik Michał Holeksa „nigdy nie zajmował się prawem konkurencji”. Poprosił więc UOKiK o komentarz w tej sprawie i otrzymał następującą odpowiedź: „Jeżeli chodzi o wiceprezesa i jego związek z prawem konkurencji, to był pracownikiem urzędu i jako dyrektor biura prezesa od początku pracy w UOKiK brał m.in. udział w obradach kierownictwa urzędu. Dlatego zna specyfikę pracy urzędu oraz wyzwania i problemy, jakie stoją przed pionem ochrony konkurencji”<sup>147</sup>.

Wobec braku przejrzystości procesu powoływania i odwoływania na stanowisko wiceprezesa UOKiK nie zaskakuje konkluzja autora artykułu: „Otóż, aby zostać wiceprezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów najlepiej być wcześniej najbliższym współpracownikiem prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów”.

### **– Powołanie prezesa zarządu spółki PGE Górnictwo i Energetyka Konwencyjna S.A.**

PGE Górnictwo i Energetyka Konwencyjna Spółka Akcyjna to jeden z sześciu koncernów wchodzących w skład największej grupy energetycznej w kraju – Polskiej Grupy Energetycznej. Kontrolę nad nią sprawuje Skarb Państwa, który ma w niej ponad 50% udziałów. Przedmiotem działalności PGE GiEK S.A. jest wydobywanie węgla brunatnego oraz wytwarzanie energii elektrycznej i ciepła. Spółka ma 12 oddziałów zlokalizowanych na terenie dziewięciu województw: kopalnie węgla brunatnego, elektrownie konwencyjne oraz elektrociepłownie; zatrudnia łącznie prawie 16,5 tys. pracowników. Jej udział w polskim rynku wydobywczym węgla brunatnego wynosi ponad 77%<sup>148</sup>.

---

146 P. Słowik, *Co zrobić, żeby zostać wiceprezesem UOKiK*, Dziennik Gazeta Prawna 5.09.2017.

147 Tamże.

148 Strona internetowa PGE Górnictwo i Energetyka Konwencyjna SA, zakładka O firmie, Kim jesteśmy, <https://www.pgegiiek.pl/O-firmie/Kim-jestesmy> [dostęp: 20.01.2018].



W nieco ponad miesiąc po zmianie rządu (23 grudnia 2015 roku) Rada Nadzorcza PGE GiEK S.A. przyjęła rezygnację zarządu i powołała nowy zarząd. Sporą sensacją wzbudziło powołanie na stanowisko prezesa zarządu osoby bliżej nieznannej w branży – Sławomira Zawady (rocznik 1977). Na stronie PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna S.A. prezes przedstawiony jest jako „absolwent Wydziału Elektrycznego Politechniki Wrocławskiej na kierunku elektrotechnika o specjalności dyplomowej – elektrownie i gospodarka energetyczna”, ale jego droga zawodowa opisana jest w taki sposób, że nie można się zorientować, jak długo pracował w poszczególnych firmach i instytucjach<sup>149</sup>.

Na podstawie innych źródeł można ustalić, że prezes Sławomir Zawada przez pięć lat pracował w Elektrowni Turów na stanowisku operatora nastawni blokowej, następnie dwa i pół roku był prezesem Centrum Sportowo Rekreacyjnego w Zgorzelcu. Od lipca 2009 roku do grudnia 2010 roku był zastępcą głównego mechanika w Kopex-Famago w Zgorzelcu. Jego ostatnim miejscem pracy, od grudnia 2010 roku, było w Gminne Przedsiębiorstwo Oczyszczania w Bogatyni, gdzie pełnił funkcję członka zarządu i był dyrektorem ds. ekonomiczno-komunalnych<sup>150</sup>.

Jest czynnym politykiem szczebla lokalnego. W wyborach samorządowych 2014 roku kandydował na burmistrza Zgorzelca z Komitetu Wyborczego Prawa i Sprawiedliwości, w drugiej turze uzyskał 33,52% głosów<sup>151</sup>. Obecnie jest radnym Rady Powiatu Zgorzeleckiego i przewodniczącym klubu radnych PiS<sup>152</sup>.

Zgodnie z obowiązującym w grudniu 2015 roku prawem<sup>153</sup>, w spółkach Skarbu Państwa członków zarządu powoływała Rada Nadzorcza po przeprowadzeniu postępowania kwalifikacyjnego. Opisanie w rozporządzeniu<sup>154</sup> do ustawy wymagania w stosunku do kandydatów na członka zarządu nie były wyśru-

---

149 Tamże, zakładka Zarząd, <https://www.pgegiiek.pl/O-firmie/Zarzad/Slawomir-Zawada> [dostęp: 20.01.2018].

150 *Sławomir Zawada Prezesem PGE GiEK SA*, Gazeta Regionalna 24.12.2015, <http://gazetaregionalna.pl/index.php/15-wydarzenia/region/4955-slawomir-zawada-prezesem-pge-giek-sa> [dostęp: 20.01.2018].

151 Wybory samorządowe 2014, Państwowa Komisja Wyborcza, [http://samorzad2014.pkw.gov.pl/361\\_Wybory\\_Burmistrza\\_-\\_II\\_tura/0/022502](http://samorzad2014.pkw.gov.pl/361_Wybory_Burmistrza_-_II_tura/0/022502) [dostęp: 20.01.2018].

152 Strona internetowa Powiat Zgorzelecki możliwości bez granic, zakładka Rada i zarząd, <http://www.powiatzgorzelecki.pl/index.php/starostwo-powiatowe/zarząd-powiatu-zgorzeleckiego/itemlist/category/20-rada-powiatu-zgorzeleckiego> [dostęp: 20.01.2018].

153 Art. 19a ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji.

154 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2003 r. w sprawie przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego na stanowisko członka zarządu w niektórych spółkach handlowych (Dz.U. 2003 nr 55 poz. 476).

bowane: ukończone studia wyższe, minimum 5-letni staż pracy i niekaralność. Poziom wymaganej wiedzy i doświadczenia kandydata sprawdzany w trakcie rozmowy kwalifikacyjnej sformułowany był bardzo nieprecyzyjnie, np.: „ocenia się w szczególności: 1) wiedzę o zakresie działalności spółki oraz o sektorze, w którym działa ta spółka; (...) 6) doświadczenie niezbędne do wykonywania funkcji członka zarządu (...)”.

Wymagania te są zazwyczaj dookreślane w statutach spółek. W statucie spółki matki PGE GiEK S.A., czyli Polskiej Grupy Energetycznej, zapisano, że kandydat na członka zarządu PGE S.A. musi „posiada[ć] co najmniej 3-letnie doświadczenie na stanowiskach kierowniczych lub samodzielnych albo wynikające z prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek”, jednocześnie nie może on „wchodzi[ć] w skład organu partii politycznej reprezentującego partię polityczną na zewnątrz oraz uprawnionego do zaciągania zobowiązań”<sup>155</sup>.

PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna S.A. nie upublicznia swojego statutu. Rzeczniczka prasowa spółki w rozmowie telefonicznej (31 sierpnia 2017) poinformowała, że mają statut, ale nie mają obowiązku go upubliczniać, gdyż nie są spółką publiczną.

Rzeczywiście, zasady jawności działania obowiązują w spółkach publicznych, a taką jest jedynie PGE S.A. Spółka córka, nawet jeśli jej zarząd odpowiada za ogromny majątek, jakim jest 77-procentowy udział w rynku wydobywania węgla brunatnego, takim obostrzeniom nie podlega.

Można więc być prezesem spółki zatrudniającej 16,5 tys. pracowników na terenie dziewięciu województw, posiadając doświadczenie w zarządzaniu instytucjami gminnymi w małych miastach.

Po serii interwencji byłego wiceburmistrza Bogatyni 3 stycznia 2017 roku Prokuratura Rejonowa w Kamiennej Górze wszczęła śledztwo w sprawie przekroczenia uprawnień i niedopełnienia obowiązków przez funkcjonariuszy publicznych oraz poświadczenia nieprawdy w dokumentacji w Gminnym Przedsiębiorstwie Oczyszczania w Bogatyni w czasie, gdy Sławomir Zasada był członkiem zarządu tej instytucji<sup>156</sup>. Po kilku miesiącach sprawę przejęła Prokuratura Okręgowa w Jeleniej Górze<sup>157</sup>.

---

155 Statut spółki PGE SA z 27 czerwca 2017 r., <https://www.gkpgc.pl/bip/Statut-Spolki> [20.01.2018].

156 Por.: V. Krasnowska, *Ogniem i mieczem*, *Polityka* 8.02.2017.

157 Por.: T. Pajączek, *Biznes śmieciowy w Bogatyni. Co się stało z odpadami odebrnymi od mieszkańców?*, *Onet.pl* 23.06.2017, <https://wroclaw.onet.pl/bogatynia-co-sie-stalo-z-odpadami-odebrnymi-od-mieszkanow/2q98wn1> [dostęp: 20.01.2018].

## II. Sposoby na zwolnienie niechcianego

W niektórych przypadkach równie ważne jak obsadzenie newralgicznego – z punktu widzenia rządzących – stanowiska osobą zaufaną jest pozbycie się osoby, do której takiego zaufania decydenci nie mają. Aby tego dokonać, stosuje się metody użyteczne przy obsadzaniu „swoimi”, takie jak intencjonalna zmiana prawa czy obchodzenie istniejącego prawa, ale też wykorzystuje się inne formy. Poniżej opisujemy przykłady, w których wykorzystano aparat państwowy do podważenia zaufania czy nawet usunięcia ze stanowiska niewygodnych osób, czy mniej problematyczne, ale często skuteczniejsze metody, polegające na przeprowadzaniu reorganizacji instytucji.

### 1. ... przez intencjonalną, ukierunkowaną na daną instytucję zmianę prawa

#### – Wymiana prezesa Zarządu i Rady Fundacji Solidarności Międzynarodowej

Powołana<sup>158</sup> w 2013 roku Fundacja Solidarności Międzynarodowej należy do Skarbu Państwa. Wspiera demokrację w krajach przechodzących transformację systemową, głównie przez finansowanie projektów realizowanych przez polskie organizacje pozarządowe<sup>159</sup>. Na pierwszego prezesa został powołany Krzysztof Stanowski, działacz opozycji, a po 1989 roku organizacji pozarządowych. W latach 2007–2012 podsekretarz stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej, a następnie w Ministerstwie Spraw Zagranicznych. Twierdzi, że udało mu się doprowadzić do tego, żeby Rada Fundacji składała się „z ludzi reprezentujących bardzo różne opcje polityczne oraz środowiska. Był w niej Adam Lipiński, Andrzej Halicki, Marek Borowski, Marek Magierowski i Marcin Wojciechowski, ale też ksiądz Kazimierz Sowa, ambasador Jerzy Koźmiński czy przedstawiciele mniejszości narodowych”<sup>160</sup>.

O sposobie zarządzania Fundacją przez Krzysztofa Stanowskiego przedstawiciel Grupy Zagranica (federacji 54 polskich organizacji pozarządowych zaangażowanych we współpracę rozwojową), która niejednokrotnie była w sporze z Krzysztofem Stanowskim powiedział: „W naszej opinii Fundacja Solidarności Międzynarodowej była za jego kadencji sprawnie i przejrzyście

---

158 Na mocy ustawy z 16 września 2011 r. o współpracy rozwojowej (Dz.U. 2011 nr 234 poz. 1386).

159 Por.: strona internetowa Fundacji Solidarności Międzynarodowej, zakładka O Fundacji, <http://solidarityfund.pl/fundacja/o-fundacji/> [dostęp: 20.01.2018].

160 I. Dudkiewicz, *Stanowski: Nie chodzi o mnie. Chodzi o sprawę*, Wiadomości ngo.pl 18.04.2017, <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosc/2051690.html> [dostęp: 20.01.2018].

zarządzana. Dla przykładu, Grupa Zagranica rokrocznie pozytywnie oceniała pracę komisji grantowych oceniających wnioski projektowe w konkursach FSM<sup>161</sup>.

Krzysztof Stanowski został zwolniony z funkcji prezesa Fundacji 30 marca 2017 roku bez przedstawienia uzasadnienia tej decyzji. Zgodnie ze statutem Fundacji (10.10.17 ciągle widniejącym na stronie FSM), prezesa powołuje i odwołuje rada Fundacji na 3-letnią kadencję spośród kandydatów wyłonionych w otwartym konkursie (pierwszy zarząd powołuje fundator, czyli minister Skarbu Państwa). Kadencja członków rady powoływanych przez ministra spraw zagranicznych trwa sześć lat<sup>162</sup>.

Aby zwolnić Krzysztofa Stanowskiego bez udziału i decyzji członków rady Fundacji, zmieniono prawo, wprowadzając odpowiednie zapisy do ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. 2016 poz. 2260). Kadencję rady skrócono do czterech lat oraz przyjęto, że prezesa powołuje i odwołuje minister spraw zagranicznych po zasięgnięciu opinii rady<sup>163</sup>. Zmian tych nie było ani w projekcie rządowym<sup>164</sup>, który wpłynął do Sejmu 24 listopada 2016 roku, ani w ustawie przyjętej przez Sejm 14 grudnia 2016 roku<sup>165</sup>. Pojawiły się dopiero podczas obrad (16 grudnia 2016 roku) senackiej Komisji Gospodarki Narodowej i Innowacyjności; zaproponował je senator Marek Martynowski. I mimo że członków komisji główny legislator z Biura Legislacyjnego Senatu poinformował, że „te poprawki wykraczają poza zakres dopuszczalnej poprawki Senatu”<sup>166</sup>, to zarówno komisja, jak i po kilku godzinach większość senacka przyjęła je. Tego samego dnia po godz. 23, podczas słynnych głosowań w Sali Kolumnowej sejm uchwalił ustawę, akceptując wszystkie poprawki senatu.

---

161 I. Dudkiewicz, *Odwołanie prezesa i rady FSM to zły krok*, Opinie ngo.pl 6.04.2017, <http://opinie.ngo.pl/wiadomosc/2043282.html> [dostęp: 20.01.2018].

162 Fundacja Solidarności Międzynarodowej, zakładka Podstawowe dokumenty, statut <http://solidarityfund.pl/fundacja/dokumenty/> [dostęp: 20.01.2018].

163 Art 83 ust. 1 pkt b ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym.

164 Rządowy projekt ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym, druk nr 1054, 24.11.2016, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1054> [dostęp: 20.01.2018].

165 Tekst ustawy przekazany do Senatu zgodnie z art. 52 regulaminu Sejmu, [http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/1054\\_u3/\\$file/1054\\_u3.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/1054_u3/$file/1054_u3.pdf) [dostęp: 20.01.2018].

166 Posiedzenie Komisji Gospodarki Narodowej i Innowacyjności (nr 63) w dniu 16.12.2016, Senat Rzeczypospolitej Polskiej, Komisje Senackie, <http://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/przebieg,6930,1.html> [dostęp: 20.01.2018].

Przeprowadzone przez rząd zmiany Grupa Zagranica oceniła negatywnie „Rzecz się stała nagle, bez oficjalnego komunikatu i uzasadnienia (...) Taki sposób działania nie może wpłynąć dobrze na ciągłość i efektywność działania FSM, a co za tym idzie na efektywność systemu polskiej współpracy rozwojowej, którego FSM jest częścią”<sup>167</sup>.

29 marca br. minister spraw zagranicznych powołał nową radę fundacji. W jej skład weszli politycy reprezentujący dwa ugrupowania: siedmioro przedstawicieli PiS i dwoje PSL<sup>168</sup>. Tego też dnia rada jednogłośnie zaopiniowała na stanowisko prezesa Macieja Falkowskiego eksperta spraw wschodnich<sup>169</sup>.

## 2. ... przez podjęcie próby pozbawienia mandatu samorządowego

Wybrani w wyborach bezpośrednich wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast mają silny mandat. Odwołać ich mogą przede wszystkim obywatele w referendum. Ale ich mandat wygasa także z mocy prawa, jeśli naruszą przepisy tzw. ustawy antykorupcyjnej<sup>170</sup> lub jeśli utracą bierne prawo wyborcze.

### – za złamanie ustawy antykorupcyjnej

W przeszłości Centralne Biuro Antykorupcyjne kilka razy stawiało prezydentom miast zarzuty złamania ustawy antykorupcyjnej, nie było jednak w tych działaniach dostatecznie skuteczne. Często w tym kontekście przytacza się usiłowanie wygaszenia mandatu prezydenta Żor Waldemara Sochy, którego sąd uniewinnił od zarzutu podania nieprawdy w oświadczeniu majątkowym<sup>171</sup>, czy prezydenta Zamościa Marcina Zamoyskiego. W tym drugim wypadku wojewoda nie znalazł podstaw do odwołania prezydenta z powodu posiadania gospodarstwa rolnego o dużej powierzchni<sup>172</sup>.

---

167 I. Dudkiewicz, *Odwołanie prezesa i rady FSM...* dz.cyt..

168 Fundacja Solidarności Międzynarodowej, Władze fundacji, <http://solidarityfund.pl/fundacja/wladze-fundacji/> [dostęp: 20.01.2018]. Posłanka Anđżelika Mođżanowska wystąpiła z klubu PSL, obecnie jest niezrzeszona.

169 Nowa rada Fundacji Solidarności Międzynarodowej, Polska Pomoc, <https://www.polskapomoc.gov.pl/Nowa,Rada,Fundacji,Solidarnosci,Miedzynarodowej,2609.html> [dostęp: 20.01.2018].

170 Chodzi o ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (tj. Dz.U. 2017 poz. 1393).

171 *Prezydent Żor Waldemar Socha prawomocnie uniewinniony*, Portal Samorządowy 5.11.2015, za PAP, <http://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spoleczenstwo/prezydent-zor-waldemar-socha-prawomocnie-uniewinniony,74847.html> [dostęp: 20.01.2018].

172 *Prezydent Zamoyski rzadzi dalej*, Roztocze.net, 14.04.2014, <http://roztocze.net/zamoyski-rzadzi-dalej/> [dostęp: 20.01.2018].

Po wyborach 2015 roku organy ścigania podjęły kilka kolejnych prób odsunięcia od władzy prezydentów miast z powodu naruszenia prawa. Zawsze były to osoby wybrane z komitetów innych niż Prawo i Sprawiedliwość. Część opinii publicznej uważa, że PiS, który ma mniejsze poparcie w dużych ośrodkach miejskich – na 107 prezydentów miast tylko 12 reprezentuje PiS – chce w ten sposób zdyskredytować swoich oponentów i zmniejszyć ich szanse w wyborach 2018 roku.

Na podstawie zapisów tzw. ustawy antykorupcyjnej<sup>173</sup>, mandat wójta, burmistrza i prezydenta miasta wygasa z kilku powodów. Przede wszystkim funkcji tej nie można łączyć z zasiadaniem we władzach spółek prawa handlowego, spółdzielni i fundacji prowadzących działalność gospodarczą. Ustawa dopuszcza jednak zasiadanie w organach maksymalnie dwu spółek, o ile samorządowiec został do nich zgłoszony „przez: Skarb Państwa, inne państwowe osoby prawne, spółki, w których udział Skarbu Państwa przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji, jednostki samorządu terytorialnego, ich związki lub inne osoby prawne jednostek samorządu terytorialnego”.

Poniżej opisujemy dwa przykłady zarzucenia prezydentom miast złamania zakazu zasiadania w organach spółek prawa handlowego.

### – Postawienie zarzutów prezydentowi Lublina

Krzysztof Żuk, dr nauk ekonomicznych, od 2007 roku do 2009 roku był podsekretarzem stanu w Ministerstwie Skarbu Państwa. W 2010 roku w wyborach na prezydenta Lublina, kandydując z komitetu wyborczego Platformy Obywatelskiej, pokonał kandydata Prawa i Sprawiedliwości Lecha Sprawkę<sup>174</sup>. W kolejnych wyborach, w 2014 roku, w pierwszej turze uzyskał ponad 60% głosów<sup>175</sup>.

W listopadzie 2016 roku Centralne Biuro Antykorupcyjne skierowało wniosek do Rady Miasta Lublina o wygaszenie mandatu prezydenta. CBA zarzuciło Krzysztofowi Żukowi, że złamał przepisy ustawy antykorupcyjnej, gdyż od początku 2014 do lutego 2016 roku był członkiem rady nadzorczej spółki PZU Życie<sup>176</sup>, do której nie został zgłoszony w prawidłowy sposób.

173 Art. 4, 5 i 6 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej.

174 Wybory samorządowe 2010, Geografia wyborcza, Państwowa Komisja Wyborcza, <http://wybory2010.pkw.gov.pl/geo/pl/060000/066301.html#tabs-7> [dostęp: 20.01.2018].

175 Wybory samorządowe 2014, Frekwencja, Państwowa komisja Wyborcza, [http://samorzad2014.pkw.gov.pl/360\\_Wybory\\_Burmistrza\\_-\\_I\\_tura/0/0663](http://samorzad2014.pkw.gov.pl/360_Wybory_Burmistrza_-_I_tura/0/0663) [dostęp: 20.01.2018].

176 CBA: *Jest wniosek o uchylene mandatu prezydenta Lublina*, Dziennik.pl za PAP 07.11.2016, <http://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/>

Prezydent w wydanym oświadczeniu<sup>177</sup>, powołując się na opinie prawne profesorów Andrzeja Kidyby i Stanisława Sołtysińskiego stwierdził, że nie naruszył prawa. Do rady spółki został wskazany przez ówczesnego ministra Skarbu Państwa. W PZU Życie „udział Skarbu Państwa nie przekracza wprawdzie 50% kapitału zakładowego, ale posiada on (Skarb Państwa) na zgromadzeniu wspólników faktycznie ponad 50% głosów”.

Rada Miasta, w której PO ma większość, odmówiła podjęcia uchwały, o którą wnioskowało CBA. Następny ruch należał do wojewody lubelskiego, który 6 lutego 2017 roku wydał zarządzenie zastępcze wygaszające mandat prezydenta<sup>178</sup>. Twierdził, że nie mógł postąpić inaczej, gdyż „w PZU Życie Skarb Państwa nie ma żadnej akcji”. Prezydent Żuk w kolejnym oświadczeniu stwierdził, że „Spółka PZU SA w chwili zgłaszania mnie i powołania na członka Rady Nadzorczej do spółki PZU Życie SA posiadała 100 proc. udziału w tej spółce, a Skarb Państwa dysponował siłą głosu na Walnym Zgromadzeniu PZU SA ponad 50 proc.”<sup>179</sup>. Następnie prezydent Żuk i nieco później Rada Miasta Lublina zaskarżyli zarządzenie zastępcze wojewody do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

9 marca 2017 roku WSA w Lublinie orzekł, że uchwała rady odmawiająca wygaszenia mandatu prezydenta jest zgodna z prawem, gdyż wojewoda nie zdołał wykazać, że w sposób rażący narusza ona prawo<sup>180</sup>. Spór prawny trwa. Pod koniec lipca 2017 roku media informowały, że nie wyznaczono jeszcze terminu rozprawy w WSA, gdyż wpłynęły dwie skargi na zarządzenie wojewody. „Teoretycznie w przypadku pierwszej skargi można wyznaczyć termin, jednak w tym samym czasie nie mogą być rozpatrywane dwa podobne postępowania. [WSA] Musi czekać na rozstrzygnięcie NSA”<sup>181</sup>.

---

artykuly/534926,cba-jest-wniosek-o-uchylenie-mandatu-prezydenta-lublina.html [dostęp: 20.01.2018].

177 *Prezydent Lublina odpowiada na zarzuty CBA*, Portal Samorządowy, 7.11.2016, <http://www.portal-samorzadowy.pl/polityka-i-spoleczenstwo/prezydent-lublina-odpowiada-na-zarzuty-cba,86526.html> [dostęp: 20.01.2018].

178 Zgodnie z art. 98a, ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. 2017 poz. 2232).

179 *Jest decyzja ws. prezydenta Lublina. Wojewoda wygasza mandat*, PolskieRadio.pl 6.02.2017, za PAP, <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1724565,Jest-decyzja-ws-prezydenta-Lublina-Wojewoda-wygasza-mandat> [dostęp: 20.01.2018].

180 Por.: Żuk kontra CBA: 1 – 0, Rzeczpospolita 10.03.2017.

181 Por.: S. Białach, *Sprawa mandatu prezydenta Żuka czeka w WSA na termin*, Onet.pl 31.07.2017, <https://lublin.onet.pl/sprawa-mandatu-prezydenta-zuka-czeka-w-wsa-na-termin/kwstnm1> [dostęp: 20.01.2018].

## – Postawienie zarzutów prezydentowi Radomia

Ten sam typ zarzutu postawiono prezydentowi Radomia. Radosław Witkowski ukończył studia z resocjalizacji na Uniwersytecie Jagiellońskim. W latach 2007–2014 był posłem na sejm, członkiem Klubu Parlamentarnej Platformy Obywatelskiej. W 2014 roku został wybrany prezydentem Radomia, pokonując w II turze stosunkiem głosów 52, 01% do 47, 99% ubiegającego się o reelekcję Andrzeja Kosztowniaka z PiS<sup>182</sup>.

Prezydent Witkowski od stycznia do kwietnia 2015 roku, był członkiem rady nadzorczej Świętokrzyskiego Rynku Hurtowego. Został do niej zgłoszony przez Gminę Miasta Radom – akcjonariusza Rolno-Spożywczego Rynku Hurtowego, który jako jedyny wspólnik Świętokrzyskiego Rynku Hurtowego powołuje członków rady nadzorczej. Prawnicy urzędu miejskiego twierdzą, że odbyło się to zgodnie z prawem, gdyż 55,51% kapitału akcyjnego Rolno-Spożywczego Rynku Hurtowego posiadała wówczas Agencja Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa (będąca państwową osobą prawną), 26,37% – Skarb Państwa, a 18,12% – pozostali akcjonariusze (w tym gmina Miasta Radom).

Odmiennego zdania było CBA, które 19 stycznia 2017 roku złożyło wniosek do rady miasta o wygaszenie mandatu prezydenta. Funkcjonariusze CBA argumentowali, że Skarb Państwa posiadał w Rolno-Spożywczym Rynku Hurtowym tylko 26,37% kapitału zakładowego, prezydent złamał więc zapisy ustawy antykorupcyjnej<sup>183</sup>.

Rada, w której PO nie ma większości, wniosek CBA odrzuciła, w wyniku czego 19 kwietnia 2017 roku tej samej treści wniosek do rady miasta złożył wojewoda mazowiecki<sup>184</sup>. Tym razem większość radnych radomskich postanowiła w ogóle nie rozpatrywać wniosku wojewody.

Zgodnie z przewidzianą procedurą, 29 czerwca 2017 roku wojewoda mazowiecki wydał zarządzenie zastępcze o wygaśnięciu mandatu Radosława Witkowskiego. Na podstawie zebranych przez CBA materiałów wojewoda stwierdził, że prezydent Radomia został nieprawidłowo zgłoszony do rady nadzorczej spółki prawa handlowego i tym samym naruszył przepisy ustawy

---

182 Wybory Samorządowe 2014, Państwowa Komisja Wyborcza, [http://samorząd2014.pkw.gov.pl/361\\_Wybory\\_Burmistrza\\_-\\_II\\_tura/0/1463](http://samorząd2014.pkw.gov.pl/361_Wybory_Burmistrza_-_II_tura/0/1463) [dostęp: 20.01.2018].

183 Por.: *CBA skierowało wniosek o wygaszenie mandatu prezydenta Radomia*, PAP 19.01.2017, <http://www.pap.pl/aktualnosci/news,776054,cba-skierowalo-wniosek-o-wygaszenie-mandatu-prezydenta-radomia.html> [dostęp: 20.01.2018].

184 Por.: *Wojewoda wezwał radnych do wygaszenia mandatu prezydenta Radomia*, Dziennik.pl 19.04.2017, PAP <http://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/547779,wojewoda-prezydent-radomia-cba.html> [dostęp: 20.01.2018].



antykorupcyjnej. W reakcji na ten fakt Radosław Witkowski ocenił decyzję wojewody jako polityczną i „podkreślił, że od początku mówił, że zasiadając w radzie nadzorczej Świętokrzyskiego Rynku Hurtowego nie naruszył przepisów. Jak zaznaczył, dowiódł tego prof. Michał Królikowski w obszernej analizie, którą prezydent Radomia przekazał panu wojewodzie w kwietniu”<sup>185</sup>. 28 lipca 2017 roku pełnomocnik prezydenta prof. Michał Królikowski złożył w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym skargę na decyzję wojewody<sup>186</sup>. Sąd pierwszą rozprawę wyznaczył na 25 października<sup>187</sup>.

### 3. ... przez pozbawienie biernego prawa wyborczego

Podejmowane są również próby pozbawienia aktualnych prezydentów miast biernego prawa wyborczego. W art. 11 § 2 Kodeksu wyborczego zapisano, że nie ma prawa wybieralności osoba skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. Gdyby urzędujący wójt, burmistrz lub prezydent miasta został prawomocnie skazany za ten typ przestępstwa, automatycznie straci mandat.

#### – Postawienie zarzutów prokuratorskich prezydent Łodzi

Hanna Zdanowska, z zawodu inżynier środowiska, w latach 2007–2010 była posłem na sejm wybranym z list Platformy Obywatelskiej. W 2010 roku startując z list tej samej partii, została w drugiej turze wybrana prezydentem Łodzi. W kolejnych wyborach w pierwszej turze uzyskała 54,08% głosów. Drugi wynik w tych wyborach – 22,89% – uzyskała kandydatka Prawa i Sprawiedliwości Joanna Kopcińska<sup>188</sup>.

W listopadzie 2016 roku Prokuratura Okręgowa w Gorzowie Wielkopolskim postawiła prezydent Łodzi dwa zarzuty poświadczenia nieprawdy. Oba związane były z zaciąganiem przez nią i jej partnera prywatnych kredytów bankowych w latach 2008–2009. Według pierwszego zarzutu, Hanna Zdanowska

---

185 Por.: *Gaszenie prezydenta. Wojewoda Mazowiecki wydał zarządzenie ws. mandatu prezydenta Radomia*, Serwis Samorządowy PAP 29.06.2017, <http://samorzad.pap.pl/depesze/redakcyjne.wojewoda/175468/Gaszenie-prezydenta--Wojewoda-Mazowiecki-wydal-zarządzenie-ws--mandatu-prezydenta-Radomia-> [dostęp: 20.01.2018].

186 *Prezydent Radomia kontra wojewoda mazowiecki. Jest skarga do sądu na decyzję o wygaszeniu mandatu*, Wyborcza.pl 31.07.2017, <http://radom.wyborcza.pl/radom/7,48201,22170510,prezydent-radomia-kontra-wojewoda-mazowiecki-jest-skarga-do.html> [dostęp: 20.01.2018].

187 *Wiemy, kiedy WSA rozpatrzy skargę prezydenta Radomia ws. wygaśnięcia jego mandatu*, Radom24.pl 22.09.2017, <http://www.radom24.pl/artykul/czytaj/33658> [dostęp: 20.01.2018].

188 Wybory Samorządowe 2014, Państwowa Komisja Wyborcza, Frekwencja, [http://samorzad2014.pkw.gov.pl/360\\_Wybory\\_Burmistrza\\_-\\_I\\_tura/0/1061](http://samorzad2014.pkw.gov.pl/360_Wybory_Burmistrza_-_I_tura/0/1061) [dostęp: 20.01.2018].

miała pomóc swojemu partnerowi poświadczyc nieprawdę we wniosku kredytowym. Na jego podstawie mężczyzna uzyskał kredyt bankowy w wysokości 200 tys. zł na zakup mieszkania od swojej partnerki, czyli Hanny Zdanowskiej. Drugi zarzut dotyczył jej własnego kredytu (w wysokości 500 tys. zł), który zaciągnęła w banku w celu kupienia od partnera działki w Łodzi. W akcie notarialnym miała złożyć nieprawdziwe oświadczenie o wcześniejszej zapłacie partnerowi części ceny działki (150 tys. zł), co miało istotne znaczenie dla uzyskania kredytu<sup>189</sup>.

Po przesłuchaniu w prokuraturze Hanna Zdanowska wydała oświadczenie, w którym powiedziała: „w tym okresie [w latach 2008–2009] borykaliśmy się z dużymi problemami ze względu na bardzo ciężką chorobę dziecka mojego partnera (...). Zdecydowałam się sprzedać Włodkowi moje mieszkanie, aby mógł w przyszłości zabezpieczyć godne warunki do życia swojemu dziecku. Kupiłam również od Włodka działkę, aby mógł pieniądze przeznaczyć na ratowanie zdrowia i życia swojego dziecka. Zarzuty postawione mi dzisiaj uważam za bezzasadne. Ubiegając się o kredyt przedstawiłam wszystkie okoliczności zgodnie z prawem. Kredyt został mi przyznany i spłacony, wszystko odbyło się legalnie, zostało potwierdzone notarialnie, a bank nie miał żadnych zastrzeżeń. Informacje o wszystkich tych transakcjach odnotowywałam zawsze w moich oświadczeniach majątkowych. Liczę na jak najszybsze wyjaśnienie tej sprawy”<sup>190</sup>.

Po pięciu miesiącach prokuratura umorzyła postępowanie dotyczące drugiego zarzutu, gdyż „stwierdziła, że bank, który udzielił kredytu nie ma roszczeń wobec prezydent (...), kredyt został spłacony przez Zdanowską przed wszczęciem postępowania”<sup>191</sup>.

Natomiast 25 sierpnia 2017 roku Prokuratura Okręgowa w Gorzowie Wielkopolskim skierowała do Sądu Rejonowego Łódź-Śródmieście akt oskarżenia przeciwko Hannie Zdanowskiej, oskarżając ją o poświadczanie nieprawdy we wniosku kredytowym swojego partnera. Miała przedłożyć w banku poświadczający nieprawdę akt notarialny, w którym stwierdziła, że partner

---

189 A. Bartkiewicz, *Hanna Zdanowska usłyszała zarzuty prokuratorskie po śledztwie CBA*, Rzeczpospolita 18.11.2016.

190 *Zarzuty dla prezydent Łodzi. Kredyty i poświadczenia nieprawdy. Zdanowska: „Jestem niewinna”*, Polsatnews.pl za PAP 18.11.2016, <http://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2016-11-18/zarzuty-cba-dla-prezydent-lodzi-kredyty-i-poswiadczenia-nieprawdy/> [dostęp: 20.01.2018].

191 *Główny zarzut przeciw prezydent Łodzi Hannie Zdanowskiej umorzony*, Polsatnews.pl za PAP 11.04.2017 <http://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2017-04-11/zarzut-przeciwko-prezydent-lodzi-hannie-zdanowskiej-umorzony/> [dostęp: 20.01.2018].

dał jej zaliczkę w wysokości 50 tys. zł<sup>192</sup>. 12 marca 2018 roku Sąd Rejonowy Łódź-Śródmieście uznał prezydent Łodzi winną poświadczenia nieprawdy i wymierzył jej karę finansową w wysokości 20 tysięcy zł. Wyrok jest nieprawomocny. Gdyby utrzymał się w sądzie apelacyjnym, to nie zablokuje on Hannie Zdanowskiej możliwości startu w wyborach. Została ona skazana na karę finansową, a zgodnie z treścią art. 11 § 2 Kodeksu wyborczego biernego prawa wyborczego nie posiada osoba skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności.

### – **Postawienie zarzutów prokuratorskich prezydentowi Nowej Soli**

Prezydentowi Nowej Soli prokuratura postawia jeszcze bardziej zaskakujące zarzuty. Wadim Tyszkiewicz, z wykształcenia inżynier, od 2002 roku w wyborach bezpośrednich wybierany jest na prezydenta Nowej Soli. Zawsze startował jako reprezentant komitetów lokalnych; w 2006 roku z poparciem Platformy Obywatelskiej. Od 2015 roku jest wiceprezesem Nowoczesnej. W ostatnich wyborach w pierwszej turze uzyskał 85,9% głosów<sup>193</sup>. Ani PiS ani Platforma nie wystawili w tych wyborach swoich kandydatów.

Pod koniec maja 2017 roku Prokuratura Okręgowa w Zielonej Górze postawiła mu zarzuty. Miał podżegać do przestępstwa i przekroczyć uprawnienia funkcjonariusza publicznego.

Chodziło o organizację meczu piłkarskiego w listopadzie 2012 roku pomiędzy czwarto-ligowymi drużynami Arką Nowa Sól i Stilonem Gorzów. Na meczu zjawili się ponad 200 kibiców przyjezdnych. Ówczesny prezes Arki Józef Śnieżko wpuścił tych kibiców na stadion, choć wcześniej nie wystąpił do policji o pozwolenie na organizację meczu podwyższonego ryzyka<sup>194</sup>. Mimo że nie doszło do żadnych niewłaściwych zachowań kibiców, prezes klubu został za to skazany na karę grzywny<sup>195</sup>.

Bazując na tym fakcie oraz na anonimie, prokuratura twierdziła, że prezydent Tyszkiewicz „miał nakłaniać do organizacji meczu prezesa Arki Nowa Sól,

---

192 *Prezydent Łodzi: zarzuty są absurdalne*, PAP 28.08.2017, <http://www.pap.pl/aktualnosci/news,1061902,prezydent-lodzi-zarzuty-sa-absurdalne.html> [dostęp: 20.01.2018].

193 Wybory 2014, Frekwencja, Państwowa Komisja Wyborcza, [http://samorząd2014.pkw.gov.pl/360\\_Wybory\\_Burmistrza\\_-\\_I\\_tura/0/080401](http://samorząd2014.pkw.gov.pl/360_Wybory_Burmistrza_-_I_tura/0/080401) [dostęp: 20.01.2018].

194 Czym naruszył przepisy art. 58 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (tj. Dz.U. 2017 poz. 1160).

195 *Prezes Arki skazany, bo nie wystąpił do policji o pozwolenie na organizację meczu o podwyższonym ryzyku ze Stilonem Gorzów*, GazetaLubuska.pl 24.04.14, <http://www.gazetalubuska.pl/wiadomosci/nowa-sol/art/7428763,prezes-arki-skazany-bo-nie-wystapil-do-policji-o- pozwolenie-na-organizacje-meczu-o-podwyzszonym-ryzyku-ze-stilonem-gorzow,id,t.html> [dostęp: 20.01.2018].

a tym samym do odstąpienia od złożenia wniosku o zezwolenie na przeprowadzenie imprezy masowej, pomimo informacji z policji o przewidywanych zagrożeniach i mogących wystąpić aktach przemocy (...) [co] spowodowało procesowe podjęcie wątku dotyczącego podżegania do zorganizowania meczu bez zezwolenia”<sup>196</sup>.

Po czterech miesiącach prokuratura zdecydowała się umorzyć śledztwo z braku dowodów popełnienia przestępstwa<sup>197</sup>.

#### **4. ... przez wykorzystywanie możliwości jakie dają nieprecyzyjne zapisy prawa**

##### **– Zmuszenie szefa CBA do złożenia dymisji**

Szefowie kilku służb, w tym szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego, ze względu na charakter ich pracy, polegający na korzystaniu z informacji „tajnych” i „ściśle tajnych”, muszą uzyskać od Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego tzw. poświadczenie bezpieczeństwa<sup>198</sup>, potocznie zwane certyfikatem bezpieczeństwa.

Paweł Wojtunik pełnił funkcję szefa CBA od 30 grudnia 2009 roku, wcześniej był szefem Centralnego Biura Śledczego, w policji pracował od 1992 roku<sup>199</sup>. Jego druga kadencja na stanowisku szefa CBA rozpoczęła się 31 grudnia 2013 roku i powinna trwać do 30 grudnia 2017 roku.

Szefem CBA można być tylko dwie kadencje, ale zwolnienie z tej funkcji jest dość uciążliwe. W przypadku Pawła Wojtunika, osoby z dużym stażem, wielokrotnie poddawanej sprawdzaniu przez służby specjalne, wchodziło w grę jedynie udowodnienie, że przestał on „wykazywać nieskazitelną postawę moralną, obywatelską i patriotyczną”<sup>200</sup>.

---

196 *Nakłaniał do organizacji meczu bez zezwolenia? Zarzut dla prezydenta Nowej Soli*, Dziennik.pl 7.06.2007, PAP, <http://wiadomosci.dziennik.pl/wydarzenia/artykuly/551723,prokuratura-zarzut-prezydent-nowej-soli-wadim-tyszkiewicz-nowoczesna.html> [dostęp: 20.01.2018].

197 *Tyszkiewicz: Udało się, nie idę do więzienia. Prokuratura umorzyła zarzuty*, Wyborcza.pl 22.09.2017, <http://zielonagora.wyborcza.pl/zielonagora/7,35182,22409335,tyszkiewicz-udalo-sie-ide-do-wiezienia-prokuratura-umorzylo.html> [dostęp: 20.01.2018].

198 Zgodnie z zapisami Rozdziału 5. ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (tj. Dz.U. 2016 poz. 1167 ze zm.).

199 *CIR: Szef CBA złożył rezygnację ze stanowiska*, PAP 24.11.2015, <http://www.pap.pl/aktualnosci/news,436402,cir-szef-cba-zlozyl-rezygnacje-ze-stanowiska.html> [dostęp: 20.01.2018].

200 Zgodnie z zapisami ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (tj. Dz.U. 2017 poz. 1993).

W kilka dni po utworzeniu rządu przez Beatę Szydło szef ABW odebrał mu certyfikat dostępu do informacji niejawnych i rozpoczął procedurę sprawdzającą. W reakcji na to posunięcie Wojtunik stwierdził, że uniemożliwiono mu wykonywanie funkcji, gdyż 99% informacji, na jakich pracuje CBA, to informacje niejawne, czym zmuszono go do złożenia dymisji z funkcji szefa CBA.

Jako przyczynę wszczęcia wobec niego postępowania ABW miała podać podejrzenie ujawnienia informacji z jednego ze śledztw podczas podsłuchanej w lokalu Sowa i Przyjaciele rozmowy z ówczesną wicepremier Elżbietą Bienkowską.

Procedura sprawdzająca powinna zakończyć się przed upływem 3 miesięcy, ale powinno się ją zawiesić, jeśli osoba sprawdzana wyjechała za granicę na dłużej niż 30 dni<sup>201</sup>. Tak było w tym przypadku. Wojtunik nie mogąc znaleźć pracy w zawodzie, wyjechał do Mołdawii, gdzie od połowy 2016 roku z ramienia UE pełni funkcję doradcy premiera do walki z korupcją<sup>202</sup>. Logiczne więc wydaje się zakończenie postępowania, skoro Paweł Wojtunik przestał być szefem CBA. Mimo tych faktów ABW prowadziła postępowanie rok.

W listopadzie 2016 roku Wojtunikowi cofnięto certyfikat bezpieczeństwa, uznając, że „nie daje on rękojmi zachowania tajemnicy”<sup>203</sup>. W uzasadnieniu tej decyzji podano dwa powody, oba inne od przywoływanego przy wszczęciu procedury. Stwierdzono, że nie chciał ujawnić osoby („źródła”), która dostarczyła CBA 11 taśm nagrań z podsłuchów (które CBA w marcu 2015 roku przekazało prokuraturze). Drugim powodem miało być ujawnienie przez Wojtunika ówczesnemu szefowi MSZ informacji o ustawionym przetargu w jego ministerstwie.

Wojtunik twierdzi, że rozmowa miała miejsce już po zatrzymaniu podejrzanych urzędników. Były szef CBA odwołał się od tej decyzji do premier, ale ta podtrzymała stanowisko ABW. Kolejnym krokiem było złożenie (na początku lipca 2017) skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Dziennikarka Rzeczypospolitej, która poznała treść skargi, pisze, że „Wojtunik wytyka Pogonowskiemu [obecnemu szefowi ABW] wielokrotne złamanie prawa. Twierdzi, że ustawa o ABW „jest bezwzględnie wykorzystywana jako narzędzie służące

---

201 Zgodnie z art. 26 i 27 ustawy o ochronie informacji niejawnych.

202 P. Halicki, *Paweł Wojtunik będzie pracował dla Unii Europejskiej. «To prawdziwe wyzwanie»*, Onet.pl 30.05.2016, <http://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/pawel-wojtunik-bedzie-pracowal-dla-unii-europejskiej-to-prawdziwe-wyzwanie/tx91v9> [dostęp: 20.01.2018].

203 *ABW wszczęła postępowanie wobec byłego szefa CBA Pawła Wojtunika*, PolskieRadio.pl 4.01.2017, za komunikatem PAP dostępnym na <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1711689,ABW-wszczela-postepowanie-wobec-bylego-szefa-CBA-Pawla-Wojtunika> [dostęp: 20.01.2018].

do usuwania ze stanowisk osób od tej władzy niezależnych”<sup>204</sup>. W wywiadach medialnych mówi, że stał się ofiarą osobistej zemsty Mariusza Kamińskiego i Piotra Pogonowskiego. W kilka miesięcy po objęciu stanowiska szefa CBA Wojtiuk złożył kilka doniesień do prokuratury w sprawie nieprawidłowości i nielegalnych operacji prowadzonych przez CBA za czasów jego poprzednika, czego skutkiem było skazanie Kamińskiego w pierwszej instancji, a następnie ułaskawienie przez prezydenta. Natomiast w stosunku do Piotra Pogonowskiego, który był szefem gabinetu Kamińskiego, wszczął postępowanie wewnętrzne.

### **– Zwolnienia przedstawicieli pracowników we władzach Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych**

Najważniejsze stanowiska w PWPW od lat obsadzone były z klucza partyjnego, co motywowano tym, że wytwórnia produkująca m.in.: paszporty, dowody osobiste czy banknoty ma strategiczne znaczenie dla państwa i musi być odpowiednio nadzorowana.

Po ostatnich wyborach, przez półtora roku zwolniono około 200 osób (spółka podaje, że 177), co stanowi około 10% załogi. Wśród zwalnianych byli ci, których załoga wybrała do reprezentowania ich we władzach spółki. Ponieważ Skarb Państwa jest jedynym udziałowcem Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych na podstawie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji<sup>205</sup> przedstawiciele załogi mają znaczący udział w jej władzach.

Istnieje wiele przesłanek świadczących o tym, że członek rady nadzorczej Ewa Morawska-Sochacka i Piotr Pankin przedstawiciel pracowników w zarządzie zostali zwolnieni z pracy z naruszeniem prawa. Nowe władze chciały się ich pozbyć.

Prawniczka Ewa Morawska-Sochacka od 2000 roku nieprzerwanie, z wyboru pracowników pełniła funkcję członka Rady Nadzorczej PWPW S.A. Z tego powodu była objęta ochroną prawną w okresie kadencji rady i rok po jej zakończeniu<sup>206</sup>. Ponadto na mocy porozumienia ustalającego zasady informowania pracowników PWPW S.A. i przeprowadzania z nimi konsultacji z dnia 2 maja 2006 roku należała do grona przedstawicieli pracowników uprawnionych do uzyskiwania informacji o spółce od pracodawcy i przedstawiania na ich temat

---

204 Por.: I. Kacprzak, *Stracie na szczytach służb*, Rzeczpospolita 10.07.2017.

205 Art. 12 i 16 ustawy o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników.

206 Na podstawie art. 15 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji.

opinii<sup>207</sup>, co dawało jej dodatkową ochronę przed zwolnieniem z pracy bez zgody pracowników<sup>208</sup>.

W ramach pełnienia tych funkcji na posiedzeniach rady nadzorczej wiosną 2016 roku krytykowała planowane przez zarząd zmiany organizacyjne, w tym zwolnienia. Powoływała się na trudną sytuację życiową zwalnianych osób oraz wskazywała, że zmiany te mogą wpłynąć negatywnie na funkcjonowanie spółki. Odpowiedzią na jej aktywność było wniesienie przez zarząd spółki pozwu o ustalenie, iż Ewa Morawska-Sochacka nie jest członkiem rady nadzorczej.

W piśmie skierowanym do przewodniczącego rady nadzorczej, a przesłanym do wiadomości ministra Skarbu Państwa oraz zakładowych organizacji związkowych opisała zaistniałą sytuację. Po kilkunastu dniach w Newsweeku ukazał się artykuł<sup>209</sup>, którego autor zacytował fragmenty pisma. Ewa Morawska-Sochacka twierdzi, że zrobił to bez jej wiedzy i zgody. Stało się to powodem do dalszych represji. 24 sierpnia 2016 roku Nadzwyczajne Walne Zgromadzenie na wniosek Zarządu PWPW S.A. podjęło uchwałę o odwołaniu jej z Rady Nadzorczej, a następnego dnia rozwiązano z nią umowę o pracę bez wypowiedzenia. Jako przyczynę tej decyzji podano, że udzieliła nieprawdziwych informacji dziennikarzowi, działając z chęcią zemsty pomówiła prezesa i rozpowszechniła informacje o spółce nieuprawnionym osobom. Zwolniona prawniczka odwołała się do sądu pracy. W postępowaniu wspiera ją Fundacja Helsińska.

Piotr Pankin od 2011 roku pełnił funkcję przedstawiciela pracowników w zarządzie spółki. Na tę funkcję był dwukrotnie wybierany w powszechnych wyborach. 21 stycznia 2016 roku, na kilka miesięcy przed końcem jego kadencji, odwołano go z zarządu. Oskarżano go o powiązania z politykami niepopieranymi obecnego rządu. Pankin uważa, że w jego przypadku także złamano prawo, dlatego odwołał się do sądu<sup>210</sup>.

W połowie października dziennik Fakt<sup>211</sup> napisał, że rozmowy związkowców z PWPW, w tym wyrzuconego z pracy szefa zakładowej Solidarności

---

207 Na podstawie art. 24 ustawy z dnia 7 kwietnia 2006 r. o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji (Dz.U. 2006, nr 79 poz. 550).

208 Tamże, art. 17 ustawy.

209 M. Krzymowski, *Co się dzieje w PWPW? Wielki strach w fabryce dokumentów*, Newsweek 26.07.2016.

210 Por.: R. Woś, *Porządki na folwarku*, Polityka 2017 nr 26 (3116).

211 Por.: J. Szczepański, *Podsluchani! Kto nagrał związkowców z PWPW w kawiarni Bombonierka?*, Fakt24 16.10.2017, <http://www.fakt.pl/wydarzenia/polityka/podsluchani-kto-nagrał-zwiazkowcow-z-pwpw-w-kawiarni-bombonierka/weklfq5> [dostęp: 20.10.2018].

i wybranego przez załogę członka zarządu, prowadzone w kawiarni zostały nagrane. Następnie nagrania z podsłuchów anonimowo przesłano pocztą elektroniczną do członków dwóch największych związków zawodowych w Wytwórni. Mazowiecka Solidarność zapowiedziała złożenie zawiadomienia do prokuratury, a związkowcy z PWPW napisali też list do premier z prośbą o zajęcie się sprawą.

Następnego dnia zarząd wydał oświadczenie<sup>212</sup>, że „nie jest prawdą, jakoby miał wiedzę, a tym bardziej brał udział w nagrywaniu jakichkolwiek rozmów związkowców” i grozi podjęciem środków prawnych wobec osób szerzących „insynuacje” na ten temat. Kilka godzin później rady nadzorcza podjęła decyzję o odwołaniu Piotra Woyciechowskiego z funkcji prezesa zarządu<sup>213</sup>.

## 5. ... przez łączenie instytucji

Reorganizacja istniejących instytucji przez ich łączenie powodująca poważne zmiany osobowe nie jest nowym pomysłem. Opisując zmiany w służbie cywilnej, przywołaliśmy przykłady tego typu działań rządu SLD–PSL (patrz s. 28). Często tego typu działania otwierają ogromne możliwości do pozbycia się osób niewygodnych czy też niecieszących się zaufaniem rządzących.

### – Utworzenie Krajowej Administracji Skarbowej

Zrealizowany przez obecny rząd pomysł połączenia służb skarbowych i celnych nie był pomysłem nowym. Pierwszy raz takie rozwiązanie próbowano wprowadzić w 2007 roku, ale w wyniku wcześniejszego zakończenia V kadencji Sejmu nie doszło do uchwalenia przygotowanej przez rząd ustawy<sup>214</sup>. Również Platforma Obywatelska w programie wyborczym przygotowanym przed wyborami 2007 roku zaproponowała łączenie służb skarbowych i celnych<sup>215</sup>.

---

212 Oświadczenie PWPW S.A., PWPW Aktualności 16.10.2017, [http://www.pwpw.pl/Aktualnosci/2017/10/Oswiadczenie\\_pwpw\\_s\\_a.html](http://www.pwpw.pl/Aktualnosci/2017/10/Oswiadczenie_pwpw_s_a.html) [dostęp: 20.10.2018].

213 Oświadczenie PWPW S.A., PWPW Aktualności 16.10.2017, [http://www.pwpw.pl/Aktualnosci/2017/10/Oswiadczenie\\_pwpw\\_s\\_a\\_2.html](http://www.pwpw.pl/Aktualnosci/2017/10/Oswiadczenie_pwpw_s_a_2.html) [dostęp: 20.10.2018].

214 K. Gadowska, *Praktyka obsadzania stanowisk w administracji skarbowej III RP w świetle wartości konstytucyjnych*, Rocznik Lubuski tom 43, cz. 2, 2017, s. 25-48

215 Realizacja obietnic wyborczych dotyczących przeciwdziałania korupcji złożonych przez partie polityczne podczas kampanii wyborczej 2007 roku. Raport (2008), Antykorupcyjna Koalicja Organizacji Pozarządowych (do pobrania <http://www.akop.pl/materialy/publikacje.html> [dostęp: 20.10.2018]) przywołuje następujący punkt programu PO: „Doprowadzenie do połączenia służby skarbowej i finansowej w jedną policję finansową – na kształt włoskiej Guardia di Finanza – odpowiedzialną za ochronę ekonomicznych interesów państwa, w tym za walkę z korupcją”.



1 marca 2017 roku nastąpiło połączenie izb i urzędów skarbowych, urzędów kontroli skarbowej oraz izb i urzędów celnych – utworzono Krajową Administrację Skarbową<sup>216</sup>. W uzasadnieniu do poselskiego (!) projektu ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej napisano, że głównym celem wprowadzanych zmian jest przede wszystkim „ograniczenie skali oszustw podatkowych” i „zwiększenie skuteczności poboru należności podatkowych i celnych”<sup>217</sup>. Czy cele te zostały zrealizowane jednoznacznie będzie można stwierdzić po wykonaniu stosownych analiz. Wiadomo natomiast, że łączenie tych instytucji przyniosło spore zmiany personalne, nie tylko na stanowiskach kierowniczych, oraz spowodowało często uzasadnione obawy ludzi o utratę pracy lub pogorszenie warunków jej wykonywania.

Ustawą wprowadzono rozwiązanie polegające na tym, że szefostwo jednostek nowej administracji skarbowej miało trzy miesiące na zaproponowanie wszystkim pracownikom łączonych instytucji nowych warunków pracy, a celnikom – służby. Osoby, które nie dostały takich propozycji, lub te, które nie chciały się zgodzić z zaproponowanymi im nowymi warunkami, musiały się liczyć z **automatycznym** zwolnieniem (z dniem 31.08.2017) bez możliwości kwestionowania tego faktu. W przepisach nie wprowadzono żadnych kryteriów, na podstawie których przedłuża się z kimś pracę lub się go zwalnia.

Wszystko to rodziło poważne niepokoje wśród dużej części dotychczasowych pracowników służb celnych i skarbowych, zwłaszcza że w trakcie prac nad ustawą minister Banaś uspakajał pracowników Służby Celnej, Administracji Podatkowej i Kontroli Skarbowej, że „ewentualne ograniczenie zatrudnienia może zostać w całości zrealizowane w sposób naturalny, poprzez osiągnięcie wieku emerytalnego przez część pracowników i funkcjonariuszy”<sup>218</sup>. Doszło

„art. 170 przepisów wprowadzających ustawę o KAS (Dz.U. 2016 poz. 1948 ze zm.) daje szefostwu nowej służby całkowicie arbitralne uprawnienia w zakresie dalszego zatrudnienia czy proponowanych warunków pracy”

**Aleksandra Błaszczczyńska**, radca prawny z kancelarii Chałas i Wspólnicy, w: *Fiskus i celnicy razem. Nie wszyscy mogą liczyć na pracę*, Dziennik Gazeta Prawna 10.03.2017.

216 Na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. 2016 poz. 1948).

217 Poselski projekt ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, druk nr 826, 3.06.2016, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=826> [dostęp: 20.10.2018]

218 Pismo ministra Mariana Banasia do funkcjonariuszy i pracowników Służby Celnej, Administracji Podatkowej i Kontroli Skarbowej, Skarbowcy.pl 17.02.2016, [http://www.skarbowcy.pl/blaster/extarticle.php?show=article&article\\_id=24433](http://www.skarbowcy.pl/blaster/extarticle.php?show=article&article_id=24433) [dostęp: 20.01.2018].

nawet do tego, że 1 marca 2017 roku w Gdańsku zawarto porozumienie między Piotrem Dudą, przewodniczącym Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” i Tomaszem Ludwińskim, przewodniczącym Krajowej Sekcji Pracowników Skarbowych NSZZ „Solidarność”, a Marianem Banasiem, w którym zapisano, że „Szef KAS dołoży starań, aby pracownikom i funkcjonariuszom mu podległym, w wyniku wejścia w życie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej oraz ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej, zostało zaproponowane dalsze zatrudnienie lub dalsze pełnienie służby, chyba że” współpracowali oni ze służbami bezpieczeństwa PRL lub osiągnęli wiek emerytalny<sup>219</sup>.

Mimo tych zapewnień atmosfera była napięta. W Kielcach 31 maja 2017 roku odbyła się demonstracja pracowników administracji skarbowej. Rzeczniczka KAS w Kielcach stwierdziła, że prawie 90% pracowników dostało nowe umowy. Protestujący podnosili, że często na znacznie gorszych finansowych warunkach i w miejscowościach odległych od ich miejsca zamieszkania. Część celników dostała propozycję pracy, zamiast propozycji służby, co oznacza dużo niższe zarobki i krótszy urlop<sup>220</sup>, ale przede wszystkim brak stabilizacji zawodowej – pracownika cywilnego znacznie łatwiej zwolnić z pracy, podczas gdy zwolnienie funkcjonariusza ze służby może nastąpić tylko w formie decyzji administracyjnej.

Sytuacja pracowników Krajowej Administracji Skarbowej wzbudziła zaniepokojenie posłów. Pod koniec czerwca 2017 roku grupa posłów Nowoczesnej<sup>221</sup>, a wcześniej posłanka<sup>222</sup> i poseł PO<sup>223</sup> złożyli w tej sprawie trzy interpelacje do ministra finansów. Minister Marian Banaś zapewniał posłów, że proces ponownego zatrudniania pracowników KAS przebiegał rzetelnie i transparentnie przy współudziale zespołów składających się z osób bezstronnych

---

219 Porozumienie pomiędzy Szefem KAS a NSZZ Solidarność, 30.09.2017, Skarbowcy.pl [http://www.skarbowcy.pl/blaster/extarticle.php?show=article&article\\_id=25227](http://www.skarbowcy.pl/blaster/extarticle.php?show=article&article_id=25227) [dostęp: 20.01.2018].

220 A. Kosiek, G. Walczak, *Protest przeciw czystkom w administracji skarbowej. Co dziesiąty pracownik nie dostał nowej oferty*, Wyborcza.pl 31.05.2017, <http://kielce.wyborcza.pl/kielce/7,47262,21888940,protest-przeciw-czystkom-w-administracji-skarbowej-co-dziesiaty.html> [dostęp: 20.01.2018].

221 Interpelacja nr 13839 w sprawie struktury zatrudnienia w Krajowej Administracji Skarbowej przed i po reformie, W. Bakun i in. 29.06.2017, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/interpelacja.xsp?documentId=1FD9922173FC3DAEC1258152003F35B7&view=1> [dostęp: 20.01.2018].

222 Interpelacja nr 13732 w sprawie zwalniania pracowników KAS, I. Leszczyna 26.06.2017, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/interpelacja.xsp?documentId=41F137326DE78145C125814D004B1F04> [dostęp: 20.01.2018].

223 Interpelacja nr 13437 do ministra finansów w sprawie polityki kadrowej w Krajowej Administracji Skarbowej, N. Obrycki 14.06.2017, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=3F12D6C0> [dostęp: 20.01.2018].

i z przedstawicieli związków zawodowych<sup>224</sup>. Natomiast z odpowiedzi wiceministra Pawła Cybulskiego<sup>225</sup> wynika, że:

- po przeprowadzonych zmianach w strukturze KAS ma pracować 62 985 osób;
- **3176 pracowników i funkcjonariuszy nie znalazło zatrudnienia w KAS**, z czego 2664 osobom nie zaproponowano pracy, a 512 nie przyjęły nowych warunków. Co stanowi 5% załogi wcześniej zatrudnionej w instytucjach, które weszły w skład KAS;
- 1313 osobom nie przedłożono propozycji pracy lub służby z uwagi na osiągnięty wiek emerytalny;
- 3522 pracownikom i funkcjonariuszom zaproponowano niższe pensje, ale 32 269 ma otrzymać wyższe wynagrodzenia;
- 3839 funkcjonariuszy utraciło status funkcjonariuszy celnych, a stali się pracownikami tzw. cywilnymi, co wiązało się z obniżeniem zarobków. Najwyższy średni spadek wynagrodzenia był Kieleckiej Izbie Administracji Skarbowej i wyniósł 1156 zł;
- spośród 507 osób zajmujących wyższe stanowiska wymieniono 89.

Można uznać, że zwolnienia i odejścia z pracy, które objęły 5% pracowników skarbowki i funkcjonariuszy celnych to nie jest duży problem. Jednak jeśli weźmie się pod uwagę, że chodzi o ponad 3 tys. osób, to zjawisko można oceniać inaczej, zwłaszcza kiedy spojrzeć na nie od strony zwolnionych czy zmuszonych do odejścia.

Posel z Przemysła Wojciech Bakun (Kukiz'15) zainteresował się sprawą zwalnianych z pracy i służby celników, szczególnie 60 „wygaszonymi” celnikami z Przemysła<sup>226</sup>. Jego zdaniem, nie wprowadzając wymogu przedstawienia powodu decyzji o nienawiązaniu stosunku pracy lub służby, ustawa „zostawiła furtkę dyrektorom, którzy mogli działać według własnego uznania”<sup>227</sup>. Właśnie ten fakt stał się powodem wniesienia do sądów setek spraw przeciwko

---

224 Odpowiedź na interpelację nr 13437, minister rozwoju i finansów, 19.07.2019, <http://orka2.sejm.gov.pl/INT8.nsf/klucz/658C47EF/%24FILE/i13437-o1.pdf> [dostęp: 20.01.2018].

225 Odpowiedź na interpelację nr 13732, P. Cybulski 25.07.2017, <http://orka2.sejm.gov.pl/INT8.nsf/klucz/658C47F0/%24FILE/i13732-o1.pdf> [dostęp: 20.01.2018]., odpowiedź na interpelację nr 13839, P. Cybulski 27.07.2017, <http://orka2.sejm.gov.pl/INT8.nsf/klucz/658C47F0/%24FILE/i13839-o1.pdf> [dostęp: 20.01.2018].

226 D. Koźlenko, *Wygaszeni*, Dziennik Gazeta Prawna 17.11.2017.

227 Tamże.

dyrektorom Izby Administracji Skarbowej. W pierwszych zapadły już wyroki korzystne dla skarżących.

Dziennikarz Tomasz Kwaśniewski relacjonuje rozmowy z pracownikami KAS w Kielcach, którzy mówią: „W naszym województwie zatrudnionych było w sumie 1538 osób. Propozycji pracy nie dostało 148. Z czego 36, bo są w wieku emerytalnym, a 9, bo współpracowały. Pozostałe 103 osoby w pismach wewnętrznych izby zostały określane mianem »nieprzydatnych«<sup>228</sup>. Twierdzą też, że w ich województwie zespół składający się z bezstronnych osób, który miał pomagać szefowi urzędu przy typowaniu osób do zatrudnienia, nie działał, a propozycji pracy nie dostają osoby, które były w konflikcie z obecnym dyrektorem Izby Skarbowej w Kielcach, który sprawował tę funkcję także za poprzedniego rządu PiS.

Na jeszcze inny problem zwraca uwagę Tomasz Ludwiński, przewodniczący sekcji krajowej Pracowników Skarbowych NSZZ Solidarność<sup>229</sup>. W ustawie o Krajowej Administracji Skarbowej wprowadzono zakaz zatrudniania osób, które pracowały w organach bezpieczeństwa państwa przed 1990 rokiem<sup>230</sup>. Ale ponieważ nie wprowadzono żadnej sankcji za złożenie nieprawdziwego oświadczenia, przyznali się ci, którzy chcieli. Według danych Ministerstwa Finansów za pracę w SB lub cenzurze zostało zwolnionych tylko 152 pracowników i funkcjonariuszy izb skarbowych i celnych. Jednak 2664 osobom, którym nie zaproponowano pracy w KAS, nie podano przyczyn tej decyzji. „Teraz za wszystkimi ciągnie się odium esbeka” – twierdzi w przywoływanym tu artykule poseł Janusz Cichoń, były wiceminister finansów.

### – Utworzenie Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa

1 września 2017 roku doszło do połączenia dwu agencji rolnych: Agencji Rynku Rolnego i Agencji Nieruchomości Rolnych w Krajowy Ośrodek Wspierania Rolnictwa<sup>231</sup>. Zastosowano tu identyczny mechanizm jak przy łączeniu instytucji skarbowych i celnych. W dzień po ogłoszeniu ustawy (24 marca 2017 roku) wszyscy pracownicy dwu agencji rolnych znaleźli się w zawieszeniu. Do 31 maja tegoż roku czekali na propozycje pracy w Krajowym Ośrodku Wspierania Rolnictwa. Ci, którzy takiej propozycji nie otrzymali, bądź jej nie przyjęli, z dniem 31 sierpnia br. tracili pracę.

---

228 T. Kwaśniewski, *Nieprzydatni*, Gazeta Wyborcza, Duży Format, 21.08.2017

229 I. Kacprzak, *Fiskus lustruje i zwalnia*, Rzeczpospolita 5.10.2017.

230 Chodzi o art. 144 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej.

231 Na podstawie ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz.U. 2017 poz. 624).

Procedurę tą za jej arbitralność krytykował Rzecznik Praw Obywatelskich. Dwukrotnie występował w tej sprawie do ministra rolnictwa i rozwoju wsi. W wystąpieniu z 4 września 2017 roku<sup>232</sup> pisał: „W (...) ustawie nie ustalono żadnych kryteriów, którymi należałoby się kierować przy podejmowaniu decyzji o zaproponowaniu albo niezaproponowaniu nowych warunków pracy i płacy, zaś pracownikom przysługuje bardzo ograniczona możliwość kontroli sądowej mechanizmów wygaśnięcia stosunku pracy. Zakwestionowane rozwiązania (...) umożliwiają „grupowe” zwolnienia bez zobiektywizowanej oceny przydatności poszczególnych pracowników dla urzędu będącego następcą prawnym likwidowanej jednostki i dużą dowolność w wyborze pracowników, którzy otrzymają szansę kontynuacji zatrudnienia. Arbitralność zakwestionowanej regulacji jest szczególnie rażąca dlatego, że w roli pracodawcy występuje w tym wypadku państwo”.

W dołączonej do projektu ustawy Ocenie skutków regulacji<sup>233</sup> zapisano, że **w obu agencjach pracę straci po 30% pracowników**. Wszystko wskazuje na to, że plan ten wykonano. W sprawozdaniach z działalności za 2016 rok podano, że na koniec roku w Agencji Rynku Rolnego pracowały 1164 osoby<sup>234</sup>, a w Agencji Nieruchomości Rolnych – 1753<sup>235</sup>, co łącznie daje 2917 pracowników obu agencji. Wiceminister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w odpowiedzi na interpelację posła Mieczysława Kasprzaka<sup>236</sup> poinformował, że „propozycja pracy w KOWR została złożona łącznie 2076 pracownikom ARR oraz ANR”, co stanowi 71% stanu wyjściowego. Ale z informacji prasowych<sup>237</sup> wiadomo, że tym spośród nich, którzy osiągnęli wiek przedemerytalny, zaproponowano pracę tylko do końca 2017 roku. Ponadto minister nie podał informacji o aktualnym stanie zatrudnienia w KOWR. Nie wiemy więc, ile przyjęto nowych osób, które wcześniej w agencjach rolnych nie pracowały.

---

232 Rzecznik ponownie pisze w sprawie praw pracowników Agencji Rynku Rolnego i Agencji Nieruchomości Rolnych, Rzecznik Praw Obywatelskich 4.07.2017, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rzecznik-ponownie-pisze-w-sprawie-praw-pracownikow-agencji-rynku-rolnego-i-agencji-nieruchomosci> [dostęp: 20.01.2017].

233 Projekt ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa, druk nr 1217, 18.01.2017, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/31AC6A7DDC19D94EC12580A-D004AFF37/%24File/1217.pdf> [dostęp: 20.01.2018].

234 Sprawozdanie z działalności Agencji Rynku Rolnego w 2016 roku, Warszawa 2017. <http://www.kowr.gov.pl/uploads/sprawozdanie-arr-2016.pdf> s. 278 [dostęp: 20.01.2018].

235 Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych w 2016 r., Warszawa 2017, [http://www.kzp-ptch.pl/images/2017\\_1/Publikacje/Raport%20ANR%20za%202016.pdf](http://www.kzp-ptch.pl/images/2017_1/Publikacje/Raport%20ANR%20za%202016.pdf), s. 25 [dostęp: 20.01.2018].

236 Odpowiedź na interpelację nr 14107, J. Bogucki 8.08.2017, <http://orka2.sejm.gov.pl/INT8.nsf/klucz/658C47F0/%24FILE/14107-o1.pdf> [dostęp: 20.01.2018].

237 Por.: K. Naszkowska, *PiS łączy agencje i zwalnia ludzi PO-PSL*, Gazeta Wyborcza 13.05.2017.

Należy pamiętać, że od lat agencje rolne były postrzegane jako instytucje zarządzane w nepotyczny sposób przez członków PSL. Na taki wizerunek wpływały ujawniane przez dziennikarzy, ale również kontrolerów rządowych, patologiczne sytuacje, m.in. w: spółce Elewarr, której szef omijał przepisy ustawy kominowej<sup>238</sup>, Agencji Rynku Rolnego, gdzie w nieprzejrzysty sposób zatrudniano „ludzi ministra”<sup>239</sup> czy w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Przeprowadzona w tej agencji w 2013 roku kontrola KPRM wykazała m.in.: „nieuregulowanie kwestii zatrudniania w ARiMR (...), brak wystarczających mechanizmów zapobiegających nepotyzmowi i kumoterstwu, (...) faworyzowanie Fundacji FAPA, (...) sfinansowanie spotów reklamowych z udziałem ministra rolnictwa i prezesa ARiMR”<sup>240</sup>. Jednak w ocenie wielu osób zmiany, których dokonało obecne kierownictwo Ministerstwa Rolnictwa, były znacznie głębsze i polegały nie tylko na umieszczeniu w agencjach rolnych „swoich” ludzi, ale także na pozbyciu się około 850 pracowników, którzy często nie mieli żadnych powiązań partyjnych. Ponadto zwolniono ich, nie podając przyczyny i odbierając im prawo do dodatkowej odprawy.

Dziennikarz Tomasz Kwaśniewski<sup>241</sup> opisał przypadek Andrzeja Chmiela, architekta krajobrazu zwolnionego z Agencji Nieruchomości Rolnych, w której przepracował 13 lat. Chmiel mówi: „Generalnie każda opcja polityczna, gdy wygrała wybory, natychmiast wymieniała dyrektorów, kierowników itd. A posłowie często odwiedzali pokoje prezesów. To była norma. Teraz [po wejściu w życie ustawy o zakazie sprzedaży gruntów rolnych] skala była trochę większa, ale w kontekście tego, co nastąpiło później [po połączeniu dwu agencji], to nieistotne. (...) Skończyło się na wyrzuceniu ponad 40 procent pracowników (...) wśród starych pracowników, często z ponad 20-letnim doświadczeniem, to było coś około 60 proc. (...) Nikczemność tego ruchu polegała na tym, że nie ustalono w zasadzie żadnych kryteriów. (...) W moim pionie [Zespole Gospodarowania Zasobem] było ponad 400 osób, sto kilkadziesiąt dostało nową propozycję pracy. I one wróciły z radosnym uśmiechem na twarzy. A ponad dwieście dalej czekało na telefon”. Problemem dla niego i innych będących w podobnej sytuacji jest to, że ponieważ nie byli „zwalniani, ale wygaszani”, to stracili prawo do dodatkowej, 3-miesięcznej odprawy, która była zapisana w regulaminie Agencji.

---

238 Patrz: *Agenci CBA w ministerstwie rolnictwa*, PolskieRadio.pl 2.08.2013 za PAP, <http://www.polskie-radio.pl/5/3/Artykul/656294,Agenci-CBA-w-ministerstwie-rolnictwa> [dostęp: 20.01.2018].

239 J. Klimowicz, *Nepotyzm w Agencji Rynku Rolnego*, Wyborcza.pl 23.01.2013, [http://wyborcza.pl/1,76842,13278114,Nepotyzm\\_w\\_Agencji\\_Rynku\\_Rolnego.html](http://wyborcza.pl/1,76842,13278114,Nepotyzm_w_Agencji_Rynku_Rolnego.html) [dostęp: 20.01.2018].

240 B. Marczuk, *W Agencji jak w rodzinie*, Rzeczpospolita 7.02.2014.

241 T. Kwaśniewski, *Czystki w agencjach rolnych*, Gazeta Wyborcza, Duży Format 2.10 2017.

### III. Wnioski i rekomendacje

#### Wnioski

- Zgadając się z opiniami niektórych badaczy<sup>242</sup>, że po zmianach ustrojowych 1989 roku merytokratyzm w Polsce się nie przyjął, że był on traktowany raczej jako postulat normatywny, czy użyteczna ideologia, której nie praktykowano, należy zauważyć, że po przejściu władzy przez Zjednoczoną Prawicę w połowie listopada 2015 r. nastąpiła zmiana nie tylko ilościowa, ale i jakościowa w sposobie zarządzania państwem. Obecnie do postulatów merytokracji nawet w deklaracjach się nie nawiązuje.
- Tym, co różni sposób, w jaki przejmowano instytucje publiczne i spółki zależne od Skarbu Państwa za poprzednich rządów i za obecnego rządu, jest przede wszystkim większa szybkość, szerokość i głębokość zmian personalnych połączona z czasowym zawieszeniem praw nabytych pracowników.
- Zmiany w rządzeniu państwem w pierwszym rządzie polegają na wymianie kadry zarządzającej. Znacznie mniejszą wagę przykładają się do potrzeby ulepszania czy wręcz budowania trwałych, opartych na przejrzystych zasadach rządzenia instytucji państwa.
- Osoby, które dotychczas zarządzały podmiotami publicznymi zastępowane są osobami znanymi rządzącym, takimi, do których rządzący mają zaufanie. W wielu przypadkach głównym kryterium awansu jest zaufanie decydenta i lojalność nominowanego w stosunku do zwierzchnika, a fachowość i doświadczenie pozostają na drugim planie. Otwarty nabór konkursowy jest w głębokim odwrocie.
- Wymiana kadr spełnia kilka funkcji. Jedną z nich jest danie satysfakcji i miejsc pracy własnemu zapleczu. Jest to rodzaj zapłaty za pracę w okresie kampanii wyborczej, za wierność i lojalność – stosują ją wszystkie partie i rządy od lat. Wymiana kadrowa, w przekonaniu dokonujących jej, ma także zapewnić lepszą realizację programu partii, zwłaszcza tzw. części ideowej, ma dać pewność, że będzie on realizowany we właściwy sposób.  
Ale przeprowadzana obecnie wymiana kadr może spełnić jeszcze jedną, chyba nie w pełni zamierzoną funkcję – dokonania częściowej wymiany

---

242 K. Jasiński, *Zasady merytokratyczne w polityce państwa – wzloty i upadki*, Studia z Polityki Publicznej 2016, Nr 3(11) 2016, s. 9 – 40, czy K. Gadowska, *Dysfunkcje Administracji. Służba cywilna w perspektywie neoinstytucjonalnej*, Kraków: Wydawnictwo UJ, 2015.

pokoleniowej. Partia rządząca, która pozostawała przez osiem lat w opozycji, nie ma bardzo szerokiego zaplecza. Przeprowadzając szeroką i głęboką wymianę kadrową, siłą rzeczy musi sięgać po osoby spoza „establishmentu”, często osoby młode.

- Najważniejszym skutkiem społecznym prowadzenia nieprzejrzystej polityki personalnej w zarządzaniu administracją, instytucjami publicznym i spółkami Skarbu Państwa jest podważanie zaufania do państwa. Jest to degradujące zarówno dla klasy politycznej, jak i dla ogółu obywateli. Osoby zainteresowane aktywnością polityczną otrzymują informację, że kluczem do ich kariery jest budowanie sieci powiązań i znajomości. O ich awansie życiowym i profesjonalnym nie będzie decydować fachowość, doświadczenie czy rzetelność, a lojalność względem patrona i spryt w pozbywaniu się konkurencji. Rodzi to bardzo szkodliwe postawy klientelistyczne. Obywatele zaś widząc, że ustanowione prawem reguły są nieprzestrzegane, że można je obchodzić lub łatwo zmieniać, nabierają przekonania, że „rządzą nimi” ludzie nieuczciwi, a co gorsza – że uczciwi nie mają szans w takim systemie. Rodzi to frustrację społeczną, wycofanie się ogromnej części obywateli z aktywności poza własną rodziną i grupą przyjacielską czy zawodową. Rezultatem może być bierność obywateli lub rosnące poparcie dla ruchów negujących zasady państwa opartego na prawie.
- Wprowadzenie nieprzejrzystych, często opartych na klientelistycznych powiązaniach zasad obsadzania wyższych stanowisk w administracji publicznej i instytucjach podległych rządzącym zazwyczaj skutkuje przeniesieniem tego sposobu naboru pracowników na niższe szczeble.
- Działania te podważają również trwałość instytucji państwowych. Powodują brak ciągłości, zerwanie pamięci instytucjonalnej, zniszczenie kultury instytucji. Jeśli instytucja rzeczywiście źle działała, to tak drastyczne zmiany mogą mieć sens, ale w innych przypadkach jest to ryzykowne. Ciągłość instytucjonalna ważna jest dla tworzenia i utrzymywania właściwie działających struktur państwowych.
- Wymierne skutki ekonomiczne zarządzania mieniem państwowym przez osoby niefachowe nie muszą być, zwłaszcza w krótkiej perspektywie, łatwo zauważalne. Wyniki gospodarcze zależą od wielu czynników, część z nich jest niezależna od sposobu zarządzania, np. światowa koniunktura czy polityka gospodarcza prowadzona przez głównych partnerów zagranicznych. To, czy w danej sytuacji można było podejmować bardziej racjonalnie, lepsze gospodarczo i społecznie decyzje, da się



ocenić po latach, ale i wtedy oceny bywają niejednoznaczne. Ze względu na poważne skutki społeczne, przywołane tutaj, nie można jednak godzić się na ten typ zarządzania mieniem państwowym.

## **Rekomendacje**

Główne tezy tego opracowania, wnioski, a przede wszystkim rekomendacje dotyczące tego jak na przyszłość zabezpieczyć się przed głęboką i upolitycznioną wymianą kadr w instytucjach publicznych po każdorazowej zmianie rządu zostały przedstawione gronu ponad 20 ekspertów. Po dyskusji, która odbyła się 2 marca 2018 roku rekomendacje przygotowane przez autorkę zostały uzupełnione.

### **– rekomendacje dotyczące administracji publicznej**

Głównym celem proponowanych zmian powinna być odbudowa zaufania do administracji publicznej. Biorąc pod uwagę, iż podstawowym zadaniem administracji publicznej jest realizowanie polityki państwa postuluje się następujące rozwiązania:

- Przyjęta w 1996 roku ustawa o służbie cywilnej wraz z wprowadzoną ustawą z 1998 roku zasadą obligatoryjnego, otwartego, jawnego i konkurencyjnego naboru do tej służby - dawały podstawy do zbudowania profesjonalnej, lojalnej w stosunku do państwa, przestrzegającej prawa i służącej dobru obywateli administracji publicznej. Dlatego należałoby wrócić do zaproponowanych tam rozwiązań.
- Stanowiska, które ulegają wymianie po zmianie rządów, czyli tzw. stanowiska polityczne powinny być ustawowo określone i sięgać nie niżej niż stanowisk wiceministra i wojewody.
- Konkursowy systemu naboru pracowników merytorycznych i zarządzających instytucjami publicznymi jest sposobem najwłaściwszym. Patologie, z którymi mieliśmy do czynienia w przeszłości, można wydatnie ograniczyć przez profesjonalizację i zwiększenie jawności naboru.
- Informacja o wolnych miejscach w służbie cywilnej i naborze powinna być jawna i szeroko rozpowszechniana.
  - Komisje kwalifikacyjne mogłyby być w połowie złożone z niezależnych profesjonalistów.
  - Prace komisji powinny być otwarte na uczestniczenie w nich przedstawicieli związków zawodowych czy stowarzyszeń na zasadzie obserwatorów.

– Przy naborze na najwyższe stanowiska w administracji publicznej należałoby organizować publiczne wysłuchania kandydatów otwarte dla wszystkich zainteresowanych.

– Po zakończeniu procedury naboru dokumentacja powinna być upubliczniana, z wyjątkiem danych podlegających ochronie.

- Gdyby jednak przeważało zdanie, że konkursowy nabór nie sprawdza się w naszych warunkach, najlepszym rozwiązaniem byłoby przyjęcie rozwiązania stosowanego np. w Holandii, tzn. przekazanie profesjonalnej firmie headhunterskiej procesu naboru na stanowiska w administracji.
- Wobec braku uznania dla potrzeby organizacji zarządzania państwem na zasadach merytokratycznych oraz w związku z dużą wagą przykładaną do warunkowanych kulturowo instytucji nieformalnych, takich jak zwyczaje, tradycje, nawyki i zasady postępowania<sup>243</sup> - szczególnie istotne wydaje się podjęcie działań nakierowanych na zmianę postaw społecznych. Tego typu działaniami o charakterze edukacyjno-informacyjnym powinni być objęci zarówno przedstawiciele partii politycznych, jak i ogółu społeczeństwa.

W przypadku członków partii politycznych powinno chodzić o wyzbycie się postaw rewanżyzmu w stosunku do poprzedników, a przede wszystkim zwiększenie zaufania do kadry urzędniczej i postrzegania służby cywilnej jako służby państwu.

W przypadku ogółu społeczeństwa, ważne jest upowszechnianie wiedzy o tym czym jest profesjonalna służba cywilna oraz jaką rolę może odgrywać dla sprawnego i efektywnego funkcjonowania państwa.

---

243 Patrz wnioski zawarte w pracy K. Gadowska, *Proces tworzenia służby cywilnej w Polsce w perspektywie nowego instytucjonalizmu*, artykuł w trakcie przygotowania do druku, udostępniony przez autorkę.

Część uczestników debaty wyrażała opinię, że obecnie odchodzi się od koncepcji ścisłego oddzielenia urzędniczej części administracji od polityków.

Padł również pomysł na stworzenie swojego rodzaju rezerwuaru osób mogących pełnić wyższe stanowiska w administracji publicznej. Aby znaleźć się w tym rezerwuarze trzeba by spełnić wysokie, ściśle określone i obiektywnie sprawdzane wymagania co do posiadanej wiedzy i fachowości. Szef jednostki administracji publicznej miałby dowolność w wyborze osób, które chce zatrudnić spośród znajdujących się w rezerwuarze.

Ważnym elementem tej koncepcji byłoby wypracowanie zasad rzetelnego zorganizowania i działania profesjonalnej administracji publicznej.

### **– rekomendacje dotyczące spółek Skarbu Państwa**

Zadaniem spółek Skarbu Państwa jest realizowanie celów gospodarczych oraz w określonych sytuacjach celów społecznych. Biorąc pod uwagę fakt, że władze tych podmiotów zarządzają pieniędzmi publicznymi należy przede wszystkim rozszerzyć zakres jawności oraz przedstawianych informacji o podejmowanych przez nie działaniach. W tym celu proponuje się:

- Opracowanie dość szczegółowych wymagań w stosunku do kandydatów zarówno do rad nadzorczych, jak i zarządów spółek Skarbu Państwa. Sensowne wydaje się zróżnicowanie wymagań w zależności od wielkości spółki, jej majątku czy ilości zatrudnianych osób – im większa spółka tym wyższe wymagania.
  - Kandydaci do rad nadzorczych, z wyjątkiem przedstawicieli załóg, powinni mieć przede wszystkim wykształcenie prawnicze lub ekonomiczne i doświadczenie w zarządzaniu instytucjami, w dużych firmach – co najmniej trzy lata.
  - W stosunku do kandydatów na członków zarządów powinno się przede wszystkim oceniać ich doświadczenie i osiągnięcia zawodowe. Liczyć się powinna nie tylko długość stażu na stanowiskach kierowniczych, ale też osiągnięcia w poprzednich miejscach pracy.
  - Powinno się zwiększyć jawność procesu konkursowego naboru w spółkach Skarbu Państwa. Po zakończeniu procedury naboru dokumentacja powinna być upubliczniana, z wyjątkiem danych podlegających ochronie.
- Spółki „córki” spółek Skarbu Państwa powinny być objęte takimi samymi zasadami, jakie obowiązują w spółkach „matkach”. Chodzi tu zarówno

o zasady dotyczące jawności, np. sprawozdań czy statutów, jak i sposobu naboru do ciał zarządczych. Ograniczy to patologie polegające na tym, że w spółkach córkach, obracających często ogromnymi sumami i mających wpływ na duże fragmenty rynku, znajdują zatrudnienie nominaci partyjni i członkowie rodzin wysoko postawionych członków partii. Wszystko to odbywa się obecnie zgodnie z prawem.

- Niektóre zapisy tzw. ustawy antykorupcyjnej są nieprecyzyjne. Od lat wiele rozbieżności interpretacyjnych dotyczy art. 6, który określa warunki zasiadania samorządowców w radach nadzorczych spółek Skarbu Państwa. Aby zapobiec temu zjawisku należałoby doprecyzować brzmienie zapisu ustawowego lub spowodować wydanie wykładni art. 6. Być może wyjściem byłoby wprowadzenie obowiązku wydania przez stosowną instytucję opinii o zgodności z zapisami prawa delegowania samorządowca do władz spółki.

Kilku uczestników wspomnianej powyżej debaty miało odrębne zdanie co do najwłaściwszego sposobu zarządzania spółkami Skarbu Państwa. Twierdzono, że ścisłe uregulowanie zasad będzie prowadziło do obchodzenia ich.

Uznając konkursowy system naboru za niewłaściwy, gdyż łatwy do manipulowania zaproponowano powrót do koncepcji „komitetu nominacyjnego”. Ciało to złożone z doświadczonych menedżerów, których nazwiska powinny być znane, miałyby rekomendować osoby posiadające właściwe przygotowanie i doświadczenie zawodowe, spośród których minister skarbu miałby wybierać członków rad nadzorczych spółek.

Zadanie wyboru zarządów tychże spółek przy pomocy firm headhunter-skich należałoby do rad nadzorczych.

Proces ten nie powinien być jawny, gdyż jawność w tym zakresie odstraszałaby wysokiej klasy specjalistów.

Pensje członków zarządu nie powinny być regulowane ustawowo, a ustalone przez rady nadzorcze.

– **rekomendacje natury ogólnej**

- Należy zdawać sobie jednak sprawę z tego, że nawet najlepsze rozwiązania systemowe i prawne nie zdadzą egzaminu, jeśli nie będzie wśród rządzących **woli przestrzegania prawa i zasad konstytucyjnych**. Wola ta jest osłabiana przez niską kulturę polityczną oraz świadomość, że poprzednicy ze względu na ich wcześniejsze zachowania czy zaniechania nie mają moralnego prawa domagania się innego stylu rządzenia.

**Fundacja im. Stefana Batorego**

Sapieżyńska 10a

00-215 Warszawa

tel. (48-22) 536 02 00

fax (48-22) 536 02 20

[batory@batory.org.pl](mailto:batory@batory.org.pl)

[www.batory.org.pl](http://www.batory.org.pl)

**ISBN** 978-83-65882-20-2