



FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO

Rewolucja na kartonie

Edwin Bendyk

W Ukrainie w ciągu tygodnia zmieniło się wszystko, po to, żeby nie zmieniło się nic. We wtorek 22 lipca 2025 roku Rada Najwyższa przyjęła ustawę o podporządkowaniu Prokuraturze Generalnej głównych instytucji walczących z korupcją: Narodowego Biura Antykorupcyjnego Ukrainy (NABU) i Specjalnej Prokuratury Antykorupcyjnej (SAP). W czwartek 31 lipca ta sama Rada w jeszcze większym pośpiechu przyjęła kolejną ustawę, przywracającą obu organom wcześniejszą niezależność. Osiem dni dzielących oba wydarzenia zmieniło jednak nieodwracalnie ukraińską politykę. W mediach pojawiła się nawet nazwa – rewolucja na kartonie.

Teza o rewolucji jest najprawdopodobniej na wyrost, choć dobrze by się wpisywała w ukraińską tradycję rewolucyjnych zrywów podejmowanych mniej więcej co dekadę. Znowu na scenę polityczną wkroczył suweren – masowe manifestacje przeciwko zmianom w prawie antykorupcyjnym rozpoczęły się już wieczorem 22 lipca i ogarnęły 17 miast. Ostatnie odbyły się m.in. we Lwowie i w Kijowie w środę 30 lipca, by przypomnieć politykom, że same obietnice nie mają znaczenia – ulice opustoszeją dopiero wówczas, kiedy ludzie osiągną cel swojej walki. A celem tym jest nie tyle konkretna ustawa, ile europejskie marzenie Ukraińców i chęć przynależności do Unii Europejskiej.

Naruszona umowa społeczna

Osłabienie prawa antykorupcyjnego dało jasny sygnał państwom tworzącym Unię oraz Komisji Europejskiej, że Ukraina cofa się na szlaku reform będących wymogiem procesu integracji. Wydarzenia 22 lipca i przyjęcie w pośpiechu ustawy, a następnie podpisanie jej przez prezydenta wielu komentatorów ukraińskich nazwało złamaniem umowy społecznej zawartej na kijowskim Majdanie podczas Rewolucji Godności w 2014 roku. Sednem tej umowy była zgoda, że wszystkie siły – organizacje społeczeństwa obywatelskiego, politycy, przedsiębiorcy, opiniotwórcze elity – będą pracować na rzecz

akcesji Ukrainy do Unii Europejskiej i NATO. Cele te zostały zresztą w 2019 roku wpisane do Konstytucji, a rewolucyjna umowa społeczna stała się najwyższym prawem.

Cel ten kosztował życie poległych podczas rewolucji bohaterów Niebiańskiej Sotni i późniejsze ofiary rosyjskiej agresji przeciwko Ukrainie. Ustawa z 22 lipca wywołała więc szok, pogłębiony faktem, że prezydent Wołodymyr Zełenski natychmiast ją podpisał, by od razu mogła wejść w życie. Skąd ten pośpiech? Wiele postępowań prowadzonych przez NABU wstrzymano, bo prace Biura (podobnie jak SAP) zostały podporządkowane Prokuratorowi Generalnemu, a więc osobie sprawującej urząd na mocy politycznego mianowania przez prezydenta.

Ukraińska prasa donosiła, że właśnie ze względu na zmianę prawa NABU wstrzymała czynności mające wyjaśnić zatrudnianie osobistego personelu przez byłego wicepremiera Ołeksija Czernyszowa i opłacanie tych osób z kasy państwowej spółki Naftohaz. Wcześniej, w pierwszej połowie lipca, NABU postawiło wicepremierowi i ministrowi jednności narodowej zarzuty korupcyjne. To najwyższy jak dotąd oskarżony o korupcję ukraiński funkcjonariusz publiczny, do tego osoba bliska prezydentowi.

Strach przed prawem?

Przez ukraińskie media i kanały społecznościowe przetoczyła się gorąca dyskusja o tym, co było powodem tego legislacyjnego *blitzkriegu*. Sprawa Czernyszowa miała być ostatecznym impulsem do działania. Oczywiście nie chodziło o pojedynczą osobę, tylko o sygnał, że także inne postępowania wobec wysokich funkcjonariuszy państwa zbliżają się do punktu kulminacyjnego. Pojawiły się zarzuty wobec byłej wicepremier Olhy Stefaniszyny, a nieoficjalne doniesienia mówią o tym, że na celowniku znalazł się m.in. Tymur Mindycz, współwłaściciel spółki medialnej Kwartal 95, znowu osoba bliska prezydentowi i odgrywająca rolę szarej eminencji w ukraińskiej polityce.

Prezydent Zełenski, przekonując do zmiany prawa 22 lipca, podawał swoje argumenty. Przede wszystkim chodziło o zmniejszenie zagrożenia wpływami rosyjskimi w kluczowych strukturach śledczych państwa. Łatwo sobie wyobrazić, że działanie „na zamówienie” mogłoby osłabić państwo. A takim działaniem mógłby być na przykład szantaż wobec ważnych polityków, do czego można wykorzystać materiały niekoniecznie dotyczące korupcji. I warto zaznaczyć, że podobne argumenty podawały nie tylko osoby związane z obecną władzą.

Drugi podawany przez prezydenta powód to niska efektywność NABU i SAP, czyli – jego zdaniem – niewiele spraw doprowadzonych do sądowego rozstrzygnięcia. Zdaniem krytyków NABU w dużej mierze zajmowało się formułowaniem oskarżeń na podstawie samych wstępnych ustaleń, co miało prowadzić do medialnych nagonek wobec jakoby niewinnych posłów Rady, samorządowców lub urzędników państwowych.

Przekonaniu obywateli do siły powyższych argumentów miała służyć starannie, jak pokazały to analizy dziennikarzy śledczych, zaprojektowana kampania czarnego PR, oparta na działaniach dyskredytujących śledczych NABU. Ruszyła ona mniej więcej cztery tygodnie przed głosowaniem 22 lipca w Radzie, a była obecna zwłaszcza w Telegramie, najpopularniejszym w Ukrainie kanale dostępu do informacji. Do akcji wkroczyli też agenci Służby Bezpieczeństwa Ukrainy, wspomagani przez śledczych Prokuratury Generalnej. Dokonali oni przeszukań w biurach kilkudziesięciu śledczych NABU, aby wykazać, że nie pracują tam anioli.

Równolegle z operacją śledczo-medialną trwała praca polityczna wśród parlamentarzystów. Wołodymyr Zełenski nie ma już pewnej większości w Radzie Najwyższej, dlatego każde głosowanie nad ustawami wymaga uzgodnień międzypartyjnych. I tym razem potrzebne były głosy nie tylko posłów Sługi Narodu, ale także innych partii. Na współpracę ochoczo przystała Julia Tymoszenko, była premierka i liderka partii Batkiwszczyna. Zachwalała projekt zmian i przekonała posłów swojej partii do głosowania „za”. „Za” głosowali także posłowie, którzy weszli do Rady jako przedstawiciele Opozycyjnej Platformy – Za Życie, zdelegalizowanej w 2022 roku za prorosyjskość.

Widmo Majdanu

Sprawa miała być załatwiona do wieczora 22 lipca. Wieczorem tego dnia rozpętała się burza. Uliczne protesty zaskoczyły prezydenta Zełenskiego i jego otoczenie. Przez ponad trzy lata trwania wojny obywatele siedzieli cicho, jednocząc się wokół prezydenta. Wojna to wojna, nie czas na demonstracje, mimo że powodów do niezadowolenia nie brakowało i pisały o nich media. Jedność była nadrzędną wartością, co w spektakularny sposób pokazały reakcje ukraińskiego społeczeństwa na niesławną politykę Zełenskiego z Donaldem Trumpem i J.D. Vance'em w Białym Domu 28 lutego. Wskaźniki zaufania i poparcia dla prezydenta poszybowały w górę, mimo że chwilę wcześniej widać było coraz więcej oznak malejącego entuzjazmu.

Najwyraźniej Wołodymyr Zełenski uwierzył, że ciągle rozumie ukraińskie społeczeństwo, tak jak w 2019 roku, kiedy w II turze wyborów prezydenckich zdobył 73% poparcia. I tak jak w pierwszych dniach wojny, kiedy odrzuciwszy propozycję ewakuacji, pozostał w Kijowie, ubrał strój w barwach ochronnych i stanął na czele oporu, by codziennie tłumaczyć współobywatelom, o co prowadzą wojnę. Intuicja aktora świetnie wyczuwającego publiczność okazała się jednak niewystarczająca wobec głębszych procesów, które od dłuższego czasu są ujawniane przez badania opinii publicznej. Pokazują one, że już rok od rozpoczęcia wojny korupcja stała się – obok zagrożenia ze strony Rosji – najważniejszym problemem grożącym ukraińskiej przyszłości. Pod koniec czerwca 2025 roku konsorcjum organizacji badawczych Janus, Socis i Barometr opublikowało wynik sondażu przeprowadzonego na początku miesiąca. W odpowiedziach na pytanie: „Co w największym stopniu negatywnie wpływa na sytuację w Ukrainie?” – korupcja znalazła się na pierwszym miejscu, ze wskazaniem przez 48,5% ankietowanych; na drugim były ataki dronów (41,7%), trzecie zajęło pogorszenie jakości życia (41,1%). W ocenie 82,6% poziom korupcji w Ukrainie pozostaje wysoki lub bardzo wysoki. Kto jest za to odpowiedzialny? Po pierwsze, władza w całości (55,1%); po drugie, instytucje mające przeciwdziałać korupcji (40,3%); po trzecie, osobiście prezydent (31,2%).

Należy jednak podkreślić, że eksperci zajmujący się problemem korupcji w Ukrainie zwracają uwagę, iż podjęta po Rewolucji Godności walka z patologiami przynosi efekty. Zmienia się postrzeganie korupcji przez społeczeństwo i dla rosnącego odsetka jest ona po prostu niedopuszczalna. (Więcej o problemie korupcji w Ukrainie można przeczytać w raporcie *Ukraina w obliczu korupcji. Historia walki o wiarygodność*, wydanym na początku lipca przez Fundację im. Stefana Batorego¹). Przyzwolenie na nią radykalnie zmalało po pełnoskalowej agresji Rosji. Zrozumiano, że korupcja może dosłownie zabijać, kiedy jej efektami są np. niskiej jakości umundurowanie lub niesprawne pociski. Niemniej ważne jest coraz powszechniejsze przekonanie, że korupcja zabija także przyszłość.

1 O. Ajwazowska i inni, *Ukraina w obliczu korupcji. Historia walki o wiarygodność*, forumIdei, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2025, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2025/07/Ukraina-w-obliczu-korupcji_PL.pdf; dostępne są także wersje ukraińska i angielska (dostęp: 1 sierpnia 2025).

Odwrót

Wołodimir Zełenski, zapatrzony w ciągle wysokie wskaźniki zaufania i poparcia społecznego dla swojej osoby, nie dostrzegł, że mają one charakter warunkowy i obowiązują w ramach wspomnianej umowy społecznej. Na szczęście błyskawicznie zauważył, że protesty przeciwko zmianom prawa nie są dziełem zawodowych rewolucjonistów, lecz wyrazem autentycznego gniewu, a znaczna część protestujących to ludzie młodzi, często nastolatki nie mający jeszcze doświadczenia ulicznych walk. To oni wystąpili z hasłami pisanymi na kartonach, przypominającymi swoją kreatywnością hasła polskich protestów z jesieni 2020 roku.

Nie dowiemy się, czy w tych protestach był potencjał nowego Majdanu i prawdziwej rewolucji. Wołodimir Zełenski rozpoczął szybki odwrót już 23 lipca, stało się to jednak nie tylko ze względu na strach przed ludem. Prezydent Ukrainy zrozumiał, że popełnił również błąd w ocenie postawy zachodnich partnerów, jeśli myślał, że ustawa *de facto* wywracająca proces walki z korupcją i demontująca niezależność instytucji wprowadzonych pod bezpośrednim naciskiem Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej w 2017 roku nie zostanie odczytana jako przekroczenie „czerwonej linii”.

Owszem, liczył się z krytyką ze strony zachodnich partnerów. Być może jednak zakładał, że będzie miała charakter rytualny, podobnie jak w związku ze sprawą powołania szefa BBG (Biura Bezpieczeństwa Gospodarczego). Kandydat wyłoniony zgodnie z procedurą w niezależnym postępowaniu konkursowym, Ołeksandr Cywiński (dotychczas pracownik NABU), nie został zatwierdzony przez rząd. Podobno nie spełnia wszystkich warunków niezbędnych, aby objąć stanowisko. Mimo wątpliwych przesłanek prawnych dla rządowej blokady awansu Cywińskiego przedstawiciele państw Unii Europejskiej i przedstawiciele Komisji Europejskiej, zgromadzeni w Rzymie podczas konferencji o odbudowie Ukrainy, nie podnosili głośno tego tematu. A funkcjonowanie BBG i jego niezależność to jeden z wymogów stawianych Ukrainie w ramach procesu integracji. Czyżby ukraińscy politycy odczytali tę wstrzeźliwość zachodnich polityków jako przyzwolenie na kolejne kroki, *de facto* odwracające instytucjonalne reformy będące formalnym wymogiem procesu akcesyjnego?

Zaskakująca twardość Unii

Jeśli tak, to przekonali się, że odmienny od ukraińskiego styl unijnej dyplomacji nie oznacza jej słabości. Wołodimir Zełenski usłyszał od Ursuli von der Leyen, Przewodniczącej Komisji Europejskiej, jednoznaczny komunikat, że w procesie akcesyjnym nie będzie żadnych kompromisów, a wzmacnianie walki z korupcją i systemu praworządności zgodnie z przyjętymi zobowiązaniami jest niewzruszonym wymogiem. Podobnie mówili liderzy europejskich państw. O co chodzi, ukraińscy politycy mogli przekonać się już 23 lipca, kiedy Stały Komitet Przedstawicieli (Coreper) Unii Europejskiej zaakceptował wypłatę czwartej transzy środków w ramach tzw. Instrumentu Ukraińskiego. Ukraiński rząd zwrócił się na początku czerwca o wypłatę 4,5 mld euro. Coreper zatwierdził 3,05 mld. Dlaczego?

Warunkiem kolejnych wypłat jest rozliczenie się z procesu reform. Czwarta transza miała nastąpić po wprowadzeniu ustaw realizujących 16 punktów planu wzmacniania praworządności. Ukrainie udało się zrealizować 13. Zwłoka kosztowała prawie 1,5 mld euro. Pieniądze te są do odzyskania po dopełnieniu wymogów, redukcja środków nie miała też związku z decyzjami Kijowa podjętymi 22 lipca. Ale trudno o lepszy i mocniejszy komentarz ze strony Unii Europejskiej do ustawy osłabiającej NABU i SAP.

Wołodimir Zełenski przekonał się, że Europa nie jest skazana na bezwarunkowe pomaganie Ukrainie. W Ukrainie z kolei wszyscy wiedzą, że bez europejskiej pomocy nie są w stanie kontynuować wojny i utrzymywać państwa. O tym m.in. mówili protestujący na ulicach ukraińskich miast.

Presja wewnętrzna i zewnętrzna spowodowała, że już 23 lipca zapadła decyzja o wycofaniu się ze zmian poprzez przyjęcie nowej ustawy na najbliższym posiedzeniu Rady Najwyższej. Zwołano je na 31 lipca, pojawił się projekt poselski ustawy naprawczej, prezydent złożył własny i ten właśnie poddano głosowaniu. Mimo pewnych obaw o możliwą obstrukcję ze strony zdeorientowanych posłów ustawa została przyjęta zdecydowaną większością. Wołodmyr Zełenski mógł powiedzieć, że słucha społeczeństwa, ale dodał też, że teraz w prawie jest wszystko, co trzeba. NABU i SAP mają niezależność, ale dodatkowy zapis nakazujący co dwa lata sprawdzać funkcjonariuszy tych organów na wariografie będzie chronić przed rosyjskimi wpływami.

Otwarta przyszłość

Tak więc sprawa NABU i SAP jest zamknięta, wszystkie inne pozostają otwarte.

Przed wszystkim trudna, ale mocna wojenna więź prezydenta ze społeczeństwem została nadszarpnięta. Czy uda się ją odbudować? Wspomniane badanie Socis, Janus i Barometr pokazuje (po raz kolejny zresztą od mniej więcej roku), że Ukraińcy są gotowi na zmianę lidera. Gdyby w najbliższym czasie odbyły się wybory prezydenckie, wygrałby je Walerij Załużny, legendarny głównodowodzący Siłami Zbrojnymi Ukrainy na początku wojny, dziś ambasador w Londynie. W drugiej turze zyskałby 60,5% głosów, Wołodmyr Zełenski – 39,5%. Gdyby na dodatek Załużny utworzył formację polityczną startującą do Rady Najwyższej, to zdobyłaby ona największe poparcie, dystansując blok Zełenskiego.

Czy jednak Załużny ma ambicje polityczne? Jeden z ważniejszych ukraińskich politologów (prosił o zachowanie anonimowości) stwierdził, że zdziwiłby się, gdyby Załużny takich planów nie miał. Sam generał zdaje się badać grunt, opublikował książkę, udziela się medialnie, ostatnio w ukraińskim „Vogue”. O wyborach nikt na razie nie myśli, większość Ukraińców nie wyobraża ich sobie w czasie stanu wojennego. Niemniej jednak stało się coś istotnego – chociaż formalnej legitymizacji Zełenskiego do sprawowania władzy nikt nie kwestionuje, mimo że kadencja dobiegła końca, to jednak legitymizacja społeczna uległa znacznemu osłabieniu. Przed rokiem, kiedy dobiegało końca 5 lat urzędowania, niektórzy eksperci i politycy wskazywali, że sposobem na wzmocnienie owej społecznej legitymizacji byłoby utworzenie rządu jedności narodowej.

Prezydent poszedł w przeciwnym kierunku, konsolidując władzę w Biurze Prezydenta, a rządowi pozostawiając administrowanie państwem. Temu służyła rekonstrukcja rządu przed rokiem i jej kontynuacja w połowie lipca 2025 roku. Czy w wyniku kryzysu z NABU i SAP dojdzie do zmiany sposobu uprawiania polityki w celu odzyskania społecznego poparcia?

W ukraińskim systemie politycznym, przetworzonym twórczo przez Wołodmyra Zełenskiego, będzie to trudne. Jednocześnie skomplikowane może okazać się rządzenie w ramach tak zbudowanego systemu, bo – jak widać – pogrąża się on w sklerozie powodującej niezdolność do interpretowania rzeczywistości społecznej i politycznej. Koncentracja władzy w istocie osłabiła zdolność do jej sprawowania. Wyjście z tego paradoksu przypomina zadanie, przed jakim stanął niegdyś baron Münchhausen.

Wektory zmiany

Do takiego wyjścia na pewno będą namawiać partnerzy zagraniczni. Zełenski może się spodziewać, że w razie braku odpowiednich działań będzie dostawał już nie tylko telefoniczne pogróżki, które najczęściej zbywał, traktując je jako blef. Coraz częściej mogą to być komunikaty podobne do tego, jaki wysłał 23 lipca Coreper. Zagrożone są jednak nie tylko wypłaty pieniędzy. Pod znakiem zapytania stanął sam

proces negocjacyjny – niewyobrażalna jeszcze do niedawna dyskusja, czy nie należałoby oddzielić integracji Mołdowy od integracji Ukrainy, pokazuje, jak bardzo zmieniła się sytuacja.

Każdy negatywny sygnał ze strony partnerów zagranicznych będzie wzmacniać niecierpliwość ukraińskiego społeczeństwa, które znowu uwierzyło w siebie i swoją sprawczość. Struktury zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego i wolontariatu pokazują na co dzień swoje niezwykle kompetencje – wspomagają armię, zajmują się weteranami, pomagają przymusowo wysiedlonym, ba – nawet dostarczają do Sił Zbrojnych wegańskie racje żywnościowe, by żołnierze na diecie bezmięsnej mieli wybór. Rewolucja na kartonie pokazała, że z takim społeczeństwem żartów nie ma.

Zachodni politycy muszą jednak pamiętać, że sygnały zniecierpliwienia wobec Ukrainy mogą wpływać również na nastrój społeczny. Owszem, blisko 70% Ukraińców deklaruje, że w referendum zagłosowałoby za akcesją do Unii Europejskiej. Ale też ponad połowa wyraża przekonanie, że najlepszą strategią przygotowania do przyszłości jest budowanie zdolności do samodzielnego radzenia sobie z rzeczywistością, bez oglądania się na innych. Ponad trzy dekady niepodległości wyrobiły w Ukrainie poczucie osamotnienia, które ujawnia się w skryptach społecznego i politycznego działania.

Pozostaje jeszcze zaplecze polityczne związane z systemem władzy, który w Ukrainie ma charakter hybrydowy – innymi słowy, oficjalne struktury władzy nie są wyrazem władzy rzeczywistej (coś jak w Polsce PiS, w której rządził Jarosław Kaczyński, choć nie był premierem). W systemie ukraińskim postacią centralną jest prezydent, który sprawuje władzę poprzez bliskich mu urzędników Biura oraz osoby takie jak Tymur Mindycz, niemające żadnej oficjalnej afiliacji. To system daleki od transparentności. Jak bardzo podatny jest na korupcję, wyjaśniać ma NABU. To natomiast też sposób na mobilizowanie wewnętrznych zasobów potrzebnych do rządzenia krajem, zwłaszcza w warunkach wojny.

Forsowanie ustawy o podporządkowaniu NABU i SAP Prokuratorowi Generalnemu okazało się największym błędem Wołodymyra Zełenskiego od początku wojny, jeśli nie od początku prezydentury. Bezpośrednie skutki tego błędu udało się szybko naprawić. Jakie będą długofalowe konsekwencje? Mogą być pozytywne, o ile Wołodymyr Zełenski wykorzysta kryzys jako impuls do reformy centrum władzy i dalszych reform państwa. Protesty były sygnałem ostrzegawczym, ale też jednoznaczną zachętą. Społeczna mobilizacja w imię walki z korupcją i europejskiej integracji pokazała, że Ukraińcy stawiają opór rosyjskiej agresji nie po to, żeby w cieniu wojny w ich kraju powstał system polityczny podobny do rosyjskiego.

Edwin Bendyk – prezes Fundacji im. Stefana Batorego. Dziennikarz, pisarz, publicysta tygodnika „Polityka”. Zajmuje się tematyką cywilizacyjną oraz relacjami między nauką i techniką a polityką, gospodarką, kulturą, życiem społecznym. Współtworzył Ośrodek Badań nad Przyszłością w Collegium Civitas. Członek European Council on Foreign Relations. Wydał m.in. *Miłość, wojna, rewolucja. Szkice na czas kryzysu* (2009), *Bunt sieci* (2012), *W Polsce, czyli wszędzie. Rzecz o upadku i przyszłości świata* (2020), *Prawda po wyborach 15 października 2023* (2024, red., z Przemysławem Czaplińskim i Piotrem Kosiewskim). Prowadzi blog „Antymatrix”.

Fundacja im. Stefana Batorego

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

Teksty udostępniane na licencji
Creative Commons. Uznanie autorstwa
na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska
Korekta: Joanna Liczner
Warszawa 2025
ISBN 978-83-68235-80-7