

WALDEMAR WALCZAK*

Korupcja naruszeniem konstytucyjnych wartości i praw obywateli

Wprowadzenie

Korupcja jest zagadnieniem problemowym, które może być odmiennie interpretowane oraz analizowane ze względu na szeroki zakres pojęciowy omawianego terminu. Właściwe zrozumienie istoty korupcji stanowi najważniejszy element, mający fundamentalne znaczenie dla dalszych rozważań. Prawidłowe rozpoznanie uwarunkowań i sedna praktyk korupcyjnych odgrywa doniosłą rolę z dwóch zasadniczych powodów. Po pierwsze, wyznacza kierunek dla dociekań badawczych, poszerza horyzonty myślowe i determinuje czynności analityczne, aby skupiać się na rzeczach newralgicznych i faktycznie ważnych. Po drugie, umożliwia dogłębne poznanie, właściwe zinterpretowanie, a także ocenę konkretnych wzorców zachowań, decyzji, zdarzeń i procesów, mających swoje odzwierciedlenie w codziennej rzeczywistości, tj. w realiach zarządzania.

Celem artykułu jest przedstawienie wielowątkowych rozważań i omówienie wyników analizy w zakresie postrzegania określonych form korupcji pod kątem rażącego naruszania konstytucyjnych wartości, zasad praworządności i sprawiedliwości społecznej. Przyjęte założenie nie ogranicza się do teoretycznego omówienia obywatelskich praw, które skutecznie niweczy korupcja, lecz kładzie nacisk na holistyczne i systemowe podejście do rozumienia oraz interpretowania konkretnych przykładów z praktyki. Problem badawczy dotyczy prawidłowej

* Waldemar Walczak, dr, Uniwersytet Łódzki, e-mail: waldek.lodz@wp.pl, <https://orcid.org/0000-0003-4841-9364>.

diagnozy i wyjaśnienia istoty korupcji poprzez pryzmat autentycznych motywów oraz celów określonych decyzji, wzorców zachowań, metod działania – zdarzeń i procesów, jakie występują powszechnie.

Realizacja wytyczonego celu opracowania wiąże się z udzieleniem odpowiedzi na postawione pytania badawcze:

- jakie rzeczywiste uwarunkowania wywierają istotny wpływ na odmienne postrzeganie i rozumienie korupcji?
- jakie konstytucyjne wartości i prawa obywatelskie są w szczególności naruszane w wyniku działań korupcyjnych?
- jaka argumentacja i wykładnia prawna wybranych przepisów ustawy zasadniczej jest podawana przez Trybunał Konstytucyjny?
- w jaki sposób praktyki korupcyjne prowadzą do podziału obywateli na dwie odrębne kategorie, wyznaczając zasadnicze kryteria segregacji?
- dlaczego wszystkie formy korupcyjnych zachowań są szkodliwe społecznie oraz stanowią zagrożenie dla porządku konstytucyjnego i bezpieczeństwa ekonomicznego?

1. Szerokie podejście do definiowania i rozumienia korupcji

W najnowszej literaturze podmiotu upowszechniane jest zintegrowane podejście badawcze, które nakazuje eksplorować korupcję w szerokim kontekście znaczeniowym z perspektywy prawnej i społeczno-ekonomicznej¹. Nie można zawężać pola interpretacji tylko do działań, które są penalizowane na gruncie prawa karnego². Argumenty wzmacniające

¹ *A Research Agenda for Study the Corruption*, ed. by A. Mungiu-Pippidi, P.M. Heywood, Northampton 2020; A. Zimelis, *Corruption Research: A Need for an Integrated Approach*, „International Area Studies Review” 2020, <https://doi.org/10.1177/2233865920926778>; A. Castro, N. Philips, S. Ansari, *Corporate Corruption: A Review and an Agenda for Future Research*, „Academy of Management Annals” 2020, vol. 14, iss. 2, <https://doi.org/10.5465/annals.2018.0156>; I. Luna-Pla, J. Nicolas-Carlock, *Corruption and Complexity: A Scientific Framework for the Analysis of Corruption Networks*, „Applied Network Science” 2020, vol. 5, <https://doi.org/10.1007/s41109-020-00258-2>; M. Fernando, R. Bandara, *Towards Virtuous and Ethical Organizational Performance in the Context of Corruption: A Case Study in the Public Sector*, „Public Administration and Development” 2020, vol. 40, iss. 3, s. 196–204; N. Bautista-Beauchesne, *Corruption and Anti-Corruption: A Folklore Problem?*, „Crime, Law and Social Change” 2020, vol. 73, s. 159–180; E. Dimant, T. Schulte, *The Nature of Corruption: An Interdisciplinary Perspective*, „German Law Journal” 2016, vol. 17, special issue *Ethical Challenges of Corrupt Practices*, s. 53–72.

² O. Dincer, M. Johnston, *Legal Corruption?*, „Public Choice” 2020, vol. 184, s. 219–233; G.G. Maciel, L. de Sousa, *Legal Corruption and Dissatisfaction with Democracy in the European Union*, „Social Indicators Research” 2018, vol. 140, s. 653–674; M. Klima, *Informal*

słuszność takiego postrzegania istoty korupcji odnajdujemy także w rządowej strategii antykorupcyjnej na lata 2018–2020³. W dokumencie tym wyjaśniono, że korupcja to złożone oraz wielowymiarowe zjawisko. Potocznie identyfikowana jest z wręczaniem i przyjmowaniem łapówek, natomiast „nieco rzadziej kojarzy się z innymi zachowaniami, takimi jak protekcja, nepotyzm czy kumoterstwo”⁴. Jest więc logicznie uzasadnione, aby przyjmować systemową perspektywę definiowania oraz rozumienia tego pojęcia. Dlatego też korupcję trzeba rozpoznawać w kontekście tworzenia oraz rozbudowywania sieci wpływów, powiązań i zależności, które gwarantują zapewnianie wymiernych korzyści majątkowych i osobistych dla wybranych, faworyzowanych beneficjentów⁵.

Korupcja sprowadza się do instrumentalnego wykorzystywania posiadanej władzy, wpływów i pozycji zawodowej do realizacji partykularnych celów oraz prywatnych interesów⁶. Swoim zakresem obejmuje zarówno zachowania wypełniające znamiona czynów zabronionych, jak i pozostałe formy, które ze względu na brak karalności można określić mianem tzw. legalnej korupcji⁷. W ocenie Centralnego Biura Antykorupcyjnego (CBA) „korupcja w poszczególnych obszarach funkcjonowania państwa jest problemem niezwykle istotnym społecznie, a jednocześnie interesującym poznawczo”⁸. W przygotowanym opracowaniu⁹ dodano, że „przestępczość korupcyjna, stale obecna w życiu społecznym, jest zjawiskiem nie tylko negatywnym etycznie, ale wpływa także na

Politics in Post-Communist Europe: Political Parties, Clientelism and State Capture, London 2020; P. Domadenik, J. Prašnikar, J. Svejnar, *Legal Corruption, Politically Connected Corporate Governance and Firm Performance*, „Institute of Labor Economics Discussion Papers” 2014, vol. 8321, s. 1–26.

³ Uchwała Rady Ministrów nr 207 z dnia 19 XII 2017 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020 (M.P. 2018, poz. 12).

⁴ *Ibidem*, s. 7.

⁵ W. Walczak, *Legalna korupcja metodą zapewniania korzyści majątkowych i osobistych*, „*Annales Universitatis Cracoviensis. Studia de Securitate*” 2020, nr 1, s. 217–256.

⁶ W. Walczak, *Korupcja jako sieć wpływów, powiązań i zależności*, „*Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego*” 2018, nr 19, s. 12.

⁷ W. Walczak, *Przestępstwa korupcyjne a legalna korupcja – aspekty ekonomiczne i prawne*, „*Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego*” 2019, nr 21, s. 44–81; *idem*, *Instrumentalne wykorzystywanie władzy sędziowskiej po wyroku TSUE – wieloaspektowa analiza legalnej korupcji*, „*Studia Prawa Publicznego*” 2020, nr 2, s. 107–160.

⁸ *Obszary przestępczości korupcyjnej w Polsce w latach 2018–2019*, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2020, s. 1, <https://antykorupcja.gov.pl/ak/aktualnosci/14015,Obszary-przestepczosci-korupcyjnej-w-Polsce-w-latach-20182019.html> (dostęp: 17 XI 2020).

⁹ Dokument powstał w związku z realizacją działania 7.2 Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji (RPPK) na lata 2018–2020.

bezpieczeństwo państwa¹⁰. Z takim stwierdzeniem można polemizować, gdyż wszystkie bez wyjątku formy praktyk korupcyjnych – a nie tylko czyny przestępcze – są wysoce szkodliwe i stanowią realne zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego oraz interesów ekonomicznych państwa. Podejmując próbę wy tłumaczenia użytego sformułowania, godzi się w tym miejscu podkreślić, że CBA w ramach swoich statutowych zadań i obowiązków koncentruje się tylko na przestępczości korupcyjnej¹¹ i jedynie takie działania odnotowuje w swoich raportach, statystykach¹². W konsekwencji podawane informacje na temat ujawniania konkretnych czynów nie przybliżają do rozpoznania rzeczywistej skali korupcyjnych praktyk w Polsce, co najwyżej mogą świadczyć o aktywności biura i obszarach zainteresowań. W tym kontekście trudno przecenić rolę ustawowej definicji korupcji dla określenia właściwości rzeczowej CBA. Służba ta mianowicie nie zajmuje się zwalczaniem korupcji w ogólnym, tj. szerokim znaczeniu, co warto odnotować, gdyż niewiele osób zwraca na to uwagę.

Z prawnego punktu widzenia korupcja najczęściej jest postrzegana i rozpatrywana w bardzo wąskim ujęciu, tzn. wyłącznie w aspekcie ściśle określonych, zdefiniowanych wzorców zachowań, jakie są penalizowane na gruncie przepisów Kodeksu karnego. Można jednak zastosować inną, bardziej poszerzoną perspektywę badawczą. Zakłada ona wieloaspektowe oraz wielowymiarowe analizowanie konkretnych przejawów korupcji w kontekście praworządności¹³. Oznacza to uwzględnianie relacji zachodzących pomiędzy procesami tworzenia, interpretowania

¹⁰ *Obszary przestępczości korupcyjnej...*, s. 7.

¹¹ CBA podejmuje czynności z urzędu i samodzielnie ocenia, czy określona sytuacja faktyczna nosi ustawowe znamiona korupcji, tj. czynu podlegającego ściganiu.

¹² Według podawanych statystyk okazuje się, że w Polsce w 2018 r. prowadzono 1229 postępowań przygotowawczych w sprawach o przestępstwa korupcyjne. Procentowy udział każdego organu w łącznej liczbie postępowań przedstawia się następująco: Policja (56,2%) – 691, Centralne Biuro Antykorupcyjne (18,1%) – 223, Straż Graniczna (14,3%) – 176, Żandarmeria Wojskowa (7,8%) – 95, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (2,0%) – 25, Krajowa Administracja Skarbowa (1,6%) – 19.

W 2019 r. prowadzono 1366 postępowań przygotowawczych w sprawach o przestępstwa korupcyjne. Procentowy udział każdego organu w łącznej liczbie postępowań wynosi: Policja (60,0%) – 820, Centralne Biuro Antykorupcyjne (17,9%) – 244, Straż Graniczna (12,4%) – 170, Żandarmeria Wojskowa (4,8%) – 65, Krajowa Administracja Skarbowa (2,8%) – 38, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (2,1%) – 29. Zob. szerzej *Obszary przestępczości korupcyjnej...*, s. 10–17.

¹³ L. Pasculli, *The Corruption of the Law: The Effects of Lawmaking on Systemic Corruption*, London 2021; L. Pasculli, *Corruptio Legis: Law as a Cause of Systemic Corruption. Comparative Perspectives and Remedies also for the Post-Brexit Commonwealth*, Proceedings

i stosowania prawa a systemową korupcją, a także identyfikowanie współzależności łączących te zagadnienia problemowe. Konsekwencją przyjęcia takiego założenia będzie szerokie postrzeganie i analizowanie korupcyjnych praktyk w nawiązaniu do tzw. rządów prawa¹⁴ wymienionych w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁵, będących częścią składową zasad praworządności. Uwzględniając powyższe przesłanki, jest logiczne i w pełni uzasadnione, aby dalsze rozważania wprost nawiązywały do wybranych przepisów ustawy zasadniczej, będącej powszechnie obowiązującym i najwyższym prawem w RP. Ważnym uzupełnieniem dla prowadzonych analiz jest ponadto omówienie cytowanych wykładni interpretacyjnych Trybunału Konstytucyjnego (TK). Z pewnością będą one służyły lepszemu scharakteryzowaniu uwarunkowań prawnych dla powszechnego występowania niekaralnych odmian korupcji w codziennej praktyce, a w mniejszym stopniu przeciwdziałaniu korupcji¹⁶.

2. Konstytucyjne wartości i prawa obywateli w teorii i praktyce

W literaturze przedmiotu upowszechnia się poglądy, że „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w sposób jasny wyartykułowała swój charakter jako najwyższe prawo RP, podbudowując to przyznaniem swoim

of 6th Annual International Conference on Law, Regulations and Public Policy, Singapore 2017, s. 189–197.

¹⁴ D. Croix, C. Delavallade, *Democracy, Rule of Law, Corruption Incentives, and Growth*, „Journal of Public Economic Theory” 2011, vol. 13, iss. 2, s. 155–187; E.M. Uslander, *Corruption, Inequality, and the Rule of Law*, Cambridge 2008; *The Quiet Power of Indicators. Measuring Governance, Corruption and Rule of Law*, ed. by E. Merry, K.E. Davis, B. Kingsbury, Cambridge 2015; I. Krastev, *Corruption, Anti-Corruption Sentiments, and the Rule of Law*, w: *Rethinking the Rule of Law After Communism*, ed. by A. Czarnota, M. Krygier, W. Sadurski, Budapest–New York 2005, s. 323–340; S.A. Moore, *In the Shadow of the Law: An Examination of Corruption and the Rule of Law in Armenia*, „Boston University International Law Journal” 2013, vol. 31, s. 199–227; T. Frye, *Corruption and the Rule of Law*, w: *Russia After the Global Economic Crisis*, ed. by A. Aslund, S. Guriev, A. Kuchins, Peterson Institute for International Economics, Washington 2010, s. 79–94.

¹⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: „Konstytucja RP”.

¹⁶ O.A. Kozhevnikov, A.T. Karasev, A.V. Savoskin, *The Role of the Constitutional Court of the Russian Federation in the Fight Against Corruption*, Proceedings of the XIV European-Asian „The value of law” (EAC-LAW 2020), „Advances in Social Science, Education and Humanities Research” 2020, vol. 498, s. 361–365.

przepisom przymiotu bezpośredniej stosowalności¹⁷. Tak rozumiana zasada konstytucjonalizmu jedynie w teorii będzie oznaczać, że wszystkie ujęte w Konstytucji RP wartości i prawa obywateli mają charakter bezwzględnie obowiązujący, a tym samym muszą być powszechnie przestrzegane. A. Bałaban, odnosząc się do przepisów prawa zawartych w ustawie zasadniczej, słusznie postuluje doktrynalne i wykładnicze wyodrębnienie dwóch odmiennych rodzajów postanowień. Pierwsza kategoria obejmuje tzw. postanowienia konstytucyjne, inaczej bezwzględnie wiążące. Do drugiej grupy zaliczają się tzw. „postanowienia deklaratywne, odnotowujące zjawiska rzeczywistości społecznej bez zamiaru wpływania na nie w stopniu rozstrzygającym”¹⁸. Taki podział jest prawidłowy i logicznie uzasadniony, gdyż część niezwykle doniosłych konstytucyjnych zasad faktycznie pozostaje w warstwie deklaratywnej¹⁹, nie znajdując swojego odzwierciedlenia w realiach codziennej rzeczywistości. W teorii podkreśla się m.in., że konstytucyjne prawa obywateli są niezwykle ważnym elementem składowym bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, porządku publicznego i konstytucyjnego²⁰. Bezpieczeństwo wewnętrzne jest postrzegane poprzez pryzmat funkcji państwa stojącego na straży konstytucyjnych praw swoich obywateli, państwa dbającego o stan ich posiadania, tożsamości i dobrobytu, co pozostaje w ścisłym związku z zapewnieniem prawidłowego funkcjonowania i rozwoju społeczeństwa²¹. Te przytoczone założenia są oczywiście istotne z punktu widzenia interpretacji teoretycznych – w sensie pewnych oczekiwań, postulatów i założeń. Na tym tle rodzi się pytanie na temat tego, jak faktycznie sytuacja wygląda w rzeczywistości?

R. Maciejczyk formułuje następującą konstatację: „korupcja prowadzi do utraty zaufania obywateli do państwa, jego porządku konstytucyjnego,

¹⁷ L. Garlicki, *Sądy a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sądowy” 2016, lipiec–sierpień, s. 13.

¹⁸ A. Bałaban, *Więzi konstytucyjne w polskich ustawach zasadniczych*, „Prawo i Więź” 2020, nr 2, s. 10.

¹⁹ M. Bernarczyk, *Dostęp do list poparcia kandydatów do Krajowej Rady Sądownictwa jako przykład neutralizacji aksjologicznej Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2020, nr 1, s. 133–146; B. Przywora, *Czy art. 32 Konstytucji RP (zasada równości) może stanowić samodzielny wzorzec kontroli inicjowanych skargą konstytucyjną? Przyczynek do dyskusji*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 7–8, s. 166–181; M. Kruk, *Czy Konstytucja RP z 1997 roku mogła być lepsza?*, „Przegląd Konstytucyjny” 2020, nr 2, s. 40–67.

²⁰ W. Kitler, *System ochrony państwa i jego porządku konstytucyjnego*, „Wiedza Obronna” 2020, nr 2, s. 22.

²¹ P. Lubiewski, *Bezpieczeństwo państwa – reminiscencje*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2020, nr 34(1), s. 57.

systemu politycznego, prawnego i wiary w równość wobec prawa²². Tak samo twierdzi M. Menzel²³. Trzeba przyznać, że zacytowane refleksje w syntetycznym ujęciu poprawnie opisują wpływ korupcji na funkcjonowanie państwa. Praktyki korupcyjne są bowiem realnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa państwa²⁴, jego trwałego rozwoju, a także wartości demokratycznych i bezpieczeństwa społeczeństwa²⁵.

Podejmując próbę wskazania wartości zapisanych w Konstytucji RP, które w wyniku powszechności określonych form zachowań korupcyjnych i świadomego nadużywania władzy stają się jedynie iluzoryczną fikcją, w szczególności warto zwrócić uwagę na:

- Art. 1. „Rzeczpospolita Polska jest **dobrem wspólnym wszystkich obywateli**”, art. 82. „Obowiązkiem obywatela polskiego jest wierność Rzeczypospolitej Polskiej oraz troska o dobro wspólne”.

Ta konstytucyjna zasada ustrojowa²⁶ niestety pozostaje wyłącznie w warstwie deklaratywnej, stając się przedmiotem teoretycznych deliberacji prawnych²⁷, a także ekonomicznych²⁸. Dobro wspólne jako kategoria normatywna²⁹ jest opisywane jako jeden z podstawowych

²² R. Maciejczyk, *Korupcja jako zagrożenie systemu bezpieczeństwa państwa*, „Kwartalnik Policyjny” 2020, nr 1–2, s. 85.

²³ M. Menzel, *Zjawisko korupcji w kontekście zmian ustrojowych w Polsce po 1989 roku*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2019, nr 3, s. 89.

²⁴ L. Elak, *Uwarunkowania bezpieczeństwa Polski na przełomie XX i XXI wieku*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2020, nr 2, s. 39.

²⁵ K. Zimoń, *Międzynarodowe i europejskie podejście do zapobiegania i zwalczania korupcji*. *Wybrane zagadnienia*, „Kwartalnik Policyjny” 2019, nr 4, s. 68.

²⁶ K. Strzelczyk, *Dobro wspólne jako naczelną zasadą Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, „Środkoeuropejskie Studia Polityczne” 2009, nr 1–2, s. 245–272.

²⁷ Przykładem teoretycznych deliberacji są następujące refleksje: „Uznawanie państwa za dobro wspólne oraz zasada zaufania obywateli do niego stanowią wartości, których ochrona musi wpływać nie tylko na struktury organizacyjne i sposób funkcjonowania aparatu państwowego, ale również na zakres praw i obowiązków osób pełniących funkcje publiczne” (M. Zubik, *Przegląd orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego regulacji antykorupcyjnych III RP*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005, nr 1–2, s. 318).

²⁸ M. Słodowa-Helpa, *Odkrywanie na nowo dobra wspólnego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2015, nr 3, s. 7–24; B. Jamka, *Ekonomia dobra wspólnego – budowa nowego paradygmatu*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2014, nr 1, s. 19–39; K. Prandecki, *Dobro wspólne a zrównoważony rozwój*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2016, nr 4, s. 55–68.

²⁹ A. Młynarska-Sobaczewska, *Dobro wspólne jako kategoria normatywna*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica” 2009, nr 69, s. 61–72.

fundamentów RP³⁰. Bardzo często przedstawiciele władzy używają podobnego sformułowania, będącego uzasadnieniem dla podejmowania określonych działań oraz decyzji, a mianowicie: „czynimy wszystko dla dobra Polski”. Takie zapewnienia i slogany dość często mają niewiele wspólnego z rzeczywistością, analiza informacji docierających do opinii publicznej dostarcza bowiem niezliczonej liczby przykładów wskazujących na to, że w praktyce sytuacja przedstawia się biegunowo odmiennie. Polskie państwo nie jest postrzegane w kategorii dobra wspólnego wszystkich obywateli, lecz jak dobro prywatne. Wąskie grono zasłużonych działaczy i polityków sprawujących władzę uzurpuje sobie prawo do zawłaszczania publicznych instytucji oraz podległych jednostek, podmiotów, traktując te organizacje niemal jak prywatną własność, odrębną i przynależną wyłącznie tzw. elicie.

Takie wzorce zachowań nie dotyczą tylko władzy wykonawczej i administracji rządowej, lecz analogiczne, tj. tożsame, procesy mają swoje odzwierciedlenie w jednostkach samorządu terytorialnego, a także we wszystkich innych podmiotach sektora publicznego i powiązanych z nimi organizacji. Te refleksje mają charakter ponadczasowy – nie odnoszą się bowiem wyłącznie do jednej formacji politycznej³¹ czy konkretnego okresu sprawowania rządów przez wybrane ugrupowania³². Występujące różnice będą oczywiście dotyczyć metod i form działania, a także nagłaśniania określonych spraw przez media (TV, prasa, Internet, social media, itp.), co wiąże się z ujawnianiem informacji na temat poczynań wybranych reprezentantów władzy.

³⁰ I. Lipowicz, *Dobro wspólne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, z. 3, s. 17–31; J. Trzciniński, *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, z. 1, s. 23–31.

³¹ W 2004 r. Piotr Winczorek pisał o **szeroko rozpowszechnionej korupcji w aparacie władzy**, a także sformułował tezę, że „elity polityczne, zwane często postkomunistycznymi, okazały się intelektualnie i moralnie niezdolne do sprawowania władzy w państwie, którego konstytutywnymi cechami winny być społeczna gospodarka rynkowa, demokracja polityczna i rządy prawa”. Zob. szerzej: P. Winczorek, *Czy zmieniać Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997?*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, z. 3, s. 37.

³² W 2008 r. Robert Grochowski twierdził, że „do niedemokratycznych poczynań naszego rządu zaliczyć należy również **szerzącą się na każdym kroku korupcję**, która **tkwi w systemie** funkcjonowania państwa”. Dodatkowo zwracał uwagę na „**bezkarność ludzi** sprawujących nad nami **władzę**, którzy **wykorzystują prawo dla własnych celów**”, a także na polskie **sądownictwo**, które **nie odpowiada** „konstytucyjnym wzorcom państwa prawa” (R. Grochowski, *Demokracja a państwo prawa*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2008, nr 1, s. 144–146).

- Art. 2. „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym **zasady sprawiedliwości społecznej**”.

W ostatnich pięciu latach bardzo wiele ożywionych sporów i dyskusji w debacie publicznej koncentruje się na tematyce naruszania tzw. reguł praworządności w kontekście zmian przeprowadzanych w wymiarze sprawiedliwości³³. Niestety, kompletnym milczeniem pomija się problematykę dotyczącą urzeczywistniania zasad sprawiedliwości społecznej. Warto podkreślić, że sprawiedliwość społeczna nie ma swojej legalnej definicji na gruncie przepisów prawa. Jest zwrotem i pojęciem wieloznacznym – może być różnie postrzegana, a także interpretowana. Dla realizacji przyjętego celu pracy niezbędne jest zacytowanie istotnych stwierdzeń wyrażonych przez Trybunał Konstytucyjny. „Pojęcie **sprawiedliwości społecznej** wiąże się z innymi pojęciami, takimi jak **równość wobec prawa, solidarność społeczna, minimum bezpieczeństwa** socjalnego oraz zabezpieczenie podstawowych warunków egzystencji osób pozostających bez pracy nie z własnej woli etc.” (wyrok z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09)³⁴. Niezwykle wymowne są następujące konkluzje TK: „Zastosowanie zasady sprawiedliwości społecznej **nie dopuszcza** nadmiernego (drastycznego) **różnicowania** sytuacji życiowej członków społeczeństwa należących do **różnych grup** społecznych; przewiduje **proporcjonalne** (adekwatne) **wynagrodzenie** zasług (pracy); zapewnia **wszystkim** obywatelom **zbliżone szanse rozwoju**; gwarantuje pomoc władz publicznych w zaspokajaniu elementarnych potrzeb tym, którzy sami nie są w stanie ich zaspokoić” (wyrok z 13 czerwca 2013 r., sygn. K 17/11)³⁵. Ponadto TK wypowiedzi się w kwestii rozumienia art. 2, tj. zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa:

³³ E. Łętowska, *Czego uczyć odpowiedzi na pytania prejudycjalne dotyczące polskiego wymiaru sprawiedliwości*, „Palestra” 2020, nr 5, <https://palestra.pl/pl/czasopismo/wydanie/5-2020/artukul/czego-ucz-a-odpowiedzi-na-pytania-prejudycjalne-dotyczace-polskiego-wymiaru-sprawiedliwosci> (dostęp: 17 XI 2020); eadem, *„Równanie w dół” – zagrożenie państwa prawa. Polska Herostratesem czy katalizatorem?*, „Przegląd Konstytucyjny” 2019, nr 4, s. 18–33; Z. Kmiecik, *O stanie i wynikach dyskursu na temat ochrony praworządności w Polsce*, „Przegląd Konstytucyjny” 2019, nr 4, s. 5–17; A. Grabowski, B. Naleziński, *Konstytucyjne prawo do niezawisłego i bezstronnego sądu w państwie pozornie praworządnym*, „Państwo i Prawo” 2020, z. 10, s. 25–47; P. Tuleja, *Ustrojowe znaczenie uchwały SN z 23.01.2020 r.*, „Państwo i Prawo” 2020, z. 10, s. 48–70.

³⁴ *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym*, Warszawa 2015, s. 11.

³⁵ *Ibidem*, s. 12.

„Zgodnie z tą zasadą uprawnienia przyznane obywatelom przez państwo **nie mogą** mieć charakteru **uprawnień pozornych** czy też niemożliwych do realizacji ze względów prawnych lub faktycznych”³⁶. Innymi słowy, należy uznać, że „naruszeniem zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa jest sytuacja, w której określone rozwiązanie prawne ma charakter **iluzoryczny i pozorny**. W orzeczeniu z 2 marca 1993 r., K 9/92 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ustawodawca nie może tworzyć konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne, stanowią złudzenie prawa i w konsekwencji dają jedynie pozór ochrony interesów jednostki (wyrok z 8 stycznia 2013 r., K 18/10)”³⁷.

- Art. 45. ust 1. „Každy ma **prawo** do sprawiedliwego i jawnego **rozpatrzenia sprawy** bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”.

Konstytucyjne prawo do sądu w teorii jest postrzegane jako jedna z najważniejszych **gwarancji** praw człowieka w państwie demokratycznym³⁸. Pojawiają się przy tym opinie, że istotę prawa do sądu stanowi niezależność³⁹. Ten przepis ustawy zasadniczej zawiera w sobie elementy ustrojowe i proceduralne. Wymagania ustrojowe sprowadzają się do tego, że zgodnie z Konstytucją RP to jedynie sąd jest uprawnionym organem powołanym do sprawiedliwego i jawnego rozpoznania sprawy. Co więcej, taki organ „musi spełniać kumulatywne kryteria sądu właściwego, niezależnego, bezstronnego i niezawisłego (SK 55/05, SK 42/04). Z powyższego przepisu wynika wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć **możliwie najszerszy zakres spraw**”⁴⁰.

M. Safjan stwierdza, że „prawo do sądu ma znaczenie kluczowe dla skutecznej ochrony wszelkich innych praw podstawowych oraz dla

³⁶ Ibidem.

³⁷ Ibidem, s. 14.

³⁸ E. Tkaczyk, *Konstytucyjne prawo do sądu jako jedna z najważniejszych gwarancji praw człowieka w państwie demokratycznym. Aspekt teoretyczny*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2017, nr 2, s. 39–46; K. Flisek, *Prawo do sądu i pojęcie wymiaru sprawiedliwości w perspektywie koncepcji merytorycznego orzekania sądów administracyjnych*, „Forum Prawnicze” 2017, nr 6, s. 72–84; K. Bochnia, *Prawo do sądu*, w: *Konstytucyjne podstawy ochrony praw człowieka*, pod red. R. Kopera, Katowice 2016, s. 25–32.

³⁹ M. Ziółkowski, *Niezależność jako istota prawa do sądu? Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 5 grudnia 2019 r., III PO 7/18*, „Przegląd Konstytucyjny” 2020, nr 3, s. 82–96.

⁴⁰ *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2006 r.*, Warszawa 2007, s. 19.

efektywnego stosowania prawa europejskiego, jest koniecznym instrumentem pozwalającym na urzeczywistnienie wartości i zasad, które wynikają z art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej⁴¹. Autor – powołując się na wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) z 19 listopada 2019 r. – dodatkowo wyjaśnia, że „kryteria oceny niezawisłości sędziowskiej muszą być respektowane przez **sądy krajowe**, które na tej podstawie **mają obowiązek** badania także wad procedury nominacyjnej. Ani **przepis ustawy**, ani **orzeczenie sądu konstytucyjnego** nie mogą zakazać sądowi przeprowadzenia takiej oceny⁴². Zastanawiając się nad konsekwencjami wyrażonego stanowiska, można odwołać się do interpretacji wyjaśniającej istotę tzw. **zasady legalizmu** opisanej w art. 7 Konstytucji RP, będącej najwyższym prawem Rzeczypospolitej. Sąd Najwyższy w postanowieniu 7 sędziów z dnia 18 stycznia 2005 r. dokonał następującej wykładni interpretacyjnej: „art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. stanowiący, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji takiego organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej⁴³. Jeśli uznamy za logiczne i zgodne z prawdą stwierdzenie, że od czasu wydania tego postanowienia, tj. od 2005 r., treść art. 7 nie uległa modyfikacji i tym samym pozostaje w niezmienionej formie, to należy uznać, że przedstawiona interpretacja jest nadal aktualna i obowiązująca.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę także na argumentację zawartą w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Olsztynie z 11 czerwca 2019 r. (moc wsteczna wyroków TK). Sąd prezentuje następujące oceny: „Art. 190 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że: «Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne». Użyte przez ustrojodawcę określenie «moc powszechnie obowiązującą» przybliży walor wyroków Trybunału do źródeł prawa powszechnie obowiązującego z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP, w zakresie dotyczącym kręgu adresatów, którzy **winni**

⁴¹ Zob. szerzej: M. Safjan, *Prawo do skutecznej ochrony sądowej – refleksje dotyczące wyroku TSUE z 19.11.2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18, C-625/18*, „Palestra” 2020, nr 5, <https://palestra.pl/pl/czasopismo/wydanie/5-2020/arttykul/prawo-do-skutecznej-ochrony-sadowej-refleksje-dotyczace-wyroku-tsue-z-19.11.2019-r.-w-sprawach-polaczonych-c-585-18-c-624-18-c-625-18> (dostęp: 17 XI 2020).

⁴² Ibidem.

⁴³ Postanowienie 7 sędziów SN z 18 I 2005 r., sygn. WK 22/04, <https://www.saos.org.pl/judgments/83163> (dostęp: 17 XI 2020).

zapadłe judykaty respektować i dokonywać ich wdrożenia (implementacji)⁴⁴. W uchwale Sądu Najwyższego z dnia 22 lipca 2020 r. (sygn. II DO 10/20) zawarto następujące stwierdzenia: „W kontekście mocy wiążącej uchwały połączonych 3 izb Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r. – BSA-I-4110-1/20, **odesłać należy** do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2020 r. – sygn. U 2/20 (M.P. 2020, poz. 376) oraz postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2020 r. (Kpt 1/20). W związku ze stanowiskiem zajęтым przez Trybunał Konstytucyjny we wskazanych orzeczeniach, **aktualna pozostaje** uchwała Sądu Najwyższego z 10 kwietnia 2019 r. – II DSI 54/18 (LEX 2671023) oraz uchwała Sądu Najwyższego z 8 stycznia 2020 r. – I NOZP 3/19 (OSNKN 2020/2/10)⁴⁵.

Na tym bardzo wymownym przykładzie dowiedziona została słuszność tezy wskazującej na odmienne oceny i rozbieżności w zakresie interpretowania oraz stosowania prawa w praktyce. Analizowana opinia ma szczególny kontekst znaczeniowy, gdyż takie poglądy głosi sędzia TSUE. Ponadto autor potwierdza wcześniejsze refleksje zawarte w pracy, że debata nad zasadami rządów prawa skupia się przede wszystkim na sprawie niezależności sądownictwa⁴⁶, natomiast problematyka zasad sprawiedliwości nie wzbudza podobnego zainteresowania i troski.

Dla dalszych rozważań istotne jest orzecznictwo Trybunału dotyczące rozumienia zasady sprawiedliwości oraz rzetelności proceduralnej, którą TK „wiąże z wartościami wywodzonymi z zasady demokratycznego państwa prawa, oceniając zaskarżone przepisy przez pryzmat art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji (postanowienie z 12 września 2007 r., SK 99/06 oraz wyrok SK 40/07 i powołane tam orzecznictwo)⁴⁷. Ponadto podkreśla się, że „Konstytucyjne prawo do sądu ma charakter podmiotowy, a jego urzeczywistnienie możliwe jest tylko wtedy, gdy sąd nie działa arbitralnie i uczestnicy postępowania nie są traktowani przedmiotowo. Prawo do sądu musi oznaczać, że dopiero ostateczne i prawomocne rozstrzygnięcie danej sprawy należy do niezawisłego sądu, który ocenia legalność wcześniejszego rozstrzygnięcia organu

⁴⁴ Wyrok WSA w Olsztynie z 11 VI 2019 r., sygn. II SA/Ol 364/19, Moc wsteczna wyroków Trybunału Konstytucyjnego, LEX nr 2687037.

⁴⁵ Zob. szerzej Uchwała Sądu Najwyższego z 22 VII 2020 r. (sygn. II DO 10/20), LEX nr 3037830, <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/orzeczenia-sadow/ii-do-10-20-postepowanie-w-przedmiocie-wyrazenia-zgody-523131526> (dostęp: 17 XI 2020).

⁴⁶ M. Safian, *Prawo do skutecznej ochrony sądowej – refleksje dotyczące wyroku TSUE z 19.11.2019 r.*

⁴⁷ *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 17.

pozasądowego (SK 41/04). Dla ustalenia treści konstytucyjnego prawa do sądu istotne znaczenie ma art. 77 ust. 2 Konstytucji, który stanowi, że ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw (SK 40/04)⁴⁸.

Przytoczone orzecznictwo upoważnia do sformułowania konkluzji, że **pojęcie „sprawy”** należy postrzegać oraz interpretować w szerokim kontekście znaczeniowym. Termin ten odnosi się bowiem do zdarzeń, procesów, czynności prawnych oraz decyzji, które dotyczą danej jednostki i mają dla niej znaczenie – są ważne, gdyż wywołują określone skutki prawne, naruszają konstytucyjne gwarancje, rodzą określone konsekwencje finansowe, społeczne, środowiskowe, zdrowotne itp. Odwołując się do teorii prawa, wydaje się więc racjonalnie uzasadnione twierdzenie, że obywatel może zwrócić się do właściwego sądu, gdy poszukuje sprawiedliwości w kontekście rozpatrzenia każdej sprawy, która ma dla niego ważne znaczenie. Nie można zanegować faktu, że do spraw mających dla ludzi istotne znaczenie zaliczają się problemy dotyczące warunków życia i bezpieczeństwa ekonomicznego. Te zagadnienia i sprawy wiążą się m.in. z możliwością zdobycia etatowego i stałego zatrudnienia, znalezienia odpowiedniej pracy (tzn. zgodnej z posiadanymi kwalifikacjami, uczciwie wynagradzanej, dzięki której mamy prawo do godnego życia, zaspokojenia podstawowych potrzeb), podjęcia pracy w państwowych i prywatnych podmiotach, obejmowania intratnych posad, kierowniczych stanowisk w publicznych instytucjach i zależnych podmiotach, a także z szansą otrzymywania lukratywnych zleceń, kontraktów handlowych, dotacji, nawiązania współpracy biznesowej itp. Te kwestie są uregulowane konkretnymi przepisami prawa, które wyznaczają ramy i określają tryb podejmowania decyzji w przedmiotowym zakresie – zarówno w sprawach kadrowych, jak i finansowych.

Niestety prawo do sądu w praktyce oznacza, że polscy obywatele nie mają żadnych podstaw prawnych do tego, aby móc podważyć i zaskarżyć do sądu konkretne arbitralne i uznaniowe decyzje o charakterze personalnym czy rozstrzygnięcia biznesowe. Warto w tym miejscu wyjaśnić, że przepisy prawa regulujące kwestie zatrudnienia, poza nielicznymi wyjątkami dotyczącymi wybranych stanowisk w instytucjach publicznych, nie gwarantują zainteresowanym osobom nawet iluzorycznych szans ubiegania się o pracę, gdyż nie ma obowiązku

⁴⁸ *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 19–20.

podawania do wiadomości publicznej informacji o naborach i organizowania tzw. postępowań konkursowych. Co więcej, nawet w sytuacji, kiedy przepisy prawa obligują daną kategorię instytucji do organizowania takich procedur, obywatelowi nie przysługuje prawo zaskarżenia niekorzystnej dla niego decyzji i odwołania się do sądu. Mówiąc krótko, zarówno w podmiotach prywatnych, jak i w instytucjach publicznych upoważnione organy posiadające stosowne uprawnienia decyzyjne w przedmiotowym zakresie mogą podejmować arbitralne, uznaniowe i jawnie stronnicze rozstrzygnięcia, w wyniku których wąska grupa faworyzowanych, uprzywilejowanych osób bądź podmiotów gospodarczych będzie miała zagwarantowane wymierne korzyści osobiste i majątkowe.

Wnikliwa analiza rzeczywistości organizacyjnej dostarcza mnóstwa takich przykładów, jednoznacznie potwierdzających słuszność zaprezentowanego toku rozumowania. Nie istnieje bowiem podstawa prawna i możliwość zaskarżenia do sądu m.in. takich decyzji, w wyniku których osoba aplikująca w ramach ogłoszonej procedury konkursowej na dane stanowisko nie została wybrana do zatrudnienia i nie dostała pracy. Podobnie jest we wszystkich pozostałych sytuacjach, gdy obywatel zainteresowany podjęciem pracy, objęciem danego stanowiska czy funkcji, bądź też pracownik ubiegający się o awans w danej instytucji we własnym imieniu zwróci się z takim podaniem lub wnioskiem – podejmie samodzielną inicjatywę w przedmiotowym zakresie. Analogiczne rozwiązania dotyczą ubiegania się o zawarcie umowy biznesowej, nawiązania współpracy, otrzymania zlecenia, kontraktu handlowego, kiedy do prywatnych podmiotów gospodarczych nie mają zastosowania procedury zamówień publicznych. Takie zjawiska występują także w instytucjach publicznych w przypadku tzw. zamówień z wolnej ręki ze względu na próg kwotowy (zgodnie z art. 4 pkt 8 Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁴⁹ nie stosuje się konkursów do zamówień, których wartość **nie przekracza** wyrażonej w złotych równowartości **kwoty 30 000 euro**) oraz obecnie w sytuacji związanej z przeciwdziałaniem pandemii koronawirusa (zgodnie z treścią art. 6 ustawy o COVID-19⁵⁰ do zamówień, których przedmiotem są towary lub usługi niezbędne do przeciwdziałania COVID-19, jeżeli

⁴⁹ Tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 1843.

⁵⁰ Ustawa z dnia 2 III 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. 2020, poz. 374).

zachodzi wysokie prawdopodobieństwo szybkiego i niekontrolowanego rozprzestrzeniania się choroby lub jeżeli wymaga tego ochrona zdrowia publicznego⁵¹.

Dla jasnego, czytelnego i wysoce obrazowego naświetlenia konkretnych spraw można posłużyć się następującymi przykładami z praktyki: nie można zaskarżyć do sądu decyzji spółki giełdowej bądź innej spółki z o.o. z kapitałem założycielskim 5000 PLN, że całkowicie zignorowała i pozostawiła bez rozpatrzenia podjętą przez nas inicjatywę nawiązania merytorycznej współpracy, a wybrała sobie do obsługi prawnej określonych przedsięwzięć gospodarczych poleconą, zaprzyjaźnioną (ze względu na osobę założyciela) inną kancelarię adwokacką bądź firmę konsultingowo-doradczą. Nie ma możliwości skierowania na drogę sądową sprawy dotyczącej pozostawienia bez rozpoznania, a w efekcie niewybrania złożonej, zaproponowanej oferty handlowej bądź innej podjętej inicjatywy dotyczącej nawiązania współpracy biznesowej z podmiotem publicznym, np. Ministerstwem Zdrowia, a także z inną publiczną placówką służby zdrowia, prywatnym podmiotem, organizacją pozarządową w przedmiocie dostarczania określonych towarów związanych z aparaturą medyczną na potrzeby przeciwdziałania epidemii bądź organizacji szkoleń dla personelu, świadczenia innych usług o charakterze niematerialnym, np. reklama, doradztwo, public relations itp. Nie można oczekiwać ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd, kiedy osoby zasiadające we władzach publicznych instytucji mają możliwość podejmowania **dowolnych i uznaniowych** decyzji kadrowych ze względu na obowiązujące przepisy prawa. Dotyczy to m.in. nawiązywania współpracy z wybranymi osobami w ramach umów cywilnoprawnych, powoływania w skład różnych gremiów, wyznaczania przedstawicieli do rady nadzorczej kontrolowanego podmiotu, a także takich sytuacji, kiedy etatowe zatrudnienie następuje w formule prawnej powołania, mianowania na stanowisko np. ministra, prokuratora krajowego, szefa służb specjalnych, prezesa KNF, NFZ, wojewody, kuratora oświaty, wyższych stanowisk w służbie cywilnej, prezesów sądów powszechnych itp. Zgodnie z obowiązującymi przepisami istnieje natomiast możliwość odwołania się i zaskarżenia decyzji o charakterze kadrowym w przypadku uchwał Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie wyboru na stanowisko sędziowskie w sądach powszechnych.

⁵¹ Zob. szerzej Komunikat w sprawie art. 6 tzw. ustawy o COVID-19, <https://www.uzp.gov.pl/aktualnosci/Komunikat-w-sprawie-art.-6-tzw.-ustawy-o-COVID-19> (dostęp: 17 XI 2020).

W omawianej sytuacji obowiązują odmienne zasady, negatywnie ocenionym osobom przysługuje bowiem prawo odwołania się od podjętej decyzji do sądu⁵². Prawo do sądu jest gwarantowane również w przypadku, gdy organ nadzoru podejmie decyzję w przedmiocie wygaszenia mandatu np. prezydenta ze względu na naruszenie przepisów ustawy antykorupcyjnej. Wówczas takie rozstrzygnięcie nie ma mocy wiążącej i nie wywołuje skutków prawnych, dopóki sprawa nie zostanie ostatecznie rozpoznana przez stosowny organ sądowy.

Kontynuując rozważania dotyczące możliwości podejmowania pracy, można wskazać w tym miejscu nieco inne postrzeżenie i rozumienie określonych problemów, zwłaszcza kiedy wyrażane przemyślenia ograniczają się do płaszczyzny teoretycznej, a nie odwołują do empirii procesów decyzyjnych. E. Musiałowicz przytacza poglądy doktryny, że art. 24 Konstytucji RP⁵³ stanowi „fundament ustroju pracy Rzeczypospolitej Polskiej”, co upoważnia do sformułowania wniosku, „iż praca stanowi wartość konstytucyjną, chronioną przez państwo”⁵⁴. Autorka uzupełnia i rozwija swoje myśli, wyrażając następujące twierdzenia: „Zagwarantowanie ochrony *pracy* w ustawie zasadniczej wskazuje, jak jest ona ważna i potrzebna w państwie. Prawo do pracy zostało zagwarantowane zarówno w Konstytucji RP, jak i w Kodeksie pracy”⁵⁵. Nie można pominąć milczeniem faktu, że „prawo do pracy” analizowane na gruncie przepisów Konstytucji RP i Kodeksu pracy pozostaje w relacji dychotomicznej wobec rzeczywistego stosowania „prawa do pracy” w praktyce, tzn. realnych szans podjęcia pracy w danej instytucji, organizacji. Chodzi tutaj zarówno o możliwości podjęcia pracy na stanowisku szeregowym, jak i pełnienie funkcji kierowniczych. Te stwierdzenia nie dają się zakwestionować i podważyć.

- 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”.

⁵² Zob. szerzej W. Walczak, *Instrumentalne wykorzystywanie władzy sędziowskiej po wyroku TSUE...*, s. 107–160.

⁵³ Art. 24. „Praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej. Państwo sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy”.

⁵⁴ E. Musiałowicz, *Zagadnienie pracy i wynagrodzenia za pracę w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 2014, z. 4, s. 86.

⁵⁵ Ibidem.

Z logicznego i semantycznego punktu widzenia ten przepis Konstytucji RP jest bardzo czytelnie sformułowany, a jednocześnie całkowicie zrozumiały w odbiorze oraz wyjątkowo łatwy w interpretacji. W rzeczywistości jednak okazuje się, że od strony prawnej nie są to słuszne spostrzeżenia i refleksje⁵⁶, gdyż stosowanie przepisów ustawy zasadniczej w praktyce zarządzania dość często ma niewiele wspólnego z logicznym myśleniem i rozumowaniem w kontekście przestrzegania konstytucyjnej aksjologii. Tylko w teorii zasada równości wobec prawa jest zwrotem jednoznacznym i dookreślonym, a zatem nie pozostawiającym żadnych wątpliwości w zakresie dowolności interpretacyjnej. Interesującym uzupełnieniem dla poruszonego wątku jest wykładnia dokonana przez TK. Sprowadza się do następującej konstatacji: „wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasada równości nakazuje równo traktować równych, podobnych – podobnie, a nierównych – nierówno (SK 41/04)”⁵⁷. Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że takie twierdzenia stoją w rażącej sprzeczności z **desygnatem pojęcia równość**, którego synonimami są *identyczność*, *jednakowość*, *równoważność*.

Według Trybunału Konstytucyjnego zapisana w ustawie zasadniczej „równość wobec prawa” absolutnie nie jest tożsama z „równym traktowaniem”, tzn. z obowiązkiem, bezwzględnym nakazem oraz bezwarunkową koniecznością równego traktowania przez władze publiczne wszystkich obywateli. Jako dowód można tutaj przytoczyć następujące wyjaśnienia: „zasadę tę należy rozumieć jako **nakaz różnicowania** przez prawodawcę sytuacji prawnej osób, które wyróżniają się określoną, istotną cechą prawnie relewantną (K 38/05), a tym samym zakaz różnicowania sytuacji prawnej podmiotów, których sytuacja faktyczna jest taka sama (P 8/05, K 11/04, K 38/05)”⁵⁸. Dokładnie tak się dzieje w praktyce, kiedy faktycznie różnicuje się sytuację prawną obywateli z tytułu zajmowanego stanowiska, pełnionej funkcji (np. posła, senatora, ministra, radnego, sędziego, prokuratora, policjanta, członka korpusu służby cywilnej itd.), wykonywanej pracy (przynależność do korporacji zawodowej), posiadanych kwalifikacji formalnych

⁵⁶ B. Przywora, *Czy art. 32 Konstytucji RP (zasada równości) może stanowić samodzielny wzorzec kontroli w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną? Przyczynek do dyskusji*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 7–8, s. 166–181; M. Chmaj, *Równość wobec prawa*, w: *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. M. Chmaja, Warszawa 2008, s. 44–68.

⁵⁷ *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 15.

⁵⁸ *Ibidem*.

(poziomu wykształcenia, tj. tytułu zawodowego, stopnia, tytułu naukowego), uzyskiwanych dochodów (odmienne stawki PIT), miejsca zatrudnienia w sektorze publicznym bądź prywatnym (np. ustawowo gwarantowane stawki wynagrodzeń dla określonych grup zawodowych, m.in. nauczycieli akademickich, urzędników administracji itd.). Odmienne traktowanie poszczególnych grup obywateli ma swoje odzwierciedlenie w zakresie przyznania im określonych praw, dodatkowych przywilejów, np. szczególnych uprawnień emerytalnych, otrzymywanych wynagrodzeń, premii, nagród, a także zapewnienia odmiennego zakresu ochrony przed pociągnięciem do odpowiedzialności karnej za określone czyny, działania.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego „odmienne potraktowanie przez prawodawcę adresatów, którzy odznaczają się określoną **cechą wspólną**, nie musi stanowić o niekonstytucyjności przepisu ani oznaczać dyskryminacji lub uprzywilejowania, jeżeli opiera się na uzasadnionym kryterium różnicowania”⁵⁹. Ten pogląd może być w pewnym sensie racjonalnie wytłumaczony, aczkolwiek tylko w ramach tworzenia określonych przepisów ustawowych, tzn. jeśli opisywana sytuacja dotyczy reguł prawnych w znaczeniu ogólnym. Dodatkowo TK w swoim orzecznictwie podkreśla, że „różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych ma znacznie większe szanse uznania za zgodne z Konstytucją, jeżeli pozostaje w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej lub służy urzeczywistnieniu tych zasad. Zostaje ono natomiast uznane za **niekonstytucyjną dyskryminację** (uprzywilejowanie), jeżeli nie znajduje podtrzymania w zasadzie sprawiedliwości społecznej”⁶⁰. Interesujące poznawczo jest zdanie Trybunału Konstytucyjnego na temat możliwości odmiennego podejścia władz do sytuacji podobnych. „Zasada równości nie stoi na przeszkodzie wprowadzaniu zmian do systemu prawnego i nie wyklucza różnego traktowania sytuacji podobnych, które zaistniały w różnym czasie. Każda zmiana przepisów dotyczących statusu prawnego jednostki prowadzi w konsekwencji do pewnych podziałów wśród osób znajdujących się w analogicznej (podobnej) sytuacji faktycznej, ale w różnym czasie, a przez to pod rządami różnych przepisów (P 27/05)”⁶¹. Po lekturze zacytowanych fragmentów interpretacyjnych TK można dojść do wniosku, że jak się tylko chce, to **zawsze udaje się znaleźć wytłumaczenie** dla oceny określonych działań

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ Ibidem, s. 16.

⁶¹ Ibidem.

i dodatkowo je uzasadnić **od strony prawnej**. Oczywiście w zależności od przyjętych założeń oraz celów, które chcemy osiągnąć.

Przenosząc te rozważania na grunt realnych procesów decyzyjnych, należy dostrzec, że to właśnie korupcyjne praktyki są źródłem rzeczywistego podziału oraz jawnej segregacji polskich obywateli na dwie zasadnicze kategorie. Do pierwszej grupy zaliczają się faworyzowani beneficjenci, którzy traktowani są w uprzywilejowany sposób, dzięki czemu mają przyznane autentyczne prawo do pracy, rozwoju zawodowego, utworzonych ścieżek kariery, awansów, zajmowania intratnych posad, kierowniczych stanowisk, otrzymywania ponadprzeciętnych wynagrodzeń czy atrakcyjnych zleceń, dotacji, zawierania lukratywnych umów, kontraktów handlowych itd. Dość często można usłyszeć argument, że tym „wybrańcom” po prostu to wszystko się należy za ich ciężką i uczciwą pracę. Innymi słowy, uzyskiwane przez te osoby korzyści osobiste oraz wymierne profity materialne są im całkowicie przynależne – są tego godni. Co więcej, nie można krytykować ani kwestionować słuszności podejmowanych decyzji, bo wszystko odbywa się zgodnie z prawem, a faworyzowane osoby w pełni zasługują na takie traktowanie ze względu na wiedzę i ponadprzeciętne kompetencje.

W drugiej kategorii obywateli także znajdują się osoby uczciwe, posiadające rozległą wiedzę i stosowne kompetencje, aczkolwiek niemające takich praw i przywilejów. Zamiast tego są ignorowane, marginalizowane, skutecznie blokowane oraz wykluczane. Tak się postępuje, gdyż instrumentalne wykorzystywanie prawa i władzy umożliwia taki sposób traktowania pozostałych jednostek ludzkich bez koneksji, powiązań, znajomości, które nie funkcjonują w ramach tzw. układów zamkniętych⁶². W konsekwencji te wymienione czynniki stają się relevantną cechą wspólną obywateli drugiej kategorii, stanowiącą rzeczywiste, prawdziwe i autentyczne kryterium różnicowania. Te działania przeczą zasadzie równości wobec prawa i równego traktowania, jakie gwarantowane są w Konstytucji RP. Wypada żałować, że tak wygląda oraz na tym, niestety, polega urzeczywistnianie zasady sprawiedliwości społecznej w codziennej praktyce zarządzania organizacjami – tj. prawo w działaniu, a nie w świetle iluzorycznych teorii na temat rozumienia prawa, upowszechnianych w literaturze. Teoretyczne interpretacje prawa a stosowanie prawa w praktyce to dwa odrębne światy, o czym

⁶² Na temat istoty korupcji i funkcjonowania układów zamkniętych zob. szerzej W. Walczak, *Korupcja – ujęcie prakseologiczne i ekonomiczne*, „Policja. Kwartalnik Kadry Kierowniczej Policji” 2019, nr 2, s. 10–21.

koniecznie warto pamiętać i nie można udawać, że jest inaczej. Ten nakreślony i obrazowo scharakteryzowany podział polskich obywateli – mający potwierdzenie w organizacyjnej rzeczywistości – dodatkowo leży u podstaw odmiennego postrzegania, rozumienia oraz nastawienia wobec korupcyjnych praktyk. Grupa osób mających zapewnione dzięki takim działaniom określone korzyści osobiste i materialne będzie takie procesy oraz wzorce zachowań odbierała bardzo pozytywnie, uznając je za niezwykle wartościowe i wysoce pożądane.

- Art. 60. „Obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na **jednakowych zasadach**”.

Podjmując próbę merytorycznego wyjaśnienia oraz uzasadnienia, dlaczego ten przepis ma charakter iluzoryczny, fasadowy i pozorny, trzeba się odwołać do empirii procesów zarządczych. Ta konstytucyjna wartość mająca stanowić – przynajmniej w teorii – gwarancję prawa równego „**dostępu** do służby publicznej”⁶³, w praktyce *de facto* sprowadza się do możliwości jednakowego prawa w zakresie **możliwości wglądu** obywateli korzystających z Internetu do pojawiających się w Biuletynie Informacji Publicznych informacji o naborach na wolne stanowiska pracy wyłącznie tam, gdzie wymagają tego stosowne przepisy, nic ponadto. Bardzo często w ogłoszeniach pojawia się również informacja, że pracodawca z góry zastrzega sobie prawo kontaktu „tylko z wybranymi osobami”⁶⁴. Fakt spełniania przez kandydatów podanych wymagań formalnych nie stanowi więc relewantnej przesłanki prawnej obligującej do jednakowego traktowania. Ponadto podawane jest dodatkowe zastrzeżenie, że wygranie konkursu nie jest równoznaczne z decyzją o przyjęciu do pracy, innymi słowy – z nawiązaniem zatrudnienia. W praktyce zatem dostęp „na jednakowych zasadach” absolutnie nie jest pojęciem synonimicznym z równym traktowaniem obywateli, tj. z jednakowym, równym prawem i szansą otrzymania zatrudnienia w danej instytucji.

Absolutnie **nie ma mowy**, nawet w teorii, o **równych prawach** dostępu oraz jednakowych zasadach naboru – dla potencjalnie

⁶³ G. Lubeńczuk, *Prawo równego dostępu do służby publicznej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia. Sectio G” 2017, nr 2, s. 47–60.

⁶⁴ Podawana jest taka informacja: „Zastrzegamy sobie kontakt z wybranymi osobami. Zastrzegamy sobie prawo przeprowadzenia rozmów kwalifikacyjnych z wybranymi osobami”.

zainteresowanych polskich obywateli – w przypadku pozostałych miejsc pracy w publicznych instytucjach. Chodzi tutaj o wszystkie stanowiska, które obsadzone są w formule powołania, gdzie przepisy nie wymagają przeprowadzania tzw. „otwartych i konkurencyjnych naborów”. Wymownym przykładem są m.in. decyzje w sprawie powoływania osób na kierownicze stanowiska w administracji rządowej i podległych jednostkach, podmiotach, w administracji samorządowej, na stanowiska wiceprezydentów miast, członków zarządu województwa, powiatu, a także na stanowiska kierownicze w kancelarii Prezydenta RP, zastępców Rzecznika Praw Obywatelskich, wiceprezesów NIK itd. Również w ramach korpusu służby cywilnej⁶⁵ występuje wyraźny podział na dwie kategorie obywateli traktowanych w odmienny sposób w ramach prawa dostępu do służby publicznej, zasad naboru i możliwości ubiegania się o pracę na określonych stanowiskach. Na wyższe stanowiska kierownicze w służbie cywilnej⁶⁶ – zgodnie z obowiązującym prawem – nie przeprowadza się żadnych konkursów, a zatem nie istnieje nawet fasadowa, złudna szansa dla zainteresowanych obywateli, aby mogli się ubiegać o takie miejsce pracy. W ocenie B. Szmulika wprowadzone nowe rozwiązania są zgodne z przepisami ustawy zasadniczej i nie naruszają konstytucyjnych praw obywateli⁶⁷. Innego zdania jest S. Samol, który twierdzi, że rezygnacja z „otwartych i konkurencyjnych” zasad naboru na rzecz obsady wyższych stanowisk w służbie cywilnej na podstawie arbitralnego powołania „pozostaje w sprzeczności z wynikającym z art. 60 Konstytucji RP prawem obywateli dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach”⁶⁸. M. Mędrala wyraża pogląd, że wprowadzone nowe rozwiązania mogą rodzić duże wątpliwości w świetle konstytucyjnej zasady opisanej w art. 60. Ponadto stwierdza, że „niewątpliwą zaletą stosunku pracy nawiązanego na podstawie

⁶⁵ Art. 153 ust 1. „W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej”.

⁶⁶ Ponadto wobec tej kategorii urzędników służby cywilnej nie formuluje się takich szczegółowych wymagań merytorycznych, dotyczących umiejętności oraz kwalifikacji (np. w zakresie kierunku wykształcenia, ukończonych kursów, odpowiedniego doświadczenia zawodowego), jak ma to miejsce w przypadku definiowania kryteriów formalnych w ogłoszeniach na szeregowe stanowiska pracy.

⁶⁷ B. Szmulik, *Ocena zgodności z Konstytucją RP przepisów ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz ustawy o działach administracji rządowej*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2019, nr 4, s. 227–242.

⁶⁸ S. Samol, *Zmiana modelu służby cywilnej po nowelizacji ustawy o służbie cywilnej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, z. 1, s. 72.

powołania jest łatwość dokonywania zmian kadrowych. Z drugiej zaś strony, rodzi to jednak bardzo często pokusę arbitralności i nadużyć⁶⁹. Jest to bez wątpienia logiczne i słuszne rozumowanie, polegające na postrzeganiu nowelizacji przepisów prawa w ujęciu celowościowym w nawiązaniu do procesów decyzyjnych w praktyce zarządzania.

Zacytowane skrajne opinie i poglądy prawne na temat tego samego zagadnienia problemowego stanowią trafną egzemplifikację tego, jak różne, a także dowolne, może być interpretowanie przepisów Konstytucji RP. Warto w tym miejscu wyjaśnić, że przywołane poglądy są jedynie głosem w dyskusji na dany temat, natomiast wiążące z prawnego punktu widzenia są ustawowe przepisy powszechnie obowiązującego prawa, korzystające z domniemania konstytucyjności. Dopóki nie zostaną one podważone przez Trybunał Konstytucyjny, stanowią źródło obowiązującego w RP prawa, będącego podstawą dla decyzji podejmowanych przez upoważnione organy władzy publicznej.

Można sądzić, że ustanowione odmienne reguły doboru kadr do służby publicznej są niepodważalnym przykładem idiosynkratycznie pojmowanej zasady sprawiedliwości społecznej i pozornej równości wobec prawa. Osoby niepodzielające tego poglądu będą zapewne twierdzić, że osoby zajmujące kierownicze stanowiska w służbie cywilnej i szeregowi pracownicy zaliczają się do innych kategorii obywateli, gdyż nie są sobie równi. Może temu towarzyszyć argumentacja wskazująca na inne miejsca w hierarchii struktury organizacyjnej danej instytucji. Dlatego też dopuszczalne prawnie jest stosowanie odmiennych standardów w zakresie ich traktowania. Inny punkt widzenia i postrzegania równości obywateli wobec prawa pojawi się wówczas, kiedy dla analiz i procesów myślowych przyjmujemy założenie bezpośrednio odwołujące się do treści art. 30 Konstytucji RP⁷⁰, a mianowicie jeśli uznamy, że to **nie zajmowane miejsce pracy**, lecz przyrodzona i niezbywalna **godność człowieka** – zgodnie z Konstytucją RP – jest źródłem wolności i praw wszystkich obywateli.

Wnikliwa analiza uwarunkowań i przesłanek, które wywierają realny wpływ na procesy decyzyjne w zakresie obsady stanowisk kierowniczych, upoważnia do stwierdzenia, że nie ma mowy o bezstronnych

⁶⁹ M. Mędrala, *Wyższe stanowiska w służbie cywilnej – uwagi na tle ostatnich nowelizacji*, „Zarządzanie Publiczne” 2018, nr 1, s. 101.

⁷⁰ Art. 30. „Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej **poszanowanie** i ochrona **jest obowiązkiem** władz publicznych”.

i politycznie neutralnych decyzjach kadrowych. W literaturze przeważają teoretyczne deliberacje i poglądy, które niestety w dużym stopniu są oderwane od rzeczywistości. Zdaniem A. Michalak „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”⁷¹. Według M. Kozłowskiego art. 60 Konstytucji RP „stanowi konkretyzację zasady równości «wszystkich» wobec prawa oraz prawa każdego do traktowania niedyskryminacyjnego w życiu politycznym”⁷².

3. Nierówne traktowanie obywateli i dyskryminacja w ramach korupcyjnych praktyk

W światowej literaturze dotyczącej korupcji, akcentowana jest potrzeba rozumienia, a także analizowania systemowej korupcji od strony konstytucyjnych wartości⁷³ i praw człowieka⁷⁴. A. Peters słusznie postuluje, aby

⁷¹ A. Michalak, *Dostęp do służby publicznej w świetle postanowień Konstytucji RP – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 5, s. 159–160.

⁷² M. Kozłowski, *Konstytucyjne przesłanki dostępu do służby cywilnej w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 2, s. 78.

⁷³ C. Vergara, *Systemic Corruption. Constitutional Ideas for an Anti-Oligarchic Republic*, Princeton 2020; *Corruption and Constitutionalism in Africa*, ed. by Ch.M. Fombad, N. Steytler, Oxford 2020; A.S. de Viteri Vazgues, Ch. Bjornskov, *Constitutional Power Concentration and Corruption: Evidence from Latin America and the Caribbean*, „Constitutional Political Economy” 2020, vol. 31, s. 509–536; A.J. Gaughan, *James Madison, Citizens United, and the Constitutional Problem of Corruption*, „American University Law Review” 2020, vol. 69, iss. 5, s. 1485–1539.

⁷⁴ M.K. Andersen, *The Nexus of Corruption and Human Rights*, „Seton Hall Journal of Diplomacy & International Relations” 2020, vol. 21, iss. 2, s. 128–139; L.A. Cardona, H. Ortiz, D. Vazguez, *Corruption and Human Rights: Possible Relations*, „Human Rights Quarterly” 2018, vol. 40, s. 317–341; P. Maguchu, *Understanding Corruption and Human Rights*, „Transitional Justice and Socio-Economic Rights in Zimbabwe” 2019, vol. 24, s. 27–52; N. Bishara, D. Hess, *Human Rights and a Corporation’s Duty to Combat Corruption*, „Michigan Ross Scholl of Business Working Paper” 2013, no. 1226, s. 1–35; G. De Beco, *Monitoring Corruption from a Human Rights Perspective*, „The International Journal of Human Rights” 2011, vol. 15, iss. 7, s. 1107–1124; Ch. Albin-Lackey, *Corruption, Human Rights, and Activism: Useful Connections and Their Limits*, „Justice and Economic Violence in Transition” 2014, vol. 5, s. 139–163.

rozważania poświęcone korupcji ukierunkowane były na prawne aspekty podejmowanych decyzji i działań, które przekładają się na funkcjonowanie jednostek ludzkich⁷⁵. Według autorki korupcja winna być traktowana „jako naruszenie międzynarodowych praw człowieka”⁷⁶. M.K. Andersen podziela ten pogląd i wyjaśnia, że korupcja, ze szczególnym naciskiem na jej rzeczywiste praktyki, umożliwi rozpoznanie działań skutkujących pogwałceniem praw człowieka⁷⁷. A. Płońska poprawnie rozumuje, że korupcja zagraża praworządności, konkurencji politycznej i prawomocności ustroju, a także narusza podstawowe zasady demokracji: równość traktowania obywateli przez instytucje publiczne oraz jawność procesu podejmowania decyzji⁷⁸. Zdaniem M. Kozłowskiej korupcja „utożsamiana jest z intencjonalnym łamaniem prawa, a zatem postępowaniem sprzecznym z obowiązującą normą prawną bądź na granicy prawa”⁷⁹.

Te celne spostrzeżenia i refleksje nakazują zwracać szczególną uwagę na działania „polegające na instrumentalnym posłużeniu się prawem poprzez wykorzystanie jego luk czy niedoskonałości”⁸⁰, zwłaszcza tam, „gdzie wielki świat władzy styka się z wielkim światem biznesu”⁸¹, a także w ramach procesów „walki o władzę lub o jej utrzymanie”⁸². W ocenie zastępcy szefa CBA G. Ocieczki niedemokratyczni i populistyczni politycy mogą wykorzystywać korupcję na swoją korzyść⁸³. Jak zaznacza P. Dunał, „w świecie polityki najważniejszym celem jest zdobycie i utrzymanie władzy”⁸⁴, co sprawia, że „korupcja jest zjawiskiem para-

⁷⁵ A. Peters, *Corruption and Human Rights*, „Working Papers Series” 2015, no. 20, s. 1–30.

⁷⁶ A. Peters, *Corruption as a Violation of International Human Rights*, „European Journal of International Law” 2018, vol. 29, iss. 4, s. 1251–1287.

⁷⁷ M.K. Andersen, *Why Corruption Matters in Human Rights?*, „Journal of Human Rights Practice” 2018, vol. 10, iss. 1, s. 179–190.

⁷⁸ A. Płońska, *Kilka uwag o zwalczaniu korupcji w świetle prawa europejskiego i międzynarodowego*, „Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze” 2010, nr 1, s. 102.

⁷⁹ M. Kozłowska, *Racjonalny prawodawca w świetle potrzeby przeciwdziałania korupcji w administracji publicznej przy pomocy norm prawa administracyjnego o charakterze prewencyjnym*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2020, nr 1, s. 464.

⁸⁰ Ibidem.

⁸¹ J. Uliasz, *Prawne aspekty zwalczania korupcji politycznej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1, s. 147.

⁸² Ibidem.

⁸³ G. Ocieczek, *Zwalczanie przestępczości korupcyjnej na Ukrainie – analiza organów ochrony oraz wybrane case study (część I)*, „Prawo w Działaniu. Sprawy Karne” 2020, nr 41, s. 209.

⁸⁴ P. Dunał, *Mechanizm racjonalizowania i usprawiedliwiania korupcji. Rachunek ekonomiczny w konfrontacji z Kantowską moralnością*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego” 2014, nr 16, s. 137.

doksalnym z uwagi na sprzeczność wyzwalanych przez nią odczuć⁸⁵. Dla osób zdobywających lub utrzymujących dzięki niej władzę korupcja jest wysoce pożądana i ceniona jako metoda sprawnego zarządzania, gwarantująca skuteczną i bezproblemową realizację zakładanych celów. Przez pozostałe osoby będzie uznawana za skrajnie szkodliwą patologię, będącą rażącym pogwałceniem praw jednostki, mającą negatywny wpływ na ludzkie życie i funkcjonowanie w społeczeństwie. M. Ślusarczyk bardzo trafnie określa **korupcję** w odbiorze społecznym jako „**nienormalną normalność**”⁸⁶, co dobitnie świadczy o powszechności określonych działań i wzorców zachowań.

Ten zacytowany zwrot w syntetycznej formule odzwierciedla meritum analizowanego problemu. Wydaje się jednak, że bardziej merytoryczne i logicznie uzasadnione od strony prawnej będzie opisywanie niekaralnych, tj. legalnych form korupcji jako prawnie sankcjonowanej nienormalności w świetle konstytucyjnych zasad. Wiceprezes TK M. Muszyński, powołując się na orzecznictwo Trybunału, stwierdza, że **tożsamość konstytucyjną** tworzą „przepisy określające zasady naczelną Konstytucji, dotyczące praw jednostki, wyznaczające tożsamość państwa, w tym w szczególności wymóg zapewnienia ochrony godności człowieka i praw konstytucyjnych, zasadę państwowości, zasadę demokracji, zasadę państwa prawnego, zasadę sprawiedliwości społecznej”⁸⁷.

Działania o charakterze korupcyjnym to nie tylko czyny przestępcze, lecz również pozostałe formy nadużycia władzy dla prywatnych interesów, które nie są karalne⁸⁸. Do takich zachowań zalicza się nepotyzm, kolesiostwo i kumoterstwo. Zdaniem CBA nepotyzm to „nadużywanie zajmowanego stanowiska poprzez faworyzowanie, protegowanie członków własnej rodziny przy osiągnięciu korzyści materialnych, pozycji społecznych czy określonych przywilejów”⁸⁹. Nie ulega wątpliwości,

⁸⁵ Ibidem, s. 138.

⁸⁶ M. Ślusarczyk, *Nienormalna normalność, czyli korupcja w odbiorze społecznym*, w: *Polskie, rosyjskie i ukraińskie doświadczenia samorządności terytorialnej i walki z korupcją*, pod red. A. Osierdy, Bielsko-Biała 2012, s. 375–385.

⁸⁷ Por. sentencję zawartą w wyroku TK z 24 XI 2010 r., sygn. K 32/09 (OTK ZU 2010, nr 9/A, poz. 108), że „nieprzekraczalną granicą przekazania kompetencji państwowych jest tożsamość konstytucyjna”. Zob. szerzej M. Muszyński, *Pytanie prejudycjalne jako instrument wykładni prawa UE: istota, granice i możliwości kontroli*, „Prokuratura i Prawo” 2020, nr 7–8, s. 100–101.

⁸⁸ M. Wnuk, K. Krak, M. Żelewski, *Świadomość ryzyka korupcji i zmowy przetargowej w zamówieniach publicznych*, Warszawa 2018, s. 11.

⁸⁹ Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020, s. 12.

że omawiane zdarzenia występują powszechnie we wszystkich podmiotach gospodarki, nie tylko w instytucjach państwowych. Co więcej, w sektorze prywatnym są postrzegane pozytywnie jako wyraz przedsiębiorczości rodzinnej i umiejętność dbania o własne interesy w biznesie. Z punktu widzenia praw jednostki osoby niemające takich rodzinnych koneksji, wpływów, powiązań są z góry na przegranej pozycji i nie mogą liczyć na równe traktowanie. Co więcej, nie mają żadnych szans przeciwstawienia się tej patologii. Tak się niestety dzieje w przypadku ubiegania się o pracę, możliwości rozwoju zawodowego, awansów, a także spraw biznesowych. Dyskryminacja osób nieposiadających koneksji i znajomości w praktyce sprowadza się do tego, że są one niegodne szacunku, nie zasługują na równe traktowanie i nie mają prawa z tego tytułu czuć się pokrzywdzone. Nie mają też podstaw do formułowania jakichkolwiek zarzutów w związku z niesprawiedliwością społeczną, gdyż wszystkie decyzje podejmowane są przez upoważnione do tego osoby, stosowne organy, zgodnie z obowiązującym prawem.

W interesujący sposób CBA definiuje kumoterstwo jako „wzajemne popieranie się ludzi związanych ze sobą pokrewieństwem, zażyłością lub przynależnością do określonej grupy, zwykle dla osiągnięcia wyższej pozycji społecznej lub zawodowej, a także w celu uzyskania korzyści materialnych, nieopierające się na ocenie przydatności i wartości tych osób, lecz wyłącznie na fakcie znajomości lub powiązań towarzyskich”⁹⁰. Na szczególną uwagę zasługuje użyty zwrot, który bardzo często podawany jest dla uzasadniania konkretnych działań i decyzji kadrowych, wywołujących liczne kontrowersje w odbiorze społecznym. Otóż zgodnie z wypowiedzią zaczerpniętą bezpośrednio z wykładni CBA wystarczy podać następującą argumentację: podstawą oraz merytorycznym kryterium dla podjętej decyzji nie są znajomości i powiązania, lecz „ocena przydatności i wartości danej osoby”. Oczywiście w ten sposób można **bez najmniejszego trudu** wyjaśnić każde działanie, aby nie było określane mianem kumoterstwa. Wzajemne poplecznictwo w ramach zorganizowanej grupy osób służy zagwarantowaniu korzyści osobistych i wymiernych materialnych **wyłącznie „dla swoich”**, co pozostaje w ścisłym związku z realizacją określonych partykularnych interesów. Najważniejsze z nich to załatwianie dla faworyzowanych osób miejsc pracy, zapewnianie ścieżek kariery, nagród, awansów, rozwoju zawodowego, zdobywania wysokich kwalifikacji i uprawnień

⁹⁰ Ibidem.

zawodowych, doświadczeń na stanowiskach kierowniczych, intratnych kontraktów, zleceń, dotacji itd. Te newralgiczne aspekty mają bowiem fundamentalne znaczenie dla innych strategicznych celów, mających związek z procesami **przejmowania władzy i kontroli** nad danymi instytucjami przez zaufane, sprawdzone osoby.

Systemowe zachowania korupcyjne, jakie występują w praktyce zarządzania organizacjami, nie są odosobnionymi, incydentalnymi zdarzeniami, przypadkami. Stanowią przemyślaną sekwencję uprzednio zaplanowanych decyzji i poprzedzających je czynności. Są to zatem czyny o charakterze bezpośrednim, kierunkowym i umyślnym. Scenariusze działań są skrupulatnie przygotowywane w wąskim gronie wtajemniczonych osób, a także wspólnie akceptowane do realizacji za wiedzą, zgodą i pełną aprobatą zaangażowanych w ten proceder stron. Korupcja sprowadza się do działań i decyzji, które w wielu sytuacjach są nie tylko jawnie stroniczne, ale również wyjątkowo nieuczciwe i niesprawiedliwe. Polegają na tym, że świadomie podaje się złudne oraz pozorne argumenty w celu zdyskredytowania innych uczciwych, kompetentnych i niezależnych myślowo osób, aby faworyzować i zapewnić więzkę wymiernych korzyści dla uprzednio wskazanych beneficjentów. Dlatego też K. Pięta wyraża słuszny pogląd, że korupcja „wpływa nie tylko na niszczenie wspólnoty, ale również na niszczenie jednostki funkcjonującej w tak skorumpowanym społeczeństwie”⁹¹.

Relevantną przesłanką, tj. wspólną cechą, która wyróżnia określoną grupę beneficjentów, są posiadane układy, wpływy, powiązania i znajomości, stanowiące autentyczne źródło ich sukcesów. Pozostałe czynniki nie mają kompletnie żadnego znaczenia. Wiedza, uczciwość i kompetencje bez odpowiedniego poparcia ze strony wpływowego **protektora**, tzw. patrona, nie mają przełożenia na zdobywanie atrakcyjnych miejsc pracy, pełnienie szczytnych funkcji publicznych bądź spektakularne przedsięwzięcia biznesowe.

Do społeczeństwa za sprawą mediów docierają tylko selektywnie podawane informacje dotyczące sukcesów znanych osób pełniących funkcje publiczne. Nie ma mowy o przypadkowości, gdy ktoś sam rezygnuje z mandatu posła, radnego, funkcji ministra bądź kierowniczego stanowiska w administracji publicznej. Nikt nie podejmuje takich decyzji, jeśli nie jest **na 100% pewny**, że będzie **miał załatwioną** intratniejszą posadę, np. wiceprezydenta miasta, w zarządzie spółki z udziałem

⁹¹ K. Pięta, *Nieetyczny wymiar korupcji*, „Rozprawy Społeczne” 2019, nr 4, s. 31.

Skarbu Państwa, w NBP, TK, NIK albo w innej instytucji państwowej, bądź może liczyć na intratny kontrakt od określonych podmiotów po założeniu własnej działalności gospodarczej itd.

Na temat patronalnego układu i zasad jego funkcjonowania wartościowe poznawczo opinie wyraża sekretarz stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji S. Huskowski. Klientelizm to „**układ nieformalnych zależności** typu ekonomiczno-politycznego, w ramach których wpływowy decydent polityczny lub zasobny dysponent dóbr ekonomicznych (patron) rozłącza opiekę nad osobą lub grupą społeczną (klientelą), w zamian za poparcie polityczne”⁹². Są to przemyślane, celne spostrzeżenia oraz wnioski, które poprawnie odzwierciedlają prawdziwe motyw i cele podejmowanych działań. Trzeba ponadto dodać, że takie wzorce postępowania w ramach **relacji patron–klient** występują we wszystkich środowiskach i grupach zawodowych, nie tylko w sytuacjach mających bezpośrednie konotacje partyjne. Doniosłe znaczenie realizowanej funkcji i posiadanych przez patrona wpływów – koneksji, układów, znajomości, powiązań – daje się zauważyć m.in. wśród przedstawicieli zawodów prawniczych, medycznych, artystycznych, w branży medialnej, w sektorze bankowym, w służbach specjalnych, w sądownictwie, w prokuraturze, w świecie biznesu, kultury i nauki itd. Oczywiście do opinii publicznej docierają jedynie wybrane informacje wykorzystywane w procesach walki o władzę, do rozgrywek politycznych, na temat osób obecnie bądź w przeszłości zajmujących eksponowane stanowiska publiczne i członków ich najbliższych rodzin. Więcej szczegółów na temat stosowanych metod działania i wzorców zachowań społeczeństwo może poznać za sprawą ujawnianych nagrań.

Omawiane zagadnienie nierównego traktowania obywateli i dyskryminacji w ramach korupcyjnych praktyk jest problemem bardzo złożonym, który trzeba postrzegać z wielu różnych perspektyw. Dla przykładu władze prywatnego podmiotu gospodarczego, np. przedsiębiorstwa rodzinnego, spółki prawa handlowego, fundacji bądź stowarzyszenia, będą twierdzić, że mają prawo do podejmowania autonomicznych

⁹² Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji – z upoważnienia prezesa Rady Ministrów – na zapytanie nr 7622 w sprawie objawów klientelizmu występującego w procesach decyzyjnych w Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim, Warszawa, dnia 9 I 2015 r., <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=65F034FB> (dostęp: 17 XI 2020).

i suwerennych decyzji w przedmiocie zatrudniania osób zgodnie ze swoją subiektywną oceną i własnym uznaniem. Zdaniem naczelnej kadry zarządzającej w tych organizacjach takie zjawiska jak nepotyzm, kumoterstwo czy kołesiosstwo nie będą postrzegane jako przejawy dyskryminacji pozostałych osób, bez koneksji, powiązań i znajomości. Inny tok myślenia w ocenie władz prywatnych podmiotów nie będzie akceptowalny. Dodatkowo zostaną przy tym podane merytoryczne argumenty, że nie można podważać prawa pracodawcy do zatrudniania osób, które w jego własnym przekonaniu są godne określonych stanowisk i spełniają stosowne, wymagane dla nich kryteria. Co więcej, pracodawca będzie uzasadniał swoje stanowisko w ten sposób, że nie godzi się na narzucanie i niejako zmuszanie go do zatrudnienia innej osoby, zupełnie z nim niezwiązanej, która w sposób uznaniowy oraz subiektywny stwierdzi, że zasługuje na to stanowisko bardziej od innego, rekomendowanego protegowanego, znajomego bądź zaprzyjaźnionego kandydata.

Inne wytłumaczenia będą odwoływać się wprost do zakazu dyskryminowania osób w jakikolwiek sposób powiązanych z danym przedsięwzięciem, np. ze względu na więzi rodzinne, towarzyskie, biznesowe, wspólne znajomości z daną grupą środowiskową, zawodową etc. Kolejne uwagi dotyczą tego, że nie można ograniczać swobody działalności gospodarczej oraz wolności w podejmowaniu decyzji co do sposobu prowadzenia własnej firmy przez prywatny podmiot gospodarczy w granicach obowiązującego prawa. Należy wszak pamiętać, że z praw innych osób w takiej sytuacji nie można wyprowadzić obowiązku prywatnego pracodawcy ani ograniczenia jego praw i wolności. Ochrona praw niektórych osób w demokratycznym państwie prawnym nie może polegać na (ani prowadzić do) łamaniu praw innych osób.

W praktyce zatem sytuacja wygląda następująco. To przedsiębiorca posiadający władzę ma prawo do podejmowania arbitralnych i uznaniowych decyzji, służących zapewnieniu wymiernych korzyści osobistych i materialnych dla wybranej przez niego grupy osób mających szanse zdobycia pracy, a także dla innych podmiotów otrzymujących zlecenia, kontrakty handlowe, umowy biznesowe itp. W wyniku takich działań – podejmowanych zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa – bogaci się wąskie grono faworyzowanych beneficjentów, podczas gdy inne jednostki nie mają takich możliwości i równych praw. Nie mają nawet prawa porównywać się z tymi beneficjentami ani kwestionować

słuszności decyzji przyznających ponadprzeciętne korzyści grupie uprzywilejowanych wybrańców. Mogłoby to bowiem zostać odebrane jako bezpodstawne oraz nieuprawnione podważanie, a także naruszanie praw przedsiębiorcy i pracodawcy.

Oczywiście ten sam prywatny przedsiębiorca i pracodawca będzie mógł zmienić swoje zapatrywanie na określone praktyki korupcyjne, kiedy będzie miał okazję osobiście poznać i zrozumieć, jak są traktowane jednostki bez układów, kontaktów, znajomości i jakie ich prawa są dyskryminowane, blokowane oraz ignorowane. Takie doświadczenia zdobędzie wówczas, gdy będzie występował w roli petenta ubiegającego się np. o realizację zlecenia dla instytucji państwowej w trybie pozaprzetargowym, o przyznanie dotacji z publicznych środków, o kontrakt biznesowy z dużą siecią handlową, z Telewizją Publiczną, z prywatną korporacją medialną, ze spółdzielnią mieszkaniową, kiedy będzie podejmował usilne starania o podjęcie współpracy i zawarcie umowy na realizację określonego przedsięwzięcia inwestycyjnego, projektu biznesowego ze znaną fundacją, spółką giełdową bądź otrzymanie kredytu z banku na korzystnych warunkach, wynajem czy zakup nieruchomości po atrakcyjnej cenie itp. Odmiennie postrzeganie zachowań takich jak nepotyzm, kołesiosstwo, kumoterstwo, klientelizm będzie się różnić **zależnie od sytuacji**, w której jesteśmy. Chodzi mianowicie o to, czy występujemy **w roli władcy**, tzn. osoby mającej uprawnienia **decyzyjne** i będącej dysponentem określonych **zasobów**, czy też jednostki usilnie zabiegającej o przychyłność, uczciwość oraz pozytywne nastawienie ze strony innych osób. Te rozważania i sformułowane refleksje mają szerszy kontekst znaczeniowy, gdyż odnoszą się również do wzorców zachowań piastunów władzy w instytucjach publicznych oraz podmiotów pozostających pod kontrolą państwa. Zasada jest taka, że osoby sprawujące władzę wykonawczą mogą sądzić, że mają prawo podejmować uznaniowe i arbitralne decyzje, zapewniające korzyści dla swoich popleczników oraz zasłużonych działaczy. W ramach argumentacji uzasadniającej takie działania prominentni i wpływowi politycy powołują się przy tym na wolę suwerena, od którego otrzymali mandat do sprawowania władzy w imieniu obywateli. Realizowane przez władzę czynności prawne są, według nich, zgodne z obowiązującymi przepisami, a profity uzyskiwane w wyniku takich procesów zarządczych nie są uznawane za nienależne korzyści w ujęciu materialnoprawnym.

Podsumowanie

Wnioski będące pochodną przeprowadzonych badań potwierdzają słusność tezy, że korupcja **podważa zaufanie** do konstytucyjnych zasad i praw, a także do przedstawicieli władz państwowych. Rzeczywiste zaistnienie zaufania – jak zaznacza D. Dudek – znajduje swoje odzwierciedlenie „w relacjach jednostki z państwem i stanowionym przez nie prawem”⁹³. Ludzie w głównej mierze zwracają uwagę na nadużycia polegające na wykorzystywaniu pełnionych funkcji, stanowisk, posiadanej władzy i prawa w celu zapewniania profitów materialnych wąskiemu gronu uprzywilejowanych oraz bezkarności za tego rodzaju czyny. O takich wzorcach zachowań piastunów władzy świadczą liczne przykłady z praktyki zarządzania. Należy podkreślić, że nie są to działania będące wyrazem troski o wspólne dobro, nie są one urzeczywistnieniem zasady sprawiedliwości społecznej, a tym bardziej wyrazem poszanowania dla równych praw obywateli i równego traktowania przez władze publiczne. Obserwacja, wnikliwa analiza i ocena tych procesów prowadzą do zrozumienia sposobu odnoszenia się do zwykłych obywateli w kontekście przestrzegania ich podstawowych, gwarantowanych w Konstytucji RP wolności i praw.

Szeroko pojmowana korupcja w codziennej praktyce zarządzania była, jest i będzie jednym z podstawowych elementów konstytuujących ład polityczny i zasady sprawowania władzy. Dla formułowanych ocen i przeprowadzanych analiz zasadniczą rolę odgrywają przyjmowane wzorce zachowań, reguły postępowania i podejmowane decyzje, które budzą uzasadnione podejrzenia o jawne i ewidentne nadużycia władzy, partykularyzm, stronniczość, dbanie o prywatne interesy i korzyści. Te wszystkie działania będące egzemplifikacją legalnych form **korupcji** w ramach funkcjonowania systemu władzy tworzą niestety **spoiwo i fundament tzw. rządów prawa**, a także porządku konstytucyjnego. Jak słusznie zauważa E. Łętowska, „prawo nie zawsze bowiem znaczy to, co wydaje się głosić. Czasem nie potrafimy go odczytać. Czasem nie chcemy, by miało służyć wręcz do ukrywania rzeczywistości”⁹⁴. Dlatego też powstają opracowania naukowe wnikliwie omawiające problematykę korupcji w ramach praworządności, np. *Corruption of the Rule of Law*⁹⁵.

⁹³ D. Dudek, *Konstytucja i zaufanie*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 1, s. 41.

⁹⁴ E. Łętowska, *Prawo jako listek figowy albo etykieta*, „Ekonomista” 2020, nr 2, s. 270.

⁹⁵ J. Hasnas, *The Corruption of the Rule of Law*, „Social Philosophy and Policy” 2019, vol. 35, iss. 2, s. 12–30.

Zawarte w niniejszym opracowaniu krytyczne rozważania oraz analizy miały na celu wyjaśnienie istoty korupcji w aspekcie działań, które należy uznać za niesprawiedliwe, oraz nierównego traktowania obywateli mających takie same prawa w świetle wskazanych przepisów Konstytucji RP. Dla niektórych osób mogą się one okazać dyskusyjne i polemiczne lub trudne do zaakceptowania. Tak się niestety dzieje, jeśli wyrażane opinie nie powielają jedynie słusznych poglądów doktryny w zakresie teorii prawa, bądź też uwag na temat „wygaszania państwa prawa”⁹⁶ – jakie mają szanse być szerzej propagowane – a zamiast tego prezentują własne, niezależne, autonomiczne myśli⁹⁷. Prowadzone systematycznie od wielu lat czynności analityczne stanowią podstawę dla prezentowanych w tekście ocen dotyczących postrzegania określonych form korupcji. Co więcej, wyrażane opinie mają swoje potwierdzenie w pozyskiwanych informacjach na temat badanych zdarzeń i procesów. Powyższe przesłanki upoważniają do tego, aby formułowane konkluzje uznać za merytorycznie poprawne i logicznie uzasadnione. Podawana od strony prawnej argumentacja odwołuje się do empirii procesów decyzyjnych, co nie powinno budzić zastrzeżeń. Niestety, jak uczy doświadczenie, w środowisku prawniczym często pojawiają się biegunowo odmienne zdania, interpretacje.

W ostatnim czasie w ważnych instytucjach Unii Europejskiej rozpowszechnia się opinie, że korupcja jest zjawiskiem, którego nigdy nie da się całkowicie wyeliminować, ale wyrządzane przez nią szkody można złagodzić i ograniczyć poprzez skuteczne **egzekwowanie rządów prawa**⁹⁸, innymi słowy – tzw. zasad praworządności⁹⁹. Z drugiej zaś

⁹⁶ E. Łętowska, J. Zajadło, *O wygaszaniu państwa prawa*, Sopot 2020.

⁹⁷ Art. 54. „Każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji”; art. 73. „Każdemu zapewnia się wolność twórczości artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, wolność nauczania, a także wolność korzystania z dóbr kultury”.

⁹⁸ Zob. https://europa.eu/citizens-initiative-forum/blog/european-citizens-initiative-no-eu-funds-countries-without-independent-judiciary-and-rule-law_en (dostęp: 17 XI 2020).

⁹⁹ Praworządność obejmuje takie zasady, jak: legalność, tj. przejrzysty, odpowiedzialny, demokratyczny i pluralistyczny proces stanowienia prawa, pewność prawa, zakaz arbitralnego wykonywania władzy wykonawczej, skuteczna ochrona sądowa przez niezależne i bezstronne sądy, skuteczna kontrola sądowa obejmująca poszanowanie praw podstawowych, rozdział władzy oraz równość wobec prawa. Zob. *Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce*, Komisja Europejska, Bruksela, 30 IX 2020 r., https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_pl (dostęp: 17 XI 2020).

strony formułowane są poglądy i oceny, że „Polska posiada solidne ramy prawne i instytucjonalne zapobiegania korupcji i propagowania przejrzystości. Specjalny rządowy program przeciwdziałania korupcji skupia się na zapewnianiu szkoleń i wytycznych dla urzędników”¹⁰⁰. Tymczasem w światowej literaturze to kwestia poszanowania praw obywateli jest obecnie uznawana za priorytet w ramach działań antykorupcyjnych¹⁰¹, które w Polsce są krytycznie oceniane¹⁰². Przywołane szczytne hasła i slogany na temat praworządności oczywiście dość często pojawiają się w debacie publicznej na temat wartości konstytucyjnych¹⁰³, lecz nic konstruktywnego dla obywateli z tych dyskusji nie wynika. Być może problem tkwi w podstawach i treściach programowych, w ramach procesów edukacji antykorupcyjnej dla funkcjonariuszy publicznych i osób pełniących funkcje publiczne¹⁰⁴.

Podjmując próbę wskazania propozycji, które mogłyby zredukować skalę występowania niekaralnych form korupcji, takich jak nepotyzm, kumoterstwo, kołesiosstwo czy klientelizm, trzeba na wstępie wyjaśnić kilka zasadniczych kwestii.

Po pierwsze, przywołane odmiany legalnych praktyk korupcyjnych są terminami, które nie posiadają swoich definicji prawnych – **nie są** pojęciami języka prawnego. Oznacza to, że analizowane zjawiska nie są dookreślone na gruncie obowiązujących przepisów prawa. W konsekwencji nie można więc w takich przypadkach mówić o interpretacji prawa *sensu stricto* i *sensu largo*. Są to zatem zwroty powszechnie używane dla opisu określonych wzorców postępowania i konkretnych procesów mających swoje potwierdzenie w realiach zarządzania. Po drugie, sformułowanie konstruktywnych **wnioseków *de lege ferenda***

¹⁰⁰ Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r. ..., s. 1.

¹⁰¹ S. Sekalala, H. Masud, R.T. Bosco, *Human Rights Mechanism for Anti-Corruption, Transparency and Accountability: Enabling the Right to Health*, „Global Health Action” 2020, vol. 13, s. 1–11; P. Maguchu, *Localizing the Human Rights-Based Approach to Fight Corruption: The Role of Ubuntu*, „Cross-cultural Human Rights Review” 2020, vol. 2, s. 5–22; M. Kiai, A. Kuria, *The Human Rights Dimensions of Corruption: Linking the Human Rights Paradigm to Combat Corruption*, „Journal of Global Ethics” 2008, vol. 4, iss. 3, s. 247–253.

¹⁰² G. Makowski, *Szykując grunt pod „wielką korupcję”. Działania (anty)korupcyjne władz w latach 2015–2019*, Warszawa 2020.

¹⁰³ Zob. *Trybunał Konstytucyjny na straży wartości konstytucyjnych 1986–2016*, pod red. R. Piotrowskiego, A. Szmyta, Warszawa 2017.

¹⁰⁴ Zadanie 5. „Wdrożenie edukacji antykorupcyjnej do programów kształcenia i doskonalenia funkcjonariuszy publicznych i osób pełniących funkcje publiczne” (*Sprawozdanie z realizacji „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020” w 2019 roku*, Warszawa 2020).

w odniesieniu do czynów określanych mianem legalnej korupcji wiązałyby się z zaproponowaniem sensownych, a przede wszystkim skutecznych rozwiązań prawnych, które musiały zostać zaakceptowane przez wszystkie organy władzy publicznej. Chodzi tutaj nie tylko o sam proces legislacyjny w Sejmie i Senacie, ale również o aprobatę Prezydenta RP, a także o stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, który nie zablokowałby wprowadzenia takich zmian ze względu na niezgodność restrykcyjnych przepisów z ustawą zasadniczą.

Trudno sobie jednak wyobrazić, aby przedstawiciele władzy ustawodawczej oraz wykonawczej mieli w tym interes i wolę do wprowadzenia rozwiązań prawnych mających *de facto* skutkować radykalnym osłabieniem ich wpływów, wykreowanych układów oraz możliwości działania na rzecz partykularnych korzyści. Takie rozwiązania ograniczałyby swobodę podejmowania arbitralnych i uznaniowych decyzji w procesach zawłaszczania państwa bądź mogłyby prowadzić do utraty kontroli nad innymi publicznymi instytucjami, a nawet zdobytej władzy.

Na kanwie tych refleksji można zadać pytanie: komu miałyby zależeć na tym, aby dobrowolnie rezygnować z możliwości instrumentalnego wykorzystywania posiadanej władzy. Czy można oczekiwać akceptacji dla zmian przepisów prawa wprowadzających zakaz obejmowania stanowisk w organach spółek Skarbu Państwa, Narodowego Banku Polskiego, Najwyższej Izby Kontroli, państwowych agencji bądź zatrudniania na kierowniczych stanowiskach w określonych instytucjach państwowych, np. przez okres co najmniej 2 lat po zakończeniu pełnienia swojej funkcji publicznej, dla byłych urzędników ze ścisłego kierownictwa Kancelarii Prezydenta, Prezesa Rady Ministrów, Kancelarii Sejmu, Senatu lub posłów, senatorów i radnych?

Kto udzieliłby poparcia dla wprowadzenia przepisów uniemożliwiających podejmowanie pracy przez radnych oraz członków ich najbliższych rodzin w spółkach z udziałem Skarbu Państwa i spółkach zależnych, a także w spółkach komunalnych pozostających w nadzorze właścicielskim tej samej jednostki samorządu terytorialnego, w której sprawują swój mandat¹⁰⁵, a ponadto dla osób spokrewnionych z posłami

¹⁰⁵ Radni nie mogą zajmować stanowisk w organach spółek komunalnych z udziałem jednostki samorządu terytorialnego, w której sprawują swój mandat, lecz mogą być zatrudniani na eksponowanych stanowiskach kierowniczych w tych podmiotach, gdzie nie obowiązują ich limity wynagrodzeń. W praktyce wykorzystywania władzy powszechnie stosowaną praktyką jest powoływanie radnych w skład organów spółki z udziałem innej jednostki samorządu terytorialnego, która pozostaje pod kontrolą

i senatorami, bądź dla zakazu łączenia urzędu sędziego z pełnieniem funkcji wiceministra sprawiedliwości czy z pracą na innych administracyjnych stanowiskach w strukturze Ministerstwa Sprawiedliwości, albo też z zakazem delegowania sędziów do pracy w innych poza sądami instytucjach wymiaru sprawiedliwości pozostających pod kontrolą organu władzy wykonawczej, biorąc pod uwagę przepis art. 173 Konstytucji RP stanowiący, że „Sądy i Trybunały są władzą odrębną i **niezależną** od innych władz”? Logicznie rzecz ujmując, w sytuacji, kiedy mamy do czynienia z łączeniem funkcji, nie można mówić o jakiegokolwiek niezależności i odrębności, jeśli sędzia jest pracownikiem instytucji kontrolowanej przez ministra z nadania politycznego, będącego przedstawicielem władzy wykonawczej i jednocześnie posłem, tj. reprezentantem władzy ustawodawczej. Ta konstatacja jest przecież tak klarowna i oczywista, że nie wymaga dodatkowej argumentacji i szerszego uzasadnienia.

Czy możliwe jest uchwalenie przepisów zakazujących ministrom, podsekretarzom stanu, posłom bądź senatorom – przez okres np. 3 lat po zakończeniu pełnienia swoich funkcji – obejmowania funkcji Prezesa bądź wiceprezesa NIK, sędziego TK, RPO i zastępcy RPO, Prezesa NBP, członka zarządu NBP, ze względu na fakt, że te konstytucyjne organy mają z definicji pozostawać **niezależne** od władzy wykonawczej, mają nie podlegać wpływom politycznym oraz wykonywać swoje ustawowe zadania i obowiązki w sposób bezstronny?

Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że takie restrykcje będą oceniane jako pozostające w rażącej sprzeczności z zasadą równości, równego traktowania i zakazem dyskryminacji wymienionymi w art. 32 Konstytucji RP. Takich argumentów dotyczących naruszenia konstytucyjnych praw określonej grupy funkcjonariuszy publicznych nie daje się zanegować. Warto tutaj podkreślić, że dla pozostałych jednostek ludzkich ustawodawca nie wprowadza żadnych ograniczeń prawnych w zakresie możliwości podejmowania starań o pełnienie zaszczytnych funkcji i obejmowanie wysokich stanowisk państwowych. Ograniczenia te mają jednak charakter pozaprawny i ściśle wiążą się z omawianą w artykule problematyką. Retoryczne pozostają pytania: czy określone osoby powołane na eksponowane stanowiska publiczne mogłyby

partyjnych kolegów z tego samego ugrupowania, a także do spółek z udziałem Skarbu Państwa, jeśli radny jest z tej samej większościowej opcji politycznej. Takie wzorce postępowania są stosowane od lat i nie są wyłącznie domeną obecnej ekipy rządowej, o czym warto pamiętać.

osiągnąć ten sukces, gdyby nie miały poparcia ze strony wpływowego patrona, środowiska politycznego, a także innych wpływowych grup interesów? Czy takie osoby mają równe prawa i są jednakowo traktowane w zakresie możliwości otrzymania pracy, zajmowania intratnych stanowisk, prawa do rozwoju zawodowego, awansów, ścieżek kariery w państwowych instytucjach jak pozostali obywatele RP korzystający z pełni praw publicznych?

CORRUPTION AS A VIOLATION OF CONSTITUTIONAL VALUES AND CITIZENS' RIGHTS

Summary

The article presents multifaceted considerations and results of analyses concerning the necessity to perceive the phenomenon of corruption through the prism of a gross violation of constitutional values, the principles of the rule of law and social justice. The main focus is on discussing civic rights that are effectively eradicated by corruption, at the same time emphasizing a holistic and systemic approach to understanding and interpreting specific processes and decisions confirmed in practice.

At the beginning, it is explained why a broad research perspective should be adopted to understand the essence of corruption. An important argument supporting the correctness of the adopted approach are statements contained in the Government Program for Counteracting Corruption 2018–2020. Next, the most important constitutional values and civil rights are indicated, which are not respected and remain only in the declarative sphere as a result of corrupt practices. In order to prove the illusory nature and facade of certain provisions of the Polish Constitution, important statements contained in the judgments of the Constitutional Tribunal are quoted, and then these interpretations are analyzed in relation to real situations occurring in everyday reality. These problem issues are presented from the perspective of the constitutional principle of equality before the law, social justice and non-discrimination. It is also noted in this regard that corruption activities are precisely the main factor leading to the division of citizens into two separate categories according to the way they are treated.

Finally, it is mentioned that in the European Union ever greater emphasis is currently being placed on compliance with the rule of law. This problem is closely related to the need to understand the negative consequences of corruption as an element that undermines trust in the state, constitutional order and the rule of law.

Keywords: corruption – constitutional values – citizens' rights – internal security – the rule of law

LITERATURA

- A Research Agenda for Study the Corruption*, ed. by A. Mungiu-Pippidi, P.M. Heywood, Northampton 2020.
- Albin-Lackey Ch., *Corruption, Human Rights, and Activism: Useful Connections and Their Limits*, „Justice and Economic Violence in Transition” 2014, vol. 5.
- Andersen M.K., *The Nexus of Corruption and Human Rights*, „Seton Hall Journal of Diplomacy & International Relations” 2020, vol. 21, iss. 2.
- Andersen M.K., *Why Corruption Matters in Human Rights?*, „Journal of Human Rights Practice” 2018, vol. 10, iss. 1.
- Bałaban A., *Więzi konstytucyjne w polskich ustawach zasadniczych*, „Prawo i Więź” 2020, nr 2.
- Bautista-Beauchesne N., *Corruption and Anti-Corruption: A Folklore Problem?*, „Crime, Law and Social Change” 2020, vol. 73.
- Beco de G., *Monitoring Corruption from a Human Rights Perspective*, „The International Journal of Human Rights” 2011, vol. 15, iss. 7.
- Bernarczyk M., *Dostęp do list poparcia kandydatów do Krajowej Rady Sądownictwa jako przykład neutralizacji aksjologicznej Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2020, nr 1.
- Bishara N., Hess D., *Human Rights and a Corporation’s Duty to Combat Corruption*, „Michigan Ross Scholl of Business Working Paper” 2013, no. 1226.
- Bochnia K., *Prawo do sądu*, w: *Konstytucyjne podstawy ochrony praw człowieka*, pod red. R. Kopera, Katowice 2016.
- Cardona L.A., Ortiz H., Vazquez D., *Corruption and Human Rights: Possible Relations*, „Human Rights Quarterly” 2018, vol. 40.
- Castro A., Philips N., Ansari S., *Corporate Corruption: A Review and an Agenda for Future Research*, „Academy of Management Annals” 2020, vol. 14, iss. 2, <https://doi.org/10.5465/annals.2018.0156>.
- Chmaj M., *Równość wobec prawa*, w: *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. M. Chmaja, Warszawa 2008.
- Corruption and Constitutionalism in Africa*, ed. by Ch.M. Fombad, N. Steytler, Oxford 2020.
- Croix D., Delavallade C., *Democracy, Rule of Law, Corruption Incentives, and Growth*, „Journal of Public Economic Theory” 2011, vol. 13, iss. 2.
- Dimant E., Schulte T., *The Nature of Corruption: An Interdisciplinary Perspective*, „German Law Journal” 2016, vol. 17, special issue *Ethical Challenges of Corrupt Practices*.
- Dincer O., Johnston M., *Legal Corruption?*, „Public Choice” 2020, no. 184.
- Domadenik P., Prašnikar J., Svejnar J., *Legal Corruption, Politically Connected Corporate Governance and Firm Performance*, „Institute of Labor Economics Discussion Papers” 2014, no. 8321.
- Dudek D., *Konstytucja i zaufanie*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 1.
- Dunal P., *Mechanizm racjonalizowania i usprawiedliwiania korupcji. Rachunek ekonomiczny w konfrontacji z Kantowską moralnością*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego” 2014, nr 16.

- Elak L., *Uwarunkowania bezpieczeństwa Polski na przełomie XX i XXI wieku*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2020, nr 2.
- Fernando M., Bandara R., *Towards Virtuous and Ethical Organizational Performance in the Context of Corruption: A Case Study in the Public Sector*, „Public Administration and Development” 2020, vol. 40, iss. 3.
- Flisek K., *Prawo do sądu i pojęcie wymiaru sprawiedliwości w perspektywie koncepcji merytorycznego orzekania sądów administracyjnych*, „Forum Prawnicze” 2017, nr 6.
- Frye T., *Corruption and the Rule of Law*, w: *Russia After the Global Economic Crisis*, ed. by A. Aslund, S. Guriev, A. Kuchins, Washington 2010.
- Garlicki L., *Sądy a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sądowy” 2016, lipiec–sierpień.
- Gaughan A.J., *James Madison, Citizens United, and the Constitutional Problem of Corruption*, „American University Law Review” 2020, vol. 69, iss. 5.
- Grabowski A., Naleziński B., *Konstytucyjne prawo do niezawisłego i bezstronnego sądu w państwie pozornie praworządnym*, „Państwo i Prawo” 2020, z. 10.
- Grochowski R., *Demokracja a państwo prawa*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2008, nr 1.
- Hasnas J., *The Corruption of the Rule of Law*, „Social Philosophy and Policy” 2019, vol. 35, iss. 2.
- Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2006 r.*, Warszawa 2007.
- Jamka B., *Ekonomia dobra wspólnego – budowa nowego paradygmatu*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2014, nr 1.
- Kiai M., Kuria A., *The Human Rights Dimensions of Corruption: Linking the Human Rights Paradigm to Combat Corruption*, „Journal of Global Ethics” 2008, vol. 4, iss. 3.
- Kitler W., *System ochrony państwa i jego porządku konstytucyjnego*, „Wiedza Obronna” 2020, nr 2.
- Klima M., *Informal Politics in Post-Communist Europe: Political Parties, Clientelism and State Capture*, London 2020.
- Kmieciak Z., *O stanie i wynikach dyskursu na temat ochrony praworządności w Polsce*, „Przegląd Konstytucyjny” 2019, nr 4.
- Kozhevnikov O.A., Karasev A.T., Savoskin A.V., *The Role of the Constitutional Court of the Russian Federation in the Fight Against Corruption*, Proceedings of the XIV European-Asian „The value of law” (EAC-LAW 2020), „Advances in Social Science, Education and Humanities Research” 2020, vol. 498.
- Kozłowska M., *Racjonalny prawodawca w świetle potrzeby przeciwdziałania korupcji w administracji publicznej przy pomocy norm prawa administracyjnego o charakterze prewencyjnym*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2020, nr 1.
- Kozłowski M., *Konstytucyjne przesłanki dostępu do służby cywilnej w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 2.
- Krastev I., *Corruption, Anti-Corruption Sentiments, and the Rule of Law*, w: *Rethinking the Rule of Law After Communism*, ed. by A. Czarnota, M. Krygier, W. Sadurski, Budapest–New York 2005.
- Kruk M., *Czy Konstytucja RP z 1997 roku mogła być lepsza?*, „Przegląd Konstytucyjny” 2020, nr 2.

- Lipowicz I., *Dobro wspólne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, z. 3.
- Lubeńczuk G., *Prawo równego dostępu do służby publicznej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia. Sectio G” 2017, nr 2.
- Lubiewski P., *Bezpieczeństwo państwa – reminiscencje*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2020, nr 34(1).
- Luna-Pla I., Nicolas-Carlock J., *Corruption and Complexity: A Scientific Framework for the Analysis of Corruption Networks*, „Applied Network Science” 2020, vol. 5, <https://doi.org/10.1007/s41109-020-00258-2>.
- Łętowska E., *Czego uczą odpowiedzi na pytania prejudycjalne dotyczące polskiego wymiaru sprawiedliwości*, „Palestra” 2020, nr 5.
- Łętowska E., *Prawo jako listek figowy albo etykieta*, „Ekonomista” 2020, nr 2.
- Łętowska E., *„Równanie w dół” – zagrożenie państwa prawa. Polska Herostratesem czy katalizatorem?*, „Przeгляд Konstytucyjny” 2019, nr 4.
- Łętowska E., Zajadło J., *O wygaszaniu państwa prawa*, Sopot 2020.
- Maciejczyk R., *Korupcja jako zagrożenie systemu bezpieczeństwa państwa*, „Kwartalnik Policyjny” 2020, nr 1–2.
- Maciel G.G., de Sousa L., *Legal Corruption and Dissatisfaction with Democracy in the European Union*, „Social Indicators Research” 2018, no. 140.
- Maguchu P., *Localizing the Human Rights-Based Approach to Fight Corruption: The Role of Ubuntu*, „Cross-cultural Human Rights Review” 2020, vol. 2.
- Maguchu P., *Understanding Corruption and Human Rights*, „Transitional Justice and Socio-Economic Rights in Zimbabwe” 2019, vol. 24.
- Makowski G., *Szykując grunt pod „wielką korupcję”. Działania (anty)korupcyjne władz w latach 2015–2019*, Warszawa 2020.
- Menzel M., *Zjawisko korupcji w kontekście zmian ustrojowych w Polsce po 1989 roku*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2019, nr 3.
- Mędrala M., *Wyższe stanowiska w służbie cywilnej – uwagi na tle ostatnich nowelizacji*, „Zarządzanie Publiczne” 2018, nr 1.
- Michalak A., *Dostęp do służby publicznej w świetle postanowień Konstytucji RP – wybrane zagadnienia*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 5.
- Młynarska-Sobaczewska A., *Dobro wspólne jako kategoria normatywna*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica” 2009, nr 69.
- Moore S.A., *In the Shadow of the Law: An Examination of Corruption and the Rule of Law in Armenia*, „Boston University International Law Journal” 2013, vol. 31.
- Musiałowicz E., *Zagadnienie pracy i wynagrodzenia za pracę w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 2014, z. 4.
- Muszyński M., *Pytanie prejudycjalne jako instrument wykładni prawa UE: istota, granice i możliwości kontroli*, „Prokuratura i Prawo” 2020, nr 7–8.
- Obszary przestępczości korupcyjnej w Polsce w latach 2018–2019*, Warszawa 2020.
- Ocieczek G., *Zwalczanie przestępczości korupcyjnej na Ukrainie – analiza organów ochrony oraz wybrane case study (część I)*, „Prawo w Działaniu. Sprawy Karne” 2020, nr 41.
- Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji – z upoważnienia prezesa Rady Ministrów – na zapytanie nr 7622 w sprawie objawów klientelizmu występującego w procesach decyzyjnych w Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim, Warszawa, dnia 9 I 2015 r.*

- Pasculli L., *Corruptio Legis: Law as a Cause of Systemic Corruption. Comparative Perspectives and Remedies also for the Post-Brexit Commonwealth*, Proceedings of 6th Annual International Conference on Law, Regulations and Public Policy, Singapore 2017.
- Pasculli L., *The Corruption of the Law: The Effects of Lawmaking on Systemic Corruption*, London 2021.
- 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, iss. 4.
- Pięta K., *Nieetyczny wymiar korupcji*, „Rozprawy Społeczne” 2019, nr 4.
- Płońska A., *Kilka uwag o zwalczaniu korupcji w świetle prawa europejskiego i międzynarodowego*, „Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze” 2010, nr 1.
- Prandecki K., *Dobro wspólne a zrównoważony rozwój*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2016, nr 4.
- Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym*, Warszawa 2015.
- Przywora B., *Czy art. 32 Konstytucji RP (zasada równości) może stanowić samodzielny wzorzec kontroli w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną? Przyczynek do dyskusji*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 7–8.
- The Quiet Power of Indicators. Measuring Governance, Corruption and Rule of Law*, ed. by E. Merry, K.E. Davis, B. Kingsbury, Cambridge 2015.
- Safjan M., *Prawo do skutecznej ochrony sądowej – refleksje dotyczące wyroku TSUE z 19.11.2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18, C-625/18*, „Palestra” 2020, nr 5.
- Samol S., *Zmiana modelu służby cywilnej po nowelizacji ustawy o służbie cywilnej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, z. 1.
- Sekalala S., Masud H., Bosco R.T., *Human Rights Mechanism for Anti-Corruption, Transparency and Accountability: Enabling the Right to Health*, „Global Health Action” 2020, vol. 13.
- Słodowa-Hępa M., *Odkrywanie na nowo dobra wspólnego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2015, nr 3.
- Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce*, Komisja Europejska, Bruksela, 30 IX 2020 r.
- Sprawozdanie z realizacji „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020” w 2019 roku*, Warszawa 2020.
- Strzelczyk K., *Dobro wspólne jako naczelna zasada Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2009, nr 1–2.
- Szmulik B., *Ocena zgodności z Konstytucją RP przepisów ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz ustawy o działach administracji rządowej*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2019, nr 4.
- Ślusarczyk M., *Nienormalna normalność, czyli korupcja w odbiorze społecznym*, w: *Polskie, rosyjskie i ukraińskie doświadczenia samorządności terytorialnej i walki z korupcją*, pod red. A. Osierdy, Bielsko-Biała 2012.

- Tkaczyk E., *Konstytucyjne prawo do sądu jako jedna z najważniejszych gwarancji praw człowieka w państwie demokratycznym. Aspekt teoretyczny*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2017, nr 2.
- Trybunał Konstytucyjny na straży wartości konstytucyjnych 1986–2016*, pod red. R. Piotrowskiego, A. Szmyta, Warszawa 2017.
- Trzeciński J., *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, z. 1.
- Tuleja P., *Ustrojowe znaczenie uchwały SN z 23.01.2020 r.*, „Państwo i Prawo” 2020, z. 10.
- Uliasz J., *Prawne aspekty zwalczania korupcji politycznej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1.
- Uslaner E.M., *Corruption, Inequality, and the Rule of Law*, Cambridge 2008.
- Vazgues A.S. de Viteri, Bjornskov Ch., *Constitutional Power Concentration and Corruption: Evidence from Latin America and the Caribbean*, „Constitutional Political Economy” 2020, vol. 31.
- Vergara C., *Systemic Corruption. Constitutional Ideas for an Anti-Oligarchic Republic*, Princeton 2020.
- Walczak W., *Instrumentalne wykorzystywanie władzy sędziowskiej po wyroku TSUE – wieloaspektowa analiza legalnej korupcji*, „Studia Prawa Publicznego” 2020, nr 2.
- 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., *Legalna korupcja metodą zapewniania korzyści majątkowych i osobistych*, „Annales Universitatis Cracoviensis. Studia de Securitate” 2020, nr 1.
- Walczak W., *Przestępstwa korupcyjne a legalna korupcja – aspekty ekonomiczne i prawne*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2019, nr 21.
- Winczorek P., *Czy zmieniać Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997?*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, z. 3.
- Wnuk M., Krak K., Żelewski M., *Świadomość ryzyka korupcji i zмовы przetargowej w zamówieniach publicznych*, Warszawa 2018.
- Zimelis A., *Corruption Research: A Need for an Integrated Approach*, „International Area Studies Review” 2020, <https://doi.org/10.1177/2233865920926778>.
- Zimoń K., *Międzynarodowe i europejskie podejście do zapobiegania i zwalczania korupcji. Wybrane zagadnienia*, „Kwartalnik Policyjny” 2019, nr 4.
- Ziółkowski M., *Niezależność jako istota prawa do sądu? Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 5 grudnia 2019 r.*, III PO 7/18, „Przegląd Konstytucyjny” 2020, nr 3.
- Zubik M., *Przegląd orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego regulacji antykorupcyjnych III RP*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005, nr 1–2.

