

Oryginalna praca badawcza

DOI: 10.34858/SNB.1.2020.011

Waldemar Walczak

Uniwersytet Łódzki
ORCID: 0000-0003-4841-9364
e-mail: waldek.lodz@wp.pl

KORUPCJA I ZASADY PRAWORZĄDNOŚCI – ANALIZA KRYTYCZNA

CORRUPTION AND PRINCIPLES OF THE RULE OF LAW – CRITICAL ANALYSIS

Zarys treści: W artykule przedstawiono krytyczne rozważania poświęcone omówieniu zasad praworządności analizowanych z perspektywy korupcyjnych praktyk. Na wstępie wyjaśniono, że praworządność jest pojęciem wieloznacznym, co sprawia, że może być różnie definiowana i postrzegana. W dalszej części przybliżono rozumienie praworządności na gruncie przepisów prawa wspólnotowego UE. Następnie zwrócono uwagę na konieczność szerokiego rozumienia korupcji oraz analizowania tego zjawiska z perspektywy prawnej, społecznej i ekonomicznej. W tej części pracy wskazano argumenty uzasadniające tezę, że korupcja stanowi zagrożenie dla praworządności i bezpieczeństwa wewnętrznego. W podsumowaniu zaakcentowano, że odmienność poglądów na temat praworządności i korupcji jest pochodną myślenia ukierunkowanego na analizę konkretnych faktów zgodnych z rzeczywistością, zamiast opisywania teorii prawa.

Słowa kluczowe: praworządność, Unia Europejska, korupcja, bezpieczeństwo wewnętrzne

Key words: rule of law, European Union, corruption, internal security

Wstęp

Aktualnie w debacie publicznej jednym z ważniejszych tematów są kwestie dotyczące rozumienia tzw. zasad praworządności w kontekście funkcjonowania Unii Europejskiej. Podkreśla się przy tym, że Unia jest wspólnotą prawa i wartości stanowiących fundament jej istnienia. „Przenikają one całą strukturę prawną i instytucjonalną, a także wszystkie polityki i programy. Przestrzeganie tych wartości musi być zatem zapewnione w polityce Unii we wszystkich dziedzinach”¹. Dodatkowo wskazuje się

¹ Zob. wniosek dotyczący Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach

na praworządność jako jedną z podstawowych wartości, na których opiera się europejska wspólnota. Konsekwencją przyjęcia takiego założenia jest oczekiwanie respektowania określonych zasad i reguł przez państwa członkowskie Unii, co wynika bezpośrednio z treści art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej². Zgodnie z przyjętym dokumentem, główne wartości Unii winny stanowić potwierdzenie przywiązania do zasad wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wartości oraz państwa prawnego. Mechanizm egzekwowania tych wartości został opisany w art. 7 tego traktatu³, natomiast takie działania są uznawane za nieskuteczne⁴.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że zagadnienia dotyczące rządów prawa pozostają w ścisłym związku i winny być rozpatrywane z uwzględnieniem problematyki odnoszącej się do szeroko rozumianej korupcji⁵. Dlatego też celem artykułu jest przedstawienie krytycznych rozważań dotyczących praworządności analizowanej z perspektywy korupcyjnych praktyk w aspekcie naruszenia podstawowych praw obywateli, tj. równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne.

członkowskich, Bruksela, dnia 02.05.2018 r., s. 1, źródło: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52018PC0324> [dostęp: 19.11.2020].

² Art. 2. *Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn.* Zob. szerzej. Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) 26.10.2012, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 326, źródło: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A12012M%2FTXT> [dostęp: 19.11.2020].

³ R. Prostak, *W poszukiwaniu politycznego mechanizmu egzekucji unijnych wartości*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2017, nr 6, s. 46.

⁴ D. Soyaltin-Colella, *The EU's 'action-without-sanction'? The politics of the rule of law crisis in many Europes*, „European Politics and Society” 2020, <https://doi.org/10.1080/23745118.2020.1842698> [dostęp: 19.11.2020].

⁵ Ch. Stefes, *Clash of Institutions: Clientelism and Corruption vs. Rule of Law*, [w:] *The State of Law in the South Caucasus*, Ch. Waters (red.), Euro-Asian Studies Series, Palgrave Macmillan, New York 2005, s. 3–19; B.T. White, *Putting Aside the Rule of Law Myth: Corruption and the Case for Juries in Emerging Democracies*, „Cornell International Law Journal” 2010, vol. 43, issue 2, s. 307–363; D. de la Croix, C. Delavalladev, *Democracy, Rule of Law, Corruption Incentives, and Growth*, „Journal of Public Economic Theory” 2011, vol. 13, issue 2, s. 155–187; C. Nicolescu-Waggonner, *No rule of law, no democracy: Conflict of interest, corruption and elections as democratic deficits*, Sunny Press, New York 2016; D. Infante, J. Smirnova, *Environmental Technology Choice in the Presence of Corruption and the Rule of Law Enforcement*, „Transformations in Business & Economics” 2016, vol. 15, issue 1, s. 214–227; A. Elbasani, S. Sabić, *Rule of Law, Corruption and Democratic Accountability in the course of EU enlargement*, „Journal of European Public Policy” 2017, nr 25, s. 1–19; M.R. Farzanegan, *Cognitive Ability and Corruption: Rule of Law (still) Matters*, „Empirical Economics” 2020, nr 59, s. 1723–1743; L. Pasculli, *Foreign Investments, the Rule of Corrupted Law and Transnational Systemic Corruption in Uganda's Mineral Sector*, [w:] *International Trade and the Rule of Law*, R. Leal-Arcas (red.), Elviva Press, Chişinău 2020, s. 84–109.

Istota praworządności i podstawowe zasady

Na wstępie trzeba wyraźnie zaznaczyć, że praworządność jest pojęciem wieloznacznym i niedookreślonym, co w efekcie prowadzi do odmiennych perspektyw w zakresie rozumienia oraz postrzegania istoty omawianego zagadnienia. Towarzyszą temu różnice interpretacyjne odnośnie działań, a także wzorców zachowań, jakie w praktyce zarządzania będą stanowić odzwierciedlenie autentycznej praworządności, z uwagi na przyjmowane kryteria oceny. Okazuje się, że teoretyczne założenia i deklaracje mogą mieć niewiele wspólnego, a nawet być biegunowo dalece odległe od przestrzegania określonych zasad w realiach rzeczywistości.

Praworządność w ujęciu teoretycznym jest najczęściej opisywana jako tzw. zasada rządów prawa (*the rule of law*). Zdaniem Mateusza Pilicha elementy koncepcyjne praworządności dotyczą przede wszystkim czterech najważniejszych postulatów:

- 1) Autonomizacji porządku prawnego od norm i wartości pozaprawnych.
- 2) Ustanowienia prawa jako sposobu komunikacji podmiotów społecznych.
- 3) Ukonstytuowania się państwa jako zdolnego do zorganizowanego stanowienia norm prawnych i jego stosowania za pośrednictwem fachowego aparatu urzędniczo-sądowego.
- 4) Samoograniczenia się państwa na rzecz jednostek za pośrednictwem prawa⁶.

Przytoczone refleksje mają dość ogólnikowy wydźwięk i częściowo polemiczny charakter, niemniej mogą posłużyć jako interesujący punkt odniesienia dla dalszych rozważań. W tym kontekście ważne znaczenie ma również konstatacja, że „w państwie praworządnym w pełni tego słowa znaczeniu wszystkie interesy jednostkowe muszą być należycie brane pod uwagę i wazone w procesie stanowienia i stosowania prawa”⁷. Użyte sformułowanie wskazujące na „wszystkie interesy jednostkowe” oznacza, że sedna prawidłowo rozumianej praworządności absolutnie nie można zawężać do postrzegania sytuacji wybranej grupy zawodowej, np. parlamentarzystów, sędziów czy prokuratorów. Podana merytoryczna argumentacja i logiczne rozumowanie w jednoznaczny sposób przesądzają o słuszności przyjętego toku myślenia oraz analitycznego rozumowania.

Rozumienie praworządności na gruncie przepisów prawa wspólnotowego odwołuje się do wartości Unii wpisanych do art. 2 TUE. Mając na względzie powyższe przesłanki, istota praworządności sprowadza się do następujących kwestii:

- zasady legalizmu, oznaczającej przejrzysty, rozliczalny, demokratyczny i pluralistyczny proces przyjmowania aktów prawnych;
- zasady pewności prawa;
- zakazu arbitralności w działaniu władz wykonawczych;

⁶ M. Pilich, *Praworządność – perspektywa prawa międzynarodowego*, [w:] *Przyszłość Europy opartej na rządach prawa. Materiały z konferencji naukowej 26 kwietnia 2019 r.*, „Studia i Analizy Sądu Najwyższego” 2019, tom VIII, Warszawa 2019, s. 104.

⁷ *Ibidem*, s. 104–105.

- skutecznej ochrony sądowej, w tym ochrony praw podstawowych, dokonywanej przez niezależne sądy;
- podziału władzy i równości wobec prawa⁸.

Innymi słowy oczekuje się, że wszystkie publiczne władze będą działały w granicach określonych przez prawo, z poszanowaniem dla zasad demokracji oraz praw człowieka. Dla podkreślenia rangi i znaczenia tej problematyki używane są następujące merytoryczne argumenty:

- podstawę dla złożenia wniosku odwołującego się do zasad praworządności stanowi art. 322 ust. 1 lit. a) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁹ oraz art. 106a Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej;
- praworządność jest zasadniczym warunkiem ochrony wszystkich podstawowych wartości, na których opiera się Unia, takich jak wolność, demokracja, równość i poszanowanie praw człowieka;
- organy sądowe powinny działać niezależnie i bezstronnie, a służby dochodzeniowo-śledcze powinny być w stanie prawidłowo wypełniać swoje zadania.

Można zatem powiedzieć, że respektowanie praworządności jest nierozzerwalnie związane z uznawaniem demokratycznych rozstrzygnięć, podziału władzy i przestrzeganiem zasady równości obywateli wobec prawa. To zdanie trafnie odzwierciedla sedno rozpatrywanego problemu, właśnie z uwagi na decyzje podejmowane przez organy władzy publicznej, które kształtują sytuację prawną i faktyczną jednostek ludzkich. W analizowanym dokumencie wskazano jednocześnie na elementy mogące zostać uznane za „uogólnione braki w zakresie praworządności”, do których zaliczono:

- a) zagrożenie niezależności wymiaru sprawiedliwości¹⁰;
- b) niezapobiegnięcie arbitralnym lub bezprawnym decyzjom organów publicznych, w tym organów ścigania, lub ich niepoprawienie albo nienałożenie za nie sankcji, utrudnianie uzyskania zasobów finansowych i ludzkich wpływające

⁸ Wniosek dotyczący Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich, s. 6–7.

⁹ *Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Trybunałem Obrachunkowym, przyjmują w drodze rozporządzenia: a) zasady finansowe określające w szczególności warunki uchwalania i wykonywania budżetu oraz przedstawiania i kontrolowania rachunków.*

¹⁰ Niezależność wymiaru sądownictwa oznacza między innymi, że dany organ wypełnia swe zadania sądownicze w pełni autonomicznie, nie podlegając żadnej hierarchii służbowej ani nie będąc podporządkowanym komukolwiek i nie otrzymując nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła oraz że jest on w ten sposób chroniony przed ingerencją i naciskami zewnętrznymi mogącymi zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia. Gwarancje niezależności i bezstronności wymagają zasad, w szczególności co do składu organu, powoływania jego członków, okresu zajmowania danego stanowiska oraz powodów wyłączenia i odwołania jego członków, pozwalających wykluczyć w przekonaniu podmiotów prawa wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz jego neutralności w odniesieniu do pozostających w sporze interesów.

- na ich prawidłowe funkcjonowanie lub niezapewnienie sytuacji braku konfliktu interesów;
- c) ograniczanie dostępności i skuteczności środków ochrony prawnej, w tym przez zbyt restrykcyjne przepisy proceduralne, brak wykonywania wyroków lub ograniczanie skutecznego badania, ścigania i nakładania sankcji w przypadku naruszenia prawa¹¹.

Zacytowane ogólne kryteria oceny praworządności w największym stopniu odnoszą się do warunków funkcjonowania władzy sądowniczej i organów ścigania. Szeroko rozumiane kwestie zagrożenia praw obywateli nie zostały jednak wyeksponowane w analogiczny sposób, gdyż nie użyto takiego sformułowania. Można sądzić, że według twórców analizowanego dokumentu, interesy i prawa obywateli celowo nie zostały wyszczególnione w kontekście relewantnej przesłanki uznawanej jako podstawowy atrybut i wyznacznik rządów prawa. A mianowicie we wniosku nigdzie nie ma zwrotu mówiącego wprost o kategorycznym zakazie arbitralnego działania organów publicznych względem jednostki i bezwarunkowym nakazie ochrony podstawowych praw obywateli w działaniach oraz decyzjach podejmowanych przez wszystkich przedstawicieli władz państwowych. Dodatkowo można się zastanawiać, dlaczego nie zwraca się uwagi na ten ważny aspekt, a newralgiczne sprawy świadomie są pomijane milczeniem w polskiej literaturze, a także w toczonych publicznie dyskusjach.

Daje się przy tym zauważyć bardzo wyraźną dominację określonej, wąskiej grupy ekspertów, którzy praworządność postrzegają głównie poprzez pryzmat zmian w polskim sądownictwie, a także interesów jednej grupy społecznej, tj. prominentnych reprezentantów środowiska prawniczego¹². Co więcej, jednostronne poglądy i wypowiedzi na ten temat są chętnie podawane do publicznej wiadomości za sprawą opiniotwórczych mediów (nie tylko w kraju, lecz także za granicą). Należy w tym miejscu wyjaśnić, jakie uwarunkowania mają wpływ na wskazaną supremację grona uprzywilejowanych osób w zakresie możliwości dzielenia się ze społeczeństwem swoją wiedzą, przemyśleniami i opiniami. Dzieje się tak za sprawą synergicznego oddziaływania wielu czynników, do których zalicza się m.in. przychylność ze strony zaprzyjaźnionych mediów, środowiska akademickiego, korporacji zawodowych, redakcji prestiżowych czasopism naukowych, sympatyzujących stronnictw politycznych, organizacji pozarządowych, Rzecznika Praw Obywatelskich, a także stowarzyszeń sędziowskich, które skutecznie zabiegają o to, aby wypowiedzi promowanych autorytetów miały realne szanse dotarcia do szerokiego kręgu odbiorców.

Piotr Tuleja pisze o utracie przez polskie państwo cech konstytucyjnego państwa prawa i zaznacza, że „dotyczy to przede wszystkim zasad stanowiących podstawę władzy sędziowskiej. Z perspektywy konstytucyjnej największe wątpliwości budzi sposób powoływania sędziów oraz zmiana zasad postępowania dyscyplinarnego”¹³. Krystian Markiewicz poddaje w wątpliwość istnienie w Polsce wolnych

¹¹ *Ibidem*, s. 10.

¹² M. Mateczak, *Poland's Constitutional Crisis: Facts and Interpretations*, Contemporary Issues, The Foundation for Law, Justice and Society, Oxford 2018, s. 1–9.

¹³ P. Tuleja, *Ustrojowe znaczenie uchwały SN z 23.01.2020 r.*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 10, s. 51.

sądów¹⁴, a ponadto wspólnie z Katarzyną Gajdą-Roszczyńska uznają „postępowania dyscyplinarne za instrument łamiący zasady rządów prawa”¹⁵. Andrzej Grabowski i Bogumił Naleziński określają naszą Ojczyznę jako „państwo pozornie praworządne”¹⁶, a Jerzy Zajadło stwierdza, że władza burzy podstawowe paradygmaty prawodawstwa oraz projektuje „specyficzną antyprawną kontrkulturę, opartą na bezwzględny i bardzo niebezpiecznym prymacie polityki nad prawem”¹⁷. Według Sylwi Majkowskiej-Szulc w ostatnim okresie mamy sytuację „unicestwienia polskiego Trybunału Konstytucyjnego”¹⁸, który zdaniem Małgorzaty Pyziak-Szafnickiej aktualnie występuje w nowej roli, „polegającej na potwierdzaniu zgodności z konstytucją ustaw uchwalanych w tym okresie przez większość parlamentarną”¹⁹. Piotr Bogdanowicz i Maciej Taborowski zastanawiają się, jak ocalić Sąd Najwyższy w obliczu kryzysu praworządności²⁰, z kolei Laurent Pech stwierdza, że w Polsce mamy do czynienia z „fałszywymi sędziami na mocy prawa EU”²¹. Na kanwie m.in. opracowań finansowanych w ramach projektu Reconnect²², wypowiedzi wybranych sędziów²³, a także innych medialnych aktywności²⁴, jest kreowany wizerunek naszego kraju w UE odnośnie naruszania praworządności²⁵.

¹⁴ K. Markiewicz, *Czy w Polsce są wolne sądy? Ocena z perspektywy trzech lat walki o praworządność*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2018, nr 4, s. 93–128.

¹⁵ K. Gajda-Roszczyńska, K. Markiewicz, *Disciplinary Proceedings as an Instrument for Breaking the Rule of Law in Poland*, „Hague Journal on the Rule of Law” 2020, <https://doi.org/10.1007/s40803-020-00146-y> [dostęp: 19.11.2020].

¹⁶ A. Grabowski, B. Naleziński, *Konstytucyjne prawo do niezawisłego i bezstronnego sądu w państwie pozornie praworządnym*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 10, s. 25–47.

¹⁷ J. Zajadło, *Czego we współczesnych sporach konstytucyjnych możemy się nauczyć od starożytnych Greków?*, „Przegląd Konstytucyjny” 2020, nr 3, s. 6.

¹⁸ S. Majkowska-Szulc, *Konsekwencje naruszenia wartości Unii Europejskiej na przykładzie unicestwienia polskiego Trybunału Konstytucyjnego w 20 lat po uchwaleniu Konstytucji RP*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. 40, s. 699–714.

¹⁹ M. Pyziak-Szafnicka, *Trybunał Konstytucyjny a rebours*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 5, s. 25–45.

²⁰ P. Bogdanowicz, M. Taborowski, *How to Save a Supreme Court in a Rule of Law Crisis: the Polish Experience: ECJ (Grand Chamber) 24 June 2019, Case C-619/18, European Commission v Republic of Poland*, „European Constitutional Law Review” 2020, vol. 16, issue 2, s. 306–327.

²¹ L. Pech, *Dealing with 'fake judges' under EU Law: Poland as a Case Study in light of the Court of Justice's ruling of 26 March 2020 in Simpson and HG*, „Reconnect Working Paper” 2020, nr 8, s. 1–31. Warto zauważyć, iż takie teksty są szerzej upowszechniane i propagowane w ramach projektu Reconnect.

²² Reconnect to czteroletni multidyscyplinarny projekt badawczy „Pojednanie Europy z jej obywatelami poprzez demokrację i praworządność”, którego celem jest zrozumienie i dostarczenie rozwiązań dla ostatnich wyzwań stojących przed Unią Europejską (UE), źródło: <https://reconnect-europe.eu/> [dostęp: 30.11.2020].

²³ P. Kaczmarek, *Polityczność w praktyce orzecniczej – w rozmowach o państwie prawa z Ewą Łętowską, Andrzejem Zollem, Andrzejem Wróblem*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2020, nr 3994, s. 21–37. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, „argument, że sędziowie nie powinni się wypowiadać w sprawach politycznych, nie może być zaś odnoszony do opinii sędziów dotyczących ochrony niezawisłości i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości”, źródło: https://www.rpo.gov.pl/pl/raport_1/1088 [30.11.2020].

²⁴ Zob. Specjalnie utworzone w tym celu strony internetowe w wersji angielskiej, *Rule of Law: Everything you need to know about rule of law in Poland*, <https://ruleoflaw.pl/> <https://ruleoflaw.pl/feed/>; <https://oko.press/tag/rule-of-law-in-poland/> [dostęp: 30.11.2020].

²⁵ R. Piszko, *Legitimization and Validity of Directives on Legal Interpretation on the Example of the Rule of Law Crisis in Poland*, „International Journal for the Semiotics of Law” 2020,

Korupcja zagrożeniem dla praworządności i bezpieczeństwa wewnętrznego

Korupcje należy eksplorować w szerokim kontekście znaczeniowym z perspektywy prawnej i społeczno-ekonomicznej. Nie można zawężać pola interpretacji tylko do działań, które są penalizowane na gruncie prawa karnego. Zjawisko to trzeba rozpoznawać w kontekście tworzenia oraz rozbudowywania sieci wpływów, powiązań i zależności, które gwarantują zapewnianie wymiernych korzyści majątkowych i osobistych dla wybranych, faworyzowanych beneficjentów²⁶. Korupcja sprowadza się do instrumentalnego wykorzystywania posiadanej władzy, wpływów i pozycji zawodowej do realizacji partykularnych celów oraz prywatnych interesów²⁷. Swoim zakresem obejmuje zarówno zachowania wypełniające znamiona czynów zabronionych, a także pozostałe formy, które z uwagi na brak karalności można określić mianem tzw. *legalnej korupcji*²⁸. Najważniejszym przejawem korupcji jest załatwianie miejsc pracy, rozwoju zawodowego, dodatkowych funkcji, ścieżek kariery, specjalistycznych szkoleń, wyjazdów zagranicznych, awansów na stanowiska, lukratywnych zleceń, kontraktów handlowych, a także innych korzyści osobistych i profitów biznesowych wyłącznie „dla swoich”. Ta fundamentalna zasada postępowania ma swoje odzwierciedlenie w procesach decyzyjnych, jakie występują w instytucjach państwowych i nadzorowanych podmiotach, jak również w sektorze prywatnym. Jedyna różnica polega na tym, że takie korupcyjne zachowania, jak protekcja, nepotyzm czy kumoterstwo²⁹, są postrzegane jako nadużycia władzy i szkodliwe społecznie patologie jedynie w organizacjach sektora finansów publicznych.

W następstwie takich działań dochodzi do wyraźnego faworyzowania oraz traktowania wąskiej grupy zaufanych wybrańców w sposób uprzywilejowany, a wszystko to oczywiście odbywa się w majestacie prawa, bowiem osoby decyzyjne mogą bezkarnie wykorzystywać posiadaną władzę do realizacji partykularnych celów i interesów. Uznaniowe, arbitralne i jawnie stronnicze decyzje stanowią immanentną cechę procesów zarządzania, niezależnie od tego, jakie podaje się oficjalne przesłanki

<https://doi.org/10.1007/s11196-020-09787-6>; A. Toplisek, *The Political Economy of Populist Rule in Post-Crisis Europe: Hungary and Poland*, „New Political Economy” 2020, vol. 25, issue 3, s. 388–403; S. Majkowska Szulc, *Safeguarding the European Union’s core values: The EU Rule of Law mission in Poland*, [w:] *Rule of Law, Common Values, and Illiberal Constitutionalism: Poland and Hungary within the European Union*, A. Bień-Kacała, T. Drinoczi (red.), Routledge, New York 2020, s. 174–193; E. Żelazna, *The Rule of Law Crisis Deepens in Poland after AK v. Krajowa Rada Sądownictwa and CP, DO v. Sąd Najwyższy*, „European Papers” 2019, vol. 4, no 3, s. 907–912.

²⁶ W. Walczak, *Legalna korupcja metodą zapewniania korzyści majątkowych i osobistych*, „Annales Universitatis Cracoviensis. Studia de Securitate” 2020, nr 1, s. 217–256.

²⁷ W. Walczak, *Korupcja jako sieć wpływów, powiązań i zależności*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2018, nr 19, s. 12.

²⁸ W. Walczak, *Przestępstwa korupcyjne a legalna korupcja – aspekty ekonomiczne i prawne*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2019, nr 21, s. 44–81; W. Walczak, *Instrumentalne wykorzystywanie władzy sędziowskiej po wyroku TSUE – wieloaspektowa analiza legalnej korupcji*, „Studia Prawa Publicznego” 2020, nr 2, s. 107–160.

²⁹ Uchwała Rady Ministrów nr 207 z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020 (M.P. 2018, poz. 12), s. 7.

i motywy dla ich podjęcia. W każdej sytuacji można bez większego trudu i wysiłku intelektualnego odpowiednio dobrać stosowną argumentację, aby zaprezentować uzasadnienie, które pozornie będzie się wydawać merytoryczne, bezstronne oraz uczciwe. Dotyczy to zarówno czynności prawnych dokonywanych jednoosobowo, jak również przez gremia kolegialne. Wystarczy zatem stwierdzić, że przedmiotowa decyzja została podjęta przez upoważnioną do tego osobę/organ na podstawie przepisów obowiązującego w tym zakresie prawa, aby nie trzeba było składać dodatkowych wyjaśnień. Innymi słowy, osoba posiadająca stosowne kompetencje decyzyjne jest uprawniona do swobodnego i arbitralnego dokonywania wyborów zarówno w sprawach personalnych, jak również w odniesieniu do innych czynności prawnych rodzących określone skutki finansowe. Warto podkreślić, że w odniesieniu do rozstrzygnięć podejmowanych przez organy kolegialne (np. Sejm, Senat, rada nadzorcza, Krajowa Rada Sądownicza, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji itd.) jedyną relewantną przesłanką jest liczba oddanych głosów za przyjęciem danej uchwały, projektu, wniosku.

Korupcja w swojej istocie sprowadza się do tego, aby zagwarantować określone korzyści osobiste i materialne tylko „dla swoich” zaufanych z kamaryli, co w konsekwencji prowadzi do zapewnienia dominacji nad pozostałymi jednostkami, a także daje szansę wywyższania się na tle innych. Takie możliwości zyskują m.in. wybrani beneficjenci, którzy w wyniku uznaniowych i arbitralnych decyzji zostali powołani do pełnienia określonych funkcji, na eksponowane stanowiska kierownicze (w szczególności we władzach danego podmiotu). Dzięki tym działaniom grupa uprzywilejowanych może się poszczycić doświadczeniem w pełnieniu funkcji kierowniczej w określonej kategorii organizacji (np. w służbach specjalnych, administracji rządowej, jednostce samorządu terytorialnego, w spółkach, fundacjach z udziałem państwowych osób prawnych itd.). Pozostałe osoby, pozbawione takich możliwości i szans, będą z tego tytułu dezawuowane, a ich kompetencje deprecjonowane, bo nie mogą się wykazać podobnymi osiągnięciami zawodowymi. Patrząc jednak na to zagadnienie z innej perspektywy, można dostrzec, że jedynym atutem faworyzowanych popleczników jest to, że zawdzięczają osobom trzecim protekcję i awans na stanowisko, co absolutnie nie oznacza, że przewyższają innych kwalifikacjami, rozległą, ponadprzeciętną wiedzą i umiejętnościami. Mają oni natomiast niepodważalną przewagę konkurencyjną w postaci układów³⁰, koneksji, znajomości i powiązań, które to stanowią prawdziwe źródło osiągniętych sukcesów. A zatem to czynniki o charakterze egzogenicznym odgrywają kluczową rolę, a pozostałe elementy są bez jakiegokolwiek znaczenia.

Wszystkie lukratywne posady (synekury) i dobrze płatne miejsca pracy na kierowniczych stanowiskach okazują się być przynależne dla jedynie słusznych, swoich fachowców, a tymczasem wiele innych uczciwych i kompetentnych osób bez problemu by sobie poradziło z takimi zadaniami, nie mając przy tym tak wygórowanych oczekiwań finansowych. Mając na myśli sprawniejsze wykonywanie menedżerskich

³⁰ Na temat korupcji i funkcjonowania układów zamkniętych, zob. szerzej: W. Walczak, *Korupcja – ujęcie prakseologiczne i ekonomiczne*, „Policja. Kwartalnik Kadry Kierowniczej Policji” 2019, nr 2, s. 10–21.

funkcji, chodzi przede wszystkim o takie aspekty, jak rzetelne podejście do obowiązków, celowość realizowanych działań, a przede wszystkim racjonalność oraz gospodarność w ramach ponoszonych kosztów i wydatków, jak również poczucie odpowiedzialności za podejmowane decyzje. Analogicznie wygląda sytuacja w sprawach biznesowych, kiedy dana osoba, podmiot gospodarczy dzięki uznaniowym i arbitralnym decyzjom otrzymuje intratne zlecenia (np. szkolenia, doradztwo, *public relations*), kontrakty, umowy handlowe (sprzedaż określonych towarów, usług), dotacje unijne, inne dofinansowanie itd. Inne podmioty gospodarcze mogłyby za niższą cenę dostarczyć lepszy jakościowo towar i świadczyć usługi na wyższym poziomie, ale niestety nie mają takiej siły przebicia. Z kolei grupa wyselekcjonowanych beneficentów będzie się tak jeszcze dodatkowo umacniać, aby w kolejnych postępowaniach można było zdeklasować potencjalnych rywali, którzy nie będą w stanie wykazać się takimi doświadczeniami i osiągnięciami biznesowymi.

Dla czytelnego zobrazowania, dlaczego w praktyce można bezkarnie wykorzystywać posiadaną władzę dla realizacji partykularnych interesów, trzeba to wyjaśnić na konkretnych przykładach. Otóż nie istnieje bowiem podstawa prawna i możliwość zaskarżenia do sądu m.in. takich decyzji, kiedy osoba aplikująca w ramach procedury konkursowej na dane stanowisko nie została wybrana do zatrudnienia (nie dostała pracy). Podobnie jest we wszystkich pozostałych sytuacjach, gdy obywatel zainteresowany podjęciem pracy, objęciem danego stanowiska/funkcji bądź pracownik ubiegający się o awans w danej instytucji samodzielnie zwróci się z takim podaniem/wnioskiem (tj. podejmie samodzielną inicjatywę w przedmiotowym zakresie). Analogiczne rozwiązania dotyczą ubiegania się o zawarcie umowy biznesowej, starań o nawiązanie współpracy, kooperacji w charakterze eksperta, otrzymania zlecenia, kontraktu handlowego, kiedy do prywatnych podmiotów gospodarczych oraz organizacji pozarządowych (fundacji, stowarzyszeń) nie mają zastosowania procedury zamówień publicznych. Takie zjawiska występują także w instytucjach publicznych w przypadku tzw. zamówień z wolnej ręki z uwagi na próg kwotowy (zgodnie z art. 4 pkt 8 Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych³¹ nie stosuje się do zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro) oraz aktualnie w sytuacji związanej przeciwdziałaniem pandemii koronawirusa (zgodnie z treścią art. 6 ustawy o COVID-19³²) do zamówień, których przedmiotem są towary lub usługi niezbędne do przeciwdziałania COVID-19, jeżeli zachodzi wysokie prawdopodobieństwo szybkiego i niekontrolowanego rozprzestrzenienia się choroby lub jeżeli wymaga tego ochrona zdrowia publicznego³³.

A zatem szeroko pojmowana korupcja determinuje oraz wyznacza odmienne wzorce traktowania ludzi mających takie same konstytucyjne prawa. Konsekwencją

³¹ Dz.U. 2019, poz. 1843.

³² Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. 2020, poz. 374).

³³ Zob. szerzej: Komunikat w sprawie art. 6 tzw. ustawy o COVID-19, źródło: <https://www.uzp.gov.pl/aktualnosci/Komunikat-w-sprawie-art.-6-tzw.-ustawy-o-COVID-19> [dostęp: 17.11.2020].

takiego stanu rzeczy są nierówne i dyskryminujące – z punktu widzenia zasad praworządności – standardy postępowania względem zwykłych obywateli bez koneksji, znajomości, powiązań na tle faworyzowanych beneficjentów. Opisane wzorce zachowań możliwe są za sprawą celowego, świadomego nadużywania władzy i prawa, zajmowanego stanowiska oraz pozycji zawodowej dla osiągnięcia prywatnych korzyści przez osoby trzecie. Co więcej, z uwagi na legitymizację prawną dla podejmowanych działań, uzyskiwane w ten sposób profity nie są uznawane za nienależne korzyści. Można powiedzieć, że korupcja prowadzi do idiosynkratycznego rozumienia godności ludzkiej, osobliwego poszanowania praw podstawowych – zasad sprawiedliwości społecznej, równości wobec prawa, a także równego traktowania obywateli. Wskazana grupa protegowanych nominatów jest godna szacunku i tym samym ma przyznane prawo do dobrze wynagradzanej pracy, kierowniczych stanowisk, prestiżowych funkcji, awansów, przywilejów, splendorów, promowania jako eksperta, autorytet itd. Względem pozostałych osób „niezaliczanych do swojaków”, korupcja określa następujące wzorce, tj. zasady postępowania z właściwą atencją: celowe blokowanie, świadome dezawuowanie, deprecjonowanie kompetencji, ignorowanie, marginalizowanie i okazywanie totalnej pogardy.

Powyższe kategoryczne stwierdzenia pozostają w relacji dychotomicznej do szczytnych założeń popularyzowanych w niektórych opracowaniach. Maria Wysocka i Dariusz Baj zwracają uwagę na fakt, że Polska przyjęła wiele zobowiązań wynikających z ratyfikowanych konwencji dotyczących praw człowieka w ramach ONZ i Rady Europy wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej. Autorzy podkreślają przy tym, że „zasadniczym aktem regulującym obszar praw i wolności człowieka oraz jego ochrony prawnej jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.)”³⁴, w szczególności art. 30 i art. 32 konstytucji³⁵. Z punktu widzenia praktyki, najważniejszym punktem odniesienia w kwestii przestrzegania praw i wolności obywateli nie są deklaratywne przepisy ustawy zasadniczej, lecz konkretne działania, procesy i decyzje mające swoje potwierdzenie w codziennych realiach zarządzania organizacjami. To właśnie niekaralne formy korupcji polegają na wykorzystywaniu prawa i władzy w ramach arbitralnych i stronniczych decyzji, podejmowanych w celu zapewnienia wymiernych korzyści tylko „dla swoich”. Bez wątplenia takie działania stanowią zaprzeczenie konstytucyjnej zasady równego traktowania i są dyskryminujące wobec pozostałych obywateli, którzy w takiej sytuacji jak najbardziej mogą czuć się poszkodowani. Niestety, takie osoby w świetle obowiązującego prawa nie mają podstaw, aby zyskać status osoby pokrzywdzonej i skutecznie walczyć o swoje konstytucyjne prawa. Ustawodawca definiuje pojęcie pokrzywdzonego na gruncie art. 49 § 1 kpk. „Pokrzywdzonym jest osoba fizyczna lub prawna, której

³⁴ M. Wysocka, D. Baj, *Polska Karta Praw Ofiary w systemie polskiego prawa*, „Kwartalnik Policyjny” 2020, nr 3, s. 8–10.

³⁵ *Ibidem*, s. 10. Art. 30. Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych. Art. 32. 1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. 2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

dobro prawne zostało bezpośrednio naruszone lub zagrożone przez przestępstwo³⁶. We wszystkich przypadkach, kiedy mamy do czynienia z ewidentnie stroniczymi działaniami i uznaniowymi decyzjami władz, wystarczy tylko jeden argument, iż podejmowane są na podstawie i w granicach obowiązującego prawa oraz nie noszą znamion czynu zabronionego.

A zatem legalne odmiany korupcyjnych zachowań (takie jak: nepotyzm, poplecznictwo, kumoterstwo) stanowią najbardziej wyrafinowane przejawy naruszania konstytucyjnych praw jednostki, a tym samym rażąco dewastują idee demokratycznego państwa prawa. Robert Maciejczyk formułuje następującą konstatację: „korupcja prowadzi do utraty zaufania obywateli do państwa, jego porządku konstytucyjnego, systemu politycznego, prawnego i wiary w równość wobec prawa”³⁷. Te oceny są ze wszech miar zasadne oraz racjonalnie uzasadnione, a tym samym zasługują na pełną aprobatę. Praktyki korupcyjne są bowiem realnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa państwa³⁸, jego trwałego rozwoju, a także wartości demokratycznych i bezpieczeństwa społeczeństwa³⁹.

W tym kontekście należy przytoczyć opinie i spostrzeżenia odnoszące się do wybranych aspektów funkcjonowania służb specjalnych, które w ramach ustawowych obowiązków odpowiedzialne są za bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek konstytucyjny oraz zwalczanie korupcji. Wiedza na temat aktywności tych służb, z uwagi na ich specyfikę działania, nie jest powszechnie dostępna, a w pracach naukowych dozwolone jest wyłącznie podawanie informacji o charakterze jawnoźródłowym. Ponadto okazuje się, że informacje dotyczące określonych spraw docierają do społeczeństwa z dużym opóźnieniem, dopiero po zmianie ekipy rządowej i kierownictwa służb. Warto na ten fakt zwrócić uwagę również w aspekcie urzeczywistniania zasad praworządności, którym przed 2015 r. nie poświęcano tyle uwagi. Dlatego też cytowanie i omówienie udostępnionych informacji ma cenne walory poznawcze, a także edukacyjne, ponieważ trafnie odzwierciedlają mechanizmy działania pozwalające bliżej uzmysłowić autentyczne metody postępowania w tych formacjach.

Konkluzje z przeprowadzonego audytu działania służb w latach 2007–2015 – według autorów analizowanego dokumentu – zawierają się w następujących stwierdzeniach. W funkcjonowaniu służb „ujawniono szereg działań sprzecznych z prawem. Działania te polegały na nieuzasadnionym i nielegalnym wykonywaniu czynności operacyjnych wobec szeregu osób i środowisk, w tym uczestników legalnych zgromadzeń publicznych organizowanych przez opozycję, dziennikarzy czy internautów. Stwierdzono ponadto liczne przypadki nadużyć i zaniechań w działaniach operacyjno-śledczych oraz kontrolnych skutkujących bezkarnością osób pełniących wysokie

³⁶ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. 2020, poz. 30 ze zm).

³⁷ R. Maciejczyk, *Korupcja jako zagrożenie systemu bezpieczeństwa państwa*, „Kwartalnik Polityczny” 2020, nr 1–2, s. 85.

³⁸ L. Elak, *Uwarunkowania bezpieczeństwa Polski na przełomie XX i XXI wieku*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2020, nr 2, s. 39.

³⁹ K. Zimoń, *Międzynarodowe i europejskie podejście do zapobiegania i zwalczania korupcji. Wybrane zagadnienia*, „Kwartalnik Polityczny” 2019, nr 4, s. 68.

stanowiska państwowego⁴⁰. Na kanwie przywołanych przez koordynatora enuncjacji, jawi się wizerunek służb bezpieczeniowo odmienny od złudnego wyobrażenia, jakie może powstać (u niezorientowanych w temacie osób) dzięki lekturze doniesień oraz komunikatów informacyjnych podawanych na oficjalnych stronach internetowych. Wyniki audytu w sposób jednoznaczny określają służby specjalne jako instytucje wykorzystywane przez władze do inwigilowania i zbierania materiałów na przeciwników politycznych, a jednocześnie zapewniające elitom władzy ochronę przed odpowiedzialnością. Interesujące poznawczo refleksje dotyczą metodyki i celów prowadzonych czynności operacyjnych, m.in. w stosunku do byłego kierownictwa CBA, które to działania polegały na:

- stosowaniu podsłuchu telefonicznego;
- obserwacji spotkań, których celem było ustalenie kontaktów, dokumentacja fotograficzna spotkań i miejsc pobytu, nagrywanie treści rozmów;
- wielomiesięcznym bilingowaniu telefonów, połączonym z pozyskiwaniem danych o wszystkich rozmówcach i miejscach logowań na stacjach BTS;
- pozyskiwaniu danych biograficznych dotyczących przeszłości zawodowej, przynależności do partii politycznych, a także sytuacji rodzinnej;
- bilingowaniu telefonów osób najbliższych, tj. żon, rodzeństwa i dorosłych dzieci⁴¹.

W świetle przywołanej metodyki pracy operacyjnej odnajdujemy liczne argumenty wzmacniające słuszność wyrażonej tezy, że wnikliwe rozpoznanie sieci kontaktów, powiązań i znajomości ma fundamentalne znaczenie dla zrozumienia istoty celów oraz motywów podejmowanych działań. Z raportu ponadto dowiadujemy się, że służby specjalne nie tylko ingerowały w prawa obywateli, naruszały podstawowe zasady demokratyczne, ale również nie wykonywały podstawowych obowiązków i zadań nałożonych na nie przez ustawy. Niewątpliwie są to bardzo poważne zarzuty i mocne oskarżenia pod adresem kierownictwa, które uzupełnione są dodatkowymi informacjami. „Zastępca szefa CBA nadzorujący pion analityczny, wstrzymał ok. 20 raportów specjalnych przygotowanych przez funkcjonariuszy dla Prezesa Rady Ministrów, które dotyczyły m.in.: negatywnych skutków prywatyzacji spółki PKP Energetyka, informatyzacji NFZ, kontraktów zbrojeniowych Grupy Bumar, nielegalnego lobbingu dotyczącego kształtu jednej z ustaw przygotowanych przez rząd, korupcyjnych przepisów zawartych w projekcie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami, nieskuteczności nadzoru Inspekcji Farmaceutycznej nad eksportem leków i wynikających z tego zagrożeń dla interesu ekonomicznego państwa i bezpieczeństwa pacjentów⁴². Inna metoda działania polegała na zmianie treści niewygodnych dla rządu raportów przygotowywanych przez analityków CBA, aby wypaczyć ich pierwotny sens. Wskazano tutaj przykład takiego dokumentu z kwietnia 2013 r. na temat

⁴⁰ Zob. *Informacja o wynikach audytu w służbach specjalnych w latach 2007–2015*, 11.05.2016 r., źródło: <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/audyt-w-sluzbach-upubliczniony.html> [dostęp: 30.11.2020].

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² *Ibidem*.

nieformalnych działań lobbingsowych prowadzonych przez ministrów na rzecz interesów spółki Kulczyk Investment. Kolejne negatywne opinie, znacząco podważające wiarygodność i zaufanie do służb, zawarte są w doniesieniach na temat „nagminnych przypadków łamania dyscypliny w służbie związanych z nadużywaniem alkoholu przez część kadry kierowniczej w siedzibach CBA, zachowania dwóch dyrektorów delegatur CBA, którzy przybyli wykonywać czynności służbowe w stanie upojenia alkoholowego, a także defraudacji i nadużyć w zakresie wydatkowania pieniędzy z funduszu operacyjnego”⁴³. Co ciekawe, w omawianym audycie nie ma ani jednego zdania krytyki pod adresem uznaniowych i arbitralnych decyzji personalnych w zakresie metodyki pozyskiwania kadr do służb specjalnych, w szczególności kryteriów doboru osób na kierownicze stanowiska. To zagadnienie problemowe niezależnie od opcji politycznej jest pomijane milczeniem, gdyż autentyczne motywy decyzji podejmowanych przez każdą władzę rządową pozostają niezmiennie. Wszystkim zależy na tym, aby do służb trafiały wyłącznie zaufane, polecane, sprawdzone i zasłużone osoby. Bezwzględna reguła uzyskania poparcia ze strony wpływowego patrona i politycznej rekomendacji jest wymagana nie tylko na eksponowane stanowiska kierownicze, ale do tego nikt nie będzie się przyznawał w oficjalnym rządowym dokumencie. Być może w przyszłości powstanie podobny raport w interesie społecznym, dla dobra wspólnego i jawności życia publicznego. Niewykluczone, że znajdą się tam odniesienia do niektórych zagadnień dotyczących funkcjonowania służb z ostatniego okresu, które opinia publiczna aktualnie może poznać za pośrednictwem wybranych mediów, krytycznie nastawionych wobec władzy.

Podsumowanie

Przetawione rozważania poświęcone są omówieniu idei rządów prawa analizowanej z perspektywy korupcyjnych praktyk w kontekście naruszania podstawowych praw jednostki. Krytyczne spostrzeżenia, oceny i uwagi w szczególności koncentrują się na równości obywateli wobec prawa oraz działaniach pozostających w ewidentnej sprzeczności z zasadą równego traktowania. W debacie publicznej dominują poglądy i wypowiedzi badaczy, którzy niestety zawężają interpretowanie zasad praworządności do kwestii przestrzegania praw i wolności obywateli zajmujących stanowiska sędziowskie i prokuratorskie. Mając powyższe na względzie, uznano, że istnieje uzasadniona konieczność szerszego ujęcia rozpatrywanej problematyki. Wyrażane w tekście opinie oraz sformułowane wnioski jednoznacznie wskazują na całkowity rozdźwięk pomiędzy deklaratywnymi wartościami pozostającymi w sferze teorii prawa i popularyzowanych w literaturze „koncepcji dobrego rządzenia (*good governance*)”⁴⁴ a rzeczywistymi działaniami, będącymi przejawem stosowania prawa w codziennej praktyce. Przybliżają one do lepszego zrozumienia iluzoryczności konstytucyjnych praw obywateli w świetle realiów zarządzania organizacjami.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ W. Szumowski, *Próba identyfikacji zakresu i zasad koncepcji dobrego rządzenia*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2017, nr 2, s. 107–120.

W nawiązaniu do tych refleksji o zasadach praworządności, trzeba w tym miejscu nadmienić m.in. o sprawie niepublikowania ostatniego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 października 2020 r. (w sprawie o sygn. akt K 1/2020) i pojawiających się komentarzach⁴⁵ bądź też o wstrzymaniu publikacji uchwalonej i podpisanej przez Prezydenta RP ustawy covidowej⁴⁶.

Grzegorz Ociecek powołuje się na art. 5 Konwencji ONZ przeciwko korupcji, która jest również respektowana przez Polskę. Zgodnie w tym artykulem, każde państwo będące sygnatariuszem tego dokumentu „wprowadzi w życie skuteczną, skoordynowaną politykę antykorupcyjną, która będzie popierała udział społeczeństwa oraz odzwierciedlała podstawowe zasady rządów prawa, właściwe zarządzanie sprawami publicznymi i mieniem publicznym, uczciwość, przejrzystość i odpowiedzialność”⁴⁷. W dalszej części autor dodaje, że: „dzięki podjętym działaniom udało się znacznie ograniczyć poziom korupcji w naszym kraju”⁴⁸. Jeśli uznamy, że odwołanie się do konkretnych faktów (zdarzeń, procesów, decyzji) jest postrzegane jako kluczowe pojęcie koncepcji prawdy adekwacyjnej⁴⁹, to oceniając prawdziwość zacytowanej oceny na temat skali korupcji, można mieć uzasadnione wątpliwości⁵⁰.

Jak widać, tematyka rozumienia korupcji w aspekcie zasad praworządności może wywoływać liczne kontrowersje, odmienne stanowiska, oceny, komentarze. Występująca różnorodność interpretacyjna w głównej mierze jest zależna od tego, kto się wypowiada na dany temat i z jakiej perspektywy analizuje konkretne zdarzenia, procesy, czynności prawne. Ponadto istotnym elementem, mającym wpływ na odmienność wyrażanych poglądów i ocen, jest myślenie ukierunkowane na poczynienie ustaleń zgodnych z rzeczywistością, a nie tylko odwoływanie się do teorii prawa. Na koniec należy podkreślić, że w ramach sprawowania władzy można przepisy prawa skutecznie zmieniać i modyfikować w taki sposób, aby służyły decydom i realizacji zakładanych celów, interesów itd. Innymi słowy prawo dostosowuje się do aktualnych potrzeb i oczekiwań zainteresowanych stron (organów władzy), które dzięki temu mogą wdrażać w życie swoje zamierzenia. Ponadto przepisy prawa – jak wielokrotnie miało to swoje potwierdzenie w praktyce – można dowolnie interpretować, a także instrumentalnie wykorzystywać dla określonych korzyści.

⁴⁵ „Zarząd Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego jednoznacznie stwierdza, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 października 2020 r. w sprawie o sygn. akt K 1/2020 został wydany przez organ, w którym zasiadają trzy osoby, które nie są sędziami i nie mają prawa do podejmowania rozstrzygnięć”, źródło: <http://ptpk.pl/> [dostęp: 30.11.2020].

⁴⁶ Zob. szerzej informacje na temat celowego wstrzymania publikacji ustawy, źródło: <https://www.rp.pl/Koronawirus-SARS-CoV-2/201119917-Rzecznik-rzadu-potwierdza-celowe-wstrzymanie-publikacji-ustawy-covidowej-Jest-efektem-pomyłki.html>; <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C755664%2Cprp-s skierowal-pismo-do-premiera-w-sprawie-braku-publikacji-ustawy-covidowej> [dostęp: 30.11.2020].

⁴⁷ G. Ociecek, *Zwalczanie przestępczości korupcyjnej na Ukrainie – analiza konstrukcji proceduru oraz wybrane organy antykorupcyjne (część I)*, „Prawo w Działaniu. Sprawy Karne” 2020, nr 43, s. 150.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 159.

⁴⁹ K. Mincewicz, *Rola prawdy w wymierzaniu kary jako elementu procesu karnego*, „Prawo w Działaniu. Sprawy Karne” 2020, nr 43, s. 212.

⁵⁰ G. Makowski, *Szykując grunt pod „wielką korupcję”*. *Działania (anty)korupcyjne władz w latach 2015–2019*, Forum Idei Fundacja Batorego, Warszawa 2020.

Bibliografia

- Bogdanowicz P., Taborowski M., *How to Save a Supreme Court in a Rule of Law Crisis: the Polish Experience: ECJ (Grand Chamber) 24 June 2019, Case C-619/18, European Commission v Republic of Poland*, „European Constitutional Law Review” 2020, vol. 16, issue 2.
- Croix D. de la, Delavalladev C., *Democracy, Rule of Law, Corruption Incentives, and Growth*, „Journal of Public Economic Theory” 2011, vol. 13, issue 2.
- Elak L., *Uwarunkowania bezpieczeństwa Polski na przełomie XX i XXI wieku*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2020, nr 2.
- Elbasani A., Sabić S., *Rule of Law, Corruption and Democratic Accountability in the course of EU enlargement*, „Journal of European Public Policy” 2017, nr 25.
- Farzanegan M.R., *Cognitive Ability and Corruption: Rule of Law (still) Matters*, „Empirical Economics” 2020, nr 59.
- Grabowski A., Naleziński B., *Konstytucyjne prawo do niezawisłego i bezstronnego sądu w państwie pozornie praworządnym*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 10.
- Infante D., Smirnova J., *Environmental Technology Choice in the Presence of Corruption and the Rule of Law Enforcement*, „Transformations in Business & Economics” 2016, vol. 15, issue 1.227.
- Informacja o wynikach audytu w służbach specjalnych w latach 2007–2015*, Warszawa 2016.
- Kaczmarek P., *Polityczność w praktyce orzeczniczej – w rozmowach o państwie prawa z Ewą Łętowską, Andrzejem Zollem, Andrzejem Wróblem*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2020, nr 122.
- Maciejczyk R., *Korupcja jako zagrożenie systemu bezpieczeństwa państwa*, „Kwartalnik Polityczny” 2020, nr 1–2.
- Majkowska Szulc S., *Safeguarding the European Union’s core values: The EU Rule of Law mission in Poland*, [w:] *Rule of Law, Common Values, and Illiberal Constitutionalism: Poland and Hungary within the European Union*, A. Bień-Kacała, T. Drinoczi (red.), Routledge, New York 2020.
- Majkowska-Szulc S., *Konsekwencje naruszenia wartości Unii Europejskiej na przykładzie unicestwienia polskiego Trybunału Konstytucyjnego w 20 lat po uchwaleniu Konstytucji RP*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. XL.
- Makowski G., *Szykując grunt pod „wielką korupcję”. Działania (anty)korupcyjne władz w latach 2015–2019*, Forum Idei Fundacja Batorego, Warszawa 2020.
- Markiewicz K., *Czy w Polsce są wolne sądy? Ocena z perspektywy trzech lat walki o praworządność*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2018, nr 4.
- Mateczak M., *Poland’s Constitutional Crisis: Facts and interpretations*, Contemporary Issues, The Foundation for Law, Justice and Society, Oxford 2018.
- Mincewicz K., *Rola prawdy w wymierzaniu kary jako elementu procesu karnego*, „Prawo w Działaniu. Sprawy Karne” 2020, nr 43.
- Nicolescu-Waggonner C., *No rule of law, no democracy: Conflict of interest, corruption and elections as democratic deficits*, New York 2016.
- Ocieczek G., *Zwalczanie przestępczości korupcyjnej na Ukrainie – analiza konstrukcji procedury oraz wybrane organy antykorupcyjne (część II)*, „Prawo w Działaniu. Sprawy Karne” 2020, nr 43.
- Pasculli L., *Foreign Investments, the Rule of Corrupted Law and Transnational Systemic Corruption in Uganda’s Mineral Sector*, [w:] *International Trade and the Rule of Law*, R. Leal-Arcas (red.), Elviva Press, Chişinău 2020.

- Pech L., *Dealing with 'fake judges' under EU Law: Poland as a Case Study in light of the Court of Justice's ruling of 26 March 2020 in Simpson and HG*, „Reconnect Working Paper” 2020, nr 8.
- Pilich M., *Praworządność – perspektywa prawa międzynarodowego*, [w:] *Przyszłość Europy opartej na rządach prawa. Materiały z konferencji naukowej 26 kwietnia 2019 r.*, „Studia i Analizy Sądu Najwyższego” 2019, t. VIII, Warszawa 2019.
- Prostak R., *W poszukiwaniu politycznego mechanizmu egzekucji unijnych wartości*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2017, nr 6–57.
- Pyziak-Szafnicka M., *Trybunał Konstytucyjny a rebours*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 5.
- Stefes Ch., *Clash of Institutions: Clientelism and Corruption vs. Rule of Law*, [w:] *The State of Law in the South Causasus*, Ch. Waters (red.), Euro-Asian Studies Series, Palgrave Macmillan, New York 2005.
- Szumowski W., *Próba identyfikacji zakresu i zasad koncepcji dobrego rządzenia*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2017, nr 2.
- Toplisek A., *The Political Economy of Populist Rule in Post-Crisis Europe: Hungary and Poland*, „New Political Economy” 2020, vol. 25, issue 3.
- Tuleja P., *Ustrojowe znaczenie uchwały SN z 23.01.2020 r.*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 10, s. 48–70.
- Walczak W., *Legalna korupcja metodą zapewniania korzyści majątkowych i osobistych*, „Annales Universitatis Cracoviensis. Studia de Securitate” 2020, nr 1.
- Walczak W., *Instrumentalne wykorzystywanie władzy sędziowskiej po wyroku TSUE – wieloaspektowa analiza legalnej korupcji*, „Studia Prawa Publicznego” 2020, nr 2.
- Walczak W., *Przestępstwa korupcyjne a legalna korupcja – aspekty ekonomiczne i prawne*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2019, nr 21.
- Walczak W., *Korupcja – ujęcie prakseologiczne i ekonomiczne*, „Policja. Kwartalnik Kadry Kierowniczej Policji” 2019, nr 2.
- Walczak W., *Korupcja jako sieć wpływów, powiązań i zależności*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2018, nr 19.
- White B.T., *Putting Aside the Rule of Law Myth: Corruption and the Case for Juries in Emerging Democracies*, „Cornell International Law Journal” 2010, vol. 43, issue 2.
- Wysocka M., Baj D., *Polska Karta Praw Ofiary w systemie polskiego prawa*, „Kwartalnik Policyjny” 2020, nr 3.
- Zajadło J., *Czego we współczesnych sporach konstytucyjnych możemy się nauczyć od starożytnych Greków?*, „Przegląd Konstytucyjny” 2020, nr 3.
- Zimoń K., *Międzynarodowe i europejskie podejście do zapobiegania i zwalczania korupcji. Wybrane zagadnienia*, „Kwartalnik Policyjny” 2019, nr 4.
- Żelazna E., *The Rule of Law Crisis Deepens in Poland after AK v. Krajowa Rada Sądownictwa and CP, DO v. Sąd Najwyższy*, „European Papers” 2019, vol. 4. no 3.
- Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) 26.10.2012, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 326.
- Uchwała Rady Ministrów nr 207 z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020 (M.P. 2018, poz. 12).
- Wniosek dotyczący Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich, Bruksela, dnia 02.05.2018 r.

- Gajda-Roszczyńska K., Markiewicz K., *Disciplinary Proceedings as an Instrument for Breaking the Rule of Law in Poland*, „Hague Journal on the Rule of Law” 2020, <https://doi.org/10.1007/s40803-020-00146-y>.
- Piszko R., *Legitimization and Validity of Directives on Legal Interpretation on the Example of the Rule of Law Crisis in Poland*, „International Journal for the Semiotics of Law” 2020, <https://doi.org/10.1007/s11196-020-09787-6>.
- Soyaltin-Colella D., *The EU's 'action-without-sanction'? The politics of the rule of law crisis in many Europes*, „European Politics and Society” 2020, <https://doi.org/10.1080/23745118.2020.1842698>.

Summary

The article presents critical considerations of the principles of the rule of law analysed from the perspective of corrupt practise. Firstly, it is explained that the rule of law is an ambiguous concept, which means that it can be defined and perceived differently. The following section presents the understanding of the rule of law on the basis of EU Community law. Next, attention is drawn to the need for a broad understanding of corruption and to analyse this phenomenon from a legal, social and economic perspective. In this part of the work, arguments are presented supporting the thesis that corruption constitutes a threat to the rule of law and internal security. In conclusion, it is emphasized that the dissimilarity of views on the rule of law and corruption is a derivative of thinking focused on analysing specific facts in accordance with reality, instead of describing the theory of law.