



FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO



R A P O R T

Ocena odporności państwa na nadużycia władzy

Edycja 2023

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 3.0 PL)

Redakcja: Agnieszka Łodzińska
Korekta: Joanna Liczner

Projekt graficzny: Wojciech Wilk
Skład: TYRSA Sp. z o.o.
Zdjęcia: Pixabay

Warszawa 2023

Publikacja jest rozpowszechniana
bezpłatnie

ISBN 978-83-67750-17-2

Zespół zaangażowany w przygotowanie i opracowanie analizy:

Grzegorz Makowski – opracowanie koncepcji analizy, koordynacja pracy ekspertów, autorstwo streszczenia wyników i omówienia ocen panelu ekspertów

Krzysztof Izdebski – konsultacja metodologiczna, konsultacja raportu końcowego

Paweł Marczewski – konsultacja metodologiczna

Anna Materska-Sosnowska – konsultacja metodologiczna, konsultacja raportu końcowego

Rafał Szymczak, Wojciech Wilk – wizualizacja wyników analizy, przygotowanie raportu w wersji on-line

Panel ekspertek i ekspertów:

prof. dr hab. Jolanta Itrich-Drabarek – politolożka, profesor nauk społecznych, Uniwersytet Warszawski. Pracowała w administracji publicznej, m.in. jako doradczynie prezesa rady ministrów, wicedyrektorka Biura Spraw Społecznych w Kancelarii Prezydenta RP, szefowa doradców ministra rolnictwa i rozwoju wsi. Członkini Rady Służby Cywilnej w latach 2012–2016. Dyrektorka Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego w latach 2016–2019. Członkini Rady Doskonałości Naukowej I kadencji od 2019 roku. Autorka około 200 publikacji naukowych dotyczących statusu urzędników w Polsce i w Europie, systemów służby cywilnej w UE i na świecie, roli i miejsca administracji publicznej w państwie demokratycznym oraz etyki w służbie publicznej.

Iwona Janicka – działaczka obywatelska i samorządowa, animatorka lokalna i polityczka. Członkini zarządu Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych od 2017 roku, dyrektorka i prezeska zarządu Fundacji Aktywności Lokalnej. Ukończyła studia magisterskie ekonomiczne w Akademii Ekonomicznej w Poznaniu (2003), kształciła się również na studiach podyplomowych z zakresu samorządu terytorialnego i polityki lokalnej na

Uniwersytecie Warszawskim. Ukończyła XII edycję Szkoły Liderów prof. Z.A. Pełczyńskiego w Warszawie w 2004 roku. Pracowała jako dyrektorka ośrodka regionalnego w Poznaniu Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej (2004–2008). Zastępczyni burmistrzynie miasta Puszczykowa w 2008 roku, wcześniej pełniła funkcję radnej miasta Puszczykowa IV i V kadencji.

Grażyna Kopińska – z wykształcenia filolożka, bohemistka. Dziesięć lat pracowała w Instytucie Słowianoznawstwa PAN. Od 1992 roku zawodowo związana z organizacjami pozarządowymi: pracowała w Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, następnie była konsultantką Fundacji Forda na kraje Europy Środkowej. Od 2000 do grudnia 2012 roku w Fundacji im. Stefana Batorego prowadziła Program Przeciw Korupcji, a od 2013 roku pracowała jako ekspertka w Programie Odpowiedzialne Państwo oraz w Forum Idei, gdzie koordynowała prace Obywatelskiego Forum Legislacji.

Krzysztof Krak – przez 26 lat był związany z organami ścigania. W Komendzie Głównej Policji pełnił funkcję zastępcy dyrektora Biura Wywiadu Kryminalnego, uczestniczył w pracach związanych z wdrażaniem standardów analizy kryminalnej w Polsce, był też szefem Krajowego Biura Interpol. Następnie w Centralnym Biurze Antykorupcyjnym pełnił funkcję dyrektora Departamentu Analiz, gdzie tworzył od podstaw system analizy wywiadowczej i ogólnodostępny system zgłoszeń podejrzeń korupcji. W CBA sprawował obowiązki dyrektora gabinetu szefa odpowiedzialnego za stronę edukacji antykorupcyjnej biura oraz tworzenie materiałów statystycznych i analitycznych o skali korupcji w Polsce. Obecnie swą wiedzę i doświadczenie wykorzystuje, doradzając i szkoląc w sektorze publicznym i prywatnym, m.in. w zakresie przeciwdziałania nadużyciom i korupcji, wdrażając systemy przeciwdziałania korupcji czy zgłoszeń dla sygnalistów.

Bartosz Pilitowski – absolwent studiów magisterskich i doktoranckich w Instytucie Socjologii UMK. Socjolog prawa. Założyciel i prezes zarządu Fundacji Court Watch Polska. Autor wielu artykułów na temat sądownictwa, opublikowanych m.in. w czasopiśmie: „Law and Social Inquiry”, „Studia Socjologiczne”, „Kwartalnik Krajowej Rady Sądownictwa”, „Kwartalnik Iustitia” oraz „Nowy Obywatel”. Lubi szum drzew.

dr Robert Sobiech – socjolog. Dyrektor Centrum Polityki Publicznej w Collegium Civitas. Zajmuje się badaniami opinii publicznej, analizami i ewaluacją polityk publicznych oraz komunikacją społeczną. Autor publikacji i analiz przygotowanych dla administracji rządowej i samorządowej, organizacji pozarządowych oraz organizacji międzynarodowych, takich jak OECD, UNDP, UNDCP. W Collegium Civitas jest także zastępcą dyrektora Centrum Badań nad Demokracją, Społeczeństwem Obywatelskim i Elitami Politycznymi.

dr hab. Magdalena Szafranek – socjolożka i prawniczka, pracuje w Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego. Specjalizuje się w badaniach dotyczących wspierania dziecka i rodziny w środowisku lokalnym oraz zmian dotyczących społeczeństwa obywatelskiego. Członkini Zarządu Stowarzyszenia Sędziów Rodziny w Polsce, Rady Międzynarodowego Stowarzyszenia Sędziów Rodziny i Sędziów Pokoju oraz Krajowej Rady Sędziów Sądów Rodziny i Nietletnich w USA.

Sławomir Śnieżko – ma ponad 20-letnie doświadczenie zawodowe w administracji państwowej i w biznesie. Przez ostatnie 10 lat zarządzał dużymi strukturami organizacyjnymi oraz pełnił wysokie stanowiska w Komendzie Głównej Policji, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym oraz korporacjach finansowych. Ukończył liczne szkolenia krajowe i zagraniczne w USA, Kanadzie, Japonii, Izraelu, Niemczech, Anglii, Włoszech, Hiszpanii,

Portugali, Szwajcarii i Akademii FBI. Aktualnie zajmuje się działalnością doradczą. Prezes zarządu Fundacji Akademia Antykorupcyjna.

Grzegorz Wiaderek – członek zarządu i współzałożyciel Instytutu Prawa i Społeczeństwa INPRIS. W latach 1999–2011 koordynator Programu Prawnego Fundacji im. Stefana Batorego. Wcześniej przez cztery lata był pracownikiem Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Pełnił funkcję przewodniczącego Rady Programu Obywatel i Prawo Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności oraz przewodniczył Radzie Społecznej ds. Strategii Modernizacji Przestrzeni Sprawiedliwości w Ministerstwie Sprawiedliwości. Stały współpracownik Fundacji Akademii Organizacji Obywatelskich.

dr hab. Marcin Michał Wiszowaty – polski prawnik, doktor habilitowany nauk prawnych, profesor nadzwyczajny Uniwersytetu Gdańskiego, prodziekan Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, specjalista w zakresie prawa konstytucyjnego. W latach 2009–2010 ekspert ds. legislacji w Biurze Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu. Ekspert zewnętrzny Kancelarii Senatu w zakresie prawa konstytucyjnego. Wykładowca Okręgowej Rady Adwokackiej w Gdańsku.

Podziękowania dla:

dr. Finna Heinricha – współtwórcy metodologii National Integrity Systems Transparency International, za cenne wskazówki dotyczące skalowania, agregacji i przekształcania ocen.

Ocena odporności państwa na nadużycia władzy

Spis treści

Wstęp	7
Streszczenie	9
Odporność państwa na nadużycia władzy. Omówienie ocen panelu ekspertów	15
Sejm i Senat	16
Rząd i służba cywilna	21
Sądownictwo	26
Prokuratura	34
Organizacje społeczne i obywatele	38
Aneks I - nota metodologiczna	43
Aneks II - lista stwierdzeń, według których dokonywano oceny poszczególnych obszarów	49

Wstęp

Przedstawiamy opracowanie, którego tytuł wyraża jeden z najważniejszych i najciekawszych problemów nowoczesności. Sformułowanie „odporność państwa na nadużycia władzy” brzmi jak paradoks, wszak państwo to władza rozumiana jako zdolność do mobilizowania różnorodnych zasobów dla realizacji należących do państwa zadań.

Autorzy nie analizowali dowolnego państwa, tylko Polskę, która mocą przyjętej w powszechnym referendum Konstytucji jest definiowana jako demokratyczne państwo prawne. W takim ustroju władza wymaga demokratycznej legitymacji i może być realizowana tylko w granicach prawa. Jest to konieczne również w sytuacjach nadzwyczajnych, gdy może dojść do konieczności ograniczenia części praw.

Problem w tym, że współczesne państwo nie tworzy monolitu. W 2015 roku autorzy raportu *Państwo i my* przypominali, że państwo „jest konglomeratem – złożoną strukturą, której składowe są ze sobą powiązane, ale nie są sterowane z jakiegoś jednego punktu. Nie jest to zatem struktura zwarta i monocentryczna. Równocześnie jej składowe we względnie autonomiczny sposób kształtują swoje relacje z otoczeniem. Obowiązujące i stosowane przez nie procedury są odmienne. A jednocześnie nie można narzucić im odgórnie jednolitych celów. Wypełniają one odmienne funkcje, które mogą się przenikać, ale nie da się ich ujednoczyć i tak samo ukierunkować”.

Złożoność państwa jako systemu instytucjonalnego jest źródłem jego zdolności do realizowania misji, czyli dostarczania dóbr publicznych, z bezpieczeństwem na czele. Jednocześnie ta

złożoność sprzyja powstawaniu różnych ośrodków władzy wokół instytucji kontrolujących istotne zasoby. Taka sytuacja rodzi ryzyko nadużyć i wykorzystania państwowych zasobów dla realizacji partykularnych interesów lub wręcz korupcji o charakterze kryminalnym.

Ekstremalnym przykładem nadużycia władzy skoncentrowanej w pewnych instytucjach są zamachy stanu realizowane przez wojskowych dysponujących aparatem przemocy zbrojnej. Obecnie mówi się wręcz o epidemii zamachów wojskowych w państwach Afryki Zachodniej.

Możliwa jest także sytuacja, kiedy pozapaństwowy ośrodek kształtowania woli politycznej, np. partia polityczna, przejmuje kontrolę nad instytucjami państwa i ich zasobami oraz uprawnieniami władczymi, aby w ten sposób realizować cele partyjne. Użycie władzy państwowej do realizowania celów innych niż interes publiczny jest oczywistym nadużyciem.

Wspomniany na początku kluczowy problem nowoczesności polega właśnie na tym, jak w warunkach demokratycznego stanowienia i legitymizowania władzy stworzyć system, który w ramach państwa chroni jego instytucje przed próbami przejścia, zarówno na drodze zbrojnego przewrotu, jak i podporządkowania celom zorganizowanych grup interesu – czy będzie to gospodarczo-polityczna oligarchia, czy ugrupowanie polityczne odwołujące się do demokratycznego mandatu uzyskanego w wyborach.

Wspomniany wcześniej raport *Państwo i my* pokazał, że państwo polskie ma wiele mankamentów. Po zmianie władzy w 2015 roku te mankamenty



ułatwiły dokonanie przez zwycięską partię przejęcia lub osłabienia kluczowych instytucji państwa, co istotnie zmniejszyło jego odporność na nadużycia władzy. Nadużycia te są coraz częściej tematem kontroli poselskich, śledztw i doniesień medialnych, analiz przygotowywanych przez obywatelskie organizacje strażnicze. Prezentowany tutaj raport nie odnosi się jednak do pojedynczych przypadków, tylko pokazuje mechanizmy i systemowy charakter zmian oddalających Rzeczpospolitą od standardów demokratycznego państwa prawnego. Nie jest to więc kolejne opracowanie poświęcone korupcji władzy i jej przykładom, tylko analiza pokazująca proces

erozji instytucji, którego konsekwencją jest osłabienie odporności państwa na nadużycia władzy i korupcję.

Mamy nadzieję, że opracowanie to wniesie nowe argumenty do debaty i pomoże w rozstrzygnięciach politycznych, których stawką są zarówno stworzenie skutecznych mechanizmów ochrony przed korupcją w życiu publicznym, jak i ustrój Rzeczypospolitej oraz przyszłość demokracji w Polsce.

Edwin Bendyk
prezes Fundacji im. Stefana Batorego

Streszczenie

Nadużycia władzy, w tym zachowania korupcyjne mają dziś kształt złożonego, systemowego zjawiska, wymykającego się wąskim definicjom czy przepisom karnym¹. Od objęcia władzy w 2015 roku obóz rządzący konsekwentnie tworzy grunt pod tzw. wielką korupcję – rozumianą jako monopol władzy, dyskrecjonalność decyzji, brak transparentności i rozliczalności, partykularyzm (w tym klientelizm polityczny) przy partykularystycznej redystrybucji dóbr publicznych (np. stanowisk czy funduszy) – ukierunkowanej na zaspakajanie interesów własnego zaplecza partyjnego.

Eksperci i badacze jakości życia publicznego mają świadomość, że ten problem narasta i jest rezultatem świadomej polityki obozu rządzącego. Polega ona na konsekwentnym obniżaniu standardów praworządności, w tym przede wszystkim na odchodzeniu od zasady trójpodziału i wzajemnej kontroli władz. Dominująca staje się władza wykonawcza, a dokładniej – jej partyjne zaplecze. Konsekwentnie osłabiany jest parlament – w szczególności jego funkcje kontrolne i jego rola (zwłaszcza sejmu zdominowanego przez PiS) jako miejsca debaty publicznej i wymiany poglądów na politykę państwa. Od 2015 roku jesteśmy świadkami nieustannego ataku na trzecią władzę – sądownictwo. Rządzący wzmagają presję na sędziów, starają się ograniczyć ich autonomię i niezawisłość, dążąc

1 Zob.: G. Makowski, *Szykując grunt pod „wielką korupcję”. Działania (anty)korupcyjne władz w latach 2015–2019*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2020, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/03/Internet_Szykujac-grunt-pod-wielka-korupcje.pdf [wszystkie dostępy on-line 26.06.2023].

Dwa oblicza korupcji:

Potoczne – rodzaj przestępstwa, np. przekupstwo bierne, przekupstwo czynne, płatna protekcja, pranie pieniędzy.

Systemowa (wielka) korupcja – działanie władzy opierające się na monopolu i dyskrecjonalności decyzji, przy braku odpowiedzialności, rozliczalności i transparentności, ukierunkowane na zaspakajanie potrzeb i interesów własnego zaplecza politycznego (partykularyzm). Tego rodzaju korupcja nie musi być nielegalna, a może być wręcz zalegalizowana.

do podporządkowania wymiaru sprawiedliwości partyjnym priorytetom. Prokuratura, stanowiąca kluczowy organ państwa z punktu widzenia walki z przestępczością korupcyjną i nadużyciami władzy, została tej władzy niemal całkowicie podporządkowana. Przywracając model prokuratury, w którym polityczny minister jest jednocześnie prokuratorem generalnym, i rozszerzając jego kompetencje w taki sposób, że może on bez ograniczeń ingerować w pracę każdego szeregowego prokuratora, stworzono strukturę, w której osoby politycznie kontrolujące prokuraturę i organy ścigania mogą pozostawać bezkarne. To bowiem od decyzji politycznej zależy, czy podejrzenia przestępstw dotyczące polityków i urzędników obozu władzy są badane przez prokuratorów i czy takie sprawy w ogóle będą miały szansę znaleźć się w sądach, gdzie mogłyby być ostatecznie wyjaśnione. Obywatelom i organizacjom strażniczym, których misją jest patrzenie władzy na ręce, odbierane są podstawowe narzędzia, takie



jak gwarancje dostępu do informacji publicznej. Z kolei ludzie, którzy w swoich miejscach pracy mają odwagę powiedzieć głośno o nadużyciach (sygnaliści), nie są chronieni przez prawo. A przy tym władza nie spieszy się, żeby poprawić ich sytuację, w czym pomogłoby wdrożenie przepisów unijnych. Wszystko to składa się na szeroko pojęty kryzys praworządności. W takich okolicznościach trudno mówić o odporności państwa na nadużycia władzy i korupcję.

Poprzez tę analizę chcemy bliżej pokazać, przede wszystkim opinii publicznej, na czym polega złożoność współczesnej korupcji i jak trudno jest przeciwdziałać nadużyciom rządzących. Naszym celem jest pobudzenie debaty publicznej, a przez to zwiększenie świadomości tego, jak groźne są nadużycia i korupcja, które nie muszą przybierać formy przestępstw, ale, paradoksalnie, stają się formą sprawowania władzy – instrumentem wbudowanym w ustrój państwa.

Przedstawiamy ocenę odporności kluczowych instytucji państwa i organizacji społecznych na korupcję i nadużycia władzy oraz ocenę ich potencjału, który pozwoliłby przeciwdziałać tym zjawiskom. W analizie skupiliśmy się na:

- **trzech instytucjach państwa konstytuujących trójpodział władzy**, tj. na: parlamencie, rządzie i sądownictwie; pominęliśmy urząd prezydenta, bo nie jest odpowiedzialny za kształtowanie polityk publicznych, a rząd rozszerzyliśmy o służbę cywilną;
- **prokuraturze** – kluczowej instytucji z punktu widzenia zwalczania przestępczości korupcyjnej;
- **organizacjach społecznych i obywatelach**, którzy również, oddolnie, powinni przyczyniać się do walki z korupcją i nadużyciami władzy – zgodnie z międzynarodowymi standardami polityki antykorupcyjnej zakładającymi, że przeciwdziałanie tym problemom musi się opierać na zaangażowaniu społeczeństwa.

Do współpracy zaprosiliśmy dziesięcioro ekspertek i ekspertów, którzy niezależnie od siebie ocenili te instytucje ze względu na 92

wskaźniki-stwierdzenia przypisane do trzech aspektów (dokładny opis procedury oceny i koncepcje, na których się opieraliśmy, są zawarte w aneksie metodologicznym). Tymi aspektami są:

- **Autonomia** – w przypadku każdej z ocenianych instytucji autonomia oznacza trochę coś innego, a tym, co łączy je wszystkie, jest oczekiwanie, że będą działać niezależnie (także niezależnie od siebie), czyli zgodnie z własnymi wewnętrznymi celami, w sposób, który same wybiorą, ale zawsze zgodnie z prawem i z myślą o interesie publicznym. Zakłada się również, że będą się wzajemnie kontrolować – zgodnie z zasadami trójpodziału władzy i regułą *checks and balances*.
- **Rzetelność** – oznaczająca dochowanie pewnych podstawowych wymogów co do demokratycznych standardów transparentności, rozliczalności i własnej wewnętrznej odporności na korupcję.
- **Potencjał** – tj. zdolność do współtworzenia i realizacji efektywnej polityki antykorupcyjnej.

Ekspertów proszono, aby oceniając odporność państwa na nadużycia na moment przygotowania analizy, brali pod uwagę okres rządów obecnej władzy, tj. czas od 2015 roku do końca lutego 2023 roku, i wszelkie zdarzenia (np. zmiany prawa czy afery), które w ich opinii powinny zostać uwzględnione.

Wszystkie instytucje oceniono na skali od 0 do 100 punktów, gdzie 0 oznacza ocenę najgorszą, a 100 najlepszą (najsilniejszą odporność na korupcję i największy potencjał w zakresie przeciwdziałania korupcji). **Żadna z instytucji nie przekroczyła połowy punktów możliwych do uzyskania, co pokazuje, jak długą drogę mamy do pokonania, żeby móc skutecznie bronić się przed nadużyciami władzy, a zarazem jak duże jest ich ryzyko.**

Rząd i służba cywilna – ocena: 18 na 100 punktów

Spośród wziętych pod uwagę instytucji najgorzej ocenione zostały rząd i służba cywilna. Wynika to przede wszystkim z tego, że rząd, główny ośrodek władzy wykonawczej, skupia się na realizacji interesu partii władzy, a nie interesu publicznego. W tym sensie nie jest autonomiczny – nie potrafi wyjść poza wąskie ramy swojego zaplecza partyjnego. To przekłada się na niskie oceny w innych wymiarach. Biorą się one m.in. stąd, że z powodu kierowania się przede wszystkim interesem partyjnym, a nie publicznym, osłabiono neutralność polityczną służby cywilnej (głównego aparatu realizacji polityki publicznej). Chodzi przede wszystkim o nowelizację ustawy o służbie cywilnej z 2016 roku, która zniósła otwarty konkurencyjny nabór na najwyższe stanowiska w służbie cywilnej, zastępując go po prostu polityczną nominacją, oraz obniżyła wymogi kompetencyjne wobec kandydatów na takie stanowiska. PiS kilkakrotnie próbował też włączyć do korpusu służby cywilnej podsekretarzy stanu (czyli osoby piastujące stanowiska czysto polityczne), co jeszcze bardziej pogłębiłoby upolitycznienie służby cywilnej (tę ostatnią ustawę, z listopada 2020 roku, dążącą do wprowadzenia takiego rozwiązania, zawetował prezydent).

Na niski poziom rzetelności rządu i służby cywilnej wpływa też słaba transparentność. Wynika ona nie tylko stąd, że rząd nie udostępnia proaktywnie i systematycznie informacji o swoich działaniach, nie odpowiada na interpelacje i zapytania poselskie bądź pytania mediów. Nietransparentność pogłębia także, a może przede wszystkim, fakt, że całkowicie nieprzejrzysty jest budżet państwa. Do tego dochodzi kwestia niechęci do dialogu z obywatelami – konsultowania i uzgadniania kształtu projektów aktów prawnych i innych decyzji publicznych. Dodatkowo wobec niektórych członków rządu formułowane są zarzuty natury korupcyjnej. Przykładem tego może być chociażby zakup wadliwych respiratorów, maseczek i testów na COVID-19 w okresie pandemii. Dokonano tego bez przetargu, co było możliwe dzięki wcześniejszemu wyłączeniu przez rząd w tzw. ustawach antycovidowych prawa

zamówień publicznych dla tego rodzaju zakupów. Budżet państwa stracił na tych zakupach setki milionów złotych, a osoby, które są za to odpowiedzialne, dalej sprawują wysokie funkcje. Jednocześnie prokuratura, do chwili ukończenia tego raportu, nie przedstawiła nikomu zarzutów. Innym przykładem może być umorzenie przez prokuraturę, tuż przed wyborami w 2019 roku, sprawy dotyczącej Jarosława Kaczyńskiego, który miał oszukać architekta przygotowującego dla spółki Srebrna (kontrolowanej przez prezesa PiS) dokumentacji tzw. dwóch wież – budynków, które planowała wybudować ta spółka. Sprawy takie nie tylko nie są przez prokuraturę badane, ale też ci członkowie rządu i wysocy urzędnicy, wokół których narastają kontrowersje, nie ponoszą odpowiedzialności (ani politycznej, ani karnej, ani nawet dyscyplinarnej).

Rząd nie kreuje również i nie prowadzi polityki antykorupcyjnej, czego dobitnymi przykładami są: krytyczna ocena przez Najwyższą Izbę Kontroli realizacji rządowego programu przeciwdziałania korupcji na lata 2018–2020, fakt, że od 2020 roku nie powstał żaden nowy dokument określający priorytety w zakresie polityki antykorupcyjnej, czy blisko dwuletnie opóźnienie w implementacji dyrektywy unijnej o ochronie sygnalistów – jednego z kluczowych narzędzi walki z korupcją.

Prokuratura – ocena: 26 na 100 punktów

Niewiele lepiej została oceniona prokuratura. Jest to instytucja, która w okresie rządów obozu PiS została głęboko upolityczniona – przede wszystkim przez powrót do modelu prokuratury, w którym minister sprawiedliwości jest jednocześnie prokuratorem generalnym. Prokuratura nie działa autonomicznie, co okazuje się kluczowe, jeśli chodzi o możliwość ścigania nadużyć osób znajdujących się u władzy (przykłady takich niedokończonych przez prokuraturę śledztw przytoczyliśmy wyżej). Z drugiej strony instytucja ta jest dyspozycyjna tam, gdzie trzeba ścigać politycznych przeciwników obozu rządzącego. Przykładem takiej aktywności może być chociażby przypadek Ryszarda Brejzy, prezydenta



Inowrocławia, prywatnie ojca Krzysztofa Brejzy, senatora Koalicji Obywatelskiej, który w trakcie wyborów w 2019 roku pełnił funkcję szefa sztabu wyborczego Koalicji i był inwigilowany przy pomocy niesławnego oprogramowania Pegasus. W styczniu 2022 roku Ryszard Brejza został wezwany przez prokuraturę w charakterze podejrzanego w sprawie wyłudzenia pieniędzy z Urzędu Miasta Inowrocławia. Stało się to ledwie kilka godzin po tym, jak jego syn zapowiedział pozew przeciwko Jarosławowi Kaczyńskiemu za publiczne insynuowanie, jakoby Ryszard Brejza był zaangażowany w jakąkolwiek działalność przestępczą. Co prawda przypadki kryminalnej korupcji wśród prokuratorów są rzadkie, a jeśli się zdarzają, to prokuratorzy ponoszą konsekwencje, gdy nadużycia zostaną im udowodnione przed sądami, jednak ogólnie rzetelność tej instytucji jest niska. Prokuratura nie działa transparentnie, a jej polityczne podporządkowanie (przepisy uchwalone za czasów PiS pozwalają ministrowi sprawiedliwości, a zarazem prokuratorowi generalnemu w zasadzie na dowolną ingerencję w pracę każdego prokuratora) powoduje, że władza może wywierać na prokuratorów presję (karać dyscyplinarnie, przenosić, szykanować na wiele sposobów), podważając w ten sposób istotę tej służby. Prokuratura nie uczestniczy też w kreowaniu polityki antykorupcyjnej, a jej skuteczność w zwalczaniu nadużyć władzy oraz przestępczości korupcyjnej jest umniejszona nie tylko przez fakt, że spraw dotyczących obozu władzy nie bada się, są one umarzone lub przewlekane i nie docierają nawet do etapu sądowego. Dzieje się tak również dlatego, że ogólny sposób organizacji pracy prokuratury i jej podejście do spraw korupcyjnych nie sprzyjają ich efektywnemu badaniu i ściganiu przestępczości korupcyjnej.

Sejm i senat – ocena: 48 na 100 punktów

Nieco lepiej na tym tle wypadają sejm i senat, co częściowo wynika z faktu, że w ramach parlamentu istnieje pluralizm (od wyborów w roku 2019 opozycja kontroluje senat). Sejm i senat zostały ocenione względnie dobrze, jeśli chodzi o rzetelność. Obie izby działają relatywnie transparentnie (wiele informacji jest udostępnianych na

stronach internetowych, co do zasady posiedzenia komisji są transmitowane, a zainteresowani mogą w nich brać bezpośredni udział). Choć z drugiej strony zwłaszcza sejm, w wyniku zmian w regulaminie wprowadzonych po wyborach w 2015 roku, stał się mniej dostępny dla interesariuszy chcących przedstawić swoje uwagi do projektów ustaw czy zaproponować posłom własne inicjatywy legislacyjne.

Poziom rzetelności obniżają też niewielka przejrzystość finansów biur poselskich i senatorskich oraz klubów i kół poselskich, a także brak kontroli nad działalnością lobbingsową. Trudno również uznać, że parlament cieszy się wystarczającą autonomią. Wynika to stąd, że większość sejmowa, mająca decydujący wpływ na proces legislacyjny, jest w praktyce politycznej *de facto* całkowicie podporządkowana rządowi. Z tego powodu sejm przestał realizować swoją funkcję miejsca debaty nad projektami ustaw, a stał się wykonawcą polityki rządu, o czym świadczy duża liczba rządowych projektów ustaw przedkładanych jako poselskie po to, żeby uniknąć konsultacji społecznych i szybko przeforsować takie zmiany, na których zależy partii władzy (szacuje się, że w latach 2015–2022 przeciętnie co piąty projekt ustawy był procedowany w ten sposób). Tym samym sejm nie pełni też swojej funkcji kontrolnej wobec władzy wykonawczej. Ocena ta wynika m.in. z tego, że ogromna liczba interpelacji poselskich pozostaje bez odpowiedzi lub odpowiedzi (częstokroć zdawkowych) rząd udziela po wielu miesiącach, a nawet latach. Jeszcze jednym przykładem degeneracji funkcji kontrolnej sejmu jest powołanie tzw. komisji do badania wpływów rosyjskich. Kwestię, która z powodzeniem mogłaby stać się przedmiotem prac sejmowej komisji śledczej, przekazano do niekonstytucyjnego ciała znajdującego się całkowicie pod kontrolą rządu i partii władzy. Senat natomiast nie może zrobić wiele, żeby ograniczyć negatywne skutki tego stanu rzeczy. Parlament kreuje politykę antykorupcyjną w zakresie umiarkowanym i niewystarczającym. Należy wspomnieć kilka inicjatyw sejmowych dotyczących tego zagadnienia. Przykładem może być tu tzw. ustawa antykorupcyjna przeforsowana przez Pawła Kukiza. Wprowadziła

ona m.in. wymóg upubliczniania umów zawieranych przez partie polityczne, ale jak się okazało po roku funkcjonowania tych przepisów, zawierają one wiele luk pozwalających na omiwanie tego obowiązku. Działania sejmu i senatu o charakterze antykorupcyjnym są niewystarczające w porównaniu do skali wyzwań i potrzeb.

Sądownictwo – ocena: 50 na 100 punktów

Sądownictwo, mimo trwających od 2015 roku ataków obozu władzy i ciągłych zmian, zostało ocenione relatywnie dobrze – na tle pozostałych instytucji i w kontekście uwarunkowań politycznych, w jakich musi funkcjonować. Sądom (w tym również Sądowi Najwyższemu) wciąż udaje się zachować względnie duży poziom niezależności. Mimo nacisków sędziowie nadal mają wiele możliwości działania w sposób niezawisły i niezależny, także wówczas, gdy orzekają w sprawach nadużycia władzy i korupcyjnych, nawet tych dotyczących przedstawicieli obozu władzy (jeśli tylko takie sprawy znajdują się przed sądami).

Stosunkowo dobrze oceniono rzetelność działania sądownictwa. Wbrew temu, jak sądownictwo jest przedstawiane przez obóz rządzący, przypadki kryminalnej korupcji wśród sędziów należą do wyjątków. Jeśli dochodzi do nadużyć, sędziowie ponoszą odpowiedzialność karną i dyscyplinarną. Jednocześnie ocenę rzetelności obniża fakt, że postępowania dyscyplinarne stały się nie tyle instrumentem egzekwowania odpowiedzialności za nadużycia sędziów, ile sposobem naciskania na nich i ograniczania ich niezależności. Wynika to przede wszystkim z utworzenia przez większość rządzącą niekonstytucyjnego i niezgodnego z europejskimi standardami praworządności systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów (i innych zawodów prawniczych), który opiera się na Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego (przemianowanej w 2022 roku na Izbę Odpowiedzialności Zawodowej), obsadzonej przez sędziów blisko związanych z obozem władzy.

Potencjał sądownictwa w obszarze polityki antykorupcyjnej mógłby być większy. Nie chodzi przy tym o to, że sądy są pobłażliwe wobec osób, którym udowodniono przestępstwa korupcyjne.

Efektywność sądów w prowadzeniu tego rodzaju spraw (tak samo zresztą jak i innych) mogłaby być większa. Trudno ją jednak poprawić ze względu na niską jakość zarządzania sądami, brak ewaluacji pracy sądów i sędziów czy deficyty, jeśli chodzi o personel administracyjny. Sądy mogłyby także działać bardziej przejrzysto wobec obywateli.

Organizacje społeczne i obywatele – ocena: 45 na 100 punktów

Organizacje społeczne i obywatele posiadają możliwości angażowania się w badanie nadużyć władzy oraz w działania antykorupcyjne. Nie ma istotnych barier w zakładaniu organizacji społecznych, w tym takich, które specjalizują się w problematyce antykorupcyjnej. Co prawda władza specjalnie nie wspiera tego rodzaju inicjatyw. Czasem wręcz usuwa je powstrzymywając, wytaczając działaczom społecznym procesy o zniesławienie bądź naruszenie dóbr osobistych, próbując wywołać efekt mrożący w całym środowisku (tzw. procesy SLAPP – *strategic lawsuit against public participation*). Sygnaliści, czyli osoby zgłaszające nadużycia w swoich miejscach pracy, nie są chronieni przez prawo. Ogólnie jednak społeczeństwo obywatelskie dysponuje możliwościami autonomicznego działania na rzecz ograniczenia korupcji. Ten obszar cieszy się też dobrą opinią ze względu na rzetelność – ocenianą głównie przez pryzmat tego, jak funkcjonują organizacje społeczne (w szczególności organizacje strażnicze).

Organizacje działają transparentnie. Przypadki korupcji w tym środowisku są rzadkie. Największym problemem wydaje się potencjał. Organizacje strażniczych lub zajmujących się w jakikolwiek sposób tropieniem nadużyć władzy, korupcją i polityką antykorupcyjną jest niewiele. Bardzo trudno pozyskać finansowanie na realizację projektów antykorupcyjnych, w tym strażniczych. Do podejmowania indywidualnych działań przeciwko korupcji nie zachęca ponadto wspomniany już brak ochrony prawnej sygnalistów. Organizacje i obywatele zainteresowani kreowaniem efektywnej polityki antykorupcyjnej nie mają też partnera po stronie władzy. Nie istnieje dialog



z rządzącymi wokół tej problematyki. Z tego powodu również ten filar infrastruktury antykorupcyjnej nie uzyskał wysokiej oceny.

Ocena odporności państwa na korupcję, podobnie jak większość indeksów i sondaży dotyczących tej problematyki, to wyraz percepcji (a dokładniej: percepcji eksperckiej). Jednocześnie w przeciwieństwie do międzynarodowych indeksów korupcji, najczęściej przywoływanych przez media i polityków, jest to ocena polskich ekspertów obserwujących z bliska i na co dzień życie publiczne w Polsce. Stanowi więc

dopełnienie sondaży opinii publicznej i międzynarodowych indeksów, w których wypowiadają się zewnętrzni eksperci.

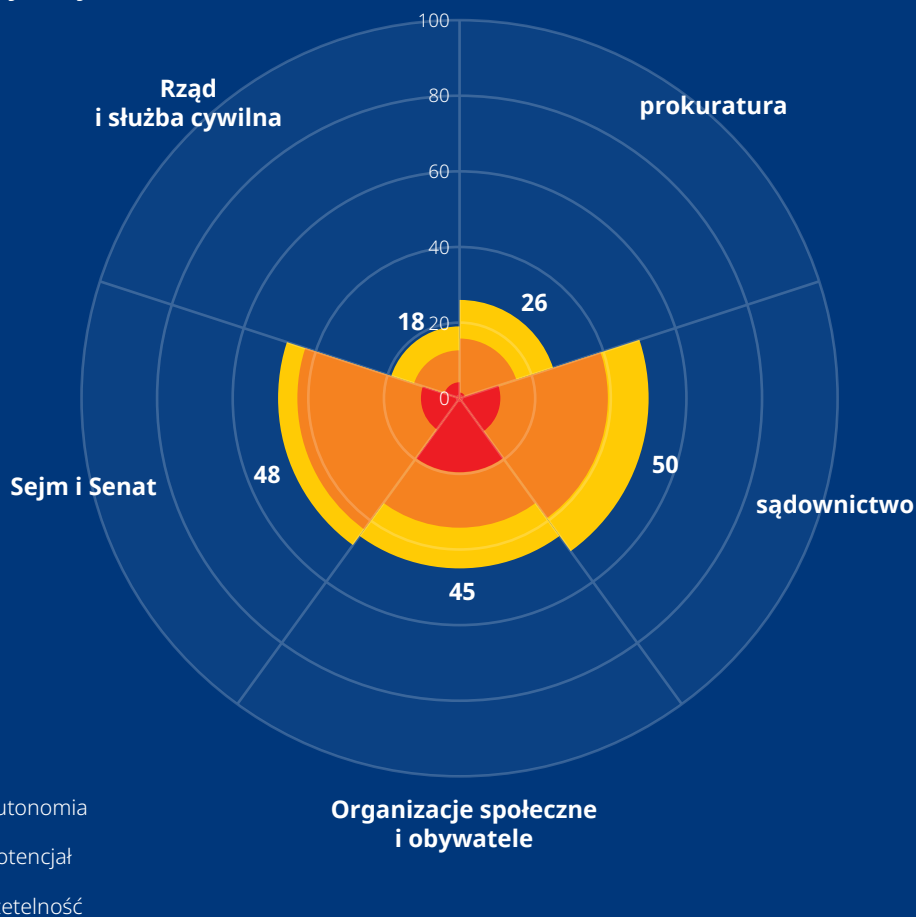
Przygotowując ocenę odporności państwa na nadużycia władzy i korupcję, inspirowaliśmy się indeksami National Integrity Systems Transparency International i Global Integrity Index. Z kolei przyjęta przez nas metoda analizy będzie mogła być wykorzystana w przyszłości do systematycznego śledzenia zmian w interesujących nas obszarach w czasie i łatwego przekształcenia jej w indeks.

Odporność państwa na nadużycia władzy. Omówienie ocen panelu ekspertów

System odporności państwa na nadużycia władzy i korupcję jest wątki. Jak widać na diagramie poniżej, żadna z ocenionych przez nas kluczowych instytucji nie osiągnęła więcej niż połowę punktów na skali od 0 do 100, gdzie 0 oznacza ocenę skrajnie negatywną, a 100 najbardziej pozytywną.

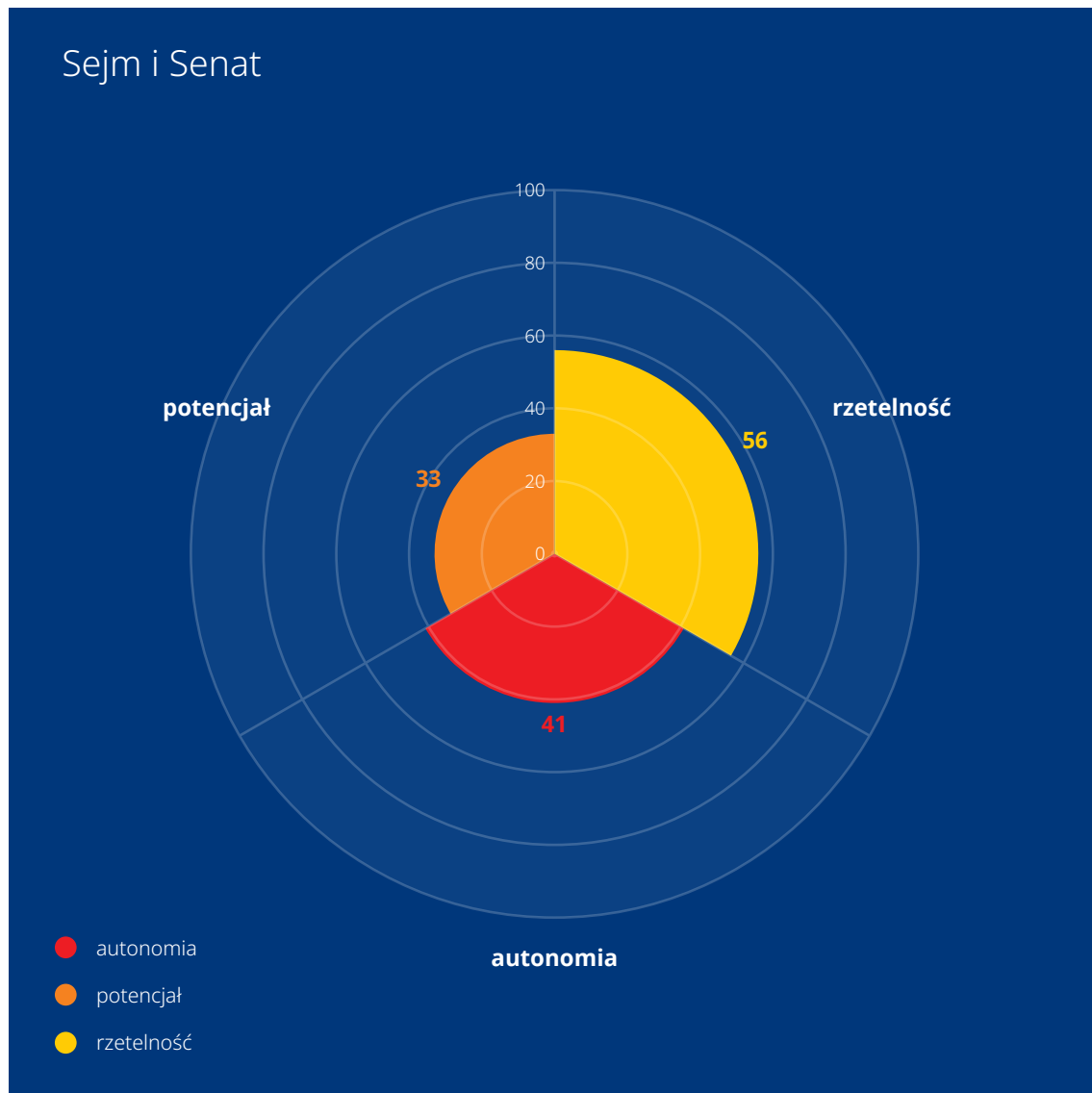
Dlatego te oceny są mało zadowalające, tłumaczymy poniżej, podsumowując argumenty ekspertów współtworzących niniejszą analizę oraz przytaczając ustalenia z innych analiz, badań i raportów.

Aspekty oceny poszczególnych instytucji





Sejm i Senat



Ocena odporności państwa na nadużycia władzy

Autonomia

W tym wymiarze ocena ukształtowała się na poziomie 41 punktów na 100 możliwych do uzyskania. Wśród najważniejszych mankamentów wymienianych przez ekspertów warto odnotować praktykę bajpasowania rządowych projektów aktów prawnych, tj. przedkładania ich jako poselskie po to, żeby zostały szybciej uchwalone, jak również żeby uniknąć konieczności przeprowadzania konsultacji społecznych. Z punktu widzenia postulatu autonomii problematyczne

jest to, że posłowie będący zapleczem rządu zostają sprowadzeni do roli przekazicieli projektów ustaw (przy czym niekiedy nie znają nawet ich treści), które zostały przygotowane w rządzie. A przy tym dobrze wiedzą, że w ten sposób godzą się na unikanie konsultacji oraz dokonania właściwej oceny skutków proponowanych regulacji, czym przyczyniają się do poważnego obniżenia jakości procesu tworzenia ustaw, a także jakości samego prawa. Nie bez znaczenia jest przy tym fakt, że na takie praktyki pozwalają po prostu ramy ustrojowe, w jakich funkcjonuje władza.

W raporcie Obywatelskiego Forum Legislacji opisującym jakość procesu stanowienia prawa w okresie IX kadencji Sejmu (lata 2019–2023) praktykę bajpasowania podsumowano w ten sposób:

W pierwszym roku obecnej kadencji na podstawie projektów zgłoszonych przez posłów Klubu PiS uchwalono 20 ustaw (20% wszystkich). Analiza dokumentacji wskazuje, że 13 z nich inspirowały lub przygotowały ministerstwa.

W drugim roku obecnej kadencji na podstawie projektów zgłoszonych przez posłów Klubu PiS uchwalono 20 ustaw (11% wszystkich). Przynajmniej 10 z nich inspirowały lub przygotowały ministerstwa.

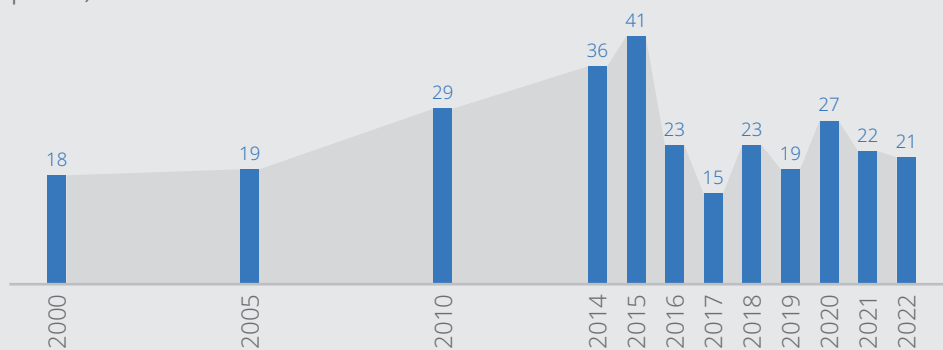
W trzecim roku obecnej kadencji na podstawie projektów zgłoszonych przez posłów Klubu PiS uchwalono 31 ustaw. Z tej liczby sześć projektów zostało przygotowanych przez posłów Koła Kukiz'15, ale z powodu braku odpowiedniej liczby własnych posłów wnoszono je wspólnie z Klubem PiS. Pozostałych 25 projektów „własnych” Klubu PiS stanowi 12% wszystkich uchwalonych ustaw. Przynajmniej 17 z nich inspirowały lub przygotowały ministerstwa.

W czwartym roku obecnej kadencji (do 15 maja 2023 roku) na podstawie projektów zgłoszonych przez posłów Klubu PiS uchwalono pięć ustaw (7% wszystkich uchwalonych ustaw). Przynajmniej dwa projekty zostały zainspirowane lub przygotowane przez ministerstwa.

Źródło: robocza wersja raportu Obywatelskiego Forum Legislacji na temat problemów systemu stanowienia prawa w latach 2015–2023 (maszynopis).

Z kolei firma konsultingowa Grant Thornton Polska w swoim *Barometrze prawa 2023* szacowała, że w 2022 roku nawet 21% projektów ustaw zgłaszanych drogą poselską lub senacką *de facto* było projektami rządowymi.

Odsetek spraw poselskich, senackich i komisyjnych ze wszystkich uchwalonych niewymagających konsultacji (w proc.)



Źródło: Grant Thornton Polska².



Na niską ocenę w tym aspekcie składają się także mała transparentność budżetu państwa (o czym więcej piszemy w następnej części) i brak kontroli nad nim ze strony parlamentu (deputowani obozu władzy nie wykazują tu aktywności, z kolei parlamentarzystom opozycyjnym utrudnia się wykonywanie mandatu w tej sferze). Dysfunkcja w tej dziedzinie wynika także z ram ustrojowych – parlament po prostu nie ma wystarczających instrumentów prawnych, żeby przeciwstawić się takim praktykom.

Wiele do życzenia pozostawia też kontrola przepisów uchwalanych przez parlament, której powinni dokonywać Trybunał Konstytucyjny i Prezydent RP. W sytuacji, gdy Trybunał jest nadzorowany przez nominatów partii rządzącej, a Prezydent pochodzi z tego samego obozu, podważenie ustawy uchwalonej przez większość parlamentarną (czy to poprzez weto, czy skierowanie ustawy do Trybunału przez Prezydenta) zdarza się bardzo rzadko.

Iluzją jest też zakładanie, że posłowie i senatorowie wybiją się na samodzielność, kierując się ideą tzw. wolnego mandatu (zapisaną w Konstytucji i przepisach ustawowych). Parlamentarzystom koncepcja ta jawi się raczej jako abstrakcja (czemu dodatkowo nie sprzyja silna polaryzacja wewnątrz tej instytucji). Dlatego przypadki wyłamania się posłów lub senatorów z partyjnych ram także należą do rzadkości (jednym z ostatnich, o którym wspomnieli eksperci, jest senator Jan M. Jackowski, który opuścił w pewnym momencie klub parlamentarny PiS).

Umiarkowanie dobrze eksperci ocenili potencjał parlamentarzystów do wykonywania swoich zadań w sposób autonomiczny. Wskazywali przy tym, że zasoby te nie są do końca wystarczające.

Relatywnie dobrze oceniono wykorzystanie przez posłów (ale tylko opozycji) do kontrolowania władzy wykonawczej takich instytucji jak: zapytania, interpelacje czy kontrole poselskie. Jako przykład uporów w wykorzystaniu tych mechanizmów, przynoszącego zarazem efekty, jedna z ekspertek przytoczyła działania posłów Michała Szczerby i Dariusza Jońskiego, którzy w ciągu kilku lat

zdołali wydobyć na światło dzienne i udokumentować wiele kontrowersyjnych poczynań obozu rządzącego.

Rzetelność

Sejm i senat wypadły nieco lepiej, jeśli chodzi o rzetelność funkcjonowania, uzyskując w tym wymiarze ocenę na poziomie 56 punktów. Eksperti najgorzej ocenili te instytucje pod kątem otwartości na dialog z obywatelami. Choć obie izby mają możliwość organizowania wysłuchań dotyczących projektów ustaw, to nie korzystają (w wyniku decyzji większości parlamentarnej) prawie w ogóle z tej najbardziej otwartej formy komunikacji z obywatelami i gromadzenia ich opinii. Dość przypomnieć, że od 2015 roku do chwili zakończenia prac nad tym raportem przeprowadzono w sejmie zaledwie sześć wysłuchań publicznych. Dla porównania w okresie rządów PO-PSL (2007–2015) odbyły się 22 wysłuchania publiczne. Bardzo trudno jest też uczestniczyć w pracach komisji i podkomisji sejmowych. Jak wskazała jedna z ekspertek, sejm kontrolowany przez opcję rządzącą nadużywa trybów „pilnego” i „przyśpieszonego”, żeby jak najszybciej doprowadzać do uchwalania ustaw. Szybki czas procedowania nie pozostawia uczestnikom posiedzeń komisji i podkomisji wiele miejsca na przedstawienie swoich poglądów. Czasu brakuje zwłaszcza dla posłów opozycji.

Bywa, że zdominowane przez obóz rządzący prezydium komisji i podkomisji w ogóle nie udzielają głosu gościom. Jeden z ekspertów wskazał, że prawo parlamentarne nie tworzy zbyt rozbudowanych ram uczestnictwa obywateli w procesie legislacyjnym (z wyjątkiem wysłuchań publicznych i obywatelskiej inicjatywy legislacyjnej). Eksperti wskazali też na niską jakość uzasadnień sejmowych (przede wszystkim) projektów ustaw, co także nie sprzyja komunikacji z obywatelami. Często nie spełniają one nawet podstawowych wymogów wynikających z regulaminu Sejmu. Ponownie więc problemem w tym aspekcie jest zarówno prawo, które nie narzuca właściwego standardu, jak i praktyka. Jeszcze jednym elementem, związanym pośrednio z kwestią

komunikowania się z obywatelami, jest fatalna organizacja kontroli nad lobbingiem. Mimo że problem nietransparentnego lobbingu w parlamencie jest podnoszony od wielu lat, to nic w tej dziedzinie nie zmienia się na lepsze – także w okresie rządów obozu PiS. Problemem pozostaje ponadto pozorna ustawowa regulacja lobbingu. Wielokrotnie krytykowana ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa nie doczekała się ani zasadniczej nowelizacji, ani propozycji zastąpienia jej lepszym aktem prawnym. Dość powiedzieć, że brak odpowiedniej regulacji lobbingu nie tylko nie sprzyja dialogowi z obywatelami (w szczególności z różnymi grupami interesów), ale też kreuje istotne ryzyka korupcyjne po stronie parlamentu, a więc istotnie obniża rzetelność jego działania.

Innymi elementami nisko ocenionymi przez ekspertów są przejrzystość wydatkowania środków finansowych przez kluby i koła, a także działalność personelu biur posłów i senatorów. Szarą strefą jest funkcjonowanie doradców i asystentów posłów i senatorów. Jednocześnie eksperci po raz kolejny wskazali, że również w tym aspekcie nie ma odpowiednich wymogów prawnych, żeby wymusić w nim transparentność. Dobitym przykładem tego jest fakt, że nawet na poziomie kontroli mamy do czynienia z istotną luką. Jak wskazał jeden z ekspertów: „Kancelaria Sejmu przeprowadza kontrolę rachunków i pozostałej dokumentacji finansowej w celu oceny legalności działalności finansowej klubów oraz kół. Jakkolwiek wnioski płynące z kontroli przedstawiane są Prezydium Sejmu, to nie są one nigdzie publikowane, podobnie jak wyniki samej kontroli. Kryterium legalności jest jedynym stosowanym podczas ewentualnej kontroli”.

Z drugiej strony relatywnie dobrze oceniona została praktyka publikowania podstawowych informacji o działalności obu izb. Pomijając powszechnie znaną immanentną wadliwość istniejącego systemu oświadczeń majątkowych (ten wymaga gruntownej reformy), posłowie i senatorowie ogólnie nie najgorzej wywiązują się z obowiązków składania takich oświadczeń. Parlamentarzystom udaje się też unikać konfliktów interesów (choć oczywiście one się zdarzają).

Także ryzyko nadużyć związanych z tzw. obrotowymi drzwiami (czyli przechodzeniem z sektora publicznego do prywatnego i *vice versa*), mimo braku odpowiednich regulacji prawnych, eksperci ocenili raczej jako niskie.

Ekspertcy wykazali, że przypadki kryminalnej korupcji są wśród parlamentarzystów rzadkie. Posłowie i senatorowie nie wykorzystują też powszechnie swoich funkcji do osiągnięcia dodatkowych korzyści majątkowych. Choć jak wskazała jedna z ekspertek, znane są przypadki tworzenia podkomisji, które nie wykazują żadnej aktywności, a mimo to ich przewodniczący pobierają z tego tytułu dodatki. Ponadto bywają przewodniczący komisji, którzy nie angażują się w ich prace, ale otrzymują z tego tytułu dodatkowe wynagrodzenie. Jeśli jednak dochodzi do nadużyć (choć, podkreślmy, zdarza się to rzadko), to eksperci ocenili, że takie sprawy są generalnie badane przez właściwe służby, parlamentarzyści tracą immunitety i ponoszą odpowiedzialność. Zwykle jednak dotyczy to byłych już posłów i senatorów.

Potencjał

Jeśli chodzi o ten wymiar, to władza ustawodawcza została przez ekspertów oceniona na 33 punkty. Najbardziej krytycznie eksperci odnieśli się do stwierdzenia dotyczącego zaangażowania sejmu i senatu we wdrażanie międzynarodowych standardów przeciwdziałania nadużyciom władzy, w tym korupcji. Parlament, choć mógłby w tej sferze przynajmniej zainicjować pewne procesy (np. dostosowania się do wymogów konwencji ONZ przeciwko korupcji bądź realizacji zaleceń GRECO, czyli grupy państw działających przeciwko korupcji, zrzeszonych wokół Rady Europy), to jednak tego nie robi.

Sejm i senat nie przejawiają też własnych inicjatyw dotyczących przeciwdziałania nadużyciom władzy. Jedyne takie działanie odnotowane przez naszych ekspertów to tzw. ustawa antykorupcyjna zaproponowana przez posłów Kukiz'15, a uchwalona w roku 2021. Jak jednak wiemy, zawiera ona wiele nieprzemyślanych, kontrowersyjnych rozwiązań (takich jak dożywotnie pozbawienie możliwości podejmowania pracy w instytucjach publicznych i przedsiębiorstwach państwowych



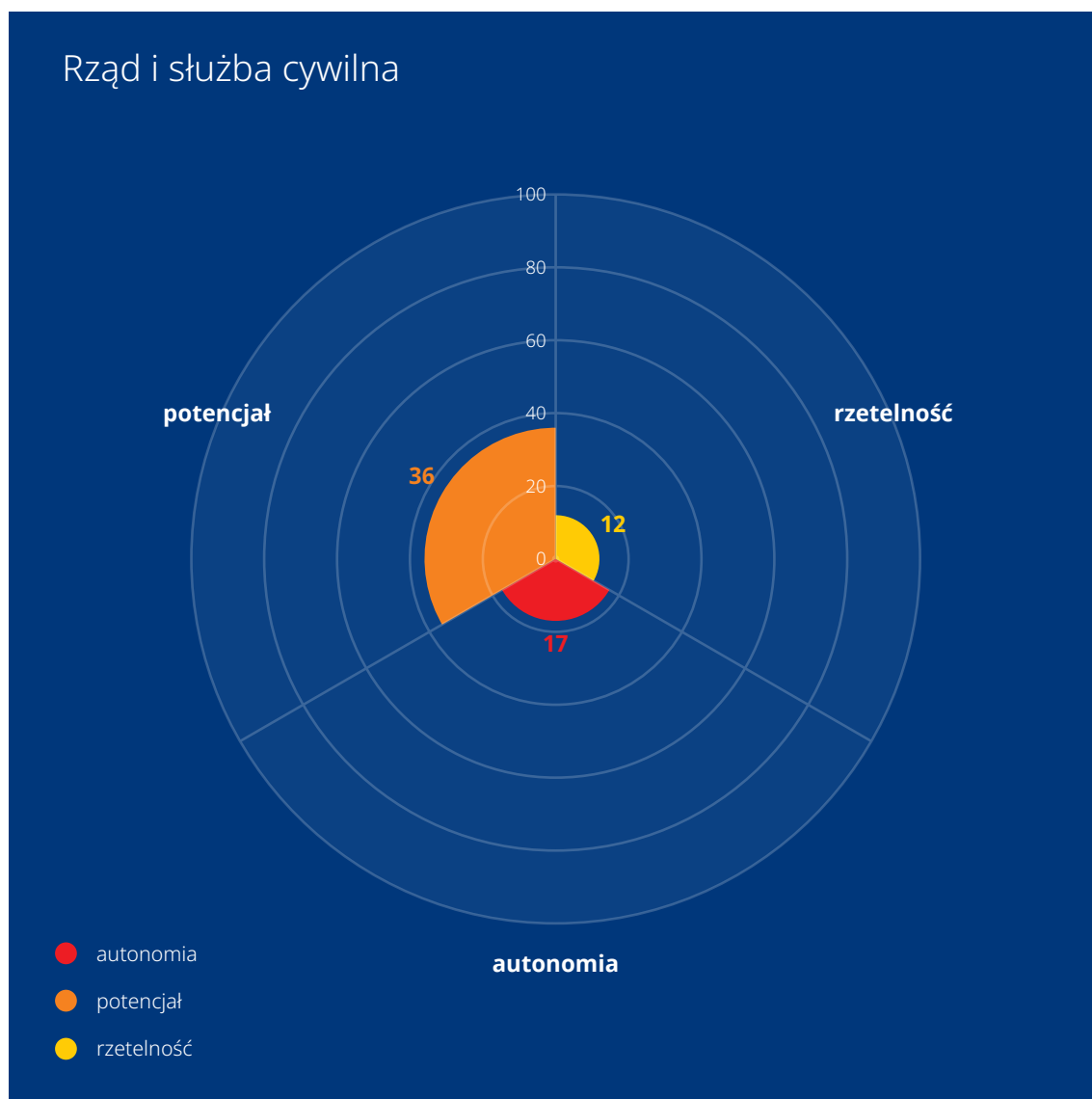
oraz samorządowych w przypadku recydywy w sferze przestępstw korupcyjnych). Niemniej dość pozytywnie ocenianym elementem tej regulacji jest zobowiązanie jednostek finansów publicznych oraz partii politycznych do prowadzenia i bezzwłocznego ujawniania rejestrów umów.

Parlamentarzyści (poza nielicznymi i rzadkimi sytuacjami) nie są też za bardzo zainteresowani współpracą z ekspertami, ośrodkami akademickimi czy organizacjami społecznymi zaangażowanymi w przeciwdziałanie korupcji. Zdarzają się przy tym przypadki deklaracji przeciwstawiających się podstawowym standardom antykorupcyjnym, świadczących o braku orientacji w tym, co sprzyja przeciwdziałaniu korupcji, a co ją wzmacnia. Zdarza się to nawet po stronie opozycji. Jedną z ekspertek jako przykład wskazała wypowiedź senatora PO, Roberta Dowhana, który stwierdził, że: „niedopuszczalne jest przedstawianie tego [oświadczeń majątkowych] opinii publicznej, która jest, jaka jest. Wśród ludzi są ci,

którzy ze zrozumieniem podchodzą do tych, którzy mają jakikolwiek majątek, i wiedzą, że zostało to osiągnięte ciężką pracą, ale w społeczeństwie są też różnego rodzaju szumowiny, złodzieje, wymuszacze i inni. A dlaczego inni ludzie, którzy zajmują eksponowane stanowiska, w tym szefowie spółek Skarbu Państwa, prezydenci i burmistrzowie, nie przedstawiają tych oświadczeń opinii publicznej, tylko składają je do wojewodów czy do innych instytucji?”.

Nieco lepiej eksperci ocenili zaangażowanie posłów i senatorów w kontrolę władzy wykonawczej. Ta kontrola jednak ogranicza się wyłącznie do posłów opozycji, którzy mają zawężone możliwości. Deputowani partii rządzącej nie przejawiają w tym zakresie niemal żadnej inicjatywy. Ekspertki wyrazili też przekonanie, że sejm i senat potencjalnie dysponują odpowiednią wiedzą i materiałami, które pozwalałyby na odgrywanie bardziej aktywnej roli w polityce antykorupcyjnej. Jednak nie wykorzystują tych zasobów.

Rząd i służba cywilna



Autonomia

Rząd został oceniony jako relatywnie najgorszy element infrastruktury antykorupcyjnej i przeciwdziałającej nadużyciom władzy. Jeśli chodzi o autonomię, to uzyskał zaledwie 17 punktów na 100 możliwych. Jedną z głównych przyczyn tak niskiego wyniku jest brak autonomii działania rządu w obszarze polityki antykorupcyjnej – autonomii rozumianej jako na tyle silna niezależność od swojego zaplecza partyjnego (biorąc pod uwagę oczywisty fakt, że każdy rząd jest w mniejszym lub większym stopniu uzależniony od swojego

zaplecza partyjnego), żeby być zdolnym do działania w interesie publicznym, nawet wtedy, gdy nie leży to w interesie własnej partii. Jak wskazała jedna z ekspertek, w praktyce rząd nie prowadzi polityki antykorupcyjnej. Rozwija natomiast systemową korupcję w postaci klientelizmu, letaprywacji (czyli przejmowania wartości majątkowych i organizacyjnych będących dobrem wspólnym lub wykorzystywania majątku publicznego na użytek partii rządzącej) czy też legalizowania wprost różnych form korupcji. W ocenie ekspertki jest coraz gorzej: „korupcja się szerzy, tylko przyjmuje inną formę”.



Brak autonomii na poziomie działania rządu oznacza również zanik neutralności politycznej w obrębie służby cywilnej – najważniejszej części administracji publicznej. Eksperti przypomnieli przy tym likwidację otwartego, konkurencyjnego naboru na stanowiska kierownicze w służbie cywilnej, co nie tylko przyczyniło się do

nieprzejrzystych kryteriów selekcji na najwyższe stanowiska, ale też godzi w konstytucyjną zasadę równego dostępu do służby publicznej. Przytoczyli też badania opinii społecznej wskazujące jednoznacznie na to, że Polacy, nie bez przyczyny, postrzegają służbę cywilną jako upartyjioną.

Jak wskazywali w swoich uzasadnieniach do ocen eksperci:

„[...] zgodnie z obowiązującym prawem (zmieniona ustawa o służbie cywilnej) wyższe stanowiska w służbie cywilnej są od 2015 roku obsadzone w drodze powołania, a nie konkursu. Daje to możliwość zatrudniania osób w przeszłości powiązanych z partiami politycznymi. Informacje zamieszczone w sprawozdaniu Szefa SC wskazują, że w 2021 roku większość (73%) powołanych na wyższe stanowiska osób (620) to pracownicy lub urzędnicy służby cywilnej. Podobna sytuacja miała miejsce w dwóch poprzednich latach”.

Z badań zrealizowanych w 2022 roku wynika, że 80% Polaków sądzi, że na urzędników często są wywierane naciski polityczne. Także odpowiedzi dotyczące innych stwierdzeń określających neutralność polityczną urzędników wskazują na negatywną percepcję opinii społecznej w tej kwestii. I niestety znajduje ona odzwierciedlenie zarówno w analizie uwarunkowań prawnych, w których od 2015 roku funkcjonuje służba cywilna, jak i w wielu sytuacjach, które są relacjonowane przez media.

Proszę powiedzieć, na ile zgadza się Pani/Pan ze stwierdzeniami (w proc.):



Źródło: *Służba cywilna w świadomości Polaków...*³.

³ J. Itrich-Drabarek, K. Mroccka, D. Mider, *Służba cywilna w świadomości Polaków w 2022 r. Analiza wyników ilościowych badań wizerunku służby cywilnej w stulecie jej istnienia*, Warszawa 2022, s. 26, <https://wnpism.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2019/08/Raport-o-sluzbie-cywilnej.pdf>.

Rząd, tak ściśle związany ze swoim zapleczem partyjnym, nie czuje się zobowiązany do terminowego i merytorycznego udzielania odpowiedzi na zapytania i interpelacje poselskie. Duża część z nich pozostaje latami bez żadnej reakcji lub odpowiedzi udzielane przez ministrów są wymijające. Ministerstwa starają się też nie współpracować z deputowanymi realizującymi kontrole poselskie, a nawet z Najwyższą Izbą Kontroli, której konstytucyjnym zadaniem jest m.in. nadzorowanie realizacji zadań publicznych przez władzę wykonawczą.

Rzetelność

Ocena rządu w tym aspekcie była najniższa. Składa się na nią przede wszystkim wiele zastrzeżeń co do transparentności. Strony rządowe są mało czytelne i ubogie w informacje. Budżet państwa, jeden z głównych instrumentów władzy, jest nieczytelny. Wiele wydatków w praktyce wyprawdza się poza ustawę budżetową, co bardzo utrudnia kontrolowanie ich nie tylko przez obywateli, ale nawet przez parlament.

Ocenę ekspertów w tej kluczowej nie tylko dla funkcjonowania rządu dziedzinie dobitnie potwierdzają ustalenia Najwyższej Izby Kontroli. Warto przy tym odnotować, że wyprawdanie wydatków poza budżet państwa nie tylko skutkuje znaczącym zmniejszeniem transparentności finansów publicznych, ale jest też istotnym czynnikiem korupcji i innych nadużyć władzy. Nieprzejrzysty budżet oznacza bowiem większą uznaniowość wydatkowania środków publicznych, silniejsze ryzyko partycularyzmu i mniejszą rozliczalność związanych z tym decyzji. W analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2021 roku (najnowszej, jaka była dostępna w chwili ukończenia raportu) NIK stwierdza:

„Omawiając problematykę dotyczącą deficytu podsektora instytucji rządowych, należy zwrócić uwagę na problem prezentowania dużej części tego deficytu poza budżetem państwa. Z informacji opublikowanej na stronie internetowej Komisji Europejskiej w kwietniu 2022 r., zawierającej tabelę notyfikacji procedury nadmiernego deficytu dla Polski, wynika, że z kwoty 50,5 mld zł deficytu tego podsektora aż 24,4 mld zł, czyli prawie połowa deficytu podsektora, zostały ujęte poza tzw. *working balance*, czyli wynikiem odnoszącym się do budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Oznacza to, że poza budżetem państwa znalazły się operacje podsektora instytucji rządowych skutkujące powstaniem deficytu w wysokości bliskiej deficytowi budżetu państwa. Z powyższej informacji wynika również, że w 2022 r. problem ten może być znacznie większy, gdyż poza budżetem państwa i budżetem środków europejskich zaplanowano deficyt o wartości aż 88,1 mld zł, czyli prawie czterokrotnie wyższy od deficytu *working balance*, prezentowanego w ustawie budżetowej.

Operacje realizowane w podsektorze instytucji rządowych, skutkujące wzrostem nierównowagi finansowej państwa i zwiększeniem poziomu długu publicznego, powinny być, co do zasady, ujmowane w budżecie państwa. Gwarantowałoby to objęcie tych operacji kontrolą Parlamentu oraz zapewniło realizację przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wskazujących, że to właśnie budżet państwa jest publicznym planem finansowym obejmującym dochody i wydatki państwa, stanowiącym podstawę prowadzenia jego gospodarki finansowej. Służyłoby też wzmocnieniu realizacji zasady jawności i przejrzystości przy wykorzystywaniu środków publicznych⁴”.

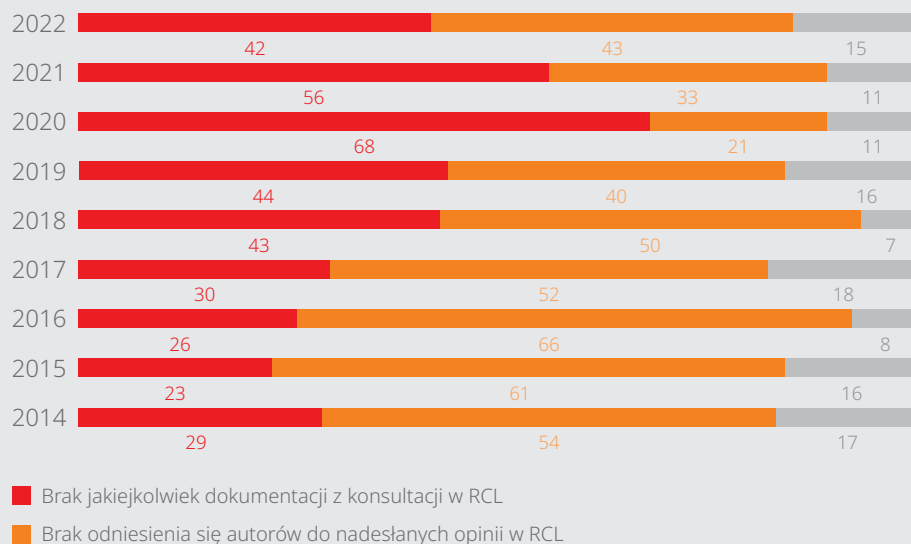
4 Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2021 roku, NIK, 8 czerwca 2022, s. 344, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,26023.pdf>.



Proces legislacyjny i kreowanie polityk publicznych również nie są transparentne. Rząd unika przeprowadzania konsultacji publicznych. Jak już wspominaliśmy wcześniej, normą stało się przedkładanie projektów rządowych jako poselskich (o czym była już mowa w części dotyczącej funkcjonowania sejmu i senatu), co ułatwia omijanie dialogu z interesariuszami i zaciemnia proces legislacyjny. Konsultacje są zdaniem ekspertów prowadzone *pro forma*. Przedstawiane przez interesariuszy uwagi i rekomendacje dotyczące projektowanych przepisów i strategii rządowych nie są uwzględniane, co negatywnie odbija się na jakości prawa i programów rządowych.

Oceny ekspertów dotyczące braku konsultacji na etapie prac rządowych, w szczególności jeśli chodzi o projekty ustaw, znajdują odzwierciedlenie w *Barometrze prawa 2023* Grant Thornton Polska. Analitycy tej firmy szacowali, że w 2022 roku blisko połowa rządowych projektów ustaw nie została poddana konsultacjom lub nawet jeśli takie konsultacje się odbyły, to rząd nie uznał za stosowne odnieść się do zgłaszanych uwag.

Odsetek projektów ustaw, dla których brak udokumentowanych konsultacji publicznych oraz których autorzy nie odnieśli się do nadesłanych opinii (w proc.)



Źródło: Grant Thornton Polska⁵.

Wiele do życzenia pozostawia też rzetelność informacji ujawnianych przez członków rządu i osoby zajmujące najwyższe stanowiska urzędnicze. Oświadczenia majątkowe nie są również efektywnie kontrolowane przez właściwe organy

państwa (przykładem może być minister Michał Dworczyk, który kilkanaście razy „pomylił się”, składając oświadczenia majątkowe, i nie poniósł z tego powodu żadnych konsekwencji).

Ocenie rzetelności rządu nie sprzyja też wspomniana już anachroniczna ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa. Od lat wiadomo, że ma ona tak wiele luk, że w zasadzie nie stanowi żadnej przeszkody w prowadzeniu korupcyjnego lobbingu wobec urzędników i polityków zajmujących stanowiska rządowe. Jednocześnie rządzący ani nie dokonali zasadniczych nowelizacji tej ustawy, ani nie doprowadzili do uchwalenia nowej regulacji, która poprawiłaby transparentność lobbingu i pozwoliła na jego lepszą kontrolę. Rząd nie administruje też odpowiednio konfliktem interesów i związanym z nim problemem obrotowych drzwi (tj. przechodzenia osób z sektora publicznego do prywatnego i *vice versa*).

Obsada stanowisk w przedsiębiorstwach kontrolowanych przez państwo, podobnie jak w administracji publicznej, jest skrajnie upartyjniona.

Wobec wielu członków rządu istnieje szereg podejrzeń o popełnienie przestępstw korupcyjnych. Przypadki te nie są jednak właściwie sprawdzane. Żaden z członków rządu, wobec którego wysuwano uzasadnione podejrzenia o możliwość popełnienia przestępstw korupcyjnych, nie poniósł z tego tytułu jakiegokolwiek odpowiedzialności. Częstokroć prokuratura w ogóle nie podejmuje takich spraw (co nie dziwi, bo ona również jest skrajnie upartyjniona). Trudno więc w ogóle mówić o rozliczalności czy odpowiedzialności, czyli dwóch najważniejszych elementach składających się na rzetelność.

W służbie cywilnej brakuje systemów ochrony sygnalistów, a rząd zwleka z wdrożeniem dyrektywy unijnej o ochronie osób zgłaszających nadużycia w swoich miejscach pracy.

Potencjał

Teoretycznie rząd dysponuje wszystkimi instrumentami służącymi do projektowania i realizowania polityki antykorupcyjnej oraz przeciwdziałania nadużyciom władzy.

Ma także dostęp do niezbędnych do tego danych i analiz. Został nawet zobowiązany do tworzenia polityki antykorupcyjnej przepisami konwencji ONZ przeciwko korupcji, której stroną jest Polska.

Nie kreuje jednak polityki antykorupcyjnej. Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020 został zrealizowany tylko częściowo, ale sama jego zawartość była zupełnie nieadekwatna do wyzwań na tym polu. Pod koniec 2022 roku program ten bardzo negatywnie oceniła Najwyższa Izba Kontroli. Dodać też trzeba, że do roku 2023 nie zaproponowano nowej strategii przeciwdziałania korupcji.

W konkluzjach raportu Najwyższej Izby Kontroli na temat realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020 stwierdzono dobitnie, że:

„Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020 (RPPK), podobnie jak wcześniejsze tego typu programy, miał stanowić podstawowe narzędzie umożliwiające państwu prowadzenie skutecznej polityki antykorupcyjnej. Niestety Program wdrażany był z opóźnieniem i nie został w pełni wykonany. Nie zrealizowano kluczowych działań, m.in. nie uchwalono ustawy o jawności życia publicznego oraz nie wdrożono modelu dotyczącego oświadczeń majątkowych ze względu na nieprzyjęcie ustawy Prawo antykorupcyjne. Choć głównym celem Programu było w szczególności realne ograniczenie przestępczości korupcyjnej, to przyjęte w nim mierniki realizacji tego celu w żaden sposób nie mierzyły zmian w zakresie skali przestępczości korupcyjnej w naszym kraju. Opóźnienia i braki we wdrażaniu Programu nie pozostały bez wpływu na to, jak Polska jest postrzegana na arenie międzynarodowej, jeżeli chodzi o zagrożenie korupcją”⁶.

⁶ *Słabe efekty rządowego programu antykorupcyjnego. Polska nadal daleko w rankingu Transparency International, NIK, 29 grudnia 2022, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/sprawy-spoleczne/efekty-rzadowego-programu-antykorupcyjnego.html>.*

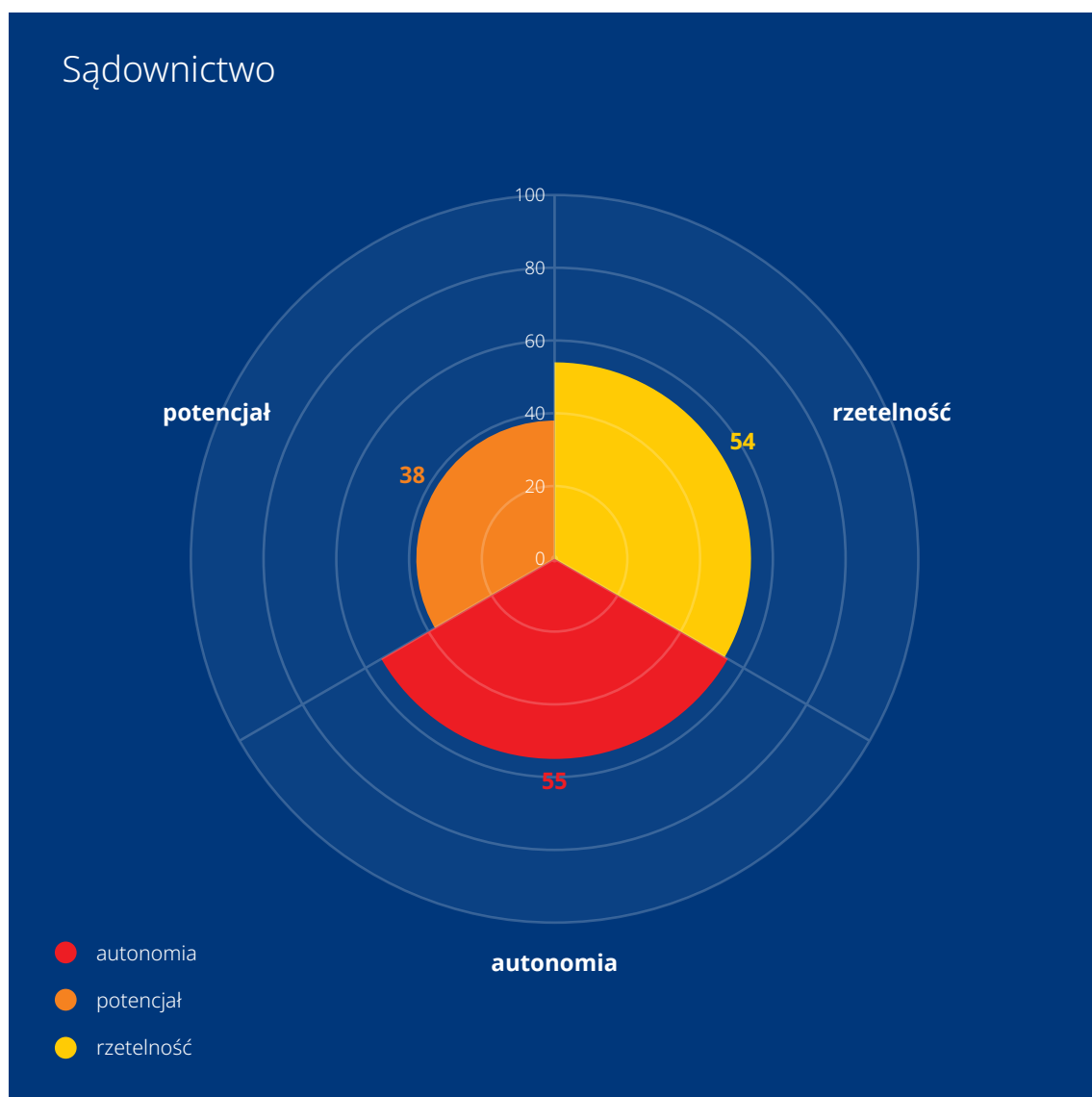


Rząd nie wykazuje też chęci realizacji zaleceń organizacji międzynarodowych, do których należy Polska, ani nawet zobowiązań traktatowych. Poza wspomnianym już brakiem implementacji dyrektywy unijnej o ochronie sygnalistów można wskazać na niezrealizowanie wielu postanowień konwencji ONZ przeciwko korupcji czy zaleceń

GRECO – grupy państw przeciw korupcji działających przy Radzie Europy.

Brak też otwartości rządu na dialog z ekspertami, środowiskami akademickimi i organizacjami społecznymi o potrzebie prowadzenia efektywnej polityki antykorupcyjnej.

Sądownictwo



Autonomia

Mimo nieustających od wielu lat ataków partii rządzącej na sądownictwo, w oczach ekspertów wciąż stanowi ono istotny element infrastruktury antykorupcyjnej i cieszy się relatywnie dużą autonomią. W tym wymiarze sądownictwo uzyskało 55 na 100 punktów.

O takim wyniku zdecydowały całkiem dobre oceny gwarancji wykonywania funkcji sędziego w sposób niezawisły i niezależny – w szczególności jeśli chodzi o ramy prawne. Jednocześnie eksperci dostrzegają, że w praktyce niezależność i niezawisłość sędziowska jest kwestionowana przez rządzących. Mimo to dość dobrze zostały ocenione gwarancje nieusuwalności sędziów z zawodu. Eksperti odnotowują przy tym nietransparentne decyzje dotyczące delegacji sędziowskich (które mogą być zarówno formą kary, jak i nagrody dla sędziów bliższych lub dalszych obozowi rządzącemu), awansów czy postępowań dyscyplinarnych. Ogólnie jednak eksperci dość pozytywnie, jak na okoliczności polityczne, ocenili kondycję sądownictwa w tym aspekcie.

Stosunkowo dobrze eksperci ocenili także to, w jaki sposób wewnętrzna organizacja sądownictwa przyczynia się do sprawowania przez sędziów urzędu w sposób niezawisły i niezależny. Ponownie, mimo niesprzyjających okoliczności politycznych, eksperci uznali, że sądy wciąż mogą działać względnie autonomicznie. Jednak odnotowano też fakt, że autonomia ta jest systematycznie redukowana, np. przez ograniczenie kolegiałości i samorządności sędziów bądź działaniami prezesów sądów, wskazywanych przez obóz rządzący i im sprzyjających (czego przejawami są choćby wszczynanie spraw dyscyplinarnych wobec niepokornych sędziów, odwoływanie ich z delegacji lub przenoszenie między wydziałami).

Nie najgorsza opinia ekspertów wynika stąd, że jak dotąd liczba udokumentowanych przypadków wywierania nacisków na sędziów oraz ograniczania ich niezależności i niezawisłości poprzez wykorzystywanie instrumentów takich jak delegacje bądź postępowania dyscyplinarne jest stosunkowo mała – na tle całej populacji sędziów. Sytuacje takie dotyczą przede wszystkim sędziów aktywnych w sferze publicznej, krytykujących otwarcie zmiany zachodzące w sądownictwie. Nie może to być oczywiście pocieszające, ponieważ każdy tego rodzaju przypadek jest ilustracją próby systemowego ograniczenia niezależności sądownictwa. Jak w swoich raportach z 2022 roku stwierdziła Helsińska Fundacja Praw Człowieka:

„Od 2018 r. postępowania dyscyplinarne identyfikowane są jako jedna z form presji wywieranej na sędziów sądów powszechnych w Polsce.

Jak wynika z raportu HFPC *Czas próby. Polscy sędziowie wobec zmian w wymiarze sprawiedliwości*, wobec ponad połowy [spośród 40 – GM] biorących w nim udział sędziów sformułowano groźby wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, wezwano ich do złożenia wyjaśnień przed rzecznikami dyscyplinarnymi lub toczy się przeciwko nim postępowanie dyscyplinarne. Uczestnicy badania zgodnie wskazywali, że praktyka stosowania postępowań dyscyplinarnych znacznie pogorszyła się na przestrzeni roku od wejścia w życie znowelizowanych przepisów.

Postępowania dyscyplinarne wszczynane były wobec sędziów w ostatnich latach w związku z szeregiem powodów. Na pierwszy plan w praktyce wysuwają się trzy grupy postępowań: te związane z wypowiedziami publicznymi (działalnością publiczną) sędziów, wynikające z ich działalności orzeczniczej oraz spowodowane przynależnością do stowarzyszeń⁷.

⁷ *Postępowania dyscyplinarne przeciwko sędziom sądów powszechnych w Polsce. Raport z monitoringu w 2022 r.*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka 2022, s. 27, https://hfhf.pl/upload/2023/03/postepowania-dyscyplinarne_pl.pdf.



W cytowanym raporcie autorzy dodają:

„Skutkiem zmian w wymiarze sprawiedliwości było obsadzanie stanowisk funkcyjnych sędziami, których część może przejawiać lojalny stosunek wobec rządzącej większości. Taka praktyka prowadzi do stworzenia stosunkowo niewielkiej, acz wpływowej grupy sędziów cieszących się szczególnym zaufaniem rządzącej większości. Z obserwacji rozmówców wynikało, że sędziowie wspierający działania władzy wykonawczej mogą liczyć na objęcie dodatkowych stanowisk, łatwiejszy awans czy też większą tolerancję ze strony rzecznika dyscyplinarnego.

Nie sposób wykluczyć, że również ten efekt będzie miał wpływ na orzeczenia poszczególnych sądów. Zwłaszcza że efekt ten sprzyja kreowaniu postaw dostosowania do oczekiwań władzy wykonawczej, które wprost nie zostały nawet wyartykułowane⁸.

Ryzyko upolitycznienia i naciski na sędziów dostrzega także opinia społeczna. Dobrze pokazują to odpowiedzi na otwarte pytanie w sondażu CBOS z czerwca 2022 roku oraz na pytanie o opinię na temat niezawisłości sędziów.

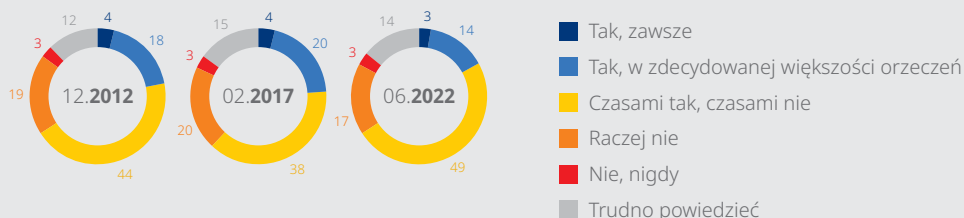
⁸ *Czas próby. Polscy sędziowie wobec zmian w wymiarze sprawiedliwości*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka 2019, s. 59, https://obserwatoriumdemokracji.pl/wp-content/uploads/2019/07/czas-proby-FIN_EMBARGO_24072019-1.pdf.

Tabela 1.

Proszę wymienić nie więcej niż trzy, najistotniejsze, Pana(i) zdaniem, problemy, które obecnie dotyczą polskiego wymiaru sprawiedliwości.	CBOS (w proc.)	
Przewlekłość postępowań , zbyt długi czas rozpraw, opieszałość, opóźnienia, zbyt długie kolejki, zaleganie spraw, nieterminowość.	31	
Upolitycznienie sądów i prokuratury , chęć podporządkowania wymiaru sprawiedliwości przez PiS, łamanie konstytucji, powiązania partyjne, brak niezależności, niezawisłości sądów, dyspozycyjność prokuratury, praworządność, przestrzeganie prawa, krytycznie oceniani sędziowie PiS. <i>Że ci sędziowie są wybierani przez partię rządzącą. Ze względu na to społeczeństwo nie ufa tym ludziom.</i>	18	26
Zły minister sprawiedliwości, niekompetencja władzy, Zbigniew Ziobro, <i>odwołać ministra</i> , błędne połączenie stanowisk ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego.	4	
Kryzys w KRS , konieczność likwidacji Izby Dyscyplinarnej , <i>znieść Izbę Dyscyplinarną, Izba Dyscyplinarna nie podoba mi się</i> , niewykonywanie wyroków TSUE.	2	
Atak na sędziów, szykanowanie sędziów , złośliwe przenoszenie, karanie sędziów za wyroki, niedopuszczenie sędziów do orzekania, wymienione nazwiska sędziów, <i>klótnia między sędziami</i> .	2	
Niesprawiedliwość, niesprawiedliwe wyroki , stronnictwo, brak obiektywności, nieprzejrzystość, manipulacje, nierówne traktowanie obywateli, <i>karzą niewinnych ludzi, cicha zмова między adwokatem, prokuratorem i sędzią, źle sądzą</i> . Także „sprawiedliwość”.	13	

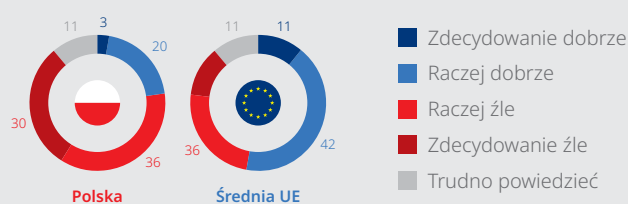
Proszę wymienić nie więcej niż trzy, najistotniejsze, Pana(i) zdaniem, problemy, które obecnie dotyczą polskiego wymiaru sprawiedliwości.	CBOS (w proc.)
Za małe kary , wysokość kar, surowsze kary, słaba karalność.	9
Korupcja , łapownictwo, skorumpowane sądy. <i>Bogaci nie są objęci prawem, biedni karani surowo. Nierówności ekonomiczne wobec sądów – bogatszy się wybroni.</i>	7
Złe prawo , zawiłe przepisy prawa, nadmiar przepisów, ciągłe zmiany prawa, formalizm. <i>Niezrozumiałe kodeksy dla zwykłego petenta</i> , nadmierna biurokracja. Także negatywnie oceniane konkretne przepisy lub zmiany w prawie: prawa kobiet, gwałt, aborcja, patodeweloperka, przekręty finansowe, nierozliczone afery władzy: wybory kopertowe, bliźniacze wieże, Ostrołęka.	7
Krytycznie o sędziach, lekceważenie obowiązków, niekompetencja, brak dyscyplinarnej odpowiedzialności dla sędziów, bezkarność. <i>Zmienić sędziów na sprawiedliwych. Sędziowie stawiają się ponad prawem. Mają immunitety i wszystko im wolno. Ich prawo nie obowiązuje. Brak lustracji sędziów.</i>	6
Nepotyzm , kumoterstwo, koleśiostwo, kastowość, mafia sędziowska, brak wymiany kadr. <i>Problem ze zrobieniem aplikacji przez studentów.</i>	5
Odpowiedzi ogólne typu: całe sądownictwo. <i>Tzw. reformy demontują sądownictwo. Cała reforma mi się nie podoba. Niezrealizowane reformy. To wszystko o kant dupy rozwalić. Wszystko mnie się nie podoba, co inne mówią, co inne robią.</i>	
Zbyt surowe kary za niektóre przestępstwa (głównie komunikacyjne), przedłużanie aresztów, złe traktowanie podsądnych.	2
Złe traktowanie petenta, niedostępność, kiepski dostęp do prawników, wysokie koszty.	1
Złe (tragiczne) warunki pracy w sądownictwie, bałagan, zła organizacja pracy, za mała liczba sędziów, słaby dostęp do pracy – słabe zarobki.	1
Odpowiedzi ogólnikowe i nie na temat	2
Nie widzę problemów	2
Nie wiem, trudno powiedzieć	27
Odmowa odpowiedzi	1
Źródło: CBOS ⁹ .	

Czy Pana(i) zdaniem sędziowie w Polsce w orzekaniu wyroków są niezawisli, tzn. nie podlegają żadnym naciskom z zewnątrz? (w proc.)



Źródło: CBOS¹⁰.

Z tego, co Pan(i) wie, jak ocenia Pan(i) wymiar sprawiedliwości w Polsce pod względem niezależności sądów i niezawisłości sędziów? (w proc.)



Źródło: Flash Eurobarometer 519¹¹.

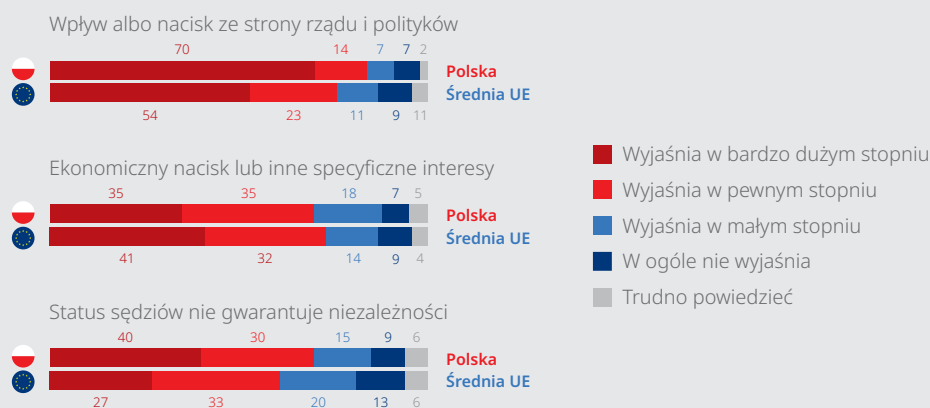
Bardziej krytyczny (i pogarszający się) obraz niezależności sądownictwa w Polsce wyłania się z sondaży opinii społecznej przeprowadzanych w ramach Eurobarometru. Wyniki tych badań

jednoznacznie pokazują, że w opinii społecznej źródłem problemów z niezależnością sądownictwa jest presja ze strony władzy wykonawczej i polityków.

¹⁰ *Ibidem*, s. 6.

¹¹ *The 2023 EU justice scoreboard*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_3127.

Czy może mi Pan(i) powiedzieć, w jakim stopniu każdy z poniższych powodów wyjaśnia Pana(i) ocenę niezależności wymiaru sprawiedliwości w Polsce? (w proc.)



Źródło: Flash Eurobarometer 519¹².

Dobrze z punktu widzenia autonomii sądownictwa oceniono system losowego przydzielania spraw. Jednak eksperci zaznaczyli przy tym, że istnieją możliwości jego omięcia (np. poprzez przesuwanie sędziów do innych wydziałów lub manipulowanie dyżurami w sprawach aresztowych).

Rzetelność

Jeśli chodzi o rzetelność sądownictwa, to również ten element eksperci ocenili stosunkowo dobrze. Najwyższą notę w tym aspekcie uzyskał proces aplikacji i asesury sędziowskiej, który zdaniem oceniających przebiega transparentnie i według obiektywnych kryteriów. Mankamentem wydaje się fakt, że można zostać sędzią, nawet gdy pominięta zostanie ścieżka (np. jeśli przejdzie się na stanowisko sędziowskie z zawodu prokuratora). Wówczas o tym, czy ktoś zostanie sędzią, decyduje upolityczniona, działająca na podstawie niekonstytucyjnych przepisów Krajowa Rada Sądownictwa.

Mocniejszą stroną sądownictwa, jeśli chodzi o rzetelność, jest też wysoki poziom transparentności funkcjonowania sądów. Eksperti

stosunkowo pozytywnie ocenili możliwości uzyskiwania informacji publicznej od sądów, choć oczywiście zdarza się, że odpowiedzi na wnioski są niemerytoryczne, udzielane z opóźnieniem, a czasem zdarzają się żądania zapłaty za udostępnienie dokumentów, co potrafi przeciągnąć proces rozpatrywania wniosku, a nawet skutecznie zniechęcić do prób pozyskania informacji. Jeden z ekspertów wspominał też o relatywnie dużym stopniu digitalizacji pracy sądów. Tym, czego brakuje, jest możliwość pełnego dostępu do informacji o aktywności poszczególnych sędziów, choć takie dane są gromadzone w systemach sądowych. Można je częściowo pozyskać, czy to po złożeniu wniosku o dostęp do informacji publicznej, czy też za pośrednictwem specjalnych publikatorów. Są to jednak dane nieprzetworzone i fragmentaryczne.

Pozytywnie oceniono to, że można zapoznać się z oświadczeniami majątkowymi sędziów. Relatywnie dobrą ocenę uzyskała też możliwość obserwacji postępowań przed sądami, choć nie brakuje tu mankamentów. Jak zauważył jeden z ekspertów, w ramach tzw. ustaw covidowych stworzono możliwość rozpoznawania spraw cywilnych (zdecydowana większość spraw w Polsce) na posiedzeniach niejawnych. Również coraz

12 Ibidem.



popularniejsze rozprawy zdalne często bywają trudne do obserwacji, ponieważ dopuszczenie do nich publiczności wymaga złożenia odpowiedniego wniosku, a więc utrudnia obserwację. Dobrze oceniono możliwości uzyskiwania przez obywateli dostępu do akt ich spraw. Przy czym mankamentem pozostaje akurat w tym punkcie słaba digitalizacja. Wciąż większość akt spraw jest dostępna wyłącznie w formie papierowej.

Relatywnie najgorzej eksperci ocenili system konkursów na stanowiska sędziów, które są mocno upolitycznione w związku z wadliwie ukonstytuowaną Krajową Radą Sądownictwa. Także system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów nie buduje rzetelności tego środowiska, a dodatkowo w okresie rządów obozu PiS został bardzo upolityczniony i podlega nieustannym zmianom, które tylko pogłębiają jego upartyjnienie. Poza tym mechanizmy egzekwowania odpowiedzialności dyscyplinarnej, jak już wspomniano, służą nie wzmacnianiu rzetelności, ale zastraszaniu sędziów krytykujących obóz rządzący.

Eksperti byli zgodni, że przypadki kryminalnej korupcji są w środowisku sędziowskim sporadyczne (wbrew narracji obozu rządzącego). Jeśli już się zdarzają, to sędziowie zwykle nie unikają odpowiedzialności karnej, o ile znajdują się na to wystarczająco mocne dowody.

Potencjał

Potencjał w zakresie przeciwdziałania nadużyciom władzy i korupcji to zdecydowanie najsłabsza cecha sądownictwa. Jak ocenili eksperci, ogólnie sędziów w Polsce jest wystarczająco wielu, żeby zająć się sprawami korupcyjnymi (byle tylko działania prokuratury doprowadzały tego typu sprawy do poziomu sądowego), choć może być ich za mało, żeby zapewnić wszystkim obywatelom równy dostęp do wymiaru sprawiedliwości. Sądy zdają się też prowadzić właściwą „politykę” karną w sprawach korupcyjnych – eksperci stosunkowo dobrze ocenili ten aspekt.

Z drugiej strony sądy nie są sprawnie zarządzane, co zdaniem ekspertów wynika m.in. z bardzo nieefektywnego nadzoru administracyjnego ze strony Ministerstwa Sprawiedliwości. Na ten problem w okresie rządów obozu PiS dodatkowo

nałożył się ostry konflikt partii rządzącej ze środowiskiem sędziów. Zasadniczo trudno mówić nawet o czymś takim jak „model zarządzania” sądami. A o tym, że nie działają one efektywnie, świadczy wiele statystycznych wskaźników pracy sądów (takich jak wydłużający się czas postępowań przed sądami). Brakuje także systemu, który pozwalałby na obiektywną ewaluację i poprawę jakości pracy sędziów.

Dysfunkcje zarządzania sądami wynikają również z niewystarczającej liczby asystentów sądowych. Jak w uzasadnieniu swojej oceny wspomniał jeden z ekspertów: „Sędziów jest obecnie ok. 9 tys., w praktyce więc w wydziale, który składa się przeważnie z od sześciu do kilkunastu sędziów, pracuje od jednego do pięciu asystentów. W skrajnych przypadkach bywa też tak, że jeden asystent przypada na 5–10 sędziów”. Ale jest to też efekt złej organizacji ich pracy. Ten sam problem dotyczy reszty pracowników administracyjnych sądów.

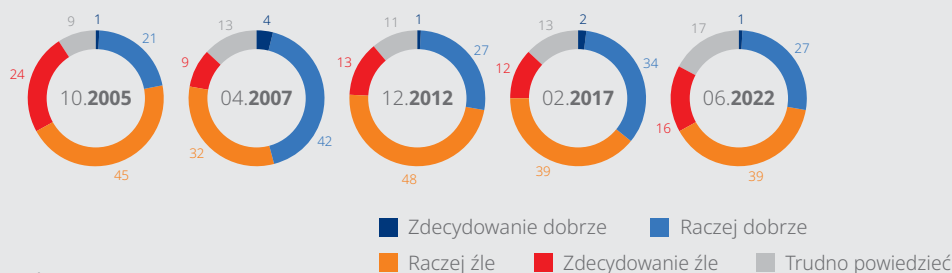
Oceny ekspertów w tym zakresie znajdują potwierdzenie w ustaleniach związku zawodowego asystentów sędziów KNSZZ Ad Rem (utworzonego, co warto podkreślić, w 2017 roku, a więc już w czasie przeprowadzania głębokich zmian w sądownictwie) i portalu prawo.pl. W jednym z artykułów z 2021 roku ten portal podkreślał:

„Asystentów sędziiego jest obecnie w sądach około 4 tys. Ich liczba w ostatnich latach wzrosła, ale – jak przyznają sami asystenci – wiąże się z bardzo dużą rotacją. Początkowo zakładano – co nawet miało przełożenie w przepisie rozporządzenia – że asystent ma współpracować maksymalnie z dwoma sędziami. Przepis był jednak martwy, sędziów jest obecnie ok. 9 tys., w praktyce więc w wydziale, który składa się przeważnie z od sześciu do kilkunastu sędziów, pracuje od 1 do 5 asystentów. A bywa też tak, że jeden asystent przypada na 5–8, a nawet 12 sędziów”¹³.

¹³ P. Rojek-Socha, *Sędziów mało, asystenci mogliby pomóc, ale trzeba ich w sądach zatrzymać*, prawo.pl, 16 kwietnia 2021, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/asystenci-sedziow-brak-regulacji-dotyczacych-awansu-powoduje,507702.html>.

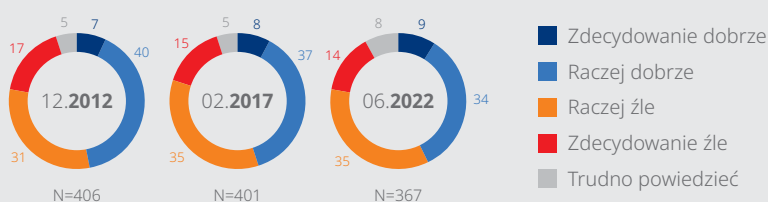
Także według opinii publicznej funkcjonowanie sądów nie jest oceniane zbyt dobrze, choć ci, którzy mają osobistą styczność z wymiarem sprawiedliwości, wydają znacznie lepsze oceny. Z zestawienia odpowiedzi na pytania o ogólną ocenę sądów przez opinię publiczną i ocenę tych, którzy mieli styczność z sądami, można wywieść wniosek, że bezpośrednie doświadczenie pozytywnie wpływa na ocenę sądownictwa, a ogólna gorsza opinia jest raczej wypadkową dyskursu politycznego i medialnego (podobnie jak to ma miejsce w przypadku wielu innych zjawisk).

Jak Pan(i), ogólnie rzecz biorąc, ocenia działanie wymiaru sprawiedliwości w Polsce? (w proc.)



Źródło: CBOS¹⁴.

Jak, opierając się na własnych doświadczeniach, ocenia Pan(i) działalność sądu? (w proc.)



Źródło: CBOS¹⁵.

¹⁴ *Społeczne oceny wymiaru sprawiedliwości...*, op. cit., s. 4.

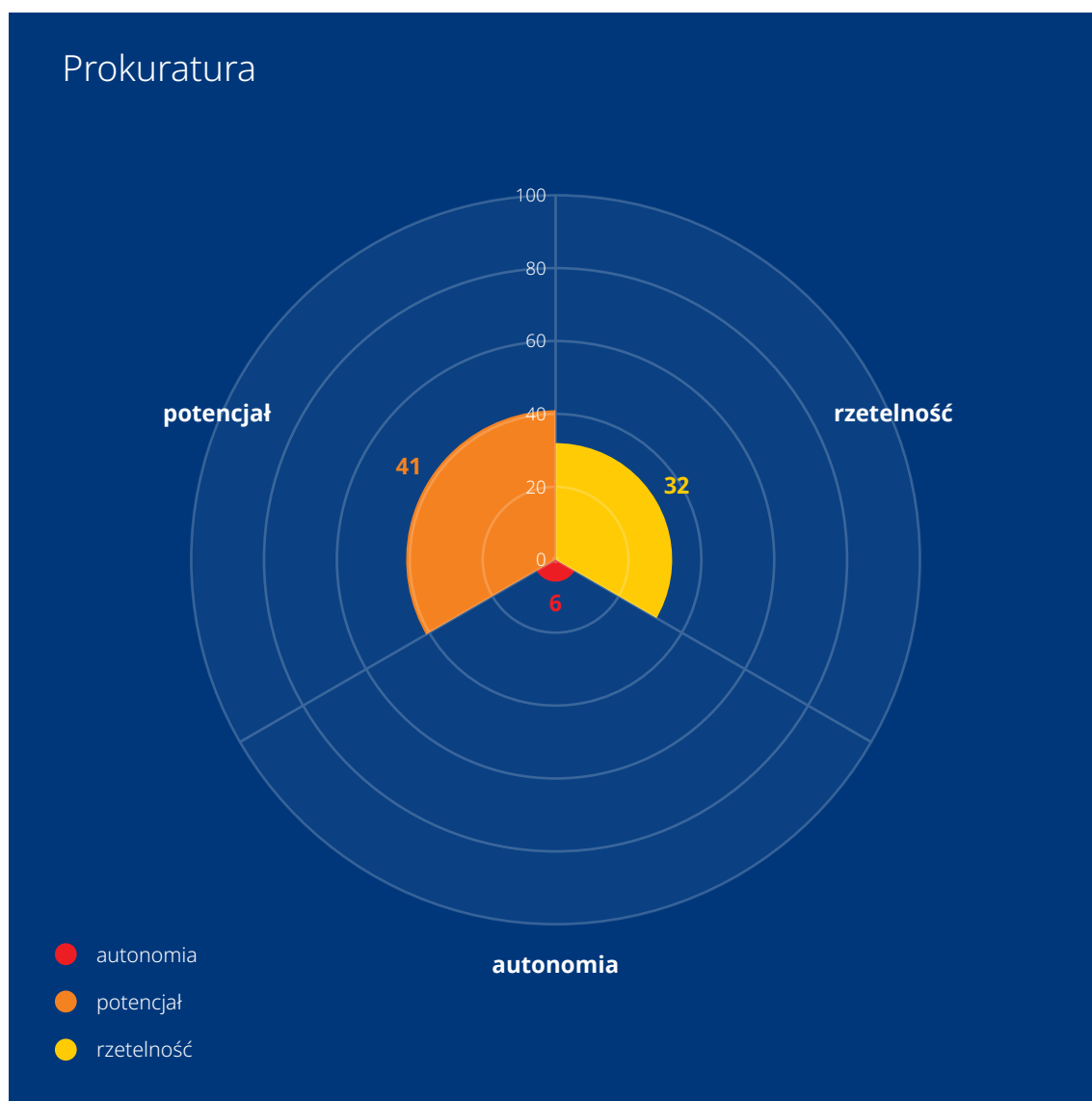
¹⁵ *Ibidem*, op. cit., s. 9.



Sędziowie, jako środowisko bądź co bądź mające wpływ na politykę wymiaru sprawiedliwości, nie przejawiają zainteresowania włączaniem się w tworzenie polityk antykorupcyjnych. Przy czym pomijamy tu szerszy kontekst, jakim jest ogólna degradacja standardów praworządności

(sprzyjająca korupcji), co wywołuje słuszne protesty środowisk sędziowskich, a także motywuje do występowania z propozycjami reform. W tym kontekście korupcja i nadużycia władzy, jeśli w ogóle pojawiają się w agendzie środowisk sędziowskich, są raczej marginalnymi kwestiami.

Prokuratura



Autonomia

Prokuratura to element odporności państwa na nadużycia i korupcję oceniony najniżej ze względu na autonomię. Instytucja ta uzyskała w tym wymiarze zaledwie 6 punktów na 100, co nie jest zaskoczeniem, zważywszy na to, jaki

model tej instytucji realizuje od 2015 roku obóz rządzący.

Ekspert, uzasadniając swoje oceny, koncentrowali się przede wszystkim na ramach prawnych, które determinują praktykę. Prokuratorzy nie mogą działać niezależnie od władzy politycznej,

skoro struktura tej instytucji jest tak silnie zhierarchizowana, zaś na jej czele stoi polityczny minister z ogromnymi kompetencjami pozwalającymi mu w zasadzie na dowolne zmienianie czy uchylanie decyzji prokuratorów liniowych, przemawianie ich spraw lub instruowanie prokuratorów, co mają robić w ramach swoich spraw.

Autonomii nie sprzyja też wewnętrzna, hierarchiczna organizacja prokuratury. Po zmianach w przepisach regulujących funkcjonowanie prokuratury, które przeprowadzono po 2015 roku, nie ma w niej praktycznie żadnych gwarancji ochrony przed usunięciem, zawieszeniem bądź przenoszeniem prokuratorów. Jednocześnie – jak napisał jeden z ekspertów – prokurator cieszący się przychylnością władzy zawsze może zostać oddelegowany do lepszych, bardziej prestiżowych jednostek albo być awansowany. To może powodować, że prokuratorzy mają pokusę unikania decyzji niekorzystnych dla obozu rządzącego, który z łatwością może im odebrać wszelkie przywileje lub ich zdegradować.

Z ocenami ekspertów zbiegają się wyniki analiz Stowarzyszenia Prokuratorów Lex Super Omnia i Komitetu Obrony Sprawiedliwości. Ustalenia tych organizacji (w tym studia przypadków wielu konkretnych prokuratorów poddawanych szykanom) pokazują jednoznacznie, jak działa system presji na prokuratorów ograniczający ich autonomię.

- W okresie od 1 stycznia 2016 do 15 marca 2016 roku, a następnie do 15 kwietnia 2016 roku z prokuratury odeszły w stan spoczynku 194 osoby, a więc przez okres ponad dwóch miesięcy taką decyzję podjęło więcej osób, aniżeli np. przez cały rok 2015. W całym 2016 roku była to liczba 305 prokuratorów, najwyższa na przestrzeni lat 2010–2015¹⁶.

- W okresie od 4 marca 2016 do 31 grudnia 2019 roku co najmniej 60 prokuratorów zostało przeniesionych do jednostek niższego szczebla w trybie swoistej kary dyscyplinarnej¹⁷.
- W wyniku reformy prokuratury z 2016 roku zdegradowano łącznie 124 prokuratorów [dane na koniec 2020 roku – GM]. Akcja degradacji prokuratorów była pierwszą i największą zorganizowaną ustawowo operacją szykanowania funkcjonariuszy publicznych – prokuratorów, polegającą na wymierzeniu im wyjątkowej, bo nieuwzględnionej w katalogu kar określonych w art. 142 ustawy Prawo o prokuraturze, kary bez przeprowadzenia postępowania dyscyplinarnego, co pozbawiło ich prawa do obrony i kontroli instancyjnej orzeczenia sądu¹⁸.

System przydzielania spraw prokuratorom jest uznaniowy. Dodatkowo, jak wskazał jeden z ekspertów, nie istnieje efektywny mechanizm oceny jakości pracy prokuratorów, który mógłby pomóc w bardziej racjonalnym przydzielaniu spraw (trudniejszych – osobom bardziej doświadczonym i kompetentnym, łatwiejszych – tym o mniejszym doświadczeniu czy zdolnościach).

Rzetelność

Prokuratura wypada nieco lepiej względem innych wymiarów, jeśli chodzi o rzetelność, gdyż uzyskała 32 punkty. Jest to wciąż jednak mniej niż 1/3 wszystkich punktów możliwych do zdobycia. Eksperti zgodzili się, że przypadki kryminalnej korupcji wśród prokuratorów są rzadkie. Docenili także to, że oświadczenia majątkowe prokuratorów są jawne, co sprzyja transparentności tej instytucji, jednak większość pozostałych wskaźników uzyskała niskie oceny. Z drugiej strony

¹⁷ *Ibidem*, s. 18.

¹⁸ *Państwo, które karze. Czyli naciski i represje wobec polskich sędziów i prokuratorów*, KOS, Warszawa 2021, s. 8, https://komitetobronysprawiedliwosci.pl/app/uploads/2021/11/Raport_KOS_2021_internet.pdf.

¹⁶ *Metoda kija. Dobrozmianowy system nekania niezależnych prokuratorów*, Lex Super Omnia, s. 6, <https://docplayer.pl/213067219-Metoda-kija-dobrozmianowy-system-nekania-niezaleznych-prokuratorow.html>.



prokuratura jako instytucja niechętnie dzieli się informacjami o swojej działalności. Codzienną praktyką jest odmawianie dostępu do informacji publicznej. Prokuratura nie udziela też wielu informacji proaktywnie (jej strony internetowe są bardzo ubogie w informacje). Opinia publiczna nie ma zatem dużych szans, żeby dowiedzieć się, jak w rzeczywistości funkcjonuje ta instytucja.

W tym wymiarze najgorzej oceniono możliwość zgłaszania nadużyć w strukturach prokuratury. Sygnaliści nie mają żadnej ochrony wewnątrz tej instytucji. A nawet istniejące mechanizmy (zgłaszanie takich informacji tzw. prokuratorom dyżurnym) trudno uznać za efektywne, są one bowiem wbudowane w hierarchiczną strukturę tej instytucji.

Postępowania dyscyplinarne za rządów obozu PiS zaczęły coraz częściej służyć nie egzekwowaniu odpowiedzialności prokuratorów naruszających zasady wykonywania zawodu, a prześladowaniu niewygodnych prokuratorów, którzy nie działają zgodnie z linią partii rządzącej. Choć formalnie mechanizm pociągania do odpowiedzialności prokuratorów wykorzystuje system sądów dyscyplinarnych i Sądu Najwyższego (w którym istnieje krytykowana Izba Odpowiedzialności Zawodowej), to jeśli uwzględnimy fakt, że wszystkie instancje są upartyjnione, trudno oczekiwać, że system ten będzie funkcjonować poprawnie. Trudno też mieć nadzieję, że prokuratorzy będą skutecznie pociągani do odpowiedzialności – czy to dyscyplinarnej, czy karnej – jeśli są lojalni wyłącznie wobec swojego zwierzchnictwa politycznego.

Potencjał

Teoretycznie prokuratura to kluczowy element w systemie ścigania przestępczości korupcyjnej. Bez zaangażowania prokuratury żaden

kryminalny przypadek korupcji czy innego nadużycia władzy nie może trafić na etap sądowy. Zatem potencjał tej instytucji jest nie do przecenienia. Jednak i w tym aspekcie oceny ekspertów są umiarkowane. Przykładowo: eksperci ocenili na podstawie własnego doświadczenia, że liczba prokuratorów jest adekwatna do zadań, jakie stoją przed tą instytucją. W ramach prokuratury istnieją też jednostki wyspecjalizowane do walki z korupcją. Jednocześnie eksperci wskazali, że sprawy korupcyjne zbyt często są umarzane i zawieszane, co mogłoby wskazywać na niską efektywność tych jednostek.

Eksperti lepiej ocenili współpracę prokuratury z organami ścigania w zakresie zwalczania przestępczości korupcyjnej, choć ostateczna ocena w tym aspekcie nie jest maksymalna. Jako jeden z mankamentów wskazano przerzucanie przez prokuratorów części czynności procesowych na organy ścigania (np. CBA), co nie sprzyja efektywnemu prowadzeniu spraw.

Eksperti gorzej ocenili natomiast podejmowanie spraw korupcyjnych z bezpośredniego doniesienia obywateli. Nawet jeśli wziąć pod uwagę fakt, że tego rodzaju zgłoszenia wprost do prokuratury nie są częste (zwykle adresatem zgłoszeń jest policja), to zastanawia, że w około 40% spraw prokuratura odmawia wszczęcia śledztwa/dochodzenia, a około 30% spraw jest umarzanych.

Zdecydowanie negatywnie oceniono zaangażowanie prokuratury w tworzenie polityki antykorupcyjnej. Zasadniczo ta instytucja nie wykazuje się na tym polu żadną aktywnością.

Ogólnodostępne dane na temat funkcjonowania prokuratury są bardzo skąpe (co niestety koresponduje z oceną ekspertów, jeśli chodzi o transparentność tej instytucji). Niemniej swoistym podsumowaniem relatywnie nie najlepszej oceny funkcjonowania prokuratury mogą być badania opinii społecznej. Wynika z nich klarownie, że instytucja ta jest oceniana przez społeczeństwo negatywnie i ta ocena sukcesywnie się pogarsza – niezmiennie odkąd obóz rządzący przeprowadził w tym obszarze głębokie zmiany, upolityczniając silnie prokuraturę. Krótko mówiąc, oceny opinii publicznej nie odbiegają zasadniczo od tego, jak postrzegają i oceniają prokuraturę eksperci.

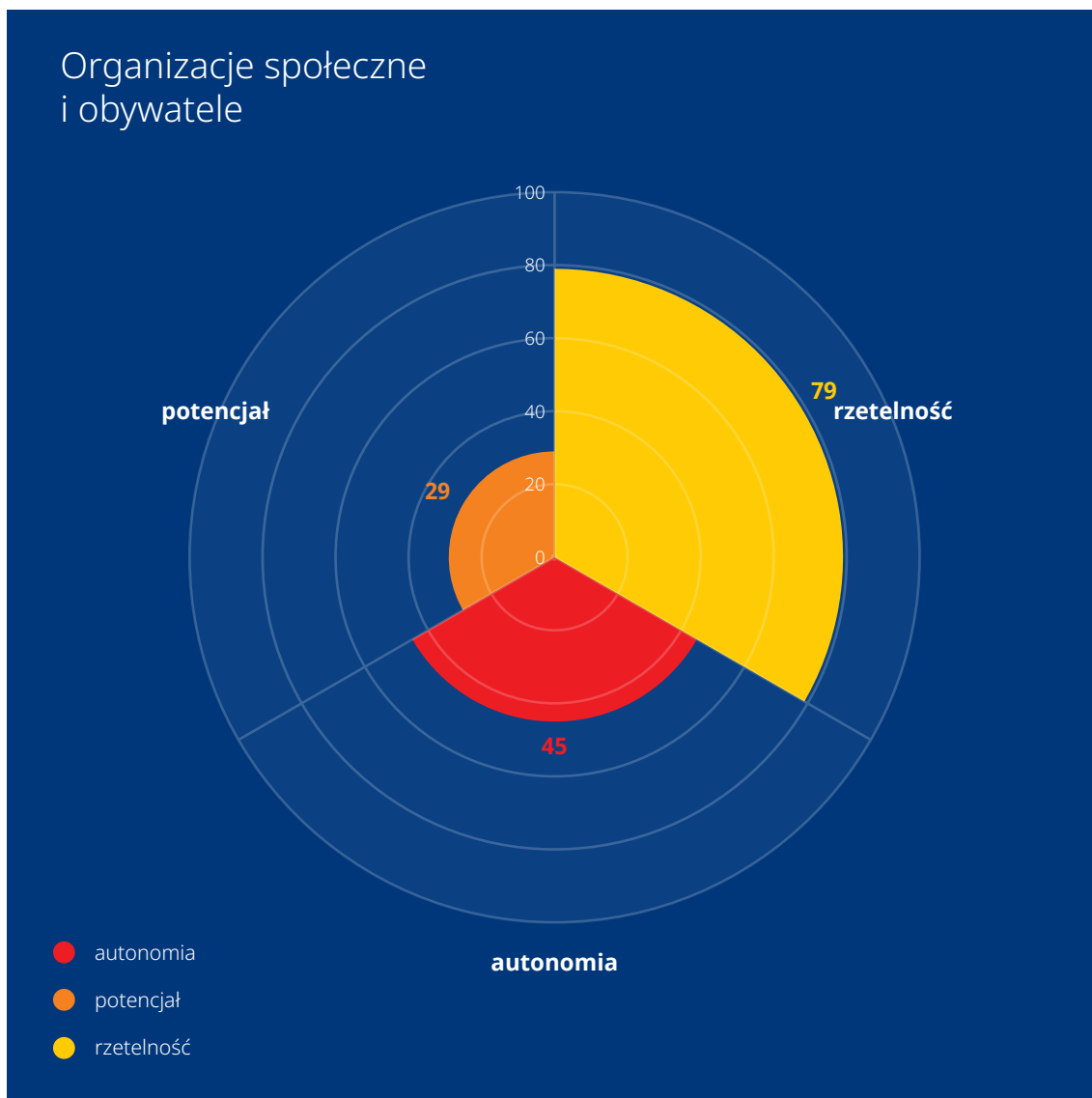
Tabela 2.

Wskazania respondentów według terminów badań (w proc.)																			
Oceny działalności	2016		2017				2018		2019		2020		2021		2022		2023	Zmiany od IX 2022 do III 2023	
	III	IX	II	III	VI	IX	III	IX	III	IX	III	IX	III	IX	III	IX	III		
w procentach																			
prokuratury	dobra	30	31	26	25	24	26	28	29	34	30	31	31	27	25	27	27	27	0
	zła	37	33	44	43	46	38	33	30	34	38	32	33	39	34	39	37	39	+2
Pominięto odpowiedzi „trudno powiedzieć”																			

Źródło: CBOS¹⁹.



Organizacje społeczne i obywatele



Autonomia

Spółeczeństwo obywatelskie według ekspertów cieszy się drugim, po sądownictwie, najlepszym wynikiem, jeśli chodzi o autonomię działania. W tym wymiarze uzyskało 67 na 100 punktów, co z drugiej strony pokazuje jednak, że nie jest to autonomia „bezpieczna”.

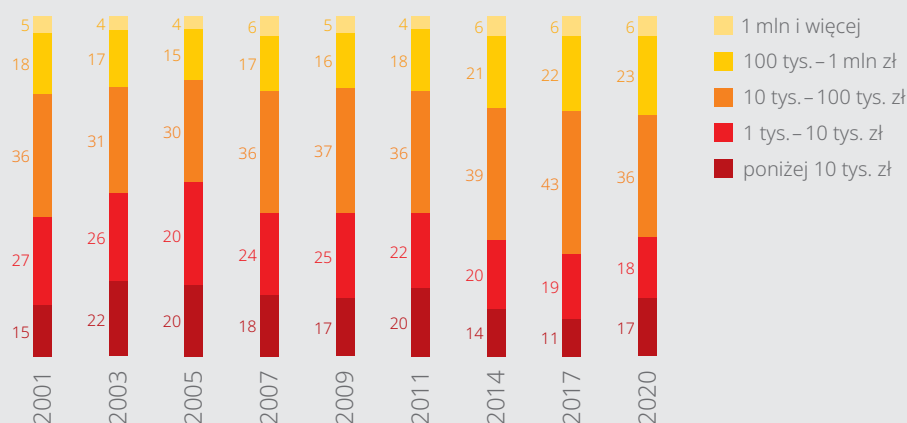
Niewątpliwie, na co wskazali eksperci, obywatele mają zagwarantowaną swobodę zrzeszania się i działania w formie organizacji społecznych,

w tym takich, które specjalizują się w zwalczaniu korupcji. Dysponujemy w tym zakresie gwarancjami konstytucyjnymi i ustawowymi, możemy też swobodnie realizować je w praktyce. Organizacje społeczne mają też swobodę w pozyskiwaniu funduszy na swoją działalność, w tym funduszy zagranicznych. Jednak w rzeczywistości autonomia organizacji działających w szeroko rozumianej sferze polityki antykorupcyjnej zostaje ograniczona przez fakt, że ich potencjał finansowy i osobowy nie jest zbyt duży. Wynika to stąd, że

nie ma wielu źródeł, z których mogłyby pozyskiwać środki na działalność. Trzeba też zaznaczyć, że prowadzenie działań antykorupcyjnych z wykorzystaniem środków publicznych jest z natury ograniczone. Trudno bowiem być krytycznym wobec władzy, kiedy korzysta się z jej wsparcia. Krótko mówiąc, brakuje prywatnych źródeł finansowania dla tego typu działalności, co podkopuje autonomię organizacji antykorupcyjnych.

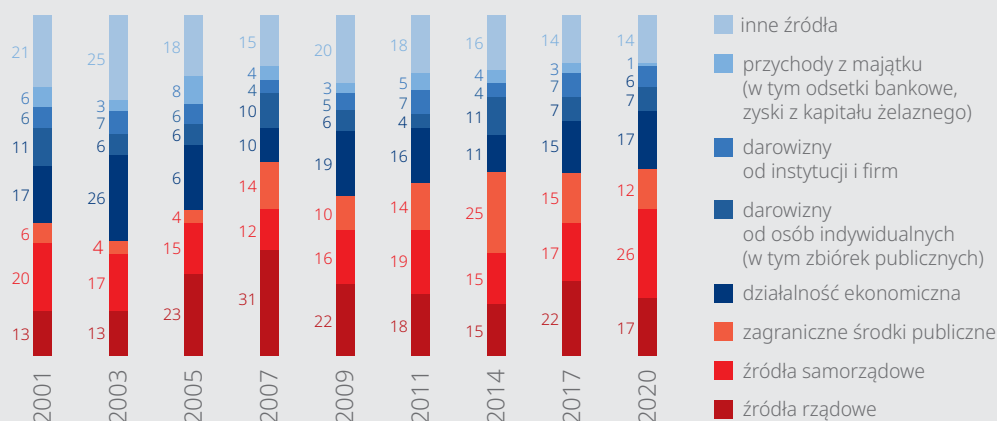
Niemniej, gdy spojrzeć na dane Stowarzyszenia Klon/Jawor dotyczące sytuacji całego sektora obywatelskiego, można zaryzykować stwierdzenie, że organizacje strażnicze znajdują się nie w lepszym, a z dużym prawdopodobieństwem w jeszcze gorszym położeniu niż przeciętna organizacja społeczna w Polsce. Choćby dlatego że, jak słusznie odnotowali eksperci, ich dostęp do środków publicznych niejako z natury jest bardziej ograniczony.

Struktura przychodów organizacji (w proc.)



Źródło: Badania Klon/Jawor²⁰.

Udział poszczególnych źródeł przychodów w budżecie sektora (w proc.)



Źródło: Badania Klon/Jawor²¹.

²⁰ Kondycja organizacji pozarządowych. Trendy 2002–2022, Stowarzyszenie Klon/Jawor 2021, s. 23.

²¹ Ibidem, s. 25.



Władza zasadniczo nie wspiera organizacji patrzących jej na ręce, choć zdarza się, że przekazuje pieniądze na tego rodzaju aktywności przyjaznym sobie organizacjom, które w praktyce nie będą jednak, ze względu na konflikt interesów, jej kontrolować. Jedną z ekspertek słusznie odnotowała, że barierą działalności tego rodzaju organizacji jest praktyczne zablokowanie im dostępu do mediów publicznych, a czasem wręcz piętnowanie ich w tych mediach i oskarżanie o to, że zajmują się działalnością antyrządową. Można zatem mówić o swego rodzaju ich miękkiej kontestacji ze strony władzy. Choć jednocześnie niekiedy władza stara się wywołać w tym środowisku efekt mrozący, wytaczając konkretnym działaczom i organizacjom procesy SLAPP lub strasząc je tego rodzaju ewentualnością.

Na umiarkowanie pozytywną ocenę w tym aspekcie składa się również fakt, że władza nie wspiera obywateli podejmujących indywidualnie walkę z nadużyciami. Chodzi tu przede wszystkim o sygnalistów, którzy nie są odpowiednio chronieni przez prawo. Jednocześnie rządzący w momencie sporządzenia tego raportu byli już blisko dwa

lata spóźnieni z implementacją dyrektywy unijnej dotyczącej ochrony sygnalistów.

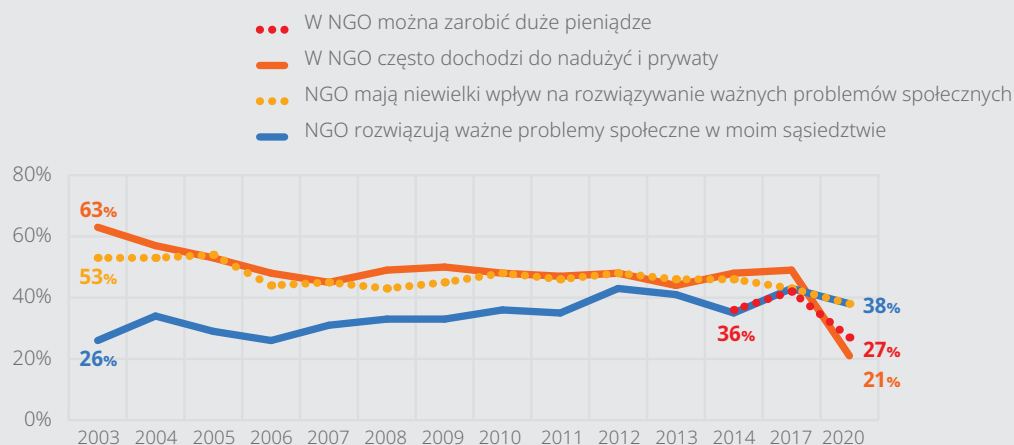
I choć nie atakuje się wprost autonomii organizacji antykorupcyjnych i nie ogranicza się obywatelom swobody działania w tej sferze, to w praktyce ta autonomia jest ograniczona przez pośrednie czynniki, takie jak odcięcie dostępu do finansowania działalności, brak ochrony prawnej sygnalistów bądź wywoływanie efektu mrozącego przez wytaczanie procesów SLAPP.

Rzetelność

W tym aspekcie organizacje obywatelskie osiągnęły najlepszy wynik ze wszystkich ocenianych instytucji, uzyskując 79 punktów. Eksperti ocenili, że zasadniczo organizacje działają transparentnie, choć nie zawsze proaktywnie udostępniają informacje o swojej działalności (ten aspekt został oceniony najgorzej). Eksperti wykazali też, że przypadki kryminalnej korupcji w środowisku organizacji społecznych są rzadkie. Zdarzają się, ale okazują się na tyle odosobnione, że nie uzasadniają negatywnej opinii.

Również w opinii publicznej organizacje społeczne mają dobrą i raczej polepszającą się percepcję, jeśli chodzi o przejrzystość i rzetelność działań.

Co Polki i Polacy myślą o organizacjach społecznych?



Źródło: Badania Klon/Jawor 2021²².

Za jakie działania doceniane są NGO (w proc.)?



Źródło: Badania Klon/Jawor²³.

Zwrócono natomiast uwagę na rosnący problem systemowego klientelizmu w środowisku organizacji, związanego z tym, że te, które sprzyjają władzy lub przynajmniej nie krytykują jej otwarcie, mogą liczyć na regularne wsparcie z państwowych funduszy. W zamian odwdzięczają się przyklaskiwaniem politycznym i ideologicznym inicjatywom partii rządzącej. To swoisty rodzaj systemowej korupcji (element „wielkiej korupcji” opisanej wcześniej) mający negatywne konsekwencje dla rzetelności sektora obywatelskiego jako takiego.

POTENCJAŁ

Mimo ogólnie pozytywnego obrazu sytuacji organizacji obywatelskich jako elementu infrastruktury antykorupcyjnej trzeba przyznać, że jego potencjał w tym zakresie nie jest duży. Organizacji zajmujących się problematyką korupcji i polityki antykorupcyjnej lub tropieniem innych nadużyć władzy istnieje niewiele, a ponadto nie są one zbyt rozpoznawalne w społeczeństwie (ogólnie organizacje społeczne z wyjątkiem kilku, może kilkunastu, takich jak WOŚP czy Caritas, są mało rozpoznawalne w społeczeństwie). Jak

już wspomniano, napotykają one na trudności w zdobywaniu środków na działalność.

Jak pokazują badania Stowarzyszenia Klon/Jawor z 2020 roku na temat postrzegania organizacji społecznych, najbardziej rozpoznawalne są organizacje zajmujące się tematyką dobrze widoczną w mediach (tematy takie jak ochrona praw zwierząt, równość płci czy prawa kobiet były w czasie badania jednymi z głównych zagadnień debaty publicznej) lub sprawami związanymi z sytuacją materialną Polaków (pomoc społeczna). Organizacje strażnicze (monitorujące władzę) nie stanowią w ogóle odrębnej kategorii.

Widoczność działań NGO (w proc.)



Źródło: Badania Klon/Jawor²⁴.

²³ *Ibidem*, s. 5.

²⁴ *Ibidem*, s. 6.



Z kolei te, które są aktywne, mają ograniczone i coraz bardziej kurczące się możliwości monitorowania poczynañ władzy oraz reagowania na jej nadużycia. Jak podkreśliły ekspertki oceniające ten obszar, wynika to m.in. z tego, że władza robi, co może, żeby utrudnić dostęp do informacji publicznej, czyli do głównego „narzędzia pracy” organizacji strażniczych (najgorzej oceniona została możliwość uzyskania informacji o działalności przedsiębiorstw państwowych). Władza nie chce z nimi współpracować, a do tego, jak już wspomniano, dotychczas względnie miękko, ale jednak atakuje organizacje (np. poprzez sprawy SLAPP), zniechęcając je do zaangażowania w walkę z korupcją.

Sytuacji nie sprzyja też fakt, że sygnaliści (obywatele reagujący na ryzyka korupcji w swoich miejscach pracy) są pozbawieni właściwej ochrony. W związku z tym, nawet jeśli uda im się wywołać reakcję władzy na problem w tej czy innej instytucji, to zazwyczaj spotykają się z ogromnymi retorsjami i muszą przejść bardzo długą drogę, żeby doprowadzić do jakiejś pozytywnej zmiany.

Zatem wpływ sygnalistów, czyli aktywnych obywateli reagujących na korupcję, na zmiany systemowe jest bardzo ograniczony. Poza tym przypadki sygnalistów zgłaszających przypadki korupcji nie są zbyt częste.

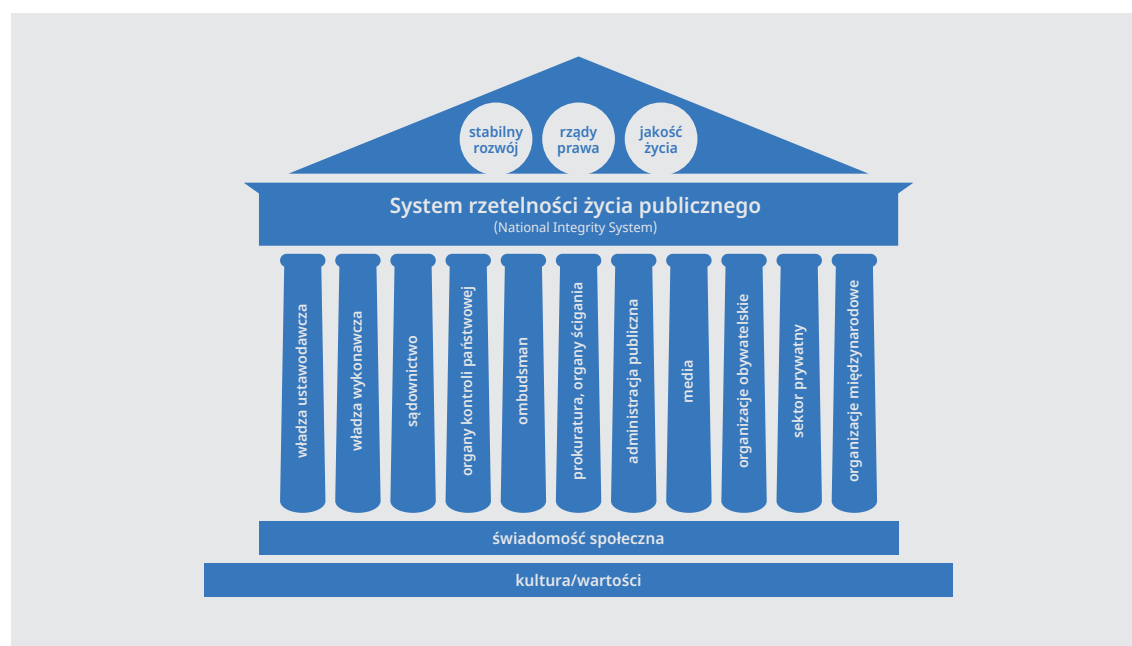
Organizacje antykorupcyjne, choć nieliczne, mają wiele słusznych rekomendacji dotyczących polityki państwa. Często przedstawiają nawet konkretne rozwiązania (np. projekty ustaw lub założenia projektów ustaw), które mogłyby być co najmniej podstawą polityki antykorupcyjnej. Istnieją więc chęć i potencjał do włączania się obywateli i organizacji społecznych w tworzenie polityki antykorupcyjnej. Nie wykorzystuje się ich jednak, nie tylko z uwagi na to, że władza nie jest zainteresowana współpracą, ale też dlatego, że sama nie kreuje polityki antykorupcyjnej (żeby tylko wspomnieć – realizacja ostatniego rządowego programu antykorupcyjnego, ocenianego zresztą bardzo negatywnie, zakończyła się w 2020 roku i od tej pory nie ma żadnego innego dokumentu ustalającego priorytety państwa w tym obszarze).

Aneks I – nota metodologiczna

W tej analizie czerpaliśmy z doświadczeń dwóch indeksów, w tym przede wszystkim z koncepcji National Integrity Systems (NIS) stworzonej przez Transparency International. W tej perspektywie zakłada się, że nadużycia władzy i korupcja są uwarunkowane zarówno czynnikami polityczno-gospodarczymi, jak i kulturowymi, normatywnymi oraz świadomością społeczną istnienia problemu (czy raczej jej brakiem). Dopiero po analizie tych aspektów możemy przyglądać się, jak nadużycia przejawiają się w konkretnych zachowaniach (w szczególności jako czyny karalne), a także na ile pomagają im przeciwdziałać konkretne instytucje, takie jak administracja publiczna, wymiar

sprawiedliwości, partie polityczne, media albo organizacje społeczne. Od tego, jakie jest społeczno-instytucjonalne podłoże korupcji i jak do walki z tym problemem zostały przystosowane państwo i społeczeństwo, w ostatecznym rozrachunku zależy m.in. rozwój gospodarczy oraz to, czy dane państwo zbliża się do standardów praworządności czy od nich oddala, jak korupcja wpływa na jakość życia (np. nierówności społeczne) itd. Jest to więc podejście szerokie, a zarazem komplementarne wobec znanych i powszechnie akceptowanych wytycznych co do efektywnej polityki antykorupcyjnej, zakładających, że ta również wymaga holistycznego podejścia.

Schemat systemu rzetelności życia publicznego (National Integrity Systems)



Źródło: *National Integrity Systems – An evolving approach to anti-corruption policy evaluation*²⁵.

25 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.



W praktyce pełne badanie według metodologii NIS jest długim i żmudnym procesem²⁶. Zgodnie z podręcznikiem przygotowanym przez Transparency International wymaga ono realizacji wielu eksperckich, pogłębionych wywiadów, przeprowadzenia licznych dyskusji i konsultacji z głównymi interesariuszami (decydentami, ekspertami, działaczami społecznymi, naukowcami itd.), wykonania pogłębionej analizy materiałów zastanych, etc. Realizacja NIS w pełnej wersji zajmuje co najmniej rok, wymaga zespołu kilku osób i jest kosztownym przedsięwzięciem²⁷. Z tego względu, choć w historii tej metody zrealizowano na całym świecie ponad setkę analiz na niej opartych, nie jest to badanie łatwe do powtórzenia, właśnie z uwagi na jego czasochłonność i relatywnie duże koszty.

Drugim badaniem, którego elementy wykorzystaliśmy, był Global Integrity Index (GII) stworzony przez amerykańską organizację Global Integrity. GII realizowano co roku w latach 2006–2011. Z uwagi na duże koszty badania Global Integrity zakończyła ten program, ale metodologia GII wciąż jest wykorzystywana, np. przez Bank Światowy w niektórych państwach. Założenia tego badania przypominają NIS w tym sensie, że twórcy tego narzędzia również patrzą na korupcję i nadużycia władzy w sposób holistyczny, jako na zjawisko wieloaspektowe, niesprowadzające się wyłącznie do zachowań przestępczych. Jednocześnie w GII położono nacisk nie na próbę zdiagnozowania korupcji i nadużyć władzy (w odróżnieniu od NIS, gdzie element diagnostyczny jest silnie obecny), ale na kwestię odporności na korupcję podstawowych instytucji publicznych i społecznych. Twórcy GII wychodzili bowiem z założenia, że nie warto tworzyć kolejnego narzędzia mierzącego korupcję na podstawie percepcji (jest to podejście najpopularniejsze, ale zarazem mające wiele ograniczeń). Badanie percepcji da bowiem inne, ale równie użyteczne spojrzenie, jeśli skoncentrujemy się na postrzeganiu i ocenie

efektywności instytucji oraz mechanizmów antykorupcyjnych. Jeśli będziemy opierać się na wnioskach dotyczących tego, na ile dysponujemy adekwatną i efektywną infrastrukturą antykorupcyjną, co prawda nie odpowiemy na pytanie, jaka może być skala korupcji, niemniej dużo rzetelniej będziemy mogli ocenić, na ile silne mamy zabezpieczenia przed korupcją – choćby z tego względu, że wiedza na ten temat jest dużo bardziej dostępna. I tę właśnie perspektywę przyjęliśmy w naszym Indeksie Korupcji, adaptując m.in. część pytań indeksu GII do własnych potrzeb.

Elementem łączącym indeksy, z których czerpaliśmy, jest to, że ostatecznie oceny dotyczące korupcji czy zabezpieczenia przed nadużyciami bazują na opiniach tzw. sędziów kompetentnych, tj. osób interesujących się daną problematyką, badających ją i/lub mających w określonym obszarze doświadczenie praktyczne. Co do formy, to przypomina ona wspomniane indeksy, dzięki czemu jest usystematyzowana, przejrzysta, a także może zostać przekształcona w indeks w przyszłości, co pozwoliłoby na śledzenie w danym czasie zmian w zakresie odporności państwa na korupcję.

Trzon naszej analizy przygotowała właśnie mieszana grupa ekspertów – bądź to mających praktyczne doświadczenie związane z danym aspektem życia publicznego, bądź to zaangażowanych w badania, bądź też mających jedną i drugą cechę. Analiza ta wzorem indeksu NIS powstawała w kilku etapach:

- **Grupa ekspertów** – jak wspomniano, bazuje ona na ocenach tzw. sędziów kompetentnych, których dokonywali oni na specjalnie przygotowanych formularzach. Zapraszając specjalistów do udziału w przygotowaniu oceny, kierowano się przede wszystkim dwiema przesłankami: tym, czy dana problematyka jest tej lub innej osobie bliska, oraz tym, czy doświadczenie konkretnego eksperta łączy elementy praktyczne i analityczne. Udało nam się zebrać grono ludzi spełniających oba te kryteria, a zarazem mających duży dorobek i doświadczenie wykraczające daleko poza okres rządów obozu PiS, na który przypadł pierwszy pomiar. Są to osoby o dużej

26 Zob.: A. Kobylińska, G. Makowski, M. Solon-Lipiński, *Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce. Raport z monitoringu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012.

27 Zob.: *National integrity system assessments*, Transparency International, <https://www.transparency.org/en/national-integrity-system-assessments>.

wiedzy, obserwujące życie publiczne od wielu lat, a zatem zdolne do wydania wyważonych ocen, uwzględniających zarówno dłuższą, jak i krótszą perspektywę.

- **Podstawowa zasada oceniania** – przystępując do realizacji analizy, założyliśmy, że ocena ekspertów/-tek jest wyrazem ich rozeznania w problemach sfery publicznej i postrzegania (percepcji) danego aspektu. Nie zawsze może ona być poparta twardymi liczbami, raportami bądź analizami (jeśli takie istnieją). Jest to forma wyrażenia eksperckiej opinii osób, o których zakładamy, że śledzą na bieżąco zdarzenia w sferze publicznej (być może nawet aktywnie w nich uczestniczą), mają bliższą styczność (np. poprzez własne doświadczenia, badania, analizy, etc.) z ocenianym obszarem i dlatego posiadają wystarczające kompetencje, żeby wyrazić swoją opinię i ocenić poszczególne aspekty poruszane w stwierdzeniach.
- **Zakres oceny** – analiza koncentruje się nie tyle na ustaleniu skali korupcji czy nadużycia władzy (jak Corruption Perception Index Transparency International czy indeks Control of Corruption Banku Światowego), ile na ocenie odporności państwa (i społeczeństwa) na korupcję – tak jak w opisanym na początku indeksie GII. Zatem stwierdzenia, do których odnosili się eksperci, są pozytywne, tj. wyrażają oczekiwanie co do tego, jak dana instytucja (np. rząd lub organizacje społeczne) powinna funkcjonować, żeby przyczynić się do zmniejszenia ryzyka korupcji. Jeśli eksperci nie zgadzali się z tymi stwierdzeniami, dawali do zrozumienia (wyrażali swoją opinię), że ten albo inny element nie funkcjonuje optymalnie. **A zatem maksymalne oceny, jakie mogą uzyskać poszczególne instytucje, są zarazem punktem odniesienia. Każda z ocenianych instytucji powinna dążyć do maksimum, jeśli ma najskuteczniej przyczynić się do ograniczania korupcji.**

Część wskaźników-stwierdzeń użytych w tej analizie jest tożsama z pytaniami zadawanymi w indeksach GII i NIS, a część została nimi zainspirowana. Dzięki temu w zasadzie wszystkie wskaźniki zostały w pewien sposób „sprawdzone

w terenie”. Dążyliśmy do wykorzystania w jak największym stopniu zweryfikowanych już schematów. Jednocześnie treść wszystkich użytych stwierdzeń została omówiona przez zespół Fundacji oraz z ekspertami biorącymi udział w badaniu. Wiele ze stwierdzeń zostało skorygowanych pod wpływem tych dyskusji.

Wszystkie wskaźniki zostały pogrupowane w trzy wymiary oceny (do czego inspiracją był przede wszystkim indeks NIS), tj.: autonomię, rzetelność i potencjał (w zakresie przeciwdziałania korupcji). Choć w przypadku każdego z elementów infrastruktury antykorupcyjnej, który braliśmy pod uwagę, sposób, w jaki go oceniano, zawsze był nieco inny (inny był zestaw wskaźników) z uwagi na odmienną naturę poszczególnych instytucji, to na poziomie koncepcji założenia są takie same.

Przed wszystkim zarówno NIS, jak i GII, a ich śladem także my przyjmujemy, że skuteczne przeciwdziałanie korupcji jest możliwe, jeśli różne instytucje bądź struktury społeczne wzajemnie się kontrolują, krytykują i wymagają od samych siebie oraz od siebie nawzajem zaangażowania w przeciwdziałanie korupcji. Dlatego uwzględniamy opisane wcześniej wymiary: autonomii, rzetelności i potencjału.

Jeśli zaś chodzi o elementy infrastruktury antykorupcyjnej, to skoncentrowaliśmy się na pięciu instytucjach spośród standardowych wymienianych w indeksie NIS. Ocenie podlegały **władza wykonawcza** (a konkretnie rząd z uwzględnieniem trzonu administracji państwowej, czyli służby cywilnej), **władza ustawodawcza** (łącznie sejm i senat), **sądownictwo**, **prokuratura** i **organizacje społeczne** oraz **społeczeństwo obywatelskie** (głównie pod kątem oceny funkcjonowania organizacji strażniczych). Wybór tych filarów systemu odporności na korupcję wynikał stąd, że przy takim doborze ocenianych instytucji dotykamy kluczowych ustrojowych instytucji mieszczących się w klasycznym podziale władzy, obejmujemy główną instytucję odpowiedzialną za ściganie przestępczości (prokuraturę), a także włączamy kwestie zaangażowania społeczeństwa w politykę antykorupcyjną. Z drugiej strony wystąpiła konieczność zawężenia pomiaru



i realizacji indeksu w jak najkrótszym czasie – także po to, żeby był jak najłatwiejszy do replikacji w cyklach rocznych czy dwuletnich. Jakkolwiek więc sam NIS zakłada badania wielu innych filarów odporności państw i społeczeństw na korupcję, to takie zawężenie wydaje się rozsądnym kompromisem metodologicznym.

- **Sposób oceniania** – eksperci oceniali wybrane elementy infrastruktury antykorupcyjnej, odnosząc się do stwierdzeń, z którymi mogli się zgodzić bądź nie, oznaczając siłę swojej zgody (bądź niezgody) na pięciostopniowej, jednokierunkowej skali porządkowej, na której liczba 1 oznaczała, że zdecydowanie nie zgadzają się z danym stwierdzeniem, a 5 oznaczała, że z takim stwierdzeniem zdecydowanie się zgadzają. To intuicyjna skala, dobrze znana zarówno z badań, jak i z życia codziennego (nawiązuje do akademickiej skali ocen). Pięciostopniowa skala ocen jest też stosowana w NIS, co było ostatecznym argumentem za wykorzystaniem jej w analizie.

Dodatkowo ekspertów (wzorem indeksu GII) proszono o przedstawienie krótkiego uzasadnienia ocen i podania (jeśli to było możliwe) źródeł, które dałoby się potraktować jako wspierające argumenty (mogły to być zarówno raporty lub teksty naukowe, jak i materiały prasowe, zwłaszcza o charakterze analitycznym czy reporterskim).

Każdy z filarów odporności na korupcję był oceniany w pierwszej kolejności indywidualnie i niezależnie przez dwóch ekspertów. Oceny indywidualne były łączone przez koordynatora i przedstawiane każdej parze ekspertów do zapoznania się, przejrzania ocen drugiego eksperta, ewentualnej weryfikacji własnych ocen i uzasadnień.

Następnie osoba koordynująca realizację łączyła obie oceny indywidualne i moderowała dyskusję między ekspertami. W wyniku tego dochodziło bądź to do połączenia uzasadnień (jeśli się uzupełniały), bądź do uzgodnienia ich (jeśli były sprzeczne) oraz uśrednienia i/lub zbliżenia indywidualnych punktowych ocen. W nielicznych przypadkach jeden z ekspertów powstrzymał się od oceny. Wówczas uwzględniano ocenę tylko jednego specjalisty. W sytuacji, gdyby obu

ekspertów nie zdecydowało się na ocenę, taki wskaźnik stawałby się przedmiotem dyskusji na forum całego panelu.

Ostatnim elementem analizy była ogólna dyskusja wszystkich ekspertów nad całością materiału (uzgodnionymi wcześniej ocenami we wszystkich obszarach) celem ostatecznej walidacji wyników i ich ewentualnej korekty.

Łącznie w procesie oceny brało udział dziesięciu ekspertów.

- **Standaryzacja ocen punktowych** – oceny na pięciostopniowej, jednokierunkowej skali porządkowej od 1 do 5 najpierw zostały przekształcone na skalę pięciopunktową, ale od 0 do 4. Zabieg ten (zastosowany także w NIS) wynikał stąd, że jak pokazują badania dotyczące skali Likerta, oceniający na skalach, gdzie początkiem jest zero, mają skłonność do unikania ocen zerowych²⁸. Z tego względu rekomenduje się używanie skal zaczynających się od jedynki lub posługujących się literami. Oceny na skali od 0 do 4 zostały przekształcone na oceny ułamkowe (stosunek wystawionych ocen dla poszczególnych wskaźników i obszarów do maksymalnych możliwych do osiągnięcia wartości). Uzyskane wyniki zostały przemnożone przez 100. W ten sposób standaryzowano wyniki dla wszystkich obszarów. A dzięki przejściu na skalę od 0 do 100, gdzie 0 oznacza najgorszy możliwy wynik, a 100 najlepszy, możemy przedstawić oceny w sposób porównywalny między obszarami i bardziej czytelny dla odbiorców.

Tą drogą uzyskaliśmy nie tylko pogłębioną ocenę interesujących nas instytucji ze względu na to, na ile przyczyniają się one do większej odporności państwa na korupcję, ale także stworzyliśmy metodologię przygotowania podobnych ocen w przyszłości, jeśli chcielibyśmy w sposób systematyczny śledzić zmiany w infrastrukturze antykorupcyjnej.

28 J. Ankur, K. Saket, C. Satish, D.K. Pal, *Likert Scale: Explored and Explained*, „British Journal of Applied Science & Technology” 2015, 7 (4), s. 396–403.

Najważniejsze uwagi ekspertów po zrealizowaniu pierwszej edycji oceny – komentarz

Jak wspomniano, niniejsza analiza bazuje na schematach sprawdzonych już w ramach realizacji indeksów NIS i GII. Co prawda lista stwierdzeń, według których eksperci dokonywali ocen, była z nimi konsultowana przed realizacją pierwszej edycji indeksu, a ich uwagi co do metodologii w większości przypadków zostały uwzględnione. Niemniej już w trakcie realizacji indeksu, kiedy eksperci musieli wystawić oceny i przedstawić uzasadnienia, pojawiło się kilka kwestii, o których warto w tym miejscu wspomnieć:

- W przypadku ocen dotyczących sejmu i senatu (władzy ustawodawczej) pewnym problemem jest to, że obie izby parlamentu są wobec siebie autonomiczne, a dodatkowo w czasie, gdy realizowano pierwszą edycję badania, były kontrolowane przez opozycyjne wobec siebie siły polityczne. Eksperci, gdy ustosunkowywali się do stwierdzeń, musieli więc niejako „uśredniać” swoje oceny, biorąc pod uwagę różnice między dwiema izbami. Te różnice eksperci mogli jednak sygnalizować w uzasadnieniach (co też czynili) i wyrazić w ocenie punktowej. Jednocześnie za utrzymaniem łącznej oceny sejmu i senatu przemawiał, po pierwsze, fakt, że choć są to dwie izby, stanowią one część jednej instytucji – parlamentu. A po drugie, tak samo jednolicie parlamenty oceniano w obu indeksach, na których bazowaliśmy. Twórcy tamtych narzędzi również dyskutowali nad ewentualnym rozdzieleniem ocen w przypadku dwuizbowych parlamentów, słusznie jednak doszli do wniosku, że ocena powinna dotyczyć całej instytucji. Ta bowiem, niezależnie od wewnętrznych różnic czy uwarunkowań politycznych, jest odpowiedzialna za proces ustawodawczy jako całość

i jako całość, lepiej lub gorzej, może przyczynić się do wzmocnienia odporności państwa na korupcję.

- W przypadku części pytań eksperci sygnalizowali, że nie można przytoczyć żadnych źródeł i jako podstawa oceny pozostaje jedynie czysta percepcja, która jest najbardziej subiektywną formą oceny. Jednak co do zasady analiza Fundacji, podobnie jak indeksy, na których się opiera, a także jak duża część indeksów percepcji korupcji, jest właśnie indeksem percepcji. Jak wspomniano, w tego typu badaniach zakłada się, że osoby aktywne w sferze publicznej, a dodatkowo interesujące się funkcjonowaniem instytucji publicznych i śledzące je na bieżąco, mają dużo bardziej wyważoną ocenę niż tzw. przeciętny obywatel wypowiadający się np. w ogólnopolskich sondażach opinii publicznej. Nie przypadkiem (mimo pewnych prób agregacji) oddzielnie buduje się więc syntetyczne indeksy (także dotyczące korupcji) opierające się na sondażach opinii publicznej i oddzielnie takie, które agregują dane z paneli bądź sondaży realizowanych na próbach sędziów kompetentnych. Analizy pokazują jednoznacznie, że percepcja opinii publicznej różni się od percepcji ekspertów (ci drudzy zwykle są dużo bardziej wyważeni). Dodatkowo częstokroć w indeksach percepcji korupcji nie wymaga się podania żadnych uzasadnień opinii czy źródeł. Wystarczające są kryteria doboru respondentów do panelu eksperckiego. Można dyskutować oczywiście o wadach i zaletach takiego podejścia do badań nad korupcją. Faktem jednak jest, że badanie percepcji korupcji to jedna z uznanych standardowych technik. Podobnie jak ewentualny wymóg, że w badaniach na próbach ekspertów lub w badaniach polegających na panelach eksperckich ich uczestnicy uzasadniają swoje oceny i podają źródła, na których bazują. Choć ten drugi element nie jest już tak powszechnie obowiązującym standardem.

Aneks II – lista stwierdzeń, według których dokonywano oceny poszczególnych obszarów

Sejm i senat

1. Autonomia:

- 1.1. Sejm i senat działają (w szczególności inicjują prace legislacyjne) niezależnie od rządu.
- 1.2. Sejm i senat efektywnie kontrolują budżet państwa.
- 1.3. Prezydent RP czuwa nad zgodnością z Konstytucją ustaw uchwalanych przez parlament.
- 1.4. Trybunał Konstytucyjny kontroluje treść ustaw uchwalanych przez parlament pod kątem zgodności z Konstytucją.
- 1.5. Posłowie i senatorowie realizują w praktyce ideę „wolnego mandatu” zapisaną w Konstytucji i właściwych ustawach.
- 1.6. Posłowie i senatorowie dysponują adekwatnymi zasobami finansowymi i organizacyjnymi (odpowiednim uposażeniem, personelem, środkami na prowadzenie biur, komunikację z wyborcami, zlecenie ekspertyz itd.) pozwalającymi im na realizację mandatu.
- 1.7. Posłowie opozycji skutecznie wykorzystują instytucję kontroli poselskiej do kontrolowania władzy wykonawczej.
- 1.8. Posłowie opozycji skutecznie wykorzystują interpelacje / pytania bieżące / zapytania poselskie do kontrolowania władzy wykonawczej.

2. Rzetelność:

- 2.1. Kancelarie sejmu i senatu udostępniają opinii publicznej pełne informacje o swoim funkcjonowaniu.
- 2.2. Posłowie i senatorowie wykonują obowiązki związane z ujawnianiem informacji o swojej sytuacji majątkowej w oświadczeniach majątkowych i w rejestrze korzyści.
- 2.3. Informacje ujawniane przez posłów i senatorów w oświadczeniach majątkowych i w rejestrze korzyści są efektywnie kontrolowane przez właściwe organy państwa.
- 2.4. Wydatkowanie i rozliczanie środków finansowych, którymi dysponują kluby i koła poselskie/senatorskie, są transparentne.
- 2.5. Personel posłów i senatorów (kierownictwo biur, doradcy, asystenci itd.) działa.
- 2.6. Posłowie i senatorowie stosują się do wymogów dotyczących przeciwdziałania konfliktowi interesów.
- 2.7. Działalność lobbingsowa w sejmie i w senacie jest właściwie zarządzana i transparentna.
- 2.8. Ryzyko korupcji i innych nadużyć w związku z tzw. obrotowymi drzwiami (tj. przechodzeniem z sektora publicznego do prywatnego i *vice versa*) jest niskie.



2.9. Posłowie i senatorowie nie wykorzystują swojej pozycji do osiągania dodatkowych korzyści majątkowych (np. do tworzenia niepotrzebnych podkomisji sejmowych).

2.10. Przypadki przestępstw korupcyjnych wśród posłów i senatorów są rzadkie.

2.11. Podejrzenia o możliwych nadużyciach (w szczególności związanych z przekupstwem, handlem wpływami i protekcją) popełnianych przez posłów i senatorów są badane przez prokuraturę.

2.12. Posłowie i senatorowie ponoszą odpowiedzialność prawną przed sądami za nadużycia (w szczególności związane z przekupstwem, handlem wpływami i protekcją), jeśli te zostaną im udowodnione.

2.13. Posłowie i senatorowie egzekwują wobec siebie sankcje za naruszenia zasad etyki.

2.14. Posłowie i senatorowie przedstawiają opinii publicznej uzasadnienia i wyjaśnienia podejmowanych przez siebie inicjatyw legislacyjnych.

2.15. Obywatele mają możliwość bezpośredniej obserwacji prac sejmu i senatu (w szczególności komisji i podkomisji sejmowych i senackich).

2.16. Obywatele mają możliwość bezpośredniego udziału w pracach sejmu i senatu oraz przedstawiania tam własnych opinii i propozycji do procedowanych projektów ustaw.

2.17. Sejm i senat korzystają z instytucji wysłuchania publicznego, żeby poznać opinię obywateli o projektach ustaw – w szczególności tych budzących największe kontrowersje.

2.18. Posłowie i senatorowie uwzględniają uwagi i rekomendacje przekazywane przez obywateli w ramach konsultacji projektów ustaw.

3. Potencjał:

3.1. Posłowie i senatorowie dysponują analizą i rozpoznaniem problemu korupcji pozwalającymi im na występowanie z własnymi inicjatywami w obszarze polityki antykorupcyjnej.

3.2. Sejm i senat mają istotny wkład w kształt polityki antykorupcyjnej państwa (np. z własnej

inicjatywy proponują projekty ustaw dotyczące przeciwdziałania korupcji lub zwiększenia budżetu organów odpowiedzialnych za walkę z korupcją).

3.3. Sejm i senat angażują się w działalność na rzecz wdrażania międzynarodowych standardów dotyczących przeciwdziałania i zwalczania korupcji (w szczególności wynikających z konwencji ONZ przeciwko korupcji i antykorupcyjnych konwencji Rady Europy) poprzez właściwe inicjatywy legislacyjne.

3.4. Sejm i senat realizują swoją funkcję kontrolną wobec rządu.

3.5. Sejm i senat współpracują z podmiotami zainteresowanymi przeciwdziałaniem korupcji (w szczególności z organizacjami społecznymi, biznesem, środowiskami akademickimi).

Rząd i służba cywilna

1. Autonomia:

1.1. Rząd podejmuje decyzje dotyczące przeciwdziałania i zwalczania korupcji, nie kierując się partykularnym interesem partyjnym swojego zaplecza politycznego.

1.2. Osoby pracujące na kierowniczych stanowiskach w służbie cywilnej (dyrektorów generalnych, dyrektorów departamentów, naczelników) są neutralne politycznie.

1.3. Dostęp do kierowniczych stanowisk w służbie cywilnej (dyrektorów generalnych, dyrektorów departamentów, naczelników) jest równy, otwarty i konkurencyjny.

1.4. Kierownicze stanowiska w służbie cywilnej (dyrektorów generalnych, dyrektorów departamentów, naczelników) są obsadzane według kryteriów merytorycznych (w szczególności wykształcenia i adekwatnego doświadczenia).

1.5. Urzędnicy i pracownicy służby cywilnej są awansowani według kryteriów merytorycznych.

1.6. Ministrowie merytorycznie i na bieżąco odpowiadają na interpelacje/pytania bieżące/zapytania poselskie.

1.7. Rząd współpracuje z posłami realizującymi kontrole poselskie.

1.8. Rząd współpracuje z Najwyższą Izbą Kontroli przy realizacji jej ustawowych zadań.

2. Rzetelność:

2.1. Rząd na bieżąco i proaktywnie publikuje informacje o swoim funkcjonowaniu w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronach internetowych.

2.2. Budżet państwa jest transparentny i zrozumiały dla obywateli.

2.3. Proces legislacyjny na poziomie rządowym jest transparentny.

2.4. Rząd podejmuje decyzje dotyczące tworzenia polityk publicznych (np. dotyczące tworzenia polityk publicznych strategii, programów, planów, etc.) w sposób transparentny.

2.5. Osoby sprawujące najwyższe funkcje państwowe (członkowie rządu, dyrektorzy generalni, szefowie urzędów centralnych) wykonują obowiązki związane z ujawnianiem informacji o swojej sytuacji majątkowej – w oświadczeniach majątkowych i w rejestrze korzyści.

2.6. Informacje ujawniane przez osoby sprawujące najwyższe funkcje państwowe (członków rządu, dyrektorów generalnych, szefów urzędów centralnych) w oświadczeniach majątkowych oraz w rejestrze korzyści są efektywnie kontrolowane przez właściwe organy państwa.

2.7. Rząd właściwie i transparentnie administruje działalnością lobbingsową podejmowaną w związku z pracami nad projektami aktów prawnych i innych decyzji publicznych (dotyczących np. tworzenia polityk publicznych, strategii, programów, planów, etc.).

2.8. Politycy i osoby sprawujące najwyższe funkcje państwowe (członkowie rządu, osoby na stanowiskach dyrektorów generalnych, szefów urzędów centralnych, etc.) konsekwentnie stosują się do ograniczeń związanych z tzw. obrotowymi drzwiami, tj. z przechodzeniem z sektora publicznego do prywatnego i *vice versa*.

2.9. Wobec polityków i osób sprawujących najwyższe funkcje państwowe (członków rządu, dyrektorów generalnych, szefów urzędów centralnych) egzekwowane są wymogi dotyczące przeciwdziałania konfliktowi interesów.

2.10. Stanowiska w organach zarządczych i nadzorczych w państwowych podmiotach gospodarczych są obsadzone według kryteriów merytorycznych (w szczególności wykształcenia i adekwatnego doświadczenia).

2.11. Przypadki przestępstw korupcyjnych wśród polityków i osób sprawujących najwyższe funkcje państwowe (członków rządu, dyrektorów generalnych, szefów urzędów centralnych, etc.) są rzadkie.

2.12. Podejrzenia o możliwych nadużyciach (w szczególności związanych z przekupstwem, handlem wpływami i protekcją) popełnianych przez polityków i osoby sprawujące najwyższe funkcje państwowe (członków rządu, dyrektorów generalnych, szefów urzędów centralnych, etc.) są badane przez prokuraturę.

2.13. Osoby sprawujące najwyższe funkcje państwowe (członkowie rządu, dyrektorzy generalni, szefowie urzędów centralnych, etc.) ponoszą odpowiedzialność karną za nadużycia (w szczególności związane z przekupstwem, handlem wpływami i protekcją), które są im zarzucane.

2.14. Członkowie rządu ponoszą odpowiedzialność polityczną za nadużycia (w szczególności związane z przekupstwem, handlem wpływami i protekcją), które są im zarzucane.

2.15. Rząd konsultuje z interesariuszami projekty aktów prawnych i innych decyzji.

2.16. Rząd uwzględnia uwagi i rekomendacje przekazywane przez obywateli w ramach konsultacji projektów aktów prawnych i innych decyzji.

2.17. Rząd przedstawia opinii publicznej uzasadnienia i wyjaśnienia podejmowanych przez siebie decyzji dotyczących polityk publicznych.

2.18. Wewnątrz służby cywilnej istnieje możliwość zgłaszania przypadków korupcji bez ryzyka retorsji dla zgłaszających (sygnalistów).



2.19. Obywatele mają możliwość wejścia w spór sądowy z rządem w związku z naruszeniami praw obywatelskich (np. swobody wypowiedzi, prawa do własności prywatnej).

3. Potencjał:

3.1. Rząd dysponuje analizą i merytorycznym rozpoznaniem problemu korupcji.

3.2. Rząd kreuje politykę antykorupcyjną (tj. proponuje strategie lub programy mające na celu zapobieganie i zwalczanie korupcji).

3.3. Rząd wdraża międzynarodowe standardy dotyczące przeciwdziałania i zwalczania korupcji (w szczególności wynikające z konwencji ONZ przeciwko korupcji i antykorupcyjnych konwencji Rady Europy).

3.4. Rząd w sposób wystarczający wspiera z budżetu państwa przeciwdziałanie i zwalczanie korupcji.

3.5. Rząd tworzy ramy (przepisy, procedury wewnątrz urzędów, prowadzi działania edukacyjne i informacyjne) ochrony sygnalistów zgłaszających przypadki korupcji lub ich podejrzenia.

3.6. Rząd współpracuje z podmiotami zainteresowanymi przeciwdziałaniem korupcji (w szczególności z organizacjami społecznymi, biznesem, środowiskami akademickimi).

3.7. Służba cywilna jest zaangażowana (np. realizuje własne programy antykorupcyjne, rozwija zarządzanie zgodnością, chroni sygnalistów) w przeciwdziałanie i zwalczanie korupcji.

Sądownictwo

1. Autonomia:

1.1. System nadzoru nad sądownictwem gwarantuje, że sędziowie mogą sprawować swój urząd w sposób niezawisły i niezależny.

1.2. Wewnętrzna organizacja sądownictwa gwarantuje, że sędziowie mogą sprawować swój urząd w sposób niezawisły i niezależny.

1.3. Sędziowie są odpowiednio chronieni przed usunięciem, zawieszeniem lub przeniesieniem bez uzasadnionych powodów.

1.4. System przydzielania spraw sędziom sprzyja obiektywnemu rozpoznaniu tych spraw.

1.5. Sądy mają możliwość swobodnego orzekania w sprawach korupcyjnych dotyczących osób sprawujących najwyższe funkcje państwowe (członków rządu, posłów i senatorów, szefów urzędów centralnych, etc.).

2. Rzetelność:

2.1. O wynikach konkursów na wolne stanowiska sędziowskie przesądzają wyłącznie kompetencje i doświadczenie kandydatów.

2.2. Objęcie urzędu sędziego poprzez ścieżkę aplikacji sędziowskiej i asesury odbywa się wyłącznie na podstawie przejrzystych kryteriów.

2.3. W sądach istnieją systemy dające opinii publicznej rzetelną informację o aktywności poszczególnych sędziów.

2.4. Sędziowie są skutecznie pociągani do odpowiedzialności dyscyplinarnej w razie naruszenia przez nich zasad wykonywania zawodu.

2.5. System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów jest wolny od nacisków politycznych.

2.6. Przypadki przestępstw korupcyjnych wśród sędziów są rzadkie.

2.7. Sędziowie są skutecznie pociągani do odpowiedzialności karnej w razie naruszenia przez nich przepisów prawa karnego (w szczególności za przestępstwa korupcyjne).

2.8. W sądach funkcjonują efektywne mechanizmy weryfikacji, czy sędziowie pozostają w konflikcie interesów i ewentualnego wyłączenia ich z postępowania w takich sytuacjach.

2.9. Istnieje możliwość zgłaszania przypadków korupcji wewnątrz sądów bez ryzyka retorsji dla zgłaszających (sygnalistów).

2.10. Obywatele mają swobodny dostęp do informacji publicznej na temat funkcjonowania sądów.

2.11. Obywatele mają swobodny dostęp do informacji o sytuacji majątkowej sędziów (oświadczeń majątkowych).

2.12. Obywatele mają swobodny dostęp do obserwacji postępowań przed sądami.

2.13. Obywatele mają swobodny dostęp do akt swoich spraw.

3. Potencjał:

3.1. Liczba sędziów jest odpowiednia do zapewnienia obywatelom dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

3.2. Sądy są sprawnie zarządzane.

3.3. Sądy dysponują odpowiednią liczbą asystentów sędziów, aby sprawnie realizować swoje zadania.

3.4. Sądy dysponują odpowiednią liczbą pracowników administracyjnych, aby sprawnie realizować swoje zadania.

3.5. Skutecznie funkcjonuje system ewaluacji i poprawy jakości oraz efektywności pracy sądów.

3.6. Praktyka orzecznicza sądów przyczynia się do walki z korupcją.

3.7. Sędziowie włączają się aktywnie w przeciwdziałanie korupcji (np. biorąc udział w konsultacjach projektów przepisów bądź polityk antykorupcyjnych).

Prokuratura

1. Autonomia:

1.1. Prokuratorzy sprawują swoją funkcję w sposób niezależny od władzy politycznej.

1.2. Wewnętrzna organizacja prokuratury gwarantuje, że prokuratorzy mogą sprawować swoją funkcję bez nacisków politycznych.

1.3. Prokuratorzy są chronieni przed usunięciem, zawieszeniem lub przeniesieniem bez uzasadnionych powodów.

1.4. Sposób przydzielania spraw korupcyjnych prokuratorom gwarantuje obiektywne zbadanie tych spraw i w efekcie doprowadzenie do etapu sądowego.

2. Rzetelność:

2.1. Prokuratorzy są powoływani i awansowani na swoje stanowiska w sposób transparentny dla opinii publicznej.

2.2. Obywatele mają swobodny dostęp do informacji publicznej na temat funkcjonowania prokuratury.

2.3. Obywatele mają swobodny dostęp do informacji o sytuacji majątkowej prokuratorów – w oświadczeniach majątkowych.

2.4. Informacje ujawniane przez prokuratorów w oświadczeniach majątkowych są efektywnie kontrolowane przez właściwe organy państwa.

2.5. Przypadki przestępstw korupcyjnych wśród prokuratorów są rzadkie.

2.6. Prokuratorzy są skutecznie pociągani do odpowiedzialności karnej w razie naruszenia przez nich przepisów prawa (w szczególności za przestępstwa korupcyjne).

2.7. Prokuratorzy są skutecznie pociągani do odpowiedzialności dyscyplinarnej w razie naruszenia przez nich zasad wykonywania zawodu.

2.8. System odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratorów jest wolny od nacisków politycznych.

2.9. Wewnątrz prokuratury istnieje możliwość zgłaszania przypadków korupcji bez ryzyka retorsji dla zgłaszających (sygnalistów).

3. Potencjał:

3.1. Liczba prokuratorów jest odpowiednia do skutecznego ścigania przestępstw (w szczególności korupcyjnych).

3.2. Prokuratura współpracuje z organami ścigania, aby zapewnić skuteczne ściganie przestępstw (w szczególności korupcyjnych).

3.3. Prokuratorzy włączają się aktywnie w przeciwdziałanie korupcji (np. biorąc udział w konsultacjach projektów przepisów bądź polityk antykorupcyjnych).

3.4. Prokuratorzy podejmują sprawy korupcyjne zgłaszane im bezpośrednio przez obywateli.



Organizacje społeczne i obywatele

1. Autonomia:

- 1.1. Obywatele mają gwarantowaną prawnie swobodę tworzenia organizacji zajmujących się przeciwdziałaniem korupcji.
- 1.2. Organizacje społeczne zajmujące się przeciwdziałaniem korupcji mają potencjał (finansowy i osobowy) pozwalający na stabilne funkcjonowanie.
- 1.3. Organizacje społeczne zajmujące się przeciwdziałaniem korupcji mają swobodę w pozyskiwaniu funduszy na działalność, w tym funduszy spoza Polski.
- 1.4. Organizacje społeczne zajmujące się przeciwdziałaniem korupcji działają bez ryzyka retorsji (np. zatrzymania, oskarżenia o zniesławienie, inwigilacji, bezpośrednich ataków na aktywistów itp.).
- 1.5. Władza nie tworzy barier dla działalności organizacji zajmujących się problemem korupcji.
- 1.6. Władza nie wywiera nacisków na organizacje, uznaniowo odmawiając im wsparcia finansowego.
- 1.7. Sygnaliści są odpowiednio chronieni przez prawo.

2. Rzetelność:

- 2.1. Przypadki przestępstw korupcyjnych w środowisku organizacji społecznych są rzadkie.
- 2.2. Organizacje społeczne zajmujące się przeciwdziałaniem korupcji proaktywnie ujawniają źródła finansowania swojej działalności.
- 2.3. Organizacje społeczne zajmujące się przeciwdziałaniem korupcji upubliczniają informacje o podejmowanych przez siebie działaniach i ich efektach.

3. Potencjał:

- 3.1. Organizacje społeczne zajmujące się przeciwdziałaniem korupcji mają zdolność do monitorowania nadużyć władzy.
- 3.2. Sygnaliści (osoby, które w interesie publicznym zgłaszają nadużycia w swoich miejscach pracy) mają wpływ na wykrywanie przestępstw korupcyjnych.
- 3.3. Obywatele mają pełny dostęp do informacji o działalności centralnych organów państwa (w szczególności rządu, sejm i senatu).
- 3.4. Obywatele mają pełny dostęp do informacji o działalności podmiotów gospodarczych kontrolowanych przez państwo (w tym w szczególności przedsiębiorstw państwowych).
- 3.5. Organizacje społeczne zajmujące się przeciwdziałaniem korupcji angażują się w tworzenie polityki antykorupcyjnej.
- 3.6. Organizacje społeczne zajmujące się przeciwdziałaniem korupcji są rozpoznawalne w społeczeństwie ze względu na swoją działalność.

Raport stanowi ocenę tego, na ile kluczowe instytucje polskiego państwa (rząd i służba cywilna, sejm i senat, sądownictwo, prokuratura) oraz obywatele i organizacje społeczne potrafią zapobiegać i przeciwdziałać nadużyciom i korupcji, a także na ile one same są odporne na te przypadłości. Ocena powstała na bazie opinii panelu ekspertek i ekspertów obserwujących i analizujących życie publiczne – badaczy oraz praktyków z najlepszych ośrodków akademickich w Polsce i organizacji obywatelskich. Metodologia oceny jest wzorowana na koncepcji National Integrity Systems Transparency International, opracowanej na potrzeby analizowania jakości życia publicznego i przygotowywania rekomendacji w zakresie tworzenia polityk antykorupcyjnych. Raport ma na celu zwrócenie uwagi społeczeństwa i polityków na obniżające się standardy funkcjonowania najważniejszych instytucji publicznych w Polsce i pobudzenie dyskusji o potrzebie wzmocnienia odporności państwa na korupcję i inne nadużycia władzy.