

**Waldemar Walczak**

ORCID ID 0000-0003-4841-9364

Uniwersytet Łódzki

## Legalna korupcja metodą zapewniania korzyści majątkowych i osobistych

### Wprowadzenie

Szeroko pojmowana korupcja jest niewątpliwie trudnym i złożonym zagadnieniem problemowym. Przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać nie tylko w tym, że badane zjawisko może być rozpatrywane na gruncie wielu różnych dziedzin nauki<sup>1</sup>, lecz przede wszystkim ze względu na to, że pojawiające się sporne kwestie są pochodną odmiennych perspektyw **rozumienia istoty korupcji w praktyce**<sup>2</sup>. Co więcej, to właśnie tzw. „legalna korupcja” budzi największe kontrowersje i zróżnicowane oceny z uwagi na to, że część osób nie postrzega takich wzorców zachowań i podejmowanych decyzji w kategorii czynów, które można określić mianem korupcyjnych procedur. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że działania stanowiące niepodważalną egzemplifikację „legalnej korupcji” mają **charakter systemowy**, a ponadto są podstawowym wyznacznikiem skutecznego zarządzania,

---

<sup>1</sup> *Corruption, Social Sciences and the Law – Exploration across the disciplines*, J. Ellis (red.), Routledge, New York 2019; S. Anderson, F. Anechiarico, *Corruption and Corruption Control: Democracy in the Balance*, Routledge, New York 2019.

<sup>2</sup> A. Minto, *The Anatomy of Corruption Practices: A Theoretical Framework for a Macro Analysis*, „International Anti-Corruption Academy Research Paper” 2019, No. 4, s. 7; D. Treisman, *What have we learned about the causes of corruption from ten years of cross-national empirical research*, „Annual Review of Political Sciences” 2007, No. 10, s. 211–244; *Why Corruption Matters: Understanding causes, effects and how to address them*, Evidence paper on corruption, UK Department for International Development, London 2015, s. 12–14; *Basic Anti-Corruption Concepts. A training manual*, Council of Europe, Strasbourg 2015, s. 11; O. Marchenko, *International Practices of Conceptualization of the Phenomenon of Corruption*, „Scientific Bulletin of the Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs” 2018, No. 2, s. 64–67; M. Yolles, O. Sawagvudcharee, *Understanding Corruption*, „Journal of Organizational Transformation & Social Change” 2010, Vol. 7, No. 2, s. 125–149.

którego najważniejszym przejawem jest zapewnienie sprawnej realizacji zakładanych celów. Niestety, takie kategoryczne twierdzenia będące rezultatem wnikliwej obserwacji i dogłębnej analizy konkretnych zdarzeń, faktów i procesów mających potwierdzenie w rzeczywistości pozostają w **relacji dychotomicznej** do wielu iluzorycznych teorii, poglądów oraz idei popularyzowanych w literaturze przedmiotu, głoszonych na konferencjach naukowych, a także podawanych do publicznej wiadomości w trakcie oficjalnych uroczystości, wystąpień itd.

Równie ważne elementy, które wpływają na postrzeganie, interpretowanie i rozumienie legalnej korupcji, to dostępność informacji na temat określonych zachowań oraz zasięg rozpowszechniania określonego komunikatu (przekazu informacyjnego) **za sprawą mediów mających największą siłę oddziaływania**, tj. możliwość dotarcia do najszerszego grona potencjalnie zainteresowanych odbiorców: widzów, słuchaczy, czytelników, internautów. Ten drugi czynnik odgrywa niewątpliwie zasadniczą rolę, dlatego możliwość szerszego popularyzowania określonych poglądów za pośrednictwem najbardziej opiniotwórczych mediów jest zarezerwowana **wyłącznie** dla bardzo wąskiego kręgu starannie wyselekcjonowanych osób, mających przyznany monopol na dzielenie się wiedzą ze społeczeństwem<sup>3</sup>.

Celem artykułu jest przedstawienie wyników analiz ukierunkowanych na identyfikację i omówienie uwarunkowań, działań oraz mechanizmów charakterystycznych dla tzw. legalnej korupcji, która występuje w codziennej praktyce zarządzania organizacjami. Zaprezentowane rozważania stanowią kontynuację wcześniej realizowanych prac własnych o charakterze analityczno-informacyjnym poświęconych rozszyfrowywaniu korupcji<sup>4</sup>. Metodą badawczą jest wieloaspektowa analiza informacji na temat realnych procesów, faktów i zjawisk mających potwierdzenie w rzeczywistości, uzupełniona przeglądem najnowszej literatury przedmiotu. Podawane w tekście linki do przykładowych materiałów o charakterze jawnoźródłowym odnoszą się do wybranych przypadków, które w ostatnim czasie były szerzej dostępne opinii publicznej za sprawą określonych mediów, stając się przedmiotem zainteresowania, ożywionych dyskusji oraz licznych komentarzy<sup>5</sup>. Przyjęte podejście sprawia, że formułowane własne opinie, eksplikacje i oceny na temat istoty opisywanej problematyki nie są zbiorem nieprzydatnych teorii oderwanych od rzeczywistości, lecz mają gruntowne uzasadnienie. Czynności analityczne będące

<sup>3</sup> Podobnie jest w wypadku, gdy prawo do publicznego wypowiedzania się w imieniu danej instytucji przysługuje wyłącznie upoważnionym osobom ze ścisłego kierownictwa danej organizacji bądź wyznaczonym rzecznikom, co sprawia, że w głównej mierze właśnie takie informacje są uznawane przez media za znaczące i wiarygodne, a zdanie (opinia) innych osób jest kompletnie ignorowane i pozostaje bez znaczenia.

<sup>4</sup> W. Walczak, *Działania analityczno-informacyjne identyfikujące mechanizmy korupcyjne w procesach zarządzania*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2017, nr 16, s. 55–72.

<sup>5</sup> Do mediów trafiają najczęściej jedynie fragmentaryczne i wybiórcze informacje, które następnie są szerzej propagowane w odpowiednim kontekście sytuacyjnym i w zamierzonym celu. Zostają one ponadto uzupełnione komentarzami specjalnie dobranych tzw. autorytetów (uznanych ekspertów), co w konsekwencji ma wywołać oczekiwane emocje oraz nastawienie u potencjalnego odbiorcy danego komunikatu informacyjnego.

podstawą wyrażanych opinii na temat korupcji są realizowane z uwzględnieniem uprzednio zdobytej wiedzy, zasad logicznego rozumowania, a także doświadczenia życiowego<sup>6</sup>.

Przyjęta hipoteza badawcza głosi, że legalna korupcja jest stosowaną w praktyce metodą zarządzania, która zapewnia wymierne korzyści majątkowe i osobiste wybranym beneficjentom funkcjonującym w ramach układów zamkniętych. Rozpoznanie celów, okoliczności oraz uwarunkowań legalnej korupcji wiąże się z udzieleniem odpowiedzi na trzy najważniejsze badawcze pytania problemowe:

1. Dlaczego polityka kadrowa jest zasadniczym elementem z punktu widzenia realizacji celów, jakie przyświecają legalnej korupcji?
2. W jaki sposób ukształtowana sieć złożonych powiązań i relacji międzyorganizacyjnych determinuje możliwości powiększania rozmiarów i skali korzyści osiągniętych dzięki legalnej korupcji?
3. Jakie znaczenie mają konstytucyjne prawa i zasady, a także inne czynniki przesądzające o tym, że legalna korupcja w konsekwencji prowadzi do podziału Polaków na dwie kategorie?

### Legalna korupcja – istota, cele i działania

Wyniki wieloletnich obserwacji i analiz konkretnych zjawisk występujących w codziennej rzeczywistości stanowią merytoryczne uzasadnienie konstatacji, że korupcję należy postrzegać w szerokim ujęciu jako **wykorzystywanie posiadanej władzy, wpływów i pozycji zawodowej** do realizacji partykularnych celów oraz prywatnych interesów<sup>7</sup>. Konsekwencją takich wzorów zachowań i decyzji jest zagwarantowanie ponadprzeciętnych korzyści materialnych i osobistych wybranemu gronu faworyzowanych osób. Nie budzi najmniejszej wątpliwości stwierdzenie, że spośród powszechnie występujących praktyk będących jaskrawym i niepodważalnym przejawem szeroko pojmowanej korupcji jedynie wąski katalog określonych zdarzeń oraz procesów jest traktowany przez organy ścigania i wymiar sprawiedliwości jako działania wypełniające znamiona czynu zabronionego. Przeważająca większość przypadków stanowi zbiór masowo stosowanych procedur, które z uwagi na brak karalności są określane mianem legalnej korupcji.

Krótko rzecz ujmując, można powiedzieć, że legalna korupcja<sup>8</sup> polega na instrumentalnym **wykorzystywaniu prawa i władzy** do partykularnych interesów

---

<sup>6</sup> Na trafne rozpoznawanie wszystkich występujących form korupcji i właściwą percepcję badanych procesów decydujący wpływ mają odpowiednio ukierunkowane procesy myślowe, żmudne prace analityczne, a także inne niejawnie czynności operacyjno-rozpoznawcze, dzięki którym możliwe jest zdobycie cennej wiedzy na temat przebiegu określonych zdarzeń.

<sup>7</sup> W. Walczak, *Korupcja jako sieć wpływów, powiązań i zależności*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2018, nr 19, s. 12.

<sup>8</sup> J. Kusiak, *Rule of Law and Rules-Lawyering: Legal Corruption and “Reprivatization Business” in Warsaw*, „International Journal of Urban and Regional Research” 2019, Vol. 43, Issue 3, s. 589–596.

i prywatnych korzyści. Zakresem obejmuje ona bardzo obszerny i wieloaspektowy katalog różnorodnych działań oraz decyzji, dla których wystarczającym uzasadnieniem jest to, że są podejmowane przez upoważnione do tego osoby, kolegialne gremia bądź organy publiczne w ramach posiadanych/przyznanych uprawnień, na podstawie obowiązujących przepisów prawa. Istota legalnej korupcji sprowadza się do tego, aby transfer korzyści materialnych i osobistych następował w takiej formie, aby beneficjentom nie można postawić zarzutu bezpodstawnego wzbogacenia się. Zasadniczym celem działań realizowanych w ramach legalnej korupcji jest oczywiście zapewnienie wybrańcom ponadprzeciętnych apanaży finansowych i korzyści osobistych, akceleracja rozwoju zawodowego, ścieżek kariery, awansów na stanowiska, umożliwienie sukcesów w biznesie itd. Te bazowe działania są jednakże nieodzownym elementem umożliwiającym realizację **celu nadrzędnego**, jakim jest **utrzymanie władzy, poszerzanie sfery wpływów, zależności, powiązań, a także skuteczna ochrona partykularnych interesów oraz wykreowanych układów zamkniętych**<sup>9</sup>.

Trzeba w tym miejscu koniecznie zaznaczyć, że legalna korupcja to nie są incydentalne, jednostkowe sytuacje, przypadkowe decyzje lub procesy, lecz ciąg misternie zaplanowanych i skrupulatnie przygotowanych czynności, podejmowanych z pełną świadomością oraz za obustronną aprobatą/akceptacją wtajemniczonych osób. Są to zatem **działania o charakterze systemowym** realizowane z zamiarem bezpośrednim, kierunkowym, umyślnym i celowym. Co ważne, w tych przedsięwzięciach bierze aktywny udział **zorganizowana grupa** starannie dobranych osób należących do tzw. układów zamkniętych, które dla prywatnych interesów **działają wspólnie i w porozumieniu**. Podstawowym czynnikiem, który w największym stopniu determinuje rozwijanie się legalnej korupcji na masową skalę, są obowiązujące przepisy prawa umożliwiające podejmowanie uznaniowych, arbitralnych i wysoce stronniczych decyzji, mających moc wiążącą i niedających się podważyć. Drugim elementem przesądzającym o wszechobecności legalnej korupcji jest poczucie całkowitej bezkarności za podejmowane decyzje, które zapewniają osiąganie policzalnych profitów ekonomicznych.

Michael Johnston słusznie twierdzi, że do prawidłowego zrozumienia istoty korupcji niezbędna jest systemowa analiza rozpatrywanego problemu z uwzględnieniem wzajemnych powiązań i zależności, jakie występują między bogactwem a władzą<sup>10</sup>. Chcąc rozszyfrować korupcję, trzeba też zwracać uwagę na przepływy środków pieniężnych<sup>11</sup>. Omoregie Charles Osifo uważa, że dla poznania zjawiska korupcji duże znaczenie ma „badanie ukrytych aspektów korupcji z perspektywy

---

<sup>9</sup> W. Walczak, *Ekonomiczne i społeczne aspekty korupcji*, „Annales. Ethics in Economic Life” 2019, Vol. 22, No. 1, s. 36–37; W. Walczak, *Korupcja – ujęcie prakseologiczne i ekonomiczne*, „Policja. Kwartalnik Kadry Kierowniczej Policji” 2019, nr 2, s. 13–14.

<sup>10</sup> M. Johnston, *Syndromes of Corruption: Wealth, Power and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge 2005, s. 12.

<sup>11</sup> *Best Practices in Investigating and Prosecuting Corruption Using Financial Flow Tracking Techniques and Financial Intelligence*, A Handbook APEC Anticorruption and Transparency Working Group, Buenos Aires 2015.

sieci"<sup>12</sup>. Autor w celu poparcia swojej tezy wyjaśnia, że „ukryta korupcja odnosi się do różnych przejawów działań, które są trudne do zaobserwowania i ścigania prawnie"<sup>13</sup>. Piotr Budzyń twierdzi, że korupcja może przybierać formę utajnioną bądź jawną<sup>14</sup>. W nawiązaniu do zacytowanych opinii można powiedzieć, że legalna korupcja sprowadza się do takich zdarzeń, procesów i działań, których z racji podstawy prawnej podejmowanych czynności/decyzji nie można bez dogłębnej i wszechstronnej analizy wprost uznać za *przestępne nadużycie władzy*<sup>15</sup> bądź *przestępstwo nadużycia i beczynności władzy*<sup>16</sup>, gdyż są one prawnie dozwolone.

Z kolei biorąc pod uwagę rzeczywiste intencje i zamierzenia sprawcy, legalna korupcja może służyć za ukryty, utajniony sposób (rodzaj, strukturę) wykorzystywania władzy do partykularnych celów i korzyści. Zdaniem Michała Stępnia „korupcja posiada różne formy i niektóre z nich nie zostały zdefiniowane w kodeksie karnym, gdyż nie wykazują one znamion naruszających obowiązujące prawo"<sup>17</sup>. Jest to poprawne rozumowanie, które godzi się jednakże uzupełnić o jeden bardzo znaczący szczegół. Chodzi mianowicie o to, że o kwalifikacji danego czynu jako przestępstwa korupcyjnego przesądza **interpretacja przepisów prawa i materiał dowodowy**, poddawane pierwotnej ocenie przez uprawnione organy ścigania, a rozstrzygającą, tj. **ostateczną i wiążącą**, decyzję w konkretnej sprawie zawsze podejmuje sąd, ściślej zaś rzecz biorąc wskazany **skład orzekający sądu**. Nie można bowiem zakwestionować tego, że o tym, czy dane wzorce zachowań, procesy, decyzje są uznawane za **legalną korupcję** bądź **przestępstwo korupcyjne**, zgodnie z obowiązującym w Polsce prawem przesądza skład sędziowski powołany do rozpoznania danego przypadku.

Legalna korupcja w największym stopniu przyczynia się do tworzenia, rozbudowy i umacniania sieci wpływów, zależności i powiązań, które nakładają się na siatkę przepływów pieniężnych na konta wskazanych beneficjentów. Trudno się zgodzić z poglądem Marcina Broła, że „charakterystycznym zjawiskiem występującym w gospodarce nakazowo-rozdzielczej było tworzenie się sieci zależności"<sup>18</sup>.

<sup>12</sup> O.C. Osifo, *A Network Perspective and Hidden Corruption*, „Journal of Public Administration and Governance” 2018, Vol. 8, No. 1, s. 115.

<sup>13</sup> Ibidem, s. 115.

<sup>14</sup> P. Budzyń, *Korupcja formą współczesnego zepsucia czy przyzwolenia społecznego? Analiza wybranych badań ankietowych*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny Edukacja dla Bezpieczeństwa” 2018, nr 4, s. 205.

<sup>15</sup> D. Mocarska, *Przestępne nadużycie władzy przez funkcjonariuszy policji w ujęciu prawnokarnym i kryminologicznym*, Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, Szczytno 2013.

<sup>16</sup> H. Mielnik, *Przestępstwo nadużycia i beczynności władzy w prawie karnym II Rzeczypospolitej*, „Rocznik Samorządowy” 2017, t. 6, s. 148–160.

<sup>17</sup> M. Stępień, *Zjawisko korupcji – czynniki powodujące postrzeganie korupcji wśród funkcjonariuszy Policji oraz jej wpływ na wizerunek społeczny Policji jako instytucji bezpieczeństwa*, „Security Review” 2016, nr 1, s. 17.

<sup>18</sup> M. Bról, *Urynkowanie gospodarki a korupcja – doświadczenia państw Europy Środkowej i Wschodniej*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2019, nr 378, s. 149.

We współczesnej *społecznej gospodarce rynkowej*<sup>19</sup> w Polsce również powstają rozbudowane sieci zależności, a dodatkowo są one o wiele bardziej złożone i wielowymiarowe, między innymi z racji umiędzynarodowienia działalności gospodarczej, zacieśniania współpracy gospodarczej między państwami, swobody przepływu towarów, kapitału, usług, a także internacjonalizacji przedsiębiorstw, procesów globalizacji itd.

Michał Pietkiewicz twierdzi, że w krajach rozwijających się jednym z podstawowych problemów jest **korupcja układowa (systemowa)**. Autor dodaje przy tym, że „różnica pomiędzy występowaniem tego zjawiska w krajach rozwijających się a krajach rozwiniętych polega na tym, iż w krajach rozwiniętych korupcja najczęściej dotyczy pewnej dziedziny działalności publicznej bądź jej części i nie dotyczy całości systemu państwowego”<sup>20</sup>. Wydaje się, że można polemizować z tą opinią, zważywszy na to, że autor nie precyzuje, jaką korupcję ma na myśli. Jeśli przyjmiemy, że zacytowana refleksja odnosi się do przestępnych form łapówkarstwa, to być może jest to pogląd słuszny i prawidłowy. Wnikliwa obserwacja rzeczywistości skłania jednakże do wniosku, że to właśnie legalna korupcja przybiera formę korupcji układowej (systemowej). A zatem trzeba uznać, że dotyczy ona nie tylko całości systemu państwowego, ale również obejmuje swoim obszarem/zakresem wszystkie pozostałe instytucje i organizacje, jakie funkcjonują w gospodarce. Zdaniem Jerzego Matusiaka „Polska jest dotknięta epidemią korupcji niczym kraje afrykańskie malarią”<sup>21</sup>, a obowiązujący w naszym kraju system gospodarczy to „peryferyjny kapitalizm zależny”<sup>22</sup>. Te radykalne opinie nie są bezpodstawne, aczkolwiek warto dodać, że wszechobecne i najbardziej rozpowszechnione praktyki mają odwzorowanie w legalnych formach korupcji.

W ocenie Aleksandry Adamowicz Polska może być określana mianem **państwa patronalnego**<sup>23</sup>. Oznacza to, że funkcjonujące w kraju patronackie sieci układów

<sup>19</sup> W art. 20 Konstytucji RP enumeratywnie wymieniono zasady i główne wartości składające się na ustrój gospodarczy, który według obowiązujących przepisów prawa występuje w Polsce. Art. 20: „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz **solidarności, dialogu i współpracy** partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polski”. Źródło: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, ze zm.) (dalej: Konstytucja RP).

<sup>20</sup> M. Pietkiewicz, *Korupcja i łapownictwo – międzynarodowe rozwiązania normatywne* [w:] *Obrót powszechny i gospodarczy. Problemy karnomaterialne i procesowe*, I. Rasmus (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomii, Prawa i Nauk Medycznych w Kielcach, Kielce 2014, s. 183.

<sup>21</sup> J. Matusiak, *Peryferyjny kapitalizm zależny*, 2015, s. 117, [https://books.google.pl/books?hl=pl&lr=&id=-7YYCAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA7&dq=peryferyjny+kapitalizm+zale%C5%BCny&ots=Hzf1Yi5qb5&sig=3h1LX7n5lE\\_l1zsgzL79srSPzU&redir\\_esc=y#v=onepage&q=peryferyjny%20kapitalizm%20zale%C5%BCny&f=false](https://books.google.pl/books?hl=pl&lr=&id=-7YYCAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA7&dq=peryferyjny+kapitalizm+zale%C5%BCny&ots=Hzf1Yi5qb5&sig=3h1LX7n5lE_l1zsgzL79srSPzU&redir_esc=y#v=onepage&q=peryferyjny%20kapitalizm%20zale%C5%BCny&f=false), [dostęp: 12.11.2019].

<sup>22</sup> Ibidem, s. 7.

<sup>23</sup> A. Adamowicz, *Państwo patronalne. Relacje władzy i podległości w małej wspólnocie lokalnej*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2015.

i potężne kamaryle służą do osiągania korzyści materialnych i osobistych przez ich członków w wyniku przejmowania władzy i kontroli nad określonymi organizacjami, a także sektorami gospodarki. Co ważne, zapewnienie spójności i skuteczności podejmowanych działań, a także trwałość tych piramidalnych struktur patronalnych (*Patronal Politics*<sup>24</sup>) opiera się nie tylko na sformalizowanej od strony prawnej hierarchii instytucjonalnej oraz występujących zależnościach międzyorganizacyjnych, lecz w głównej mierze bazuje na układach środowiskowych, towarzyskich i biznesowych, więziach rodzinnych, długotrwałych znajomościach oraz powiązaniach koleżeńskich. Można sądzić, że fundamentem, a także spoiwem działań tych zorganizowanych grup są wzajemne relacje i zasady postępowania. Nakazują one bezwzględne posłuszeństwo, całkowite podporządkowanie osobie patrona, bezwarunkową lojalność, a na dodatek wzmocnione są poprzez zbieranie haków i kompromitujących materiałów. Poza tym członków grupy łączy poczucie zagrożenia oraz strachu przed utratą władzy, przywilejów, zajmowanych pozycji, stanowisk, pełnionych funkcji, osiąganych korzyści, jak również utraceniem kompletnej bezkarności.

Z tej racji legalna korupcja jest niezwykle **silnie pożądana i wyjątkowo cenona** dla osób bezpośrednio zaangażowanych w ten proceder z kilku podstawowych względów:

- dla każdej władzy, a zatem nie tylko dla przedstawicieli władzy publicznej, jest nadzwyczaj skuteczną metodą zarządzania, gwarantującą sprawne osiągnięcie zakładanych celów, umacnianie sfery wpływów, rozbudowywanie sieci zależności, powiązań i wykreowanych układów,
- stanowi bezproblemową, a zarazem całkowicie bezpieczną formę stwarzającą możliwość zapewnienia ponadprzeciętnych profitów materialnych (legalnego transferu środków finansowych) i korzyści osobistych dla uprzednio ustalonych, wskazanych beneficjentów, tj. osób fizycznych, firm prywatnych, instytucji publicznych, organizacji pozarządowych, przedsiębiorstw, uczelni itd.
- zwykli, uczciwi obywatele, bez rodzinnych i towarzyskich koneksji, bez znajomości, układów, nie należący do tzw. elit świata polityki, służb specjalnych, nadzwyczajnej kasty wymiaru sprawiedliwości, notabli świata nauki, władzy i biznesu, czyli salonowego establishmentu, nie mają żadnych szans ani możliwości, a przede wszystkim podstaw prawnych do tego, aby mogli przeciwstawić się temu szkodliwemu zjawisku, które niszczy ich życie, uniemożliwia otrzymanie dobrej pracy, niweczy szanse rozwoju i kariery, osiągania sukcesów biznesowych, gdyż podejmowane czynności i decyzje kształtujące sytuację prawną i ekonomiczną tych osób (poza jednostkowymi przypadkami<sup>25</sup>) nie dają się zaskarżyć ani podważyć,

---

<sup>24</sup> H.E. Hale, *Patronal Politics. Eurasian regime dynamics in comparative perspective*, Cambridge University Press, Cambridge 2014; idem, *Russian Patronal Politics Beyond Putin, Daedalus*, „The Journal of the American Academy of Arts & Sciences” 2017, Vol. 146, Issue 2, s. 30–40.

<sup>25</sup> Można się np. odwołać od uchwały KRS w przedmiocie wyboru na urząd sędziego w sądzie powszechnym.

- konfiguracja sieci wpływów, powiązań, znajomości i układów zapewnia niezwykle trwałą i niedającą się zanegować przewagę konkurencyjną nad potencjalnymi rywalami, którzy z racji swojej wiedzy, umiejętności i merytorycznych kompetencji mogliby również mieć szanse rozwoju zawodowego, ścieżek kariery, aspirować do awansów, objęcia lukratywnych funkcji, stanowisk kierowniczych, możliwości otrzymania dobrze płatnej pracy, intratnych zleceń, szkoleń, ekspertyz, kontraktów handlowych, dotacji itd.,
- z racji tego, że decyzje mają podstawę prawną i podejmowane są przez upoważnione do tego osoby, organy władzy, kolegialne gremia, nie ma potrzeby podawania jakiegokolwiek dodatkowej argumentacji względem dokonywanych wyborów personalnych, a także realizowanych działań, czynności rodzących określone skutki finansowe, aby uniknąć uzasadnionego podejrzenia o stronniczość bądź interesowność,
- podejmowanie decyzji personalnych w zakresie obsady najważniejszych stanowisk, tj. wyboru ścisłego kierownictwa danej organizacji, jest najważniejszym etapem na drodze do przejścia pełnej władzy i kontroli nad tą instytucją, nie mniej ten fragment polityki kadrowej stanowi jedynie pierwszy, a zarazem widoczny przejaw realizowanych praktyk, najbardziej lukratywne ekonomicznie działania dotyczą zaś procesów związanych z gospodarowaniem majątkiem organizacji, zarządzaniem powierzonym mieniem oraz możliwościami transferu (w ramach podpisywanych umów, zleceń, kontraktów) środków finansowych do podmiotów zewnętrznych (tj. wybranych osób fizycznych, przedsiębiorstw, instytucji, fundacji, stowarzyszeń i innych instytucji, co pozwala ukierunkować strumienie przepływów pieniężnych na konta faworyzowanych, uprzywilejowanych beneficjentów), czyli informacji, które, poza nielicznymi wyjątkami, nie są podawane do publicznej wiadomości,
- dzięki przewadze wynikającej z legitymizacji prawnej dokonywanych czynności można w niezwykle wyrafinowany sposób bezproblemowo zrealizować wszystkie scenariusze działań, misternie wyreżyserowane w wąskim gronie wtajemniczonych.

### **Sieć zależności i powiązań międzyorganizacyjnych – element korupcyjnego systemu**

Poprawne i dogłębne zrozumienie istoty legalnej korupcji w ujęciu systemowym<sup>26</sup> wymaga przeanalizowania szerokiego zakresu wielowymiarowych powiązań oraz zależności, jakie występują między różnymi kategoriami organizacji funkcjonujących w gospodarce. Zasadniczy problem polega na tym, że trafne rozszyfrowanie relacji, jakie łączą badane organizacje, wymusza konieczność systematycznego prowadzenia bardzo wnikliwych dociekań i peregrynacji, które nie dla wszystkich

---

<sup>26</sup> G.G. Maciel, L. de Sousa, *Legal Corruption and Dissatisfaction with Democracy in the European Union*, „Social Indicators Research” 2018, Vol. 140, Issue 2, s. 653–674.



mogą wydawać się oczywiste i proste w odbiorze. Co więcej, taka wiedza wcale nie jest powszechnie pożądana i mało komu zależy na tym, aby szerzej upowszechniać tego typu informacje obnażające badaną rzeczywistość organizacyjną<sup>27</sup>. Do poprawnego rozpoznania sieci wzajemnych relacji nieodzowne są żmudne i czasochłonne prace analityczne, wymuszające potrzebę pozyskiwania informacji nie tylko o charakterze jawnoźródłowym. Warto pamiętać o tym, że zawsze najbardziej cenne i wartościowe informacje są trudno dostępne i przeznaczone dla wąskiego kręgu wtajemniczonych, zaufanych wybrańców. Dzieje się tak z prostego powodu – o znaczeniu danej wiedzy w głównej mierze przesądza to, przez kogo i w jakim celu może ona zostać wykorzystana.

Aktualnie coraz więcej opracowań naukowych dotyczących korupcji koncentruje się na holistycznym<sup>28</sup>, a także interdyscyplinarnym podejściu do badanego zjawiska<sup>29</sup>, dlatego prowadzone rozważania zmierzają w tym kierunku i na podstawie analizowanych przykładów mają trafnie odzwierciedlać motywy, sens, cele, oblicze i charakter podejmowanych działań.

Podejmując próbę całościowego zobrazowania sieci powiązań i relacji łączących partie polityczne z instytucjami i podmiotami, jakie funkcjonują w gospodarce, można się posłużyć przedstawionym schematem (rysunek 1). Ma on charakter ogólny, a zarazem poglądowy<sup>30</sup>, tak aby za pomocą czytelnej formy pozwalał uzmysłowić

---

<sup>27</sup> Oczywiście zdarzają się sytuacje, kiedy dla określonych korzyści i partykularnych celów fragmenty specjalnie dobranych wiązek informacji trafiają za sprawą określonych mediów do społeczeństwa. Trzeba jednak mieć świadomość tego, że w każdej takiej sytuacji jest to tylko selektywnie wybrany komunikat przekazujący do odbiorców dokładnie to, co chce zamawiający bądź zleceniodawca. Taki jednostronny przekaz ma informować opinię publiczną w konkretnym celu i kształtować sposób myślenia w takim kierunku, jaki chce uzyskać zorganizowana grupa osób odpowiedzialna za pozyskanie i dystrybucję takich enuncjacji.

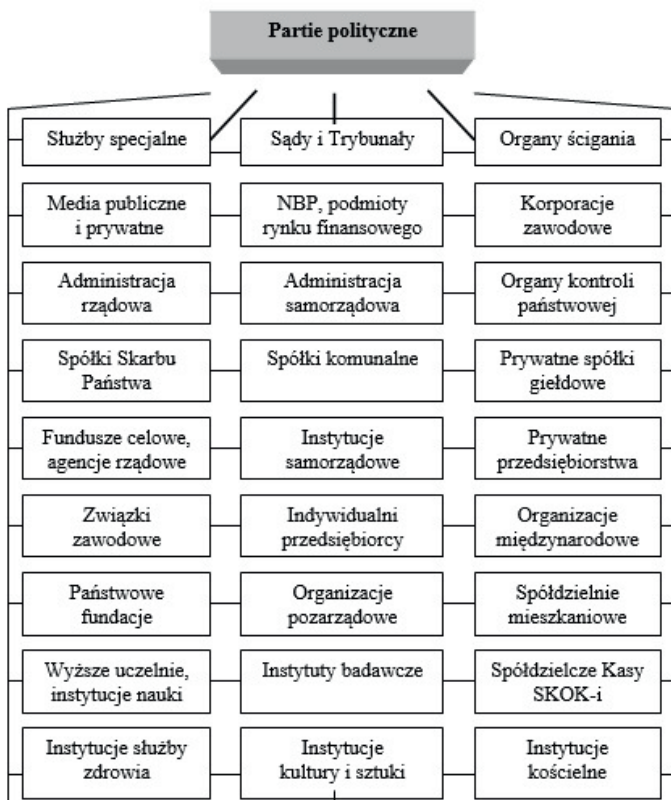
<sup>28</sup> A. Bergh, G. Fink, R. Öhrvall, *More politicians, more corruption: Evidence from Swedish municipalities*, „Public Choice” 2017, Vol. 172, Issue 3–4, s. 483–500; J.E. Lane, *Corruption: A New Analysis*, „Open Journal of Political Science” 2017, No. 7, s. 157–169; M. Fazeakas, I.J. Toth, *From Corruption to State Capture: A New Analytical Framework with Empirical Applications from Hungary*, „Political Research Quarterly” 2016, Vol. 69, Issue 2, s. 320–334; G. Polonskyi, *Corruption and Shadow Economy: Evidence from Ukraine and Russia*, „Scholarly Journal of Arts & Humanities” 2019, Vol. 1, Issue 5, s. 15–23.

<sup>29</sup> E. Dimant, *The Nature of Corruption: An Interdisciplinary Perspective*, „Economics Discussion Papers” 2013, No. 59, s. 1–64; Ch. Starke, T.K. Naab, H. Scherer, *Free to Expose Corruption: The Impact of Media Freedom, Internet Access, and Governmental Online Service Delivery on Corruption*, „International Journal of Communication” 2016, Vol. 10, s. 4702–4722; *How to research corruption? Conference Proceedings: Interdisciplinary Corruption Research Forum, Amsterdam, June 2016*, A.K. Schwickerath, A. Varraich, L.L. Smith (red.), Interdisciplinary Corruption Research Network 2017, <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-52393-1>, [dostęp: 12.11.2019].

<sup>30</sup> Uprowadzając mogące się pojawić krytyczne oceny, uwagi lub komentarze, że być może dla niektórych osób pewne rzeczy są niejasne lub trudne do zauważenia i zaakceptowania, bądź zostały zaprezentowane zbyt ogólnikowo, należy wyjaśnić, że bardziej szczegółowe omówienie poszczególnych zagadnień, a także materiału dowodowego uzasadniającego

sedno rozpatrywanego problemu, tj. ukazanie możliwości stosowania legalnej korupcji w ujęciu kompleksowym.

Rysunek 1. Sieć powiązań łączących partie polityczne z instytucjami i podmiotami gospodarki



Źródło: opracowanie własne na podstawie prowadzonych prac analitycznych.

Omawiając powyższy rysunek, na wstępie należy bardzo wyraźnie zaznaczyć, że użycie zwrotu „partie polityczne” (tj. liczby mnogiej) jest ze wszech miar słuszne i prawidłowe, a przede wszystkim logicznie uzasadnione. Rysunek 1 ma walory teoriopoznawcze i użytkarne, dlatego prezentuje strukturę sieci powiązań i relacji w ramach funkcjonowania systemu władzy, a zatem **nie odnosi się wyłącznie do ukazania poczynań jednej partii sprawującej aktualnie rządu w Polsce** (czyli do sejmowej większości parlamentarnej od 2015 roku). Co więcej, działające po 1989 roku w Polsce ugrupowania polityczne różnią się od siebie nie tylko programowo, ale również z uwagi na charakter więzi i współzależności z innymi podmiotami

trafność prezentowanych poglądów, wymaga znacznie szerszej formuły wypowiedzi, przekraczającej ramy edytorskie niniejszej pracy.

występującymi w gospodarce. Z tego powodu skala partykularnych interesów, charakter wzajemnych relacji, łatwość ich dostrzeżenia, a także złożoność powiązań danej partii z pozostałymi elementami systemu są odmienne.

Analizując sieć wzajemnych relacji, powiązań i zależności między wskazanymi na rysunku 1 podmiotami, trzeba pamiętać o tym, że w ramach poszczególnych kategorii instytucji, a także pojedynczych organizacji funkcjonują **autonomiczne**, lokalne **układy zamknięte**. Warto mieć na uwadze to, że tworzą one pewnego rodzaju wyodrębnioną oraz samodzielną strukturę zarówno pod względem organizacyjnym, jak i hierarchicznym, dbającą o prywatne korzyści, partykularne cele i interesy. Znaczenie tych miejscowych i swojskich układów zamkniętych, a przede wszystkim siła ich wpływów oraz zasięg oddziaływania, zależą w dużej mierze również od tego, jakie są relacje ich liderów z charyzmatycznymi przywódcami stojącymi na czele tzw. **piramidalnej struktury patronalnej**, która przenika i kontroluje całe sektory, obszary gospodarki. Im więcej podmiotów i organizacji stanowi elementy składowe danej piramidy, tym bardziej przyczynia się to do umocnienia pozycji i władzy jej twórców, a w szczególności patrona.

Najbardziej złożone i niezwykle potężne piramidy sprawujące władztwo i ścisłą kontrolę nad systemem legalnej korupcji są budowane pod patronatem najważniejszych partii politycznych, przy aktywnym wsparciu, zaangażowaniu oraz współudziale grup społecznych, środowisk zawodowych, podmiotów gospodarczych, a także innych instytucji i organizacji blisko z nimi powiązanych. Co więcej, **wokół każdej partii tworzona jest sieć powiązań o charakterze niejawnym**, trudna do szybkiego rozpoznania dla niezorientowanych w temacie. Ważną rolę odgrywają zespoły starannie dobranych, zaufanych osób, które celowo nie są (bądź nie mogą być) formalnie członkami danego stronnictwa, nie są wprost kojarzeni z polityką, uchodzą za tzw. merytorycznych fachowców, ekspertów, a z racji zajmowanych kierowniczych stanowisk w innych instytucjach *de facto* mają dbać o określone interesy danej partii i pilnować ich.

Czynniki kształtujące charakter relacji i powiązań między poszczególnymi organizacjami determinują wytworzoną dzięki nim sieć wpływów oraz współzależności. Na podstawie prowadzonych badań można wymienić kilka zasadniczych elementów, których znaczenie jest nie do przecenienia:

- najważniejszą rolę odgrywa **kumulowanie wielu funkcji i łączenie stanowisk**, co bezpośrednio przekłada się na zwiększanie zakresu władzy, możliwości decyzyjnych oraz wpływu na przebieg określonych procesów, zdarzeń – przykłady: łączenie stanowiska szefa partii, posła na Sejm RP, Ministra Sprawiedliwości, Prokuratora Generalnego, członka Krajowej Rady Sądownictwa; łączenie stanowiska wiceprezesa partii, posła na Sejm RP, Ministra Koordynatora ds. Służb Specjalnych, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji; łączenie stanowiska Rektora Uczelni Publicznej z funkcją posła na Sejm RP lub Senatora RP; łączenie stanowiska Prezesa bądź Wiceprezesa sądu z funkcją w Krajowej Radzie Sądownictwa; łączenie stanowiska sędziego/prokuratora ze stanowiskiem/pracą na

wyższej uczelni i innymi ważnymi funkcjami, np. w redakcjach czasopism naukowych, organizacjach naukowych, komisjach egzaminacyjnych, komisjach podejmujących decyzje w postępowaniach o nadanie stopni i tytułów naukowych; łączenie stanowiska sędziego i funkcji wiceministra Sprawiedliwości; łączenie stanowiska sędziego z pracą w Ministerstwie Sprawiedliwości; łączenie stanowiska wiceministra lub wojewody z funkcjami na uczelni wyższej itd.; łączenie stanowiska w zarządzie spółki z udziałem Skarbu Państwa (lub spółki komunalnej) z funkcją radnego i stanowiskami w radach nadzorczych innych spółek; łączenie stanowiska prezydenta miasta, wiceprezesa partii i pracy na uczelni; łączenie stanowiska wiceprezydenta miasta, stanowiska w partii z funkcją radnego wojewódzkiego; łączenie członkostwa w partii, stanowisk w organach państwowych lub prywatnych spółek z zasiadaniem we władzach fundacji lub stowarzyszenia i prowadzeniem działalności gospodarczej; łączenie etatowej pracy na stanowiskach w jednostkach administracji rządowej lub samorządowej z zasiadaniem w organach nadzorczych spółek i prowadzeniem własnej działalności gospodarczej, np. kancelarii radcy prawnego; inne przypadki,

- **zdobycie/utrzymanie władzy**, która zapewnia wskazanym osobom uprawnień decyzyjnych umożliwiających swobodny wybór, arbitralność i kontrolę nad **procesem doboru kadr** (awansów, ścieżek kariery, obsady lukratywnych stanowisk, załatwienia pracy), w szczególności powołaniem naczelnego kierownictwa nadzorowanych, podległych instytucji z racji podporządkowania hierarchicznego, dającego możliwości wyboru osób sprawujących władztwo w podmiotach zależnych powiązanych kapitałowo z daną organizacją,
- **zmiana przepisów obowiązującego prawa**, mająca na celu poszerzenie bądź przyznanie nowych uprawnień decyzyjnych danemu organowi władzy publicznej lub wskazanej (albo nowo utworzonej) organizacji, w wyniku czego zakres władztwa powiększa się o możliwości wywierania bezpośredniego wpływu na obsadę innych ważnych instytucji/podmiotów, powoływania kierownictwa danej instytucji, a także modyfikacji przepisów prawa umożliwiającej zmiany struktury organizacyjnej, co daje podstawę do tzw. czystek kadrowych, czyli skutecznego pozbycia się osób zajmujących ważne stanowiska „z poprzedniego rozdania”, tj. należących do poprzedniego układu, który rządził i sprawował kontrolę nad daną instytucją,
- przedmiot i zakres wzajemnej współpracy, a także charakter/obszar prowadzonej działalności, wykonywanych zadań, realizowanych przedsięwzięć, jak również możliwości budżetowe, postrzegane jako części składowe (faktory), które w głównej mierze przesądzają o kierunku, częstotliwości i wielkości **przepływu środków finansowych** między danymi organizacjami/podmiotami,
- **wzajemne interesy**, zbieżne dążenia i cele, skala obustronnych wymiernych korzyści, będących pokłosiem wcześniejszych doświadczeń wynikających ze współdziałania w ramach funkcjonującego układu lub większej systemowej piramidy strukturalnej,

- wzajemne interesy i zakres **możliwości działania**, jakie daje aktualnie sprawowana władza, a także potencjalne zagrożenia związane z utratą tej władzy, ponadto perspektywa korzyści możliwych do osiągnięcia w przyszłości dzięki zdobyciu/przejęciu bądź utrzymaniu władzy, a co się z tym wiąże – wymierne profity ekonomiczne.

W nawiązaniu do wymienionych przykładów łączenia stanowisk i kumulowania funkcji należy koniecznie w tym miejscu zwrócić uwagę na **pozorność i fa-sadowość** tzw. „trójpodziału władzy”. W okresie ostatnich czterech lat tematyka ta była niezwykle często obecna w debacie publicznej, a przede wszystkim w komentarzach wielu jedynie słusznych ekspertów (autorytetów prawniczych), mających zagwarantowany szeroki i nieskrępowany dostęp do mediów. Pierwsza Prezes Sądu Najwyższego na II Kongresie Prawników Polskich wskazała na to, że „prawnicy mają konstytucyjny obowiązek mówienia prawdy o prawie i prawdy o sprawiedliwości”<sup>31</sup>. Mając na uwadze zasady równości opisane w art. 32 Konstytucji RP, należy uznać, że wszyscy polscy obywatele mają prawo do wyrażania swoich przemyśleń, ocen i poglądów<sup>32</sup> na temat „prawdy o prawie i o sprawiedliwości”. Redakcja Monitora Konstytucyjnego<sup>33</sup> stwierdziła, że w wypowiedziach ekipy rządzącej „często przebija niewiedza o tym, czym w rzeczywistości jest konstytucyjnie gwarantowany trójpodział władzy”<sup>34</sup>. Podejmując próbę syntetycznego zaprezentowania istoty owego podziału, warto używać merytorycznych argumentów, które są prawdziwe, logicznie uzasadnione oraz poparte niepodważalnymi dowodami. W pierwszej kolejności trzeba się odwołać do przepisów Konstytucji RP. Art. 10 ust. 1 stanowi, że „Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej”, natomiast w art. 10 ust. 2 ogólnie wyjaśniono zasady trójpodziału władzy, a mianowicie: „Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę

---

<sup>31</sup> M. Gersdorf, *Prawnicy mają konstytucyjny obowiązek mówienia prawdy o prawie i prawdy o sprawiedliwości*, <http://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/tag/malgorzata-gersdorf>, [dostęp: 12.11.2019].

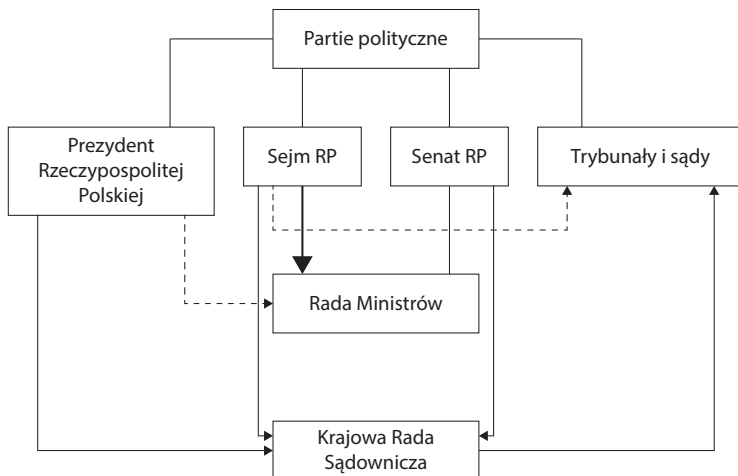
<sup>32</sup> Prawo to jest gwarantowane w Konstytucji RP i wynika wprost z art. 54 ust. 1.: „Każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji”, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, ze zm.).

<sup>33</sup> Monitor Konstytucyjny jest legalnie działającą witryną, wpisaną do rejestru prasowego Sądu Okręgowego w Warszawie VII Wydział Cywilny Rejestrowy pod nr PR 20113. Założony został przez Piotra Rachtana, wcześniej redaktora naczelnego „Obserwatora Konstytucyjnego”, który istniał ledwie pięć lat przy Trybunale Konstytucyjnym. Analizując relacje i powiązania, warto zwrócić uwagę na polecane przez Monitor witryny (linki do stron) Oko Press, Studio opinii, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Archiwum Osiatyńskiego, WybieraMY Samorząd, por. <http://monitorkonstytucyjny.eu/druga-strona>, [dostęp: 12.11.2019].

<sup>34</sup> Trójpodział władzy w wypisach z wyroków TK, 6.06.2018 r., <http://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/4241>, [dostęp: 12.11.2019].

wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały”<sup>35</sup>.

Schemat 2. Powiązania partii politycznych z organami władzy w Polsce.



Źródło: opracowanie własne.

W piśmie Rzecznika Praw Obywatelskich z 8 marca 2010 roku zaprezentowano kilka wyjątkowo cennych spostrzeżeń i refleksji, które warto w tym miejscu przywołać:

zasada trójpodziału władzy „nie ma znaczenia czysto organizacyjnego. Celem zasady podziału władz m.in. jest **ochrona praw człowieka** przez uniemożliwienie **nadużywania władzy** przez którykolwiek ze sprawujących ją organów” (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 listopada 1993 r., sygn. K 11/93).

(...) Jak podkreśla w orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny „w sensie podmiotowym (funkcyjnym) podział władz oznacza wydzielenie pewnych rodzajowo odmiennych kierunków (sfer) działania państwa, takich jak stanowienie prawa, wykonywanie prawa, sądenie” (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04), jednakże wyrażona w art. 10 ust. 1 konstytucji zasada trójpodziału i równowagi władz nie oznacza ich separacji i braku **wzajemnych zależności**<sup>36</sup>.

Na stronie internetowej Monitora Konstytucyjnego można przeczytać między innymi następujące oceny i cytowane interpretacje, tj. wypisy z wyroków Trybunału Konstytucyjnego:

<sup>35</sup> Konstytucja RP.

<sup>36</sup> Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego, RPO-580197-II-08/MK, sygn. akt K 10/08, Warszawa, 8.03.2010 r., s. 2–4.

(...) Odrębność i niezależność władzy sądowniczej nie wykluczają jednak jej **powiązań** z egzekutywą i legislatywą, gdyż przymioty te nie znoszą ani wymogu współdziałania władz wynikającego z preambuły do Konstytucji, ani wymogu ich równoważenia się wynikającego z art. 10 ust. 1 Konstytucji<sup>37</sup>.

(...) Wyrażona w art. 10 ust. 1 Konstytucji formuła „**równoważenie się**” władz oznacza oddziaływanie władz na siebie i wzajemne uzupełnianie ich funkcji. Każda z władz powinna dysponować takimi instrumentami, które pozwalają jej **hamować** działania władz pozostałych. Odrębność i niezależność sądów, w rozumieniu art. 173 Konstytucji, zakłada oddzielenie sądownictwa od innych władz, tak aby zapewnić sądom pełną **samodzielność** w zakresie rozpoznawania spraw i orzekania. (Wyrok TK z dnia 14 października 2015 r., sygn. akt Kp 1/15)<sup>38</sup>.

Podstawowa iluzoryczność tzw. trójpodziału polega przede wszystkim na tym, że jedna i ta sama osoba może w myśl obowiązujących przepisów występować jednocześnie w dualnej roli: tj. **łączyć funkcje** przedstawiciela władzy ustawodawczej (czyli posła na Sejm RP, Senatora RP) ze stanowiskiem we władzy wykonawczej (czyli w Radzie Ministrów, potocznie w rządzie). A zatem mamy do czynienia nie tyle z podziałem, co z **kumulowaniem** władzy i uprawnień decyzyjnych, jakie przysługują osobom piastującym takie stanowiska. Konsekwencją tego stanu rzeczy, sankcjonowanego przez wiele lat, jest to, że wybrane osoby, zasiadając jednocześnie w rządzie i w parlamencie, mają immunitet, poczucie ochrony i bezkarności jeśli chodzi o podejmowane działania, ponieważ mają za sobą większość sejmową, którą *de facto* kontrolują ci sami liderzy partyjni.

Okazuje się, że analizowany „podział” władzy z semantycznego punktu widzenia jest pojęciem tożsamym z oddzieleniem, separacją, natomiast w praktyce oznacza nie tylko wzajemne zależności, lecz przede wszystkim „**kumulowanie**” **władzy ustawodawczej i wykonawczej**. Przykładem powiązań, a ściślej rzecz biorąc oddziaływania, jest oczywiście to, że od decyzji przedstawicieli sejmu zależy poparcie członków rządu, a także zgłaszanych projektów ustaw. Owe **równoważenie się** władz jest całkowicie fasadowe, gdyż *de facto* zachodzi tu proces wzajemnego poplecznictwa, wspierania się, umacniania układów, a także ochrony partykularnych interesów większości sejmowej i ekipy rządowej. Natomiast inne kompetencje/uprawnienia decyzyjne premiera, a także członków rządu, jako władzy wykonawczej, są niezależne i arbitralne, w tym sensie, że nie wymagają absolutnie żadnej zgody ani akceptacji ze strony większości parlamentarnej.

Interesującym przykładem wzajemnego przenikania się władzy wykonawczej i sądowniczej jest zajmowanie stanowiska sędziowskiego i funkcji reprezentanta

---

<sup>37</sup> Trójpodział władzy w wypisach z wyroków Trybunału Konstytucyjnego, <http://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/4241>, [dostęp: 14.11.2019].

<sup>38</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 października 2015 r., sygn. akt Kp 1/15, [https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?&pokaz=dokumenty&sygnatura=Kp%201/15#uzasadnienia\\_czesc\\_12867\\_III](https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?&pokaz=dokumenty&sygnatura=Kp%201/15#uzasadnienia_czesc_12867_III), [dostęp: 14.11.2019].

władzy wykonawczej w Ministerstwie Sprawiedliwości<sup>39</sup>. W takiej sytuacji wybrani beneficjenci<sup>40</sup> zachowują immunitet, przywileje przedstawiciela władzy sądowiczej, a także rozmaite powiązania i kontakty środowiskowe wynikające z zajmowanego urzędu sędziego, które mogą się okazać przydatne w pracy dla rządu<sup>41</sup>. Tym, co dodatkowo wyróżnia delegatów wymiaru sprawiedliwości na tle pozostałych władz, jest to, że są w zasadzie nieusuwalni z zajmowanych urzędów, a ich poczynania nie podlegają żadnej kontroli ani ocenie ze strony społeczeństwa<sup>42</sup>, w przeciwieństwie do władzy ustawodawczej, której mandat podlega weryfikacji co cztery lata.

W tym kontekście musi się wydawać zadziwiające to, że ustawodawca w 2018 roku przyznaje jeszcze kolejne, dodatkowe przywileje wybranym elitom sędziowskim. Chodzi mianowicie o zapis art. 121a tzw. Ustawy 2.0 lub „Konstytucji dla Nauki”:

**Art. 121a. 1:** Nie można rozwiązać umowy o pracę ani zmienić warunków pracy nauczyciela akademickiego będącego sędzią Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego.

<sup>39</sup> W tej sytuacji nie zachodzi kumulowanie władzy analogiczne jak w poprzednim przypadku, gdyż delegowany sędzia nie wykonuje czynności orzeczniczych w macierzystym sądzie, natomiast otrzymuje **nowe uprawnienia decyzyjne**. Dają one możliwość wpływu na przebieg wielu procesów, zdarzeń, które wiążą się ze sprawowaniem władzy wykonawczej. Takie okoliczności dowodzą również występowania ścisłej zależności od władzy wykonawczej z racji tego, że oddelegowanie do pracy w Ministerstwie Sprawiedliwości jest arbitralną, uznaniową decyzją Ministra Sprawiedliwości.

<sup>40</sup> Lista 164 sędziów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości pozyskana na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej, Iustitia.pl, 19.02.2019, <https://www.iustitia.pl/ujawniamy-wyjasniamy/2867-ujawniamy-nazwiska-sedziow-przebywajacych-na-delegacjach-w-ministerstwie-sprawiedliwosci-stan-na-1-stycznia-2019>, [dostęp: 14.11.2019].

<sup>41</sup> Zob. szerzej: wybrane informacje medialne na temat tzw. afery hejterskiej w Ministerstwie Sprawiedliwości: A. Mierzyńska, *Afera Piebiaka, macki Ziobry. Ujawniamy, kto jeszcze uczestniczył w akcji hejtowania sędziów*, Oko.press, 20.08.2019, <https://oko.press/afera-piebiaka-zaangazowane-wiecej-osob-powiazanych-z-resortem-ziobry/>. [dostęp: 14.11.2019]; S. Ruskiewicz, *Wysoka pensja i spora odprawa. Wiceminister Piebiak nie ma powodów do zmartwień*, wp.pl, 12.09.2019, <https://wiadomosci.wp.pl/wysoka-pensja-i-spora-odprawa-wiceminister-piebiak-nie-ma-powodow-do-zmartwien-6423409120966273a>, [dostęp: 14.11.2019]; E. Siedlecka, *KRS uprała brudy w sprawie afery hejterskiej*, polityka.pl, 17.10.2019, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1928792,1,krs-uprala-brudy-w-sprawie-afery-hejterskiej.read>, [dostęp: 14.11.2019]; K. Kołodziejczyk, *Afera hejterska w MS. Leszek Mazur przyznaje, że wiceminister wskazał mu kandydata do KRS*, wp.pl, 26.09.2019, <https://wiadomosci.wp.pl/afera-hejterska-w-ms-leszek-mazur-przyznaje-ze-wiceminister-wskazal-mu-kandydata-do-krs-6428671918552705a>, [dostęp: 14.11.2019]; *Hejt na sędziów, „brutalne nekowanie”*. „Wiadomości”: *Za kontem stała sędzia z Poznania*, TVP Info, 14.11.2019, <https://www.tvp.info/45324145/hejt-na-sedziow-brutalne-nekanie-wiadomosci-za-kontem-stala-sedzia-z-poznania>, [dostęp: 14.11.2019].

<sup>42</sup> K. Morawiecki, *Władza sądownicza nie ma nad sobą kontroli. To nienormalne*, Do Rzeczy, 3.10.2017, <https://dorzeczy.pl/obserwator-mediow/43163/Morawiecki-Wladza-sadownicza-nie-ma-nad-soba-kontroli-To-nienormalne.html>, [dostęp: 14.11.2019].



2. Umowa o pracę nauczyciela akademickiego, o którym mowa w ust. 1, zawarta na czas określony staje się, z dniem objęcia stanowiska sędziego, umową o pracę na czas nieokreślony.
3. W przypadku nauczyciela akademickiego, o którym mowa w ust. 1, który utracił urząd sędziego albo utracił uprawnienie do stanu spoczynku, nie stosuje się ograniczenia, o którym mowa w ust. 1.
4. Umowa o pracę nauczyciela akademickiego, o którym mowa w ust. 1, który utracił urząd sędziego albo utracił uprawnienie do stanu spoczynku, wygasa, z wyłączeniem sytuacji zrzeczenia się urzędu sędziego albo uprawnienia do stanu spoczynku<sup>43</sup>.

W świetle rozważań i argumentów prezentowanych w opracowaniu, należy kategorycznie zgodzić się z oceną Pana Prezydenta RP Andrzeja Dudy, że przepis ten jest rażąco sprzeczny z Konstytucją<sup>44</sup>, natomiast można polemizować z uzasadnieniem, że chodzi tu o „ingerencję w instytucjonalną i materialną autonomię uczelni, podważanie istoty akademickiej wolności badań naukowych”<sup>45</sup>. Przede wszystkim rozpatrywany artykuł stanowi jaskrawe, a jednocześnie niezwykle wymowne odzwierciedlenie dyskrecjonalnego wykorzystywania uprawnień przez władzę ustawodawczą w celu zapewnienia dodatkowych przywilejów i korzyści osobistych faworyzowanej socjecie najlepiej zarabiających sędziów. W bezstronnej ocenie jest to niepodważalne naruszenie zasady równego traktowania gwarantowanej w art. 32 Konstytucji. Co więcej, wprowadzone regulacje prawne mają jawnie dyskryminacyjny charakter względem pozostałych nauczycieli akademickich, a także wobec pozostałych przedstawicieli władzy sądowniczej (z sądów powszechnych). Nie można jednak zanegować tego, że wszystkie decyzje były podejmowane przez upoważniony organ, na podstawie obowiązujących prawa i mają moc wiążącą.

Innym, bardzo wartościowym poznawczo przykładem oddziaływania władz na siebie jest sprawa **prawomocnego wyroku** Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) z 28 czerwca 2019 roku<sup>46</sup>, który nakazał Kancelarii Sejmu ujawnić, kto popierał sędziów kandydujących do Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: KRS)

---

<sup>43</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. 2018, poz. 1668, ze zm.).

<sup>44</sup> Wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, sygn. akt K 1/19, <http://trybunal.gov.pl/sprawy-w-trybunale/art/10480-prawo-o-szkolnictwie-wyzszym-i-nauce>, [dostęp: 14.11.2019].

<sup>45</sup> A. Duda, *Przepis Ustawy 2.0 ingeruje w autonomię uczelni*, gazetaprawna.pl, 28.02.2019, <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1400453,duda-ustawa-2-0-ingeruje-w-autonomie-uczelni.html>, [dostęp: 14.11.2019].

<sup>46</sup> Wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2019 r. dotyczący udostępnienia informacji publicznej o sędziach popierających kandydatów do KRS, sygn. akt I OSK 4282/18, <http://www.nsa.gov.pl/komunikaty/komunikat-w-sprawie-wyroku-nsa-z-dnia-28-czerwca-2019-r-dotyczacego-udostepnienia-informacji-publicznej-o-sedziach-popierajacych-kandydatow-do-krs-aktualizacja-30-lipca-2019-r,news,4,675.php>, [dostęp: 14.11.2019].

wybranej w 2018 roku<sup>47</sup>. Wyrok ten jest ignorowany przez organ władzy państwowej, tj. Marszałka Sejmu, z uwagi na zaangażowanie (a zdaniem Zbigniewa Kmiecika uzurpację<sup>48</sup>) w daną sprawę prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych (byłego polityka<sup>49</sup>), który „wydał postanowienie zobowiązujące Kancelarię Sejmu do wstrzymania się od udostępnienia danych sędziów popierających kandydatów do KRS”<sup>50</sup>. Ponadto grupa posłów na Sejm RP (reprezentujących obóz rządowy) 6 sierpnia 2019 roku wystąpiła z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 11c ustawy o KRS i wstrzymanie wykonania wyroku NSA<sup>51</sup>. W ostatnich dniach, po ogłoszeniu wyroku TSUE, do opinii publicznej trafił następujący komunikat informacyjny:

Sąd Okręgowy w Olsztynie w toku jednego z cywilnych postępowań odwoławczych uznał za konieczne rozstrzygnięcie, czy sędzia nominowany przez nową Krajową Radę Sądownictwa był uprawniony do tego, aby w pierwszej instancji orzekać w sprawie. W tym celu tutejszy Sąd nakazał Szefowi Kancelarii Sejmu przedstawienie m.in. zgłoszeń oraz list osób popierających kandydatów na członków KRS<sup>52</sup>.

Raczej nie można się spodziewać, że to prawomocne postanowienie Sądu Okręgowego będzie miało przełomowe znaczenie dla opisywanej sprawy.

---

<sup>47</sup> A. Wójcik, „*To podważenie fundamentów państwa prawa*”. *RPO skarży do sądu decyzje prezesa UODO*, *Oko Press*, 19.08.2019, <https://oko.press/rpo-skarzy-do-sadu-decyzje-uodo/>, [dostęp: 14.11.2019].

<sup>48</sup> Z. Kmiecik, *Uzurpacja prezesa UODO*, *gazetaprawna.pl*, 1.08.2019, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1424407,listy-poparcia-krs-kancelaria-sejmu-wyrok-nsa-udodo-kmiecik.html>, [dostęp: 14.11.2019].

<sup>49</sup> E. Ivanova, *Prezes UODO ponad prawem: były polityk PiS podważa wyrok w sprawie list poparcia do KRS*, *wyborcza.pl*, 13.08.2019, <http://wyborcza.pl/7,75398,25085189,prezes-uodo-ponad-prawem-byly-polityk-pis-podwaza-wyrok-w-sprawie.html>, [dostęp: 14.11.2019].

<sup>50</sup> A. Wójcik, *Jak trwoga, to do Przylebskiej. Trybunał ma pomóc władzy zataić listy poparcia kandydatów do nowej KRS*, 17.08.2019, <https://oko.press/jak-trwoga-to-do-przylebskiej-trybunal-ma-pomoc-wladzy-zataic-listy-poparcia-kandydatow-do-nowej-krs/>, [dostęp: 14.11.2019].

<sup>51</sup> Sprawy w Trybunale: *Art. 11c ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa rozumiany w ten sposób, że przepis ten nie daje podstaw do odmowy udzielenia informacji publicznej w postaci wykazu sędziów popierających zgłoszenie kandydata na członka KRS wybranego spośród sędziów*, sygn. akt K 16/19, <http://trybunal.gov.pl/sprawy-w-trybunale/art/10760-art-11c-ustawy-o-krajowej-radzie-sadownictwa-rozumiany-w-ten-sposob-ze-przepis-ten-nie-daje-pods>, [dostęp: 14.11.2019].

<sup>52</sup> Po wyroku TSUE sąd nakazuje przedstawienie list poparcia kandydatów do nowej KRS, Sąd Okręgowy w Olsztynie, 23.11.2019, [https://www.olsztyn.so.gov.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1530:po-wyroku-tsue-sad-nakazuje-przedstawienie-list-poparcia-kandydatow-do-nowej-krs&catid=44:komunikaty-rzeczNIKOW-prasowych&Itemid=162](https://www.olsztyn.so.gov.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=1530:po-wyroku-tsue-sad-nakazuje-przedstawienie-list-poparcia-kandydatow-do-nowej-krs&catid=44:komunikaty-rzeczNIKOW-prasowych&Itemid=162), [dostęp: 24.11.2019].

## Praca, przywileje, stanowiska, ścieżki kariery, awanse, zlecenia, kontrakty dla „swoich”

W najnowszej literaturze przedmiotu w coraz większym stopniu akcentuje się to, że rozumienie istoty korupcji ma zasadnicze znaczenie, ponieważ czynnik ten determinuje postrzeganie owego zjawiska przez społeczeństwo<sup>53</sup>. Zdaniem Andrija Zotkina poprawne rozpoznanie problemu wymaga analizy korupcji „w systemie wzajemnych relacji między społeczeństwem a państwem”<sup>54</sup>. Anne Peters słusznie postuluje, aby rozważania poświęcone korupcji ukierunkowane były na prawne aspekty podejmowanych decyzji i działań, które przekładają się na funkcjonowanie jednostek ludzkich<sup>55</sup>. Według badaczki korupcja winna być traktowana „jako naruszenie międzynarodowych praw człowieka”<sup>56</sup>. Morten Koch Andersen podziela ten pogląd i wyjaśnia, że korupcja, ze szczególnym naciskiem na jej rzeczywiste praktyki, stanowi punkt wyjścia do analizy oraz zrozumienia działań skutkujących pogwałceniem praw człowieka<sup>57</sup>.

W świetle przywołanych opinii w dalszej części zostaną poddane analizie wybrane procesy, zdarzenia i decyzje (ujawnione do wiadomości publicznej), których interpretacja z pewnością pozwala się lepiej przyjrzeć sednu badanego zagadnienia i prawidłowo je zgłębić. Podtytuł tej części opracowania stanowi wysoce czytelne zdefiniowanie tematu, a jednocześnie w syntetycznej formule odzwierciedla kwintesencję podejmowanych decyzji i realizowanych przedsięwzięć. Ich motyw, cele, a także wzorce zasad postępowania są tożsame w sektorze publicznym i prywatnym. Krótko rzecz ujmując, intencją podejmowanych działań jest zagwarantowanie wybranym beneficjentom korzyści materialnych i osobistych. Niestety, media nie wyrażają zainteresowania legalną korupcją w prywatnych podmiotach, a informacje na ten temat nadzwyczaj rzadko są przekazywane w szerszym zakresie do społeczeństwa. Prawdopodobnie chodzi o to, że doniesienia na temat prywatnego biznesu nie wywołują takich emocji jak poczynania ważnych dostojników władzy publicznej, utrzymywanych z pieniędzy podatników.

Pod koniec 2018 roku prywatne media podały do wiadomości publicznej informacje na temat astronomicznie wysokich zarobków dwóch „asystentek” prezesa Narodowego Banku Polskiego (dalej: NBP). Miały się one kształtować na poziomie

---

<sup>53</sup> N. Melgar, M. Rossi, T.W. Smith, *The Perception of Corruption*, „International Journal of Public Opinion Research” 2010, Vol. 22, Issue 1, s. 120–131.

<sup>54</sup> A. Zotkin, *Korupcja w systemie wzajemnych relacji między społeczeństwem i państwem na obszarze postsowieckim i na Ukrainie*, „Politeja. Studia Ukraińskie” 2015, nr 34/1, s. 201–214.

<sup>55</sup> A. Peters, *Corruption and Human Rights*, „Working Papers Series” 2015, No. 20, s. 1–30.

<sup>56</sup> Idem, *Corruption as a Violation of International Human Rights*, „European Journal of International Law” 2018, Vol. 29, Issue 4, s. 1251–1287.

<sup>57</sup> M.K. Andersen, *Why Corruption Matters in Human Rights?*, „Journal of Human Rights Practice” 2018, Vol. 10, Issue 1, s. 179–190.

65 000 zł miesięcznie<sup>58</sup>. NBP kategorycznie temu zaprzeczało. Następnie okazało się, że chodzi o dwie osoby pracujące na stanowisku dyrektora Gabinetu Prezesa NBP oraz Departamentu Komunikacji Promocji, w tym była radną, która dodatkowo otrzymała stanowisko w radzie Bankowego Funduszu Gwarancyjnego<sup>59</sup>. W oficjalnym komunikacie wyjaśniono, że NBP nie ujawnia zarobków swoich pracowników, a żaden z dyrektorów nie otrzymuje takiej kwoty. Podano natomiast przeciętne wynagrodzenie brutto na stanowisku dyrektora w NBP (ustalone na podstawie PIT), które wyniosło: w 2014 roku – 38 098 zł, w 2015 roku – 37 110 zł, w 2016 roku – 37 381 zł, w 2017 roku – 37 069 zł, w 2018 roku – 36 308 zł<sup>60</sup>.

Kolejne doniesienia medialne opierały się na ustaleniach raportu Najwyższej Izby Kontroli (dalej: NIK), zawierającego informacje, że „prezes NBP w 2018 roku otrzymał ponad 500 000 zł dodatkowych apanaży finansowych: 202 705 zł premii i 304 200 zł **nagród**. Wskazane kwoty stanowią uzupełnienie do pensji, która w ubiegłym roku wyniosła 709 611 zł brutto (to łączna wysokość zarobków za cały rok, w której zawiera się pensja podstawowa oraz dodatki)”. Co ważne, kontrola NIK potwierdziła, że „premie i nagrody zostały przyznane zgodnie z zasadami uzgodnionymi w uchwale zarządu NBP”<sup>61</sup>. Dodatkowo opinia publiczna uzyskała dostęp do informacji na temat wysokości zarobków osób na dyrektorskich stanowiskach w NBP, które otrzymują powyżej 500 000 zł rocznie<sup>62</sup>.

Prezes NBP był również opisywany w kontekście roli, jaką odgrywał w tzw. aferze Komisji Nadzoru Finansowego (dalej: KNF), co spowodowało skierowanie sprawy do sądu o naruszenie dobrego imienia NBP. Dziennikarka na łamach „Gazety Wyborczej” podała między innymi, że „były szef KNF Marek Chrzanowski był zaufanym człowiekiem prezesa NBP, i to dzięki niemu dostał posadę najpierw w Radzie Polityki Pieniężnej, a później w Komisji Nadzoru Finansowego”. Sąd Okręgowy w Warszawie uzasadnił odmowę wydania zakazu publikowania informacji na temat

---

<sup>58</sup> Konieczne jest w tym miejscu wyjaśnienie i doprecyzowanie, że w Polsce w 2019 roku płaca minimalna dla osób pracujących na podstawie umowy o pracę wynosiła **2250 zł** brutto, czyli ok. **1634 zł** netto. Od 1 stycznia 2020 roku wysokość płacy minimalnej kształtuje się na poziomie 2600 zł brutto, tj. ok. 1877 zł netto. Średnie wynagrodzenie według Głównego Urzędu Statystycznego w grudniu 2019 to 5229,44 zł brutto.

<sup>59</sup> T. Molga, *Polityczna kariera „asystentki” szefa NBP. Była radną, przez 8 lat nie zabrała głosu*, <https://wiadomosci.wp.pl/polityczna-kariera-asystentki-szefa-nbp-byla-radna-przez-8-lat-nie-zabrala-glosu-6336397152904833a>, [dostęp: 14.11.2019].

<sup>60</sup> *NBP: żaden z dyrektorów nie zarabia 65 tys. zł*, TVP Info, 9.01.2019, <https://www.tvp.info/40776908/nbp-zaden-z-dyrektorow-nie-zarabia-65-tys-zl>, [dostęp: 14.11.2019].

<sup>61</sup> *NIK: prezes NBP otrzymał pół miliona premii i nagród*, Onet.pl, 24.07.2019, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/najwyzsza-izba-kontroli-informuje-o-wysokosci-premii-i-nagrod-dla-prezesa-nbp/gyvwr7e>, [dostęp: 14.11.2019].

<sup>62</sup> Kontrola NIK wykazała, że najwyższe wynagrodzenia dyrektorów NBP w 2018 roku otrzymały: Martyna Wojciechowska, zajmująca się komunikacją i promocją – 594 756 zł, Dorota Szymanek, kierująca służbami prawnymi – 567 977 zł, Kamila Sukiennik, szefowa gabinetu prezesa NBP – 547 996 zł, <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/kontrola-nik-w-nbp-nieprawidlowosci-w-wynagrodzeniach/nb1ngwv>, [dostęp: 14.11.2019].

aktywności i poczynań prezesa NBP w ten sposób, że rozpowszechniane informacje nie dotyczą działalności Banku Centralnego, lecz osoby prezesa „jako działacza politycznego”<sup>63</sup>. Logiczne rozumowanie, wiedza i doświadczenie życiowe skłaniają do uznania za słuszne twierdzenia, że zasadniczym celem tych medialnych doniesień było podważenie wiarygodności nie tyle samej instytucji NBP, co środowiska politycznego, dzięki któremu dana osoba otrzymała możliwość piastowania zaszczytnej i prestiżowej funkcji prezesa Banku Centralnego. Nie da się bowiem zaprzeczyć, że w procesie doboru kierownictwa NBP nie tylko ostatnio, ale i poprzednio stosowana wiedza i merytoryczne kwalifikacje są wymagane, niemniej relewantne czynniki sukcesu to znajomości, powiązania, układy polityczne i rekomendacje od partyjnych decydentów. Ta konstatacja jest trafna i w pełni uzasadniona, zważywszy na to, że wszystkie osoby zajmujące w przeszłości stanowiska prezesa NBP miały bezpośrednie związki z partiami politycznymi i były wcześniej aktywnie zaangażowane w politykę.

Z racji medialnego szumu wokół zarobków w NBP większość sejmowa na początku 2019 roku przegłosowała zmiany w prawie (ustawa z dnia 22 lutego 2019 roku o zmianie ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz ustawy o Narodowym Banku Polskim<sup>64</sup>), które przewidują jawność wynagrodzeń członków zarządu i kadry dyrektorskiej, a także uregulowanie zasad wynagradzania pracowników NBP.

---

<sup>63</sup> Sąd: zakaz publikacji tekstów o roli Glapińskiego ws. KNF uniemożliwiłyby wykonywanie zadań mediom, polsatnews.pl, 25.02.2019, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2019-02-25/sad-zakaz-publikacji-tekstow-o-rol-i-glapińskiego-ws-knf-uniemożliwiłyby-wykonywanie-zadan-mediom/>, [dostęp: 14.11.2019].

<sup>64</sup> W ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. 2017, poz. 1393) wprowadzono zmiany i m.in. dodano w art. 2 nowy pkt. 6d: „członków zarządu Narodowego Banku Polskiego oraz pracowników Narodowego Banku Polskiego zajmujących stanowiska dyrektora oddziału okręgowego, dyrektora departamentu (komórki równorzędnej) i ich zastępców oraz osób zajmujących stanowiska równorzędne pod względem płacowym ze stanowiskiem dyrektora departamentu i jego zastępcy”. W ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. 2017, poz. 1373 oraz 2018, poz. 2243) w nowym brzmieniu art. 66 zawarto m.in. następujące punkty: „wynagrodzenie Prezesa i wiceprezesów NBP ustalane jest na podstawie przepisów o wynagradzaniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Zasady wynagradzania pracowników NBP są ustalane przez Zarząd NBP w drodze uchwały. Zarząd NBP określa wynagrodzenie dla poszczególnych stanowisk przy założeniu, że maksymalne wynagrodzenie dla tych stanowisk, z wyłączeniem wiceprezesów oraz członków Zarządu NBP, nie może przekroczyć 0,6-krotności wynagrodzenia Prezesa NBP; Uchwała Zarządu NBP w sprawie zasad wynagradzania pracowników NBP jest jawna i podlega udostępnieniu przez Prezesa NBP w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej NBP”. Zob. szerzej: Ustawa z dnia 22 lutego 2019 r. o zmianie ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz ustawy o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. 2019, poz. 371), Warszawa, dnia 26 lutego 2019 r., [http://orka.sejm.gov.pl/proc8.nsf/ustawy/3158\\_u.htm](http://orka.sejm.gov.pl/proc8.nsf/ustawy/3158_u.htm), [dostęp: 14.11.2019].

Ważnym wątkiem dalszych rozważań, bezpośrednio nawiązujących do przyjętych problemów badawczych, jest sejmowa wypowiedź wiceprezes NBP Anny Trzecińskiej na posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych, która nie chciała się ustosunkować do zastrzeżeń NIK (dotyczących między innymi „nierzetelnego stosowania przepisów w sprawie maksymalnych wynagrodzeń, nieuzasadnionych kosztów usług zewnętrznych”), powiedziała natomiast, że uchwalona w tym roku ustawa o jawności i ograniczeniu płac na dyrektorskich stanowiskach negatywnie odbiła się na możliwościach rekrutowania nowych osób. „Mamy coraz większe problemy z zatrudnieniem pracowników – mówiła w Sejmie”<sup>65</sup>.

Wypada żałować, że szczegółowa wiedza na temat możliwości zatrudnienia, przebiegu konskrypcji, reguł i zasad postępowania nie została szerzej przybliżona opinii publicznej. Społeczeństwo zostało jedynie poinformowane o końcowym wyniku procedury rekrutacyjnej, tj. powołania przez Prezydenta RP nowego członka zarządu NBP 4 czerwca 2019 roku, którym została ustępująca minister finansów Teresa Czerwińska, a jej zarobki mają się kształtować na poziomie 43 500–52 000 zł miesięcznie, według danych opublikowanych przez NBP za 2018 rok<sup>66</sup>. Na stanowisku szefa resortu finansów zastąpił ją Marian Banaś, dotychczasowy szef Krajowej Administracji Skarbowej, wybrany następnie 30 sierpnia 2019 roku przez sejm na stanowisko Prezesa NIK.

Kaja Gadowska stwierdza, że „wielowymiarowa analiza danych prowadzi do wniosku, że partie polityczne dążą do ograniczenia autonomii administracji rządowej. Legislacja w zakresie służby cywilnej podporządkowana była (i nadal jest) w znacznym stopniu doraźnym interesom politycznym, a nie długofalowemu interesowi państwa”<sup>67</sup>. Autorka, analizując procesy doboru kadr, zwraca szczególną uwagę na konstytucyjne wartości<sup>68</sup>. Paweł Chodak z kolei uważa, że „korpus służby cywilnej obejmuje apolityczną administrację rządową”<sup>69</sup>. Ponadto badacz prezentuje następujące przemyślenia na temat czynników, które jego zdaniem przeciwdziałają korupcji:

---

<sup>65</sup> B. Godusławski, *Tak zarabia się w NBP. Najwyższa Izba Kontroli ujawnia nieprawidłowości*, gazetaprawna.pl, 22.07.2019, <https://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/1422962,tak-zarabia-sie-w-nbp-najwyzsza-izba-kontroli-ujawnia-nieprawidlowosci.html>, [dostęp: 14.11.2019].

<sup>66</sup> *Z ministerstwa finansów do NBP. Ogromny skok zarobków*, tvn24bis.pl, 4.06.2019, <https://tvn24bis.pl/z-kraju,74/zmiana-ministra-finansow-teresa-czerwinska-w-zarzadzieniu-nbp,941847.html>, [dostęp: 14.11.2019].

<sup>67</sup> K. Gadowska, *Relacje między polityką i administracją w procesie tworzenia służby cywilnej w Polsce. Perspektywa nowego instytucjonalizmu*, „Zarządzanie Publiczne” 2018, nr 1, s. 54.

<sup>68</sup> Eadem, *Constitutional Values and Civil Servants Recruitment: The Principles for Filling Revenue Service Positions in Poland*, „Communist and Post-Communist Studies” 2018, No. 51 (3), s. 257–271.

<sup>69</sup> P. Chodak, *Wybrane uregulowania prawne dotyczące zwalczania korupcji*, „Journal of Modern Science” 2019, No. 1, s. 217.

co zaś dotyczy zapobiegania zjawisku korupcji w państwie, urzędnik służby cywilnej nie może przynależać do żadnej partii politycznej. Jest zatem osobą zupełnie apolityczną<sup>70</sup>.

Formułowanie wniosku o „zupełnej apolityczności” urzędników korpusu służby cywilnej na podstawie przesłanki odwołującej się do przepisu ustawy zakazującego członkostwa w partii jest, delikatnie rzecz ujmując, skrajnie infantylne, powierzchowne i pozbawione głębszej refleksji, a mówiąc dosadnie – kompletnie oderwane od rzeczywistości. Oczywiście z formalno-prawnego punktu widzenia taka argumentacja może być do przyjęcia, natomiast nie daje się pozytywnie zweryfikować w konfrontacji z realiami.

Niestety, przykłady z codziennej praktyki zarządzania publicznego upoważniają do wyrażenia tezy, że całkowicie błędne oraz nieuprawnione jest zawężanie oddziaływania (bezpośredniego wpływu) partii politycznych na dobór kadr w instytucjach, które zalicza się do administracji rządowej. Kolejnym i wymownym przykładem może być zgłoszenie kandydatów na sędziów Trybunału Konstytucyjnego: dwóch byłych posłów rządzącej partii, Krystyny Pawłowicz i Stanisława Piotrowicza, a także Roberta Jastrzębskiego, który poza pracą na wyższej uczelni jest od 2016 roku zatrudniony w Biurze Analiz Sejmowych na stanowisku eksperta ds. legislacji, a wcześniej przygotowywał ekspertyzy dla Ministerstwa Sprawiedliwości w sprawie sporu o Trybunał Konstytucyjny<sup>71</sup>. Druga uwaga dotyczy tego, że realizacja interesów politycznych absolutnie nie ogranicza się do administracji rządowej i TVP S.A.: dotyczy bowiem także administracji samorządowej, pozostałych jednostek sektora finansów publicznych, spółek Skarbu Państwa, a ponadto prywatnych mediów, spółek komunalnych, prywatnych spółek giełdowych, organizacji pozarządowych itd. Nie można zatem redukować pola widzenia jedynie do wybranego fragmentu powiązań i współzależności, jakie występują między podmiotami funkcjonującymi w gospodarce. Trzeba natomiast całkowicie zgodzić się z opinią, że prywatne, tzw. „**niezależne media**” w głównej mierze interesują się przypadkami, które dotyczą poczynąń prominentnych polityków ekipy rządowej<sup>72</sup> i ich nominatów<sup>73</sup>. Bliższą odsłonę istoty partyjnych interesów w kontekście wygrania wyborów samorządowych zawierają szczerze i autentyczne wypowiedzi przewodniczącego klubu parlamentarnego posła Sławomira Neumanna, nagranych przez lokalnego działacza z Tczewa:

---

<sup>70</sup> Ibidem.

<sup>71</sup> *Jeden z „wybitnych konstytucjonalistów” Zbigniewa Ziobry. Kim jest Robert Jastrzębski*, tvn24.pl, 15.11.2019, <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/robert-jastrzebski-kim-jest-kandydat-pis-do-trybunalu-konstytucyjnego,985710.html>, [dostęp: 15.11.2019].

<sup>72</sup> *Loty marszałka Marka Kuchcińskiego rządowymi samolotami*, tvn24.pl, 25.07.2019, <https://www.tvn24.pl/raporty/loty-marszalka-marka-kuchcinskiego-rzadowym-samolotem,1391>, [dostęp: 15.11.2019].

<sup>73</sup> B. Godusławski, *Afera Banasia. Czego nie wiedziała ani nie widziała ABW?*, dziennik.pl, 12.11.2019, <https://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/612598,abw-marian-banas-nik-mf.html>, [dostęp: 15.11.2019].

(...) Jak wygramy wybory samorządowe, to będzie dużo do dzielenia. (...) Platforma wskazuje tego człowieka i nie ma dyskusji o tym, czy on jest dobry, czy nie, tak jak dzisiaj. Czy się nadaje, czy nie. Czy się nadaje do takiej spółki, czy nie. Z Gdańska dajemy naszym ludzi do rad nadzorczych, (...) bo tutaj nie mamy ludzi z tym egzaminem zdanym. I tyle, tyle w temacie<sup>74</sup>.

(...) Pamiętaj: jedna zasada jest dla mnie święta... Naucz się tego, jak będziesz o czymkolwiek rozmawiał. Jak będziesz w Platformie, będę cię bronił... jak niepodległości. Jak wyjdiesz z Platformy, to masz problem (...). Reszta to są goście, którzy mogą trafić do sądu z aktem oskarżenia, a sądy dzisiaj – ja ci gwarantuję – nie rozstrzygną żadnej sprawy przed wyborami. Żadnej. Przez rok nie zrobią... nic<sup>75</sup>.

W nawiązaniu do problematyki odnoszącej się do postępowania organów wymiaru sprawiedliwości interesujące poznawczo i kategoryczne refleksje wyraża Marek Kosewski:

Każdy *homo sovieticus* wiedział, że jeśli się miało sprawę w sądzie, należało najpierw poszukać „dojść”. Nikt nie miał wątpliwości, że prominentowi lub jego rodzinie sąd krzywdy nie zrobi. Sędziowie, prokuratorzy i adwokaci także **tworzyli układy**, przez które załatwiano sprawy i interesy. W duszach ludzi aparatu władzy administracyjnej i politycznej *homo sovieticus* w całości jeszcze nie umarł. Daje o sobie znać w obrębie elity partyjno-administracyjno-gospodarczej, tworząc „**republiki koleśiów**”. *Anomia sovietica* jest dziedziczona przez aparat administracyjny państwa, który nowa demokratyczna władza przejęła w nienaruszonym stanie po realnym socjalizmie w 1990 roku i nie miała możliwości dokonania jakiejś rewolucyjnej jego zmiany bez ryzyka chaosu w państwie<sup>76</sup>.

Wojciech Ł. Gunia zaleca, aby nie dokonywać nieuprawnionych uogólnień, które opisują wzorce postępowania osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne:

Fakt popełnienia czynów inkryminowanych oraz moralnie nagannych przez kilka osób spełniających wskazane kryteria nie oznacza jednocześnie, że wszystkie osoby na eksponowanych stanowiskach politycznych stawiają sobie za cel wykorzystywanie posiadanej pozycji do uzyskania osobistej korzyści<sup>77</sup>.

---

<sup>74</sup> *Jak wygramy wybory samorządowe, to będzie dużo do dzielenia*, TVP Info, 8.10.2019, <https://www.tvp.info/44751836/jak-wygramy-wybory-to-bedzie-duzo-do-dzielenia-nowe-tasmy-neumanna>, [dostęp: 15.11.2019].

<sup>75</sup> *Brudna polityczna gra PO. TVP Info ujawnia taśmy Neumanna*, TVP Info, 4.10.2019, <https://www.tvp.info/44676278/brudna-polityczna-gra-po-tvp-info-ujawnia-tasmy-neumanna>, [dostęp: 15.11.2019].

<sup>76</sup> M. Kosewski, *Przywództwo i zarządzanie godnościowe w administracji publicznej [w:] Etyka w służbie publicznej*, J. Czaputowicz (red.), Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2012, s. 126.

<sup>77</sup> W.Ł. Gunia, *Osoby zajmujące eksponowane stanowiska polityczne w świetle obowiązujących regulacji prawnych*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2012, nr 18, s. 114.



Jeśli chodzi o próbę ustosunkowania się do zacytowanych odmiennych stanowisk, wydaje się, że spór w tej dyskusji sprowadza się do udzielenia odpowiedzi na zasadnicze pytanie: czy dominantą i celem każdej władzy publicznej (wykonawczej, ustawodawczej i sądowniczej) jest w głównej mierze dbanie o własne przywileje, korzyści, tworzenie sieci powiązań, zależności, układów, ochrona partykularnych interesów, czy też praca na rzecz dobra wspólnego, uczciwość, rzetelność i bezstronność, przestrzeganie zasad praworządności, urzeczywistnianie sprawiedliwości społecznej, równego traktowania w zatrudnieniu, zapewniania wszystkim obywatelom jednakowych szans rozwoju, dostępu do intratnych posad, stanowisk, funkcji, możliwości awansów i ścieżek kariery?

Andrzej Stoiński słusznie zauważa, że „niemal od początku refleksji filozoficznej równość była uznawana za integralny składnik sprawiedliwości”<sup>78</sup>. Dwa podstawowe wymiary, stanowiące swoisty rdzeń idei równości, to: „**równość w możliwościach** (szansach) oraz **równość w uprawnieniach**”<sup>79</sup>. Autor w dalszej części wypowiedzi powołuje się na poglądy innych badaczy. Tadeusz Kowalik postulowaną w tym względzie równość określa następująco: „Chodzi więc o taki rozdział zasobów materialnych, który pozwala na kształcenie i samokształcenie, umożliwia pracę przynajmniej w przybliżeniu zgodną z umiejętnościami i zainteresowaniami, zapewnia godziwą płacę, możliwość uczestnictwa w życiu społecznym i politycznym”<sup>80</sup>. Henryk Skorowski dodaje, że „istota postawy sprawiedliwości jawi się zawsze jako postawa bezwzględnego poszanowania praw, uprawnień drugiego człowieka”<sup>81</sup>.

Zacytowane interpretacje zasługują na pełną i bezwarunkową akceptację, gdyż dokładnie takie wzorce postępowania i przestrzegane w praktyce normy, zasady i wartości prawidłowo określają zakres i desygnat pojęcia równości. Są one bowiem odpowiednikiem pragmatycznie równości rozumianej z logicznego punktu widzenia, a jednocześnie opisują nad wyraz klarowne i jednoznaczne kryteria oceny, jakie należy brać pod uwagę, kiedy analizujemy konkretne procesy, zdarzenia bądź decyzje.

Przyjąwszy nakreślony tok analitycznego rozumowania, na potrzeby dogłębnej analizy możliwości legalnego wykorzystywania władzy i zapewniania policzalnych korzyści wybrańcom, należy te procesy rozpatrywać w odniesieniu do konstytucyjnych gwarancji (równości wobec prawa), zarazem poszukując odpowiedzi na kolejne, dociekliwe i szczegółowe pytania<sup>82</sup>, ściśle nawiązujące do problemów badawczych i wcześniejszych rozważań:

<sup>78</sup> A. Stoiński, *Przeobrażenia idei sprawiedliwości społecznej. Część III. Sprawiedliwość społeczna jako idea solidarności i równości*, „Roczniki Filozoficzne” 2018, nr 1, s. 121.

<sup>79</sup> Ibidem.

<sup>80</sup> Ibidem, s. 122.

<sup>81</sup> Ibidem, s. 125.

<sup>82</sup> Tożsame pytania będą dotyczyć innych publicznych instytucji, agencji rządowych, państwowych spółek, służb specjalnych, fundacji, instytutów itd., a także podmiotów sektora prywatnego i organizacji pozarządowych.

- W wyniku jakich konkretnie metod działania, zasad postępowania oraz procedur formalnych można się ubiegać o etatową pracę w zarządzie NBP, na stanowiskach dyrektorskich, a także szeregowych w NBP, skoro nie ma publicznie dostępnych ogłoszeń o wolnych miejscach pracy i otwartych procesach rekrutacji?
- Jakie kwalifikacje formalne, preferowany kierunek i poziom wykształcenia przesądzają o możliwości powołania na stanowisko dyrektorskie w NBP?
- Jakie uprawnienia przysługują osobie, która ma rozległą wiedzę, stosowne merytoryczne kwalifikacje i będąc zainteresowana pracą w NBP, wysłała swoją aplikację i nie otrzymała żadnej informacji zwrotnej na temat sposobu jej rozpatrzenia?
- W jakich okolicznościach odbywają się nominacje/powołania na stanowiska dyrektorskie w NBP, czy wszystkie zainteresowane osoby otrzymują informację o tym, że mają jednakowe prawa i szanse w zakresie zgłoszenia swoich kandydatur, a także gwarancję równego traktowania w procedurze decyzyjnej?
- Czy wszystkie osoby mające polskie obywatelstwo i korzystające z pełni praw publicznych mają równe możliwości, szanse ubiegania się o zatrudnienie i otrzymanie etatowej pracy na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej, skoro znowelizowana ustawa nie przewiduje otwartego i konkurencyjnego naboru?
- Jakie uprawnienia przysługują osobie, która ma rozległą wiedzę oraz stosowne kwalifikacje porównywalne do innych urzędników, i będąc zainteresowana pracą na wyższym stanowisku w służbie cywilnej, wysłała swoją aplikację, została całkowicie zignorowana przez władze publiczne oraz nie otrzymała żadnej informacji zwrotnej na temat sposobu jej rozpatrzenia?

Po skierowaniu/złożeniu pisma z takimi zapytaniami do NBP bądź do szefa Kancelarii Premiera można co najwyżej oczekiwać odpowiedzi, w której zawarte będzie następujące (krótkie i rzeczowe) stwierdzenie, że wszystkie procedury i decyzje kadrowe podejmowane są zgodnie z prawem, na podstawie obowiązujących Bank Centralny / służby cywilne przepisów, a wszelkie wątpliwości pojawiające się względem rzetelności i prawidłowości realizowanych procesów są całkowicie bezpodstawne oraz nieuprawnione. Nikt bowiem w oficjalnym stanowisku nie wyjawia autentycznej metodyki postępowania w procesach rekrutacji, okoliczności i zdarzeń poprzedzających dane nominacje, a także udziału osób trzecich wywierających bezpośredni wpływ na przebieg tych procesów.

Odnosząc się do konkretnie i rzeczowo zasygnalizowanych w pytaniach zagadnień, trzeba potwierdzić, że na bazie informacji o charakterze jawnoźródłowym nie da się poprawnie zidentyfikować metod działania i zasad postępowania, które stanowią najważniejsze czynniki sukcesu przesądzające o możliwości otrzymania pracy. Udzielając stosownych odpowiedzi, trzeba zatem powiedzieć, że:

- wiedza na temat istoty procesów rekrutacji nie jest szerzej dostępna publicznie, natomiast jawny charakter mają rezultaty tychże procesów, tj. nominacje dla konkretnych beneficjentów,

- wszystko zatem odbywa się w wąskim gronie wtajemniczonych, doskonale wiedzących, jak się postępuje, kiedy ktoś ważny i wpływowy udziela stosownej rekomendacji osobie, którą należy zagospodarować na konkretnym stanowisku,
- z uwagi na niejawny charakter działań potencjalnie zainteresowani podjęciem etatowej pracy na szeregowym stanowisku w NBP bądź pracownicy chcący ubiegać się o awans na stanowisko dyrektorskie w NBP nie są informowani o możliwości zgłoszenia kandydatur, a tym samym nie mają gwarancji równego traktowania w procedurze decyzyjnej,
- osobom, które z własnej inicjatywy wyślą swoją aplikację (podanie o zatrudnienie bądź ubieganie się o awans), nie przysługują żadne prawa z tytułu pozostawienia jej bez rozpoznania, co oznacza odrzucenie prośby i negatywne rozpatrzenie sprawy,
- o możliwości powołania na stanowiska dyrektorskie w NBP / wyższe stanowiska w służbie cywilnej przesądza wyłącznie arbitralna i uznaniowa decyzja podejmowana przez upoważniony organ, mający stosowne uprawnienia w tym zakresie (występowanie w imieniu pracodawcy), co oznacza, że kwalifikacje formalne są oczywiście wymagane, natomiast rozstrzygające znaczenie mają inne czynniki brane pod uwagę przez decydenta,
- polscy obywatele mający stosowne kwalifikacje i korzystający z pełni praw publicznych nie mają jednakowych możliwości ani równych szans ubiegania się o zatrudnienie i otrzymanie pracy (nie tylko w NBP bądź wyższych stanowiskach w służbie cywilnej), ale oczywiście mają prawo podjąć próbę wystąpienia z takim podaniem, aby się przekonać, jak zostaną potraktowani przez piastunów władzy.

Co istotne, osobom zainteresowanym uzyskaniem zatrudnienia bądź awansu, podejmującym z własnej inicjatywy próbę wysłania aplikacji, która następnie zostaje całkowicie zignorowana i pozostawiona bez rozpoznania albo odrzucona „na dzień dobry”, **nie przysługują żadne prawa ani uprawnienia**, które by dawały podstawę do ubiegania się o rozpatrzenie sprawy przez **niezależny, bezstronny i niezawisły sąd**<sup>83</sup>. W konsekwencji mamy **podział obywateli** na dwie zasadnicze grupy:

- osób faworyzowanych i uprzywilejowanych, które dzięki decyzjom władz traktowane są w szczególnie sposób, co bezpośrednio przekłada się na prawo do zatrudnienia, obejmowania stanowisk, przywilejów, zagranicznych podróży służbowych, awansów, otrzymywania wysokich wynagrodzeń, innych korzyści majątkowych i osobistych itd.,
- osób wykluczanych i dyskryminowanych, które nie mają żadnych praw, są bowiem przez władze skutecznie pozbawiane możliwości zdobycia zatrudnienia, dostępu do stanowisk, szans rozwoju, a także nie mają formalnych podstaw do

---

<sup>83</sup> Konstytucja RP, art. 45 ust. 1: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”.

zgłaszania zastrzeżeń, że są z tego tytułu w jakikolwiek sposób pokrzywdzone, nierówno bądź niesprawiedliwie traktowane, ponieważ wszystko odbywa się zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Wyżej opisana kategoryzacja bardzo trafnie odzwierciedla **funkcjonowanie struktur władzy w każdej organizacji** i absolutnie nie odnosi się wyłącznie do decyzji oraz poczynań reprezentantów władzy państwowej. Drobną różnicą polega na tym, że konstytucyjna zasada (gwarancja) równości obywateli wobec prawa w drugim zdaniu wyjaśnia: „Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”<sup>84</sup>. A zatem nie można powiedzieć, że cytowany przepis ustawy zasadniczej ma wprost zapewniać wszystkim obywatelom prawo do równego traktowania przez władze prywatnych podmiotów, np. prywatnych spółek, przedsiębiorstw, spółdzielni mieszkaniowych, Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych (SKOK-ów), fundacji, stowarzyszeń bądź partii politycznych lub związków zawodowych. Być może również z tego powodu legalna korupcja oraz nadużycia władzy w prywatnych firmach są sankcjonowane prawnie i nie wywołują zainteresowania mediów.

Grzegorz Lubeńczuk, analizując art. 60 Konstytucji RP<sup>85</sup>, wyjaśnia że

wszelkie próby określania cech służby publicznej wyłącznie przez pryzmat służby cywilnej należy uznać z góry za wadliwe. Pojęcie „służba publiczna” nie posiada definicji legalnej, natomiast w doktrynie i orzecznictwie istnieją daleko idące rozbieżności co do sposobu jego rozumienia. Podobne problemy dotyczą również zdefiniowania pojęcia „dostęp”, które ma decydujące znaczenie dla określenia zakresu uprawnień wynikających z treści art. 60 Konstytucji RP<sup>86</sup>.

Konstytucyjna „gwarancja” prawa równego dostępu do służby publicznej w praktyce sprowadza się do możliwości jednakowego prawa wglądu obywateli korzystających z Internetu do pojawiających się w BIP informacji o naborach na wolne stanowiska pracy (wyłącznie tam, gdzie wymagają tego stosowne przepisy<sup>87</sup>), nic ponadto. Tak interpretowany dostęp absolutnie nie jest pojęciem synonimicznym z jednakowymi, równymi szansami na zdobycie zatrudnienia w danej instytucji.

Anna Michalak interpretuje pojęcie dostępu do służby publicznej w następujący sposób:

---

<sup>84</sup> Art. 32 ust 1. „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”. Ust 2. „Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny”.

<sup>85</sup> Art. 60. „Obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach”.

<sup>86</sup> G. Lubeńczuk, *Prawo dostępu do służby publicznej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2017, Sectio G, Vol. 64, No. 2, s. 47–48.

<sup>87</sup> Sugestywnym przykładem może być m.in. dostęp do stanowiska zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: RPO), gdzie zgodnie z prawem nie ma potrzeby przeprowadzania „otwartych i konkurencyjnych naborów”. Zastępcy RPO, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/zast%C4%99pcy-rpo>, [dostęp: 19.11.2019].

Dobrem chronionym przez art. 60 Konstytucji jest przejrzystość i **jawność** reguł stosowanych **przy określaniu wymagań** związanych z objęciem funkcji w służbie publicznej. Zgodzić należy się z poglądem, że artykuł 60 Konstytucji ma jednak na celu nie tylko realizację interesu prywatnego obywateli zainteresowanych służbą publiczną, lecz pełni również rolę ochronną wobec interesu publicznego, wyrażającego się w dążeniu do zapewnienia fachowości kadr wykonujących zadania w strukturach władzy publicznej. U podstaw omawianego unormowania leży niewątpliwie zasada rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, o której mowa w preambule do konstytucji. (...) Przepis ten **nie może być** zatem podstawą dochodzenia przed sądem roszczenia o dopuszczenie do pracy czy pełnienie konkretnej funkcji, zajmowanie określonego stanowiska<sup>88</sup>.

Owa **jawność** reguł oznacza dokładnie to, że osoby potencjalnie zainteresowane pracą mogą zapoznać się z informacjami na temat pożądaných kwalifikacji, jakie zostały podane w ogłoszeniu o naborze do pracy na danym stanowisku, a także mają szansę przeczytać przepisy stosownych ustaw, np. określające wymagania formalne, jakie muszą spełniać kandydaci do służb mundurowych. Dzięki lekturze informacji dostępnych na stronie NIK można się między innymi dowiedzieć, że „praca w NIK to **służba** Rzeczypospolitej i społeczeństwu, a nabór do pracy na stanowiska kontrolerów prowadzony jest w drodze otwartego i konkurencyjnego postępowania kwalifikacyjnego, na podstawie publicznego ogłoszenia”<sup>89</sup>. Adnotacja: „W tym momencie nie jest prowadzony nabór na stanowiska kontrolerów”<sup>90</sup>. Natomiast w zakładce „inne ogłoszenia” zainteresowani pracą na stanowisku księgowego i głównego księgowego w Delegaturze NIK we Wrocławiu mogą w ogłoszeniu przeczytać następującą informację:

Ponadto informujemy, że skontaktujemy się **tylko z wybranymi** osobami telefonicznie. Wszystkie dokumenty przesłane przez kandydatów, którzy nie zostaną zatrudnieni, będą zniszczone<sup>91</sup>.

Metodyka „kontaktu tylko z wybranymi”<sup>92</sup> określa także sposób rekrutacji do pracy na stanowisku wiceprezesów NIK: „powoływani i odwoływani są przez

---

<sup>88</sup> A. Michalak, *Dostęp do służby publicznej w świetle postanowień Konstytucji RP – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 5, s. 159–160.

<sup>89</sup> Praca w NIK, Inne ogłoszenia, <https://www.nik.gov.pl/praca-w-nik/>, [dostęp: 19.11.2019].

<sup>90</sup> Ibidem.

<sup>91</sup> Ibidem.

<sup>92</sup> Metodyka kontaktu z wybranymi: M. Kośka, *Marian Banaś zatrudnił kolegę, który kilka lat temu przeszedł na emeryturę*, money.pl, 25.10.2019, <https://www.money.pl/gospodarka/marian-banas-zatrudnil-kolege-ktory-kilka-lat-temu-przeszedl-na-emeryture-6438821015824513a.html>, [dostęp: 19.11.2019]; zob. szerzej: Departamenty i Biura NIK, <https://www.nik.gov.pl/o-nik/struktura-organizacyjna-nik/departamenty-nik.html>, [dostęp: 19.11.2019]; *Są kandydaci na wiceprezesów NIK. To dwaj politycy PiS*, polsatnews.pl, 22.11.2019, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2019-11-22/sa-kandydaci-na-wiceprezesow-nik-to-dwaj-politycy-pis/>, [dostęp: 22.11.2019].

Marszałka Sejmu, po zasięgnięciu opinii właściwej komisji sejmowej, na wniosek prezesa NIK. Dyrektor generalny NIK powoływany i odwoływany jest przez prezesa NIK za zgodą Marszałka Sejmu. Czas pełnienia funkcji przez wiceprezesów NIK i dyrektora generalnego NIK nie jest określony<sup>93</sup>.

Aktualnie w mediach rozpowszechnia się coraz więcej informacji na temat nowego prezesa NIK Mariana Banasia<sup>94</sup>. Nie można się absolutnie dziwić temu, że charakter spraw opisywanych przez media może budzić w społeczeństwie określone emocje i nastawienie do osoby kierującej tak ważną instytucją, która z racji wykonywanych zadań powinna się cieszyć powszechnym autorytetem i zaufaniem. W świetle powyższych analiz zasadne jest również zwrócenie uwagi na wcześniejsze doniesienia medialne dotyczące poprzedniego prezesa NIK Krzysztofa Kwiatkowskiego<sup>95</sup> (byłego senatora, Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, posła na sejm RP). Omówienie tych przypadków nie ma walorów porównawczych, gdyż obie sprawy charakteryzują się różnym ciężarem gatunkowym. Jest natomiast niezbędne w kwestii rzetelności prowadzonych rozważań, z uwagi na poruszaną problematykę – stanowi bowiem materiał uzupełniający wcześniejsze wątki na temat idei równości obywateli wobec prawa.

Mając na uwadze zasadę domniemana niewinności, można powiedzieć, że w tej kwestii obywatele są jednakowo traktowani przez władze publiczne, gdyż wszystkie osoby, które nie zostały skazane prawomocnym wyrokiem sądu, w świetle prawa są osobami niekarzanymi. Rozpatrując jednakże znaczenie przedstawiania prokuratorskich zarzutów, okazuje się, że ta sama sytuacja formalno-prawna niesie za sobą odmienne skutki w zależności od tego, jakie stanowisko zajmuje/o jakie może się ubiegać dana osoba, jaką pełni funkcję, jaki zawód wykonuje itd. A zatem można mieć prokuratorskie zarzuty dotyczące korupcji i nie stanowi to przeszkody formalnej, uniemożliwiającej pozostawanie na stanowisku prezesa NIK<sup>96</sup>, a także

---

<sup>93</sup> Kierownictwo NIK, źródło: <https://www.nik.gov.pl/o-nik/kierownictwo-nik/>, [dostęp: 19.11.2019].

<sup>94</sup> S. Ruskiewicz, *Afera Mariana Banasia. Tak jego syn robił karierę w banku Pekao*, wp.pl, 27.09.2019, <https://wiadomosci.wp.pl/afere-mariana-banasia-tak-jego-syn-robil-karriere-w-banku-pekao-6428701600028289a>, [dostęp: 15.11.2019]; B. Mikołajewska, *Firma syna Banasia dostała około 700 tys. zł z publicznej kasy na remont dwóch kamienic w Krakowie*, Oko.press, 4.10.2019, <https://oko.press/syn-banasia-700-tys-zl/>, [dostęp: 18.11.2019]; T. Molga, *Syn wiceministra finansów szefem spółki w zbrojeniówce*, wp.pl, 21.11.2018, <https://wiadomosci.wp.pl/syn-wiceministra-finansow-szefem-spolki-w-zbrojeniowce-nadzoruje-wazny-kontrakt-6319318291060353a>, [dostęp: 18.11.2019].

<sup>95</sup> *Cztery zarzuty dla prezesa NIK*, Do Rzeczy, 4.11.2016, <https://dorzeczy.pl/kraj/13584/cztery-zarzuty-dla-prezesa-nik.html>, [dostęp: 18.11.2019].

<sup>96</sup> *NIK jest naczelnym organem kontroli państwowej, działa w oparciu o Konstytucję RP, Ustawę o NIK, Statut i Zarządzenia Prezesa Izby*, <https://www.nik.gov.pl/o-nik/podstawy-prawne-dzialania-nik/>, [dostęp: 18.11.2019].

otrzymywanie z tego tytułu nagród<sup>97</sup>. Gdyby jednak taka sytuacja prawna dotyczyła osoby ubiegającej się o pracę w NIK<sup>98</sup> bądź osoby zatrudnionej w NIK na innym stanowisku, to nie ulega wątpliwości, że czynnik ten miałby poważne znaczenie, ponieważ nikt z prokuratorskimi zarzutami nie zostałby przyjęty do pracy (w NIK, do służby w Policji, ABW, CBA, a także na stanowiska urzędnicze w innych instytucjach państwowych itd.).

Akt oskarżenia przeciwko byłemu prezesowi NIK (po uchyleniu immunitetu) trafił do sądu pod koniec sierpnia 2017 roku, a proces w sądzie Okręgowym w Warszawie rozpoczął się 14 sierpnia 2018 roku<sup>99</sup> i do dziś sprawa ta nie została rozstrzygnięta<sup>100</sup>. Pod koniec sierpnia 2019 roku Krzysztof Kwiatkowski zrezygnował z funkcji prezesa NIK, na tydzień przed końcem sześcioletniej kadencji, a następnie wystartował z własnego komitetu jako kandydat do senatu w wyborach parlamentarnych odbywających się 13 października 2019 roku i uzyskał mandat senatora z okręgu łódzkiego.

Pomocne i cenne informacje pozwalające lepiej zrozumieć mechanizmy legalnej korupcji odnajdujemy w raportach NIK<sup>101</sup>. Do oceny badanych zdarzeń, procesów, decyzji, a także realizowanych przedsięwzięć bardzo często używa się następujących określeń: „wskazane/stwierdzone nieprawidłowości”, „nierzetelne postępowanie”, „niecelowe wydatki”, „**niegospodarne wielomilionowe wydatki**” itp. Okazuje się,

<sup>97</sup> S. Ruszkiewicz, *250 tysięcy złotych nagród dla byłego prezesa NIK Krzysztofa Kwiatkowskiego*, wp.pl, 12.09.2019, <https://wiadomosci.wp.pl/250-tysiecy-zlotych-nagrod-dla-bylego-prezesa-nik-krzysztofa-kwiatkowskiego-6423696247367809a>, [dostęp: 18.11.2019].

<sup>98</sup> *Praca w NIK*, <https://www.nik.gov.pl/praca-w-nik/>, [dostęp: 18.11.2019].

<sup>99</sup> *Prezes NIK przed sądem*, <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114883,237-83839,prezes-nik-przed-sadem-rusza-proces-krzysztofa-kwiatkowskiego.html>, [dostęp: 18.11.2019].

<sup>100</sup> W wywiadzie udzielonym mediom były prezes NIK stwierdził: „mimo, że rok temu sąd wydał postanowienie, że prokuratura ma ujawnić całość materiału dowodowego w tej sprawie, do tej pory prokurator tego nie zrobił”, cyt. za: *Chce zamienić NIK na Senat*, tvn24.pl, 21.08.2019, <https://www.tvn24.pl/lodz,69/krzysztof-kwiatkowski-niezalezny-kandydatem-do-senatu-wybory-parlamentarne,962831.html>, [dostęp: 18.11.2019].

Trzeba tutaj przypomnieć i dokładnie wyjaśnić, że zarzuty postawione prezesowi NIK dotyczyły art. 231 k.k., tj. przestępstwa korupcji: nadużycia władzy przy ustawianiu konkursów na dyrektorskie stanowiska w NIK. Materiały dowodowe uzasadniające przedstawienie podejrzanym zarzutów prokuratorskich zostały zebrane w toku prowadzonej kontroli operacyjnej, a co się z tym wiąże zasadnicze znaczenie w tym temacie mają interpretacje prawne dotyczące możliwości procesowego wykorzystania takich dowodów w postępowaniu przed sądem. Zob. szerzej: W. Walczak, *Prawno-organizacyjne aspekty wykorzystania kontroli operacyjnej*, „Policja. Kwartalnik Kadry Kierowniczej Policji” 2018, nr 4, s. 47–56.

<sup>101</sup> Przykładowe raporty NIK z ostatniego okresu: *Odprawy dla kadr kierowniczej w strategicznych spółkach Skarbu Państwa w latach 2011–2017*, 12.07.2019, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/18/019/>, [dostęp: 18.11.2019]; *Funkcjonowanie Polskiej Grupy Zbrojeniowej i spółek zależnych*, 23.08.2019, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/18/017/KGP/>, [dostęp: 18.11.2019]; *Instytut (nie) naukowy*, 12.04.2019, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/edukacja-i-nauka/instytut-nie-naukowy.html>, [dostęp: 18.11.2019].

że w większości badanych przypadków takie twierdzenia – obnażające nadużycia władzy<sup>102</sup> – stanowią wynik kontroli, w rezultacie czego osoby, które podejmowały przedmiotowe decyzje, nie ponoszą z tego tytułu konsekwencji prawnych, a także nie zostają pociągnięte do odpowiedzialności karnej. Równie ważne jest to, że faworyzowane osoby/podmioty uzyskujące w wyniku określonych decyzji ponadprzeciętne korzyści materialne **zachowują zdobyte profity** i do tego właśnie sprowadza się atrakcyjność wszystkich działań mających podstawę prawną dokonywanych transferów.

Jeśli chodzi o stosowanie w praktyce konstytucyjnej reguły zakładającej równość wobec prawa, a także zasad równego traktowania, koniecznie trzeba dodać, że wcześniej opisane konsekwencje, będące pokłosiem instrumentalnego wykorzystywania legalnej władzy do partykularnych celów oraz do zdobywania wymiernych korzyści przez osoby trzecie, mają przełożenie **nie tylko na procesy kadrowe**. Dotyczą bowiem **wszystkich decyzji podejmowanych przez władze**, a zatem również procesów nawiązywania współpracy z podmiotami zewnętrznymi, dawania zleceń wybrańcom, podpisywania intratnych umów handlowych (także aneksów), kontraktów, organizowania szkoleń, zamawiania ekspertyz, wycen majątku (nieruchomości), opinii prawnych, przyznawania dotacji, gospodarowania powierzonym mieniem oraz pozostałych czynności prawnych rodzących określone zobowiązania i skutki finansowe<sup>103</sup>.

Co więcej, opisane wcześniej reguły **faworyzowania** wybrańców i **wykluczania** pozostałych mają ponadto odsonę w procesach służących zapewnianiu korzyści osobistych między innymi w zakresie możliwości kształtowania pozytywnego wizerunku w mediach (a przede wszystkim **prawa do występowania w mediach**: w charakterze eksperta/komentatora bieżących wydarzeń, osoby kandydującej w wyborach itd.), a także szans bycia zaproszonym do panelu dyskusyjnego, powołania w skład komitetu organizacyjnego danego przedsięwzięcia, możliwości wystąpień w trakcie seminariów, kongresów, sympozjów itd. Zdrowy rozsądek i logika nakazują uznać za prawidłowy tok rozumowania, zgodnie z którym nie tylko telewizja publiczna TVP Info (określana przez niektórych jako rządowa), ale każdy program informacyjny w wolnych i „niezależnych” mediach (np. TVN24, Polsat News, TV Republika, TV Trwam), każda gazeta, a także portale internetowe w celu wzmocnienia swojego przekazu informacyjnego aktywnie korzystają ze wsparcia i pomocy jedynie słusznych (ciągle tych samych), specjalnie dobranych ekspertów, których wypowiedzi bez trudu można z góry przewidzieć, gdyż wpisują się w uprzednio wyreżyserowany scenariusz.

---

<sup>102</sup> W. Walczak, *Nadużycie władzy publicznej elementem korupcji – próba szerszego ujęcia zjawiska*, „Kontrola Państwowa” 2019, nr 3, s. 109–125.

<sup>103</sup> Procesy, działania i skala korzyści w ramach wykorzystywania władzy ma charakter ukryty i całkowicie niewidoczny dla osób, które nie mają dostępu do wiedzy z przedmiotowego zakresu. Do społeczeństwa za sprawą określonych mediów trafiają jedynie fragmentaryczne komunikaty dotyczące wybranych podmiotów oraz instytucji, które na mocy przepisów prawa o dostępie do informacji publicznej zobligowane są do udzielenia odpowiedzi na zapytania kierowane do nich przez zainteresowanych dziennikarzy.



Legalna korupcja stanowi realizację bardzo misternie i starannie zaplanowanych działań, niezwykle wyrafinowanych i wyjątkowo skutecznych, które bazują na legitymizacji określonych decyzji i czynności prawnych i służą zapewnieniu **korzyści** wybranym **osobom trzecim**, a jednocześnie **interesom decydenta**. Powiązania i zależności, jakie występują między stronami zaangażowanymi w procesy będące przejawem legalnej korupcji, tworzą silne więzi pomiędzy patronem danego układu zamkniętego, decydem (bądź decydentami) odpowiedzialnymi za realizację wcześniej uzgodnionych scenariuszy działań a osobami/podmiotami trzecimi, które osiągają określone korzyści. Akceptacja zbieżnych celów oraz wartości powoduje, że sprawcy, działając wspólnie i w porozumieniu, przyjmują na siebie pewne/określone zobowiązania, których wypełnienie rodzi u drugiej strony swego rodzaju dług wdzięczności<sup>104</sup>. Zazwyczaj realizacja zobowiązań i podziękowań za osiągnięte dzięki temu korzyści ma charakter działań podejmowanych dobrowolnie, bez potrzeby wywierania dodatkowego wpływu, gdyż wszyscy doskonale wiedzą, w czym biorą udział, co mogą zyskać dzięki współpracy, jak również ile można stracić, jeśli ktoś nie będzie się chciał podporządkować.

Osoby niezgadające się z takim tokiem myślenia, kwestionując zaprezentowane rozważania, będą z kolei twierdzić, że nie wszystkie decyzje osób sprawujących legalną władzę można postrzegać oraz interpretować jako jawne nadużycia/czyny będące prostą egzemplifikacją legalnej korupcji. Taka argumentacja jest oczywiście przekonująca. Dlatego używanie terminu „legalna korupcja” jest zasadne i adekwatne do takich decyzji i poczynań władzy, które z uwagi na motywy, cele i skutki budzą logicznie uzasadnione, dające się konkretnie wskazać i zdefiniować podejrzenia o partykularyzm, stronnictwo lub interesowność.

## Podsumowanie

Zaprezentowane rozważania są pochodną systematycznie prowadzonych prac analitycznych, które umożliwiają rozpoznanie uwarunkowań, wzorców postępowania i działań charakterystycznych dla korupcyjnych praktyk, w tym dla form legalnej korupcji<sup>105</sup>. Analiza problemów realizowana jest w ujęciu systemowym i nie ogranicza się do społeczno- prawnych<sup>106</sup> i kulturowych aspektów korupcji<sup>107</sup>, lecz koncentruje się na identyfikowaniu – na podstawie konkretnych przykładów

---

<sup>104</sup> O. Szwabowski, *Uniwersytet Metropolitalny, korupcja i wychowanie przez dług*, „Teżniejszość – Człowiek – Edukacja” 2014, nr 4, s. 180.

<sup>105</sup> W. Walczak, *Przestępstwa korupcyjne a legalna korupcja – aspekty ekonomiczne i prawne*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2019, nr 21, s. 44–81.

<sup>106</sup> *Społeczno-prawne aspekty przeciwdziałania korupcji*, J. Bil, A. Wawrzusiszyn (red.), Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, Szczytno 2012.

<sup>107</sup> I.A. Valdovinos, M. Szymański, K. Grabowska, *Revisiting Corruption and Culture – Are There Really Cultures More Prone to Corruption?*, „Forum Scientiae Oeconomia” 2019, Vol. 7, No. 1, s. 103–120.

z praktyki – sieci powiązań, wpływów, zależności, co stanowi podstawę do formułowanych opinii, wniosków i ocen.

Wyrazistość głoszonych poglądów może być asumptem do polemicznych uwag oraz różnych komentarzy. Innymi słowy, powinna skłaniać do pogłębionej refleksji i szerszej dyskusji. Jednym z powodów jest to, że niektórzy badacze, jak np. Jérôme Michel, niesłusznie zawężają rozumienie rozpatrywanego zjawiska:

Korupcja to **nielegalne** wynagrodzenie lub inne zachowanie wobec osoby pełniącej funkcję w sektorze publicznym lub prywatnym, które pozostaje w sprzeczności z zadaniami wymaganymi od urzędnika państwowego, pracownika sektora prywatnego, niezależnego eksperta lub innej kategorii osób<sup>108</sup>.

Przyjęte w pracy interdyscyplinarne podejście ma na celu wyjaśnienie/omówienie istoty legalnej korupcji, a także jej poprawne zrozumienie, dzięki zgłębieniu szerszego kontekstu podejmowanych działań oraz ich konsekwencji z perspektywy sprawnego zapewniania korzyści materialnych i osobistych, co stanowi najważniejszą kwestię – sedno problemu.

Powszechną akceptację zyskują poglądy, że „korupcja jest zagrożeniem dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa”<sup>109</sup>, a „bezpieczeństwo i rozwój to dwa podstawowe wymiary funkcjonowania państwa”<sup>110</sup>. Zbigniew Grzegorowski uważa, że „dzięki rozległemu zakresowi zadań Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (dalej: ABW) jest największą instytucją dbającą o bezpieczeństwo Polski”<sup>111</sup>, z czym można oczywiście dyskutować, zważywszy na to, że o wiele więcej funkcjonariuszy i nieporównywalnie bardziej rozwiniętą strukturę organizacyjną ma Policja. Należy się jednak zgodzić z opinią, że to „na ABW ustawodawca nałożył wyłączny obowiązek stania na straży porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej”<sup>112</sup>. W świetle powyższych przesłanek syntetyzuje się zainteresowanie określonych służb wybranymi doniesieniami medialnymi, co dodatkowo wzmacnia rangę i praktyczne znaczenie poruszanej w artykule tematyki. Nie ulega wątpliwości, że służby specjalne mogą być postrzegane „jako narzędzie w realizacji interesów państwa”<sup>113</sup>, niemniej

---

<sup>108</sup> J. Michel, *Dobre praktyki w dziedzinie walki z korupcją i konfliktu interesów* [w:] *Etyka w służbie cywilnej*, J. Czaputowicz (red.), Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2012, s. 143.

<sup>109</sup> P. Sulowski, *Korupcja zagrożeniem dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica” 2012, nr 8, s. 57–81.

<sup>110</sup> T. Kośmider, *Projekcja czynników politycznych wpływających na bezpieczeństwo RP* [w:] *Wyzwania, szanse, zagrożenia i ryzyko dla bezpieczeństwa narodowego RP o charakterze wewnętrznym*, R. Jakubczak, B. Wiśniewski (red.), Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, Szczytno 2016, s. 89.

<sup>111</sup> Z. Grzegorowski, *Instytucja „służby specjalne” a rzeczywistość funkcjonowania państwa polskiego. Wybrane zagadnienia*, „Studia Gdańskie” 2011, nr 8, s. 47.

<sup>112</sup> *Ibidem*.

<sup>113</sup> I. Szostek, *Służby specjalne jako narzędzie w realizacji interesów państwa – aspekt prawny i praktyczny*, „Secretum. Służby specjalne, bezpieczeństwo, informacja” 2016, nr 1, s. 71–81.

tw. cicha aktywność służb i tworzona sieć powiązań przenika do każdej sfery funkcjonowania gospodarki, chociaż nie dla wszystkich jest to widoczne. Podobnie jest w wypadku form sprawowania kontroli i nadzoru nad służbami, które można analizować i oceniać pod kątem zmieniających się przepisów prawnych<sup>114</sup> bądź przyjmować perspektywę innych dociekań – bazujących na wiedzy empirycznej.

Z tej przyczyny warto zwrócić uwagę na komunikat rzecznika ABW podany na stronie internetowej w związku z publikacją „Rzeczpospolitej”, w którym zawarto następujące fragmenty:

(...) poświadczenia bezpieczeństwa uprawniającego do dostępu do informacji niejawnych o określonej klauzuli były podpisywane m.in. przez właściwego Dyrektora Delegatury, w tym osoby obecnie występujące w mediach jako uznani eksperci od spraw bezpieczeństwa. (...) Nie bez znaczenia dla powyższego pozostaje także fakt rozwiązania w latach 2016–2019 stosunku służby z ponad **300** funkcjonariuszami **ABW**, którzy zaczynali swoją służbę w Służbie Bezpieczeństwa (**SB**), a przed 2016 r. zajmowali w ABW często newralgiczne i ekspozowane stanowiska<sup>115</sup>.

Na zakończenie warto raz jeszcze podkreślić, że legalna korupcja występuje we wszystkich kategoriach podmiotów/organizacji, jakie funkcjonują w gospodarce, a zatem nie można twierdzić, że dotyczy ona wyłącznie instytucji państwowych. Media oczywiście przekazują społeczeństwu wiadomości na temat kontrowersyjnych i budzących emocje poczynań wybranych przedstawicieli władzy. Ten proces kontrolowania rządzącej ekipy ma związek z prawem dostępu do informacji publicznej, a jawność działania władz publicznych jest traktowana „jako dobro wspólne i jeden z podstawowych wyznaczników istnienia realnego ustroju demokratycznego”<sup>116</sup>. Stanisław Dziwisz zaznacza, że „penalizacji podlega każdy sposób nieudostępnienia informacji publicznej”<sup>117</sup>. Najbardziej pożądane i intrygujące są rzecz jasna newsy o czynach/działaniach znanych ludzi z tzw. kręgu osób na ekspozowanych stanowiskach politycznych<sup>118</sup>.

---

<sup>114</sup> R. Jastrzębski, *Kontrola i nadzór nad cywilnymi służbami specjalnymi w państwie polskim w latach 1990–2016*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2018, nr 4, s. 25–52.

<sup>115</sup> Komunikat ABW w sprawie publikacji „Rzeczpospolitej”, <https://www.abw.gov.pl/pl/aktualnosci-1/1590,Komunikat-ws-publikacji-quotRzeczpospolitejquot.html>, [dostęp: 20.11.2019].

<sup>116</sup> M. Jabłoński, *Jawność działania władz publicznych jako dobro wspólne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, nr 1, s. 39.

<sup>117</sup> S. Dziwisz, *Prawnokarna ochrona prawa do informacji publicznej – prawa i obowiązki naczelnego organu kontroli*, „Kontrola Państwowa” 2019, nr 4, s. 42.

<sup>118</sup> W. Jasiński, *Osoby na ekspozowanych stanowiskach politycznych. Przeciwdziałanie korupcji i praniu pieniędzy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012; S.M. Buczyński, A. Banaszkiwicz, *Korupcja osób na ekspozowanych stanowiskach politycznych z perspektywy white collar crime*, „Journal of Modern Science” 2012, nr 4, s. 229–251.

## Bibliografia

### Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. 2018, poz. 1668, ze zm.).
- Ustawa z dnia 22 lutego 2019 r. o zmianie ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz ustawy o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. 2019, poz. 371).

### Opracowania

- Adamowicz A., *Państwo patronalne. Relacje władzy i podległości w małej wspólnocie lokalnej*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2015.
- Andersen M.K., *Why Corruption Matters in Human Rights?*, „Journal of Human Rights Practice” 2018, Vol. 10, Issue 1.
- Anderson S., Anechiarico F., *Corruption and Corruption Control: Democracy in the Balance*, Routledge, New York 2019.
- Basic Anti-Corruption Concepts. A training manual*, Council of Europe, Strasbourg 2015.
- Bergh A., Fink G., Öhrvall R., *More politicians, more corruption: evidence from Swedish municipalities*, „Public Choice” 2017, Vol. 172, Issue 3–4.
- Best Practices in Investigating and Prosecuting Corruption Using Financial Flow Tracking Techniques and Financial Intelligence*, A Handbook APEC Anticorruption and Transparency Working Group, Buenos Aires 2015.
- Brol M., *Urynkowanie gospodarki a korupcja – doświadczenia państw Europy Środkowej i Wschodniej*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2019, nr 378.
- Buczyński S.M., Banaszekiewicz A., *Korupcja osób na eksponowanych stanowiskach politycznych z perspektywy white collar crime*, „Journal of Modern Science” 2012, nr 4.
- Budzyń P., *Korupcja formą współczesnego zepsucia czy przyzwolenia społecznego? Analiza wybranych badań ankietowych*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny Edukacja dla Bezpieczeństwa” 2018, nr 4.
- Chodak P., *Wybrane uregulowania prawne dotyczące zwalczania korupcji*, „Journal of Modern Science” 2019, nr 1.
- Corruption, Social Sciences and the Law – Exploration across the disciplines*, J. Ellis (red.), Routledge, New York 2019.
- Dimant E., *The Nature of Corruption: An Interdisciplinary Perspective*, „Economics Discussion Papers” 2013, No. 59.
- Dziwisz S., *Prawnokarna ochrona prawa do informacji publicznej – prawa i obowiązki naczelnego organu kontroli*, „Kontrola Państwowa” 2019, nr 4.
- Fazekas M., Toth I.J., *From Corruption to State Capture: A New Analytical Framework with Empirical Applications from Hungary*, „Political Research Quarterly” 2016, Vol. 69, Issue 2.
- Gadowska K., *Constitutional Values and Civil Servants Recruitment: The Principles for Filling Revenue Service Positions in Poland*, „Communist and Post-Communist Studies” 2018, No. 51.

- Gadowska K., *Relacje między polityką i administracją w procesie tworzenia służby cywilnej w Polsce. Perspektywa nowego instytucjonalizmu*, „Zarządzanie Publiczne” 2018, nr 1.
- Grzegorowski Z., *Instytucja „służby specjalne” a rzeczywistość funkcjonowania państwa polskiego. Wybrane zagadnienia*, „Studia Gdańskie” 2011, nr 8.
- Gunia W.Ł., *Osoby zajmujące eksponowane stanowiska polityczne w świetle obowiązujących regulacji prawnych*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2012, nr 18.
- Hale H.E., *Patronal Politics. Eurasian regime dynamics in comparative perspective*, Cambridge University Press, Cambridge 2014.
- Hale H.E., *Russian Patronal Politics Beyond Putin, Daedalus*, „The Journal of the American Academy of Arts & Sciences” 2017, Vol. 146, Issue 2.
- How to research corruption? Conference Proceedings: Interdisciplinary Corruption Research Forum, Amsterdam, June 2016*, A.K. Schwickerath, A. Varraich, L.L. Smith (red.), Interdisciplinary Corruption Research Network 2017.
- Jabłoński M., *Jawność działania władz publicznych jako dobro wspólne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, nr 1.
- Jasiński W., *Osoby na eksponowanych stanowiskach politycznych. Przeciwdziałanie korupcji i praniu pieniędzy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Jastrzębski R., *Kontrola i nadzór nad cywilnymi służbami specjalnymi w państwie polskim w latach 1990–2016*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2018, nr 4.
- Johnston M., *Syndromes of Corruption: Wealth, Power and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge 2005.
- Kosewski M., *Przywództwo i zarządzanie godnościowe w administracji publicznej [w:] Etyka w służbie publicznej*, J. Czaputowicz (red.), Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2012.
- Kośmider T., *Projekcja czynników politycznych wpływających na bezpieczeństwo RP [w:] Wyzwania, szanse, zagrożenia i ryzyko dla bezpieczeństwa narodowego RP o charakterze wewnętrznym*, R. Jakubczak, B. Wiśniewski (red.), Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, Szczytno 2016.
- Kusiak J., *Rule of Law and Rules-Lawyering: Legal Corruption and “Reprivatization Business” in Warsaw*, „International Journal of Urban and Regional Research” 2019, Vol. 43, Issue 3.
- Lane J.E., *Corruption: A New Analysis*, „Open Journal of Political Science” 2017, No. 7.
- Lubeńczuk G., *Prawo dostępu do służby publicznej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2017, Sectio G, Vol. 64, No. 2.
- Maciel G.G., Sousa L., *Legal Corruption and Dissatisfaction with Democracy in the European Union*, „Social Indicators Research” 2018, Vol. 140, Issue 2.
- Marchenko O., *International Practices of Conceptualization of the Phenomenon of Corruption*, „Scientific Bulletin of the Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs” 2018, No. 2.
- Matusiak J., *Peryferyjny kapitalizm zależny*, 2015, [https://books.google.pl/books?hl=pl&lr=&id=-7YYCAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA7&dq=peryferyjny+kapitalizm+zale%C5%BCny&ots=Hzf1Yi5qb5&sig=3h1LX7n51E\\_l1zsgzL79srSPzU&redir\\_esc=y#v=onepage&q=peryferyjny%20kapitalizm%20zale%C5%BCny&f=false](https://books.google.pl/books?hl=pl&lr=&id=-7YYCAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA7&dq=peryferyjny+kapitalizm+zale%C5%BCny&ots=Hzf1Yi5qb5&sig=3h1LX7n51E_l1zsgzL79srSPzU&redir_esc=y#v=onepage&q=peryferyjny%20kapitalizm%20zale%C5%BCny&f=false), [dostęp: 12.11.2019].
- Melgar N., Rossi M., Smith T.W., *The Perception of Corruption*, „International Journal of Public Opinion Research” 2010, Vol. 22, Issue 1.

- Michalak A., *Dostęp do służby publicznej w świetle postanowień Konstytucji RP – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 5.
- Michel J., *Dobre praktyki w dziedzinie walki z korupcją i konfliktem interesów* [w:] *Etyka w służbie cywilnej*, J. Czaputowicz (red.), Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2012.
- Mielnik H., *Przestępstwo nadużycia i beczynności władzy w prawie karnym II Rzeczypospolitej*, „Rocznik Samorządowy” 2017, t. 6.
- Minto A., *The Anatomy of Corruption Practices: A Theoretical Framework for a Macro Analysis*, „International Anti-Corruption Academy Research Paper” 2019, No. 4.
- Mocarska D., *Przestępne nadużycie władzy przez funkcjonariuszy policji w ujęciu prawnokarnym i kryminologicznym*, Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, Szczytno 2013.
- Osifo O.C., *A Network Perspective and Hidden Corruption*, „Journal of Public Administration and Governance” 2018, Vol. 8, No. 1.
- Peters A., *Corruption and Human Rights*, „Working Papers Series” 2015, No. 20.
- Peters A., *Corruption as a Violation of International Human Rights*, „European Journal of International Law” 2018, Vol. 29, Issue 4.
- Pietkiewicz M., *Korupcja i łapownictwo – międzynarodowe rozwiązania normatywne* [w:] *Obrót powszechny i gospodarczy. Problemy karnomaterialne i procesowe*, I. Rasmus (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomii, Prawa i Nauk Medycznych w Kielcach, Kielce 2014.
- Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego*, RPO-580197-II-08/MK, sygn. akt K 10/08, Warszawa, 8.03.2010.
- Polonskyi G., *Corruption and Shadow Economy: Evidence from Ukraine and Russia*, „Scholarly Journal of Arts & Humanities” 2019, Vol. 1, Issue 5.
- Starke Ch., Naab T.K., Scherer H., *Free to Expose Corruption: The Impact of Media Freedom, Internet Access, and Governmental Online Service Delivery on Corruption*, „International Journal of Communication” 2016, Vol. 10.
- Społeczno-prawne aspekty przeciwdziałania korupcji*, J. Bil, A. Wawrzusiszyn (red.), Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, Szczytno 2012.
- Stępień M., *Zjawisko korupcji – czynniki powodujące postrzeganie korupcji wśród funkcjonariuszy Policji oraz jej wpływ na wizerunek społeczny Policji jako instytucji bezpieczeństwa*, „Security Review” 2016, nr 1.
- Stoiński A., *Przeobrażenia idei sprawiedliwości społecznej. Część III. Sprawiedliwość społeczna jako idea solidarności i równości*, „Roczniki Filozoficzne” 2018, nr 1.
- Sulowski P., *Korupcja zagrożeniem dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica” 2012, nr 8.
- Szostek I., *Służby specjalne jako narzędzie w realizacji interesów państwa – aspekt prawny i praktyczny*, „Secretum. Służby specjalne, bezpieczeństwo, informacja” 2016, nr 1.
- Szwabowski O., *Uniwersytet Metropolitalny, korupcja i wychowanie przez dług*, „Teraźniejszość – Człowiek – Edukacja” 2014, nr 4.
- Treisman D., *What have we learned about the causes of corruption from ten years of cross-national empirical research*, „Annual Review of Political Sciences” 2007, No. 10.
- Walczak W., *Działania analityczno-informacyjne identyfikujące mechanizmy korupcyjne w procesach zarządzania*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2017, nr 16.

- Walczak W., *Ekonomiczne i społeczne aspekty korupcji*, „Annales. Ethics in Economic Life” 2019, Vol. 22, No. 1.
- Walczak W., *Korupcja jako sieć wpływów, powiązań i zależności*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2018, nr 19.
- Walczak W., *Korupcja – ujęcie prakseologiczne i ekonomiczne*, „Policja. Kwartalnik Kadry Kierowniczej Policji” 2019, nr 2.
- Walczak W., *Nadużycie władzy publicznej elementem korupcji – próba szerszego ujęcia zjawiska*, „Kontrola Państwowa” 2019, nr 3.
- Walczak W., *Prawno-organizacyjne aspekty wykorzystania kontroli operacyjnej*, „Policja. Kwartalnik Kadry Kierowniczej Policji” 2018, nr 4.
- Walczak W., *Przestępstwa korupcyjne a legalna korupcja – aspekty ekonomiczne i prawne*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2019, nr 21.
- Why Corruption Matters: Understanding causes, effects and how to address them*, Evidence paper on corruption, UK Department for International Development, London 2015.
- Valdovinos I.A., Szymański M., Grabowska K., *Revisiting Corruption and Culture – Are There Really Cultures More Prone to Corruption?*, „Forum Scientiae Oeconomia” 2019, Vol. 7, No. 1.
- Yolles M., Sawagvudcharee O., *Understanding Corruption*, „Journal of Organizational Transformation & Social Change” 2010, Vol. 7, No. 2.
- Zotkin A., *Korupcja w systemie wzajemnych relacji między społeczeństwem i państwem na obszarze postsowieckim i na Ukrainie*, „Politeja. Studia Ukraińskie” 2015, nr 34/1.

## Legal corruption as a method of providing financial and personal benefits

### Abstract

The article presents analyzes and considerations devoted to discussing the conditions, activities and mechanisms that are characteristic for the so-called legal corruption that occurs in daily management practice. At the beginning, the essence of the legal corruption concept was explained, paying special attention to the instrumental use of power to guarantee above-average material and personal benefits for a selected group of favoured persons. Mechanisms and actions specific to legal corruption were presented in a systemic approach.

The next part of the paper describes the network of inter-organizational dependencies and relationships as element of a corrupt system. Based on the conducted analytical work, a network of connections between political parties and economic institutions and entities was shown, and factors influencing the nature of mutual relations between individual organizations were analyzed. Then the illusory of the so-called separation of powers was commented and the principle of citizens equality before the law, as well as equal treatment by public authorities, referring to provisions of the Constitution of the Republic of Poland and examples from practice were discussed in detail.

The summary highlights the fact that corruption is a threat to internal security, and that secret services play an important role in pursuing state interests.

**Słowa kluczowe:** legalna korupcja, aspekty prawne, korzyści materialne i osobiste, system władzy, sieć powiązań i zależności, bezpieczeństwo wewnętrzne

**Key words:** legal corruption, law aspects, material and personal benefits, system of power, network of connections and dependencies, internal security

**Waldemar Walczak**

Doktor nauk ekonomicznych, autor opracowań poświęconych korupcji ukazujących się między innymi na łamach „Przeglądu Bezpieczeństwa Wewnętrznego”, „Kontroli Państwowej” i „Kwartalnika Kadry Kierowniczej Policji”. E-mail: waldek.lodz@wp.pl