



# Tarcze antykryzysowe – dokończenie budowy państwa PiS-u? Ustawodawstwo okresu pandemii a korupcja

**Grzegorz Makowski, Marcin Waszak**

Każdy kryzys – ekonomiczny, zdrowotny, wojskowy itp. – stwarza nie tylko problemy związane z samą jego naturą, ale także wiele pośrednich zagrożeń. Korupcja jest zwykle jednym z takich pośrednich, lecz groźnych czynników pogarszających i tak trudną sytuację kryzysową. Zwykle towarzyszy każdemu kryzysowi z tej przyczyny, że w każdej takiej sytuacji koncentrujemy się na najbardziej palących kwestiach – ratowaniu życia i majątku czy odbudowie. Mniej uwagi poświęcamy wówczas przestrzeganiu procedur bądź zasad, takich jak transparentność finansów lub rozliczalność za konkretne działania. Ponadto kryzysy wymagają podejmowania szybkich, trudnych decyzji. Procedury skrojone na normalne czasy w takich sytuacjach stają się obciążeniem. A skoro istniejące procedury i prawo okazują się w sytuacjach kryzysowych niewystarczające, to pojawia się pole dla uznaniowości, ta zaś zawsze jest jednym z głównych czynników korupcji, jak słusznie wskazuje Robert Klitgaard.

Korupcja to złożone zjawisko. Z jednej strony dobrze opisuje ją klasyczne „równanie” Klitgaarda: korupcja = monopol władzy + uznaniowość – rozliczalność (*accountability*)<sup>1</sup>. Przy tym ostatnim elemencie równania należałoby jeszcze podkreślić, że rozliczalność nie jest możliwa bez transparentności, co okaże się szczególnie istotne dla naszych dalszych rozważań. Z drugiej strony przydatne do zrozumienia istoty korupcji jest pojęcie partykularyzmu, czyli takiej sytuacji, w której relatywnie wąskie grupy (konkretna partia polityczna, grupa interesów czy grupa społeczna) są zdolne podporządkować sobie

<sup>1</sup> R. Klitgaard, *Controlling Corruption*, Berkeley 1988.

różne instytucje, przede wszystkim w sferze publicznej i gospodarczej, tak że ich zasoby, które co do idei powinny być osiągalne na zasadzie otwartości, równości szans bądź swobodnej konkurencji (np. stanowiska w administracji publicznej czy zamówienia publiczne), stają się dostępne przede wszystkim albo nawet wyłącznie grupie znajdującej się u władzy i środowiskom tę władzę wspierającym<sup>2</sup>.

Obóz prawicy jeszcze przed nadejściem pandemii znacznie poszerzył pole dla korupcji i innych nadużyć, czemu sprzyja specyficzny sposób sprawowania władzy<sup>3</sup>. Nie ma póki co kompletnych charakterystyk systemu rządów PiS. Na podstawie tego, co już można zaobserwować i przeczytać w istniejących opracowaniach, da się jednak rozróżnić kilka jego podstawowych cech. Pierwsza to koncentracja władzy. Polega ona nie tylko na przejmowaniu wszelkich instrumentów rządzenia przez rząd centralny, co oznacza osłabianie samorządu terytorialnego i wszelkich pozostałych rodzajów samorządności (samorządów zawodowych, organizacji społecznych itp.), ale też na osłabianiu innych, pozawykonawczych ośrodków władzy, które władzę wykonawczą powinny balansować. Chodzi tu szczególnie o upartyjnienie Trybunału Konstytucyjnego, sądownictwa powszechnego i prokuratury oraz innych instytucji konstytucyjnych, takich jak Najwyższa Izba Kontroli. Elementem tego jest też osłabienie parlamentu, przekształcenie go w automat do głosowania oraz wyłączenie jego podstawowych funkcji: forum debaty politycznej i ośrodka kontroli władzy wykonawczej. Jednocześnie cechą rządów PiS jest wyprowadzanie realnego ośrodka decyzyjnego poza formalne struktury państwa do struktur partyjnych, czyli – jak to się potocznie określa – „na Nowogrodzką”. Konsekwencją tego jest swoisty decyzyjonizm (kolejna cecha), który przejawia się nieustannie w wypowiedziach polityków partii rządzącej, a także w dokumentach programowych PiS. Sprowadza się on do przekonania, że rządy partii, która wygrała wybory, są czystą emanacją woli narodu-suwerena, a wszelkie instrumenty władzy, łącznie z konstytucją, pozostają w jej wyłącznej dyspozycji. Partia może dowolnie ich używać, żeby realizować swoją wolę polityczną. Najzwięźlejsz ujął to Kornel Morawiecki, marszałek senior otwierający obrady Sejmu VIII kadencji w 2015 roku, słowami: „Prawo ma służyć nam. Prawo, które nie służy narodowi, to jest bezprawie”<sup>4</sup>. W następnych latach PiS i jego koalicjanci konsekwentnie omijali więc lub łamali konstytucję, tworząc prawo w taki sposób, aby podporządkować sobie kolejne instytucje władzy. Oprócz koncentracji władzy, jej odformalizowania, nomenklaturyzacji i decyzyjonizmu inną cechą, która w kontekście dalszych rozważań nie wydaje się aż tak istotna, jest swoista konserwatywno-narodowo-katolicka ideologia, stanowiąca w tym systemie rządów swego rodzaju nadbudowę.

Ta cała konstrukcja – przez wzgląd na osłabianie podziału władz, podporządkowywanie sobie wszelkich instytucji mających jakąkolwiek autonomię wobec władzy wykonawczej oraz z uwagi na zwiększające się pole nieformalnych, nieprzejrzystych, a przez to wymykających się kontroli mechanizmów decyzyjnych – z natury jest podatna na korupcję bardziej niż jakikolwiek inny układ. Natomiast pod pojęciem „domykania” systemu rządów PiS, którym później będziemy się posługiwać, rozumiemy świadome dążenie do umacniania jego głównych, wymienionych już cech, a także do pewnego stopnia korupcji *sensu stricto*. Do pewnego stopnia, ponieważ zakładamy, że obóz prawicy musi sobie zdawać sprawę, że skoro osłabia mechanizmy kontroli społecznej i instytucjonalnej, to jednocześnie zmniejsza możliwość rozliczania go za nadużycia lub zaniechania, zwiększa pole uznaniowości, a więc także ryzyko

2 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: 30 września 2020 roku].

3 Zob. G. Makowski, *Szykując grunt pod „wielką korupcję”. Działania (anty)korupcyjne władz w latach 2015–2019*, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 2020, [https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/03/Internet\\_Szykujac-grunt-pod-wielka-korupcje.pdf](https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/03/Internet_Szykujac-grunt-pod-wielka-korupcje.pdf) (dostęp: 18.11.2020); G. Makowski, *Koncentracja władzy jako sposób rządzenia obozu Zjednoczonej Prawicy w latach 2015–2019. Diagnoza i konsekwencje*, „Studia z Polityki Publicznej” 2019, nr 4 (24); W. Sadurski, *Poland's Constitutional Breakdown*, Oxford 2019; Debata Fundacji im. S. Batorego „Rządy Prawa i Sprawiedliwości. Demokracja, autorytaryzm, chaos”, [https://www.youtube.com/watch?v=HsqkqV0i90&ab\\_channel=FundacjaBatorego](https://www.youtube.com/watch?v=HsqkqV0i90&ab_channel=FundacjaBatorego) [dostęp: 28 października 2020 roku].

4 Stenogram z drugiego posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 25 listopada 2015 roku.

korupcji. Ponieważ jednak liczy na to, że będzie w stanie tę korupcję kontrolować, posługuje się nią dla umocnienia swojej władzy.

Opracowanie uwzględnia powyższe kwestie i wyznacza sobie dwa główne cele. Po pierwsze, jest to próba pokazania, w jaki sposób główne elementy antypandemicznej polityki państwa PiS przyczyniły się do zwiększenia ryzyka korupcji oraz stopnia nadużyć władzy, które i tak po latach rządów obozu prawicy stały się bardzo wysokie. Po drugie, chcemy sprawdzić, czy sytuacja kryzysu wywołanego wirusem COVID-19, a dokładniej polityka, jaką prowadzi obecna władza wobec pandemii, nie została wykorzystana do tego, żeby ostatecznie „domknąć” ten system rządów – system, w którym obóz prawicy będzie mógł pozostawać trwale poza kontrolą, bez ponoszenia odpowiedzialności za podejmowane decyzje i z malejącymi możliwościami rozliczenia podejmowanych działań.

## Tarcze antykryzysowe – filary polityki antycovidowej

Tak zwane tarcze antykryzysowe (kilka specjalnych ustaw wraz z aktami wykonawczymi) są głównym elementem polityki obozu rządzącego wobec pandemii. Analizując same tarcze, koncentrujemy się nie tylko na korupcjogennych przepisach związanych ściśle z przeciwdziałaniem pandemii, ale także (a może nawet głównie) na przepisach, które właściwie zostały „dopisane” do tych ustaw na marginesie jako zmiany w innych ustawach. Niniejsza analiza nie ma ambicji wyczerpania tematu, tym bardziej że w momencie, gdy powstawała, niewiele było wiadomo o rzeczywistych skutkach różnych korupcjogennych (w naszej ocenie) rozwiązań przyjętych pod pretekstem walki z pandemią (a projektowano już kolejne wersje tarcz). Analiza obejmuje okres od początku marca do końca września 2020 roku. Należy ją więc traktować raczej jako wstęp do dalszych, pogłębionych opracowań poświęconych związkowi korupcji z polityką wobec pandemii, a być może także badań empirycznych.

Analizowaliśmy cztery akty prawne, tzw. tarcze antykryzysowe, oraz inne akty prawne, które wiązały się bezpośrednio z przeciwdziałaniem COVID-19 (w debacie publicznej funkcjonuje kilka numeracji tarcz, przyjęliśmy tu jedną z nich):

- 1) *Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych* (Dz.U. 2020, poz. 374, poz. zm.) – **tarcza pierwsza**.
- 2) *Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw* (Dz.U. 2020, poz. 568, poz. zm.) – **tarcza druga**.
- 3) *Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2* (Dz.U. 2020, poz. 695, poz. zm.) – **tarcza trzecia**.
- 4) *Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19* (Dz.U. 2020, poz. 1086, poz. zm.) – **tarcza czwarta**.

Jednocześnie w dalszej części nie tyle będziemy analizować przepis po przepisie, ile punktem odniesienia dla nas będą obszary ryzyk korupcyjnych, które generowały różnego rodzaju rozwiązania wdrażane pod hasłem walki z pandemią, przede wszystkim w wymienionych wyżej ustawach. Kolejność

zagadnień odzwierciedla poniekąd wagę, jaką przypisujemy im ze względu na zagrożenie korupcją (choć oczywiście każda forma korupcji jest groźna i szkodliwa).

## Nietransparentny proces legislacyjny i niekontrolowany lobbying

W pierwszej kolejności omówimy kwestię, która z jednej strony, z punktu widzenia celów tej analizy, jest kwestią techniczną, z drugiej strony zaś nie da się jej oddzielić od pytania o dążenie obozu prawicy do „domknięcia” swojego modelu czy systemu sprawowania władzy. W sposobie bowiem, w jaki przebiegał proces legislacyjny dotyczący tarcz, można zaobserwować nie tylko typowy *modus operandi* tej władzy, ale też pewne nowe elementy, związane ściśle właśnie z „domykaniem” systemu. Brak przejrzystości procesowi stanowienia prawa jest jednocześnie czynnikiem korupcyjnym.

	Data publikacji projektu na stronach RCL	Łączny czas procesu legislacyjnego w Sejmie	Liczba zmienionych i uchylonych ustaw	Liczba aktów wykonawczych	Liczba stron pierwszej wersji projektu (bez uzasadnienia)
Tarcza 1	2 marca	1–6 marca (6 dni)	15	33	22
Tarcza 2	26 marca	26–31 marca (5 dni)	66	3	85 (druk nr 299) 68 (druk 299-A) Łącznie: 153
Tarcza 3	7 kwietnia (równoległy projekt poselski 2 kwietnia)	2–17 kwietnia (15 dni)	65	1	139 (druk nr 330) 64 (druk nr 324) Łącznie: 203
Tarcza 4	9 kwietnia	22 maja–22 czerwca (32 dni)	56	0	91 (druk nr 382) 3 (druk nr 382-A) Łącznie: 94

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji ze stron Sejmu RP i Rządowego Centrum Legislacji

Powyższa tabela przedstawia kilka prostych faktów obrazujących, jak intensywny, a zarazem chaotyczny był proces tworzenia tylko czterech aktów prawnych. Zwróćmy uwagę, że w przypadku pierwszej tarczy publikacja projektu ustawy na stronach RCL była nawet późniejsza niż na stronach sejmowych (tak wynika z informacji podanych w rządowych i sejmowych serwisach, z których korzystaliśmy). Co prawda większość tych zmian to projekty rządowe, jednak na poziomie rządowym procedowano je w trybie ekspresowym, bez jakichkolwiek konsultacji lub nawet uzgodnień międzyresortowych, które znalazłyby formalne odzwierciedlenie w dokumentacji. Na etapie sejmowym natomiast średni czas uchwalania wszystkich tych ustaw to zaledwie 14 dni, a jak widać z powyższej tabeli, pierwsze tarcze uchwalano zaledwie w kilka dni, bez konsultacji czy nawet dłuższej dyskusji w komisjach lub podkomisjach. Jednocześnie objętość tych aktów prawnych i liczba zmian, które wprowadzały one w innych ustawach, oraz liczba aktów wykonawczych są ogromne. Nie wspominamy tu już nawet o tym, że niejednokrotnie wymagały one zweryfikowania zgodności z wieloma aktami prawnymi obowiązującymi na poziomie unijnym. Dokładna analiza procesu legislacyjnego tych oraz innych elementów ustawodawstwa antypandemicznego byłaby ciekawa sama w sobie. W każdym razie nawet to proste

zestawienie obrazuje pośpiech, gorączkowość, a w konsekwencji nieuniknioną wadliwość uchwalanego prawa. I trudno przy tym usprawiedliwić ten sposób procedowania, zważywszy, że ekipa rządząca mogła skorzystać z istniejących już rozwiązań przewidzianych do walki z tego rodzaju kryzysami. W szczególności już na początku pandemii rząd mógł ogłosić stan klęski żywiołowej, w warunkach którego dopracowywanie szczegółowych rozwiązań dotyczących tego konkretnego kryzysu mogłoby przebiegać bez takiego pośpiechu, z zachowaniem choćby minimum dialogu ze społeczeństwem i opozycją parlamentarną. Nie zrobiono tego tylko dlatego, że obóz rządzący chciał jak najszybciej doprowadzić do wyborów i reelekcji Andrzeja Dudy. Konsekwencjami tego były liczne niekonstytucyjne zmiany prawne, od których roi się we wszystkich tarczach, oraz korupcja rozumiana szeroko jako zawłaszczenie władzy dla realizacji partykularnych interesów. Wybory, które odbyły się w końcu na przełomie czerwca i lipca 2020 roku z naruszeniem konstytucji<sup>5</sup>, trudno zinterpretować inaczej jak znany w literaturze przedmiotu proces określany angielskojęzycznym terminem *state capture*<sup>6</sup>. W ten sposób, w imię partykularystycznego interesu partii rządzącej, podważono po raz kolejny legitymację instytucji i procesów demokratycznych.

Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżył do Trybunału Konstytucyjnego przepisy wszystkich czterech tarcz antykryzysowych właśnie z tego powodu, że wprowadzały zmiany w kodeksach niezgodnie z regulaminem Sejmu. Jego zastrzeżenia dotyczyły m.in. niezachowania minimalnych terminów pomiędzy czytaniem i niepowołaniem Komisji Nadzwyczajnej<sup>7</sup>. Pośpiech w ramach prac parlamentarnych, brak konsultacji, ogromna liczba zmian w innych ustawach wprowadzanych tarczami – te wszystkie okoliczności tworzą warunki do wprowadzania zmian, które sprzyjają grupom interesów działającym niekoniecznie w zgodzie z interesem publicznym lub przepisami. Poza tym, że sposób uchwalenia tarcz urągał wszelkim standardom poprawnej legislacji (co może być potraktowane jako jeszcze jeden powód do kwestionowania ich konstytucyjności), należy stwierdzić, że taki tryb stanowienia prawa sam w sobie jest czynnikiem korupcjogennym.

Pochodną pośpiesznego i nietransparentnego sposobu stanowienia prawa był pewien element istotny z punktu widzenia pytania o „domykanie” systemu władzy PiS. W trzeciej tarczy uchwalonej 16 kwietnia pojawiła się mianowicie regulacja (konkretnie art. 14 ust. 8) zmieniająca przepisy ustawy o prawie telekomunikacyjnym<sup>8</sup>. Zmiana ta pozwoliła na unieważnienie trwającej już aukcji na udostępnienie częstotliwości z przeznaczeniem na budowę i rozwój sieci szybkiego internetu bezprzewodowego, tzw. 5G. Z kolei na ostatnim etapie prac nad przepisami tarczy, przy okazji nocnych obrad sejmowej Komisji Finansów Publicznych, nagle jeden z posłów PiS zaproponował poprawkę zawierającą przepisy pozwalające na zdjęcie z urzędu ówczesnego prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (UKE) oraz zmieniające sposób obsady tego urzędu tak, że z procedury tej zostałyby wyłączony Senat (art. 61).

5 Stanowisko w sprawie wyborów prezydenckich 28 czerwca, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/06/Stnowisko-Fundacji-Batorego-ws.-wyborow-28-czerwca.pdf> [dostęp: 27 października 2020 roku].

6 Według klasycznego ujęcia Banku Światowego przechwycenie państwa to działania jednostek, podmiotów (np. prywatnych przedsiębiorstw) lub ich grup podejmowane – zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym – z zamiarem wywarcia wpływu w celu uzyskania korzystnych dla siebie ustaw, regulacji, dekretów czy programów rządowych w zamian za niedozwolone i niejawnie udostępnianie prywatnych korzyści urzędnikom publicznym. Dodatkowo: „Wszystkie formy przechwycenia państwa skierowane są na uzyskanie renty dla małej grupy jednostek, firm lub sektorów przez zniekształcenie podstawowych zasad prawa i regulacji, co potencjalnie może spowodować ogromne straty dla społeczeństwa jako całości”. Zob.: Ł. Afeltowicz, *Zawłaszczone państwa, sieci społeczne i wyobraźnia socjologiczna. Krytyczna analiza koncepcji state capture*, „Studia Socjologiczne” 2010, nr 1(196), s. 73.

7 J. Łukaszewski, *Adam Bodnar zaskarżył do Trybunału Konstytucyjnego cztery „tarcze antykryzysowe”*, <https://wyborcza.pl/7,75398,26373486,adam-bodnar-zaskarzynl-do-trybunalu-konstytucyjnego-cztery-tarcze.html> [dostęp: 27 października 2020 roku].

8 Dz.U.2019, poz. 2460 t.j., Dz.U. 2020, poz. 374 i 695.

Zwłaszcza ta ostatnia poprawka wzbudziła kontrowersje i to nie tylko z powodu okoliczności, w jakich została zgłoszona, ale także dlatego, że była niezgodna z postanowieniami tzw. Europejskiego Kodeksu Łączności Elektronicznej (dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2018/1972 z 11 grudnia 2018 roku)<sup>9</sup>. Naturalnie więc działanie to spotkało się z reakcją Komisji Europejskiej, która zażądała wyjaśnień. Komisarz ds. rynku wewnętrznego w specjalnym liście skierowanym do ministra cyfryzacji wyraził zaniepokojenie decyzją Warszawy, wskazując, że przepisy tarczy są niezgodne z dyrektywą (do momentu ukończenia tego tekstu nie uzyskaliśmy informacji o ewentualnych dalszych działaniach Komisji w tej sprawie i reakcji polskich władz)<sup>10</sup>.

Co zatem, oprócz fatalnej jakości procesu legislacyjnego, widzimy na tym przykładzie? Jest to właśnie ilustracja „domknięcia” systemu władzy PiS. Skorzystano z okazji, by całkowicie przejąć kolejną instytucję, która co do zasady i zgodnie z prawem unijnym powinna cieszyć się autonomią oraz neutralnością wobec bieżącej polityki. Obóz władzy w przepisach ustawodawstwa antypandemicznego stworzył sobie narzędzie do usunięcia prezesa UKE i obsadzenia go swoim nominatem, bez udziału Senatu kontrolowanego przez opozycję<sup>11</sup>. Poza tym, w nawiązaniu do poprzedniego wątku i zważywszy, że opisane tu zmiany nie mają właściwie nic wspólnego z przeciwdziałaniem pandemii, trzeba sobie zadać pytanie, co jeszcze mogło się za nimi kryć oprócz chęci przejęcia całkowitej kontroli nad kolejną instytucją publiczną?

Jedną z możliwych, a zarazem całkiem realistycznych odpowiedzi na to pytanie sprowadza się do stwierdzenia, że zmiany te mogły być wynikiem lobbingu dyplomatycznego ze strony USA. Od dawna wiadomo, że rynek usług telekomunikacyjnych dzięki stworzeniu sieci 5G stanie się bardzo atrakcyjny, zwłaszcza w relatywnie dużym państwie europejskim, jakim jest Polska. Wiadomo również, że o ten rynek walczą przede wszystkim firmy amerykańskie i chińskie, a rząd prawicy jest bardzo podatny na wpływy Amerykanów. Najprawdopodobniej chodziło zatem o utworzenie drogi do takiego rozstrzygnięcia aukcji na częstotliwości 5G, aby większe szanse miały firmy amerykańskie. Taką interpretację uprawdopodobnia dodatkowo fakt, że na początku września rząd przedstawił do konsultacji publicznych projekt ustawy o zmianie ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa oraz ustawy Prawo zamówień publicznych – projekt ten zawierał przepisy, które pozwalają wykluczyć z ubiegania się o udzielenie częstotliwości dowolnego dostawcę, jeśli zostanie uznany za zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa<sup>12</sup>. W kręgach specjalistów zajmujących się tą tematyką projekt ten jest jednoznacznie oceniany jako „ustawa anty-Huawei”. Sam chiński koncern mówi zresztą o tym całkiem otwarcie<sup>13</sup>. Bez przesądzania o tym, czy obóz władzy działał w tej sytuacji ze słusznych pobudek (ponieważ dbał o bezpieczeństwo), czy też z niesłusznych (zależało mu na ograniczaniu konkurencji), trudno nie przyznać, że obrazuje to głęboką nieprzejrzystość procesu stanowienia prawa i jego podatność na zupełnie

9 Zob. U. Zielińska, *Prezes UKE na tarczy? Nocna poprawka do Tarczy 3.0 i może się pakować*, <https://cyfrowa.rp.pl/biznes/46662-prezes-uke-na-tarczy-nocna-poprawka-do-tarczy-3-0-i-moze-sie-pakowac> [dostęp: 30 września 2020 roku].

10 *EU concerned with Poland's plan to change telecoms regulator head*, <https://www.reuters.com/article/poland-eu-telecoms/eu-concerned-with-polands-plan-to-change-telecoms-regulator-head-idUKL8N2CW5PF> [dostęp: 30 września 2020 roku]; W. Ziomek, *Komisja Europejska broni szefa UKE i domaga się wyjaśnień*, <https://www.money.pl/gospodarka/komisja-europejska-broni-szefa-uke-i-domaga-sie-wyjasnien-6510106822035585a.html> [dostęp: 30 września 2020 roku].

11 Zob. P. Szostak, *„Niesterowny” prezes UKE. Dlaczego PiS chce skrócić kadencję Marcina Cichego?*, <https://wyborcza.pl/7,156282,25939333,niesterowny-prezes-uke-dlaczego-pis-chce-skrócic-kadencje.html> [dostęp: 30 września 2020 roku]; S. Czubkowska, *Prezes UKE przerywa milczenie: I ja, i aukcja 5G padliśmy ofiarami wirusa*, <https://spidersweb.pl/plus/2020/05/marcin-cichy-aukcja-5g> [dostęp: 30 września 2020 roku].

12 *Projekt ustawy o zmianie ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa oraz ustawy – Prawo zamówień publicznych*, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12337950/katalog/12716608#12716608> [dostęp: 30 września 2020 roku].

13 A. Kozłowski, *Huawei: kryteria w nowelizacji ustawy o KSC są polityczne, a nie merytoryczne*, <https://www.cyberdefence24.pl/huawei-kryteria-w-nowelizacji-ustawy-ksc-sa-polityczne-a-nie-merytoryczne> [dostęp: 30 września 2020 roku].



niekontrolowany lobbging (a więc i korupcję), któremu dodatkowo sprzyja niemal niezmienniana od lat, beżużyteczna ustawa o działalności lobbgingowej w procesie stanowienia prawa.

Sytuacja, w której nałożyły się na siebie brak jakiegokolwiek dbałości o standardy legislacji, niewłaściwe uregulowanie lobbgingu i pośpiech wywołany pandemią, wykreowała więc nie tylko warunki, w których obóz rządzący może dowolnie poszerzać swoją władzę, ale także takie, w których może to robić w sposób całkowicie nietransparentny, wykorzystując do tego relacje z innymi państwami.

## Ograniczanie dostępu do informacji publicznej

Dostęp do informacji o działaniach władz publicznych, podległych im podmiotach (np. spółkach Skarbu Państwa, spółkach komunalnych) czy takich, które wykonują zadania publiczne lub korzystają z publicznych dotacji czy innego wsparcia, jest podstawowym prawem obywatelskim uregulowanym na gruncie konstytucji i ustawodawstwa, w tym szczególnie w Ustawie z 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej<sup>14</sup> i Ustawie z 26 stycznia 1984 roku Prawo prasowe<sup>15</sup>. Przyświeca temu dość oczywisty argument uznający, że państwo demokratyczne, państwo prawa, niejako z definicji musi być przejrzyste wobec obywateli, to oni bowiem je legitymizują i muszą mieć wiedzę o tym, jak ono działa, a w szczególności – jak działają władze państwowe. Bez dostępu do informacji niemożliwe są rozliczalność (była o tym mowa we wstępie) ani realizacja innych praw i wolności obywatelskich, żeby tylko o wolności słowa oraz mediów wspomnieć. A zatem wszelkie działania, czy legislacyjne, czy inne ograniczające dostęp do informacji publicznej, naturalnie zwiększają ryzyko korupcji.

W polityce antycovidowej w tym aspekcie problem jest dwojakiego rodzaju. W warstwie czysto regulacyjnej już pierwsza tarcza wprowadziła przepisy pozwalające na nienadawanie biegu postępowaniom administracyjnym, a do takich należą postępowania dotyczące dostępu do informacji publicznej – przepis art. 15zżr ust. 1 pkt 1 pierwszej tarczy. Dodatkowo przepis ten powodował, że wnioskodawca, który żądał od podmiotu informacji publicznej i jej nie otrzymał, nie mógł nawet zainicjować postępowania w takiej sprawie. Po prostu taki wniosek pytany podmiot mógł zignorować bez narażania się na zarzut o bezczynność. A zatem obywatel, który po wejściu tych przepisów był w sporze z jakimś podmiotem w związku z nieudzieleniem informacji o dostępie do informacji publicznej, *de facto* utracił prawo do uzyskania informacji, a także do rozstrzygnięcia takiego sporu przed sądem. Do tego trzeba dodać, że wskutek zmiany przepisów prawa dostępu do informacji publicznej pozbawiono nie tylko „zwykłych” obywateli, ale też dziennikarzy, czyli osoby zajmujące się zawodowo poszukiwaniem informacji. Zgodnie bowiem z przepisami prawa prasowego ich zapytania także są rozpoznawane w trybie dostępu do informacji publicznej. W wiosennym szczycie pandemii mieliśmy do czynienia z ogromnym chaosem informacyjnym na temat skali zagrożenia COVID-19 i strategii rządu w walce z wirusem. Dziennikarze nie mogli doprosić się o odpowiedzi na podstawowe pytania ze strony Ministerstwa Zdrowia, pojawiły się też głosy o cenzurze<sup>16</sup>. Trzeba ponadto odnotować, że rozwiązanie wprowadzone przez obóz rządzący wyłączyło postępowania o dostęp do informacji publicznej wszczynane na podstawie przepisów Ustawy z 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>17</sup>. W ten sposób zablokowano nie tylko możliwość uzyskiwania wiedzy o działaniach w istotnym, bardzo bliskim

14 Dz.U.2019, poz. 1429 t.j.

15 Dz.U.2018, poz.1914 t.j.

16 Ł. Warzecha, *30 lat później uciekamy z kina „Wolność” – z punktu widzenia Łukasza Warzechy*, 14 kwietnia 2020, <https://sdp.pl/30-lat-pozniej-uciekamy-z-kina-wolnosc-z-punktu-widzenia-lukasza-warzechy/> [dostęp: 30 września 2020 roku].

17 Dz.U.2020, poz. 283 t.j.

obywatelowi obszarze, jakim jest ochrona przyrody, ale też możliwość udziału w konsultacjach takich decyzji, zanim zostałyby one ostatecznie podjęte.

Przepisy te były w oczywisty sposób niezgodne z art. 61 konstytucji gwarantującym swobodę dostępu do informacji publicznej, który zgodnie z polskimi i międzynarodowymi standardami jest prawem człowieka. Dodatkowo, na co zwrócili uwagę m.in. Rzecznik Praw Obywatelskich i Sieć Obywatelska Watchdog Polska, rządzący, kiedy wyłączyli możliwość dochodzenia prawa dostępu do informacji publicznej przed sądami, naruszyli art. 233 ust. 3 konstytucji, który mówi o prawie do sądu (jeszcze jednym podstawowym prawem człowieka i obywatela)<sup>18</sup>. Warto przy tym podkreślić za stanowiskiem Watchdog Polska, że to prawo nie może być wyłączone nawet w sytuacji stanu nadzwyczajnego. A przecież tzw. tarcze są formą ominięcia przepisów o stanach nadzwyczajnych, co tylko zwiększa kontrowersyjność tych przepisów z punktu widzenia ich konstytucyjności.

Opisana regulacja została uchylona w maju 2020 roku nowelizacją, która przywracała bieg postępowań administracyjnych<sup>19</sup>. Jednak przez około dwa miesiące postępowania o dostęp do informacji pozostawały zamrożone. Trudno ocenić, jakie szkody wyrządziły te przepisy przez czas, kiedy były w mocy. Nikt nie gromadzi takich danych. Z pewnością jednak nie przyspieszyły one postępowań będących już w toku, których są tysiące, i zablokowały nowe. A trzeba zaznaczyć, że nawet przed pandemią postępowania o udzielenie informacji publicznej nie były rozstrzygane sprawnie i potrafiły trwać przeciętnie kilkanaście miesięcy lub wręcz lata. Dosadna ilustracja tego, na czym mogły polegać nadużycia związane z tymi restrykcjami, to zapytanie Fundacji ePaństwo dotyczące planów działania rządu wobec pandemii na jesień 2020 roku. Wykorzystując dostęp do informacji publicznej, Fundacja przyłapała ministra zdrowia na złożeniu fałszywej deklaracji dotyczącej istnienia takich planów<sup>20</sup>. Jednak o tym, że ich nie było, mogliśmy się dowiedzieć niestety ze znacznym opóźnieniem. Mechanizm kontroli społecznej nie mógł zadziałać, bo aż do maja 2020 roku przepisy o dostępie do informacji publicznej zostały wyłączone. Sytuacja ujawniona dzięki Fundacji ePaństwo pokazuje, jak groźne konsekwencje społeczne może mieć ukrywanie przez władzę informacji istotnych dla bezpieczeństwa i zdrowia obywateli.

Mało pocieszający jest przy tym fakt, że pojawiły się orzeczenia sądów podważające ważność omawianych przepisów. Przykładowo Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w czerwcu orzekł na korzyść mieszkanki pewnej miejscowości, która domagała się od burmistrza ujawniania wysokości premii i awansów przyznawanych w okresie pandemii<sup>21</sup>. Sąd stwierdził, że skargi na bezczynność w związku z nieudzieleniem informacji należą do kategorii spraw pilnych, to znaczy takich, w których przepisy nakazują sądowi termin rozpatrzenia (ustawa o dostępie do informacji nakazuje sądom rozpatrzyć takie skargi w ciągu 30 dni), a takich wspomniany art. 15zżs nie dotyczył. Jednak podobne sytuacje, w których obywatele zdecydowali się na batalie przed sądami, były nieliczne. A przecież trzeba pamiętać, że wprowadzone przez obóz rządzący przepisy zablokowały dostęp nie tylko do informacji mogących świadczyć o rozrzutności władz publicznych. Rząd mógł nie odpowiadać także na pytania dziennikarzy, nie udostępniać wszystkich informacji o przebiegu pandemii czy zakupach z nią związanych, nie

18 Stanowisko Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska wobec Ustawy z 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz jej późniejsza zmiana (Dz.U. 2020, poz. 374), [https://siecobywatelska.pl/wp-content/uploads/2020/04/List\\_Marszalek\\_Grodzki.pdf](https://siecobywatelska.pl/wp-content/uploads/2020/04/List_Marszalek_Grodzki.pdf) [dostęp: 30 września 2020 roku]; Pismo RPO, sygn. VII.6060.19.2020.MM, [https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/WG\\_do\\_MSWiA\\_ws\\_dostepu\\_do\\_informacji\\_publicznej.pdf](https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/WG_do_MSWiA_ws_dostepu_do_informacji_publicznej.pdf) [dostęp: 30 września 2020 roku].

19 Dz.U.2020, poz. 875, poz. zm.

20 A. Toeplitz, *Ministerstwo Zdrowia nie miało żadnej strategii walki z koronawirusem*, 23 października 2020, <https://epf.org.pl/2020/10/23/ministerstwo-zdrowia-nie-mialo-zadnej-strategii-walki-z-koronawirusem/?fbclid=IwAR3Vqm7ldooaIrJMrijxKY-4xX0ZWUDFkUIyuSxI8w7nE5TtdGnusWHfyY> [dostęp: 28 października 2020 roku].

21 Sygn. akt. II SAB/Łd 12/20.



ujawniać planów działania wobec COVID-19 itd. Przez wiele tygodni byliśmy skazani niemal wyłącznie na rządowe przekazy dnia, bez możliwości ich weryfikacji.

Z kolei na poziomie samorządowym to ograniczenie dodatkowo nałożyło się na przepisy pozwalające organom stanowiącym na pracę zdalną i zdalne podejmowanie decyzji. Sesje rad i sejmików mogły odbywać się zdalnie lub wręcz korespondencyjnie<sup>22</sup>. Sieć Obywatelska Watchdog Polska zwróciła uwagę, że niejednokrotnie uchwały były podejmowane w taki sposób, iż przewodniczący rady rozsyłał projekty do radnych, ci zaś oznaczali swoje preferencje, a potem przesyłali je dalej do kolegów i koleżanek. Śledzenie takiego procesu decyzyjnego na bieżąco jest właściwie niemożliwe i staje się znakomitym polem do wszelkiego rodzaju nadużyć o poważnych konsekwencjach (np. zmiany w lokalnym planie zagospodarowania mogą mieć istotne znaczenie dla mieszkańców)<sup>23</sup>. Dodatkowo zaś, poprzez zamrożenie dostępu do informacji publicznej, mieszkańcy mogli mieć utrudniony dostęp do dokumentów dotyczących takiej decyzji, gdyby chcieli ją podważyć.

W praktyce więc wspomniane przepisy wywołały na długi czas efekt mrozący, jeśli chodzi o realizację prawa dostępu do informacji publicznej, i nigdy zapewne nie poznamy skali nadużyć z okresu obowiązywania tych przepisów ani ciemnej liczby nieprawidłowości czy przypadków korupcji, które mogłyby zostać ujawnione lub którym można byłoby nawet zapobiec, gdyby realizowano to prawo. Wykreowano zatem w tarczach antykrzysowych ogromne pole do korupcji, ponieważ stworzono przepisy wątpliwe konstytucyjnie.

## Wyłączanie odpowiedzialności i rozliczalności polityków oraz urzędników za decyzje publiczne

Innym rodzajem regulacji tworzących pole dla korupcji, które pojawiły się w ramach polityki antypandemicznej, są przepisy tarcz zmniejszające lub wręcz wyłączające odpowiedzialność za różne przestępstwa (w tym przestępstwa korupcyjne). Pierwszą tego rodzaju regulacją były przepisy drugiej tarczy uchwalonej przez sejm 31 marca 2020 roku<sup>24</sup>. Art. 10c tarczy stwierdzał, że nie popełnia przestępstwa lub deliktu dyscyplinarnego: „kto w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19, nabywając towary lub usługi niezbędne dla zwalczania tej choroby zakaźnej, narusza obowiązki służbowe lub obowiązujące w tym zakresie przepisy, jeżeli działa w interesie społecznym, zaś bez dopuszczenia się tych naruszeń nabycie tych towarów lub usług nie mogłoby zostać zrealizowane albo byłoby istotnie zagrożone”. Jednocześnie w tej samej tarczy znalazł się niemal identyczny przepis art. 15w. Jedyna różnica między art. 10c i 15w polegała na tym, że w drugim przypadku posłużono się pojęciem „stan epidemii” zamiast „stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii” oraz użyto słów „tej epidemii” zamiast „tej choroby zakaźnej”. Warto o tym wspomnieć nie tylko z „aptekarzkiego” obowiązku, ale przede wszystkim dlatego, że taka konstrukcja przepisów, ujmując rzecz oględnie, jest pozbawiona logiki i stanowi jeszcze jedno świadectwo pośpiechu oraz niedbałości, które towarzyszyły procesowi legislacyjnemu, o czym była już mowa wcześniej. Taki kształt przepisów sprawił nie lada kłopot interpretacyjny i stanowił kolejny czynnik niepewności oraz chaosu w systemie prawnym<sup>25</sup>.

22 H. Izdebski, *Tarcze Antykrzysowe – dokończenie budowy państwa PiS-u? Ustawodawstwo okresu pandemii a funkcjonowanie samorządu*, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/10/Tarcze-Antykrzysowe-dokończenie-budowy-państwa-PiS-u.-Ustawodawstwo-okresu-pandemii-a-funkcjonowanie-samorządu.pdf> [dostęp: 10 października 2020 roku].

23 K. Kubicka-Zach, *Sesje rad w czasie COVID – czasem bez transmisji i jawności*, <https://www.prawo.pl/samorząd/sesje-rad-w-czasie-covid,504478.html> [dostęp: 16 listopada 2020 roku].

24 Dz.U. 2020, poz. 568.

25 P. Karlik, *Analiza prawna: wyłączenie przestępności art. 296 k.k. w ramach tarczy antykrzysowej a potencjalne pokrzywdzenie wierzycieli*, Warszawa 2020.

Wspomniane regulacje zwalniają z odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej osoby dysponujące pieniędzmi publicznymi, które w ramach przeciwdziałania COVID-19 dokonałyby niezgodnych z przepisami ustawy o finansach publicznych zakupów sprzętu, usług lub innych środków. Ujmując rzecz potocznie: nikt nie poniósłby odpowiedzialności, jeśli zostałyby zmarnowane pieniądze podatników lub dopuszczono by się innej formy niegospodarności, np. poprzez niezachowanie określonych procedur wydatkowania pieniędzy<sup>26</sup>. Tego rodzaju nadużycia są zaliczane do typowych rodzajów korupcji.

Warto również podkreślić, że zarówno przepis art. 10c, jak i art. 15w dotyczyły nie tylko urzędników, ale także innych osób, np. pracowników firm państwowych, szpitali, szkół i wszelkich podmiotów publicznych, również firm prywatnych czy organizacji społecznych dysponujących jakimiś pieniędzmi publicznymi (np. dotacjami). Na końcu obu przepisów znajduje się co prawda zastrzeżenie, iż takie postępowanie byłoby usprawiedliwione wyłącznie w sytuacji działania „w interesie publicznym” oraz jeśli tego rodzaju zakupów nie udałoby się przeprowadzić w inny sposób, bez naruszenia obowiązujących przepisów. Zaistnienie takich okoliczności miałyby być weryfikowane przez organy ścigania, prokuraturę i ewentualnie sądy, jeśli w ogóle zostały wszczęte postępowania w takich przypadkach. Jednak przez zastosowanie mało precyzyjnych przesłanek, takich jak „interes publiczny” czy niemożność zrealizowania zakupów w inny sposób, obwarowania te są bardzo słabe i podlegają subiektywnej ocenie<sup>27</sup>.

Ponadto w pierwszej tarczy uchwalonej 2 marca 2020 roku znalazł się art. 6 mówiący o całkowitym wyłączeniu przepisów prawa zamówień publicznych w przypadku zakupów towarów i usług, „jeżeli zachodzi wysokie prawdopodobieństwo szybkiego i niekontrolowanego rozprzestrzeniania się choroby lub jeżeli wymaga tego ochrona zdrowia publicznego”. Stworzono więc bardzo szerokie i możliwe do mocno uznaniowego zastosowania wyłączenie odpowiedzialności za niepodporządkowanie się wymogom prawa zamówień publicznych. Naruszono w ten sposób podstawowe zasady działania ogromnego rynku zamówień publicznych – transparentności i konkurencyjności. W ten sposób ustawodawca zignorował też zalecenia Komisji Europejskiej i innych organizacji międzynarodowych, aby stosować rozwiązania istniejące i dopuszczalne na gruncie obowiązujących już przepisów prawa zamówień publicznych, takie jak tzw. zakup z wolnej ręki czy negocjacje z zachowaniem konkurencji, które wprawdzie pozwalają na dużą dowolność w wydatkowaniu pieniędzy publicznych, ale jednocześnie umożliwiają minimum kontroli i wymuszają pewne podstawowe standardy co do dokumentowania takich zakupów<sup>28</sup>. Przepisy art. 6 stworzyły pole do całkowitej dowolności w tym zakresie, ustawodawca nie stworzył bowiem żadnych, choćby minimalnych, wymogów dotyczących dokumentowania takich zakupów. Dodatkowo w drugiej tarczy przepis ten rozszerzono na zakupy realizowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego i Polski Fundusz Rozwoju S.A. dysponujący ogromnymi funduszami przeznaczonymi na wsparcie przedsiębiorców w okresie pandemii.

Ponadto zastosowaniu wymienionych już rozwiązań towarzyszyły przepisy wprowadzające wyłączenia odpowiedzialności za inne nadużycia. W drugiej tarczy pojawił się art. 15s mówiący o tym, że niedochodzenie należności powstałych w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem zamówienia publicznego (oczywiście w związku z COVID-19) nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych, podobnie jak zmiana umowy na wykonanie zamówienia publicznego (pod warunkiem,

26 Por. *Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do Ustawy z dnia 28 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 96)*, [https://www.hfpr.pl/wp-content/uploads/2020/05/HFPC-Senat-druk-96\\_opinia.pdf](https://www.hfpr.pl/wp-content/uploads/2020/05/HFPC-Senat-druk-96_opinia.pdf) [dostęp: 30 września 2020 roku].

27 P. Jaźwiński, *Prawne bezpieczniki, które znoszą odpowiedzialność za działania w czasie epidemii. Analiza*, <https://konkret24.tvn24.pl/polityka,112/prawne-bezpieczniki-ktore-znosza-odpowiedzialnosc-za-dzialania-w-czasie-epidemii-analiza,1016003.html> [dostęp: 30 września 2020 roku].

28 J. Hołowińska, P. Trębicki, *Ministra dopadła zemsta zamówień publicznych*, „Rzeczpospolita”, 28 maja 2020.

że strony poinformują się niezwłocznie o okolicznościach związanych z COVID-19, które taką zmianę miałyby wymusić). Warto również zwrócić uwagę na art. 15t drugiej tarczy, który podobnie jak art. 15s wyłączał odpowiedzialność za niedochodzenie należności z tytułu niewykonania lub nieprawidłowego wykonania umowy, ale w związku z art. 296 Kodeksu karnego, czyli w odniesieniu do przedsiębiorców lub innych podmiotów (przede wszystkim spółek Skarbu Państwa) dysponujących środkami publicznymi i dopuszczających się naruszeń w obrocie gospodarczym.

Z kolei w trzeciej tarczy (uchwalonej 16 kwietnia 2020 roku) zapewne w ramach pewnego „uporządkowania” przepisów uchylono art. 15w, ale pozostałe przepisy, w tym najbardziej kontrowersyjny art. 6 oraz art. 10c, wciąż pozostawały w mocy do momentu ukończenia prac nad tym tekstem. Ponadto w tej samej tarczy pojawił się jeszcze jeden przepis – art. 76, bardzo podobny do art. 10c – zwalnający z odpowiedzialności z tytułu art. 231 i 296 Kodeksu karnego oraz naruszeń dyscypliny finansów publicznych osoby reprezentujące Polski Fundusz Rozwoju, który na mocy tarcz stał się operatorem funduszy przeznaczonych na ograniczenie społeczno-gospodarczych skutków pandemii. Na marginesie można jeszcze zaznaczyć, że ten sam artykuł w ust. 2 wyłączał odpowiedzialność osób reprezentujących PFR z tytułu art. 483 Kodeksu spółek handlowych. Przepis ten dotyczy szkód zawinionych przez członka zarządu, rady nadzorczej oraz likwidatora związanych z działaniem lub zaniechaniem sprzecznym z prawem albo postanowieniami statutu spółki oraz niezachowaniem należytej staranności przy wykonywaniu obowiązków.

Na wiele miesięcy stworzono więc wielopoziomowy system, w którym dziesiątki miliardów pieniędzy podatników mogły wyciekać w sposób zupełnie niekontrolowany poza systemem zamówień publicznych, a więc też poza jakimkolwiek nadzorem ze strony regulatorów rynku – Urzędu Zamówień Publicznych i Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta – oraz decyzjami prezesa PFR i innych osób reprezentujących ten urząd. Zarazem wyłączono jakąkolwiek odpowiedzialność polityków i urzędników oraz innych osób dysponujących pieniędzmi publicznymi za złe decyzje narażające budżet państwa. Tym samym zniesiono również kontrolę ze strony organów ścigania i prokuratury. Co prawda, jak już wspomnieliśmy, z wyłączenia z odpowiedzialności można skorzystać w sytuacji, gdy działało się w interesie publicznym i nie było możliwości postąpienia tak, by nie złamać przepisów. Jednak są to, podkreślmy, obwarowania bardzo miękkie i uznaniowe, wręcz zniechęcające organy ścigania do podejmowania takich spraw. Na końcu bowiem trudno byłoby przed sądem wykazać winę sprawców. O kontroli społecznej w tym kontekście nawet nie warto wspominać, choćby z tego względu, że – jak już napisaliśmy – została ona na ponad dwa miesiące po prostu zamrożona. A nawet po odmrożeniu możliwości uzyskiwania informacji publicznej, w związku z brakiem dokumentacji zakupów i decyzji, co wynika z przyjęcia opisywanych tu rozwiązań, właściwie kontrola taka jest niemożliwa do wykonania. Obóz władzy stworzył dla siebie ogromne pole do nadużyć, gwarantując sobie praktycznie całkowitą uznaniowość i bezkarność.

Jakby tego było mało, 12 sierpnia 2020 roku do laski marszałkowskiej trafił projekt zmian jeszcze bardziej poszerzający zakres bezkarności za przestępstwa, jeśli zostałyby one popełnione w związku z chęcią przeciwdziałania pandemii<sup>29</sup>. W pierwotnej wersji tego projektu zaproponowano, aby po niesławnym art. 10c dodać jeszcze art. 10d w następującym brzmieniu: „Nie popełnia przestępstwa, kto w celu przeciwdziałania COVID-19 narusza obowiązki służbowe lub obowiązujące przepisy, jeżeli działa w interesie społecznym i bez naruszenia tych obowiązków lub przepisów podjęte działanie

<sup>29</sup> *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych* (druk 539), <http://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=1E73599B685D1E1AC12585C200369CEC> [dostęp: 30 września 2020 roku].

nie byłoby możliwe lub byłoby istotnie utrudnione”. A zatem w sytuacji, gdy uzyskano już gwarancję bezkarności w zakresie nadużyć związanych z zakupami i dyscypliną finansów publicznych, zaproponowano, aby dodatkowo ją rozszerzać, właściwie w nieskończoność, tak w aspekcie przedmiotowym, jak i podmiotowym. Takie brzmienie tego przepisu oznacza, że pod przykrywką faktycznej lub choćby pozornej chęci przeciwdziałania pandemii (zwróćmy bowiem uwagę, że nie wymaga się od sprawcy, aby wykazał, czy jego działania faktycznie przyczyniły się do ograniczenia pandemii, czy nie, wystarczy, że dowiódłby on, iż miał takie intencje, co jest subiektywną przesłanką oceny czynu) można w zasadzie zrobić wszystko – ukraść, przekupić, pobić albo wręcz fizycznie skrzywdzić kogoś, np. dlatego że nosił niewłaściwie maseczkę. Nie zdefiniowano bowiem zakresu czynów niedozwolonych, które miałyby zostać objęte tym kontratypem, ani kategorii osób, które podlegałyby wyłączeniu<sup>30</sup>. Zasadniczo art. 10d „wchłania” art. 10c. Powtórzyłyby się więc sytuacja sprzed kilku miesięcy, gdy nagle do obowiązującego już wyłączenia odpowiedzialności wynikającego z art. 10c dodano niemal identyczny art. 15w. Znowu mamy tu do czynienia z wyjątkową niedbałością o jakość stanowionych przepisów. Co więcej, jak szybko wskazali prawnicy, z treści proponowanego przepisu wynikało, że objąłby on także czyny popełnione jeszcze przed jego uchwaleniem. Działałby zatem wstecz i obejmowałby już popełnione nadużycia. W swojej ekspertyzie Helsińska Fundacja Praw Człowieka wskazywała, że wejście w życie przepisu w tym brzmieniu oznaczałoby pozbawienie ofiar takich przestępstw możliwości dochodzenia zadośćuczynienia i odszkodowania<sup>31</sup>.

Trudno powiedzieć, czy treść tego przepisu była wynikiem jakichś głębszych przemyśleń, czy też jedynie legislacyjnego niedbalstwa. Zważywszy jednak na sposób, w jaki powstawały wszystkie ustawy antycovidowe, należałoby się skłaniać ku tej drugiej opcji. Z drugiej strony, jeśli weźmie się pod uwagę okoliczności, w jakich pojawiła się ta propozycja, to z dużym prawdopodobieństwem należałoby ją interpretować jako działanie motywowane bardzo konkretnymi przesłankami, o czym za moment.

Propozycja ta okazała się na tyle kontrowersyjna, że wzbudziła nie tylko sprzeciw ekspertów, organizacji społecznych (oburzenie tą propozycją wyraziła m.in. Transparency International, międzynarodowa organizacja walcząca z korupcją<sup>32</sup>) i opinii publicznej. Okazała się też jednym z elementów tarć wewnątrz obozu władzy, które doprowadziły do kryzysu w rządzie. Minister Sprawiedliwości, choć w pierwszych dniach po pojawieniu się projektu nie zabrał głosu na temat tej inicjatywy, później ostro ją krytykował, w końcu jednak zaczął dawać sygnały, że jest gotów na kompromis<sup>33</sup>. W wyniku sporu wewnątrz rządu i zapewne odczuwalnego niezadowolenia opinii publicznej w połowie września pojawiła się nowa wersja tego przepisu ograniczająca wyłączenie odpowiedzialności do niedopełnienia obowiązków lub nadużycia uprawnień (art. 231 § 1 i 3 Kodeksu karnego) oraz podobnych przestępstw w obrocie gospodarczym (art. 296 § 1, 1a, 3 i 4 kk). W ten sposób jego treść została w zasadzie ograniczona do postępowania funkcjonariuszy publicznych i członków zarządów spółek (a wiadomo, że chodziło głównie o spółki z udziałem Skarbu Państwa). Dodano również dość ogólne obwarowanie: „jeżeli bez dopuszczenia się tych naruszeń podjęte działania nie mogłyby zostać zrealizowane albo byłyby istotnie zagrożone, a dobro poświęcone przedstawia wartość niższą od dobra ratowanego”.

30 G. Makowski, *Bezkarność nie pomoże w walce z pandemią*, [https://www.batory.org.pl/blog\\_wpis/bezkarnosc-nie-pomoze-w-walce-z-pandemia/](https://www.batory.org.pl/blog_wpis/bezkarnosc-nie-pomoze-w-walce-z-pandemia/); *Przepis na doskonałą bezkarność za nadużycia władzy: projekt nowelizacji ustawy antycovidowej*, <https://www.dogmatykarnisty.pl/2020/08/przepis-na-doskonala-bezkarnosc-za-naduzycia-wladzy/> [dostęp: 30 września 2020 roku].

31 *Opinia na temat projektu ustawy zmierzającego do zalegalizowania bezprawnych działań popełnionych w celu przeciwdziałania COVID-19*, <https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2020/08/druk-sejmowy-nr-539-opinia-HFPC.pdf> [dostęp: 30 września 2020 roku].

32 *Condemnation Of Proposed Impunity For Politicians And Officials In Poland*, <https://www.transparency.org/en/press/condemnation-of-proposed-impunity-for-politicians-and-officials-in-poland> [dostęp: 30 września 2020 roku].

33 *Fogiel o bezkarności urzędników: przyjęliśmy słowo w słowo to, co zaproponowała Solidarna Polska*, <https://tvn24.pl/polska/kryzys-w-zjednoczonej-prawicy-radoslaw-fogiel-o-sporze-z-solidarna-polska-dot-przepisow-zdejmujących-odpowiedzialnosc-4697557> [dostęp: 30 września 2020 roku].

Zdecydowano się na to prawdopodobnie wyłącznie po to, żeby móc przedstawiać tę propozycję jako swego rodzaju doprecyzowanie uregulowanej już w Kodeksie karnym instytucji działania w stanie wyższej konieczności. Świadczyłyby o tym wypowiedzi polityków obozu rządzącego, którzy w ten sposób w mediach bronili tego pomysłu<sup>34</sup>. Jednak to zawężenie wyłączenia odpowiedzialności za czyny karalne dalej pozostaje poszerzeniem pola bezkarności. W rzeczywistości więc, jak to ujęła jedna z prawniczek komentujących tę propozycję, zamiast stanu wyższej konieczności próbuje się doprowadzić do stanu całkowitej bezkarności<sup>35</sup>. Co ciekawe, zawężając wyłączenie, projektodawcy pośrednio zdradzili, o jakiego rodzaju czyny im najbardziej chodzi – nadużycia władzy oraz przestępstwa nadużycia uprawnień i szkody w obrocie gospodarczym (jedna z form korupcji w sektorze prywatnym). W momencie gdy prace nad niniejszą analizą dobiegały końca, prace nad art. 10d znajdowały się na etapie drugiego czytania.

Jeśli chodzi o konkretne efekty wejścia w życie omawianych przepisów, to podobnie jak w przypadku zamrożenia prawa dostępu do informacji publicznej, tak i w przypadku przepisów ustanawiających bezkarność za określone rodzaje nadużyć trudno jest ocenić skalę szkód. Przykładowo jeśli chodzi o wyłączenie prawa zamówień publicznych, to z jednej strony z ustnych przekazów prezesa Urzędu Zamówień Publicznych oraz dziennikarzy i ekspertów monitorujących zastosowanie art. 6 z tarczy antykryzysowej wynika, że przynajmniej jeszcze w czerwcu 2020 roku korzystanie z tego przepisu należało do rzadkich przypadków<sup>36</sup>. Można byłoby więc oczekiwać, że w związku z tym także skala ryzyka korupcyjnego nie jest wysoka. Z drugiej strony, jeśli weźmie się pod uwagę kilka najbardziej medialnych przypadków kontrowersyjnych zakupów respiratorów, maseczek, przyłbic i testów na COVID-19 realizowanych przez Ministerstwo Zdrowia, a które ostatecznie okazały się nie tylko nietrafione (kupiono bezużyteczny sprzęt z wątpliwych źródeł lub zapłacono za coś, co nigdy nie zostało dostarczone), ale też wygenerowały straty rządu setek milionów złotych, to skala ryzyka wydaje się niebagatelna<sup>37</sup>. Do chwili ukończenia tego tekstu żadna z osób odpowiedzialnych za te zakupy nie poniosła jakichkolwiek konsekwencji. Prokuratura rozpoczęła co prawda śledztwa we wszystkich tych sprawach na przełomie maja i czerwca 2020 roku, ale do października 2020 roku nie pojawiły się informacje o jakichkolwiek istotnych ustaleniach<sup>38</sup>. Wydaje się również, że gdyby nawet doszło do postawienia komukolwiek zarzutów w tych sprawach, to z uwagi na przepisy wyłączające odpowiedzialność karną i dyscyplinarną za te kontrowersyjne zakupy osoby, które o nich decydowały, i tak nie poniosłyby konsekwencji.

34 *Ustawa covidowa. PiS: Nie chodziło o bezkarność lecz o dobro ludzi*, <https://www.rp.pl/Prawo-i-Sprawiedliwosc/200919300-Ustawa-covidowa-PiS-Nie-chodzilo-o-bezkarnosc-lecz-o-dobro-ludzi.html> [dostęp: 30 września 2020 roku].

35 E. Rutynowska, *Stan wyższej konieczności: jak pandemia konstytuuje bezkarność urzędników*, <https://www.prawo.egospodarka.pl/166046,Stan-wyzszej-koniecznosc-i-jak-pandemia-konstytuuje-bezkarnosc-urzednikow,1,92,1.html> [dostęp: 30 września 2020 roku].

36 Zob. *Debata: Zamówienia publiczne w czasie kryzysu. Nowe zagrożenia, możliwości i wyzwania*, <http://paktuczciwosci.pl/aktualnosc/nagranie-z-debaty-zamowienia-publiczne-w-czasie-kryzysu-nowe-zagrozenia-mozliwosci-i-wyzwania/> [dostęp: 30 września 2020 roku].

37 Zob. m.in. R. Gruca, *Ujawniamy interesy ministra Szumowskiego i jego żony z twórcą wielkiej piramidy finansowej*, <https://oko.press/szumowski-i-tworca-piramidy/>; J. Watola, W. Czuchnowski, *Afery ministra Szumowskiego zostaną zamiecione pod dywan*, <https://wyborcza.pl/7,75398,26115462,afery-ministra-szumowskiego-zostana-zamiecione-pod-dywan.html> [dostęp: 30 września 2020 roku].

38 G. Zawadka, I. Kacprzak, *Sprawa o maseczki: Śledztwo prokuratury się rozszerza*, <https://www.rp.pl/Covid-19/305249949-Sprawa-o-maseczki-Sledztwo-prokuratury-sie-rozszerza.html> [dostęp: 30 września 2020 roku]; P. Orlikowski (oprac.), *Maseczki dla ministerstwa. Prokuratura wszczęła śledztwo*, <https://www.money.pl/gospodarka/maseczki-dla-ministerstwa-prokuratura-wszczela-sledztwo-6512073616406657a.html> [dostęp: 30 września 2020 roku]; *Respiratory pod okiem prokuratora. Dwa wątki śledztwa w resorcie zdrowia*, <https://www.money.pl/gospodarka/respiratory-pod-okiem-prokuratora-dwa-watki-sledztwa-w-resorcie-zdrowia-6541472437729409a.html> [dostęp: 30 września 2020 roku]; M. Stelmach, *Jak wadliwe testy trafiły do polskich szpitali – wyniki poselskiego śledztwa*, <https://www.termidia.pl/koronawirus/Jak-wadliwe-testy-trafily-do-polskich-szpitali-wyniki-poselskiego-sledztwa,39543.html> [dostęp: 30 września 2020 roku].



Z kolei ostatnia z opisanych zmian dotyczących wyłączenia odpowiedzialności za niedopełnienie obowiązków i nadużycie uprawnień wydaje się obliczona na zapewnienie bezpieczeństwa nie tyle osobom zaangażowanym w walkę z COVID-19, ile organizującym wybory prezydenckie. Przypomnijmy, że obóz władzy próbował przeprowadzić całkowicie korespondencyjne wybory na stanowisko prezydenta RP w maju 2020 roku. Do wyborów nie doszło, ale na skutek decyzji premiera Mateusza Morawieckiego i wicepremiera Jacka Sasina Skarb Państwa oraz Poczta Polska zdążyły ponieść znaczne koszty związane z ich organizacją (ponad 70 mln zł<sup>39</sup>). W sierpniu 2020 roku, a więc mniej więcej w tym samym momencie, gdy pojawił się rzeczony projekt przewidujący wyłączenie odpowiedzialności za przestępstwa także wstecz, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał, że premier Morawiecki nie miał żadnej podstawy prawnej do wydania decyzji o organizacji wyborów prezydenckich w maju. Nie tylko więc w ocenie sądu nadużył uprawnień, ale też złamał konstytucję. Według większości prawników uprawomocnienie się takiego wyroku otwierałoby możliwość postawienia premiera przed Trybunałem Stanu, a nawet wszczęcia przeciw niemu sprawy karnej. Jednocześnie przepisy art. 10c tarczy są niewystarczające do wyłączenia odpowiedzialności premiera Morawieckiego i wicepremiera Sasina z tego tytułu<sup>40</sup>. Najprawdopodobniej z tego powodu w sierpniu pojawiła się opisana wcześniej inicjatywa legislacyjna postulująca rozszerzenie zwolnienia z odpowiedzialności, tak by objąć czyny związane z organizacją niedoszłych majowych wyborów. Co prawda prokuratura odmówiła wszczęcia postępowania w związku z możliwymi nadużyciami w tej sprawie<sup>41</sup>, jednak stworzenie takiego szerokiego kontratywu zupełnie już zwalniałoby organy ścigania i prokuraturę z podejmowania jakichkolwiek działań w tej i w podobnych sprawach. Zwiększyłyby to zatem szanse na uniknięcie odpowiedzialności w przyszłości, nawet po ewentualnej zmianie władzy.

Bezspornie obóz władzy stworzył „bezpieczniki przed odpowiedzialnością”, a zarazem pole do nadużyć i korupcji, która nigdy może nie zostać rozliczona. Chodzi nie tylko o sprawy zakupu wadliwych maseczek od instruktora narciarskiego, beżużytecznych testów czy respiratorów od handlarza bronią, które nigdy nie dotarły do szpitali. W momencie, gdy powstawał niniejszy tekst, nie sposób było oszacować, ile jeszcze mniejszych czy większych nadużyć tego typu wystąpiło na przykład na poziomie samorządów czy w szpitalach. Skala tego rodzaju zjawisk i kosztów, które poniesiemy my wszyscy, prawdopodobnie nigdy nie będzie możliwa do oszacowania. Jeśli jednak za punkt odniesienia przyjmiemy tylko te sytuacje, które miały miejsce na poziomie Ministerstwa Zdrowia, to możemy zakładać, że musi być ich więcej i zapewne zdarzały się też na innych poziomach administracji publicznej lub w innych podmiotach finansowanych z pieniędzy podatników. To również niebezpieczny precedens pokazujący, że władza jest zdolna do kreowania takich ram prawnych nie tylko na okoliczności związane z przeciwdziałaniem COVID-19, ale także wykraczające poza ten kryzys. Przepisy art. 6 pierwszej tarczy (wyłączającego prawo zamówień publicznych) mają na przykład obowiązywać do końca stycznia 2021 roku (co jest stosunkowo długim okresem), ale przecież ich obowiązywanie może zostać przedłużone na kolejne miesiące. Z kolei projektowany art. 10d rozszerzający bezkarność został sformułowany od razu w taki sposób, że będzie działał nawet po ewentualnym wygaszeniu pandemii.

W momencie ukończenia prac nad tą analizą pojawiły się doniesienia, że obóz rządzący może zrezygnować z ustawowego uregulowania bezkarności i posłużyć się Trybunałem Konstytucyjnym. Ten na

39 M. Danielewski, *Sasin na orbicie: chaos nazywa porządkiem, koszt niekompetencji – ceną demokracji*, <https://oko.press/sasin-na-orbicie-chaos-nazywa-porzadkiem-koszt-niekompetencji-cena-demokracji/> [dostęp: 30 września 2020 roku].

40 M. Jałoszewski, *Sąd: Premier bezprawnie zlecił wybory i naruszył konstytucję. Ale raczej za to nie odpowie*, <https://oko.press/sad-premier-bezprawnie-zlecil-wybory-poczcie-ale-za-razace-lamanie-prawa-morawiecki-raczej-nie-odpowie/> [dostęp: 30 września 2020 roku].

41 *Kto umorzył śledztwo ws. wyborów prezydenckich po trzech godzinach*, <https://www.rp.pl/Prawo-karne/304249949-Kto-umorzylo-sledztwo-ws-wyborow-prezydenckich-po-trzech-godzinach.html> [dostęp: 30 września 2020 roku].



wniosek grupy posłów PiS miałby orzec, że istniejące na gruncie prawa karnego przepisy o działaniu w stanie wyższej konieczności są niezgodne z konstytucją, ponieważ nie pozwalają na zastosowanie tego mechanizmu w sytuacji, gdy osoba łamiąca prawo działa na rzecz ochrony „zdrowia publicznego”<sup>42</sup>. Zabieg ten dałby PiS-owi dodatkowy pretekst do zmian prawnych i byłby formą „pacyfikacji” tarcia wewnątrz obozu rządzącego, który w tej kwestii nie był zgodny. Z jednej strony jest to więc jeszcze jeden przejaw dążenia do „domknięcia” systemu sprawowania władzy przez PiS, a z drugiej strony kolejna ilustracja, jak taki domykający się system działa. Obóz władzy wykorzystuje wpływy w Trybunale do uzyskania dodatkowej legitymizacji rozwiązań ewidentnie niezgodnych z konstytucją i standardami państwa prawa<sup>43</sup>.

## Dalsze osłabienie administracji publicznej

Jeszcze jednym elementem ustawodawstwa antypandemicznego, który zarazem kreuje ryzyka korupcyjne, są przepisy przewidujące zwolnienia w administracji publicznej. W trzeciej tarczy znalazły się art. 15zzzzzo, 15zzzzzp oraz 15zzzzzq umożliwiające Prezesowi Rady Ministrów wydanie rozporządzenia określającego szczegółowe zasady i zakres zmniejszenia zatrudnienia w określonych dalej w przepisach jednostkach administracji publicznej. Te jednostki czy też części administracji publicznej to Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, urzędy obsługujące członków Rady Ministrów, urzędy obsługujące organy administracji rządowej w województwie, jednostki nadzorowane przez Prezesa Rady Ministrów, ministra kierującego działem administracji rządowej lub wojewodę i podległe im. Zakres możliwych zwolnień został więc zdefiniowany bardzo szeroko.

Warto przy tym podkreślić, że to oznacza również możliwość zwolnień w służbie cywilnej, a więc w tej części administracji publicznej, na której spoczywa szczególna odpowiedzialność za realizację zadań państwa, która (przynajmniej do pewnego stopnia) wciąż jest elitą administracji państwa i której specyfika polega na tym, że pracownicy i urzędnicy powinni cieszyć się szczególną ochroną (zwłaszcza jeśli chodzi o urzędników mianowanych). Nie można nie odnotować w tym miejscu kuriozalnych argumentów na rzecz wprowadzenia tych zmian. W uzasadnieniu do projektu ustawy napisano, że zmiana ta wynika m.in. z dążenia do realizacji zasady sprawiedliwości społecznej, wedle której, zdaniem projektodawców, nie można ustanawiać czy też sankcjonować „uprzywilejowania poszczególnych grup zawodowych, zwłaszcza w sektorze publicznym”<sup>44</sup>. Można by ewentualnie zgodzić się z tym argumentem, gdyby nie fakt, że płace w całej budżetówce i tak nie są wygórowane, a w dodatku pozostawały zamrożone przez niemal dekadę po kryzysie w 2008 roku. Trudno więc obronić tezę, że urzędnicy są grupą uprzywilejowaną. Poza tym trzy miesiące po uchwaleniu tych przepisów obóz rządzący proponował przepisy wielokrotnie zwiększające uposażenie posłów, senatorów i innych polityków, przy czym nie zważał na zasady sprawiedliwości czy solidarności społecznej w warunkach kryzysu<sup>45</sup>. A zatem uzasadnienie zwolnień w administracji publicznej poprzez odwołanie się do idei sprawiedliwości społecznej w tym kontekście można ocenić jako wybitnie niemoralne.

Konstrukcja tych przepisów daje Prezesowi Rady Ministrów ogromne pole dowolności, jeśli chodzi o organizację przeprowadzenia takich zwolnień. Dlatego część związków zawodowych zrzeszających

42 Sygn. akt K 23/20.

43 M. Kryszkiewicz, G. Osiecki, *Bezkarność urzędnicza w rękach Trybunału Konstytucyjnego*, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1493820,bezkarosc-urzednicza-ustawa-trybunal-konstytucyjny.html> [dostęp: 22 października 2020 roku].

44 *Projekt ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2*, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/Projekty/9-020-141-2020/\\$file/9-020-141-2020.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/Projekty/9-020-141-2020/$file/9-020-141-2020.pdf) [dostęp: 22 października 2020 roku].

45 A. Szcześniak, *Nagły atak wyborców doprowadzi do zmian na opozycji? Polityczna anatomia konfliktu o podwyżki*, <https://oko.press/nagly-atak-wyborcow-doprowadzi-do-zmian-na-opozycji/> [dostęp: 22 października 2020 roku].

urzędników zdecydowała się zaskarżyć przepisy tarczy do Trybunału Konstytucyjnego<sup>46</sup>. W zapowiadanej skardze urzędnicy podkreślają m.in., że ustawodawca sformułował w ustawie wiele ogólnikowych, niejasnych pojęć, jak „negatywne skutki gospodarcze” czy „stan zagrożenia dla finansów publicznych państwa”, które jednocześnie są przesłankami do uruchamiania zwolnień. Zwraca się również uwagę na wspomnianą już służbę cywilną i podkreśla się, że nie bez powodu to właśnie w tej części administracji publicznej stosunki pracy nawiązuje się na podstawie mianowania, co zapewnia zatrudnionym w ten sposób większą trwałość, stabilność, ale też autonomię, a zatem neutralność polityczną. Tymczasem przepisy tarcz nie wykluczają zwalniania urzędników mianowanych, co jest głównym powodem złożenia skargi do Trybunału z uwagi na możliwość naruszenia konstytucyjnych zasad pewności prawa, ochrony praw słusznie nabytych oraz przepisów konstytucji mówiących o neutralności politycznej służby cywilnej. Skarga taka o tyle ma sens, że sytuacja jest podobna do tej z roku 2011, kiedy premier Donald Tusk próbował przeprowadzić „racjonalizację zatrudnienia w administracji publicznej”, na okoliczność czego również przygotowano specjalną ustawę przewidującą redukcję zatrudnienia w instytucjach rządowych<sup>47</sup>. Ustawa ta została jednak skierowana do Trybunału Konstytucyjnego przez ówczesnego prezydenta Bronisława Komorowskiego (warto przypomnieć, że bliskiego większości parlamentarnej znajdującej się wówczas u władzy). TK uznał ją za niezgodną z konstytucją, właśnie przez wzgląd na argumenty, które dziś podnoszą związki zawodowe urzędników<sup>48</sup>. Dziś z dużym prawdopodobieństwem możemy założyć, że Trybunał, który jest pod przemożnym wpływem partii rządzącej, skargę związków odrzuci. Prezydent Duda ustawę podpisał natychmiast po uchwaleniu i raczej nie należy oczekiwać, że nagle zmieni zdanie i wesprze pracowników administracji rządowej, na przykład poprzez złożenie własnej skargi.

Warto przy tym odnotować jeszcze jedną rzecz. Co do idei argumenty podnoszone przez związki urzędników w skardze do TK mają sens. W praktyce jednak skarga do Trybunału kontrolowanego przez partię rządzącą może okazać się pułapką. Jeśli Trybunał zdecyduje się zająć tą sprawą, to może ją przeciągać, aż pojawią się okoliczności, które z punktu widzenia władzy będą dogodne do wydania wyroku. A jak pokazuje sprawa wyroku dotyczącego aborcji z 22 października 2020 roku, może to być stosunkowo długi czas. Jednocześnie dopóki sprawa będzie „zamrożona” w Trybunale, nic nie zatrzyma zwolnień. Zwalniani urzędnicy mogą składać pozwy do sądów pracy. Te mogą jednak zawieszać postępowania i argumentować, że czekają na rozstrzygnięcie TK. Może to trwać nawet kilka lat, co w żaden sposób nie poprawi sytuacji skarżących. A na końcu Trybunał i tak może wydać wyrok bez oglądania się na dotychczasową linię orzeczniczą, tak żeby był on po myśli partii rządzącej. To pokazuje po raz kolejny, jak „domknięcie” systemu władzy PiS przekłada się na konkretne ludzkie sytuacje.

Omawiana zmiana z punktu widzenia zagrożenia korupcją ma co najmniej dwa istotne wymiary. Pierwszy polega na tym, że realizacja planowanych zwolnień, które rząd zaczął intensywniej zapowiadać we wrześniu 2020 roku<sup>49</sup>, oznacza kolejne osłabienie administracji, której kondycja i tak już jest słaba. Wystarczy wspomnieć spadające od lat zainteresowanie pracą w służbie cywilnej, odejścia urzędników mianowanych z długim stażem, jednocześnie wzrost przeciętnego wieku osób pracujących w służbie cywilnej, niskie wynagrodzenia (które były zamrożone od niemal dekady po kryzysie finansowym w 2008 roku i tylko na chwilę odmrożone w zeszłym roku), fatalne zarządzanie, etc. Pro-

46 *Stop zwolnieniom w sektorze publicznym. OZZ Inicjatywa Pracownicza*, <https://www.ozzip.pl/informacje/ogolnopolskie/item/2669-skladamy-wniosek-do-trybunalu-konstytucyjnego> [dostęp: 22 października 2020 roku].

47 *Ustawa o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych w latach 2011–2013*.

48 Sygn. akt Kp 1/11.

49 *Dworczyk: koniec analiz w sprawie zwolnień w administracji w ciągu 2–3 tygodni*, <https://www.pb.pl/dworczyk-koniec-analiz-w-sprawie-zwolnien-w-administracji-w-ciagu-2-3-tygodni-1001069> [dostęp: 22 października 2020 roku].

blemy administracji publicznej, w tym przede wszystkim służby cywilnej, za rządów obozu prawicy (i w szerszej perspektywie) zostały już szczegółowo opisane w tekstach, które ukazały się w kilku latach poprzedzających publikację tej analizy<sup>50</sup>. Nie będziemy więc ich tutaj szczegółowo omawiać. Dość powiedzieć, że realizacja programu zwolnień w sytuacji kryzysu zmniejszy możliwości reagowania państwa na zaistniałą sytuację<sup>51</sup>.

Z drugiej strony będzie to czynnik podnoszący ryzyko korupcji urzędniczej. W sytuacji deprivacji pracowników administracji publicznej, wynikającej nie tylko z niskich wynagrodzeń, ale także rosnącej presji politycznej i – co za tym idzie – pozbawiania ich uprawnień, które częściowo rekompensują brak pozytywnych bodźców finansowych (myślimy tu o stabilności zatrudnienia), będzie rosnać ryzyko angażowania się urzędników w zachowania korupcyjne. Jest to prawidłowość znana od lat, udowodniona empirycznie i opisana w licznych analizach oraz tekstach akademickich<sup>52</sup>. Zresztą przykłady takich zachowań, dodatkowo powiązanych z pandemią, już mamy. W połowie października 2020 roku Centralne Biuro Antykorupcyjne zatrzymało dyrektora Wojskowego Instytutu Higieny i Epidemiologii w Warszawie, który przywłaszczał sobie testy na COVID-19, środki do dezynfekcji i inny sprzęt do walki z pandemią. To typowa defraudacja, która jest jednym z pospolitych rodzajów przestępstw korupcyjnych. W tej konkretnej sprawie zastanawia to, że podejrzanym jest szef instytucji państwowej (a nie urzędnik średniego czy niskiego szczebla), a więc osoba, która osiąga relatywnie duże przychody jak na sektor publiczny. Dodatkowo mamy tu do czynienia z administracją wojskową, która, ogólnie rzecz biorąc, jest szczególnie uprzywilejowana. Przypadek ten budzi obawy o to, co może nastąpić, gdy poziom deprivacji stanie się nie do zniesienia w służbie cywilnej i innych częściach administracji, które na przywileje podobne do wojska nie mogą liczyć.

Drugi wymiar to stworzona sobie przez obóz władzy możliwość pozbycia się niewygodnych urzędników (w szczególności urzędników mianowanych), którzy ostali się jeszcze po czystkach w służbie cywilnej oraz w innych segmentach administracji, jakich dokonano w latach 2015–2016. Przypomnijmy, że już na przełomie 2015 i 2016 roku, a więc zaraz po objęciu władzy, obóz prawicy uchwalił nowelizację ustawy o służbie cywilnej. Była to tzw. pierwsza kadrowa ustawa PiS, ponieważ umożliwiła (w sposób niezgodny z konstytucją<sup>53</sup>) masowe zwolnienia i przesunięcia na stanowiskach w służbie cywilnej. Tylko w pierwszych sześciu miesiącach po uchwaleniu tamtej nowelizacji odeszła ze służby cywilnej lub zmieniła stanowisko blisko jedna trzecia urzędników (około tysiąca osób)<sup>54</sup>. Części z nich nie udało się jednak „pozbyć” lub całkowicie zdegradować, ponieważ są urzędnikami mianowanymi lub okazali się w jakiś sposób przydatni. Władza musiała też postępować w tej sytuacji ostrożnie, jeśli nie chciała narząca się na procesy przed sądami (czego zresztą i tak nie udało się uniknąć<sup>55</sup>).

50 Zob.: G. Makowski, *Dla państwa i obywateli. Diagnoza i propozycje reformy służby cywilnej*, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 2019, [https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2019/07/Dla-panstwa-i-obywateli\\_Makowski.pdf](https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2019/07/Dla-panstwa-i-obywateli_Makowski.pdf) [dostęp 20 listopada 2020]; J. Kozłowski, R. Sobiech, *Służba cywilna dziś i jutro. Kluczowe problemy i propozycje rozwiązań*, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 2020, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/09/Sluzba-cywilna-dzis-i-jutro.pdf> [dostęp 20 listopada 2020].

51 J. Itrich-Drabarek, *Rola administracji publicznej w czasie epidemii. Czy konieczne są cięcia kadrowe w służbie cywilnej?*, Ośrodek Analiz Politologicznych, <http://oapuw.pl/rola-administracji-publicznej-w-czasie-epidemii-czy-konieczne-sa-ciecica-kadrowe-w-sluzbie-cywilnej-analiza-prof-j-itrich-drabarek-9-04-2020/> [dostęp: 22 października 2020 roku].

52 Zob. *International Handbook on the Economics of Corruption*, red. Susan Rose-Ackerman, Northampton 2012.

53 Zob. H. Izdebski, *Opinia w przedmiocie ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie Ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 34)*, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 2016, [http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Opinia\\_Sluzba\\_cywilna\\_HIzdebski.pdf](http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Opinia_Sluzba_cywilna_HIzdebski.pdf) [dostęp: 22 października 2020 roku].

54 G. Kopińska, *Stanowiska publiczne jako łup polityczny. Polityka personalna w okresie od 16 listopada 2015 do 31 października 2017 roku*, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 2018, [http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Stanowiska\\_publiczne\\_jako\\_lup\\_polityczny.pdf](http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Stanowiska_publiczne_jako_lup_polityczny.pdf) [dostęp: 22 października 2020 roku].

55 M. Rzemek, *SN: zredukowany z administracji skarbowej urzędnik podczas reformy w 2017 r. ma prawo wrócić na swoje stanowisko*, <https://www.rp.pl/Urzednicy/309309969-SN-zredukowany-z-administracji-skarbowej-urzednik-podczas-reformy-w-2017-r-ma-prawo-wrocic-na-swoje-stanowisko.html> [dostęp: 22 października 2020 roku].

Sytuacja pandemii i zapowiadane zwolnienia w administracji publicznej (w momencie ukończenia tego tekstu nie były jeszcze znane dokładne plany rządu) mogą zatem stać się drugą falą czystek w administracji publicznej. Teza ta jest o tyle prawdopodobna, że – jak nieformalnie w mediach zapowiadają przedstawiciele obozu rządzącego – w pierwszej kolejności zwolnieniom mają podlegać osoby na wyższych stanowiskach urzędniczych<sup>56</sup>. Zważywszy na dotychczasowe doświadczenia<sup>57</sup>, należy wątpić, czy będą to akurat osoby, które otrzymały pracę lub zostały awansowane już po obniżeniu kryteriów kompetencyjnych, bez otwartych konkursów, na podstawie partyjnej rekomendacji. Raczej będą to urzędnicy niemający takiej rekomendacji. A zatem możemy być świadkami kolejnego „domknięcia” systemu władzy PiS, polegającego na umocnieniu nomenklaturowego modelu administracji publicznej, który obóz zjednoczonej prawicy zdołał i tak mocno rozszerzyć już w pierwszej kadencji rządów.

Ponadto zapowiadane zwolnienia obejmujące służbę cywilną nie są dobrym sygnałem dla innych pracowników sektora publicznego, przede wszystkim osób pracujących w instytucjach odpowiadających za walkę z pandemią. Przykładem jest tu sanepid, którego możliwości kadrowe są dalece niewystarczające w stosunku do rozmiaru obecnie wykonywanych zadań. Działania rządu mają w aspekcie polityki kadrowej charakter raczej zastraszający niż jakkolwiek wspomagający najbardziej obciążone instytucje systemu ochrony zdrowia, do których poza administracją należą także szpitale lub jednostki ratownictwa medycznego.

## **Podsumowanie. Czy ustawodawstwo antypandemiczne zwiększyło ryzyko korupcji i pomaga PiS-owi „domykać” system sprawowania władzy?**

Odpowiedź na dwa pytania postawione w tej analizie może być tylko częściowa. Czy zmiany, które zaszły w ramach tzw. tarcz antykryzysowych, zwiększyły ryzyko korupcji? Niewątpliwie tak, bo rozluźniły lub wręcz wyłączyły czasowo albo trwale wiele bezpieczników chroniących przed uznaniowością decyzji władzy. Zmniejszyła się transparentność funkcjonowania instytucji publicznych. Wyłączono mechanizmy kontroli obywatelskiej. W istotnych obszarach, takich jak dyscyplina finansów publicznych czy zamówienia publiczne, wyłączono też całkowicie odpowiedzialność za błędy i nadużycia, a więc również rozliczalność osób pełniących funkcje publiczne. Na tym obóz rządzący nie poprzestał i dąży do poszerzenia pola bezkarności, zasłaniając się pandemią oraz działaniem w stanie wyższej konieczności. Nie znamy jednak skali nadużyć, które były efektem tych zmian. Niemniej już choćby setki milionów złotych wydanych przez Ministerstwo Zdrowia i spółki państwowe na bezużyteczne maseczki, respiratory bądź testy na COVID-19 dają wyobrażenie o kosztowności i częstotliwości owych naruszeń.

Czy zmiany dokonane w tarczach lub na ich marginesie przyczyniły się albo przyczynią do utrwale-  
nia władzy obozu prawicy i domknięcia stworzonego przezeń systemu? Odpowiedź na to pytanie nie może być jednoznaczna. Z jednej strony, jeśli zgodzić się z tym, że system rządów PiS wygląda tak, jak zarysowaliśmy go we wstępie, to w opisanych tu elementach polityki antypandemicznej można doszukać się mniej lub bardziej wyrazistych elementów „domykania” tegoż systemu.

56 M. Miłoś, G. Osiecki, T. Żółciak, *Urzędnik będzie za chwilę szukał pracy. Zwolnienia w ministerstwach jeszcze w tym tygodniu*, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/1493288,urzednicy-zwolnienia-koronakryzys-ministerstwa-rekonstrukcja-rzadu.html> [dostęp: 22 października 2020 roku].

57 *Raport SAKSAP – cz. 2. Jak przebiega ocena czy kandydaci na dyrektorów spełniają ustawowe wymagania?*, Stowarzyszenie Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, Warszawa 2020, <http://www.saksap.pl/wp-content/uploads/2020/10/Jak-przebiega-ocena-czy-kandydaci-na-dyrektor%C3%B3w-spe%C5%82niaj%C4%85-ustawowe-wymagania.pdf> [dostęp: 22 października 2020 roku].

Takim ewidentnym przejawem jest przejęcie całkowitej kontroli nad Urzędem Komunikacji Elektronicznej, a przy okazji pozbawienie opozycji jakiegokolwiek udziału przy obsadzie szefa tego urzędu. Obóz władzy uzyskał dzięki temu niepodzielną kontrolę nad kolejnym zasobem (nie tylko w wymiarze finansowym, lecz także politycznym), jakim jest niczym nieograniczona możliwość dysponowania częstotliwościami pod budowę sieci 5G. Elementem utrwalającym system władzy PiS z dużym prawdopodobieństwem będzie też program zwolnień w administracji publicznej. Zwłaszcza w służbie cywilnej pozwoli to obozowi rządzącemu na pogłębienie upartyjnięcia najwyższych stanowisk urzędniczych i dalszą nomenklaturyzację poprzez „wycięcie” resztek urzędników mianowanych, którzy swoje stanowiska objęli bez rekomendacji ze strony partii rządzącej, a w wyniku normalnych procedur awansowych. Wyłączenie możliwości społecznej kontroli poczynań władzy oraz zapewnienie sobie bezkarności w związku z działaniami przeciwko COVID-19 również może zostać potraktowane w kategoriach „domykania” systemu. Wszak system ten opiera się na koncentracji wszelkich instrumentów władzy i zasobów w jednym ręku oraz na partykularyzmie. Taki system nie lubi zewnętrznej kontroli instytucjonalnej czy obywatelskiej, odpowiedzialności ani rozliczalności. Co więcej, sporo wskazuje na to, że dążenie do zapewnienia sobie bezkarności za nadużycie uprawnień, niedopełnienie obowiązków oraz przestępstwa w obrocie gospodarczym tylko częściowo wiąże się z działaniami wobec pandemii. Ma to być również, a może przede wszystkim, sposób na zapewnienie bezkarności tym członkom obozu rządzącego, którzy odpowiadają za nieudolną organizację wyborów w maju, ale także na przełomie czerwca i lipca – premierowi Morawieckiemu i wicepremierowi Sasinowi. Chodzi zatem po prostu o utrzymanie władzy i zniesienie rozliczalności za jej błędy. Jest to jednocześnie przykład działania, w którym obóz władzy świadomie tworzy korupcyjogenne rozwiązania we własnym partykularystycznym interesie, żeby wzmocnić swój system sprawowania władzy, utrzymać swoich ludzi na stanowiskach i uniknąć odpowiedzialności.

Z drugiej strony należy zadać pytanie o to, czy dotychczasowe dążenia do domknięcia lub utrwalenia systemu rządów PiS dają takie efekty, jakich obóz władzy się spodziewał. PiS zarówno w pierwszej kadencji, jak i w trakcie przygotowywania się do drugiej obiecywał stworzenie sprawnego państwa. Jeśli miały do tego doprowadzić formalna i nieformalna koncentracja władzy, związany z tym decyzyzizm, a czasem też „kontrolowana” korupcja, to ten sposób nie jest do końca skuteczny. Jeszcze przed pandemią dało się zauważyć, że PiS pada ofiarą swego rodzaju „złudzenia kontroli”. Poprzez wyłączanie po kolei wszystkich bezpieczników chroniących państwo przed nadużyciami i w związku z poleganiem wyłącznie na partyjnej oraz ideologicznej lojalności stworzono mało sterowalny i przewidywalny układ. Dobrym, ale nie jedynym przykładem tego jest obsada stanowiska szefa Najwyższej Izby Kontroli przez Mariana Banaś. Wydawało się, że sprawdzony, długoletni znajomy prezesa Kaczyńskiego i jego zmarłego brata to idealny kandydat do przejęcia kontroli nad kolejną kluczową dla państwa instytucją, dzięki czemu można było dodatkowo zmniejszyć pole własnej rozliczalności. Jednak okazało się, że partyjna rekomendacja wzmocniona nieformalnymi, koleżeńskimi bodźcami jest niewystarczająca. Banaś okazał się kosztowną porażką obozu władzy. Pandemia natomiast już w całej okazałości obnażyła niewydolność systemu władzy PiS – „państwa bez żadnego trybu”, utkanego niemal wyłącznie z sieci partyjnych i koleżeńskich więzi, a nie realnych instytucji działających na podstawie procedur i dzięki profesjonalizmowi urzędników. Jednak nawet pomimo tych okoliczności PiS dalej „domyka” swój system. Wykorzystując ustawodawstwo pandemiczne, tworzy kolejne rozwiązania obliczone na utrwalenie władzy. Chociaż, jak pokazuje praktyka, te działania mogą rodzić przeciwne skutki.

Powstaje też pytanie o trwałość tych zmian i ich dalekosiężne wpływy. Część z nich może okazać się długotrwała, jeśli nie permanentna, jak przejęcie kontroli nad UKE, nomenklaturyzacja służby cywilnej, a także część przepisów wyłączających odpowiedzialność za decyzje publiczne. Część jednak może być mniej lub bardziej tymczasowa, jak wyłączenie dostępu do informacji publicznej. Jednak nawet

rozwiązania tymczasowe, które zapewne wraz ze złagodzeniem pandemii wypadną z obrotu prawnego, zostawią po sobie trwałe ślad. Zakup towarów i usług poza jakąkolwiek kontrolą będzie nieodwracalnym marnotrawstwem pieniędzy podatników i naruszeniem innych dóbr, takich jak bezpieczeństwo publiczne. Szkody będą więc trwałe, nawet jeśli przepisy stanowiące ich podłoże obowiązywały jedynie tymczasowo. A oprócz szkód materialnych powstaną też szkody w postaci osłabienia zaufania do poszczególnych instytucji i państwa jako całości.

Na koniec może się zatem okazać, że koszt „domknięcia” systemu nie zrekompensuje korzyści, które obóz władzy mógłby z tego tytułu osiągnąć. PiS dzięki pandemii utrwali być może swoją władzę, ale na jak długo? Państwo, nad którym uzyska całkowitą kontrolę, będzie państwem w rozkładzie – bez sprawnej administracji i innych instytucji odpowiedzialnych za zapewnianie obywatelom dostępu do podstawowych usług publicznych, nietransparentne, podatne na wszelkie formy korupcji, niegwarantujące poszanowania praw człowieka i obywatela, pozbawione zaufania.

**Grzegorz Makowski** – doktor habilitowany socjologii, ekspert forumIdei Fundacji im. Stefana Batorego, adiunkt w Kolegium Ekonomiczno-Społecznym SGH. Zajmuje się między innymi zagadnieniem korupcji i polityki antykorupcyjnej, rozwojem społeczeństwa obywatelskiego i sytuacją organizacji pozarządowych. W przeszłości m.in. wykładowca w Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych UW, Collegium Civitas, a także kierownik Programu Społeczeństwa Obywatelskiego w Fundacji Instytut Spraw Publicznych. Autor książek, artykułów naukowych i tekstów publicystycznych.

**Marcin Waszak** – politolog, socjolog, ekspert forumIdei Fundacji Batorego. Kieruje w niej działaniami związanymi z ochroną sygnalistów, m.in. przygotowaniem obywatelskiego projektu ustawy i jego adaptacją do wymagań europejskiej dyrektywy. Współtworzy stronę sygnalista.pl. W sektorze pozarządowym od ponad dekady zajmuje się problematyką korupcji i finansowania polityki oraz monitorowaniem polityki antykorupcyjnej państwa. Autor licznych analiz, raportów 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: Joanna Liczner  
Warszawa 2020

ISBN 978-83-66543-50-8