



Szykując grunt pod „wielką korupcję” Działania (anty)korupcyjne władz w latach 2015–2019

Grzegorz Makowski

Streszczenie

Wyniki badań opinii społecznej na temat postrzeganej skali korupcji pokazują, że odsetek osób przekonanych o wadze tego problemu spada sukcesywnie od wielu lat – również w okresie rządów Prawa i Sprawiedliwości. Poprawiająca się percepcja kontrastuje z liczbą skandali, afer i innych działań odbywających się na granicy prawa lub wręcz z nim sprzecznych, które dotyczą obozu prawicy, rządzącego od 2015 roku. Chcąc zrozumieć tę rozbieżność, nie można sprowadzać korupcji do typu przestępstwa. Korupcja jest czymś więcej, a charakter tego zjawiska można najlepiej opisać, ujmując je jako przejaw partykularyzmu w życiu publicznym. Chodzi o dystrybucję różnych dóbr publicznych (np. funduszy, stanowisk, uprawnień itp.) faworyzujące jakąś grupę – np. konkretne środowisko polityczne, które akurat znajduje się u władzy. Tak ujęta korupcja nie musi mieć charakteru przestępczego, może być nawet legalna – uregulowana w prawie. Będzie jednak równie, a może nawet bardziej szkodliwa niż przestępczość korupcyjna. W szczególności z punktu widzenia demokratycznego państwa, od którego oczekuje się działania zgodnie z logiką rządów prawa, a więc też i równości wobec prawa.

Grupy zainteresowane realizacją swoich interesów są zdolne zagnieździć korupcję w systemie, to należy stworzyć takie ramy prawne i instytucje, które zagwarantują im uprzywilejowaną pozycję i ułatwią

dostęp do zasobów publicznych. Jednocześnie w interesie tych grup będzie taka sytuacja, kiedy ich działania są mniej dostępne dla opinii publicznej, czyli mniej transparentne. W ten sposób zmniejszają ryzyko rozliczenia ich za nadużycia, zaniechania lub błędy – zgodnie z klasycznym ujęciem korupcji przez Roberta Klitgaard, który swego czasu opisał ją równaniem: korupcja = monopol władzy + uznaniowość decyzji – rozliczalność (od angielskiego terminu *accountability*).

Jednocześnie korupcja, jeśli zostanie wbudowana w system i będzie skoncentrowana się w kręgach elit politycznych, urzędniczych czy biznesowych, bywa trudniej dostrzegalna dla przeciętnego obywatela – zwłaszcza gdy sytuacja gospodarcza jest relatywnie dobra i rozwijane są programy socjalne. Skupiając się na doraźnym podniesieniu poziomu jakości życia, obywatele stają się mniej wyczuleni na korupcję, rozgrywającą się gdzieś na „szczytach” władzy. To mechanizm, który można już dostrzec w naszym życiu publicznym, tłumaczący w dużym stopniu, dlaczego Polacy są mniej wrażliwi na skandale i afery, jakie wybuchają w obozie rządzącym.

Wydaje się, że przeciętny Polak jest bardziej tolerancyjny wobec korupcji także dlatego, że rzadziej styka się z nią osobiście. Nie jest ona tak powszechna i nie sięga najprostszych decyzji publicznych, jak było to piętnaście czy nawet dziesięć lat temu. Rzadziej albo w ogóle nie spotkamy się z korupcją, gdy szukamy miejsca dla dziecka w publicznej szkole, idziemy do szpitala czy załatwiamy zwykłe sprawy urzędowe. Rzadziej doświadczając korupcji osobiście, nie jesteśmy już tak skorzy, aby oceniać stan państwa bądź poczynania elit politycznych poprzez pryzmat własnych, negatywnych doświadczeń. Korupcja, z jaką mamy do czynienia dzisiaj, sytuuje się „daleko” od przeciętnego obywatela i nie przekłada się na nasze codzienne życie. Pozostaje jednak groźna, ponieważ jej skutki – spadek efektywności państwa, pogarszający się wizerunek kraju na arenie międzynarodowej, rosnąca sieć nieformalnych powiązań i klientelizmów – wcześniej czy później zaczną być odczuwalne także szerzej i dotkną społeczeństwa. Na przykład wówczas, gdy „zwykli” ludzie zaczną przegrywać sprawy rozstrzygane przez upartyjnionych sędziów lub gdy nie dostaną pracy w instytucji państwowej lub samorządowej tylko dlatego, że nie podzielają poglądów partii rządzącej. Tak zwana „wielka korupcja” (ang. *grand corruption*) rozwija się niepostrzeżenie. W konsekwencji jednak zawsze prowadzi do głębokich kryzysów politycznych i degeneracji życia publicznego, co nieuchronnie znajdzie przełożenie także na życie przeciętnego obywatela.

Obóz prawicy w okresie swoich rządów, w latach 2015–2019, stworzył grunt pod rozwój „wielkiej korupcji”, burząc trójpodział władzy i system wzajemnej kontroli między władzą wykonawczą, ustawodawczą i sądowniczą, odchodząc od standardu rządów prawa. Taka sytuacja radykalnie uprzywilejowuje partię rządzącą i związane z nią środowiska. Rodzi też nierówności – nie tylko w sensie nierówności wobec prawa, ale nierówności w dostępie do konkretnych zasobów publicznych – np. stanowisk w służbie cywilnej, państwowych grantów i dotacji lub budżetów reklamowych znajdujących się w dyspozycji firm państwowych, co uderza w media, gdy te są krytyczne wobec rządzących.

Polityka wobec korupcji, która nosi znamiona zjawiska systemowego, zagnieżdżającego się trwale w strukturach państwa i życiu publicznym, musi przewidywać rozwiązania systemowe. Dlatego też niezwykle istotne jest – w pierwszej kolejności – przywrócenie równowagi między władzą wykonawczą i ustawodawczą. Parlament, a w szczególności opozycja, musi mieć możliwość realizacji swojej funkcji kontrolnej wobec rządu i innych organów władzy wykonawczej.

Konieczna jest także reforma systemu wyborczego, tak aby na przyszłość zminimalizować ryzyko koncentracji władzy ustawodawczej i wykonawczej w ręku jednego ugrupowania politycznego. Nowy system powinien być traktowany jako jeszcze jeden bezpiecznik gwarantujący równowagę władz

i preferować tworzenie gabinetów koalicyjnych. Wzajemna kontrola władz powinna się bowiem zacząć już wewnątrz obozu rządzącego, najlepiej gdyby był on tworzony przez autonomiczne wobec siebie ugrupowania.

Niezbędne jest stworzenie warunków, w jakich sądownictwo i prokuratura nie będą uzależnione bezpośrednio od czynnika politycznego. Niezależność i niezawisłość sądów oraz autonomia prokuratury są nie tylko podstawowym standardem praworządnego państwa. To również główny warunek rozliczalności władzy ustawodawczej i wykonawczej, zwłaszcza gdy jej przedstawiciele popadają w konflikt z prawem i są podejrzewani o udział w korupcji.

Ważnym elementem systemowego przeciwdziałania wielkiej korupcji jest stworzenie takiej struktury administracji centralnej, w której urzędnicy będą faktycznie wykonywać służbę publiczną, kierując się przede wszystkim interesem obywateli, a nie doraźnym interesem partii rządzącej. Kluczowe więc jest ujednoczenie prawnych standardów funkcjonowania administracji centralnej i stworzenie jednolitego systemu służby cywilnej. W jego ramach musi funkcjonować jasny podział między korpus urzędników politycznych i urzędników służby cywilnej. Podstawowe kryteria mianowania na najwyższe stanowiska państwowe muszą mieć charakter przede wszystkim merytoryczny, a nie wyłącznie polityczny. Bez tego administracja publiczna przekształci się w nomenklaturę, czyli w jeszcze jeden rezerwuariusz zasobów, z których będzie korzystać uprzywilejowana partia rządząca. A to stanowi prostą drogę do mnożenia przypadków korupcji urzędniczej.

Ważne są oczywiście postulaty stworzenia różnych „technicznych” rozwiązań, takich jak digitalizacja i usprawnienie systemu oświadczeń majątkowych, uchwalenie ustawy chroniącej sygnalistów (czyli osoby zgłaszające nadużycia w miejscach pracy), stworzenie przepisów pozwalających na pociąganie do odpowiedzialności za czyny korupcyjne nie tylko osób indywidualnych, ale też osób prawnych, potrzebne jest właściwe uregulowanie działalności lobbingsowej, tak aby była ona transparentną formą udziału w podejmowaniu decyzji publicznych itd. Istnieje wiele szczegółowych rozwiązań, których w Polsce brakuje, a które znacznie poprawiłyby zdolność państwa do przeciwdziałania korupcji. Jednak bez przywrócenia podstawowych, ustrojowych instytucji pozwalających na walkę z korupcją na najwyższych szczeblach władzy efektywność tych „precyzyjnych” instrumentów odpowiadających na konkretne problemy i zagrożenia korupcyjne będzie znikoma. Stąd też w niniejszym opracowaniu koncentruję się na omówieniu systemowych zagrożeń korupcją i na kluczowych, ustrojowych rozwiązaniach, pozwalających ograniczyć jej ryzyko i negatywne konsekwencje.

Niniejszy tekst koncentruje się nie tyle na przypadkach korupcji, które miały miejsce w czasie, gdy powstawał, ile na dłuższej perspektywie. Analiza nie abstrahuje jednak od bieżących wydarzeń, ale jest przede wszystkim propozycją tego, co zrobić na poziomie organizacji podstawowych struktur państwa, żeby było ono bardziej odporne na partykularyzm i związane z nim nadużycia władzy. Problem, jak reagować bezpośrednio na przypadki korupcji wydarzające się w sytuacji braku podstawowych ram prawnych i instytucjonalnych, wymagałby analizy pod innym kątem, a co za tym idzie – innego opisu.

Jak rozumieć korupcję, aby zrozumieć, że jest problemem?

Czasy, kiedy w Polsce przez korupcję rozumiano się niemal wyłącznie dawanie i przyjmowanie łapówek, dawno przeminęły¹. Polacy są dziś świadomi, że korupcja jest zjawiskiem o znacznie szerszym

¹ Zob. T. Chrustowski, *Prawne, kryminologiczne i kryminalistyczne aspekty łapówkarstwa*, Warszawa 1985.

znaczeniu niż tylko ten jeden rodzaj zachowania. Rozróżniamy, że oprócz łapówek korupcją jest też płatna protekcja, niedopełnianie obowiązków przez funkcjonariuszy publicznych czy nadużywanie przez nich uprawnień albo przekupstwo wyborcze. Może mniej zdajemy sobie sprawę z tego, że polski kodeks karny w ślad za przepisami prawa międzynarodowego penalizuje też przekupstwo między prywatnymi firmami i kwalifikuje tak zwane „pranie pieniędzy” jako szczególnie groźną formę korupcji. Ale generalnie już wiemy, że korupcja to nie tylko łapówka. Wciąż jednak w potocznej świadomości korupcja to przede wszystkim przestępstwo – taki obraz korupcji dominuje w przekazie medialnym, a częściowo możemy też o tym wnioskować z treści badań opinii społecznej. Tymczasem korupcja to nie tylko przestępstwa zdefiniowane w przepisach karnych.

Dorobek socjologii, politologii bądź ekonomii pokazuje, że zjawisko korupcji wykracza poza definicje prawne, a przestępstwa korupcyjne – nawet tak różnorodnie jak dziś opisywane przez przepisy karne – są zaledwie wierzchołkiem góry lodowej². Podstawy tej góry tkwią natomiast w społeczeństwie – w kulturze, obyczajach, praktykach, instytucjach społecznych, które wcale nie muszą być „przestępcze” (mogą być akceptowane przez prawo), jednak tworzą urodzajne podglebie dla przestępstw korupcyjnych. Jeśli pominiemy ten szerszy społeczny aspekt korupcji i skupimy się wyłącznie na korupcji jako działaniu wbrew prawu, umknie nam wiele istotnych aspektów, bez analizy których trudno będzie zrozumieć, dlaczego jest to fenomen tak niebezpieczny – zwłaszcza z punktu widzenia współczesnego, demokratycznego państwa i obecnej sytuacji, w jakiej znajduje się Polska.

Korupcja jako partykularyzm

Od kilku lat w badaniach nad korupcją popularność zyskuje stanowisko opisujące ją w kategoriach dychotomii między partykularyzmem a uniwersalizmem³. Upraszczając – współczesne zachodnie społeczeństwa dążą do urzeczywistnienia uniwersalistycznej idei liberalnego, demokratycznego państwa, gdzie najwyższym systemem norm jest prawo. Po drugiej stronie mamy społeczeństwa zorganizowane według wykluczających, segregujących, partykularystycznych norm. W takich społeczeństwach gwarancją pełni praw jest przynależność do określonej grupy, np. etnicznej, stronnictwa politycznego czy też grupy kierującej się konkretnym światopoglądem religijnym lub ideologicznym. Podział władz (choć formalnie może istnieć) podobnie jak system prawny nie stanowią punktu odniesienia, który decydowałby o całokształcie stosunków społecznych, politycznych i gospodarczych. W systemach kierujących się logiką partykularyzmu koncepcja równości wobec prawa nie istnieje. Dominuje uznaniowość. Ludzie żyją i działają według zasad bliskich tym, którzy akurat są u władzy i mogą narzucać zasady postępowania. Na tym polega partykularyzm, którego skrajnym uosobieniem są reżimy totalitarne i autorytarne.

² Zob. G. LaFree, *Corruption as a Global Social Problem*, w: *Handbook of Social Problems. A Comparative International Perspective*, red. G. Ritzer, Thousand Oaks 2004; G. Makowski, *Korupcja jako problem społeczny*, Warszawa 2008; R. Karklins, *The System Made Me Do it: Corruption in Post-communist Societies*, Taylor & Francis 2005.

³ Zob. *Contextual Choices in Fighting Corruption: Lesson Learned*, red. A. Mungiu-Pippidi, 2011, <http://www.oecd.org/countries/zambia/48912957.pdf>, s. 25–36, dostęp: 23 września 2019.

Tabela 1. Od partykularyzmu do uniwersalizmu – cechy władzy a zagrożenie korupcją

Cechy	Cechy rządów			
	maksymalny partykularyzm, wysokie zagrożenie korupcją	←—————→		maksymalny uniwersalizm, niskie zagrożenie korupcją
Dystrybucja władzy	Hierarchiczna, scentralizowana	Ustrukturyzowana, skoncentrowana w wąskich grupach	Słabo ustrukturyzowana, „konkurencja elit”	Egalitarna, partycypacyjna
Autonomia instytucji państwa	Zawłaszczenie	Zawłaszczenie z uwzględnieniem wyników wyborów	Zawłaszczenie poszczególnych obszarów odpowiedzialności państwa	Duża autonomia wsparta odpowiednimi gwarancjami instytucjonalno-prawnymi
Dystrybucja zasobów publicznych	Wąska przewidywalna	Wąska nieprzewidywalna	Mieszana	Uniwersalna/egalitarna
Sfera publiczna – sfera prywatna	Brak rozróżnienia	Ograniczone do konkretnych przypadków	Słabe rozróżnienie	Wyraźne rozróżnienie
Instytucje formalne/niefORMALNE	Dominacja instytucji niefORMALNYCH	Przewaga instytucji niefORMALNYCH	„Konkurencja” między instytucjami formalnymi i niefORMALNYMI	Wzajemne uzupełnienie
Mentalność	Kolektywistyczna	Kolektywistyczna z elementami indywidualizmu	Mieszana	Indywidualistyczna
Rozliczalność instytucji publicznych	Brak	Wyłącznie w momencie zmiany władzy	Okazjonalna	Bieżąca i wielopoziomowa
Rządy prawa	Brak	Fasadowe	Wąski zakres	Standard

Źródło: opracowanie własne na podstawie Mungiu-Pippidi A. (red.) (2011), *Contextual Choices in Fighting Corruption: Lesson Learned*, <http://www.oecd.org/countries/zambia/48912957.pdf>, s. 13, data dostępu: 23.09.2019.

Spojrzenie na korupcję z punktu widzenia dychotomii partykularyzm–uniwersalizm poszerza pole analizy i rozjaśnia kilka kwestii, które są problematyczne z punktu widzenia zawężających ujęć. Przede wszystkim im bardziej dane społeczeństwo i państwo kieruje się logiką partykularyzmu, tym bardziej będzie podatne na korupcję, czyli taki podział dóbr społecznych, który uprzywilejowuje jakąś konkretną grupę, a inne dyskryminuje. W dodatku podział ów dokonuje się w sposób nietransparentny. Już to samo w sobie powoduje, że każdy, kto stara się uzyskać jakieś dobro, musi zmagać się z uprzywilejowaniem innych. Szuka zatem wyjścia – na przykład poprzez przekupstwo czy protekcję.

Dzięki przyjęciu tej szerokiej perspektywy uświadamiamy sobie, że nawet w społeczeństwach i w państwach mieniących się demokratycznymi i liberalnymi może istnieć wiele obszarów partykularyzmu. Wówczas, nieprzypadkowo, korupcja nie musi być przestępstwem. Zdarza się bowiem, że demokratyczne, liberalne państwa jakby wbrew sobie potrafią korupcję legalizować lub co najmniej tworzyć rozwiązania instytucjonalne i prawne, które będą jej sprzyjać. Historycznym już, ale dobitnym przykładem takiej „legalnej korupcji” było prawne usankcjonowanie przekupstwa funkcjonariuszy publicznych państw trzecich przez zachodnie firmy. Takie rozwiązania jeszcze pod koniec lat dziewięćdziesiątych XX wieku obowiązywały m.in. w Holandii, Niemczech, Francji czy Belgii. Firmy z tych państw przekupując zagranicznych funkcjonariuszy i polityków w związku z inwestycjami w innych państwach mogły w majestacie prawa odpisywać takie „koszty” od podatków. Praktyki te zdelegalizowano dopiero po przyjęciu w 1997 roku konwencji OECD dotyczącej zwalczania przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych⁴.

Ale i współcześnie nie brakuje rozwiązań, które choć są tworzone przez liberalne demokratyczne rządy, to w istocie hołdują logice partykularyzmu. I nawet jeśli nie wprost legalizują jakąś formę korupcji, to pośrednio się do niej przyczyniają, tworząc pole do uprzywilejowania określonych grup oraz uznaniowych i nietransparentnych decyzji. Przykładem, do którego wrócę w dalszej części analizy, są zmiany w szeroko pojętym wymiarze sprawiedliwości (w szczególności w sądownictwie i prokuraturze) dokonane w Polsce przez obóz Zjednoczonej Prawicy po objęciu władzy w 2015 roku. Zmiany te podporządkowują wiele instytucji państwa interesowi konkretnej partii rządzącej i promują partyjny partykularyzm przy obsadzie stanowisk publicznych, a w ostatecznym rozrachunku tworzą środowisko społeczne i instytucjonalne sprzyjające przestępczym formom korupcji, np. płatnej protekcji. Jednocześnie zmiany te są wprowadzane legalnymi środkami (choć czasem stoją w sprzeczności z Konstytucją czy prawem międzynarodowym) i za przyzwoleniem sporej rzeszy wyborców. W niesprzyjających warunkach nawet inicjatywy, które z nazwy są „antykorypcyjne”, w praktyce także mogą okazać się partykularystyczne i korypcyjne, będą bowiem zawężać dostęp do jakiegoś dobra publicznego i możliwości realizacji praw obywatelskich. Przykład takiej inicjatywy stanowi omawiany dalej projekt ustawy o jawności życia publicznego.

Na korupcję należy zatem patrzeć szeroko: nie jak na zachowanie sprzeczne z prawem czy nawet na zbiór przestępstw, ale jak na zjawisko niejako wbudowane w system. Nie jest najistotniejsze, czy to lub inne działanie narusza normę prawną. O tym, czy coś jest korupcją, decyduje fakt, czy powoduje partykularystyczną redystrybucji dóbr, do których dostęp powinien być co do zasady otwarty i równy.

Korupcja jako źródło nierówności

Tu dochodzimy do drugiego, ważnego aspektu, który uświadamia, jak groźnym zjawiskiem jest korupcja i dlaczego wymaga kompleksowej reakcji ze strony społeczeństwa i państwa. Demoralizacja, spadek zaufania do państwa, wzrost liczby przestępstw korypcyjnych i innych, które są zwykle z nimi związane (np. przestępczości zorganizowanej) – to wszystko jest poważnym problemem. Są to jednak zaledwie symptomy albo zjawiska towarzyszące lub będące skutkami właściwej korupcji. Jej zasadniczym i najpoważniejszym skutkiem jest natomiast wzrost nierówności społecznych. Skoro bowiem – upraszczając – korupcja to partykularyzm, najpoważniejszym problemem jest właśnie nierówność w dostępie do rozmaitych zasobów publicznych. Oczywiście, ten skutek korupcji jest najlepiej widoczny w krajach rozwijających się – tam, gdzie zasobność społeczeństwa i wydolność państwowa są niskie.

⁴ Dz.U. 2001, nr 23, poz. 264.

Już jakiś czas temu dostrzegła to Organizacja Narodów Zjednoczonych. W 2015 roku ONZ zdefiniowała Cele Zrównoważonego Rozwoju (The Sustainable Development Goals, SDGs), czyli agendę, którą państwa na całym świecie powinny zrealizować do 2030 roku, aby w skali globalnej m.in. zminimalizować ubóstwo, głód, zatrzymać negatywne zmiany klimatyczne oraz zapewnić lepszy dostęp do opieki zdrowotnej i edukacji⁵. Ujmując rzecz w skrócie – zredukować nierówności między światem rozwiniętym a rozwijającym się. Nieprzypadkiem w opisie uwarunkowań, w jakich SDGs mogą zostać zrealizowane, szczególny nacisk położono na konieczność zmniejszenia skali korupcji. W dokumentach dotyczących realizacji SDGs wspomina się m.in. o tym, że korupcja godzi we wzrost gospodarczy, ponieważ kreuje niepewność w środowisku przedsiębiorców, zniechęca do inwestycji i powoduje, że rynki zamówień publicznych, przez które przechodzą miliardy pieniędzy podatników, są niekonkurencyjne.

Drugim, głównym wątkiem podnoszonym w tym kontekście jest to, że korupcja godzi w prawa człowieka, utrudnia bowiem dostęp do podstawowych dóbr i usług, a w konsekwencji pozbawia ludzi możliwości życia w godnych warunkach i podnoszenia standardu tych warunków. Jako drastyczny przykład oddziaływania korupcji w tym kontekście często przywoływane są szacunki Transparency International, pokazujące, że korupcja nawet o 30% podnosi koszty dostępu gospodarstw domowych do wody, a więc najbardziej podstawowego dobra publicznego, jakie można sobie wyobrazić⁶. W podobny sposób mogą rosnąć koszty, a więc i ograniczenia w dostępie do innych dóbr – edukacji, wymiaru sprawiedliwości czy stanowisk publicznych.

Trzeci aspekt, na jaki się wskazuje, analizując związek korupcji z kwestią nierówności społecznych, to „prawo do dobrego rządu”. Słusznie bowiem (na co są także dowody empiryczne, o czym za moment) zakłada się, że tylko efektywny rząd, zorientowany na dobro wspólne, może realizować politykę publiczną zmniejszającą nierówności. Widać stąd, że refleksja nad korupcją, jako formą partykularystycznej dystrybucji dóbr i czynnikiem nierówności społecznych, jest nie tylko obecna w środowisku akademickim, ale ma już trwałe miejsce w kręgach decydentów i stanowi element polityki publicznej.

W dorobku poświęconym korupcji można wskazać wiele interesujących pozycji poświęconych związkowi korupcji i nierówności społecznych⁷. Bodaj najbardziej doświadczonym badaczem na tym polu jest Eric Uslaner z University Maryland w Stanach Zjednoczonych. Dokonał on analizy ogromnej liczby danych na temat wzrostu gospodarczego, dostępu do różnego rodzaju usług społecznych, nierówności, postrzegania korupcji, ocen ryzyka korupcyjnego czy percepcji korupcji. Okazało się, że na poziomie prostych korelacji (np. między wskaźnikiem Giniego, mierzącym poziom nierówności, a percepcją) nie tak łatwo udowodnić istnienie związku między korupcją a poziomem nierówności (choć na zdrowy rozsądek ten związek wydaje się oczywisty). Ale gdy jednocześnie weźmie się pod uwagę inne wskaźniki, jak jakość rządzenia czy zaufanie społeczne, można taką zależność wykazać na poziomie porównań między państwami w skali globalnej.

Uslaner sformułował kilka ciekawych hipotez na temat związku korupcji z nierównościami społecznymi. Zasadnicza mówi o pułapce „korupcji i nierówności”. Wpadają w nią przede wszystkim państwa, które z różnych powodów nie są w stanie zapewnić swoim obywatelom swobodnego dostępu do podstawowych usług publicznych (edukacji, służby zdrowia, bezpieczeństwa itd.). U źródła ich niewydolności leżą zwykle dezorganizacja, korupcja elit politycznych, a także uwarunkowania, ujmijmy to, bardziej obiektywne (np. globalne kryzysy gospodarcze). Niewydolne państwa niejako z definicji nie cieszą się

5 Zob. <https://sustainabledevelopment.un.org/>, dostęp: 23 września 2019.

6 Zob. *Global Corruption Report 2008 Corruption in the Water Sector*, Cambridge 2008.

7 Jedną z najwcześniejszych analiz w tym temacie opublikował już w 1998 roku Międzynarodowy Fundusz Walutowy, zob. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9876.pdf>, dostęp: 23 września 2019.

zaufaniem społecznym. Nie są w stanie zapewnić swoim funkcjonariuszom, zwłaszcza urzędnikom, godziwych wynagrodzeń, przez co są oni bardziej skłonni do poszukiwania nielegalnych, dodatkowych źródeł dochodu, np. wymuszając na obywatelach łapówki bądź szukając okazji do czerpania nielegalnych korzyści, najczęściej przy okazji realizacji zamówień publicznych⁸. Narastają nierówności, ponieważ uprzywilejowani zostają ci, których stać na przekupienie polityka albo urzędnika, dzięki czemu zyskują dostęp do jakiejś usługi publicznej – sprzyjający przepis w prawie, miejsce w szpitalu, kosztowny lek czy promocję do dobrej szkoły publicznej. To z kolei znów pogłębia brak zaufania do państwa. Z takiej spirali trudno się wydostać. Jak pokazuje chociażby przypadek Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i innych demoludów, których systemy polityczne i administracyjne pod koniec lat osiemdziesiątych były już skrajnie skorumpowane i niewydolne, jedyna możliwość poprawy pojawia się dopiero wtedy, gdy takie państwo całkowicie pogrąży się w kryzysie i po prostu upadnie. Wówczas można próbować zbudować bardziej wydajny i sprawiedliwy system niejako od korzeni.

Analizy Uslanera pokazują, jak bardzo złożonym problemem jest korupcja i jak blisko wiąże się właśnie z partykularystyczną dystrybucją dóbr, co prowadzi do ekstremalnych nierówności społecznych. Pokazują też, jak ściśle korupcja jest związana z erozją państwa, która wcale nie musi być nagła, ale może trwać latami, zanim na własnej skórze odczuje ją przeciętny obywatel. Może to doprowadzić do punktu, z którego już nie będzie drogi powrotnej. Czasem musi się stać bardzo wiele złego, aby ta złożoność dotarła do szerszej świadomości społecznej, a ludzie w końcu zaczęli się sprzeciwiać korupcyjnemu *status quo*. Uslaner pokazuje też, jak wielka odpowiedzialność spoczywa na rządzących, gdy starają się nie dopuścić do sytuacji, kiedy ogólna niewydolność państwa uruchomi trudną do zatrzymania lawinę nadużyć, która wcześniej czy później doprowadzi do ogólnospołecznej demoralizacji, rozkładu instytucji publicznych systemowego kryzysu i głębokich nierówności społecznych.

Współczesna korupcja wymaga kompleksowej polityki antykorupcyjnej

Nie powinno się zatem upraszczać problemu korupcji, sprowadzając ją do kategorii przestępstwa. Podobnie nie można sprowadzać polityki antykorupcyjnej do polityki karnej⁹. Jeden „złoty środek” przeciwko korupcji nie istnieje, a już na pewno nie jest nim represja. Problemu korupcji (tak samo zresztą, jak i innych przestępstw) nie zlikwiduje też ciągle rozszerzanie katalogu przestępstw czy zwiększanie wymiaru kar. Za korupcję można karać nawet brutalną śmiercią, jak w Chinach, to jednak nie odstraszy tych, którzy widzą w niej okazję do zbitcia fortuny albo zdobycia władzy. Aktualny stan wiedzy na temat korupcji pozwala stwierdzić, że całościowe podejście do rozumienia i przeciwdziałania temu problemowi jest najwłaściwsze.

Nowoczesne zasady antykorupcyjne kładą nacisk przede wszystkim nie na represję, ale na prewencję i tworzenie systemowych rozwiązań, dzięki czemu społeczeństwo i państwo będą bardziej odporne na korupcję. Jedno z tego rodzaju spojrzeń na politykę antykorupcyjną adaptuję na potrzeby tej analizy. Pozwoli to na lepsze opisanie i zrozumienie charakteru korupcji w Polsce oraz tego, jakie powinno się przedsięwziąć środki zaradcze. Perspektywą tą jest koncepcja National Integrity System (NIS) stworzona przez Transparency International.

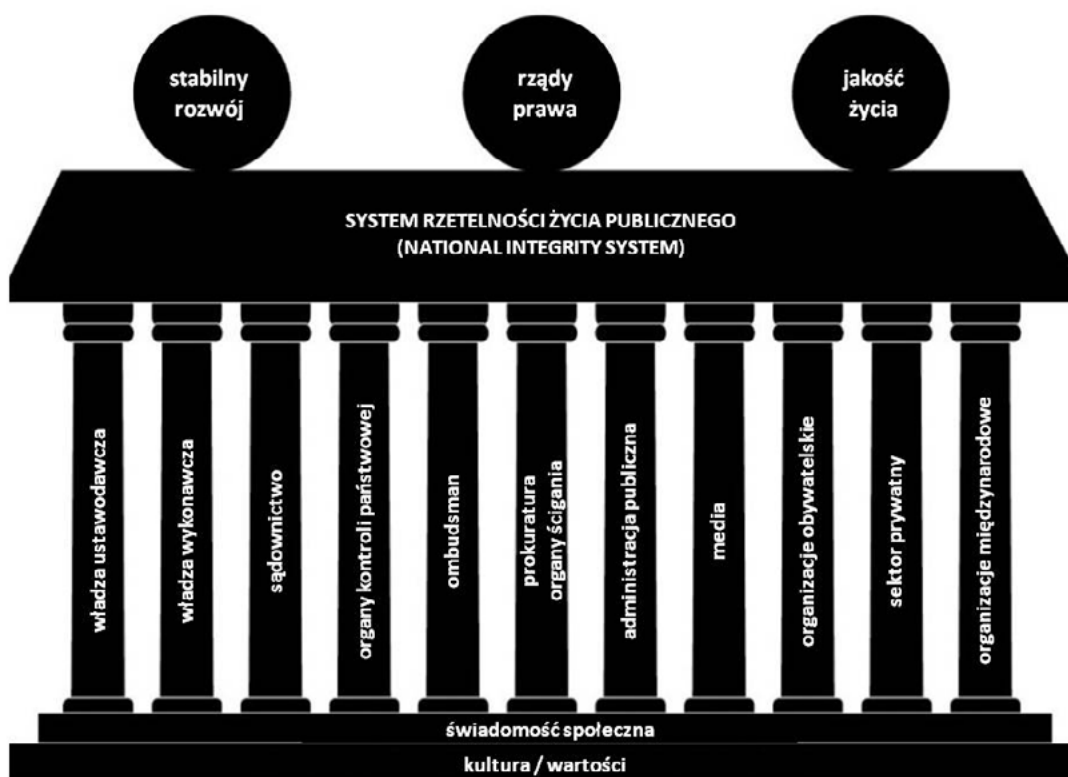
8 M. Fazekas, *The Political Economy of Grand Corruption in Public Procurement in the Construction Sector of Hungary*, w: *Government Favouritism in Europe*, red. A. Mungiu-Pippidi, „The Anticorruption Report”, vol. 3, Berlin–Toronto 2015.

9 G. Czubek, G. Kopińska, A. Sawicki, A. Wojciechowska-Nowak, J. Wojciechowicz, *Jak walczyć z korupcją? Zasady tworzenia i wdrażania strategii antykorupcyjnej dla Polski*, Warszawa 2010; H. Sutch, *Strategia walki z korupcją – teoria i praktyka*, Warszawa 1999.

National Integrity System zakłada, że społeczeństwo i państwo mogą być odporne na korupcję tylko wtedy, gdy pewne podstawowe instytucje działają prawidłowo i są zdolne zarówno do prewencji, jak i aktywnego przeciwdziałania temu problemowi. Chodzi nie tylko o instytucje państwa, ale właśnie ze względu na złożony charakter korupcji także o różne instytucje społeczne, na przykład o trzy podstawowe władze – ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą – ale poza nimi także o administrację publiczną, organy ścigania, urząd rzecznika praw obywatelskich czy partie polityczne. Koncepcja ta wskazuje też na szczególne znaczenie mediów, sektora prywatnego i organizacji pozarządowych, bez zaangażowania których nie sposób przeciwdziałać korupcji.

Ujmując rzecz w skrócie: efektywny system przeciwdziałania korupcji tworzą m.in. organy ustawodawcze i wykonawcze, gdy same działają transparentnie i rzetelnie i są przy tym zdolne do kreowania odpowiednich instrumentów prawnych, a następnie do ich stosowania. Nie mniej ważne są organy ścigania umiające wykrywać przestępstwa korupcyjne. Istotne są niezależne i niezawisłe sądy, które potrafią wyegzekwować sprawiedliwość. A także media i organizacje społeczne nagłaśniające nadużycia, informujące opinię publiczną o potrzebie przeciwstawiania się korupcji, edukujące oraz wspierające takie osoby, jak sygnaliści, którzy w interesie publicznym decydują się na ujawnienie nadużyć. Im lepiej różne instytucje państwowe i niepaństwowe działają i współdziałają na rzecz ograniczenia korupcji, tym większe są szanse, że skala zjawiska będzie maleć i będą przestrzegane zasady rządów prawa, a korupcja nie będzie prowadzić do zwiększenia nierówności społecznych i spadku jakości życia publicznego. Koncepcję NIS w zwięzły i obrazowy sposób tłumaczy poniższy schemat.

Rysunek 1. Schemat systemu rzetelności życia publicznego



Źródło: A.J. Brown, F. Heinrich, *National Integrity Systems – An evolving approach to anti-corruption policy evaluation*, *Crime, „Law and Social Change”* 2017, nr 68 (3), s. 283–292.

Warto zwrócić uwagę, że oprócz wymienionych instytucji dla skutecznego przeciwdziałania korupcji ważne są fundamenty, na których zostały one zbudowane, to znaczy ogólne uwarunkowania społeczne, kulturowe, polityczne i ekonomiczne, czyli na przykład dominujący w społeczeństwie system aksjologiczny – szeroko rozumiany – od światopoglądu religijnego, przez przekonania polityczne (np. nastroje bardziej prawicowe czy bardziej lewicowe) oraz ogólne cechy ustroju politycznego i gospodarczego. Dopiero opisując te wszystkie elementy, jesteśmy w stanie dobrze zdiagnozować źródła korupcji oraz mocne i słabe punkty społeczeństwa oraz państwa, sprawiające, że wskazane elementy mogą lepiej lub gorzej przeciwdziałać korupcji.

Ponadto, analizując korupcję w tej logice, pytamy nie tylko o to, czy w danym obszarze lub instytucji występuje korupcja, ale przede wszystkim o to, na ile są one zdolne jej zapobiegać. Analizy korupcji w oparciu o koncepcję NIS doczekały jak dotąd realizacji w kilkudziesięciu państwach (w niektórych powtarzano je kilkakrotnie), dzięki czemu zdobyto cenną wiedzę i rekomendacje odnośnie do polityki antykorupcyjnej¹⁰. W latach 2009–2012 analizy NIS zostały przeprowadzone we wszystkich krajach członkowskich Unii Europejskiej, w tym także w Polsce¹¹. Wykonanie ich w pełnym zakresie jest kosztownym, żmudnym i czasochłonnym procesem. Niniejszy tekst nie jest oczywiście analizą NIS w ścisłym znaczeniu.

Podzielając poglądy twórców tej koncepcji co do złożoności zjawiska korupcji i potrzeby kompleksowej odpowiedzi na problem korupcji, w dalszej części zajmę się wybranymi zagadnieniami, prowadząc analizę zgodnie z logiką wspomnianej koncepcji. W sytuacji, w jakiej obecnie znajduje się Polska, za najważniejsze „filary” systemu uczciwości życia publicznego, na których powinna skoncentrować się polityka antykorupcyjna, uznaję wzajemne relacje między ośrodkami władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, prokuraturę oraz administrację centralną (w szczególności służbę cywilną).

Kluczowy jest w szczególności podział władz, będący głównym gwarantem prawidłowego funkcjonowania współczesnego demokratycznego państwa, oprócz możliwości wyboru swoich reprezentantów w organach władzy czy przestrzegania podstawowych swobód obywatelskich. Demokracja (liberalna) ma nie tylko zapewniać swobodę wyboru przedstawicieli, ale też zawierać bezpieczniki, dzięki którym rządząca większość nie może przekształcić jej w tyranie większości (jak to często działo się w demokracjach antycznych).

Liberalizm w klasycznym, politycznym sensie ujmuje wolność jako wolność od lęku – lęku przed państwem i innym obywatelem¹². Jednym z bezpieczników gwarantującym wolność jest natomiast zasada rządów prawa, którą inaczej można ująć w sformułowaniu: „prawo jest suwerenem”. Nie oznacza to oczywiście, że prawo jest niezmienne i nie może być kształtowane przez władzę ustawodawczą i wykonawczą bądź przez sądy, które orzekając, formułują jego praktyczne znaczenie. Rzecz w tym, że prawo nie może się zmieniać wyłącznie według woli rządzących, ale przede wszystkim według reguł samego prawa. Najważniejszym zestawem takich reguł i ramą zmian jest konstytucja. Przepisy ustawy zasadniczej stoją nad innymi prawami i nad każdą władzą. Do tego, ujmując rzecz w skrócie, sprowadza się idea rządów prawa.

Innym bezpiecznikiem jest właśnie podział władz, który w klasycznej postaci sprowadza się do rozróżnienia władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Sens tego podziału polega na tym, że żaden

10 https://www.transparency.org/whatwedo/activity/european_national_integrity_systems_project, dostęp: 23 września 2019.

11 *Ibidem*.

12 S. Kautz, *Liberty, Justice, and the Rule of Law*, „Yale Journal of Law & the Humanities” 1999, nr 11 (2), s. 435–468.

z tych trzech organów państwa nie powinien mieć pełni władzy. Muszą natomiast mieć zdolność – jak to ujmują czasem badacze tego zagadnienia – do „przeszkadzania sobie nawzajem”. Żadna z nich nie powinna mieć możliwości dominacji na pozostałymi, ale powinny one się wzajemnie uzupełniać, a co najistotniejsze z punktu widzenia tej analizy, powinny się wzajemnie kontrolować. W systemie demokratycznym powinna istnieć sieć instytucji pozwalających na tę wzajemną kontrolę¹³.

Z punktu widzenia polityki antykorupcyjnej system instytucji wzajemnej kontroli (ang. *checks and balances*) jest kluczowy. Jeśli istnieje i działa, możliwa jest rozliczalność (ang. *accountability*) władzy z decyzji, jakie podejmuje, czy zaniechań i nadużyć, którym jest winna. Brak rozliczalności stanowi pierwszy krok do lekceważenia prawa i całkowitej uznaniowości działań. Nieprzypadkiem jedna z klasycznych definicji korupcji sprowadza się do wzoru: $C = M + D - A$ (korupcja = monopol władzy [*monopoly*] plus uznaniowość decyzji [*discretionarily*] minus rozliczalność [*accountability*])¹⁴. **Nie ma bowiem co liczyć na to, że władza nie zrównoważona inną władzą nie zacznie omijać prawa i nie popadnie w samowolę, a w konsekwencji w korupcję.** Zasadniczo wzór Roberta Klitgaarda mówi to samo, co ponad wiek wcześniej stwierdził Lord John Acton: „Władza korumpuje, a władza absolutna korumpuje absolutnie”.

Trzeba być jednocześnie świadomym, że we współczesnych demokracjach podział władzy między organami wykonawczymi i stanowiącymi bywa jedynie formalnością. Zwłaszcza w realiach takich jak polskie, gdzie partie polityczne mają charakter wodzowski, a większości parlamentarne nie są zainteresowane wykonywaniem funkcji kontrolnej wobec rządów, które wyłaniają. Mimo to, nawet w takich uwarunkowaniach, podział władzy na tej linii zachowuje sens, na przykład w kontekście umocowania i praw opozycji parlamentarnej, o czym dalej.

Analizując dalej główne ogniska współczesnej korupcji, skoncentruję się więc najpierw na władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz kwestii wzajemnej kontroli między tymi ośrodkami. **Zachwianie relacji na tym polu jest kluczem do zrozumienia, na czym polega dziś największe zagrożenie korupcją w Polsce oraz związek między korupcją a osłabieniem kolejnych filarów rzetelności życia publicznego – sądownictwa, prokuratury i administracji publicznej.** Zanim jednak przejdę do omówienia problemów w tych obszarach, warto przyrzeć się, jak dużym problemem w Polsce jest korupcja i jak wyglądała polityka antykorupcyjna obozu prawicy w latach 2015–2019.

Korupcja w polsce i polityka (anty)korupcyjna władz w latach 2015–2019

Określenie skali korupcji to trudne zadanie. Mimo że w ostatnich dwóch dekadach rozwinął się zasób wiedzy, wyników badań i rozmaitych wskaźników mniej lub bardziej pośrednio opisujących to zjawisko¹⁵, tak naprawdę wciąż jesteśmy skazani na dwa typy danych – sondaże i różnego rodzaju dane zastane, w szczególności statystyki kryminalne. Mamy też do dyspozycji różnego rodzaju indeksy korupcji, które także najczęściej są budowane na bazie sondaży. Żadne z tych źródeł nie daje możliwości

13 Przykładem konkretnej instytucji pozwalającej na kontrolę i rozliczalność między tymi władzami jest m.in. wotum zaufania, które każdy rząd musi uzyskać od większości parlamentarnej, zanim zacznie działać (może owo zaufanie stracić, gdy zostanie przegłosowane wotum nieufności). Innym instrumentem kontroli parlamentu wobec władzy wykonawczej są interpelacje i zapytania posłów do ministrów. Z kolei przykładem narzędzia kontroli władzy wykonawczej wobec ustawodawczej jest instytucja prezydenckiego weta do uchwalonych ustaw albo możliwość odesłania ich do Trybunału Konstytucyjnego. W praktyce balans między władzą wykonawczą i ustawodawczą sprowadza się więc do sporej liczby narzędzi prawnych i instytucjonalnych.

14 R. Klitgaard, *Controlling Corruption*, University of California Press, 1988.

15 <http://anticorrrp.eu/>, dostęp: 23 września 2019.

precyzyjnego określenia skali korupcji. Sondaże informują wyłącznie o percepcji, która niewiele mówi na przykład o tym, jak często zdarzają się przypadki korupcji. Dane zastane zaś, a zwłaszcza statystyki kryminalne, są obciążone ciemną liczbą (czyli nieznaną liczbą przestępstw, które miały miejsce, ale nie są w żaden sposób rejestrowane lub zgłaszane). Ciemną liczbą są też obciążone sondaże, w których pyta się respondentów o ich osobiste doświadczenia z korupcją¹⁶. Dlatego odpowiedź na pytanie, jak dużym zagrożeniem w Polsce jest korupcja, brzmi: to zależy, jak na to patrzeć.

Biorąc jednak pod uwagę to, czym dysponujemy, można zaryzykować stwierdzenie, że ogólny obraz i społeczne poczucie zagrożenia korupcją w Polsce wcale nie są dramatyczne. Choć wciąż daleko nam do państw postrzeganych jako najmniej skorumpowane (jak Nowa Zelandia czy państwa skandynawskie), to z drugiej strony sytuacja w Polsce jest dużo lepsza niż w większości państw rozwijających się, a nawet w wielu państwach Unii Europejskiej.

Korupcja w Polsce w świetle dostępnych danych

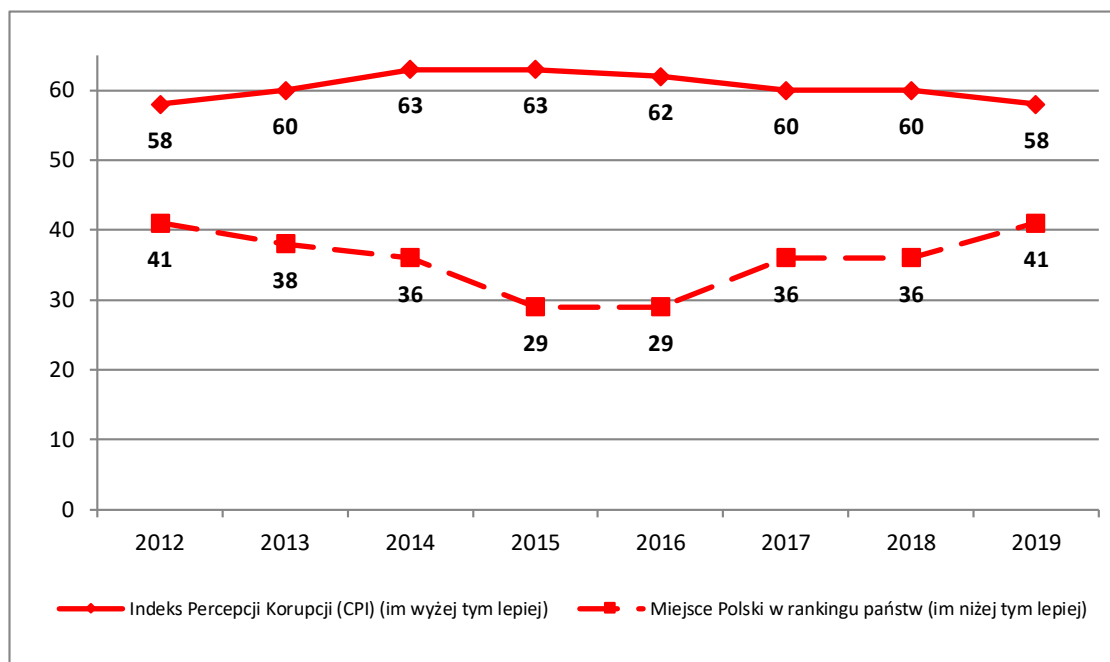
Zacznijmy zatem od omówienia indeksów opisujących korupcję. Dają one najbardziej ogólny obraz. Jednocześnie (mimo braku precyzji) są najczęściej wykorzystywane w praktyce przez instytucje międzynarodowe bądź inwestorów do tego, aby porównywać państwa ze względu na zagrożenie korupcją. Nierzadko na tej podstawie podejmowane są konkretne decyzje polityczne i biznesowe.

Najlepiej znanym indeksem jest *Corruption Perception Index* (CPI) przygotowany przez Transparency International, a opublikowany po raz pierwszy w 1995 roku. Od roku 2012, po zmianie metodologii, jego zaletą jest możliwość porównywania wyników w czasie (poprzednie edycje CPI nie pozwalały na to ze względu na przyjęte procedury statystyczne). Indeks bazuje na badaniach sondażowych, na próbach ekspertów, m.in. specjalistów od oceny ryzyka gospodarczego i politycznego. Jak sama nazwa wskazuje, to indeks percepcji, a zatem trzeba interpretować go z pewnym dystansem, choćby z tego względu, że percepcja ma to do siebie, iż może się zmieniać pod wpływem nawet pojedynczych wydarzeń o dużym zasięgu medialnym (np. skandali korupcyjnych). Mimo zaawansowanej formuły statystycznej tego rodzaju wahań w CPI i w innych podobnych miarach nigdy nie da się w pełni wyeliminować. Indeks przyjmuje wartości od 0 do 100 – odpowiednio – najwyższy i najniższy poziom postrzeganej korupcji. Na tej podstawie buduje się także ranking państw, który od ponad dwóch dekad niezmiennie budzi zainteresowanie mediów, polityków oraz inwestorów na całym świecie.

W ostatniej dostępnej edycji CPI za rok 2019 (publikacja w 2020) Polska uzyskała 58 punktów, co dało jej 41 miejsce na 180 państw objętych badaniem. Dla porównania, najlepiej postrzegane państwa – Dania, Nowa Zelandia oraz Finlandia uzyskały odpowiednio 87, 87 i 86 punktów. Średnia dla państw UE to 66 punktów. A zatem według tej miary mieścimy się tylko nieco poniżej przeciętnego wyniku dla państw UE. Jesteśmy postrzegani o wiele lepiej niż Węgry uzyskujące wynik zaledwie 44 punktów (dodatkowo Węgry od lat spadają zarówno w ocenach, jak i w rankingu), Słowacja (50 punktów) czy Bułgaria (43 punkty). Generalnie w 2019 roku Polska uzyskała najlepszy po Estonii (która, mając 74 punkty, zajmuje 18 miejsce w rankingu) wynik spośród państw dawnego bloku wschodniego. **Z drugiej strony, o ile poprawialiśmy wynik w latach 2012–2014, o tyle w okresie 2015–2019 powoli, ale jednak, pogarsza się percepcja Polski ze względu na korupcję.**

16 Zob. C. Sampford, A. Shacklock, C. Connors, *Measuring Corruption*, Ashgate Publishing, 2006.

Wykres 1. Zmiany Indeksu Percepcji Korupcji Transparency International i pozycji Polski w rankingu percepcji korupcji w latach 2012–2019

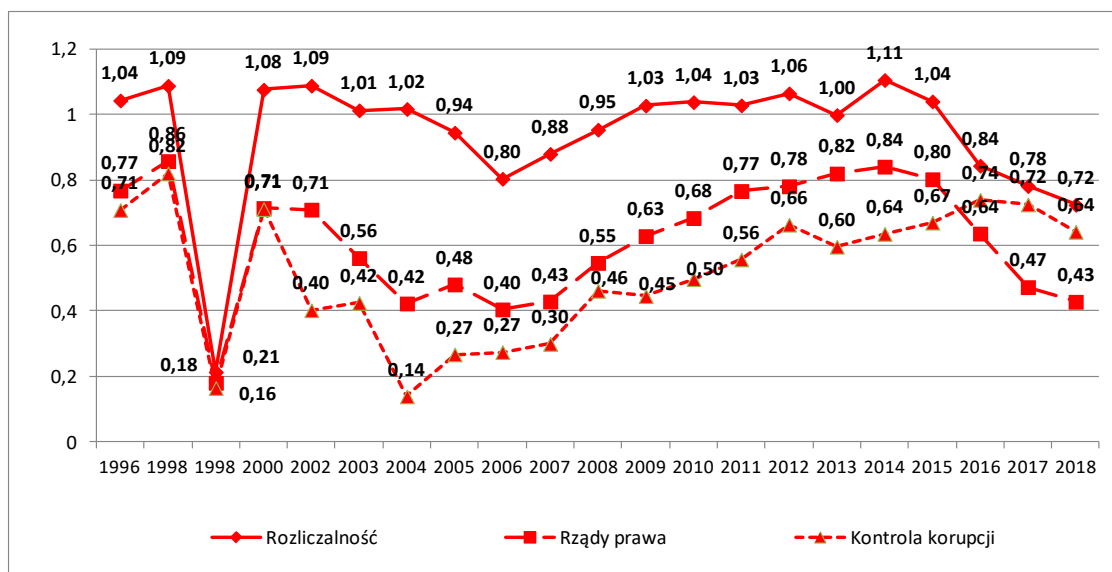


Źródło: opracowanie własne na podstawie, <https://www.transparency.org/cpi2018>, dostęp: 23 września 2019.

Podobny indeks, *Control of Corruption*, w rok po opublikowaniu pierwszej edycji CPI, stworzył Bank Światowy. Dokument ten jest elementem zestawu sześciu indeksów Worldwide Governance Indicators opisujących państwa także ze względu na rozliczalność władz (ang. *accountability*), stabilność polityczną, efektywność rządzenia, jakość prawa i zachowanie standardów rządów prawa. Nie wchodząc w szczegóły, trzeba zauważyć, że indeks dotyczący korupcji opiera się na podobnym, choć bogatszym zestawie danych, jak indeks Transparency International. Bank uwzględnia na przykład sondaże opinii publicznej czy sondaże na próbach przedstawicieli organizacji społecznych, nie jest to zatem indeks skomponowany wyłącznie na bazie opinii ekspertów. Indeks może przyjmować wartość od -2,5 do 2,5 (z uwagi na wyższy stopień zaawansowania metodologicznego jego wyniki można również przedstawiać na innych skalach, pozwala on na porównania od momentu pierwszej publikacji, czyli od 1996 roku). Nadal jednak jest to indeks percepcji, podobnie jak CPI.

Wyniki Polski na indeksie Banku Światowego w latach 2007–2017 są stabilne i – co ciekawe – pokazują tendencje wzrostowe, co oznaczałoby, że Polska coraz lepiej radzi sobie z korupcją. Może to na przykład oznaczać, że indeks Banku w większym stopniu uwzględnia nie tylko percepcję korupcji *per se*, ale jak jego nazwa wskazuje także percepcję zdolności państwa do przeciwdziałania (kontrolowania) korupcji. A ta ostatnia percepcja może wydawać się wyższa, choćby z uwagi na ciągły przyrost różnych rozwiązań antykorupcyjnych, w tym w szczególności regulacji prawnych, co zwykle bywa postrzegane pozytywnie, nawet jeśli w praktyce przepisy prawa nie działają (często funkcję „środka uspakajającego” opinię publiczną odgrywają nowe, ostrzejsze przepisy karne, ich przyjęcie robi dobre wrażenie na opinii publicznej, a nawet na ekspertach, choć później okazują się nie do wyegzekwowania i w żaden sposób nie przyczyniają się do spadku przestępczości). Wskazania indeksu Banku trzeba jednak interpretować łącznie z indeksem rozliczalności i rządów prawa. A tu, jeśli wziąć pod uwagę indeks rządów prawa, po roku 2015 odnotowujemy spadek notowań.

Wykres 2. Wybrane wskaźniki Worldwide Governance Indicators dotyczące korupcji i ich zmiany w latach 1996–2018



Źródło: opracowanie własne na podstawie, <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>, dostęp: 23 września 2019.

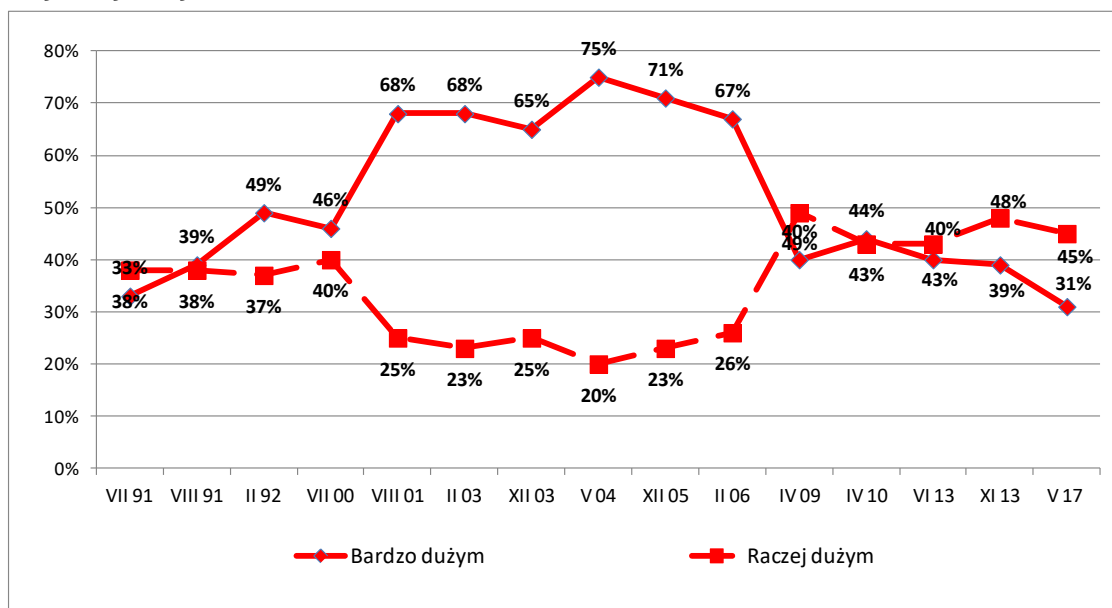
Indeksy Transparency International i Banku Światowego – choć są jedynie miarami percepcji – dają pewien obraz, jak pod względem korupcji Polska plasuje się wobec innych państw i na ile korupcja może być zagrożeniem w kraju. Obraz ten jest niejednoznaczny. Można co prawda zaobserwować pewne pogorszenie percepcji w okresie rządów prawicy (w porównaniu do okresu rządów PO-PSL), nie jest ono jednak ani radykalne, ani głębokie, co nie powinno nas uspokajać (wróć do tego zagadnienia na zakończenie rozdziału).

Także ogólnopolskie sondaże na temat korupcji wydają się uspokajające. Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS), które najdłużej i systematycznie bada opinię Polaków na temat korupcji, ostatni raz pytało o to zagadnienie w 2017 roku. Wówczas CBOS pytał zarówno o percepcję, jak i o własne doświadczenia respondentów. Nie wchodząc w tym miejscu w dyskusję o wadach i zaletach badań CBOS-u¹⁷, warto podkreślić, że z komunikatów z 2017 roku wynika kilka interesujących wniosków.

Gdy sięgniemy nieco dalej w przeszłość, można wskazać, że w porównaniu z sondażem z roku 2006, w roku 2009 odsetek respondentów twierdzących, iż korupcja w Polsce jest problemem bardzo dużym, spadł z 67% do 40%. Polacy byli jednak ostrożni w ocenach, ponieważ ogólnie (biorąc pod uwagę zarówno odpowiedzi zdecydowane, jak i umiarkowane – „raczej dużym”) wciąż ponad 80% respondentów twierdziło, że korupcja jest istotnym problemem. Jak widać z wykresu poniżej, ten odsetek spadł ponownie skokowo, w pomiarze z 2017 roku. Pierwszy raz od 26 lat odsetek takich odpowiedzi spadł poniżej 80%. Mimo to wciąż 76% Polaków twierdzi, że postrzega korupcję jako istotny problem. **Na tle poprzednich lat widać jednak wyraźnie, że ta opinia się zmienia na lepsze, jest zdecydowanie mniej negatywnie radykalna, nawet w obliczu wielu kontrowersyjnych poczynań obozu prawicy i afer, jakich prawicowy rząd doświadczał już w 2017 roku.**

17 G. Makowski, *Korupcja jako problem społeczny...*, s. 120–136.

Wykres 3. Opinie o skali korupcji w Polsce w latach 1991–2017 według sondaży Centrum Badań Opinii Społecznej. Pytanie: Jak Pan(i) sądzi, czy korupcja w Polsce jest problemem dużym czy małym?

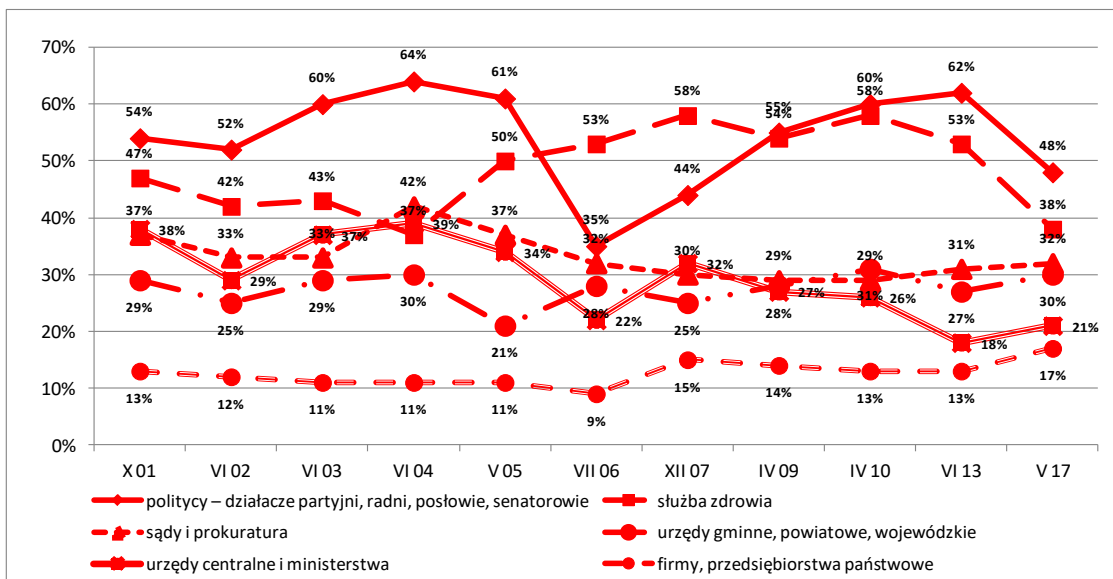


Źródło: opracowanie własne na podstawie, https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2017/K_063_17.PDF, dostęp: 23 września 2019.

Jeśli chodzi o pogląd Polaków co do tego, jaka dziedzina życia społecznego jest szczególnie narażona na korupcję, niezmiennie jako główne obszary wskazuje się na polityków, służbę zdrowia, sądy i prokuraturę, urzędy samorządowe i urzędy centralne. Warto jednak odnotować dwie zmiany, które są interesujące, jeśli porównamy sondaż z 2017 roku z poprzednimi wynikami. Mianowicie wyraźnie poprawiły się opinie, jeśli chodzi o polityków, a zwłaszcza o służbę zdrowia. W tym drugim przypadku to tylko pozornie wygląda na paradoks, zważywszy na pogarszającą się ocenę jakości działania służby zdrowia. Pozorność polega na tym, że najwyraźniej dla większości jest już jasne, iż zła sytuacja w służbie zdrowia nie wynika z korupcji, ale z dezorganizacji i złej polityki państwa¹⁸.

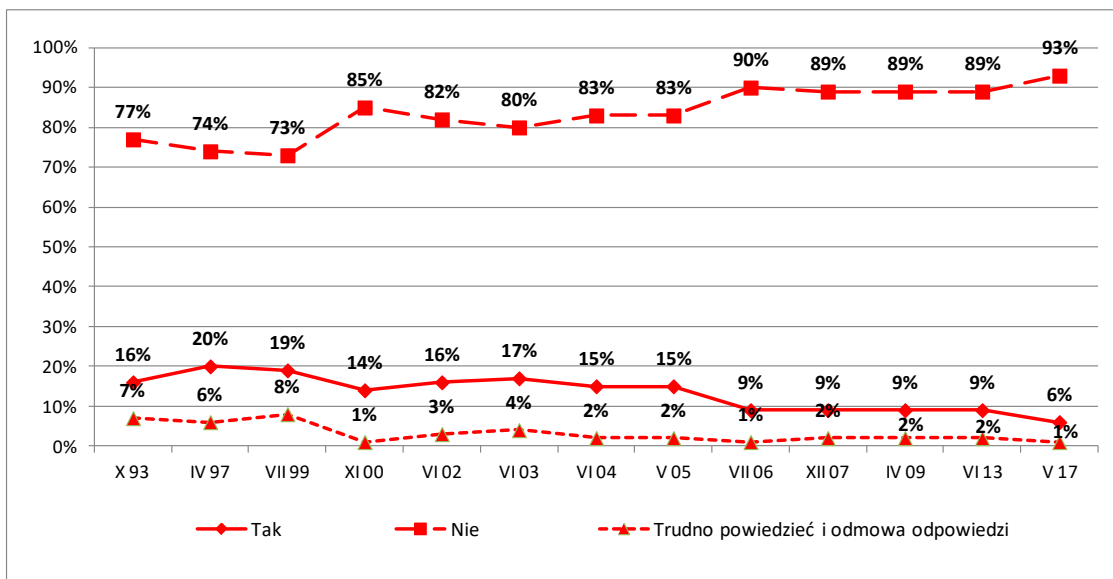
18 Zob. <https://www.rp.pl/Sondaze-wyborcze/191009542-Sondaz-Co-trzeci-Polak-uwaza-ze-nikt-nie-zreformuje-sluzby-zdrowia.html>, <https://pulsmedycyny.pl/65-proc-polakow-zle-ocenia-publiczna-opieke-zdrowotna-902870>, <https://fakty.tvn24.pl/fakty-w-poludnie,98/sytuacja-w-ochronie-zdrowia-sondaz-dla-faktow-tvn-i-tvn24,972760.html>, dostęp: 23 września 2019.

Wykres 4. Opinie o głównych obszarach występowania korupcji w latach 2001–2017 według sondaży Centrum Badania Opinii Społecznej. Pytanie: Co jakiś czas mówi się o korupcji w różnych dziedzinach naszego życia społecznego. W których z wymienionych dziedzin, Pana(i) zdaniem, korupcja występuje najczęściej?



Źródło: opracowanie własne na podstawie, https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2017/K_063_17.PDF, dostęp: 23 września 2019.

Wykres 5. Deklaracje o wręczeniu łapówki w latach 1993–2017 według sondaży Centrum Badania Opinii Społecznej. Pytanie: Czy w ciągu ostatnich 3–4 lat miała miejsce taka sytuacja, że był(a) Pan(i) zmuszony(a) dać łapówkę?

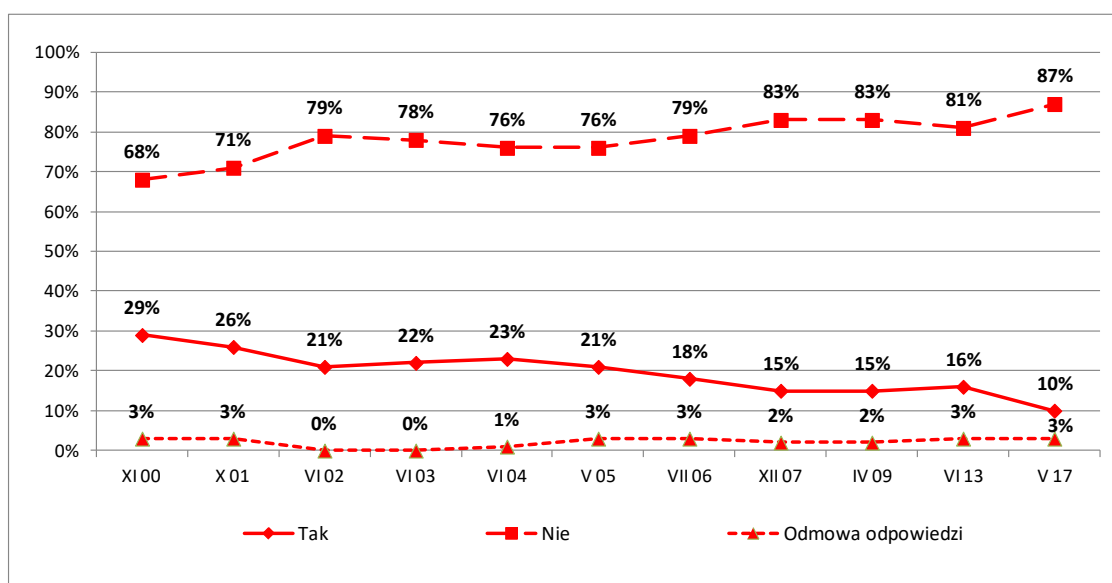


Źródło: opracowanie własne na podstawie, https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2017/K_072_17.PDF, dostęp: 23 września 2019. W roku 1993 pytanie brzmiało: „Czy w ciągu ostatnich 4 lat miała miejsce taka sytuacja, że musiał(a) Pan(i) dać łapówkę?”, w latach 1997 i 1999 pytanie brzmiało: „Czy w ciągu ostatnich 4 lat miała miejsce taka sytuacja, że musiał(a) Pan(i) dać komuś jakiś prezent lub pieniądze, żeby załatwić lub przyspieszyć załatwienie jakiejś sprawy?”, a w latach 2000 i 2006 pytanie brzmiało: „Bardzo często mówią o korupcji mamy na myśli wręczanie i przyjmowanie łapówek. Panuje przekonanie, że w Polsce przy załatwianiu wielu spraw niezbędne jest wręczenie łapówki. Czy w ostatnich 3–4 latach zdarzyło się Panu(i) wręczyć łapówkę?” Później pytanie zadawano w formie: Czy w ciągu ostatnich 3–4 lat miała miejsce taka sytuacja, że był(a) Pan(i) zmuszony(a) dać łapówkę?

Jeśli natomiast chodzi o własne doświadczenia Polaków, warto zwrócić uwagę na jeden wskaźnik – pytanie, które CBOS z pewnymi modyfikacjami zadaje od 1993 roku. W badaniu z 2017 roku widzimy wyraźny spadek osób deklarujących, że w okresie ostatnich 3–4 lat były zmuszone wręczyć łapówkę, czyli uczestniczyć w najbardziej popularnej formie korupcji.

Po raz pierwszy od 26 lat wskaźnik ten osiągnął tak niską wartość. Zaledwie 6% respondentów odpowiedziało, że musiało w ostatnich 3–4 latach wręczyć łapówkę. Podobnie dzieje się w przypadku innego wskaźnika, mianowicie deklaracji znajomości osób, które wzięły łapówkę. Dziś zaledwie co dziesiąty z nas zna kogoś takiego, 18 lat temu było to 29%.

Wykres 6. Deklaracje o znajomości osób, które przyjmują łapówki (w latach 2000–2017).
Pytanie: Czy zna Pan(i) osobiście kogoś, kto bierze łapówki?

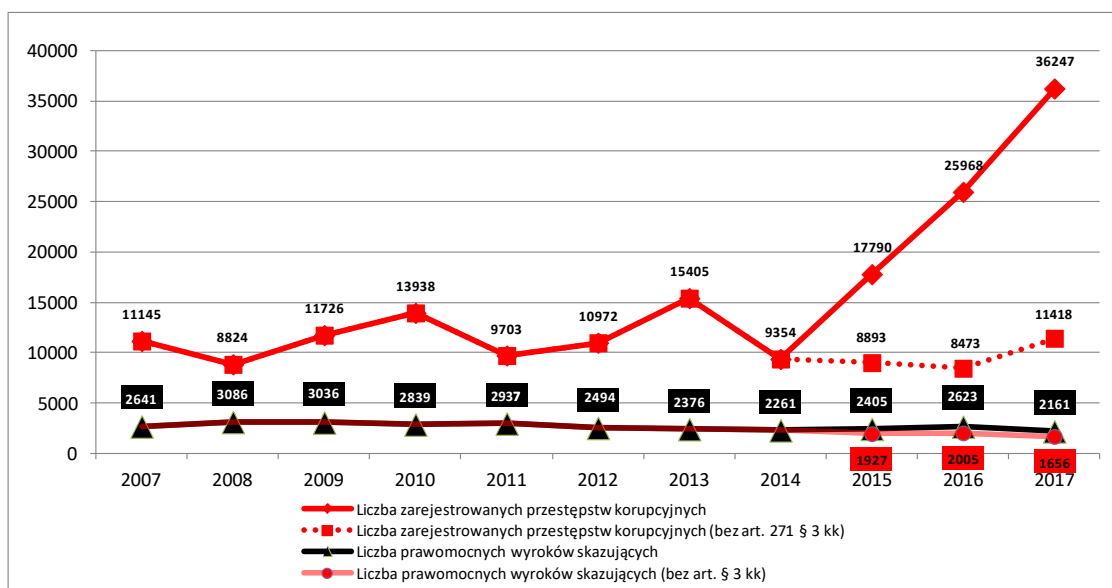


Źródło: opracowanie własne na podstawie, https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2017/K_072_17.PDF, dostęp: 23 września 2019.

Na koniec wspomnijmy o statystykach kryminalnych. Niestety, jedynym dostępnym opracowaniem gromadzącym tego rodzaju dane jest tak zwana mapa korupcji. Nie jest to raport pozbawiony luk i wad, ale jednocześnie tylko w tym źródle gromadzone są względnie aktualne statystyki dotyczące głównych typów przestępstw korupcyjnych. Systematycznie analizy tego zagadnienia wydaje Centralne Biuro Antykorupcyjne. Ostatnia mapa została opublikowana na początku 2019 roku i obejmuje dane do końca roku 2017. Wynika z niej przede wszystkim, że w okresie trzech lat rządów obozu pracy znacznie wzrosła liczba rejestrowanych zgłoszeń o przestępstwach korupcyjnych¹⁹.

¹⁹ Definicję korupcji wraz z katalogiem przestępstw zawiera art. 1 ust. 3a ustawy z 2006 roku o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Dz.U. 2018, poz. 2104, 2399, 2019, poz. 53, 125, 1091.

Wykres 7. Liczba rejestracji głównych typów przestępstw korupcyjnych oraz prawomocnych wyroków skazujących w latach 2007–2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie, <http://www.antykorupcja.gov.pl/ak/wydawnictwa-cba/publikacje-w-jezyku-pol/mapa-korupcji>, dostęp: 23 września 2019 oraz G. Makowski, *Diagnosis of Governing Regime in Poland, Background paper for the AntiCorrP Project*, Hertie School of Governance, Berlin 2014.

Najczęstszym typem rejestrowanych przestępstw korupcyjnych są poświadczenia nieprawdy związane z dążeniem do osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej (art. 271 § 3 kk), potem przekupstwo bierne i czynne (art. 228 i 229 kk) i nadużycia uprawnień lub niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariuszy publicznych (art. 231 § 2 kk) związane z dążeniem do uzyskania korzyści majątkowej lub osobistej. Trzeba jednak podkreślić, że przestępstwo z art. 271 § 3 kk zaczęto uwzględniać na mapie korupcji dopiero w 2016 roku. Wcześniej, choć czyn ten mieści się prawnej definicji korupcji, nie był opisywany w raporcie. Trudno powiedzieć, dlaczego go pomijano. Wydaje się jednak, że decyzja o jego dodaniu była podyktowana przede wszystkim chęcią podniesienia ogólnej liczby przestępstw korupcyjnych uwzględnianych na mapie. Na przykład w 2016 roku tylko dzięki temu zabiegowi ogólna liczba rejestrowanych przestępstw korupcyjnych wzrosła o 67%²⁰. Tezę tę uprawdopodobnia fakt, że choć definicja korupcji z ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym wymienia wiele innych czynów, które nie są uwzględniane na mapie (zapewne z powodów związanych z trudnością w pozyskaniu danych²¹). Zdecydowano się natomiast włączyć do statystyk właśnie to przestępstwo, ponieważ skokowo zwiększa ono skalę zjawiska. To typowy przykład „kreatywnej” statystyki kryminalnej. Stąd też na wykresie powyżej, aby zachować choćby podstawową możliwość dokonywania porównań w czasie, prezentowane są dane zarówno z uwzględnieniem art. 271 § 3 kk, jak i bez tych danych.

Jednak liczba zarejestrowanych przestępstw drastycznie kontrastuje z liczbą wszczętych postępowań przygotowawczych, których w 2017 roku było niespełna 2 tysiące – podobnie jak w poprzednich latach (dodatkowo liczba wyroków skazujących nie zmienia się od lat prawie w ogóle, zwłaszcza jeśli pominie się art. 271 § 3 kk). Oczywiście zrozumienie różnicy między liczbą przestępstw rejestrowanych a liczbą

20 [https://cba.gov.pl/ftp/pdf/Mapa_korupcji_Zwalczanie_przestepczosci_korupcyjnej_w_2016_r_\(pdf_1_427_KB\).pdf](https://cba.gov.pl/ftp/pdf/Mapa_korupcji_Zwalczanie_przestepczosci_korupcyjnej_w_2016_r_(pdf_1_427_KB).pdf), dostęp: 23 września 2019.

21 M. Dudkiewicz, G. Makowski, *Możliwości oszacowania i prezentacji skali zagrożenia korupcją na podstawie statystyk przestępczości*, w: *Korupcja i antykorupcja – wybrane zagadnienia*, red. J. Kosiński, K. Krak, A. Koman, cz. II, Szczytno 2011, s. 12–63.

prawomocnych wyroków skazujących wymagałoby pogłębionych badań socjologiczno-prawnych²². Jeśli je zestawimy, co najmniej uprawniona jest hipoteza, że mamy tu do czynienia ze splotem trzech czynników (pomijając kreatywną statystykę kryminalną). Chodzi o, po pierwsze, rosnącą skłonność obywateli do zgłaszania przestępstw korupcyjnych „na wyrost”, czyli nawet w takich sytuacjach, kiedy faktycznie nie miały one miejsca; po drugie, wskazuje się niezdolność organów ścigania do zgromadzenia materiału dowodowego wystarczającego do postawienia komukolwiek zarzutów; a wreszcie po trzecie, wyraźnie niewystarczające jest zaangażowanie prokuratury w tego rodzaju sprawy. W 2017 roku zaledwie 1873 postępowania zakończyły się sporządzeniem aktu oskarżenia. Warto również dodać, że z mapy wynika, iż w 2017 roku zapadło jedynie 2161 prawomocnych wyroków skazujących – najmniej od 2015 roku.

Uwzględniając problem tak zwanej „ciemnej liczby” i ubolewając, że co roku za korupcję skazuje się 2–3 tysiące osób (co na tle ogólnej liczby skazań jest zaledwie promilem przestępczości), trzeba stwierdzić, że korupcja nie jest problemem istotnym – także z perspektywy statystyk kryminalnych. Jednak z ustrojowego punktu widzenia korupcja rozumiana nie jako pospolite przestępstwo, tylko jako forma partycularyzmu jest coraz większym zagrożeniem, o czym dalej.

(Anty)polityka rządu wobec korupcji w latach 2015–2019

Skoro dostępne dane nie motywują do szerzej zakrojonych i spójnych działań wobec korupcji, nie powinno dziwić, że obóz prawicy de facto nie prowadzi czegoś takiego jak „polityka antykorupcyjna” – jeśli przyjąć, że słowo „polityka” (w sensie polityka publiczna) oznacza określanie przez władzę dalekosiężnych celów i racjonalny dobór środków pozwalających na ich realizację. Trudno dopatrzeć się zapowiedzi polityki antykorupcyjnej w programie wyborczym Prawa i Sprawiedliwości (główniej partii obozu prawicy) z 2015 roku²³. O korupcji prawie nie ma tam mowy, podobnie jak w programie wyborczym z 2019 roku²⁴. **Stąd też być może wynika fakt, że „polityka” antykorupcyjna obozu prawicy w okresie VIII kadencji Sejmu to jedynie zbiór różnych inicjatyw rozproszonych między poszczególnymi ministerstwami (czy wręcz ministrami), co w większości nie przyniosło namacalnych rezultatów.** Niemniej kilku najważniejszym inicjatywom warto poświęcić nieco uwagi.

Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020

Przed wszystkim należy wspomnieć o Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020, przyjętym 19 grudnia 2017 roku²⁵. Po dokumencie rządowym zawierającym w tytule słowo „program” można byłoby oczekiwać, że będzie przedstawieniem szerszej wizji rozwiązania problemu. Tymczasem już sam fakt, że ramy realizacji tego programu to niespełna dwa lata, i to, że został on przyjęty tuż przed zakładanym momentem rozpoczęcia jego realizacji (pod koniec 2017 roku), wskazuje, że nie może on być poważną manifestacją polityki państwa. Dodatkowo, jak przyznają sami autorzy dokumentu, jest on okrojona wersją programu przyjętego jeszcze za czasów rządu PO-PSL, czyli Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019²⁶. A zatem, rządowi prawicy zabrakło blisko dwa lata zmodyfikowanie dokumentu przygotowanego przez poprzedników, podczas gdy można było zaproponować własną, nową, lepszą strategię.

22 Nieco światła na tę problematykę rzuca tekst Jana Winczorka *Ściganie przestępczości korupcyjnej w latach 1998–2010 w świetle danych urzędowych. Analiza socjologiczno-prawna*, w: *Polityka antykorupcyjna. Ocena skuteczności polityki antykorupcyjnej polskich rządów prowadzonej w latach 2001–2011*, Warszawa 2011.

23 <http://pis.org.pl/document/archive/download/128>, dostęp: 23 września 2019.

24 <http://pis.org.pl/media/download/962a6041c364e939903caa9f7e9e54ea9f13c248.pdf>, dostęp: 23 września 2019.

25 <http://www.antykorupcja.gov.pl/ak/aktualnosci/12900,Nowy-Rzadowy-Program-Przeciwdzialania-Korupcji-RPPK-na-lata-20182020.html>, dostęp: 23 września 2019.

26 <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WMP20140000299>, dostęp: 23 września 2019.

Jak też można się spodziewać, modyfikacja polegająca na redukcji priorytetów i działań programu poprzedników (którego realizacja zdążyła się zresztą doczekać krytycznej oceny wystawionej przez Najwyższą Izbę Kontroli²⁷), nie mogła być sposobem ulepszenia tego dokumentu. Program to lista ośmiu ogólnych deklaracji. Zakładano w nich:

- wzmocnienie jawności i przejrzystości życia publicznego;
- wypracowanie zasad osłony systemu stanowienia prawa, a także najważniejszych zamówień publicznych oraz monitorowanie wykonywania praw w zakresie komercjalizacji i konsolidacji mienia przez spółki o istotnym znaczeniu dla gospodarki;
- wzmocnienie przejrzystości i obiektywności procesu udzielania zamówień publicznych;
- wzmocnienie rozwiązań ograniczających możliwość korupcji w sektorze publicznym i prywatnym;
- wdrożenie edukacji antykorupcyjnej do programów kształcenia i doskonalenia funkcjonariuszy publicznych oraz osób pełniących funkcje publiczne;
- kształtowanie świadomości społecznej przez edukację antykorupcyjną;
- wdrożenie rozwiązań dotyczących współdziałania oraz koordynacji organów ścigania w zakresie zwalczania korupcji;
- wzmocnienie współpracy międzynarodowej w zakresie przeciwdziałania i zwalczania korupcji.

Do każdego z tych priorytetów określono zadania, których realizacja w dużej części była zaawansowana już w momencie przyjęcia programu (np. prace nad projektem ustawy o zamówieniach publicznych); część tych zadań miała charakter bardzo ogólny i miękki – były to głównie działania edukacyjne i informacyjne. Skuteczny program powinien określać nowe cele i proponować działania, które do tychczas nie zostały podjęte lub co najmniej takie, których nie zaczęto realizować. W omawianym dokumencie można się dopatrzeć zaledwie czterech takich działań. Są to: reforma systemu oświadczeń majątkowych i rejestru korzyści, wzmocnienie regulacji dotyczących odpowiedzialności podmiotów zbiorowych, zwiększenie przejrzystości finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych oraz stworzenie przepisów chroniących sygnalistów. Interesującym kierunkiem jest też wprowadzenie systemu oceny projektów aktów prawnych ze względu na zagrożenie korupcją. Jednak z punktu widzenia ogólnie nieprzejrzystego procesu legislacyjnego, z jakim mamy do czynienia w Polsce, a którego jakość dodatkowo pogorszyła się znacznie za czasów rządów obozu prawicy²⁸, ten punkt można traktować wyłącznie w kategoriach ciekawostki.

Żadne z kluczowych rozwiązań antykorupcyjnych zaproponowanych w rządowym programie nie zmaterializowało się przed końcem VIII kadencji Sejmu. Przyczyny niezrealizowania programu są prozaiczne: przede wszystkim powielał on główne błędy programu przyjętego za czasów koalicji PO-PSL. Do programu przypisano budżet wielkości 3 mln złotych, co jest zupełnie nieadekwatne do zaplanowanych działań. Odpowiedzialnością za wdrożenie tego programu obarczono Centralne Biuro Antykorupcyjne, które nie ma ani zasobów kadrowych, ani nawet kompetencji w zakresie koordynacji i wdrażania polityki publicznej. Biuro jest typowym organem ścigania, służbą specjalną, a nie instytucją zdolną do przygotowywania projektów aktów prawnych, materiałów edukacyjnych, badań itd. Krótko mówiąc, sposób przygotowania programu, przeznaczone nań środki i struktura zarządzania właściwie uniemożliwiają jego realizację. Co więcej, inne istotne inicjatywy antykorupcyjne obozu prawicy pojawiały

27 <https://www.nik.gov.pl/plik/id,11324,vp,13673.pdf>, dostęp: 23 września 2019.

28 Skrywane projekty ustaw. XII Komunikat Obywatelskiego Forum Legislacji o jakości procesu legislacyjnego na podstawie obserwacji prowadzonej w okresie od 16 maja do 15 listopada 2018 roku oraz podsumowujący aktywność legislacyjną rządu i parlamentu w trzecim roku ich działalności, http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/XII_Komunikat_OFL.pdf, dostęp: 23 września 2019.

się w zasadzie niezależnie od programu i były ogłaszane przez poszczególnych ministrów – choć można byłoby oczekiwać, że ten dokument, zgodnie ze swoim tytułem, obejmie politykę antykorupcyjną na poziomie rządowym.

Projekt ustawy o jawności życia publicznego

Bodaj najbardziej radykalną inicjatywą antykorupcyjną był projekt ustawy o jawności życia publicznego²⁹, zapowiadany przez ministra koordynatora ds. służb specjalnych Mariusza Kamińskiego w styczniu 2017 roku, a następnie ogłoszony w październiku tego roku. Nad projektem pracowano więc na długo przed przyjęciem rządowego programu antykorupcyjnego, co pokazuje jeszcze raz, że realna wartość programu jako podstawy polityki państwa była znikoma. Warto się zatrzymać przy projekcie ustawy o jawności życia publicznego, ponieważ był on ambitnym, a zarazem kontrowersyjnym pomysłem na uregulowanie w jednym akcie prawnym czterech kwestii: systemu oświadczeń majątkowych, warunków dostępu do informacji publicznej, lobbingu, statusu sygnalistów, a także do pewnego stopnia również odpowiedzialności podmiotów zbiorowych (w szczególności prywatnych przedsiębiorstw i instytucji publicznych) w zakresie tworzenia wewnętrznych zasad zarządzania etycznego.

Ustawa miała uchylać trzy obowiązujące ustawy regulujące działalność lobbingową, dostęp do informacji publicznej i ograniczenia działalności gospodarczej osób pełniących funkcje publiczne. Jednak w praktyce projekt ministra Kamińskiego w dużej części kopiował teksty tych ustaw, modyfikując je w niektórych aspektach. Już sam ten zabieg, polegający na połączeniu w jednym akcie prawnym regulacji dotyczących odmiennych zagadnień, spotkał się z silną krytyką jako przykład fatalnej praktyki legislacyjnej. O wiele groźniejsze były jednak rozwiązania, które miała wprowadzać ta ustawa³⁰. O skali kontrowersji świadczyć może chociażby fakt, że na etapie konsultacji społecznych zgłoszono 265 stanowisk z różnorodnymi uwagami. Wspomnę w tym miejscu tylko o kilku najgroźniejszych rozwiązaniach, jakie przewidywał ten projekt.

Pod atrakcyjnie brzmiącym hasłem jawności projektodawcy przewidywali na przykład rozszerzenie katalogu osób zobowiązanych do składania i publikowania oświadczeń majątkowych. Miał on obejmować m.in. szeregowych żołnierzy czy strażników miejskich, a w pierwszych wersjach projektu także ich małżonków. Szacowano, że w ten sposób nawet 2 mln osób mogłoby zostać objętych obowiązkiem publikowania oświadczeń majątkowych. Pomysł ten budził kontrowersje nie tylko z punktu widzenia konstytucyjnej zasady proporcjonalności. Trudno bowiem uzasadnić, że walka z korupcją wymaga tak masowego ograniczenia prawa do prywatności (krytycy szybko zaczęli nazywać ten projekt nie ustawą o jawności życia publicznego, ale prywatnego). Nie miałyby to sensu z technicznego punktu widzenia. Kto bowiem byłby w stanie kontrolować prawidłowość takiej liczby oświadczeń, skoro przy aktualnych uwarunkowaniach prawnych blisko 600 tysięcy osób jest zobowiązanych do składania oświadczeń, natomiast CBA, odpowiedzialna za kontrolę oświadczeń, w ciągu roku jest w stanie sprawdzić zaledwie 69 przypadków³¹.

Innym kontrowersyjnym rozwiązaniem było uzależnienie udziału w konsultacjach jakichkolwiek projektów decyzji publicznych, w tym projektów aktów prawnych, od ujawnienia przez zainteresowanych źródeł swoich przychodów. Przepisy te miały dotyczyć organizacji społecznych i osób fizycznych (co

29 <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12304351/katalog/12465407#12465407>, dostęp: 23 września 2019.

30 Opinia Fundacji im. Stefana Batorego do projektu ustawy o jawności życia publicznego z 23 października 2017, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12304351/12465407/12465410/dokument315048.pdf>, dostęp: 23 września 2019.

31 http://cba.gov.pl/ftp/dokumenty_pdf/Informacja%20%20Centralnego%20Biura%20Antykorupcyjnego%20w%202018%20roku.pdf, dostęp: 23 września 2019.

ciekawe, wyłączone z tego reżimu miały być firmy prywatne). Organizacje społeczne oprócz ujawnienia źródeł przychodów pochodzących od osób prawnych (np. grantów) miały także ujawniać dane indywidualnych darczyńców. Z kolei osoby fizyczne miały upubliczniać zeznania podatkowe z okresu dwóch lat poprzedzających ich chęć udziału w jakimś procesie decyzyjnym. Raz jeszcze projekt, pod pretekstem walki z korupcją i dążenia do jawności życia publicznego, przewidywał głęboką ingerencję w prawo do prywatności. Rozwiązania te ograniczały też de facto konstytucyjne prawo petycji, stawiały bowiem obywateli przed dylematem – albo zechcą skorzystać z prawa petycji i wziąć udział w konsultacjach, ale za cenę rezygnacji z prawa do prywatności, albo zrezygnować z prawa do udziału w podejmowaniu decyzji publicznych.

W końcu trzecim kontrowersyjnym rozwiązaniem proponowanym w ustawie o jawności życia publicznego były przepisy dotyczące sygnalistów (ang. whistleblowers). Poza użyciem nazwy proponowana formuła ochrony prawnej osób, które decydują się na ujawnienie występujących w swoim miejscu pracy nieprawidłowości lub ryzyka ich wystąpienia, nie miała nic wspólnego z międzynarodowymi standardami. Ujmując rzecz w skrócie, w projekcie pod nazwą sygnalisty zaproponowano coś na wzór instytucji świadka, przy czym jedyną instancją, która dowolnie, bez żadnych przesłanek miałaby przyznawać status sygnalisty, był prokurator³². Zgodnie z projektem sygnalistom dano by pewne środki ochrony, jak na przykład zakaz zwolnienia z pracy bądź dostęp do bezpłatnej pomocy prawnej na czas toczącego się postępowania. Jednak prokurator mógł zarówno przyznać status sygnalisty, jak i go odebrać w dowolnym momencie, pozbawiając taką osobę jakiegokolwiek ochrony. Przeciwno takiemu uregulowaniu statusu sygnalisty protestowały nie tylko polskie organizacje społeczne, przedsiębiorcy i związki zawodowe, ale też organizacje międzynarodowe³³. W praktyce sprowadzał on bowiem sygnalistów – osoby, którym na zasadzie prawa do wolności słowa powinno się zagwarantować swobodę informowania o nadużyciach – do roli prokuratorskich konfidentów.

Projekt ustawy o jawności życia publicznego wzbudził oburzenie w najróżniejszych środowiskach – od organizacji społecznych przez związki zawodowe, organizacje pracodawców, aż po samorządowców. Był on niemal podręcznikowym przykładem wykorzystania postulatu walki z korupcją w celu ograniczenia praw człowieka i obywatela. W praktyce, gdyby ta ustawa weszła w życie, byłaby też korupcjogenna, bowiem w sposób radykalny ograniczałaby m.in. transparentność procesów decyzyjnych poprzez ograniczenie obywatelom dostępu do nich. Ustawa tworzyła też wiele rozwiązań, które w sposób uznaniowy mogłyby być stosowane przez organy ścigania w celu prowokowania obywateli, jak wspomniane przepisy dotyczące sygnalistów. A dyskrecjonalność i brak kontroli nad poczynaniami upolitycznionej prokuratury oraz organów ścigania to prosta droga do korupcji w formie nadużycia władzy, o czym można było się przekonać już za czasów pierwszego rządu Prawa i Sprawiedliwości³⁴. Ostatecznie minister Kamiński nie znalazł sojuszników dla swojego projektu nawet w rządzie. Mimo zapowiedzi, że ustawa w ekspresowym tempie wejdzie w życie, jeszcze w styczniu 2018 roku nie zyskała nawet akceptacji Rady Ministrów i nigdy nie została przesłana do sejmu.

32 G. Makowski, M. Waszak, *Przepisy cyrylicą przez PiS pisane*, <https://www.rp.pl/Opinie/304069992-Przepisy-cyrylica-przez-PiS-pisane---Grzegorz-Makowski-i-Marcin-Waszak-o-projekcie-ustawy-o-jawnosci-zycia-publicznego.html>, dostęp: 23 września 2019.

33 <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12304351/12465407/12465410/dokument319949.pdf>, dostęp: 23 września 2019; https://www.transparency.org/news/pressrelease/proposed_transparency_legislation_in_poland_must_be_rethought_and_revised, dostęp: 23 września 2019.

34 A. Krajewska, G. Makowski, *Corruption, anti-corruption and human rights: the case of Poland's integrity system*, „Crime Law and Social Change” 2017, nr 68 (3), s. 325–339.

Projekt ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary i inne inicjatywy antykorupcyjne

Podobny los spotkał trzecią znaczącą inicjatywę antykorupcyjną obozu prawicy – projekt ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary³⁵. Jego autorem było Ministerstwo Sprawiedliwości. Podobnie jak w przypadku ustawy o jawności życia publicznego prace nad tym projektem były prowadzone na długo przed przyjęciem rządowego programu antykorupcyjnego. Ten fakt ponownie pokazuje, że wewnątrz rządu nie istniało żadne porozumienie co do spójnej polityki państwa w tym obszarze. Istnieje też wiele przesłanek, aby sądzić, że minister Mariusz Kamiński wręcz konkurował z ministrem sprawiedliwości Zbigniewem Ziobrą o to, kto będzie liderem w obszarze działań antykorupcyjnych. Przykładowo, zarówno projekt ustawy o jawności, jak i projekt o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych zawierały konkurencyjne przepisy dotyczące obowiązku wprowadzenia zarządzania etycznego i ochrony sygnalistów. Projekt ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych był jednak o wiele lepiej przygotowany legislacyjnie, a dodatkowo wychodził naprzeciw realnej potrzebie zmiany przepisów obowiązujących od 2002 roku, które w praktyce są martwe³⁶. Z różnych względów ustawa z 2002 roku pozwalająca na karanie osób prawnych za przestępstwa, w tym w szczególności za przestępstwa korupcyjne, jest bezużyteczna³⁷. Ze względu na ogromne trudności w przeprowadzeniu postępowania w sposób przewidziany przez ustawę prokuratura bardzo rzadko sięgała po ten środek. Jednocześnie obowiązek stworzenia przepisów w tym zakresie wynika z podpisanych przez Polskę międzynarodowych konwencji (w szczególności konwencji ONZ o przeciwdziałaniu korupcji) i wymogów Unii Europejskiej. W odpowiedzi na ten problem w Ministerstwie Sprawiedliwości przygotowano więc projekt, był on jednak nie mniej kontrowersyjny niż projekt ustawy o jawności życia publicznego. Najwięcej obaw budziły mgliste przesłanki pozwalające prokuraturze na wszczęcie postępowania przeciwko osobie prawnej (firmie, organizacji społecznej, partii politycznej czy nawet kościelnej osobie prawnej), a zarazem daleko idące środki zapobiegawcze, jakie prokurator mógłby zastosować w ramach postępowania. W pierwszych wersjach projekt przewidywał, że prokurator, nawet bez kontroli sądu, mógłby zakazać podmiotowi zbiorowemu zawierania jakiegokolwiek umów czy zawiesić zarząd, a więc przejąć kontrolę nad firmą lub organizacją³⁸. Projekt godził więc w prawo do własności prywatnej i swobody działalności gospodarczej. Ostatecznie, po kilku latach prac, na początku 2019 roku projekt trafił do sejmu, ale tam nie nadano mu biegu. Został co prawda przesłany do sejmu, ale nie otrzymał nawet numeru druku sejmowego, co oznacza, że ze względów politycznych trafił do tak zwanej „zamrażarki”. To typowa sytuacja, gdy jakieś rozwiązanie nie jest w pełni akceptowane wewnątrz rządu i większości sejmowej, jednak ze względów politycznych i wizerunkowych nie sposób się z niego całkowicie wycofać.

Oprócz tych, nazwijmy to, dużych inicjatyw, które nie zostały zrealizowane, należy przynajmniej odnotować mniejsze oraz pośrednie działania, które można by podciągnąć pod pojęcie polityki antykorupcyjnej, gdyby tylko były w jakiegokolwiek sposób skoordynowane na poziomie rządu. Przykładowo, w 2017 roku uchwalono nowelizację kodeksu karnego zaostrzającą kary m.in. za niektóre przestępstwa korupcyjne. Organy ścigania otrzymały też nowe instrumenty wykrywania i zwalczania przestępczości, w tym przestępczości korupcyjnej – szersze możliwości inwigilacji, możliwość korzystania z „owoców

35 <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/dok?OpenAgent&8-020-1211-2019>, dostęp: 23 września 2019.

36 Dz.U. 2019, poz. 628, 1214.

37 C. Nowak, *Implementacja przepisów konwencji. Ocena implementacji wybranych artykułów konwencji dotyczących penalizacji zachowań korupcyjnych*, w: G. Makowski, C. Nowak, C. Wojciechowska-Nowak, *Realizacja wybranych postanowień Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji w Polsce*, Warszawa 2015, s. 17–35.

38 G. Makowski, *Odpowiedzialność karna podmiotów zbiorowych według PiS*, <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Odpowiedzialnosc%20karna%20podmiotow%20zbiorowych.pdf>, dostęp: 23 września 2019.

z zatrutego drzewa”, czyli dowodów pozyskanych nielegalnie, bądź ułatwienia konfiskaty majątków pochodzących z przestępstw.

Generalnie jednak trudno mówić o tym, aby w latach 2015–2019 rząd prowadził jakąkolwiek politykę antykorupcyjną. Działania w tym obszarze były niespójne, niezaplanowane, obciążone problemem resortowości – kilku ministrów bez specjalnej współpracy między sobą i szefem rządu starało się przeprowadzić własne pomysły, spośród których większość i tak nie doszła do skutku. Trzeba też odnotować, że główne inicjatywy antykorupcyjne – projekty ustaw o jawności i odpowiedzialności podmiotów zbiorowych – okazały się zbyt radykalne. Ich przyjęcie oznaczałoby głęboką ingerencję w podstawowe prawa obywatelskie, jak prawo do prywatności, prawo petycji, własności czy swobody działalności gospodarczej. Te projekty wpisywały się więc w coraz częściej obecny także w globalnej polityce antykorupcyjnej nurt, kiedy to pod pretekstem walki z nadużyciami zagrożone są prawa człowieka i zasady rządów prawa³⁹. Ostatecznie więc – co jest szczęściem w nieszczęściu – ich uchwalenie nie doszło do skutku.

Percepcja i rzeczywistość. Dlaczego korupcja za rządów prawicy jest taka (nie)szkodliwa?

W tej części chcę zwrócić uwagę na kilka zasadniczych kwestii, które stają się bardziej widoczne, jeśli zestawimy przytoczone wcześniej dane na temat zagrożenia korupcją (percepcji, doświadczeń i statystyk przestępczości) z polityką (anty)korupcyjną obozu prawicy w latach 2015–2019 (a właściwie z brakiem tej polityki).

Jak pokazują wyniki sondaży opinii publicznej, systematycznie zmniejsza się ogólne, społeczne poczucie zagrożenia korupcją. Polacy coraz rzadziej uznają, że jest ona problemem istotnym, i rzadziej też deklarują, że sami padli ofiarą korupcji. Jednocześnie obóz prawicy zachowuje się w podobny sposób jak wszystkie poprzednie rządy, przejmując instytucje publiczne i generując kolejne afery. Z tym że reprezentuje typ nieporównywalnie bardziej agresywny i radykalny w zestawieniu z którymkolwiek z obozów rządzących wcześniej.

Natychmiast po wyborach 2015 roku byliśmy świadkami błyskawicznej inwazji partyjnych nominatów na wszelkie stanowiska publiczne, jakie dało się obsadzić – w spółkach skarbu państwa, w administracji centralnej i terenowej (a zwłaszcza w służbie cywilnej), w administracji sądów, prokuraturze itd. Wprawdzie poprzednie rządy również dokonywały wymiany „na swoich”, to w tym przypadku skala, szybkość, ale też i obniżenie jakości „nowych elit” były bezprecedensowe⁴⁰. W wielu miejscach stanowiska obejmowali nawet nie tylko partyjni nominaci, ale wręcz rodziny polityków lub urzędników kojarzonych z obozem rządzącym. Pewną nowością stanowiło zawłaszczanie całych instytucji w sposób systemowy – poprzez zmianę prawa. Tak było m.in. w przypadku służby cywilnej, prezesów sądów i administracji sądowej oraz telewizji publicznej, kiedy obóz prawicy przyjmował po prostu ustawy pozwalające na masowe zwolnienia w tych instytucjach i obsadę za jednym zamachem setek czy wręcz tysięcy stanowisk swoimi ludźmi.

Innym przykładem tego swoistego „systemowego klientelizmu”, partykularyzmu i zawłaszczania zasobów publicznych jest tworzenie różnego rodzaju funduszy, agencji i fundacji zależnych od państwa,

39 A. Krajewska, G. Makowski, *Corruption, anti-corruption and human rights: the case of Poland's integrity system*, „Crime Law and Social Change” 2017, nr 68 (3), s. 325–339.

40 Zob. G. Kopińska, *Stanowiska publiczne jako łup polityczny. Polityka personalna w okresie od 16 listopada 2015 do 31 października 2017 roku*, Warszawa 2018; J. Paczocha, *Partia w państwie. Bezprecedensowa wymiana kadr w administracji rządowej i jej legislacyjne podstawy*, Warszawa 2018.

ale znajdujących się poza strukturami administracji publicznej. W latach 2015–2019 powołano m.in. ogromną agencję Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, Fundację Platforma Przemysłu Przyszłości oraz Narodowy Instytut Wolności Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. Podmioty te dysponują setkami milionów złotych publicznych pieniędzy, nie podlegają jednak tak ścisłej kontroli ani ze strony państwa, ani ze strony społecznej, jak podmioty wchodzące w skład administracji publicznej. Tymczasem specjalne fundusze, agencje, różne podmioty celowo tworzone poza ścisłymi strukturami państwa są typowym źródłem nadużyć, wynikających z upartyjnienia połączonego z obniżonym poziomem kontroli. Problem ten jest opisywany w licznych pozycjach literatury poświęconej korupcji, gdzie rekomenduje się, aby liczbę tego rodzaju podmiotów redukować do minimum⁴¹. Szczególnie wyrazistym przykładem podmiotu sprawiającego kłopoty jest Polska Fundacja Narodowa (PFN). To niespotykany dotąd twór: Fundacja nie została utworzona na mocy specjalnej ustawy (jak na przykład Fundacja Platforma Przemysłu Przyszłości), w której można byłoby przynajmniej zagwarantować ściślejszą kontrolę i wyższy poziom przejrzystości działania. Polska Fundacja Narodowa została powołana do życia na podstawie ogólnych przepisów ustawy o fundacjach, z inicjatywy premier Beaty Szydło, na bazie darowizn przekazywanych przez największe spółki kontrolowane przez państwo (jak Orlen czy Polska Grupa Energetyczna). Cele i sposób działania PFN są skrajnie nietransparentne. Fundacja bardzo szybko stała się obiektem uzasadnionej krytyki i oskarżeń o upartyjnienie m.in. za sfinansowanie politycznej kampanii wspierającej kontrowersyjną zmianę w sądownictwie i uderzającej w środowisko sędziowskie⁴². Później PFN, jak ustalili dziennikarze portalu Onet, zaangażowała dziesiątki milionów złotych w wątpliwą kampanię mającą poprawić wizerunek Polski w Stanach Zjednoczonych⁴³. O efektach kampanii niewiele wiadomo, ale z publicznie dostępnych sprawozdań składanych przez jedną z waszyngtońskich firm lobbujących, która została zakontraktowana przez PFN, wynika, że większość pieniędzy trafiła do członków jednej polonijnej rodziny, zaprzyjaźnionej z obozem rządzącym. W praktyce całkowicie jednostronne działanie PFN zorientowane wyłącznie na realizację politycznych celów ugrupowania rządzącego, w połączeniu z obsadą jej organów przez działaczy ściśle związanych z obozem prawicy, jest niczym innym, jak sprytnym ominięciem przepisów o finansowaniu partii politycznych, de facto mamy bowiem do czynienia z wykorzystaniem pieniędzy z państwowych firm do finansowania działalności partyjnej. To finezyjny przykład „legalnej korupcji”, bowiem formuła, w jakiej działa PFN, jest legalna (choć niektóre działania zostały przez sądy uznane za niezgodne z prawem, co jednak nie spotkało się z żadnymi konsekwencjami⁴⁴). Działalność Polskiej Fundacji Narodowej i związane z nią kontrowersje to przykład typowych problemów z podmiotami tworzonymi na zamówienie polityczne na obrzeżach struktury państwa, gdzie nie sposób wyegzekwować odpowiednio wysokich standardów przejrzystości działania i rozliczalności osób odpowiedzialnych za ich funkcjonowanie.

Okres rządów obozu prawicy to także pasmo skandali o jednoznacznym zabarwieniu korupcyjnym, angażujących czołowych polityków i urzędników. Warto tu wspomnieć chociażby „afery Komisji Nadzoru Finansowego”, w którą zaangażowany był powołany przez prawicowy rząd szef KNF Marek Chrzanowski⁴⁵. Został on nagrany przez jednego z właścicieli polskich banków, gdy sugerował, że może pomóc w uniknięciu przejścia banku biznesmena przez skarb państwa, w zamian za korzystny kontrakt

41 J. Wedel, *Shadow Elite: How the World's New Power Brokers Undermine Democracy, Government, and the Free Market*, Basic Books, 2009.

42 <https://www.wirtualnemedi.pl/artykul/polska-fundacja-narodowa-kampania-sprawiedliwe-sady-niezgodna-ze-statutem-orzekl-sadu>, dostęp: 23 września 2019.

43 <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/jak-polska-fundacja-narodowa-wyrzuca-miliony-dolarow-w-amerykanskie-blo-to/9mnqpcy>, dostęp: 23 września 2019.

44 <https://www.rp.pl/Fundacje-i-stowarzyszenia/181129432-Polska-Fundacja-Narodowa-naruszyla-swoj-statut-finansujac-Sprawiedliwe-Sady---postanowienie-sadu.html>, dostęp: 23 września 2019.

45 <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1354154,afery-w-knf-czarnecki-obawial-sie-o-niezaleznosci-audytora.html>, dostęp: 23 września 2019.

dla zaprzyjaźnionego prawnika. Prezes KNF został co prawda aresztowany pod zarzutem przekroczenia uprawnień pod koniec 2018 roku, jednak od tego czasu nie odnotowano w tej sprawie większych postępów.

Nie można w tym miejscu nie przywołać „afery Srebrnej” z początku 2019 roku. W tym przypadku nagrany został sam prezes Jarosław Kaczyński, gdy w siedzibie partii negocjował rozwiązanie problemu wypłaty wynagrodzenia Geraldowi Birgfellnerowi. Ten austriacki biznesman przygotował dla spółki Srebrna, utworzonej niegdyś przez Kaczyńskiego i blisko powiązanej z Prawem i Sprawiedliwością, projekt budowy w centrum Warszawy dwóch drapaczy chmur. Budynek miał stanowić „kapitał żelazny” dla partii Kaczyńskiego i związanych z nią środowisk. Splot niejasnych powiązań personalnych (także rodzinnych), politycznych i biznesowych, jaki został ukazany w tej aferze, jest wręcz podręcznikowym przykładem sytuacji będącej załączkiem systemowej korupcji politycznej. W „aferze Srebrnej” zawiera się też wątek *stricte* korupcyjny. Łapówkę w wysokości 50 tys. zł miał dostać ksiądz zasiadający w radzie fundacji Instytutu im. Lecha Kaczyńskiego (fundacja jest formalnym właścicielem spółki Srebrna), w zamian za podpisanie pełnomocnictwa niezbędnego Srebrnej do uzyskania 300 mln kredytu na inwestycje w wieżowce. Kredytu udzielić miał bank Pekao SA, nad którym kontrolę dopiero co przejęło państwo (sic!), a w praktyce partyjni nominaci obozu rządzącego. W tej sprawie przez dziewięć miesięcy od momentu, gdy zajęła się nią prokuratura, jedynym przesłuchanym był obywatel Austrii. Prokuratura poświęciła mu ponad 40 godzin. Prezes Kaczyński ani nikt inny ze spółki Srebrna nie zostali wezwani do złożenia wyjaśnień. Po tym czasie prokuratura w końcu podjęła decyzję o niewszczynaniu śledztwa, uznając, że nie wystąpiły żadne znamiona przestępstwa. Tej decyzji smaczku dodaje fakt, że została podjęta przed wyborami 13 października 2019 roku, a ogłoszono ją już po wyborach. To oczywiste, że zabieg ten miał uchronić Prawo i Sprawiedliwość przed otwieraniem dyskusji wokół tej kontrowersyjnej sprawy w trakcie kampanii wyborczej, co mogłoby niekorzystnie odbić się na poparciu dla PiS. Ogłoszenie tej decyzji wzbudziłoby (skądinąd uzasadnione) podejrzenia, że odmowa śledztwa była podyktowana interesem prezesa Kaczyńskiego.

W końcu, nie można nie wspomnieć o aferze, jaka dopiero wykluwała się, gdy prace na tą analizą dobiegały końca, związanej z prezesem Najwyższej Izby Kontroli, powołanym na stanowisko głosami obozu prawicy. Marian Banaś został wybrany na urząd mimo niejasności w oświadczeniach majątkowych składanych przez niego, gdy jeszcze pracował jako wiceminister, a później minister finansów. Zaniżył też (co sam przyznał w jednym z wywiadów) skalę dochodów z najmu nieruchomości. Dodatkowo, jak pokazało śledztwo dziennikarskie przeprowadzone przez TVN24, licząca 400 metrów powierzchni kamienica należąca do szefa NIK była wynajmowana na „mieszkania na godziny” przez przedstawicieli krakowskiego półświatka⁴⁶. O wątpliwościach dotyczących stanu posiadania ministra, a później szefa NIK było już wiadomo od 2016 roku. Mimo to CBA odpowiedzialne za kontrolę oświadczeń nie dokończyło kontroli jego oświadczenia przed wyborem na stanowisko, co sprawia nieodparte wrażenie „krycia” przez służby państwa człowieka wspieranego przez partię rządzącą i „zamiatania sprawy pod dywan”⁴⁷. Dodatkowo okazało się też, że w okresie, gdy pan Banaś był wiceministrem finansów odpowiedzialnym za budowę Krajowej Administracji Skarbowej i zwalczanie nadużyć związanych z podatkiem VAT, jego najbliżsi współpracownicy pomagali ten właśnie podatek wyłudzać. W 2019 roku zostali zatrzymani, a następnie aresztowani m.in. pod zarzutami wyłudzenia podatku VAT. Podobnie

46 <https://www.tvn24.pl/superwizjer-w-tvn24,149,m/pancerny-marian-i-pokoje-na-godziny-reportaz-superwizjera-w-tvn24,971093.html>, dostęp: 23 września 2019.

47 <https://wiadomosci.wp.pl/wkurzeni-pracownicy-fiskusa-zrobili-kontrolę-majtku-wiceministra-finansow-zadaja-wyjasnienie-6317578478134913a>, dostęp: 23 września 2019.

jak w przypadku „afery Srebrnej” informacja o tym dotarła do opinii publicznej już po wyborach w październiku 2019 roku⁴⁸.

Na tym tle kłopoty z oświadczeniami majątkowymi innych czołowych polityków obozu prawicy wyglądają niewinnie. A przypomnijmy, że problem z oświadczeniem miał m.in. premier Mateusz Morawiecki, który jeszcze jako minister finansów ościągał się z jego upublicznieniem⁴⁹. Później natomiast okazało się, że w jego oświadczeniach są nieścisłości, a część składników majątkowych ukrył przed opinią publiczną, przepisując je na żonę, z którą ma rozdzielność majątkową⁵⁰. Innym przypadkiem był minister ochrony środowiska Jan Szyszko, który w oświadczeniu nie ujawnił stodoły przerobionej na luksusowy loft. Opinia publiczna nie dowiedziała się o tym fakcie, gdyby nie to, że żona ministra, która również jest funkcjonariuszem publicznym, w swoim oświadczeniu stodołę ujawniła, podając też jej szacunkową wartość⁵¹. Tymczasem minister długo nie chciał zadeklarować wartości tej nieruchomości, twierdząc, że ma do niej duży sentyment i jest ona dla niego bezcenna⁵². Warto jeszcze wspomnieć przypadek ministra Michała Dworczyka, który aż dwanaście razy składał oświadczenia majątkowe, podając nieprawdziwe lub niepełne informacje. Broniąc się w mediach, twierdził, że za każdym razem była to zwykła pomyłka⁵³. Wszystkie te osoby pozostały bezkarne. W żadnej z tych spraw prokuratura nie wszczęła nawet postępowania sprawdzającego. Podobnie dzieje się w wielu sprawach, takich jak ukrywane przed opinią publiczną dodatkowego wynagrodzenia członków gabinetu Beaty Szydło, gigantyczne pensje asystentek (nieodpowiadające ich kompetencjom i doświadczeniu) prezesa Narodowego Banku Polskiego z nominacji PiS czy nagminne wykorzystywanie państwowych samolotów przez marszałka Marka Kuchcińskiego, jego rodzinę i partyjnych kolegów w celach prywatnych⁵⁴. Wymienione przykłady wydają się pomniejszym problemem na tle wspomnianych trzech afer.

W okresie rządów obozu prawicy mamy więc do czynienia z wieloma bulwersującymi sprawami, domagającymi się ostrej reakcji ze strony organów ścigania, czego jednak próżno oczekiwać, sprawy są bowiem systematycznie przeciągane i „chowane” przez organy ścigania i prokuraturę. Dodatkowo obóz prawicy w odpowiedzi na każdy skandal w swoim środowisku od razu odpowiada uruchomieniem postępowań wobec osób kojarzonych z opozycją. To pokazuje, jak dalece zinstrumentalizowana jest „polityka” antykorupcyjna tego rządu, który za wszelką cenę stara się udowodnić, że jego przeciwnicy są jeszcze gorsi.

Jednocześnie opinia publiczna zdaje się nie przejmować zarówno sprawami, jak i ogólnie korupcją, co zostało pokazane wcześniej. Co ciekawe nawet oponenci rządów prawicy nie opierają swoich negatywnych opinii na doniesieniach o korupcji. W lutym 2019 roku CBOS przeprowadził sondaż na temat ogólnej oceny rządów prawicy po ponad trzech latach. Negatywną ocenę wyraziło 40% respondentów. Odpowiadając na otwarte pytanie o powody tej opinii, zaledwie 4% respondentów udzieliło odpowiedzi

48 <https://www.money.pl/podatki/afery-z-otoczenia-banasia-jeden-z-jego-najblizszych-wspolpracownikow-kierowal-mafia-vatowska-giertych-uderza-6438823462282881a.html>, dostęp: 23 września 2019.

49 <https://natemat.pl/167021,wicepremier-mateusz-morawiecki-jako-jedyny-czlonek-rzadu-nie-zlozyl-sprawozdania-majatkowego>, dostęp: 23 września 2019.

50 <http://wroclaw.wyborcza.pl/wroclaw/7,35771,24804530,morawiecki-uwlaszczyl-sie-na-gruntach-koscielnych-jest-odpowiedz.html>, dostęp: 23 września 2019.

51 <https://www.newsweek.pl/polska/polityka/stodola-ministra-jana-szyszko-zdjecia-wnetrza-stodoly/r2y7k2j>, dostęp: 23 września 2019.

52 <https://wiadomosci.wp.pl/szyszko-pokazal-co-znajduje-sie-w-slynnej-stodole-i-przeprowadzil-dowod-logiczny-ws-drewna-kto-re-wcale-sie-nam-nie-konczy-6183812642347137a>, dostęp: 23 września 2019.

53 <https://www.rp.pl/Rzad-PiS/190529630-Oswiadczenia-majatkowe-Dworczyk-zatail-udzialy-w-spolce.html>, dostęp: 23 września 2019.

54 <https://oko.press/kuchcinski-tlumaczy-swe-loty-sluzba-publiczna-ale-84-proc-z-nich-bylo-z-do-domu-liczby-go-demaskuja/>, dostęp: 23 września 2019.

zakwalifikowanych do kategorii „nepotyzm, obsadzanie stanowisk swoimi ludźmi, zawłaszczanie państwa”, a jeszcze mniej, zaledwie 1%, zakwalifikowano do kategorii „Afer: Skoki, KNF, itd., korupcja”⁵⁵. Ludzie oceniają więc rządy prawicy negatywnie z wielu rozmaitych przyczyn, ale nie z powodu korupcji. To tłumaczy do pewnego stopnia, dlaczego mimo kolejnych afer i nadużyć władzy poparcie dla Prawa i Sprawiedliwości i jego satelitów utrzymywało się przez cały okres rządów na wysokim stabilnym poziomie. Ludzie po prostu są nieczuli na tego rodzaju przypadki i przejawiają dużą tolerancję wobec korupcyjnych zachowań przedstawicieli władzy – dużo większą niż to było w przeszłości w stosunku do innych rządów i większości parlamentarnych.

Być może owa tolerancja wobec korupcji wynika częściowo stąd, iż dużym sukcesem rządów prawicy są programy socjalne, które stępią krytycyzm obywateli wobec państwa. Zapewne jest też tak (choć nie ma sondaży, które by to potwierdziły, a jedynie badania jakościowe⁵⁶), że przeciętny obywatel może i jest świadomy afer i skandali, ale jednocześnie jest przekonany, że każdy rząd kradnie, ale ta władza przynajmniej coś daje innym – dzieli się łupem. Stąd niższa skłonność do krytycyzmu i obawy przed korupcją władzy. Ale przyczyny tego fenomenu sięgają też głębiej, poza okres rządów prawicy w latach 2015–2019. Jednym z czynników jest też zapewne specyficzna moralność polskiego społeczeństwa, która – jak sugerują badania Przemysława Sadury i Sławomira Sierakowskiego – nakazuje potępienie korupcji indywidualnej i personalnej, ale ogranicza krytycyzm, gdy chodzi o korupcję dotyczącą całych instytucji⁵⁷.

Chcę jednak postawić tezę, że owo „znieczulenie” na korupcję wynika przede wszystkim z kilku obiektywnych czynników. Jednym z nich jest polepszająca się od wielu lat sytuacja ekonomiczna społeczeństwa. Innym ogólnie lepsza jakość i dostępność różnych usług (za które może trzeba płacić, ale już nie trzeba tak często dawać łapówek). Jeszcze inny czynnik stanowi fakt, że ogólnie, w odczuciu przeciętnego obywatela (mimo wielu mankamentów) państwo funkcjonuje lepiej, a co za tym idzie korupcja stała się mniej obecna w bezpośrednim doświadczeniu przeciętnego Polaka. Z pewnością wciąż zdarzają się przypadki pospolitej korupcji: w szpitalach, urzędach, szkołach, na uczelniach czy w kontakcie z policją, nie są to jednak już lata dziewięćdziesiąte ubiegłego wieku czy pierwsza dekada XXI wieku, gdy skala tego rodzaju „codziennej” korupcji była z o wiele większa. Echa tego widać także w przywołanych wcześniej sondażach, a dobitnym przykładem jest opisane wyżej polepszenie opinii korupcji w służbie zdrowia czy istotny spadek odsetka respondentów znających osoby, które dały komuś łapówkę.

W czasach, gdy korupcja była bardziej namacalna dla przeciętnego człowieka, a co za tym idzie bardziej dotkliwa, także i skłonność do potępienia korupcji na szczytach władzy musiała być większa. Ludzie bowiem w oczywisty sposób filtrują oceny rządzących poprzez własne doświadczenia. Dlatego kilka, a zwłaszcza kilkanaście lat wcześniej Polacy byli bardziej skłonni przerzucić swoje poparcie z polityków i ugrupowań zamieszanych w sprawy korupcyjne na konkurentów, niż ma to miejsce dziś. Dziś czynnik osobistego doświadczenia nie odgrywa już takiej roli.

Aktualnie korupcja wydaje się bardziej odległa od codziennego doświadczenia Polaków. Przedstawiane w mediach afery na szczytach władzy czy – ogólniej – w sferze publicznej (np. obsadzanie spółek bądź urzędów partyjnymi nominatami) ogląda się trochę jak serial kryminalny, na zasadzie: może nawet ten serial jest oparty na faktach, ale dalej to tylko serial, nie dotyczy mnie osobiście, wyłączę telewizor i nie będę musiał go oglądać. **Nie zmienia to faktu, że mamy problem z korupcją, a dokładniej**

55 https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2019/K_018_19.PDF, dostęp: 23 września 2019.

56 Wewnętrzny raport Fundacji im. Stefana Batorego z badań na temat wyborców Prawa i Sprawiedliwości (maszynopis).

57 P. Sadura, S. Sierakowski, *Polityczny cynizm Polaków. Raport z badań socjologicznych*, Warszawa 2019, s. 14–16.

z „wielką korupcją” (ang. *grand corruption*), której jądro stanowi komponent polityczny. Taka korupcja z natury ma charakter systemowy (tzn. jest wbudowywana w instytucje, jak to dalej przedstawie, omawiając główne obszary zagrożeń) i angażuje elity polityczne, urzędnicze i gospodarcze. Przekornie można by rzec, że tak samo jak Polska dojrzała do bycia uznaną za państwo o wysokim poziomie rozwoju⁵⁸, tak i nasza korupcja przeszła od korupcji „ulicznej” do „wielkiej”, wysokorozwiniętej formy⁵⁹. To paradoks, że im „większa” współczesna korupcja, tym mniej dostrzegalna dla przeciętnego obywatela.

Dzisiaj mamy zatem problem z polityczną, systemową „wielką korupcją”, wymagającą systemowych odpowiedzi. Niejednokrotnie wymyka się ona definicjom z przepisów karnych i nie można jej uznać za przestępstwo. Wszak ustawowe „zawłaszczenie” służby cywilnej czy administracji sądowej poprzez uchwalenie przepisów pozwalających na masowe czystki, a nawet obsadzenie zarządów państwowych spółek partyjnymi nominatami, poza kilkoma ekstremalnymi przypadkami było zgodne z prawem⁶⁰. Jednak z perspektywy przyjętego tu socjologicznego rozumienia korupcji jako formy partykularyzmu – tj. ograniczania dostępu do zasobów publicznych – wiele z zachowań władzy w latach 2015–2019 należy traktować właśnie jak korupcję.

Przejawów tego partyjnego partykularyzmu jest zresztą o wiele więcej, zwłaszcza jeśli spojrzeć na to, dokąd kierowane są różne strumienie publicznych pieniędzy. Przykładem niech będą ministerialne dotacje czy budżety reklamowe spółek skarbu państwa, trafiające po dojściu obozu prawicy do władzy w ogromnej części do mediów przyjaznych rządowi; jednocześnie nikt nie zważa na to, że takie działania nie mają żadnego ekonomicznego uzasadnienia, bowiem zasięg i czytelnictwo tych mediów są mizerne⁶¹.

Te oznaki korupcji rozumianej jako partykularyzm nie będą ścigane nie tylko dlatego, że upartyjniona prokuratura, służby specjalne i organy ścigania zachowują bierność. Czasem nie ma wręcz podstawy prawnej, aby je ścigać, bo zadbano, żeby takiej podstawy nie było. W przeciwdziałaniu korupcji w tej postaci nie pomogą także różne „techniczne” rozwiązania, takie jak zaostrzenie przepisów karnych czy nawet reforma systemu oświadczeń majątkowych. Oczywiście warto te rozwiązania tworzyć, mieć je do dyspozycji i z nich korzystać – jak pokazała sprawa szefa NIK Mariana Banasia czy ministra Michała Dworczyka, nawet korzystając z ułomnego systemu oświadczeń majątkowych, można przeprowadzić sprawne dziennikarskie śledztwo i ujawnić nadużycia. Jednak te środki nie będą remedium na korupcję, która coraz bardziej staje się częścią systemu sprawowania władzy. A dzieje się tak dlatego, że z tych środków nie będą korzystać organy ścigania, prokuratura, instytucje kontrolne obsadzone przez partyjnych nominatów, upartyjnione sądy czy w końcu nawet podlegające politycznym naciskom media i „znieczuleni” obywatele.

Systemowa korupcja wymaga systemowych, ustrojowych rozwiązań, które zapobiegałyby uznaniu decyzji publicznych oraz gwarantowałyby transparentność i rozliczalność rządzących (raz jeszcze nawiązuję do wspomnianego wcześniej wzoru Roberta Klitgaard). I na takich właśnie systemowych ogniskach korupcji i systemowych rozwiązaniach skupię się w kolejnej części.

58 <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artikel/dolaczyliśmy-do-elitarnego-grona-polska,23,0,2416663.html>, dostęp: 23 września 2019.

59 Transparency International stara się o przyjęcie przez organizacje międzynarodowe legalnej definicji korupcji, która podkreślałaby udział wysokich funkcjonariuszy publicznych i koszty w postaci utraty znacznych środków publicznych i naruszeń praw człowieka.

60 <https://natemat.pl/262257,byly-rzecznik-mon-bartlomiej-m-zatrzymany-przez-cba>, dostęp: 23 września 2019.

61 <https://www.wirtualnemedial.pl/artikel/panstwowe-spolki-najwiecej-na-reklamy-wydaja-w-sieci-prawdy-wprost-i-do-rzeczy-wydatki-w-gazecie-polskiej-zwiekszyly-o-ponad-120-proc>, dostęp: 23 września 2019.

Na koniec tej części chcę podkreślić, że systemowa korupcja – choć jest partykularyzmem – to tak długo, jak pozostaje na poziomie mało dostępnym doświadczeniu przeciętnego obywatela, nie przyniesie automatycznie skutku w postaci wzrostu nierówności społecznych. Dopóki skutki tej korupcji nie przełożą się na sytuację gospodarczą państwa, tego efektu nie zaobserwujemy (inaczej niż na przykład w państwach rozwijających się, pozostających w trudnej sytuacji gospodarczej, gdzie wielka korupcja niemal natychmiast jest odczuwalna przez przeciętnych obywateli⁶²). Co nie oznacza, że jeśli degradacja instytucji publicznych będzie postępowała i zacznie przekładać się na stabilność gospodarczą państwa, ten efekt wystąpi. Niemniej symptomy nierówności będących skutkiem systemowej korupcji już możemy zaobserwować – na przykład w dostępie do wymiaru sprawiedliwości czy na poziomie relacji pomiędzy samorządami a władzami centralnymi. Wszak w trakcie samorządowej kampanii wyborczej w 2018 roku obóz prawicy otwarcie deklarował, że samorzady, które będą spolegliwe wobec władz państwowych, mogą liczyć na lepszą współpracę, a co za tym idzie, na przykład na konkretną pomoc z budżetu państwa⁶³. A to może już odbić się negatywnie na jakości życia w konkretnych, lokalnych społecznościach i jest prostą drogą rozwoju politycznego klientelizmu na masową skalę.

Dobrej ilustracji, jak tego rodzaju mechanizm może działać, dostarczył prof. Paweł Swianiewicz. Pod koniec prac nad niniejszą analizą został opublikowany raport jego autorstwa na temat Funduszu Dróg Samorządowych⁶⁴. Jest to rządowy fundusz dotacyjny utworzony w 2018 roku, którego celem, jak sama nazwa wskazuje, jest wspieranie projektów budowy lokalnej infrastruktury drogowej. Nie trzeba tłumaczyć, jak istotnym elementem rozwoju lokalnego są drogi. Dostęp do tych środków powinien opierać się na możliwie obiektywnych, merytorycznych kryteriach, gwarantujących równość i uwzględniających realne zapotrzebowanie na rozwój tego rodzaju infrastruktury. Swianiewicz przeprowadził dość dokładną analizę dwóch fal dotacji z Funduszu w 2019 roku obejmującą dziesięć województw. Wynika z niej jasno, że dystrybucja tych środków wyraźnie promuje gminy, w których władarze i większość w radach jest związana z Prawem i Sprawiedliwością. Co więcej Swianiewicz wskazuje, że w okresie rządów obozu prawicy skokowo wzrósł udział dotacji celowych w budżetach gmin. O ile w 2013 roku nie przekraczał on 16%, o tyle na koniec 2018 roku wynosił ponad jedną trzecią. A dotacje celowe są oczywiście dystrybuowane przy dużym udziale rządu i małym wpływie społeczności samorządowych. Są podatne na upartyjnienie, a co za tym idzie na partykularyzację i wszystkie związane z tym konsekwencje. Łatwo się domyślić, że zwiększanie udziału środków pochodzących z funduszy centralnych, przy jednoczesnym ich upartyjnieniu, przyczyni się wprost do rozwoju sieci klientelistycznych oraz powiązań korupcyjnych między politykami a urzędnikami na poziomie lokalnym i centralnym.

Główne ogniska wielkiej korupcji i możliwości ich wygaszenia

Zachwianie rozdziału władzy ustawodawczej i wykonawczej

Charakterystyka problemu

W kontekście zagrożenia korupcją, jakiego doświadczamy w okresie rządów Zjednoczonej Prawicy, oczywisty jest problem związany zachwianiem podziału władz. W efekcie zbiegu rozmaitych okoliczności

62 *Why corruption matters: understanding causes, effects and how to address them. Evidence paper on corruption*, DIFID, London 2015.

63 <https://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spoleczenstwo/michal-dworczyk-jezeli-samorzad-nie-jest-nastawiony-na-konfrontacje-to-wspolpraca-z-rzadem-jest-latwiejsza,112947.html>, dostęp: 23 września 2019.

64 P. Swianiewicz, *Wpływ polityki partyjnej na rozdział dotacji celowych na przykładzie Funduszu Dróg Samorządowych*, „Pismo samorządu terytorialnego Wspólnota” 2020, nr 1/2020.

i czynników doszło do niespotykanej po 1989 roku koncentracji władzy wykonawczej i ustawodawczej w rękach jednej opcji politycznej. W wyborach w 2015 roku po raz pierwszy w III Rzeczypospolitej jedno ugrupowanie zdołało zdobyć większość, pozwalającą na sformowanie rządu bez konieczności tworzenia koalicji z inną partią. Owszem, na obóz Zjednoczonej Prawicy oprócz Prawa i Sprawiedliwości składa się także Solidarna Polska Zbigniewa Ziobry i Porozumienie Jarosława Gowina, jednak nie jest to koalicja podmiotów o równorzędnym statusie, jak to było w przypadku wcześniejszych większości parlamentarnych tworzonych przez Platformę Obywatelską i Polskie Stronnictwo Ludowe, wcześniej Sojusz Lewicy Demokratycznej i PSL czy Akcję Wyborczą Solidarność i Unię Wolności (szerzej o tym w dalszej części). Główną cechą tej quasi-koalicji jest hegemoniczna pozycja najsilniejszej partii (PiS) wobec mniejszych partnerów, co ma konsekwencje w postaci ograniczonego pluralizmu poglądów i homogeniczności obozu rządzącego. Owa homogeniczność większości parlamentarnej nie musiała być dysfunkcyjna, ale w praktyce okazała się taka z punktu widzenia podziału władzy między ośrodkiem ustawodawczym a wykonawczym – na niekorzyść tego pierwszego. Do tego także wybory prezydenckie w 2015 roku wygrał kandydat Zjednoczonej Prawicy. **A zatem koncentracja władzy wykonawczej w ręku jednego stronnictwa politycznego na poziomie rządu i prezydenta oraz w parlamencie jest ogromna. Oto obiektywny i systemowy czynnik ryzyka korupcji, ponieważ w sposób oczywisty zmniejszyła się wzajemna kontrola władz. Skutki tego są różnorakie.**

Przed wszystkim sejm zdominowany przez jedną opcję zmienił regulamin pracy oraz ustawę o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Celem było nie tylko zwykłe ograniczenia pola manewru opozycji, ale też zmniejszenie możliwości działań kontrolnych⁶⁵. Zmiany te były wymierzone przeciwko opozycji. Wprowadzono m.in. drakońskie kary dla posłów, poszerzając jednocześnie katalog przesłanek stosowania kar (na przykład nową okoliczność – „obrazę sejmu” – która może być dowolnie interpretowana i za którą można odebrać nawet połowę uposażenia na okres trzech miesięcy). Ograniczono posłom możliwość zadawania pytań w sprawach bieżących przedstawicielom rządu, wnoszenia wniosków formalnych podczas obrad sejmu. Wprowadzono wiele zmian proceduralnych utrudniających posłom i senatorom nie tylko prowadzenie debaty publicznej, ale – co najważniejsze z punktu widzenia tego opracowania – realizację kontrolnej funkcji parlamentu. Pretekstem do tych i wielu innych zmian ograniczających możliwości kontroli parlamentarnej wobec władzy wykonawczej były ostre protesty opozycji w sejmie z przełomu 2015 i 2016 roku, m.in. przeciwko sposobowi uchwalania ustaw urągającemu podstawowym standardom legislacyjnym oraz przeciw ograniczaniu dostępu mediów i obywateli do parlamentu⁶⁶. Ale i bez tego rządząca większość planowała wprowadzenie ograniczeń w działalności parlamentu i potrafiła skutecznie eliminować opozycję z debaty (szeroko opisywanym, ale nie jedynym przypadkiem było ograniczenie do 30 sekund czasu wypowiedzi uczestników komisyjnej debaty nad kluczowymi zmianami w sądownictwie)⁶⁷. Zmianom prawnym towarzyszyły również konkretne decyzje mieszczące się w ramach prawa, ale kontrowersyjne z punktu widzenia obyczaju politycznego, jak np. wyeliminowanie przedstawiciela klubu Polskiego Stronnictwa Ludowego z Prezydium Sejmu. Mimo że prawo tego nie precyzuje, dotychczas dobry obyczaj polegał na tym, że każdy klub parlamentarny miał jedno miejsce w prezydium.

65 <https://oko.press/zeby-opozycja-gardlowala-zadawala-tych-pytan-przerywala-pis-zmienia-regulamin-sejmu-chce-karac-naruszenie-powagi/>, dostęp: 23 września 2019. Warto przy tym odnotować, że prawica dokonała tych zmian wbrew swoim wyborczym zapowiedziom z 2015 roku, gdzie pojawiła się obietnica wprowadzenia tzw. „pakietu demokratycznego”, który miałby opozycji parlamentarnej gwarantować godne miejsce w procesie demokratycznym i urealnić między innymi jej funkcje kontrolne. Pakiet nigdy nie stał się przedmiotem obrad w parlamencie, a zmiany przyjęte przez większość znakomicie ograniczyły możliwości działań kontrolnych nie tylko opozycji, ale i wszystkich posłów.

66 <https://wiadomo.co/sejm-nie-dla-dziennikarzy/>, dostęp: 23 września 2019.

67 <http://300polityka.pl/live/2018/07/19/piotrowicz-na-spc-ogranicza-czas-wypowiedzi-do-30-sekund/>, dostęp: 23 września 2019.

Ograniczając kompetencje parlamentu w zakresie debaty i kontroli, stworzono przestrzeń, gdzie bez większych przeszkód rządząca większość mogła przegłosować wiele kontrowersyjnych lub wręcz niekonstytucyjnych, a co za tym idzie korupcyjnych zmian w prawie. Do najbardziej znaczących przykładów należy zaliczyć ustawy dotyczące Trybunału Konstytucyjnego i systemu sądownictwa oraz zmiany przepisów o prokuraturze czy o służbie cywilnej (o nich będzie jeszcze mowa).

Dodatkowo trzeba zwrócić uwagę na to, jak procedowano większość z najbardziej kontrowersyjnych ustaw (ale dotyczy to nie tylko ich). W okresie rządów prawicy, zwłaszcza w pierwszych dwóch latach, standardem stała się praktyka bajpasowania projektów ustaw. Polega ona na tym, że projekty powstające faktycznie w rządzie trafiały do sejmiku w postaci projektów składanych przez grupę posłów. W ten sposób omijano potrzebę prowadzenia konsultacji społecznych, opiniowania czy uzgodnień międzyresortowych⁶⁸. Tak procedowane ustawy można było przyjąć bardzo szybko – w ciągu kilku dni lub nawet kilkunastu godzin, jak pokazała jedna z nowelizacji ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej z 2019 roku⁶⁹. Problem z tą praktyką polega nie tylko na tym, że jest ona sprzeczna z zasadami poprawnej legislacji i czyni cały proces prawotwórczy nietransparentnym, zamkniętym na obywateli i skutkującym wieloma, poważnymi błędami legislacyjnymi⁷⁰. Jest on również korupcyjny w tym sensie, że stanowi kolejne naruszenie standardów wzajemnej kontroli władz, bowiem posłowie, biorąc udział w bajpasowaniu rządowych projektów, rezygnują z możliwości nadzorowania działań władzy wykonawczej.

Rzecz ma się podobnie, jeśli spojrzeć na ten problem od strony rządu, czyli głównego ośrodka władzy wykonawczej. Stosując bajpasy i ignorując standardy poprawnej legislacji, które oprócz przeprowadzenia konsultacji wymagają na przykład przygotowania Oceny Skutków Regulacji (OSR), rząd de facto przesyła do sejmiku półprodukt. Pozwala w ten sposób posłom na daleko idące modyfikacje projektów ustaw, co oczywiście oznacza, że rząd wyzbywa się na rzecz parlamentu części kontroli nad politykami publicznymi⁷¹. **Zamiast więc wzajemnej kontroli między władzą ustawodawczą i wykonawczą mamy do czynienia z czymś, co można by określić jako system rezygnacji z wzajemnej kontroli.**

Po stronie władzy wykonawczej mamy dodatkowo do czynienia z rozmyciem kompetencji, odpowiedzialności i rozliczalności. Problem ten dotyczy głównie rządu i polega na tym, że premierami w mijającej kadencji były osoby niebędące jednocześnie liderami większości parlamentarnej, przy czym istnieje wystarczająco wiele przesłanek uzasadniających pogląd, iż faktycznym ośrodkiem władzy wykonawczej nie jest rząd ani nawet osoba premiera, ale **będący formalnie szeregowym posłem** lider Prawa i Sprawiedliwości, Jarosław Kaczyński wraz ze ścisłym kręgiem osób zasiadających we władzach partii. **W istocie jest to układ korupcyjny, bowiem decyzje publiczne zapadają pozaformalnie, z pominięciem procedur uregulowanych w prawie, nietransparentnie, w sposób niewidoczny dla obywatela.**

Jak działa ten mechanizm, można było obserwować na przykład w trakcie kampanii do Parlamentu Europejskiego wiosną 2019 roku. Program wyborczy ogłosił wówczas prezes partii Jarosław Kaczyński,

68 Zob. *Skrywane projekty ustaw...*

69 G. Makowski, *Nowelizacje ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej i siedem grzechów głównych państwa PiS*, http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Grzechy_PiS_nowelizacje_IPN.pdf, dostęp: 23 września 2019.

70 G. Makowski, *Wolne 12 listopada? To wcale nie jest niewinna ustawa*, <https://www.newsweek.pl/opinie/wolne-12-listopada-to-wcale-nie-jest-niewinna-ustawa/6yryt3s>; *5 tys. mandatów za spacer z dzieckiem po ścieżce rowerowej*, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/5-tys-zl-mandat-za-spacer-z-dzieckiem-po-chodniku-7735301.html>, dostęp: 23 września 2019.

71 W trakcie debat nad bajpasowanymi projektami ustaw nierzadko bywało, że posła sprawozdawcę projektu wyręczał minister. Poseł nie znał nawet bowiem projektu, o którym miał się wypowiadać. Z drugiej strony jednak oznaczało to, że w dyskusji nad projektem, który formalnie jest poselski, przedstawiciel rządu ma dużo słabszą pozycję, a więc i mniejszą kontrolę nad zmianami w jego treści. <http://wyborcza.pl/7,75398,22088949,ustawa-o-sadzie-najwyzszym-w-sejmie-kim-jest-andrzej-matusiewicz.html>, dostęp: 23 września 2019.

co nie byłoby może dziwne, gdyby nie fakt, że pojawiły się w nim obietnice zaskakujące dla ministrów rządu. Zdziwienie ledwie skrywała ówczesna minister finansów Teresa Czerwińska, która zaraz po wyborach złożyła dymisję⁷². Tajemnicą poliszynela jest, że nie chciała brać odpowiedzialności za kosztowne programy socjalne, takie jak rozszerzenie programu 500+ na każde dziecko w rodzinie czy trzynasta emerytura. Sytuacja powtórzyła się w trakcie kampanii do sejmiku w tym samym roku. Wówczas ponownie prezes Kaczyński ogłosił główne obietnice wyborcze, wśród których znalazło się skokowe podniesienie płacy minimalnej do 4 tysięcy zł brutto. Zdziwienia tym razem nie kryła minister Jadwiga Emilewicz, minister przedsiębiorczości i technologii, dystansując się publicznie od tej zapowiedzi i dając do zrozumienia, że może to negatywnie odbić się na gospodarce i rynku pracy⁷³. Co ciekawe, na wypowiedzi minister Emilewicz odpowiedział (także w mediach) nie jej formalny szef, czyli premier Mateusz Morawiecki, ale poseł Jarosław Kaczyński⁷⁴.

Powstaje zatem pytanie o faktyczną rozliczalność i odpowiedzialność za politykę publiczną. Formalnie odpowiada za nią rząd, w praktyce jednak prowadzi ją siedzący na zapleczu lider partii. Ten jednak nie może zostać pociągnięty do formalnej odpowiedzialności za błędy i złe decyzje. Brak jasności i duża skala nieformalności na tej płaszczyźnie jest oczywistym czynnikiem kreującym problemy w zarządzaniu państwem, ale także polem do systemowych nadużyć i korupcji. Taki układ przypomina sytuację z okresu komunistycznego, gdy faktyczną władzę w państwie sprawowało Biuro Polityczne Komitetu Centralnego Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, z pierwszym sekretarzem partii na czele, natomiast rząd wraz z parlamentem pozostawały jedynie fasadą. Jaki to miało efekt z punktu widzenia korupcji, wiadomo doskonale z licznych badań i literatury przedmiotu⁷⁵.

Wzajemna kontrola między rządem i parlamentem została zatem właściwie wyłączona czy – dokładniej rzecz ujmując – pozostawiona w rękach opozycji, której zredukowano jednak możliwości działania, a dodatkowo stworzono mechanizmy „dyscyplinowania” opozycyjnych posłów, gdy ci byli zbyt dociekliwi. Zakłócona została równowaga między ośrodkiem prezydenckim a parlamentarnym. Prezydent wywodzący się z tego samego środowiska politycznego okazał się właściwie całkowicie mu podporządkowany. Najlepszym dowodem na to jest fakt, że Andrzej Duda nie skorzystał z prawa weta w niemal żadnym z przypadków ustaw ewidentnie niekonstytucyjnych, a zarazem korupcyjnych. Mam tu przede wszystkim na myśli, nazwijmy to ogólnie, ustawy sądowe, regulujące status Trybunału Konstytucyjnego, Krajowej Rady Sądownictwa, Sądu Najwyższego i sądów powszechnych. Te ustawy w dużym stopniu podporządkowały sądownictwo władzy wykonawczej, zmniejszając tym samym zdolność czwartej władzy do egzekwowania prawa – także w sferze walki z korupcją (o tym w kolejnym podrozdziale). Trzeba też odnotować całkowitą aprobatę prezydenta wobec zmian dotyczących prokuratury, co w praktyce pozbawiło ją autonomii wobec ośrodka politycznego (to kolejna korupcyjna zmiana, na efekty której nie trzeba było długo czekać, o czym piszę dalej).

Drastycznym przykładem, w jaki sposób nadmierna koncentracja władzy i towarzyszący jej zanik zasady *checks and balances* kreuje zagrożenia korupcyjne, była sytuacja z 2017 roku, kiedy po ulicznych protestach prezydent Andrzej Duda zdecydował się zawetować część ustaw dotyczących Krajowej Rady Sądownictwa i Sądu Najwyższego. Próba zmiany tych ustaw, która kosztem głowy państwa przesuwała

72 <https://gospodarka.dziennik.pl/news/artykuly/592900,piatka-kaczynskiego-resort-finansow-teresa-czerwinska.html>, dostęp: 23 września 2019.

73 <https://gospodarka.dziennik.pl/praca/artykuly/607291,placa-minimalna-jadwiga-emilewicz-minister-przedsiębiorczości.html>, dostęp: 23 września 2019.

74 <https://fakty.interia.pl/raporty/raport-wybory-parlamentarne-2019/aktualnosci/news-jaroslaw-kaczynski-odpowiada-jadwiga-emilewicz,nId,3195755>, dostęp: 23 września 2019.

75 Zob. J. Kurczewski, *Umowa o kartki*, Warszawa 2004; A. Rychard, *Władza i interesy w gospodarce polskiej u progu lat osiemdziesiątych*, Warszawa 1995; R. Karklins, *The System Made Me Do it...*

kompetencje w stronę rządu (a konkretnie ministra sprawiedliwości), wzbudziła nie tylko protesty, ale ostrą reakcję prezydenta. Prezydent zawetował ustawy przygotowane przez rząd i przedstawił własne, które przywracały mu kompetencje kontrolne względem sędziów. Jednak ostatecznie decyzja o tym, jaka będzie dystrybucja tej władzy, została podjęta nie w otwartej debacie w parlamencie, ale w niejawnych uzgodnieniach między prezesem PiS, prezydentem RP i wysłannikami ministra sprawiedliwości, poza zasięgiem opinii publicznej. Uzgodnione w ten nieformalny sposób projekty ustaw zostały przesłane „na gotowe” do sejmu, gdzie na zasadzie opisanego wcześniej bajpasu natychmiast je przegłosowano. Przypadek ten nie tylko ilustruje drastyczny zanik wzajemnej kontroli władz między ośrodkami wykonawczymi i parlamentem, jest też przykładem tworzenia prawa w sposób całkowicie nietransparentny, poza oficjalnymi procedurami, co samo w sobie może zostać uznane za przejaw korupcji. Do tego trzeba zaznaczyć, że powstałe w ten sposób przepisy również są korupcjogenne, ponieważ ich celem było dalsze podporządkowanie sądownictwa władzy wykonawczej.

Propozycje rozwiązań

Kiedy szukamy środków, jakie na przyszłość zapobiegłyby tak daleko idącemu rozkładowi zasady *checks and balances* na poziomie relacji między władzą ustawodawczą i wykonawczą, jako najlepsze rozwiązanie warto wskazać na stworzenie takich ram funkcjonowania parlamentu i rządu, które zapewniłyby możliwie wysoki poziom pluralizmu politycznego i światopoglądowego. Istotne są tutaj dwa systemowe czynniki: pierwszy to specyfika polskich partii politycznych, drugi to system wyborczy.

Jeśli chodzi o partie polityczne, można rozróżnić warstwę kulturową i prawną. Polskie partie polityczne, z kilkoma wyjątkami (PSL i część lewicy), są raczej organizacjami wodzowskimi – przede wszystkim taki model ma Prawo i Sprawiedliwość⁷⁶. Oznacza to, że partie te działają na zasadzie wodza i jego drużyny. Są zbudowane nie na wewnętrznym, pluralistycznym dialogu, ale na zasadzie lojalności i rządów twardej ręki liderów partyjnych. Zwłaszcza PiS wydaje się tego rodzaju „totalitarną” partią. Już choćby sam fakt, że od początku istnienia tej partii jej szefem pozostaje ten sam człowiek, Jarosław Kaczyński, czyni z niej wyjątkowy podmiot na polskiej scenie politycznej. Żadne inne ugrupowanie nie ma tak jednolitego i scentralizowanego przywództwa, które przy tym utrzymywałoby się tak długo. Ponadto statut PiS zawiera wiele przepisów, dających prezesowi partii niemal nieograniczoną władzę wewnątrz organizacji⁷⁷. Ale także inne główne ugrupowania, choć przywództwo w nich się zmienia, mają silne cechy wodzowskie.

Z punktu widzenia problematyki tego opracowania jest to o tyle ważne, że „wodzowska” kultura organizacyjna danej partii jest ewidentnie przenoszona na działanie organów demokratycznego państwa, gdy już uda jej się objąć władzę. Najlepszej ilustracji tegoż dostarcza doświadczenie lat 2015–2019: przez całą tę kadencję większość parlamentarna stworzona przez Prawo i Sprawiedliwość wykazała się niespotykaną dyscypliną, przegłosowując bezrefleksyjnie i niemal jednogłośnie wszystkie, nawet najbardziej kontrowersyjne zmiany i prawie nie tracąc przy tym posłów. Rząd również działał ewidentnie pod dyktando szefa partii, choć ten nie pełni w nim żadnej funkcji.

Stłumienie dyskusji wewnątrz partii, a także poza nią – w organach państwa, które znalazły się pod jej kontrolą, jest czynnikiem korupcjogennym – obniża transparentność życia publicznego i rozliczalność

76 O demokracji w polskich partiach politycznych, red. M. Chmaj, M. Waszak, J. Zbieranek, Warszawa 2011; P. Marczewski, D. Sześciło, *Co wolno opozycji i dlaczego jest potrzebna? Uprawnienia opozycji parlamentarnej*, Warszawa 2017, [http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Co%20wolno%20opozycji%20i%20dlaczego%20jest%20potrzebna%20Uprawnienia%20opozycji%20parlamentarnej\(1\).pdf](http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Co%20wolno%20opozycji%20i%20dlaczego%20jest%20potrzebna%20Uprawnienia%20opozycji%20parlamentarnej(1).pdf), dostęp: 23 września 2019.

77 P. Marczewski, *Partie polityczne a jakość polskiej demokracji*, Warszawa 2017.

władzy. Krótko mówiąc, autorytarna kultura polskich partii politycznych, a w szczególności PiS, sprzyja koncentracji władzy – wraz ze wszystkimi tego negatywnymi konsekwencjami.

Do tego dochodzą wadliwe przepisy, dotyczące finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych, utrudniające kontrolę społeczną nad działalnością partii. Przykładowo nie sposób od partii wyegzekwować dokładnych informacji, na co wydawane są pieniądze z funduszu eksperckiego, czy dowiedzieć się precyzyjnie, jak wydawane są pieniądze w trakcie kampanii wyborczych⁷⁸. A to stanowi kolejny czynnik zagrożenia nadużyciami. Co więcej, niedostatek refleksji nad tym problemem po stronie opozycji wystawia ją na atak ze strony partii rządzącej, która w niczym nie odbiega od tych złych standardów. Obóz prawicy, mając w ręku instrumenty władzy, łatwo może wykorzystać tę okoliczność, aby skutecznie zaatakować przeciwników. Omawiany wcześniej rządowy program przeciwdziałania korupcji na lata 2018–2020 zawierał zapowiedź stworzenia nowych rozwiązań w zakresie kontroli finansowania i działalności partii politycznych. Póki co w debacie publicznej nie pojawiła się żadna konkretna propozycja, jednak łatwo sobie wyobrazić, że powstanie projekt równie kontrowersyjny, co opisana wcześniej ustawa o jawności życia publicznego, i pod zawsze dobrze brzmiącym hasłem walki z nadużyciami w polityce będzie on de facto zmierzać do związania rąk opozycji. **Byłoby pożądanym, aby pojawił się opozycyjny projekt zmian poprawiających przejrzystość i funkcjonowanie partii politycznych, zanim tę problematykę zdominuje obóz rządzący.**

Jeśli natomiast chodzi o system wyborczy, to – jak pokazały wyniki wyborów z 2015 roku – może dojść do sytuacji, gdy partia o stosunkowo niewielkim poparciu (zaledwie 38,3%) przy relatywnie niskiej frekwencji i dużym rozdrobnieniu sceny politycznej może zdobyć większość wystarczającą do samodzielnego rządzenia. A później wykorzysta to bezwzględnie do skupiania coraz większej władzy w swoich rękach, bez specjalnego oglądania się nawet na przepisy Konstytucji. Upraszczając, jest to rezultat, z jednej strony, przyjętego sposobu przeliczania głosów, który premiuje wygrywającego wybory. Z drugiej strony, to efekt stosunkowo wysokich progów wyborczych, zwłaszcza dla mniejszych partii i komitetów koalicyjnych. Progi nie zachęcają ugrupowań o mniejszym poparciu do współpracy. Jak pamiętamy, koalicja Zjednoczonej Lewicy o włos, czyli o 0,6% nie dostała się sejmowi (próg dla koalicji to 8%). Z kolei metoda przeliczania głosów d'Hondta powoduje, że poparcie dla partii, które znalazły się pod progiem, zwiększa liczbę mandatów, jakie uzyskuje ugrupowanie wygrywające wybory – na zasadzie: im ktoś mniejszą różnicą nie wszedł do sejmiku, tym bardziej pomaga wygranemu. W 2015 roku oprócz lewicy o włos do parlamentu nie weszła też partia KORWIN – 0,3% poniżej 5% progu dla partii. Gdyby chociaż koalicja lewicy przekroczyła próg, PiS nie miałby szans na większość absolutną. Wybory z 2015 roku pokazały, jak słabe mogą być instytucje demokratyczne (Trybunał Konstytucyjny, sądownictwo, prokuratura itd.), jeśli wygra skonsolidowana partia o silnej kulturze wodzowskiej.

Taka konstrukcja systemu wyborczego skłania też do tworzenia „pozornych koalicji”⁷⁹. Od roku 2015 tego rodzaju „koalicją” jest obóz Zjednoczonej Prawicy, łączący oprócz Prawa i Sprawiedliwości, Solidarną Polskę Zbigniewa Ziobry i Porozumienie Jarosława Gowina. W 2019 roku opozycyjna Platforma Obywatelska stworzyła podobny związek z Nowoczesną, Sojusz Lewicy Demokratycznej z partiami Wiosna i Razem, a PSL z Kukiz'15. Również Konfederacja przybrała podobną formę. W tego rodzaju konstrukcji dominujący podmiot udostępnia swoim „koalicjantom” struktury terenowe, miejsca na listach wyborczych i zasoby niezbędne do prowadzenia kampanii wyborczej. Z jednej strony pozwala to uniknąć wyższego progu dla koalicyjnych komitetów wyborczych – co jest szczególnie ważne dla

78 A. Gendźwiłł, G. Bukowska, J. Haman, A. Sawicki, J. Zbieranek, *Finanse polskich partii*, Warszawa 2017.

79 Zob. J. Flis, *Jak bardzo sejmowa ordynacja zachęca do budowania sojuszy i jakie stwarza dla nich przeszkody?*, Warszawa 2019, <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/System%20wyborczy%20a%20integracja%20polityczna.pdf>, dostęp: 23 września 2019.

komitetów z niskim poparciem; ma to również znaczenie w wymiarze komunikacji politycznej – tego rodzaju quasi-koalicja formułuje po prostu bardziej spójne przekazy. Z drugiej strony, taka praktyka osłabia mniejsze podmioty wchodzące w skład quasi-koalicji, choćby z tego względu, że najsilniejszy podmiot zabiera całość subwencji partyjnej lub co najmniej autorytatywnie decyduje o jej podziale. Tego rodzaju konsolidacja nie sprzyja pluralizmowi partyjnemu, co samo w sobie jest czynnikiem korupcjogennym, ponieważ osłabia kontrolę polityczną nad rządzącymi. Ponadto, przy ogólnie wadliwych rozwiązaniach prawnych dotyczących finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych, poszerza także szarą strefę w tym obszarze. Nie wiadomo, czy i jakie są przepływy finansowe między quasi-koalicjantami. Najlepszym przykładem problemów w tym aspekcie były kontrowersje wokół podziału subwencji partii KORWiN między „udziałowcami” Konfederacji, przed wyborami w 2019 roku⁸⁰. **Krótko mówiąc, pewne cechy systemu wyborczego w kontekście wyborów w 2015 i 2019 roku okazały się korupcjogenne w szerokim sensie – ponieważ umożliwiły korupcjogenną koncentrację władzy, a także w wąskim – ponieważ stworzyły przestrzeń dla praktyk obniżających przejrzystość finansowania polityki.**

Zmiana powyższych uwarunkowań mogłaby ograniczyć ryzyko koncentracji władzy, zwiększyć pluralizm i wzmocnić zasadę *checks and balances*. Jednocześnie trzeba sobie zdawać sprawę, że ewentualne zmiany dotyczące działania i finansowania partii politycznych oraz systemu wyborczego muszą być przeprowadzane bardzo ostrożnie. Ryzyko polega na tym, że mogą one rodzić pokusę – zwłaszcza po stronie obozu rządzącego, jak to się stało w przypadku sądownictwa – żeby wykorzystała to jako pretekst do umocnienia własnej pozycji i ograniczenia możliwości działań ugrupowaniom opozycyjnym. Tak postąpił na Węgrzech Fidesz, doprowadzając m.in. konkurencyjny Jobbik do kryzysu finansowego poprzez nałożenie drakońskich kar za uchybienia w finansowaniu kampanii wyborczych⁸¹. To z kolei nie byłoby możliwe bez wcześniejszego przejęcia kontroli nad instytucjami sprawdzającymi finanse partii politycznych i bez zaostrzenia przepisów. Podobnie rzecz się ma w przypadku systemu wyborczego.

Póki co obóz prawicy nie próbuje głębiej zmieniać systemu przeliczania głosów, widząc, że obecne uwarunkowania są wystarczające do utrzymania władzy. Z drugiej strony, trzeba wspomnieć, że uczyniono już istotny wyłom w autonomii, jaką do niedawna cechował się polski system kontroli procesu wyborczego i finansowania partii politycznych⁸². W 2017 roku uchwalono przepisy zmieniające model funkcjonowania administracji wyborczej. Jedną z najistotniejszych zmian było odejście od modelu Państwowej Komisji Wyborczej, opierającego się na sędziach, a co za tym idzie gwarantującego większą niezależność od bieżącej polityki. W zamian wprowadzono rozwiązania dające politykom bezpośredni wpływ na funkcjonowanie tego kluczowego organu wyborczego. Zjednoczona Prawica pokazała więc, że może dokonać zmian także w tym obszarze.

Do chwili ukończenia tego tekstu nie pojawiły się nowe propozycje, jednak nie można wykluczać dalszych zmian w kierunku umocnienia obozu władzy, a jednocześnie zdyscyplinowania i ograniczenia możliwości działania opozycji. Pretekstów do takich ruchów można wskazać aż nadto. Stąd też „ucieczka do przodu” i zaproponowanie reform systemu partyjnego i wyborczego, które wzmocniłyby

80 <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114884,25249831,przychodzi-winnicki-do-korwina-wyciekly-nagrania-na-ktorych.html>, dostęp: 23 września 2019.

81 <https://www.ft.com/content/9a2cbc36-199b-11ea-97df-cc63de1d73f4>, dostęp: 20 stycznia 2020.

82 Zob. P. Uziębło, *Opinia prawna w sprawie zmian w kodeksie wyborczym wprowadzanych ustawą z dnia 14 grudnia 2017 r.*, <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Opinia%20prawna%20w%20sprawie%20zmian%20w%20kodeksie%20wyborczym%20wprowadzanych%20ustawa%20z%20dnia%2014%20grudnia%202017r.pdf>, dostęp: 23 września 2019; A. Gęndźwił, *O co chodzi w nowelizacji Kodeksu wyborczego?*, <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/O%20co%20chodzi%20w%20nowelizacji%20kodeksu%20wyborczego.pdf>, dostęp: 23 września 2019.

zasadę *checks and balances*, wydają się lepszą strategią niż reagowanie na zmiany, które zmierzałyby w przeciwnym kierunku.

Władzy ustawodawczej, wykonawczej oraz partiom politycznym poświęciłem najwięcej miejsca w tej części. W mojej opinii bowiem, w latach 2015–2019 zachwianie wzajemnej kontroli między ośrodkiem ustawodawczym a wykonawczym samo w sobie jest podłożem, na jakim rozwija się korupcja. Ten element był pierwszą „kostką domina”, kreującą kolejne okoliczności sprzyjające korupcji – odejście od zasady rządów prawa czy daleko idące osłabienie władzy sądowniczej. Obserwujemy ogromną koncentrację władzy zarówno wewnątrz parlamentu (jednopartyjna większość), jak i po stronie władzy wykonawczej. Towarzyszy temu wygaszanie funkcji kontrolnej parlamentu oraz degradacja pozycji i uprawnień opozycji. Jednocześnie realny ośrodek władzy został przesunięty poza formalne struktury – do wewnątrz kierownictwa partii rządzącej. To tam, a nie w rządzie czy w urzędzie Prezydenta RP, zapadają najważniejsze decyzje, dotyczące polityki państwa. Natomiast fakt, że taki układ mógł się wytworzyć, jest ściśle związany z cechami systemu partyjnego i wyborczego, promującymi wodzowski styl przywództwa politycznego, zbyt silnie premiujący ugrupowanie wygrywające, kiedy scena polityczna jest rozdrobniona, przy jednoczesnym braku transparentności w funkcjonowaniu partii politycznych.

Dążąc do ograniczenia ryzyka korupcji, należałoby w pierwszej kolejności skoncentrować się na tych właśnie elementach. Przede wszystkim przemyślenia i zmian wymagają przepisy kodeksu wyborczego. Jednym z doraźnych środków mogłoby być odejście od metody przeliczania głosów w wyborach do sejmu według systemu d'Hondta i powrót do metody Sainte-Laguë. To zminimalizowałoby szansę zaistnienia sytuacji, kiedy jedno ugrupowanie, przy relatywnie niskiej frekwencji i wyniku wyborczym, byłoby w stanie uzyskać absolutną większość mandatów, pozwalającą na samodzielne sprawowanie władzy. Przy wciąż niedojrzałej polskiej scenie politycznej i wodzowskim modelu zorganizowania partii politycznych bardziej pożądana jest, gdy rząd formują koalicje partii (ale nie quasi-koalicje, gdzie jedno duże ugrupowanie jest hegemonem), które także mogą się wzajemnie kontrolować, nawet jeśli kosztem jest ogólna stabilność polityczna. Byłby to kolejny bezpiecznik chroniący demokrację liberalną, gwarantujący pluralizm i zapobiegający zbyt dużej koncentracji władzy po stronie ośrodka ustawodawczego i wykonawczego, która – czego jesteśmy świadkami – sprzyja rozwojowi systemowej korupcji. Najbardziej pożądaną byłaby jednak gruntowna przebudowa całego systemu wyborczego (w kierunku systemu mieszanego, co nie wymagałoby zmiany Konstytucji), najlepiej w porozumieniu między głównymi siłami politycznymi i przy udziale ekspertów⁸³.

Ponadto należy wzmocnić rolę opozycji parlamentarnej, odpowiednio kształtując regulaminy sejmu i senatu oraz ustawę o wykonywaniu mandatu posła i senatora, tak aby posłowie mieli większą swobodę prowadzenia debaty, a większości parlamentarnej mniej możliwości musztrowania i karania swoich politycznych oponentów.

Last but not least, należy wymusić większą demokratyzację życia wewnątrzpartyjnego. Jednym ze środków, jaki może temu sprzyjać, jest podniesienie wymogów co do transparentności finansów partyjnych oraz finansowania kampanii wyborczych. Należy oczekiwać, że większa jawność w tym aspekcie spowoduje, iż kierownictwa partii politycznych w większym stopniu będą się liczyć nie tylko z członkami partii, ale też z opinią publiczną.

83 Zob. B. Michalak, *Jak zmieniać prawo wyborcze. Doświadczenia porównawcze*, http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Jak%20zmieniac%20prawo%20wyborcze_%20Do%C5%9Bwiadczenia%20porownawcze%20.pdf, dostęp: 23 września 2019; D. Sześciło, *Mieszany system wyborczy w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Politycy%20Paper%20Dawida%20Szescilo.pdf>, dostęp: 23 września 2019.

Sądownictwo

Charakterystyka problemu

Podobnie jak w przypadku władzy ustawodawczej i wykonawczej, problem sądownictwa widziany w kontekście analizy zagrożenia korupcją wynika przede wszystkim z zachwiania systemowego podziału między głównymi ośrodkami władzy.

Nie ma żadnych danych, świadczących o tym, że sądownictwo samo w sobie zostało jakoś szczególnie dotknięte korupcją – wbrew temu, co głosił obóz rządowy. Jak wszędzie, tak i w tym obszarze działania państwa występują nadużycia. Nie da się jednak obronić poglądu, że sądownictwo jest skorumpowane⁸⁴. Tę fałszywą tezę powtarzał wielokrotnie m.in. premier Morawiecki, broniąc przed Komisją Europejską i w polskich oraz zagranicznych mediach zmian w sądownictwie, które przeprowadzał jego rząd i jego poprzedniczka Beata Szydło⁸⁵. Co ciekawe, później zmieniono narrację, próbując udowodnić przede wszystkim, że sądownictwo w Polsce nie zostało zmienione od okresu komunizmu i pełno w nim sędziów pracujących jeszcze w poprzednim systemie, co także jest nieprawdą, zważywszy chociaż na średnią wieku polskiego sędziego, która wynosi około 46 lat.

Głównym problemem nie jest więc korupcja wewnątrz sądownictwa, ale to, że zmiany przeprowadzone przez obóz prawicy są korupcyjogenne. Nadzwyczajna koncentracja władzy po stronie organów stanowiących i wykonawczych, o której była mowa wcześniej, stworzyła niespotykaną dotąd możliwość podporządkowania także władzy sądowniczej. Tak zwane reformy realizowane od 2015 roku drastycznie uzależniają sędziów od ośrodka wykonawczego i zmierzają do upartyjnienia wymiaru sprawiedliwości. To przejaw partycularyzmu polegającego na tym, że konkretna partia dąży do podporządkowania sobie instytucji, która co do zasady powinna działać w interesie publicznym, a nie partyjnym. Jeśli ten proces będzie postępował, będziemy mieć do czynienia z zawężeniem dostępu do podstawowego dobra publicznego, jakim jest prawo do sądu.

Już w pierwszych miesiącach po objęciu władzy obóz prawicy wprowadził przepisy oddające ministrowi sprawiedliwości niemal całkowitą kontrolę nad administracją sądową. Ruch ten w oczywisty sposób ogranicza autonomię sądownictwa. Niedługo potem przegłosowano ustawy umożliwiające ministrowi sprawiedliwości dowolną wymianę prezesów sądów oraz otwierające drogę do upartyjnienia Krajowej Rady Sądownictwa i Sądu Najwyższego. Zmiany te nie przyniosły, jak podnosili krytycy, żadnej poprawy w funkcjonowaniu sądów⁸⁶, za to dzięki stworzeniu instrumentów prawnych minister sprawiedliwości zyskał możliwość odwoływania prezesów sądów oraz wywierania nacisków na poszczególnych sędziów w konkretnych sprawach⁸⁷. Poprzez uzyskanie kontroli nad Krajową Radą Sądownictwa rząd i większość parlamentarna mogą wpływać na powołania i awanse sędziowskie⁸⁸. Dodatkowo utworzenie Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, której nadano szczególne kompetencje, oraz jej obsadzenie wyłącznie partyjnymi nominatami, akceptowanymi przez upartyjioną KRS, jest jeszcze jednym środkiem nacisku na sędziów (a także na inne zawody prawnicze). Wszystkie te zmiany ograniczają też

84 <https://oko.press/sedziowie-z-krakowa-wygrali-z-gazeta-polska-bedzie-sprostowanie-slow-premiera-morawieckiego/>, dostęp: 23 września 2019.

85 https://www.premier.gov.pl/static/files/files/biala_ksiega_pl_full.pdf, dostęp: 23 września 2019.

86 <https://www.rp.pl/Sedziowie-i-sady/308239912-Sady-dzialaja-wolniej-Ministerstwo-Sprawiedliwosci-uspokaja.html>, dostęp: 23 września 2019.

87 <http://www.batory.org.pl/upload/files/pdf/Apel%20do%20Prezydenta.pdf>, dostęp: 23 września 2019; http://www.batory.org.pl/upload/files/pdf/Stanowisko%20ZEP%20ws_%20sadow%20powszechnych.pdf, dostęp: 23 września 2019; http://www.batory.org.pl/upload/files/pdf/Stanowisko_Ustawa%20o%20usp.pdf, dostęp: 23 września 2019.

88 P. Buras, G. Knaus, *Where the law ends. The collapse of the rule of law in Poland – and what to do*, http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/ESI-ideaForum_Batory%20-%20Poland%20and%20the%20end%20of%20the%20Rule%20of%20Law.pdf, dostęp: 23 września 2019.

oczywiście możliwości władzy sądowniczej w zakresie kontroli ośrodka wykonawczego i ustawodawczego⁸⁹. Co prawda, „reformy” zostały częściowo powstrzymane przez orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) z 24 czerwca 2019 roku⁹⁰. Orzeczenie europejskiego Trybunału uniemożliwiło m.in. wymianę dużej części sędziów Sądu Najwyższego oraz pierwszej prezes SN. Większość zmian pozostała jednak w mocy, a obóz prawicy zapowiedział kontynuację „reform”, które jeszcze silniej podporządkują sądownictwo rządowi, parlamentowi, a co za tym idzie partii rządzącej⁹¹.

O tym, że faktycznym zamiarem rządzących było stworzenie możliwości nacisku na sędziów, a nie usprawnienie sądownictwa, świadczą chociażby liczne postępowania dyscyplinarne, inicjowane wobec sędziów wypowiadających się krytycznie o przeprowadzanych zmianach czy wysyłających pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). Działania te są obliczone na zastraszenie sędziów. Zdarzało się również, że sprawy dyscyplinarne wszczynano wobec sędziów wydających wyroki nie po linii politycznej obozu władzy⁹². Te symptomy oraz całość zmian prawnych przeprowadzonych w sądownictwie po wyborach w 2015 roku są jednoznacznym dowodem na poważne zakłócenie trójpodziału władz i osłabienie możliwości kontroli władzy ustawodawczej i wykonawczej przez władzę sądowniczą⁹³.

Nie ma wątpliwości, że sprawne, niezależne i niezawisłe sądy są kluczowym elementem systemu zapobiegania korupcji (jak w omówionej wyżej koncepcji National Integrity System, stworzonej przez Transparency International). Trudno więc uznać, że zmiany podporządkowujące sędziów politykom i przedstawicielom rządu oraz ograniczające autonomię sądów będą zwiększać zdolność państwa do przeciwdziałania korupcji. Wręcz przeciwnie, takie zmiany są czynnikiem korupcjogennym. Można się bowiem spodziewać, że w konsekwencji, podporządkowani sędziowie nie będą chętni orzekać przeciwko władzy, zwłaszcza w sprawach korupcyjnych, które mogłyby poważnie podkopać jej legitymizację.

Chodzi zatem o zniesienie zasady rozliczalności. Władza nie może sobie pozwolić na podkopanie swojego autorytetu. Najprostszą metodą, żeby to osiągnąć, jest niedopuszczenie, aby którykolwiek z jej reprezentantów został oskarżony o przestępstwo, w szczególności o przestępstwo korupcyjne, czy nawet został skazany. Stąd też z punktu widzenia przeciwdziałania korupcji kluczowe jest przywrócenie właściwego poziomu autonomii sądów i usprawnienie ich funkcjonowania. Tylko niezależny sąd jest w stanie pociągnąć do odpowiedzialności i rozliczyć skorumpowanego polityka.

Propozycje rozwiązań

Rekomendacje w tym zakresie sformułował Zespół Ekspertów Prawnych (ZEP), działający od 2016 roku przy Fundacji im. Stefana Batorego. Będzie to proces trudny, ponieważ zmiany, jakie już zaszły, są

89 https://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-4189_pl.htm, dostęp: 23 września 2019.

90 <https://www.euractiv.pl/section/demokracja/news/polskie-wladze-bagatelizuja-wyrok-tsue/>, dostęp: 23 września 2019.

91 W ciągu pierwszej kadencji rządów Zjednoczonej Prawicy wdrażane przez obóz władzy zmiany w sądownictwie doczekały się nie tylko licznych opracowań eksperckich, ale także pokaźnej literatury naukowej. W niewielu jednak opisywany jest związek między korupcją a naruszeniami standardów rządów prawa. Wśród dokumentów syntetycznie opisujących wynikające z tych zmian zagrożenia natury korupcyjnej należy wspomnieć przede wszystkim o raporcie GRECO (Grupy Państw Przeciwko Korupcji działającej w ramach Rady Europy), z marca 2018 roku: *Ad hoc Report on Poland (Rule 34). Adopted by GRECO at its 79th Plenary Meeting* (Strasbourg, 19–23 March 2018), <https://rm.coe.int/ad-hoc-report-on-poland-rule-34-adopted-by-greco-at-its-79th-plenary-m/168079c83c>, dostęp: 13 stycznia 2020.

92 <https://oko.press/sad-odsuwa-sedziego-bilinskiego-ktory-uniewinnial-za-udzial-w-protestach-antyrzadowych/>, dostęp: 23 września 2019.

93 W. Sadurski, *How Democracy Dies (in Poland): A Case Study of Anti-Constitutional Populist Backsliding*, *Legal Studies Research 18 (01)*, 2018, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3103491, dostęp: 23 września 2019.

głębokie. Gruntownej reformy, a także decyzji personalnych, będzie wymagać przede wszystkim Krajowa Rada Sądownictwa, która w ocenie większości prawników jest powołana i działa w oparciu o przepisy sprzeczne z Konstytucją. Krajowa Rada Sądownictwa musi wrócić do roli organu stojącego na straży niezawisłości i niezależności sędziów, a nie instrumentu promocji sędziów sprzyjających obozowi rządzącemu i dyscyplinowania tych, którzy nie są spolegliwi. Szczegółowe rekomendacje w tym zakresie przedstawił w swoim opracowaniu Łukasz Bojarski, członek ZEP⁹⁴. Podobnie rzecz się ma w przypadku sądownictwa powszechnego. Oprócz rewizji zmian z lat 2015–2019, która powinna zostać powierzona specjalnej komisji złożonej z reprezentantów środowiska sędziowskiego, politycznego i eksperckiego, powinno się zmniejszyć zakres nadzoru ministra sprawiedliwości nad sądownictwem, a w zamian wzmocnić mechanizmy kontroli sądownictwa poprzez samorząd sędziowski. Tylko w ten sposób bowiem można zagwarantować odpowiedni poziom autonomii władzy sądowniczej i zwiększyć jej siłę względem władzy wykonawczej i ustawodawczej. Również i w tym przypadku warto sięgnąć po szczegółową analizę możliwych zmian, jaką przygotował inny członek ZEP, sędzia Jacek Czaja⁹⁵.

Prokuratura

Charakterystyka problemu

Kluczowym elementem systemu przeciwdziałania korupcji (opisanym przez NIS) są organa ścigania, a wśród nich prokuratura. Wszak to prokuratura co do zasady nadzoruje ściganie przestępstw, wnosi akty oskarżenia, pełni rolę oskarżyciela publicznego przed sądem, obok sądów powszechnych i Trybunału Konstytucyjnego jest instytucją stojącą na straży prawa. I choć w świetle polskiego prawa prokuratura nie jest organem konstytucyjnym, to jej znaczenie dla przestrzegania ustrojowej zasady praworządności jest kluczowe i wykracza poza zadania policji, czy innych służb odpowiedzialnych za bezpośrednie ściganie przestępstw.

Jak stwierdzono na początku tekstu, korupcja nie może być sprowadzona do kategorii przestępstwa, jednak ten aspekt pozostaje istotny. Przystępczość korupcyjna jest wyjątkowo groźna, nie tylko ze względu na ciężar (sprawy korupcyjne to nierzadko ogromne straty publicznych pieniędzy, w których udział mają prominentni politycy i najwyżsi urzędnicy państwa), ale też przez wymiar społeczny. Przestępstwa korupcyjne najczęściej pojawiają się na styku sektora publicznego i prywatnego. Tego rodzaju czyny podkopują zaufanie do instytucji państwa, ale także do przedsiębiorstw i całej gospodarki. Efektywne ściganie przestępstw korupcyjnych to nieodzowny element każdej polityki państwa w tym obszarze, natomiast prokuratura jest kluczowym instrumentem przeciwdziałania korupcji.

Niestety ponownie, tak jak w przypadku sądownictwa, po wyborach w 2015 roku prokuratura stała się ofiarą koncentracji władzy na poziomie ustawodawczym i wykonawczym. Obóz prawicy wykorzystał swoją przewagę, podporządkowując prokuraturę bezpośrednio ministrowi sprawiedliwości. Tym samym po kilku latach rozłączenia urzędów prokuratora generalnego i ministra sprawiedliwości powrócono de facto do modelu prokuratury z okresu komunizmu, co jest niespotykane nigdzie indziej w Unii Europejskiej. Model ten jest sprzeczny z rekomendacjami Rady Europy, a także z najnowszymi trendami w państwach UE, gdzie rozwijają się mechanizmy gwarantujące niezależność prokuratorów od władzy wykonawczej⁹⁶.

94 http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Bojarski_KRS.pdf?amp%3Bqid=391046, dostęp: 23 września 2019.

95 <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Sady%20powszechnne.pdf>, dostęp: 23 września 2019.

96 <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Rola%20i%20miejsce%20prokuratury.pdf>, dostęp: 23 listopada 2019.

Tymczasem, z punktu widzenia przeciwdziałania korupcji autonomia prokuratury jest szczególnie ważna, dlatego że korupcja coraz częściej koncentruje się na najwyższych szczeblach władzy⁹⁷. W państwach zachodnich to właśnie „wielką korupcję”, angażującą wpływowe grupy (czołowych polityków, urzędników, członków rządu, elity gospodarcze) uważa się za główne zagrożenie. Ta forma korupcji często przybiera postać nie tylko korupcji politycznej, ale też „prania pieniędzy”, oszustw podatkowych, ustawiania przetargów na inwestycje publiczne i nierzadko bywa powiązana z przestępczością zorganizowaną. Zwalczanie tego rodzaju praktyk w sytuacji, gdy główny organ nadzorujący śledztwa jest uzależniony bezpośrednio od czynnika politycznego (nierazko zamieszany w przestępstwa), będzie utrudnione lub wręcz niemożliwe.

W Polsce zagadnienie „wielkiej korupcji” nie jest obecne w dyskursie publicznym ani w polityce publicznej (choć może to być tylko efekt przyjęcia polityki karnej, która nie została ukierunkowana na zwalczanie tego typu przestępczości). Warto jednak zacząć posługiwać się tym terminem, ponieważ mamy już do czynienia z przypadkami typowymi – idealnie mieszczącymi się w tym pojęciu. Okazuje się, bowiem, że tak jak w przypadku wspomnianej wcześniej „afery Srebrnej”, upolityczniona prokuratura może nie być chętna do prowadzenia spraw, gdy wchodzi w grę interes ugrupowania znajdującego się u władzy.

Z drugiej strony natomiast – prokuratura zależna od czynnika politycznego służy instrumentalizacji polityki antykorupcyjnej. Korupcja to zjawisko z natury polityczne, ponieważ zawsze jego stroną jest jakaś władza⁹⁸. Przestępstwa korupcyjne mogą też łatwo doprowadzić do delegitymizacji władzy, Ale równie dobrze mogą zaszkodzić opozycji politycznej. **Zależna od ośrodka wykonawczego prokuratura będzie więc wykorzystywana jako narzędzie do walki z opozycją, dlatego postulat zwiększania autonomii prokuratury jest ważny – żeby nie była politycznie instrumentalizowana do kreowania afer korupcyjnych, a była efektywnym narzędziem walki z korupcją na szczytach władzy.**

Tymczasem obóz prawicy zmienia prokuraturę w przeciwnym kierunku, niż dzieje się to w państwach zachodnich i jest rekomendowane przez instytucje międzynarodowe. Oprócz wspomnianego wcześniej ponownego połączenia funkcji ministra sprawiedliwości z funkcją prokuratora generalnego, warto wspomnieć o jeszcze kilku radykalnych zmianach degradujących autonomię prokuratorów. Minister, a zarazem prokurator generalny zyskał prawo ingerencji w każde śledztwo, włączając w to możliwość wydawania osobistych poleceń prokuratorom (nawet bez formy pisemnej) czy zlecania zastosowania środków operacyjnych (np. prowokacji). Jednocześnie jego interwencje mogą być niejawne dla stron postępowania i sądu. Prokurator generalny zyskał też możliwość ujawnienia materiałów śledztwa, na jakimkolwiek etapie, komukolwiek. Minister może też dowolnie przenosić śledztwa do podlegającej mu prokuratury krajowej. Może ponadto dowolnie awansować i degradować prokuratorów (co daje możliwość manipulowania śledztwami i nagradzania spolegliwych prokuratorów). Na początku 2019 roku dodano jeszcze jeden istotny element, który w kontekście tak szerokich uprawnień prokuratora generalnego stanowi pole do nadużyć i korupcji, a zarazem jest kolejnym przykładem zachwiania podziału między ośrodkiem wykonawczym i sędziowskim⁹⁹. Wprowadzono mianowicie przepis pozwalający prokuratorowi przedłużyć areszt podejrzanego, nawet wówczas gdy sąd uzna, że wystarczającym środkiem zapobiegawczym jest poręczenie majątkowe. Oznacza to podważenie pozycji ustrojowej sądów (prokuratura może bowiem zignorować decyzję sądu) oraz podstawowego prawa obywatelskiego, czyli prawa do rzetelnego procesu. Z punktu widzenia polityki antykorupcyj-

97 S. Rose-Ackerman, *Democracy and grand corruption*, „International Social Science Journal” 2008, nr 48 (149), s. 365–380.

98 G. Makowski, *Korupcja jako problem społeczny...*

99 <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-sad-nie-prokurator-ma-decydowac-czy-podejrzany-opusci-areszt-po-zaplacie-kaucji>, dostęp: 23 września 2019.

nej jest to kolejny środek instrumentalizacji korupcji jako narzędzia do walki politycznej i przykład narzędzia, jakie może zostać użyte z naruszeniem podstawowych praw człowieka i obywatela. Łatwo sobie bowiem wyobrazić, że sztucznie przedłuża się areszt politycznych oponentów, wobec których inicjuje się śledztwa, nawet nie po to, by na końcu coś udowodnić czy sformułować akt oskarżenia, ale na przykład po to, aby wykorzystywać fakt aresztowania do budowania odpowiedniego wizerunku rządzących w mediach.

A zatem obóz rządzący wykreował sytuację, w której brak jakichkolwiek oznak bardziej efektywnego działania prokuratury w sprawach korupcyjnych. Z drugiej strony natomiast mamy do czynienia z niemal całkowitym uzależnieniem prokuratorów od politycznego ministra i z odrębnym systemem rozwiązań prawnych i instytucjonalnych, pozwalających na wygaszanie spraw, które mogłyby dotyczyć obozu rządzącego, oraz z kreowaniem spraw karnych przeciwko opozycji politycznej czy komukolwiek innemu, kto mógłby być zagrożeniem dla partii rządzącej. To kolejny przejaw partykularyzmu i istotny czynnik korupcjogenny. Jak w poprzednich przypadkach, chcąc ograniczyć systemowe zagrożenie korupcją, należy wprowadzić systemowe zmiany w funkcjonowaniu prokuratury.

Propozycje rozwiązań

Szczegółowe rekomendacje w tym zakresie przedstawili w swojej analizie Jarosław Onyszczyk i Katarzyna Kwiatkowska¹⁰⁰. Ich główny postulat to odejście od modelu, gdzie zwierzchnikiem prokuratury jest polityczny minister. Powinno się wrócić do modelu autonomicznego urzędu prokuratora generalnego, którego wybór musi być bardziej zbalansowany, jeśli chodzi o relacje między różnymi ośrodkami władzy oraz między ugrupowaniami rządzącymi i opozycją polityczną. Przykładowo, wyboru prokuratora generalnego mogłyby dokonywać sejm (być może także z udziałem prezydenta RP) spośród kandydatów zgłaszanych przez samorząd prokuratorów, na określoną ustawowo 6-letnią kadencję, podobnie jak dzieje się to w przypadku prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Takiemu urzędowi prokuratora generalnego powinno się też zapewnić odpowiedni stopień autonomii budżetowej i funkcjonalnej (wzorem może być również sposób uregulowania tej kwestii dla NIK). Kompetencje prokuratora powinny być precyzyjnie określone w ustawie, tak aby nie miał on możliwości zbyt głębokiej ingerencji w prace poszczególnych prokuratorów. Należy bowiem minimalizować ryzyko manipulowania śledztwami. Opracowanie Onyszczyka i Kwiatkowskiej zawiera szereg rekomendacji, których wdrożenie mogłoby uczynić z prokuratury skuteczny środek zwalczania przestępczości korupcyjnej, niezależnie od bieżącej konfiguracji sceny politycznej.

Administracja publiczna

Charakterystyka problemu

Jeszcze jednym obszarem zapalnym korupcji, o którym nie można zapomnieć, jest administracja publiczna, a w szczególności służba cywilna. W założeniu służba cywilna to elitarna część administracji publicznej, a zarazem najważniejsza część administracji rządowej. Korpus służby cywilnej to zespół blisko 120 tysięcy urzędników pracowników, zatrudnionych głównie w ministerstwach i terenowych jednostkach administracji rządowej. Służba cywilna odpowiada za przygotowywanie i wdrażanie polityki publicznej, także za wiele podstawowych usług publicznych (do korpusu służby cywilnej należą m.in. kuratoria oświaty oraz nadzór weterynaryjny).

¹⁰⁰ <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Rola%20i%20miejsce%20prokuratury.pdf>, dostęp: 23 listopada 2019.

Po 1989 roku rozwój służby cywilnej w Polsce napotykał na wiele barier. Kolejne rządy, choć zawsze deklarowały chęć budowania profesjonalnego, neutralnego aparatu administracyjnego państwa, zawsze w praktyce osłabiały służbę cywilną, dążąc do obsadzenia najwyższych urzędów państwowych swoimi ludźmi. Stąd też od momentu uchwalenia pierwszej ustawy o służbie cywilnej w 1998 roku następowały liczne zmiany przepisów w tym obszarze – kilka kolejnych ustaw i drugie tyle głębokich nowelizacji. Ostatnia z istotnych zmian w ustawie o służbie cywilnej z 2008 roku została przyjęta zaraz objęciu władzy przez rząd zjednoczonej prawicy¹⁰¹.

Jednak mimo – jak wspominałem – tradycyjnych dążeń do zawłaszczenia służby cywilnej, które przejawiały wszystkie środowiska polityczne po 1989 roku, do 2015 roku tylko prawica posunęła się do jawnego, radykalnego odejścia od zasady otwartego naboru na najwyższe stanowiska urzędnicze w służbie cywilnej. Oczywistym celem tego posunięcia była chęć stworzenia miejsc pracy dla partyjnych nominatów. Chodziło o to, aby mieć łatwość obsadzeniu tych stanowisk ludźmi lojalnymi nie wobec państwa, kierującymi się nie interesem publicznym, ale partyjnym. Prezes PiS Jarosław Kaczyński nawet specjalnie się z tym nie krył, stwierdzając w mediach, że potrzebuje urzędników, którzy lojalnie będą realizować wizję partii¹⁰². No, ale skoro lojalność partyjna ma być główną przesłanką zatrudnienia na stanowiskach urzędniczych, to mamy problem z zachowaniem zasady otwartego (czyli niepartykularystycznego) dostępu do służby publicznej (art. 60 Konstytucji RP), który ma się opierać przede wszystkim na przesłankach merytorycznych i kompetencyjnych. **Oto jaskrawy przejaw partykularyzmu, czyli takiej redystrybucji dobra, jakim jest praca w służbie publicznej, który zostaje zawężony do grona zwolenników linii partii rządzącej.**

Nowelizacja ustawy o służbie cywilnej ze stycznia 2016 roku¹⁰³ ustanowiła nie tylko tryb obsady najwyższych stanowisk urzędniczych (zaczynając od dyrektorów generalnych, a na dyrektorach departamentów kończąc) opierający się głównie na nominacji partyjnej, ale też obniżyła wymogi kompetencyjne wobec kandydatów. Pozwalała również na niemal automatyczną wymianę urzędników na ponad 3 tysiącach stanowisk, stąd była to pierwsza tak zwana „ustawa kadrowa” uchwalona przez obóz prawicy. Dzięki niej tylko w pierwszym roku obowiązywania nowych przepisów wymieniono osoby na blisko jednej trzeciej najwyższych stanowisk urzędniczych¹⁰⁴. Jednocześnie jest to ustawa sprzeczna z Konstytucją, narusza bowiem artykuły 153 i 60 ustawy zasadniczej, stwierdzające, że służba cywilna jest instytucją utworzoną w celu bezstronnego, profesjonalnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, jak również dostęp do niej jest otwarty i opiera się na kryteriach merytorycznych¹⁰⁵.

Obóz prawicy, naruszając prawo, stworzył zatem warunki funkcjonowania służby cywilnej przypominające bardziej komunistyczną nomenklaturę niż nowoczesne, zachodnie systemy administracji publicznej. Ocena ta jest uzasadniona tym bardziej, że jednocześnie utrzymano w mocy obowiązywanie ustawy o pracownikach urzędów państwowych z 1982 roku, wyłączającej wiele instytucji centralnych spod przepisów ustawy o służbie cywilnej i pozwalającej na jeszcze bardziej dowolną i upartyjnioną obsadę stanowisk urzędniczych (np. w Kancelariach Sejmu i Senatu oraz wielu innych instytucjach centralnych). Taki system nie zachęca urzędników do kierowania się w swojej pracy

101 K. Gadowska, *Dysfunkcje administracji. Służba cywilna w perspektywie neoinstytucjonalnej*, Kraków 2015.

102 <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/928582,dobra-zmiana-kaczynski-nepotyzm.html>, dostęp: 23 września 2019, <https://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/515983,panstwo-to-ja-jaroslaw-kaczynski-pis-partia-rzad-wladza-analiza.html>, dostęp: 23 września 2019.

103 Dz.U. 2016, poz. 34.

104 G. Kopińska, *Stanowiska publiczne jako łup polityczny...*

105 H. Izdebski, *Opinia w przedmiocie ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie Ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2016, poz. 34)*, Warszawa 2016, http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Opinia_Sluzba_cywilna_HIzdebski.pdf, dostęp: 23 września 2019.

kryterium interesu publicznego, ale przede wszystkim kryterium lojalności wobec partii rządzącej. Zatem jest to naturalnie istotny czynnik sprzyjający nadużyciom.

Dobrą ilustracją skutków takiego stanu rzeczy jest postawa urzędników Kancelarii Sejmu – sprzeczna z konstytucyjną zasadą legalizmu, nakazującą urzędnikom działania zgodnie z przepisami prawa i w ramach prawa. Mimo prawomocnego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, nakazującego ujawnienie list poparcia dla kandydatów do upartyjnionej Krajowej Rady Sądownictwa, szefowa Kancelarii Sejmu odmówiła wykonania tego wyroku, zasłaniając się zarządzeniem prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych (UODO), który owo zarządzenie również wydał już po zapadnięciu wyroku NSA i wbrew jego sentencji¹⁰⁶. Szefami zarówno Kancelarii Sejmu, jak i UODO zostali mianowani politycy – byli radni PiS.

Stworzono warunki, w którym administracja rządowa, kierująca się w swoim działaniu przede wszystkim kryterium lojalności partyjnej, a nie profesjonalizmu, będzie bardziej podatna nie tylko korupcję urzędniczą, ale sama staje się elementem systemowej korupcji politycznej, ponieważ głębokie upartyjnienie aparatu administracyjnego wytwarza między urzędnikami i politykami relacje natury klientelistskiej (typu patron–klient, żeby nawiązać do kategorii stworzonej niegdyś przez Jacka Tarkowskiego do opisu komunistycznej nomenklatury¹⁰⁷). A tego rodzaju relacje mogą łatwo zostać wykorzystane nie tylko do omijania prawa, jak w przywołanym wyżej przykładzie, ale też do maskowania konkretnych przypadków korupcji i innych nadużyć władzy.

Propozycje rozwiązań

Aby nie dopuścić do rozwoju i utrwalenia nomenklaturowego systemu sprzyjającego korupcji na poziomie administracji publicznej oraz na styku między urzędnikami i politykami, ponownie niezbędne są zmiany ustrojowe. Konieczna jest reforma służby cywilnej, która powinna rozciągnąć jednolite standardy pracy urzędników na wszystkie typy instytucji rządowych. W tym celu należałoby przede wszystkim uchylić ustawę o pracownikach urzędów państwowych z 1982 roku, jak również wiele innych ustaw, wyłączających poszczególne instytucje spod standardów służby cywilnej. Sama służba cywilna powinna zostać wzmocniona. Powinna zostać przyjęta nowa ustawa jasno określająca granicę między korpusem urzędniczym i politycznym. W pierwszej kolejności należy uregulować zasady naboru na najwyższe stanowiska urzędnicze tak, aby jedynym kryterium nie były sympatie partyjne. Dobrym kierunkiem wydaje się koncepcja państwowego zasobu kadrowego – swego rodzaju bazy kandydatów na najwyższe stanowiska urzędnicze, do której można byłoby wejść wyłącznie poprzez wykazanie się wysokimi kompetencjami i odpowiednim doświadczeniem. Korzystając z tego zasobu, ugrupowania polityczne obejmujące władzę mogłyby swobodnie dobierać osoby na najwyższe stanowiska w instytucjach państwowych. Jednocześnie nabór na wszystkie stanowiska poniżej dyrektorów generalnych urzędów powinien mieć charakter otwarty i konkurencyjny. Gwarantując trzonowi administracji centralnej stabilność i możliwość funkcjonowania nie pod dyktando partii rządzącej, ale według etosu służby publicznej, można myśleć o dalszych, szczegółowych reformach¹⁰⁸.

106 <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/listy-poparcia-do-krs-uodo-zdecyduje-czy-mozna-ujawnic,452521.html>, dostęp: 23 września 2019.

107 J. Tarkowski, *Socjologia świata polityki: Patroni i klienci*, Warszawa 1994.

108 G. Makowski, *Dla państwa i obywateli. Diagnoza i propozycje reformy służby cywilnej*, http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Dla%20panstwa%20i%20obywateli_Makowski.pdf, dostęp: 23 września 2019.

Podsumowanie

Korupcja, której dziś powinniśmy się obawiać, paradoksalnie wymyka się percepcji i doświadczeniu przeciętnego obywatela. Paradoksalnie, ponieważ mowa tu o „wielkiej korupcji”, dotyczącej elit politycznych, urzędniczych i gospodarczych, zakorzeniającej się w systemie, częstokroć nieusankcjonowanej przepisami karnymi, a bywa, że nawet zalegalizowanej. Łatwiej dostrzec i zrozumieć ten rodzaj korupcji, jeśli się ją rozumie jako przejaw partykularyzmu w życiu publicznym. Partykularyzm to taki układ instytucji i konkretnych działań, które uprzywilejowują określoną grupę względem innych w dostępie do zasobów publicznych. W naszych warunkach taką grupą okazał się obóz Zjednoczonej Prawicy, który objął władzę w 2015 roku.

Wyjątkowo sprzyjające wyniki wyborów prezydenckich i parlamentarnych w 2015 roku umożliwiły obozowi prawicy niespotykaną po 1989 roku koncentrację władzy wykonawczej i ustawodawczej. Wykorzystując tę sytuację, prawica podkopała fundamenty rządów prawa w Polsce. Nastąpiło daleko idące ograniczenie niezależności sądownictwa. Powrócono do sowieckiego modelu prokuratury, podporządkowującego ją bezpośrednio ministrowi sprawiedliwości (a więc czynnikowi politycznemu). Zniesiono otwarty konkurencyjny nabór na najwyższe stanowiska w służbie cywilnej, wchodząc tym samym na prostą drogę do przekształcania administracji rządowej w nomenklaturę. Wszystkie te działania nie mieszczą się w tradycyjnym, wąskim rozumieniu korupcji jako przestępstwa, są jednak znaczącym poszerzeniem pola partykularyzmu w życiu publicznym, ponieważ bezpośrednio podporządkowują całe sektory państwa partii rządzącej, dając jej tym samym niemal całkowitą uznaniowość w podejmowaniu decyzji. Jednocześnie tworzy się systemowe nierówności na przykład w dostępie do wymiaru sprawiedliwości czy do służby publicznej lub ten dostęp się zawęża.

W dłuższej perspektywie utrwalenie takiego stanu rzeczy prowadzi nie tylko do dysfunkcji państwa, ale też będzie skutkować konkretnymi, przestępczymi formami korupcji, czemu towarzyszy bezkarność władzy. Symptomy tego już możemy obserwować. Najlepszy przykładem jest odstępienie przez upartyjnioną prokuraturę od sprawy spółki Srebrna. Nie znalazła ona biegu, chociaż pojawiały się w niej wątki korupcji politycznej, a nawet zwykłego łapówkarstwa. Stało się tak, ponieważ centralną postacią tej sprawy był Jarosław Kaczyński, szef głównej partii rządzącej. To tylko jeden przykład. Podobnych spraw mniejszej wagi nie tylko można wskazać więcej, ale też będzie ich przybywać z każdym kolejnym dniem, jeśli będzie postępować rozkład kluczowych instytucji państwa prawa – podziału władz, niezależności sądownictwa, integralności organów ścigania i administracji publicznej. Są to bowiem warunki, w których zanika odpowiedzialność i rozliczalność (*accountability*), a rozwija się bezkarność (*impunity*) polityków, urzędników i wszystkich tych, którzy są od nich zależni.

Stąd też w sytuacji, gdy pojawiły się systemowe czynniki sprzyjające korupcji, polityka antykorupcyjna nie może się koncentrować wyłącznie na technikaliach – na zaostrzaniu przepisów karnych czy reformowaniu oświadczeń majątkowych. W pierwszej kolejności trzeba odbudować i wzmocnić ustrojowe ramy niezbędne do przeciwdziałania „wielkiej korupcji”. Trzeba rozważyć możliwość stworzenia nowych bezpieczników zapobiegających nadmiernej koncentracji władzy, na przykład wbudowując je w system wyborczy i regulacje dotyczące funkcjonowania partii politycznych – wzmocniające ich wewnętrzną demokrację, pluralizm i rozliczalność. Musi zostać wzmocniona niezależność sądownictwa od władzy wykonawczej i ustawodawczej. Tylko bowiem równowaga głównych ośrodków władzy publicznej gwarantuje ich wzajemną odpowiedzialność. Konieczne jest odejście od upartyjnionego modelu prokuratury, bez tego bowiem nie ma szans na wyegzekwowanie odpowiedzialności za nadużycia władzy – w szczególności za przestępstwa korupcyjne. W końcu niezbędny jest powrót na drogę

reformy i budowy profesjonalnej administracji publicznej, a zwłaszcza służby cywilnej. Bez tego bowiem będzie pogłębiać się upartyjnienie i nomenklaturyzacja administracji, czego konsekwencją będzie wzrost skali korupcji urzędniczej.

Bez zmian w kluczowych, ustrojowych segmentach państwa pogłębi się partykularyzm, a wraz z nim pole przestępczości korupcyjnej, i wzrosną nierówności, także w dostępie do podstawowych dóbr publicznych. Nietrudno wyobrazić sobie chociażby, że fundusze unijne będą dystrybuowane nie na bazie merytorycznych przesłanek lub potrzeb społecznych, ale na zasadzie klientelizmu politycznego. Jeśli tak się stanie, skutki tego odczują też i przeciętni obywatele – mieszkańcy konkretnych regionów bądź miejscowości. O tym, że to jest realny scenariusz, wiadomo doskonale z doświadczenia nie tylko krajów rozwijających się, ale i relatywnie dobrze rozwiniętych państw Unii Europejskiej – Czech, Węgier czy Grecji. Tam systemowa, wielka korupcja zdążyła głęboko zapaść korzenie, doprowadzając do kryzysu politycznego, gospodarczego i narastających nierówności społecznych. Na koniec jednak trzeba także podkreślić, że te instytucjonalne zmiany nie zrealizują się same. Do ich przeprowadzenia niezbędni są ludzie przekonani do określonych wartości, zdolni do ich zainicjowania, a następnie podtrzymania i utrwalenia.

Grzegorz Makowski – doktor socjologii, ekspert forumIdei Fundacji im. Stefana Batorego, wykładowca Collegium Civitas. Zajmuje się między innymi zagadnieniem korupcji i polityki antykorupcyjnej, rozwojem społeczeństwa obywatelskiego i sytuacją organizacji pozarządowych. W latach 2003–2012, jako analityk, a potem kierownik Programu Społeczeństwa Obywatelskiego, współpracował z Fundacją Instytut Spraw Publicznych. Autor książek, artykułów naukowych i publikacji prasowych.

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

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach

3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Izabela Sariusz-Skąpska
Warszawa 2020

ISBN 978-83-66543-04-1