

# **8 lat PiS:** **niszczenie gospodarki** **i praworządności**



# Spis treści

<b>SYNTEZA</b>	<b>5</b>
<b>Gospodarka</b>	<b>5</b>
<b>Praworządność</b>	<b>6</b>
<b>GOSPODARKA</b>	<b>8</b>
<b>Wolność gospodarcza</b>	<b>8</b>
<b>Finanse publiczne</b>	<b>12</b>
Deficyt finansów publicznych	12
Nieprzejrzystość finansów publicznych	13
Rosnący dług publiczny	14
Wydatki socjalne	18
<b>Sytuacja makroekonomiczna</b>	<b>20</b>
Źródła wzrostu gospodarczego za PiS	21
Inwestycje	21
Inflacja	23
<b>PRAWORZĄDNOŚĆ</b>	<b>27</b>
<b>Wielka korupcja</b>	<b>28</b>
Brak rzetelnej kontroli konstytucyjności prawa	28
Upolityczniona prokuratura	29
Sądy bez gwarancji sprawiedliwego procesu	30

Ustawowa bezkarność	31
Sparaliżowanie Najwyższej Izby Kontroli	32
<b>Równi i równiejsi</b>	<b>33</b>
<b>„Trzeba anulować, bo przegramy”</b>	<b>36</b>
<b>Niewygrywalne wybory</b>	<b>38</b>
<b>Wydrążone instytucje</b>	<b>40</b>
<b>Na skraju Europy</b>	<b>42</b>
<b>Spółeczeństwo antyobywatelskie</b>	<b>44</b>

# Synteza

## GOSPODARKA

- Prawo i Sprawiedliwość prowadziło politykę odwracania reform rynkowych rozpoczętych w 1989 roku, ograniczając wolność gospodarczą, w tym przede wszystkim nacjonalizując prywatne przedsiębiorstwa.
- Polityka gospodarcza, zarówno dobra, jak i zła, przynosi skutki z opóźnieniem. Dlatego przez długi czas – także dzięki dobrej koniunkturze międzynarodowej i napływowi imigrantów (głównie z Ukrainy) – polska gospodarka wciąż się rozwijała.
- PiS wprowadziło wiele szkodliwych regulacji sektorowych jak zakaz handlu w niedziele czy zakaz obrotu ziemią rolną.
- Wprowadzaniu nowych regulacji przez PiS towarzyszyły pospieszne uchwalanie ważnych aktów prawnych, nadużywanie ścieżki poselskiej, dla której nie ma obowiązku sporządzania oceny skutków regulacji i przeprowadzania konsultacji, a w przypadku formalnie rządowych projektów nierzetelne sporządzanie ocen skutków regulacji oraz nieuzasadnione skracanie czasu trwania i fasadowość konsultacji publicznych.
  - Symbolem legislacyjnego chaosu w drugiej kadencji PiS stał się podatkowy „Polski Ład” – wprowadzony z bardzo krótkim *vacatio legis* i później w ciągu roku wielokrotnie nowelizowany.
- PiS nacjonalizowało prywatne firmy i budowało państwowe monopole. Szczególnie niebezpieczna dla stabilności wzrostu gospodarczego jest rosnąca rola własności państwowej w sektorze bankowym (państwo kontroluje niemal połowę sektora).
- PiS wprowadzało nowe podatki i zmieniało przepisy podatkowe na mniej korzystne dla obywateli. W efekcie obciążenie ludzi i przedsiębiorstw podatkami i składkami wzrosło z 33,4% PKB w 2015 roku do 37,7% PKB w 2021 roku.
- Mimo rosnących obciążeń podatkowo-składkowych Polska w tym i przyszłym roku będzie miała jeden z najwyższych deficytów w Unii Europejskiej, co jest efektem wzrostu wydatków socjalnych.
- W okresie rządów PiS od III kwartału 2015 roku polski dług publiczny (liczony według metodologii unijnej) zwiększył się o ponad 70%.

- Pandemia covid-19 stała się dla rządu PiS pretekstem do bezprecedensowego zaciemnienia obrazu finansów publicznych za sprawą wypychania wydatków do Polskiego Funduszu Rozwoju i Banku Gospodarstwa Krajowego. W efekcie zaczął gwałtownie rosnać dług poza kontrolą parlamentu.
- Okres drugiej kadencji rządów PiS zapamiętany zostanie jako czas najwyższej inflacji i najniższej stopy inwestycji od lat dziewięćdziesiątych XX wieku.
  - Skumulowany wzrost cen konsumenckich w latach 2016–2023 wyniesie w Polsce niemal 44% (przy inflacji na poziomie 24% w strefie euro).
  - W 2023 roku nakłady na inwestycje będą stanowić 16,6% PKB (przy średniej unijnej na poziomie 22,5% PKB).

## PRAWORZĄDNOŚĆ

- Rządy PiS to bezprecedensowy atak na podstawy ustrojowe państwa, w tym podział władz i niezależność sądownictwa.
- Upolitycznienie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego czy Krajowej Rady Sądownictwa osłabiło ochronę praw i wolności człowieka. Władza może uchwalić każdą szkodliwą i niekonstytucyjną ustawę bez obaw o to, że takie prawo zostanie zakwestionowane. W wadliwie obsadzonych sądach obywatele nie są w stanie egzekwować odpowiedzialności od władzy.
- Prokuratura stała się w pełni dyspozycyjna wobec partii rządzącej i uczestniczy aktywnie w nękanii przeciwników politycznych. Z kolei jawne nadużycia popełnione przez przedstawicieli władzy prawie w ogóle nie spotykają się z reakcją śledczych.
- Parlament stał się zbędnym elementem na drodze do urzeczywistnienia woli partii rządzącej. Sejm nie jest miejscem rzetelnej debaty nad projektami ustaw. Stałym elementem posiedzeń parlamentu stały się „wrzutki” poselskie, liczne naruszenia regulaminu, powtórne głosowania czy tłumienie głosu opozycji.
- Państwo aktywnie wspiera PiS w kampanii wyborczej. Spółki z udziałem Skarbu Państwa prowadzą kampanię w imieniu rządzących kampanię, a politycy władzy rozdają pieniądze podatników na wiecach wyborczych z pominięciem jakichkolwiek ustawowych limitów. Partię wspierają też upolitycznione media publiczne, które stały się tubą propagandową rządu. Doprowadzono do stanu, w którym wybory nie są równe i uczciwe.
- Liczne decyzje rządzących osłabiły m.in. prawo do informacji, wolność zgromadzeń i zrzeszania się. Na przychylność państwa mogą obecnie liczyć jedynie te inicjatywy, które wpisują się w wizję społeczeństwa obywatelskiego pojmowaną przez PiS. Podmioty

udające organizacje pozarządowe są szczerze wynagradzane z pieniędzy publicznych, odwdzięczając się partii rządzącej popieraniem jej metody rządzenia w realizowanych projektach.

- Poważne naruszenia praworządności, jakich dopuścił się rząd PiS, oraz zakwestionowanie podstaw naszego członkostwa w UE spowodowały utratę zaufania do Polski przez partnerów w Europie. Przekłada się to wprost na stan polskiej gospodarki. Decyzje władzy przyczyniły się do braku wypłat niemal 60 mld euro w ramach Krajowego Planu Odbudowy i wizję utraty ponad 70 mld euro z funduszy europejskich.

# Gospodarka

## WOLNOŚĆ GOSPODARCZA

Wolność gospodarcza – mierzona stopniem swobody prywatnej przedsiębiorczości, poziomem ochrony prywatnych praw własności, udziałem sektora prywatnego we własności przedsiębiorstw, natężeniem konkurencji między dostawcami oraz stabilnością przepisów i wysokością podatków – jest kluczową instytucją napędową wzrostu gospodarczego.

Do 2015 roku zakres wolności gospodarczej w Polsce według rankingu Fraser Institute niemal nieprzerwanie rósł. Za sprawą nowych regulacji i podatków oraz nacjonalizacji w ostatnim ośmioleciu poziom wolności gospodarczej w Polsce zmniejszył się. W efekcie spadliśmy o 10 pozycji – z 49. na 59. miejsce.

Fundamentem wolności gospodarczej jest własność prywatna. Konkurencja rynkowa, możliwa dzięki szerokiej wolności gospodarczej dla prywatnych firm, powoduje, że przedsiębiorcy odkrywają coraz bardziej wydajne sposoby zaspokajania potrzeb konsumentów. Wzrost wydajności bierze się stąd, że spośród modeli biznesowych „testowanych” na rynku wygrywają te lepiej trafiające w gusty konsumentów. Ten proces się załamuje, kiedy przedsiębiorstwa zaczynają być zależne od polityków zamiast konsumentów, czy to przez własność państwa, czy to przez subsydia i regulacje.

Prawo i Sprawiedliwość ograniczało wolność gospodarczą, mnożąc kolejne zakazy i nakazy takie jak:

- Zakaz handlu w niedziele. Ustawa o zakazie handlu w niedziele jest jednym z najbardziej jaskrawych przykładów bublej prawnych uchwalonych przez Sejm w pierwszej kadencji PiS. Akt ten nieproporcjonalnie ingeruje w wolność gospodarczą i zawiera liczne błędy natury legislacyjnej, przez co nie pozwala jednoznacznie stwierdzić, czy konkretny przedsiębiorca może handlować w niedziele objęte zakazem, czy też nie.
- Zakaz obrotu ziemią rolną, który ogranicza konsolidację i rozwój polskich gospodarstw rolnych. Wciąż duży udział w produkcji rolnej mają w Polsce gospodarstwa małorolne, a zatrudnienie w rolnictwie należy do najwyższych w UE (8,4% ogółu zatrudnionych wobec 4,2% w Unii Europejskiej, 2,5% w Czechach i 1,3% w Niemczech).
- Ograniczenia w otwieraniu nowych aptek. Ograniczenia w otwieraniu nowych aptek uprzywilejowują farmaceutów posiadających apteki, uderzając w prężnie rozwijające się sieci oferujące zazwyczaj tańsze leki i lepszy asortyment. W efekcie od 2017 roku ubyło w Polsce łącznie ok. 1,8 tys. aptek.



Dodatkowo PiS skokowo podnosi płacę minimalną. W efekcie według prognoz rządowych płaca minimalna ma w przyszłym roku dotyczyć 3,6 mln osób. To ponad jedna czwarta zatrudnionych w polskiej gospodarce<sup>1</sup>. Konsekwencją tego jest zaburzenie struktury wynagrodzeń przez jej spłaszczenie, co zmniejsza zachęty do rozwoju i zwiększania produktywności.

Od 2016 roku polski rząd prowadził politykę „repolonizacji”, czyli nacjonalizacji prywatnych podmiotów oraz budowy nowych i rozwijania starych państwowych „czempionów”. W tym okresie państwo przejęło bezpośrednio lub pośrednio kontrolę nad m.in. aktywami energetycznymi należącymi do francuskich koncernów EDF i Engie, Pekaó, Polskimi Kolejami Linowymi, Baltoną czy Polską Press. Dodatkowo PiS rozwijało państwowe monopole – w wyniku połączenia Orlenu z Lotosem i PGNiG koncern urósł ok. trzykrotnie.

Szczególnie groźna jest znacząca obecność państwa w sektorze bankowym. W Polsce państwo kontroluje obecnie niemal połowę sektora bankowego (licząc aktywami). Kontrolowane przez państwo banki mogą udzielać ukrytego wsparcia państwowym przedsiębiorstwom, przyznając im kredyty na preferencyjnych (czyli nierynkowych) warunkach. Mogą też współfinansować kolejne przejęcia dokonywane przez inne państwowe podmioty. W końcu: mogą osłabiać dyscyplinę fiskalną – problem ten jest w Polsce dodatkowo pogłębiony przez wprowadzony przez PiS podatek bankowy, którego banki nie płacą od posiadanych przez siebie obligacji skarbowych.

Wprowadzaniu nowych regulacji przez PiS towarzyszyły: wyjątkowo pospieszne uchwalanie ważnych aktów prawnych, nadużywanie ścieżki poselskiej, dla której nie ma obowiązku sporządzania oceny skutków regulacji i przeprowadzania konsultacji, a w przypadku formalnie rządowych projektów nierzetelne sporządzanie ocen skutków regulacji oraz nieuzasadnione skracanie czasu trwania i fasadowość konsultacji publicznych. W 2022 roku ustawy gospodarcze wchodziły w życie po 31 dniach od opublikowania, a rozporządzenia po tygodniu<sup>2</sup>.

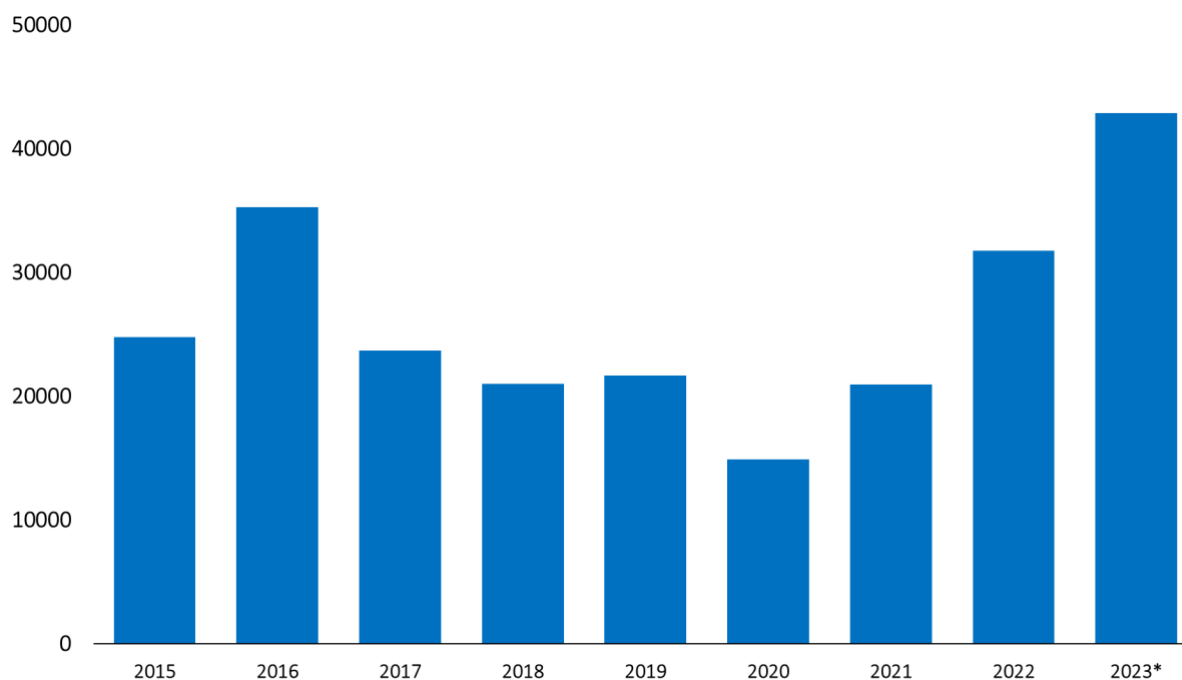
Roczna liczba stron maszynopisu nowych aktów prawnych rośnie od 2020 roku, a przy utrzymaniu w drugim półroczu tego roku tempa z pierwszych sześciu miesięcy rząd PiS pobije swój niechlubny rekord z 2016 roku, kiedy weszło w życie ponad 35 tys. stron aktów prawnych.

---

<sup>1</sup> G. Hawryluk, *Skokowy wzrost płacy minimalnej w Polsce i jego konsekwencje*, Komunikat FOR 20/2023, Forum Obywatelskiego Rozwoju, 27 września 2023, <https://for.org.pl/pl/a/9457>.

<sup>2</sup> Grant Thornton, *Barometr prawa. Analiza stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce*, Edycja IX, 2023, <https://barometrprawa.pl/wp-content/uploads/2023/03/Barometr-prawa-2023-RAPORT-Grant-Thornton-23-03-2023.pdf>.

## Wykres 1. Liczba stron aktów prawnych, które weszły w życie w poszczególnych latach



Źródło: Grant Thornton; \* – przy założeniu, że obecne tempo zostanie utrzymane do końca roku

Szczególną słabość standardów legislacji pokazała pandemia covid-19, kiedy to rażące lekceważenie norm prawnych, w tym przepisów o randze konstytucyjnej (jak zasady wyłączności ustawy w ograniczaniu praw i wolności czy zasady proporcjonalności), a także zasad techniki prawodawczej doprowadziło do stanu regularnego łamania prawa przez urzędników nakładających kary administracyjne. Nielegalność aktów administracyjnych w czasie pandemii w przeważającej mierze potwierdziło późniejsze orzecznictwo sądów.

W czasie rządów PiS obniżyła się jakość prawodawstwa podatkowego. W latach 2018–2022 objętość aktów nowelizujących stanowiła aż 62% tekstów jednolitych ustaw podatkowych – 821 stron<sup>3</sup>. Największym problemem jest niestabilność prawa podatkowego, czego doskonały przykład stanowi podatkowy „Polski Ład” – wprowadzony z bardzo krótkim *vacatio legis* (ustawa została podpisana przez prezydenta 15 listopada 2021 roku, a wchodziła w życie 1 stycznia 2022 roku) i później w ciągu roku wielokrotnie nowelizowany. Konsultacje społeczne w procesie wprowadzania przepisów były ograniczone, a głosy ekspertów – ignorowane.

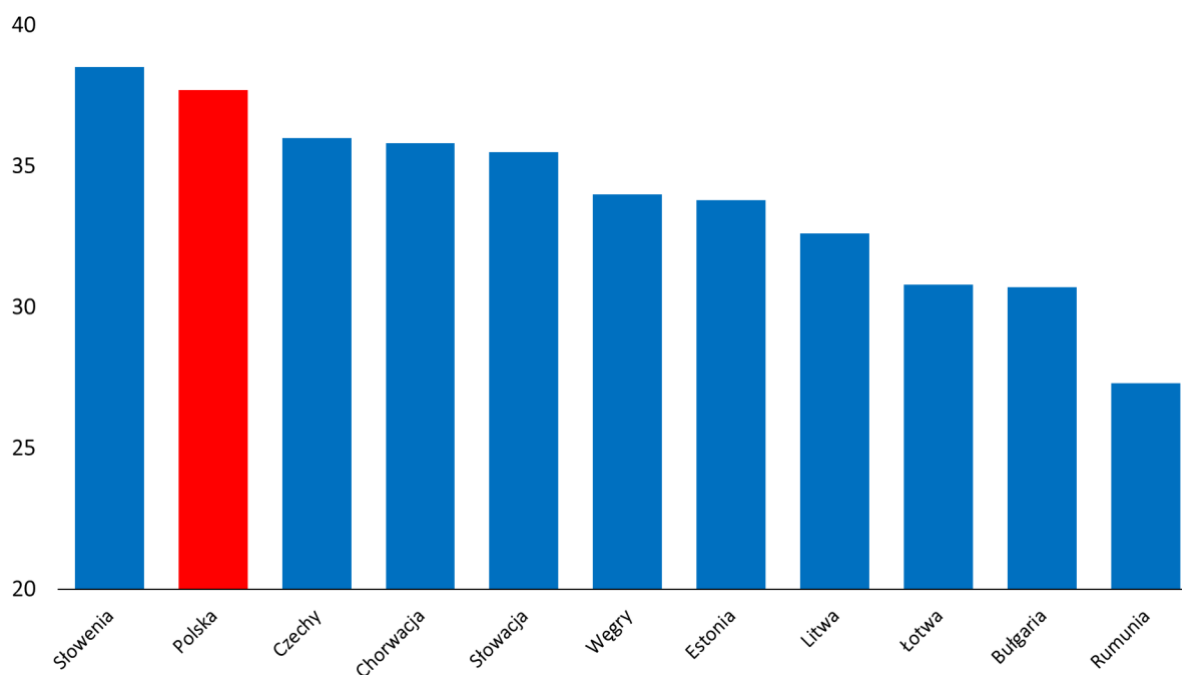
<sup>3</sup> Grant Thornton, *Barometr prawa*, s. 12.

Efektom tworzonym w ten sposób programu był ogromny chaos związany z rozliczaniem podatków i niepewność po stronie podatników<sup>4</sup>. Księgowi i doradcy podatkowi nie mieli czasu, by się przygotować na wprowadzenie nowych przepisów. Później w ciągu roku przepisy były wielokrotnie nowelizowane, co doprowadziło do jeszcze większego zamętu w systemie podatkowym.

PiS wprowadzało nowe podatki i zmieniało przepisy podatkowe na mniej korzystne dla obywateli. Wśród nowych podatków, często dla niepoznaki nazywanych opłatami lub daninami, są m.in. podatek bankowy, podatek od sprzedaży detalicznej, podatek cukrowy, danina solidarnościowa czy opłata emisyjna.

W efekcie obciążenie ludzi i przedsiębiorstw podatkami i składkami wzrosło z 33,4% PKB w 2015 roku do 37,7% PKB w 2021 roku, co służyło sfinansowaniu rosnących wydatków na transfery socjalne. Pod względem obciążeń podatkowo-składkowych Polska zajmuje drugie miejsce spośród krajów regionu – wyższe obciążenia w 2021 roku były tylko na Słowenii.

**Wykres 2. Obciążenia podatkowe-składkowe w krajach CEE-11 w 2021 roku jako % PKB**



Źródło: Eurostat

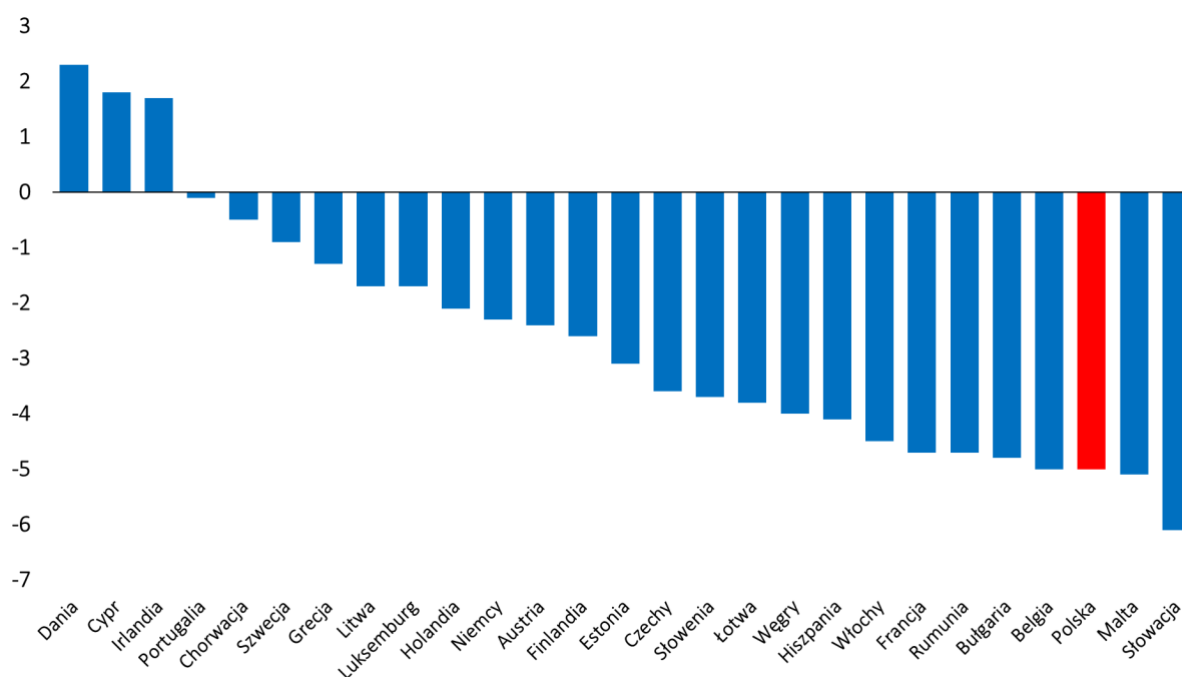
<sup>4</sup> A. Mariński, *Polski (nie)ład. niesprawiedliwość i chaos w podatkach*, Legalis, 26 stycznia 2022 <https://legalis.pl/polski-nielad-niesprawiedliwosc-i-chaos-w-podatkach/>.

# FINANSE PUBLICZNE

## Deficyt finansów publicznych

W 2019 roku Mateusz Morawiecki zapowiadał budżet państwa na 2020 roku jako pierwszy od 30 lat budżet „bez deficytu”<sup>5</sup>. Mimo że rząd odtrąbił wtedy wielki sukces, od początku było wiadomo, że jest to manipulacja. Po pierwsze, rząd chwalił się wynikiem zaledwie wycinka całego sektora instytucji rządowych i samorządowych (*general government*). Po drugie, zwycięstwo nad deficytem miało wynikać z dochodów jednorazowych, a nie rozsądnego zarządzania publicznymi pieniędzmi. Po uwzględnieniu całości wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz wyeliminowaniu dochodów jednorazowych planowany deficyt wyniósłby 1,3% PKB<sup>6</sup>. Miało się to stać w roku, w którym połowa krajów Unii Europejskiej planowała nadwyżkę.

Wykres 3. Prognozowane saldo finansów publicznych w 2023 roku jako % PKB



Źródło: AMECO

<sup>5</sup> Premier: *Budżet państwa na 2020 r. bez deficytu – po raz pierwszy od 30 lat*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 27 sierpnia 2019, <https://www.gov.pl/web/premier/premier-budzet-panstwa-na-2020-r-bez-deficytu--po-raz-pierwszy-od-30-lat>.

<sup>6</sup> A. Łaszek, R. Trzeciakowski, „Zrównoważony” budżet – wielka manipulacja, Komunikat FOR 29/2019, Forum Obywatelskiego Rozwoju, 10 września 2019, <https://for.org.pl/pl/a/7078>.

Pandemia covid-19 przekreśliła jednak szansę na „budżet bez deficytu”. Konieczność zwiększenia wydatków publicznych w okresie spadku aktywności ekonomicznej wiązało się z jednym z największych deficytów publicznych w historii III Rzeczypospolitej, który wyniósł aż 6,9% PKB. Pomimo późniejszej poprawy warunków gospodarczych Polska dalej ma jeden z wyższych deficytów w Unii Europejskiej. Według Komisji Europejskiej w 2023 roku deficyt wyniesie 5% PKB, co plasuje Polskę na niechlubnym trzecim miejscu pod względem największego deficytu, zaraz za Słowacją i Maltą oraz *ex aequo* z Belgią.

## Nieprzejrzystość finansów publicznych

Za ogromny problem dla kolejnych rządów w kwestii finansów publicznych uznać należy rosnącą różnicę pomiędzy obliczanym polską i unijną metodologią długiem publicznym. Pandemia covid-19 stała się dla rządu pretekstem do bezprecedensowego zaciemnienia obrazu finansów publicznych za sprawą wypychania wydatków do Polskiego Funduszu Rozwoju i Banku Gospodarstwa Krajowego, co pozwoliło „na papierze” uniknąć przekroczenia progów zadłużenia regulowanych przez ustawę o finansach publicznych. W efekcie zaczął gwałtownie rosnąć dług poza kontrolą parlamentu. A w tym samym czasie, gdy dług poza kontrolą parlamentu gwałtownie rósł, Mateusz Morawiecki jeździł po Polsce i chwalił się znakomitym stanem finansów publicznych<sup>7</sup>.

Pandemia minęła, ale Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 przy BGK istnieje dalej. Wydatkowane są z niego środki na cele w żaden sposób niezwiązane z pandemią, np. na wypłatę tzw. dodatku węglowego<sup>8</sup>. Co więcej, powstają nowe fundusze<sup>9</sup>. Za sprawą wydatkowania środków za pośrednictwem funduszy przy BGK i stosowania innych sztuczek rząd jest w stanie wykazać w budżecie państwa dowolny wynik, na co regularnie zwraca uwagę w swoich kontrolach NIK. Wydatki tych funduszy nie powiększają deficytu państwa, a zaciągany przez BGK dług, mimo że służy sfinansowaniu zadań publicznych i jest gwarantowany przez Skarb Państwa, nie powiększa „państwowego długu publicznego”, dla którego obowiązują konstytucyjne limity.

7 czerwca tego roku Kolegium Najwyższej Izby Kontroli po raz pierwszy w historii III Rzeczypospolitej nie wyraziło pozytywnej opinii w przedmiocie absolutorium dla rządu, wskazując, że w 2022 roku „deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich stanowił łącznie zaledwie 12,1% deficytu podsektora instytucji rządowych. [...] Oznacza to, że poza budżetem państwa znalazły się operacje tego podsektora skutkujące powstaniem deficytu

---

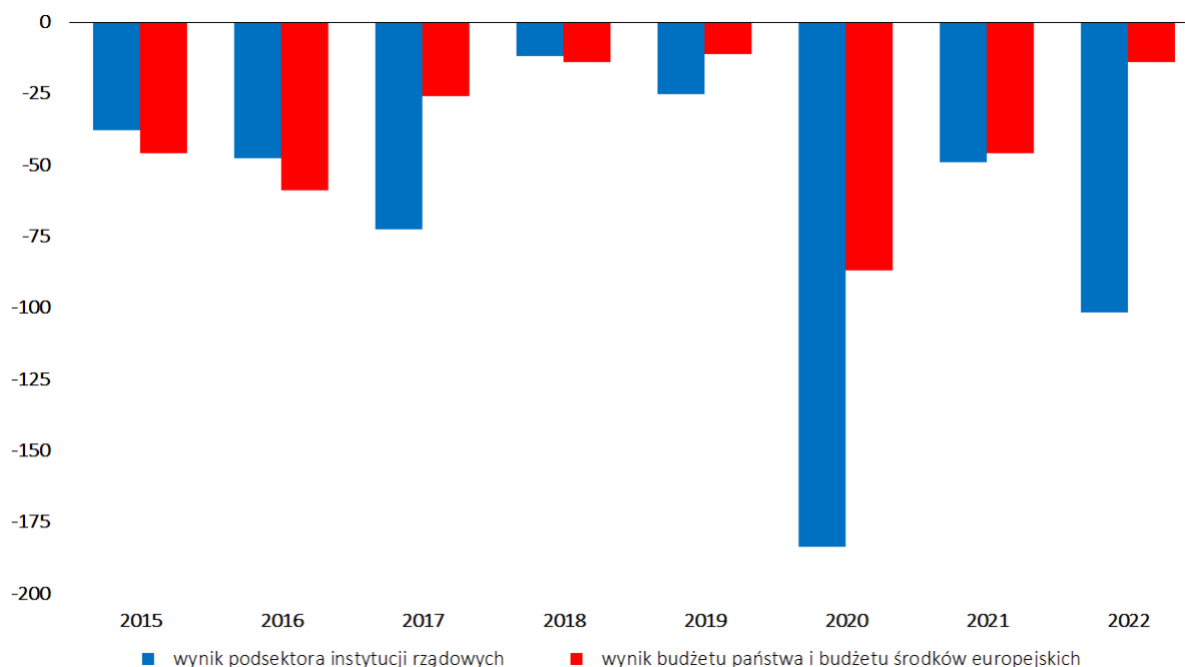
<sup>7</sup> Zob. np. *Premier: naprawa finansów publicznych sprawiła, że na półrocze mamy nadwyżkę w budżecie przekraczającą 25 mld zł*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 19 lipca 2021, <https://www.gov.pl/web/premier/premier-naprawa-finansow-publicznych-sprawi-la-ze-na-polrocze-mamy-nadwyzke-w-budziecie-przekraczajaca-25-mld-zl>.

<sup>8</sup> M. Zieliński, *Ustawa o dodatku węglowym z wrzutką dla NBP i banków komercyjnych*, Dziennik Gazeta Prawna, 11 sierpnia 2022, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/energetyka/artykuly/8516447.dodatek-weglowy-patolegislacja-inflacja-fundusz-przeciwdzialania-covid.html>.

<sup>9</sup> S. Dudek, M. Zieliński, 2022, *Kolejne fundusze poza kontrolą – co może pójść nie tak?*, Komunikat FOR 11/2022, Forum Obywatelskiego Rozwoju, 14 marca 2022, <https://for.org.pl/pl/a/8975>.

w wysokości ponad sześciokrotnie większej od łącznego deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich<sup>10</sup>.

**Wykres 4. Wynik podsektora instytucji rządowych (*central government*) oraz budżetu państwa i budżetu środków europejskich (mld zł)**



Źródło: Eurostat i Ministerstwo Finansów

Sytuacja ta jest skrajnie niebezpieczna – ogranicza bowiem możliwości kontrolowania wydatków publicznych przez parlament. W efekcie drastycznie spada wiarygodność Polski jako państwa, a do tego znacząco zwiększa się niepewność dotycząca finansów publicznych.

## Rosnący dług publiczny

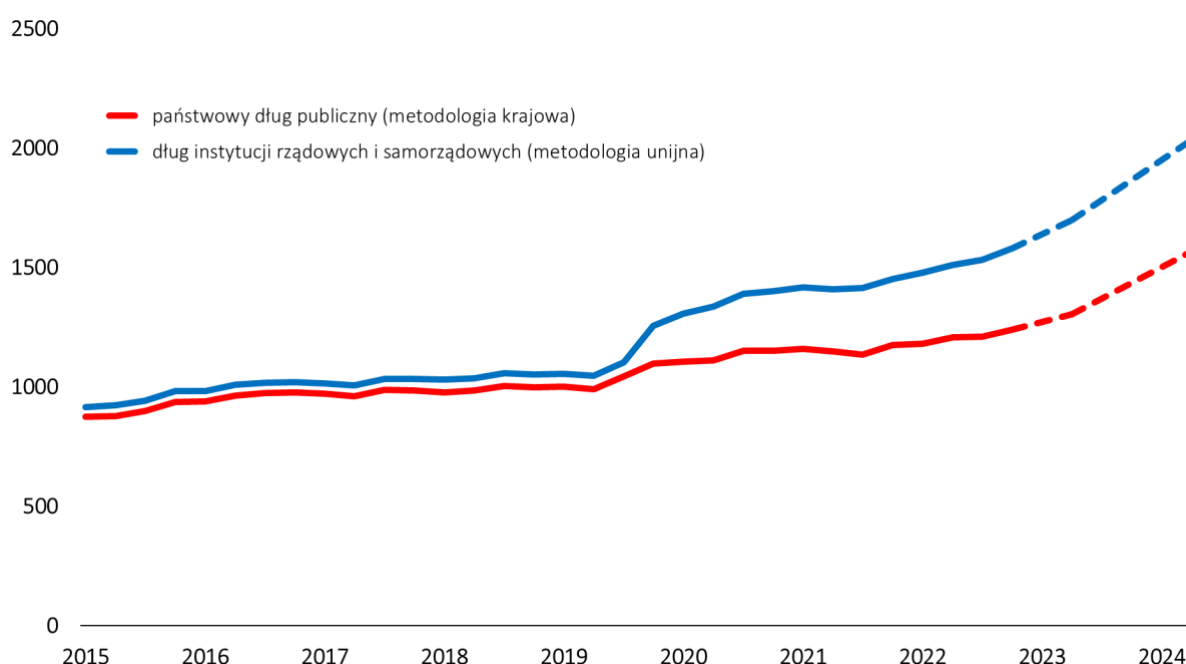
Na koniec III kwartału 2015 roku, czyli zaraz przed przejęciem władzy przez PiS, dług publiczny liczony według metodologii unijnej wyniósł 914,8 mld zł. Na koniec 2016 roku przekroczył kwotę biliona złotych. Później, dzięki dobrej koniunkturze do końca 2019 roku, rósł względnie wolno, by w 2020 roku gwałtownie wystrzelić o ponad 290 mld zł. Na koniec 2022 roku dług publiczny przekroczył 1,5 bln zł. Na koniec tego roku – według prognozy

<sup>10</sup> Uchwała Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 7 czerwca 2023 r. w sprawie opinii w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów za rok 2022, s. 2, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/601C13FC7C60B00DC12589CF00369630/%24File/3371-001.pdf>. Zob. również M. Zieliński, B. Jabrzyk, *Rachunek od państwa za 2022 rok*, Komunikat FOR 13/2023, Forum Obywatelskiego Rozwoju, 20 czerwca 2023, <https://for.org.pl/pl/projekty/rachunek-od-panstwa/rachunek-od-panstwa-za-2022-rok>.

z uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej na 2024 rok – ma osiągnąć poziom niemal 1,7 bln zł, a na koniec przyszłego roku przekroczyć 2 bln zł.

O ile od końca 2019 roku do końca przyszłego roku dług publiczny liczony według metodologii unijnej wzrośnie niemal o bilion złotych, o tyle dług publiczny liczony według metodologii krajowej (stosowanej w celu określenia, czy zostały przekroczone progi ustawowe i konstytucyjne) zwiększy się o mniej niż 600 mld zł. Różnica w kwocie 410 mld zł przedstawia skalę zadłużenia poza ustawowym sektorem finansów publiczny, tj. w BGK i PFR, co jest efektem wypychania wydatków publicznych do tych instytucji.

### Wykres 5. Polski dług publiczny według metodologii krajowej i unijnej w mld zł (linią przerywaną prognoza)



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Ministerstwa Finansów i uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej

Mimo lawinowo rosnącego długu publicznego przedstawiciele rządu chwają się spadającym długiem publicznym w relacji do PKB – na koniec 2015 roku dług publiczny odpowiadał 51,3% PKB, na koniec 2022 roku było to 49,1% PKB<sup>11</sup>. Rzecz jednak w tym, że relację długu publicznego do PKB oblicza się na podstawie nominalnej kwoty długu publicznego i, co niezwykle istotne, nominalnego PKB. W warunkach szybko rosnących cen

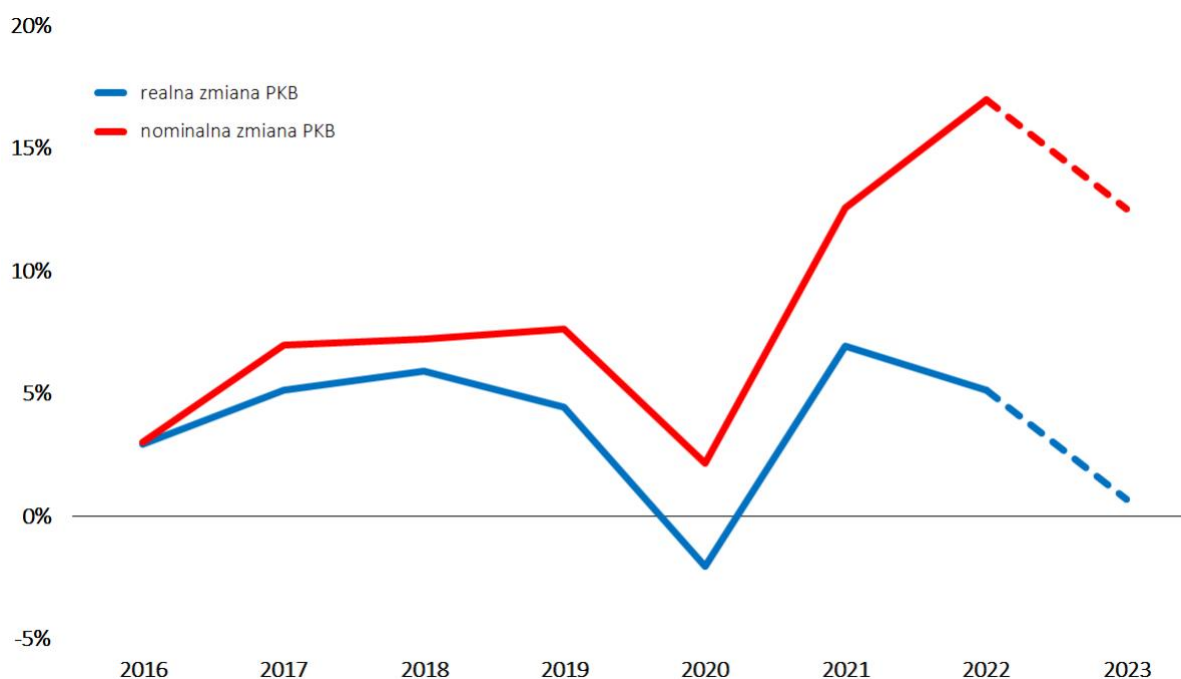
<sup>11</sup> Zob. np. M. Istel, *Sobon mówi o „zmniejszeniu polskiego długu”*. *O czym nie mówi?*, Konkret24, 26 września 2023, <https://konkret24.tvn24.pl/polityka/artur-sobon-mowi-o-zmniejszeniu-polskiego-dlugu-o-czym-nie-mowi-st7360375>.

gospodarka może nominalnie rosnać nawet wtedy, gdy w ujęciu realnym – czyli po oczyszczeniu PKB z wpływu inflacji – kurczy się.

Spadek długu publicznego w stosunku do PKB wynikający z realnego wzrostu przy niskiej inflacji jest zjawiskiem pozytywnym i świadczącym o sile gospodarki i finansów publicznych. Obecnie jednak „wyrastanie z długu” odbywa się w Polsce za sprawą napędzanego inflacją wzrostu nominalnego. Koszty tego ponoszą gospodarstwa domowe, których oszczędności w szybkim tempie tracą na sile nabywczej.

W 2021 roku średnioroczna inflacja w Polsce wyniosła 5,1%, w 2022 roku osiągnęła poziom 14,4%, a w tym roku ma wynieść według lipcowej projekcji NBP 11,9%. W efekcie, mimo że w ubiegłym roku realny wzrost spowolnił, wzrost nominalny przyspieszył – różnica między nominalną a realną zmianą PKB wyniosła 11,9 p.p.. Również w tym roku będziemy mieli do czynienia według prognoz z ogromną rozbieżnością między wzrostem realnym i nominalnym. Komisja Europejska przewiduje, że w ujęciu realnym wzrost gwałtownie spowolni do 0,7%, podczas gdy nominalnie wciąż będzie dwucyfrowy – 12,5%. W konsekwencji różnica między wzrostem nominalnym i realnym będzie podobna jak w ubiegłym roku<sup>12</sup>.

#### Wykres 6. Nominalna i realna zmiana polskiego PKB (linią przerywaną prognoza)



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych AMECO

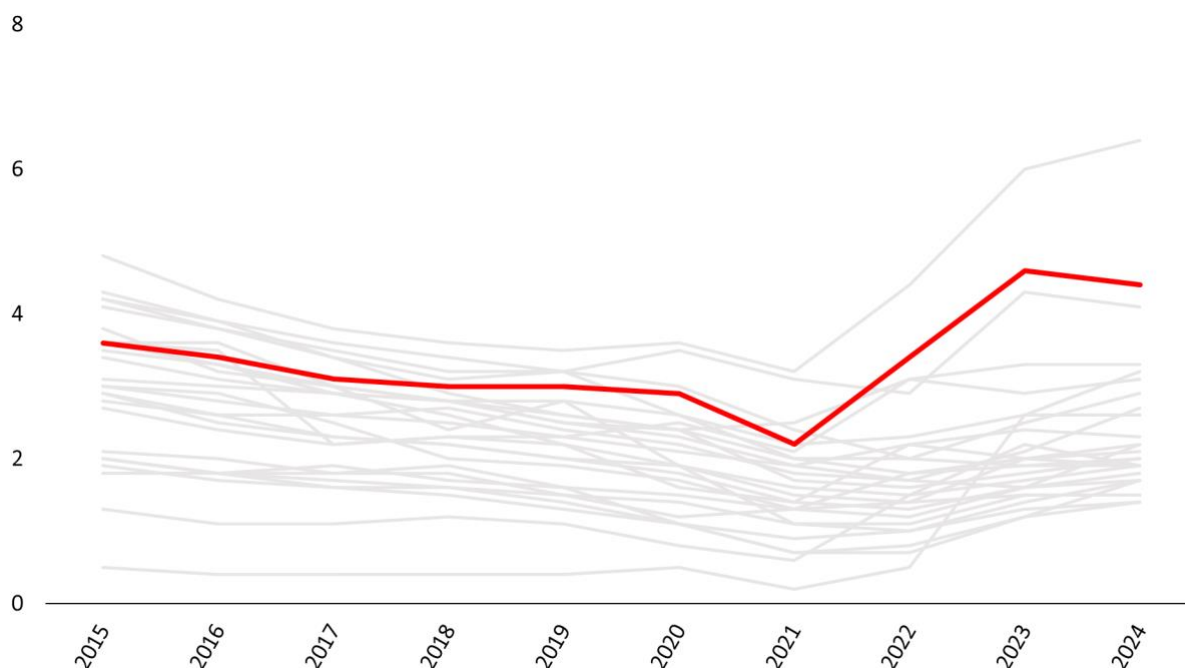
<sup>12</sup> Zob. M. Zieliński, B. Jabrzyk, *Polski dług publiczny wciąż rośnie*, Komunikat FOR 9/2023, Forum Obywatelskiego Rozwoju, 21 marca 2023, <https://for.org.pl/pl/a/9354>.



Co więcej, inflacja, choć wciąż będzie pozostawać bardzo wysoka, to w przyszłym roku według prognoz będzie jednak niższa niż obecnie. Jednocześnie rząd zakłada, że zadłużenie publiczne wzrośnie w przyszłym roku ponad 300 mld zł. W efekcie dług publiczny w stosunku do PKB wzrośnie aż o 4,6 p.p. – z 49,3% PKB na koniec tego roku do 53,9% PKB na koniec 2024 roku, by do w 2027 roku według *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2024–2027* zwiększyć się do 58,7% PKB.

Polska mierzy się z rosnącymi kosztami obsługi zadłużenia publicznego. Przez długi czas mimo rosnącego długu publicznego nominalnych koszt jego obsługi utrzymywał się na mniej więcej stałym poziomie (ok. 30 mld zł rocznie), a w stosunku do PKB malał – z 1,8% PKB w 2015 roku do 1,1% PKB w 2021 roku. Wzrost stóp procentowych od drugiej połowy 2021 roku sprawił, że odsetki od polskiego długu publicznego zaczęły gwałtownie rosnąć<sup>13</sup>. W 2022 roku odsetki od długu publicznego wyniosły już niemal 48 mld zł, w tym roku mają zbliżyć się do 70 mld zł, a w przyszłym roku osiągną poziom prawie 78 mld zł, czyli sporo więcej niż roczny koszt planowanego od 1 stycznia przyszłego roku programu „800+” (64 mld zł). Wyższe w stosunku do wielkości długu publicznego odsetki niż Polska w tym i przyszłym roku zapłacą tylko Węgry.

#### Wykres 7. Koszty obsługi długu publicznego jako % długu publicznego w roku poprzednim. Polska na tle innych krajów UE



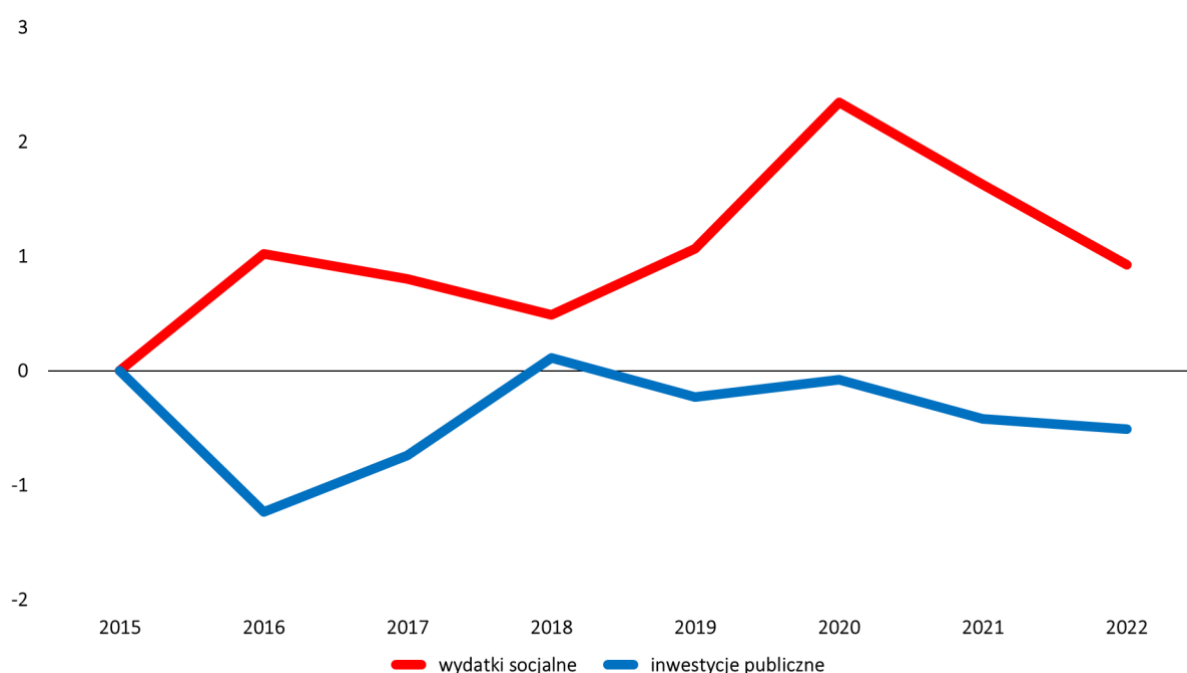
Źródło: AMECO

<sup>13</sup> Zob. M. Zieliński, B. Jabrzyk, *Rachunek od państwa za 2022 rok*.

## Wydatki socjalne

W latach 2015–2022 wydatki socjalne w ujęciu realnym wzrosły w Polsce o prawie 41% – był to czwarty najwyższy wynik w UE. Wydatki socjalne rosły szybciej niż gospodarka – w stosunku do PKB zwiększyły się o 0,9 p.p. Z drugiej strony malało znaczenie inwestycji publicznych, które w stosunku do PKB zmniejszyły się o 0,5 p.p. Spadek wydatków socjalnych w stosunku do PKB w ostatnich dwóch latach wynikał z bardzo wysokiej inflacji, jednak w czerwcu Sejm przegłosował podwyżkę świadczenia „500+” 800 zł miesięcznie od stycznia 2024 roku. Oznacza to, że w przyszłym roku możemy spodziewać się ponownego wzrostu wydatków socjalnych w stosunku do PKB.

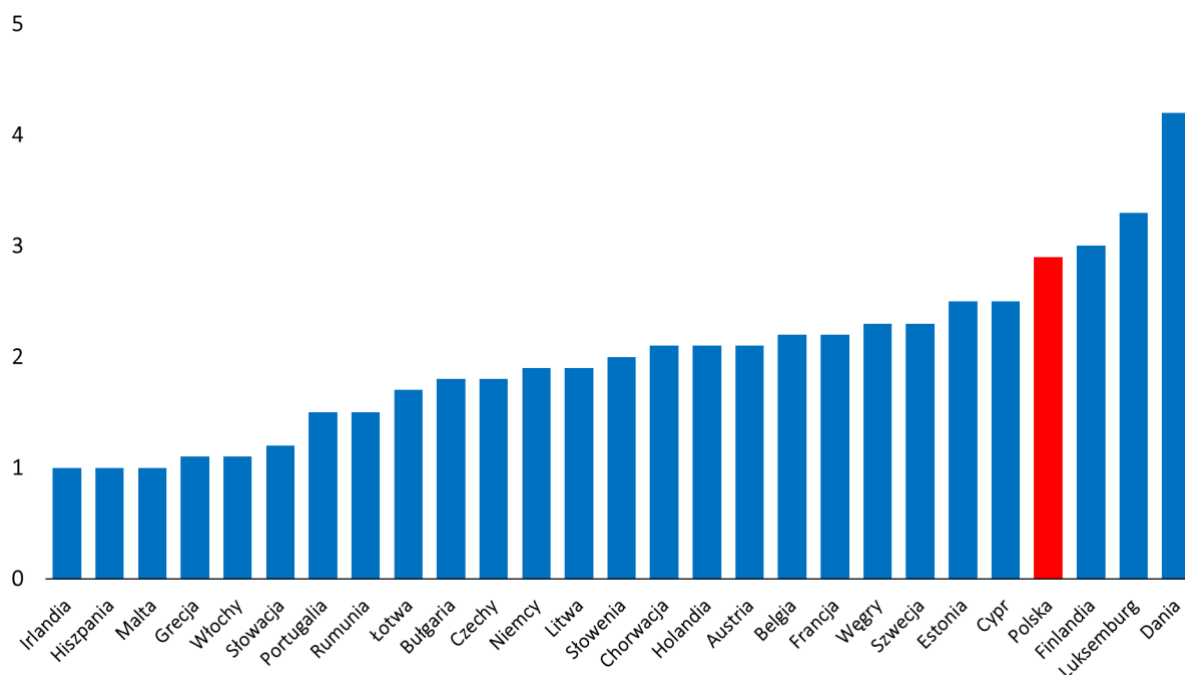
**Wykres 8. Zmiana wydatków jako %PKB**



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Eurostatu

W 2016 roku PiS wprowadziło program „500+”, początkowo tylko na drugie i kolejne dziecko. Później – na kilka miesięcy przed wyborami parlamentarnymi w 2019 roku – program rozszerzono na wszystkie dzieci. W efekcie wydatki socjalne na rodzinę i dzieci w Polsce wzrosły w stosunku do 2015 roku ponad dwukrotnie, a Polska należy obecnie do unijnej czołówki krajów o najwyższych wydatkach publicznych na rodzinę i dzieci – wyższe wydatki na ten cel w 2021 roku miały tylko Dania, Luksemburg i Finlandia.

### Wykres 9. Wydatki państwa na rodzinę i dzieci w UE w 2021 roku jako %PKB



Źródło: Eurostat

Przez ostatnie 4 lata rząd przeznaczył na ten cel ponad 160 mld zł (od 2016 roku łącznie prawie 256 mld zł). Mimo poniesionych kosztów współczynnik dzietności wzrósł tylko na chwilę – w latach 2016–2017 – po czym powrócił do trendu spadkowego. W 2022 roku wyniósł 1,261 urodzeń na kobietę, osiągając tym samym najniższy poziom od 2005 roku. Mimo że świadczenie nie spełniło swojego głównego celu, w czerwcu tego roku Sejm przegłosował jego podniesienie do 800 zł miesięcznie od stycznia 2024 roku, co oznacza, że jego koszt wzrośnie o 24 mld zł rocznie (ponad 0,6% PKB w przyszłym roku).

W trakcie dwóch kadencji rządów PiS wprowadzono także dwa dodatkowe świadczenia pieniężne dla emerytów – tzw. trzynastki i czternastki. Rząd próbuje w ten sposób rekompensować emerytom negatywne skutki innych decyzji, w tym przede wszystkim cofnięcia podwyżki wieku emerytalnego, co przełożyło się na niższe emerytury. „Trzynastki” zostały wprowadzone w 2019 roku (czyli roku wyborów parlamentarnych) i są świadczeniem wypłacanym powszechnie raz do roku emerytom (i rencistom) w wysokości obowiązującej w danym roku minimalnej emerytury. Według rządowych szacunków koszt „trzynastek” w przyszłym roku wyniesie 17 mld zł<sup>14</sup>. Dotychczas przeznaczono na ich wypłatę ponad 62 mld zł<sup>15</sup>.

Dla wprowadzonych w 2021 roku „czternastek” istnieje kryterium dochodowe, zgodnie z którym świadczenie w pełnej wysokości otrzymują emeryci pobierający emerytury brutto

<sup>14</sup> Rada Ministrów, *Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2023–2026*, Warszawa, kwiecień 2023, s. 25–26.

<sup>15</sup> Obliczenia własne na podstawie *Wieloletnich Planów Finansowych Państwa*.

poniżej 2900 zł, a powyżej tej kwoty wysokość świadczenia jest zmniejszana na zasadzie „złotówka za złotówkę”. Przez pierwsze dwa lata funkcjonowania czternaste emerytury wypłacane były w wysokości najniższej emerytury. Jednak PiS w tym roku podniosło wysokość tego świadczenia do 2200 zł, prawdopodobnie brutto, ale po zapowiedzi Jarosława Kaczyńskiego<sup>16</sup> zdecydowano, że będzie to – zgodnie ze słowami wicepremiera – kwota netto, a więc „czternastka” brutto wyniesie 2650 zł. Sama ta pomyłka kosztowała budżet państwa ok. 9 mld zł<sup>17</sup>. „Czternastki” w tym roku kosztowały ponad 20 mld zł, a przez trzy lata obowiązywania tego świadczenia podatnicy zapłacili za nie ponad 40 mld zł.

Tak więc do tej pory „trzynastki” i „czternastki” kosztowały podatników ponad 100 mld zł. Trzeba przy tym zauważyć, że zgodnie z prognozą zawartą w stanowisku rządu w sprawie prezydenckiego projektu ustawy cofającej reformę wieku emerytalnego przeciętna nowo przyznana emerytura w 2023 roku jest niższa o ok. 18% niż w sytuacji, w której kontynuowano by stopniowe podnoszenie wieku emerytalnego<sup>18</sup>. Oznacza to, że tak kosztowne dla podatników dodatkowe świadczenia nie rekompensują emerytom niższego wieku emerytalnego.

Dodatkowym negatywnym skutkiem wprowadzenia przez PiS niezwykle kosztownych programów powszechnego rozdawnictwa jest nakręcanie spirali populizmu. Do wyścigu na rozdawanie nieswoich pieniędzy przyłączyły się partie opozycyjne, które zapowiadają wprost, że „nic, co dane, nie zostanie zabrane”, a także prezentują własne pomysły kolejnych świadczeń.

---

<sup>16</sup> *Wysokość 14. emerytury. Kaczyński się pomylił? Jest odpowiedź resortu*, money.pl, 21 sierpnia 2023, <https://www.money.pl/emerytury/zamieszanie-z-wysokoscia-14-emerytury-mamy-stanowisko-ministerstwa-6932913132043200a.html>.

<sup>17</sup> *Koszt 14. emerytury w 2023 roku będzie wyższy o 9 mld zł od planu*, Bankier.pl, 21 sierpnia 2023, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Koszt-14-emerytury-w-2023-roku-bedzie-wyzszy-o-9-mld-zl-od-planu-8597971.html>.

<sup>18</sup> Zob. *Stanowisko Rządu do druku nr 62*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, VIII kadencja, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/D60684ABDB19F2FAC1257FFF003FEF15/%24File/62-s.pdf>.

# SYTUACJA MAKROEKONOMICZNA

## Źródła wzrostu gospodarczego za PiS

Mimo złej polityki gospodarczej polska gospodarka w ostatnich ośmiu latach rozwijała się w szybkim tempie. Trzeba jednak pamiętać, że polityka gospodarcza, zarówno dobra, jak i zła, przynosi skutki z opóźnieniem. Poza tym w ostatnim ośmioleciu na wzrost gospodarczy ogromny wpływ miały dwa czynniki niezależne od rządu.

Po pierwsze, w momencie dojścia do władzy PiS rozpoczynało się ożywienie w gospodarkach wszystkich krajów UE. W ośmioleciu (2007–2015) poprzedzającym rządy PiS gospodarka UE urosła zaledwie o 3,3%, podczas gdy w okresie po przejęciu władzy przez PiS, wzrost w UE wyniósł 12,2%.

Po drugie, w wyniku rosyjskiej inwazji na Ukrainę w 2014 roku rozpoczął się bardzo duży napływ ukraińskich pracowników do Polski. Według badań napływ ukraińskich pracowników zwiększał efektywną podaż pracy w Polsce już w latach 2013–2018 o 0,8% rocznie i odpowiadał za 13% wzrostu PKB Polski w tym okresie<sup>19</sup>. Na koniec 2022 roku w Polsce mogło przebywać ok. 2,2 mln samych tylko Ukraińców<sup>20</sup>. Można zatem zakładać, że po wybuchu pełnoskalowej wojny w 2022 roku wpływ cudzoziemców na polski rozwój gospodarczy jeszcze się zwiększył.

## Inwestycje

Inwestycje są jednym z warunków koniecznych rozwoju gospodarki, a co za tym idzie poprawy poziomu życia mieszkańców Polski. W ostatnich ośmiu latach inwestycje w stosunku do PKB zmniejszyły się w Polsce z 20,4% do 16,6%, podczas gdy w UE stopa inwestycji wzrosła o ponad 2% PKB.

W stosunku do PKB spadały w Polsce inwestycje zarówno publiczne, jak i prywatne, które są kluczowe dla wzrostu gospodarczego. Rozwój publicznej infrastruktury poprawia jakość życia obywateli i stwarza warunki potrzebne do prowadzenia biznesu, jednak nie powoduje bezpośredniego wzrostu produktywności. Produktywność gospodarki, która przekłada się na poziom PKB i dochód na głowę mieszkańca, rośnie wtedy, gdy firmy poprzez

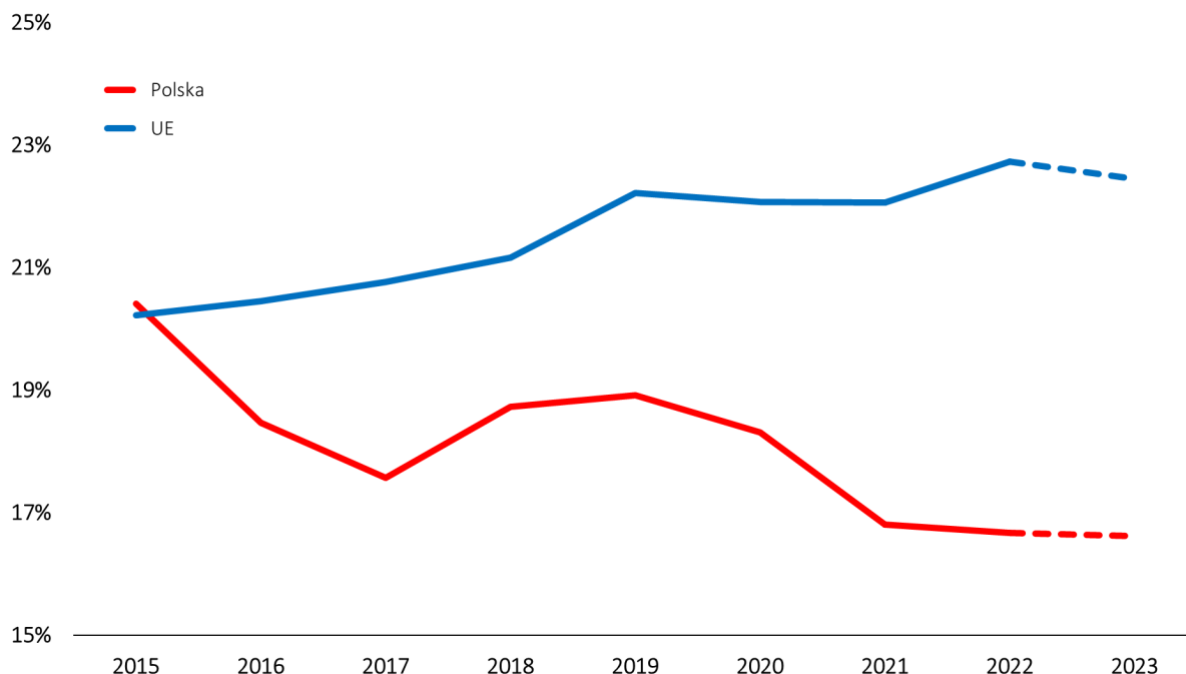
---

<sup>19</sup> P. Strzelecki, J. Growiec, R. Wyszynski, *The contribution of immigration from Ukraine to economic growth in Poland*, „Review of World Economics”, 158, 2022, s. 365.

<sup>20</sup> Personnel Service, *Barometr polskiego rynku pracy. II półrocze 2022*, Raport Personnel Service, IV edycja, s.35.

inwestycje tworzą nowe, bardziej wydajne miejsca pracy lub modernizują istniejący aparat produkcyjny<sup>21</sup>.

**Wykres 10. Stopa inwestycji w Polsce i UE (linią przerywaną prognoza)**



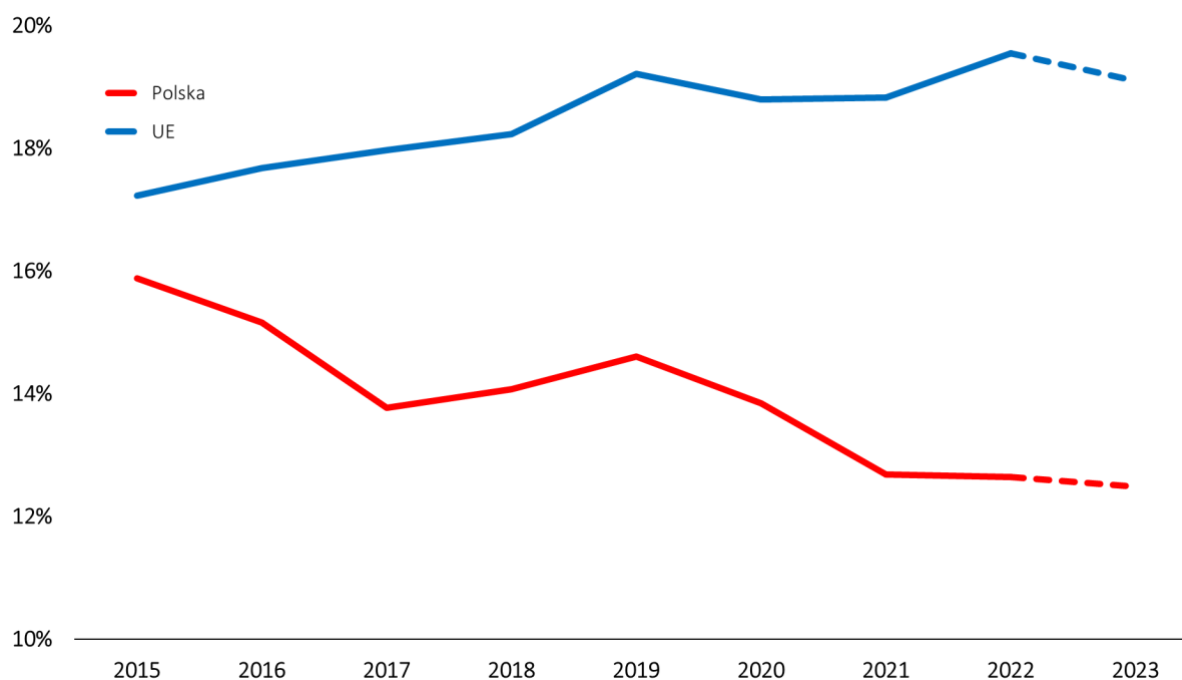
Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych AMECO

Istotnym czynnikiem zniechęcającym do inwestycji jest niepewność wynikająca ze skomplikowania systemu podatkowego i nagłych zmian przepisów prawa. Do pogorszenia klimatu inwestycyjnego przyczynia się w ostatnich latach również polityka prowadząca do uzależnienia sędziów od władz politycznych<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> S. Kawalec, K. Błażuk, *Banki i inwestycje – zagrożenia dla dalszego rozwoju polskiej gospodarki*, Forum Obywatelskiego Rozwoju, Warszawa, styczeń 2021, <https://for.org.pl/pl/publikacje/raporty-for/banki-i-inwestycje-zagrozenia-dla-dalszego-rozwoju-polskiej-gospodarki>.

<sup>22</sup> S. Kawalec, K. Błażuk, *Banki i inwestycje – zagrożenia dla dalszego rozwoju polskiej gospodarki*.

**Wykres 11. Stopa inwestycji prywatnych w Polsce i UE (linią przerywaną prognoza)**



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych AMECO

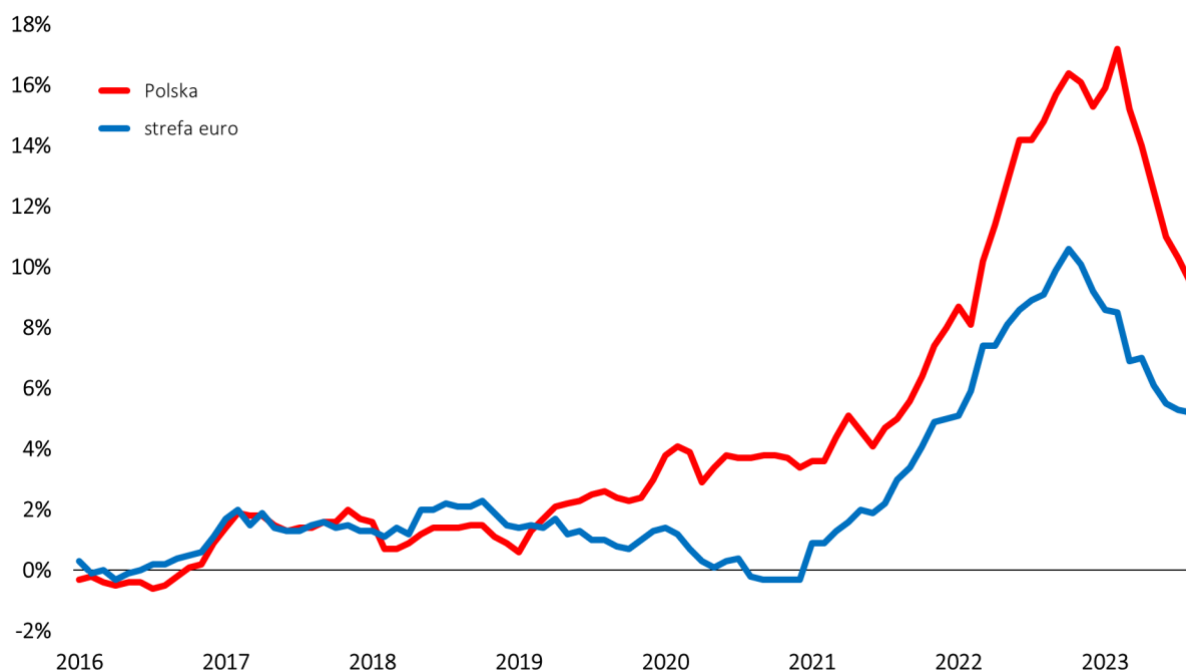
## Inflacja

Okres drugiej kadencji rządów PiS zapamiętany zostanie jako czas najwyższej od ponad 20 lat inflacji. Skumulowany wzrost cen konsumenckich w latach 2016–2023 wyniesie w Polsce ok. 43,9% wobec 24% w strefie euro. Inflacja na wiele sposobów hamuje wzrost gospodarki, tym samym pogarszając warunki życia. Stanowi nieformalny, nieuchwalany przez parlament podatek od oszczędności i dochodów<sup>23</sup>.

Inflacja, czyli wzrost poziomu cen, pojawia się wtedy, gdy masa pieniądza napływającego na rynek rośnie szybciej niż masa oferowanych towarów i usług. Jej przyczyną może być więc albo wzrost podaży pieniądza, albo relatywne zmniejszenie ilości dóbr na rynku (szoki podażowe). Znaczenie mają też oczekiwania inflacyjne, które rosną np. wtedy, gdy obniża się wiarygodność emitenta pieniądza. Wzrost ilości pieniądza na rynku może być wynikiem błędnie prowadzonej polityki fiskalnej (wydatki publiczne wyższe od dochodów) albo monetarnej (zbyt niskie stopy procentowe), przy czym większy wpływ na inflację ma ta ostatnia.

<sup>23</sup> Zob. oświadczenie byłych prezesów NBP i byłych członków RPP: *Narodowy Bank Polski musi chronić wartość polskiego pieniądza*, 4 października 2021, <https://for.org.pl/pl/a/8698,narodowy-bank-polski-musi-chronic-wartosc-polskiego-pieniadza>.

## Wykres 12. Inflacja HICP w Polsce i strefie euro



Źródło: Eurostat

Szoki podażowe związane z pandemią COVID 19 oraz wojną na Ukrainie spowodowały okresowe zwiększenie cen surowców energetycznych i innych towarów np. ze względu na zwiększone koszty frachtu z Azji. Jako kraj na te wydarzenia mieliśmy bardzo ograniczony wpływ.

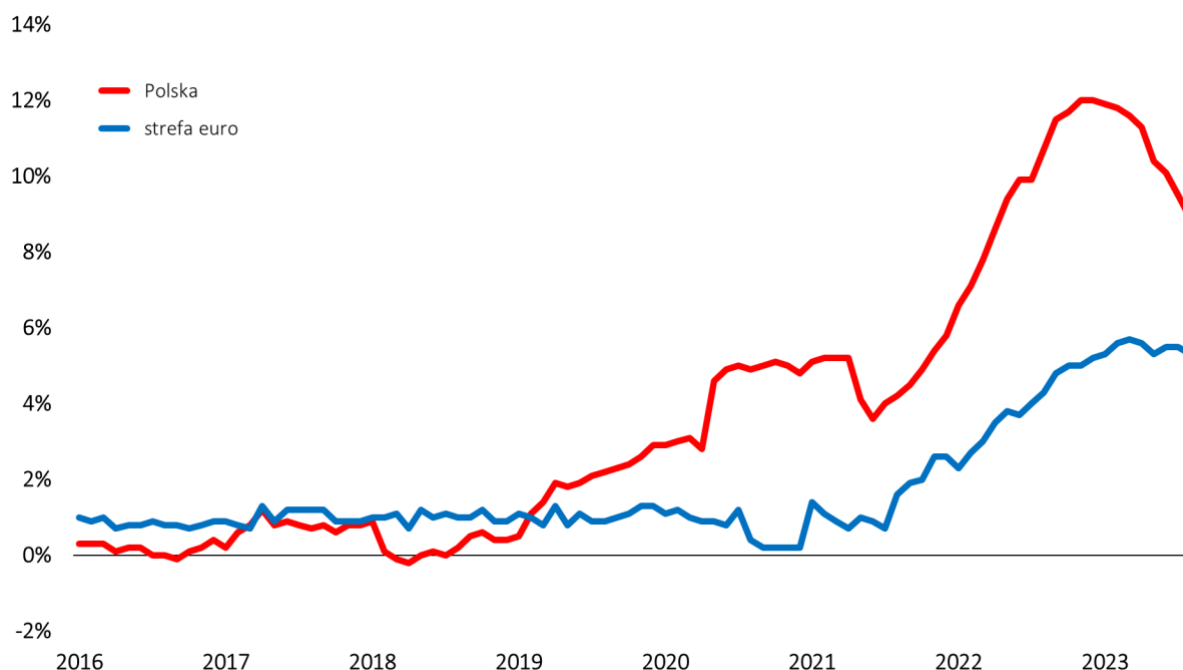
Rząd PiS i nominaci partii rządzącej w Radzie Polityki Pieniężnej i Narodowym Bankiem Polskim z prezesem Adamem Glapińskim na czele mieli za to wpływ na pozostałe przyczyny inflacji – podaż pieniądza i wiarygodność banku centralnego oraz politykę fiskalną. Inflacja w Polsce w latach 2021–2023 to w większości dzieło RPP<sup>24</sup>. W analizie użyteczne jest rozróżnienie inflacji bazowej oraz pozostałej części inflacji CPI. Inflacja bazowa to stopa inflacji oczyszczona z najbardziej zmiennych cen żywności i energii. Wskaźnik ten używany jest do prezentowania inflacji oczyszczonej z wpływu szoków podażowych. Z definicji inflacja bazowa nie uwzględnia podwyżek cen surowców energetycznych i żywności. Odzwierciedla zatem wpływ krajowej polityki pieniężnej prowadzonej przez banki centralne oraz polityki fiskalnej rządów<sup>25</sup>. Poziom inflacji bazowej w Polsce w latach 2022–2023 był średnio ponad dwukrotnie wyższy niż w strefie euro.

<sup>24</sup> D. Filar, *Wysoka inflacja w Polsce to dzieło RPP*, Komunikat FOR 4/2023, Forum Obywatelskiego Rozwoju, 6 lutego 2023, <https://for.org.pl/pl/a/9336>.

<sup>25</sup> B. Jabrzyk, *Czy to ceny energii są główną przyczyną różnicy w inflacji pomiędzy Polską a innymi krajami UE?*, Forum Obywatelskiego Rozwoju, 28 września 2022, <https://for.org.pl/pl/a/9221>.



**Wykres 13. Inflacja bazowa (TOT\_X\_NRG\_FOOD) w Polsce i strefie euro**



Źródło: Eurostat

Odpowiedź NBP na wzrost inflacji po pandemii była spóźniona. NBP utrzymywał bardzo niskie stopy procentowe, mimo że od kwietnia 2021 roku inflacja znacznie przekraczała cel ( $2,5\% \pm 1$  p.p.), rozpoczynając cykl podwyżek stóp dopiero pod koniec 2021 roku. Przed pandemią polska gospodarka zdradzała już symptomy przegrzania (na co wskazywała istotnie wyższa od celu inflacja), które utrzymało się po jej zakończeniu. Złoty jest walutą peryferyjną, a co za tym idzie polski bank centralny ma mniejsze pole manewru w odpowiedzialnym obniżaniu stóp procentowych niż Rezerwa Federalna czy Europejski Bank Centralny. Ekonomści już w 2020 roku ostrzegali, że NBP powinien postępować bardzo ostrożnie, gdyż istnieje ryzyko uwolnienia nawisu pieniężnego po otwarciu gospodarki po pandemii<sup>26</sup>.

Z punktu widzenia komunikacji banku centralnego prezes Glapiński wyznacza nowe złe standardy. Długie konferencje prasowe, na których prezes przeprowadza luźno związane z polityką pieniężną wywody, nie zwiększają zaufania do polskich władz monetarnych. Kampania, w ramach której na siedzibie NBP wywieszane są banery demaskujące „prawdziwe” przyczyny inflacji, jest przykładem politycznego zaangażowania NBP po stronie partii

<sup>26</sup> M. Dąbrowski, *Waluty globalne i peryferyjne: różne pole manewru w polityce pieniężnej*, Analiza FOR 4/2020, Forum Obywatelskiego Rozwoju, 18 sierpnia 2020, <https://for.org.pl/pl/a/7911>.

rządzącej<sup>27</sup>. Wrześniowa i październikowa decyzja o obniżeniu stóp procentowych podjęta przez RPP oddala Polskę od celu inflacyjnego.

Polityka fiskalna prowadzona przez rząd również podsyca wzrost cen. Szerokie i bardzo kosztowne programy socjalne jak „500+” (a od stycznia 2024 roku „800+”), dopłaty do cen energii czy obniżenie wieku emerytalnego i wiele innych nie tylko wpływają destrukcyjnie na finanse publiczne, ale są czynnikiem podwyższającym inflację. Instytucje międzynarodowe, w tym Międzynarodowy Fundusz Walutowy, zwracają uwagę na konieczność ograniczenia wydatków socjalnych i skierowanie ich tylko do grup najbardziej potrzebujących<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> M. Zieliński, P. Wachowiec, *Narodowy Bank Polityczny – na straży partii, a nie pieniądza*, Komunikat FOR 14/2023, Forum Obywatelskiego Rozwoju, 6 lipca 2023, <https://for.org.pl/pl/a/9402>.

<sup>28</sup> M. Zieliński, B. Jabrzyk, *MFW: Priorytetem dla Polski jest walka z inflacją*, Komunikat FOR 10/2023, Forum Obywatelskiego Rozwoju, 3 kwietnia 2023, <https://for.org.pl/pl/a/9358>.

# Praworządność

Rządy prawa są kluczowym elementem dobrze funkcjonującego państwa. W praworządnym państwie obywatele są równi wobec prawa, a rządzący nie podejmują wobec nich arbitralnych decyzji. Taki stan można osiągnąć jedynie wtedy, gdy poszczególne władze będą od siebie odrębne. Jawny i rzetelny sposób tworzenia prawa zapewnia obywatelom maksimum wolności, bo ogranicza interwencję państwa jedynie do tych sytuacji, które są obiektywnie konieczne, oraz pozwala uniknąć naruszeń ich praw i wolności. Niezależne sądy i prokuratura zmniejszają ryzyko korupcji i pozwalają egzekwować od rządzących odpowiedzialność za nadużycia władzy.

Praworządność jest też ściśle powiązana z wartościami demokracji czy ochrony praw i wolności człowieka. Tylko w państwie szanującym zasadę rządów prawa wybory mogą być uczciwe i równe dla wszystkich, a rządzący podlegać rzetelnemu rozliczeniu przy urnie wyborczej. Wreszcie bez praworządności jakiegokolwiek gwarancje praw i wolności człowieka są iluzoryczne, gdyż żaden niezależny organ nie będzie w stanie wyegzekwować od państwa ich przestrzegania i zadośćuczynić obywatelom poniesione krzywdy.

Lata rządów Prawa i Sprawiedliwości i jego koalicjantów zapisały się jako niespotykany w ostatnim trzystoletniu regres, jeśli chodzi o poszanowanie rządów prawa. Spacyfikowano kluczowe instytucje odpowiedzialne za rozliczanie władzy – Trybunał Konstytucyjny, sądy, prokuraturę, Najwyższą Izbę Kontroli czy media publiczne. W kluczowych sprawach tworzenie prawa stało się uciążliwym formalizmem na drodze do wejścia w życie dyspozycji politycznych. Aparat państwa wyraźnie sprzyja partii rządzącej i jej sprzymierzeńcom, łamiąc tym samym zasadę równości wobec prawa. Rządzący coraz bardziej ingerują w to, jak działa społeczeństwo obywatelskie i jak mają funkcjonować media. Wreszcie, naruszenia praworządności doprowadziły do bezprecedensowych reakcji w Europie, przez co osłabiła się nasza pozycja w strukturach unijnych, co już teraz ma wymierne skutki dla budżetu państwa i portfeli Polaków.

Powtarzane przez rząd PiS wniosłe hasła o większej demokratyzacji, poprawie jawności życia publicznego czy równym traktowaniu mają niewiele wspólnego z rzeczywistością. Działania rządzących, podejmowane pod pozorem ochrony i wzmocnienia tych wartości, służyły odwrotnym celom. Nagromadzenie tych nieprawidłowości przyczyniło się do powstania zjawiska tzw. wielkiej korupcji, czyli stanu, w którym rządzący systemowo wykorzystują zasoby państwa dla osobistych i partyjnych korzyści bez obaw o ewentualną

odpowiedzialność za nadużycia władzy<sup>29</sup>. Skutkiem tak licznych naruszeń praworządności jest też chęć utrwalenia władzy możliwie jak najdłużej – pomimo formalnie obowiązujących demokratycznych mechanizmów rozliczania rządzących. Ostatnie lata to triumf interesu partyjnego nad publicznym i doprowadzenie do sytuacji, w której innym siłom politycznym trudno wygrać wybory, gdyż te przeprowadzane są w warunkach nierównej konkurencji.

Zakwestionowanie w okresie rządów PiS zasady demokratycznego państwa prawnego jako jednej z podstaw ustrojowych państwa doprowadziło zatem do:

- „wielkiej korupcji”, czyli systemowego sprzyjania nadużywaniu władzy z korzyścią dla własnego zaplecza politycznego i bez ryzyka poniesienia konsekwencji;
- wytworzenia grup „równych i równiejszych”, który to podział wyznacza członkostwo w partii rządzącej lub sprzyjanie jej interesom, dzięki czemu takie osoby mogą liczyć na korzystniejsze traktowanie ze strony państwa i związane z tym profity;
- upadku parlamentaryzmu jako metody demokratycznego decydowania o sprawach państwowych, co symbolizują słowa „trzeba anulować, bo przegramy”;
- wyborów, które mogą się stać „niewygrywalne” dla opozycji, gdyż cały aparat państwa aktywnie pracuje na rzecz utrwalenia rządów obecnej większości;
- „wydrażenia” kluczowych instytucji, czyli stanu, w którym nie realizują one zadań, dla których zostały powołane;
- umiejscowienia Polski na skraju Europy i podważenia zaufania do naszego państwa przez liczne naruszenia wiążących Polskę traktatów;
- prób stworzenia „społeczeństwa antyobywatelskiego”, w którym wolność samoorganizowania się, prowadzenia oddolnych inicjatyw i rzeczywistego udziału w sprawach państwowych jest coraz mocniej reglamentowana.

## WIELKA KORUPCJA

Jesień 2015 roku to początek wyłączenia przez PiS ustrojowych bezpieczników powstrzymujących polityków przed nadużyciami władzy.

## Brak rzetelnej kontroli konstytucyjności prawa

Niewiele ponad rok potrzebowała większość parlamentarna, aby obsadzić swoimi ludźmi kluczowe funkcje w Trybunale Konstytucyjnym i umożliwić orzekanie w nim osobom wybranym niezgodnie z Konstytucją. Na stanowiska w tym organie wybrano następnie (także

---

<sup>29</sup> G. Makowski, K. Izdebski, P. Marczewski, A. Materska-Sosnowska, R. Szymczak, W. Wilk, *Raport: Ocena odporności państwa na nadużycia władzy. Edycja 2023*, Fundacja im. Stefana Batorego, <https://www.batory.org.pl/publikacja/ocena-odpornosci-panstwa-na-naduzycia-wladzy-edycja-2023/>.

wprost z ław poselskich) wielu partyjnych towarzyszy, zasłużonych w demontowaniu państwa prawa, którzy jedynie formalnie spełniali kryteria wymagane dla kandydatów na sędziów TK<sup>30</sup>. W tej chwili cały skład sądu konstytucyjnego to nominaci obecnej większości parlamentarnej, co część z nich wyraźnie potwierdza w ramach swojej aktywności publicznej.

Nieprawidłowości w wyborze kierownictwa TK<sup>31</sup> i części jego członków doprowadziły do utraty zaufania do niezależnej kontroli konstytucyjności prawa. Opozycja parlamentarna, sądy czy instytucje pozostające poza kontrolą rządzących radykalnie ograniczyły lub w ogóle zaprzestały kierowania spraw do TK, gdyż ten nie daje gwarancji, że jego rozstrzygnięcia będą bezstronne i obiektywne. W praktyce oznacza to, że większość parlamentarna jest w stanie przyjąć dowolną, nawet najbardziej szkodliwą ustawę – bez obaw, że zostanie ona zakwestionowana jako niezgodna z Konstytucją. Kryterium, według którego orzeka TK, przestały być wartości konstytucyjne, a stał się bieżący interes partii rządzącej.

## Upolityczniona prokuratura

Wyłączenie kontroli konstytucyjności prawa umożliwiło rządzącym przyjęcie ustaw zwiększających ich szanse na uniknięcie odpowiedzialności. W 2016 roku uchwalono nowe prawo o prokuraturze, przywracające model, w którym Prokuratorem Generalnym jest urzędujący Minister Sprawiedliwości<sup>32</sup>.

W pakiecie z tą zmianą kierownictwo prokuratury zyskało uprawnienie do degradowania wykwalifikowanych śledczych na niższe szczeble (taki los spotkał ok. 30% prokuratorów byłej Prokuratury Generalnej i prokuratorów apelacyjnych<sup>33</sup>), przy jednoczesnym „ręcznym” delegowaniu do wyższych jednostek, co zastąpiło formalny awans. Miarą przydatności do zawodu prokuratora przestało być doświadczenie zawodowe, a stała się lojalność wobec większości rządzącej i gorliwość realizacji ich poleceń. Zarazem śledczych, którzy wykazują resztki niezależności i kwestionują decyzje kierownictwa lub podejmują próby ścigania przedstawicieli władzy, spotykają represje w postaci postępowań dyscyplinarnych czy „karnych” delegacji z dnia na dzień, nierzadko setki kilometrów od miejsca zamieszkania.

W połączeniu z uprawnieniem do wydawania prokuratorom poleceń dotyczących prowadzenia konkretnych spraw oraz do ujawniania wybranym osobom informacji z toczących

---

<sup>30</sup> Krystyna Pawłowicz i Stanisław Piotrowicz w Trybunale Konstytucyjnym. Prezydent Duda przyjął ślubowanie, Tok FM, 5 grudnia 2019, <https://www.tokfm.pl/Tokfm/7,103087,25481496.krystyna-pawlowicz-i-stanislaw-piotrowicz-w-trybunale-konstytucyjnym.html>.

<sup>31</sup> E. Siedlecka, *Prezes Przyłębska nielegalna? Złamała przepisy, które uchwalił PiS*, Wyborcza.pl, 5 stycznia 2017, <https://wyborcza.pl/7,75398,21204828,prezes-przylebska-nielegalna-zlamala-przepisy-ktore-uchwalil.html>.

<sup>32</sup> Ziobro szefem wszystkich prokuratorów. Sejm przegłosował kluczową ustawę, oto najważniejsze punkty, TVN24.pl, 28 stycznia 2016, <https://tvn24.pl/polska/ziobro-szefem-wszystkich-prokuratorow-sejm-przeglosowal-kuczowa-ustawe-oto-najwazniejsze-punkty-ra614596>.

<sup>33</sup> Zob. K. Wąsowska, *Prokuratura w rękach władzy, czyli na co pozwala prawo*, Analiza FOR 5/2019, Forum Obywatelskiego Rozwoju, 27 sierpnia 2019, <https://for.org.pl/pl/a/7042>.

się śledztw (z czego korzystali przedstawiciele władzy) w praktyce zablokowano możliwość wyjaśnienia jakiegokolwiek sprawy, która wpływałaby negatywnie na interesy partii rządzącej. Wiele takich prób kończyło się umorzeniem przez przełożonych, a prokuratorów inicjujących śledztwa spotykały daleko idące represje. Znamiennym przykładem ofiary tak stworzonego systemu jest prokurator Ewa Wrzosek, która wszczęła postępowanie w sprawie tzw. wyborów kopertowych z 2020 roku. Śledztwo zakończyło się po kilku godzinach, a zainteresowaną do dziś spotykają z tego tytułu konsekwencje służbowe i osobiste<sup>34</sup>.

Prawo i Sprawiedliwość doprowadziło zatem do sytuacji, w której obywatele dowiedzą się o nadużyciach władzy jedynie z niezależnych mediów. Polityczne kierownictwo prokuratury i dyspozycyjni prokuratorzy niższych szczebli mają pełną kontrolę nad tym, jaka sprawa będzie przedmiotem reakcji śledczych i czy trafi ona w ostateczności do sądu. Jednocześnie fakt, że na czele prokuratury stoi czynny polityk prowadzi do tego, że ma on pełną wiedzę na temat prowadzonych postępowań i może samodzielnie wpływać na ich tok, informując jednocześnie innych członków partii o szczegółach śledztw. W tak funkcjonującym modelu prokuratury nie można rzetelnie zbadać jakiegokolwiek nadużycia władzy.

## Sądy bez gwarancji sprawiedliwego procesu

Nawet jeśli sprawa dotycząca polityków władzy trafi w ostateczności do sądu, to nie jest pewne, że jej rozstrzygnięcie będzie bezstronne.

Zmiany w sposobie wyboru sędziowskiej części Krajowej Rady Sądownictwa spowodowały, że organ ten przestał być niezależny od większości parlamentarnej<sup>35</sup>. Potwierdza to także sposób działania obecnej KRS, która aktywnie działa na rzecz demontażu praworządności, wspierając wizję ustroju polityków władzy. Uzyskane po kilku latach listy poparcia kandydatów do KRS potwierdziły, że na skład osobowy tego organu miała wpływ wąska grupa sędziów powiązana służbowo i towarzysko z Ministrem Sprawiedliwości<sup>36</sup>. Wreszcie niezależność tak ukształtowanego organu zakwestionowały kilkakrotnie sądy zarówno polskie, jak i europejskie.

W warunkach, w których upolityczniona KRS uczestniczy w powoływaniu sędziów, tak nominowane osoby nie dają pełnych gwarancji, że sąd, w składzie którego zasiadają, będzie niezależny i wyznaczony zgodnie z prawem. Taka obawa dotyczy wszystkich rodzajów spraw i wszystkich szczebli sądu – włącznie z Sądem Najwyższym i Naczelnym Sądem Administracyjnym. Jak uznały europejskie trybunały, udział w składzie sądu nominata obecnej

---

<sup>34</sup> Roman Giertych i Ewa Wrzosek śledzeni przez Pegasusa – Associated Press, Onet, 20 grudnia 2021, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/roman-giertych-i-ewa-wrzosek-sledzeni-przez-pegasusa-associated-press/jt02bqb>.

<sup>35</sup> M. Jałoszewski, *Krajowa Rada Ziobry (KRZ), dawniej KRS. Demokracja zastąpiła kastę – triumfuje minister-prokurator*, OKO.press, 6 marca 2018, <https://oko.press/krajowa-rada-ziobry-krz-dawniej-krs-demokracja-zastapila-kaste-triumfuje-minister-prokurator>.

<sup>36</sup> W. Czuchnowski, *Krajowa Rada Swoich. „Wyborcza” ujawnia listę poparcia do nowej KRS*, Wyborcza.pl, 6 lutego 2020, <https://wyborcza.pl/7,75398,25669530,krajowa-rada-swoich-wyborcza-ujawnia-liste-poparcia-do-nowej.html>.

KRS prowadzi do naruszenia prawa do sprawiedliwego procesu, gdyż taki sąd powołany jest niezgodnie z prawem i nie spełnia wymogów niezależności od innych władz<sup>37</sup>.

Tak poważne nieprawidłowości w obsadzie polskich sądów prowadzą do tego, że ofiary nadużyć ze strony władzy nie będą w stanie skutecznie walczyć o sprawiedliwość – w każdej instancji istnieje bowiem ryzyko, że sprawę rozpozna osoba powołana na wniosek obecnej KRS. Prowadzi to nie tylko do nieuzasadnionego przedłużenia czasu rozpatrywania spraw, ale rodzi też systemowe ryzyko bezkarności. W zależności od wyniku sprawy zarówno pokrzywdzeni, jak i sprawcy nadużyć będą mogli odwołać się do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i skutecznie dowodzić, że w ich sprawie skład sądu był nieprawidłowy. W sytuacji, w której ok. 30 proc. stanowisk sędziowskich obsadzona została w taki sposób, szansa wyznaczenia nominata obecnej KRS do rozpoznania sprawy jest więc znaczna. W skrajnym przypadku przewlekłość spowodowana udziałem w składzie sądu osoby, która nie powinna w nim zasiadać, może prowadzić do przedawnienia przestępstw czy konieczności ich ponownego rozstrzygnięcia wiele lat później.

W konsekwencji, nawet jeśli sprawa dotycząca przekroczenia władzy przez przedstawiciela władzy trafi ostatecznie do sądu, istnieje znaczne ryzyko, że taki sprawca pozostanie bezkarny, ponieważ będzie mógł skorzystać z nieprawidłowości w obsadzie sądu, które są źródłem decyzji PiS.

Obok tego przyjęto mechanizm skargi nadzwyczajnej, który pozwala wzruszyć każde prawomocne orzeczenie sądu m.in. na wniosek Prokuratora Generalnego. Rozpoznawaniem skarg nadzwyczajnych zajmuje się Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN, obsadzona w całości przez nominatów obecnej KRS. Izba ta została uznana przez europejskie trybunały za organ, który nie posiada cech niezależnego sądu<sup>38</sup>. Oznacza to, że nawet jeśli polityk władzy zostałby pociągnięty do odpowiedzialności przed sądem, jego koalicjant, Minister Sprawiedliwości i Prokurator Generalny w jednej osobie, może skierować na jego korzyść skargę nadzwyczajną – którą z kolei rozpozna organ zależny od większości parlamentarnej.

## Ustawowa bezkarność

Działania sprzyjające powstaniu „wielkiej korupcji” nie ograniczyły się wyłącznie do zmian w wymiarze sprawiedliwości. Również celem wielu innych pojedynczych ustaw było zabezpieczenie interesów osób powiązanych z obozem PiS. Znamiennym przykładem takiej legislacji były przepisy określone jako „Lex Obajtek” czy „Bekarność+”.

---

<sup>37</sup> Zob. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 3 lutego 2022 roku, *Advance Pharma p. Polsce*, skarga nr 1469/20.

<sup>38</sup> Zob. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 8 listopada 2021 roku, *Dolińska-Ficek i Ozimek p. Polsce*, skargi nr 49868/19 i 57511/19.



Zmiany w prokuraturze, które nastąpiły w 2016 roku, umożliwiły m.in. wycofanie aktu oskarżenia po wniesieniu go do sądu. Skorzystał na tym Daniel Obajtek, bliski kierownictwu PiS prezes Orlenu. Już kilka miesięcy po wejściu w życie nowego prawa o prokuraturze śledczy wycofali z sądu akt oskarżenia, w którym zarzucano Obajtkowi współdziałanie ze zorganizowaną grupą przestępczą, przyjęcie od jej szefa łapówki i oszustwo – aby następnie umorzyć postępowanie karne. Z korzyścią dla obecnego prezesa Orlenu przyjęto ponadto zmiany w kodeksie spółek handlowych, które złagodziły zasady odpowiedzialności członków zarządu i rad nadzorczych za działania na szkodę spółki. W przygotowywaniu tych przepisów aktywnie uczestniczyły osoby powiązane z Orlenem<sup>39</sup>, zaś zmiana nastąpiła w czasie, gdy przedmiotem transakcji był państwowy Lotos.

Innym przykładem legislacji, której celem było uwolnienie rządzących od odpowiedzialności, są przepisy określone jako „Bezkarność+”. Po skandalu z tzw. wyborami kopertowymi w 2020 roku, które ostatecznie nie doszły do skutku, obywatele zaczęli dochodzić swoich praw w związku z wykorzystaniem przez niemal 270 wójtów, burmistrzów i prezydentów miast ich danych osobowych dla potrzeb stworzenia spisów wyborców<sup>40</sup>. Nie było ku temu podstawy prawnej, więc samorządowcy, którzy przekazali dane wyborców, powinni odpowiadać za przekroczenie swoich uprawnień. Dwa lata po wyborach kopertowych większość rządząca przyjęła specjalną ustawę, która z mocy prawa umarzała wszystkie postępowania dotyczące nielegalnego przetwarzania danych osobowych wyborców – doprowadzając do sytuacji, w której ich ochrona tych danych stała się iluzoryczna.

Podobne przepisy – uwalniające przedstawicieli władzy od odpowiedzialności za nadużycia, których mogli się dopuścić – przewidywano w projektach specustaw dotyczących przeciwdziałania covid-19 i pomocy obywatelom Ukrainy. Mimo kilkukrotnych prób ich uchwalenia nie znalazły się jednak one w ostatecznych tekstach ustaw.

W rezultacie, niezależnie od „ścieżki sądowej”, w której politycy władzy mogą ostatecznie uniknąć odpowiedzialności, w nagłych potrzebach z pomocą może przyjść sam parlament, który przyjmie przepisy zakazujące ścigania danych czynów popełnionych przez rządzących czy wstrzymania toczącego się postępowania karnego.

## Sparaliżowanie Najwyższej Izby Kontroli

Najwyższa Izba Kontroli to kluczowy organ kontrolujący działalność pozostałych instytucji państwa m.in. pod względem gospodarności i legalności wydatkowania środków publicznych. Od 2020 roku większość parlamentarna, skłócona z aktualnym prezesem NIK,

---

<sup>39</sup> „GW” o „lex Obajtek”. Władze spółek bez odpowiedzialności za błędne decyzje, TVN24.pl, 17 stycznia 2023, <https://tvn24.pl/biznes/z-kraju/gazeta-wyborcza-o-lex-obajtek-zmiany-w-kodeksie-spolek-handlowych-6634513>.

<sup>40</sup> J. Ojczyk, *Sejm przegłosował bezkarność plus. PiS chroni wójtów i prezydentów*, Business Insider, 2 grudnia 2022, <https://businessinsider.com.pl/prawo/sejm-przeglosowal-bezkarosc-plus-jak-pis-chroni-wojtow-i-prezydentow/7fnvxtb>.



podejmuje działania mające na celu sparaliżowanie tej instytucji i uniemożliwienie jej rzetelnego funkcjonowania.

Z powodów zaniechań Marszałek Sejmu Elżbiety Witek, Kolegium NIK, które liczyć powinno 19 członków, składa się obecnie z prezesa i dwóch jego zastępców – przez co nie jest w stanie osiągnąć kworum w kluczowych sprawach, takich jak ustalanie wyników przeprowadzanych kontroli czy zatwierdzanie dokumentów przedkładanych Sejmowi. Istotnie utrudnia to przeprowadzanie kontroli organów państwa, w tym tych, które mogłyby okazać się niekorzystne dla władzy<sup>41</sup>.

Oprócz tego w ostatnim czasie nasiliły się tendencje do uniemożliwiania przeprowadzania kontroli przez NIK, czego przykładem mogą być takie sytuacje w odniesieniu do Orlenu z 2022 roku czy też fundacji tworzonych przez spółki z udziałem Skarbu Państwa lub podmioty od nich zależne<sup>42</sup>. Efektem tego jest nie tylko uniemożliwienie wypełniania swoich funkcji przez NIK, ale również brak możliwości uzyskania przez obywateli rzetelnej wiedzy, jak zarządzane są spółki, w których państwo ma udziały, oraz jak realizują one strategiczne interesy państwa.

Znaczne ograniczenie funkcjonowania NIK zwiększa zatem ryzyko nadużyć przy dysponowaniu środkami publicznymi i powstawania zjawisk korupcyjnych. Sprzyja także bezkarności, gdyż wyniki kontroli, wskazujące na naruszenie prawa, nie będą trafiać do organów odpowiedzialnych za ich ściganie.

Omówione przypadki naruszeń zasad ustrojowych państwa, jakich dopuścił się PiS, wytworzyły stan, w którym na każdym etapie egzekwowania odpowiedzialności za ewentualne nadużycia władzy przez rządzących istnieją systemowe mechanizmy sprzyjające ich bezkarności. Dotyczy to wykrywania nieprawidłowości, ich ścigania, orzekania o winie, czy wreszcie kontroli zgodności prawa z Konstytucją.

## RÓWNI I RÓWNIJSI

Okres rządów PiS to także wykorzystywanie zasobów państwa do wspierania osób i instytucji powiązanych z partią rządzącą – nierzadko z pominięciem procedur czy z naruszeniem równego prawa dostępu do środków publicznych. W ten sposób partia rządząca rozszerzyła grono sprzyjających jej osób i organizacji, które mają obecnie interes w tym, aby

---

<sup>41</sup> Zob. *Wystąpienie Prezesa NIK na posiedzeniu Komisji do Spraw Kontroli Państwowej - Sprawozdanie z działalności NIK w 2022 r.*, Najwyższa Izba Kontroli, 28 lipca 2023, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/wystapienie-prezesa-nik-na-posiedzenie-komisji-do-spraw-kontroli-panstwowej.html>.

<sup>42</sup> L. Pech, A. Wójcik, P. Wachowiec, *The Case for Activating the Rule of Law Conditionality Regulation in Respect of Poland*, Brussels 2023 (w druku).

w ramach swojej działalności popierać PiS i nie dopuścić do zmiany władzy. Taki układ określa się jako przewidywalne posłuszeństwo.

Przekazywane „po uważaniu” dotacje są ponadto ukrytą formą agitacji wyborczej, prowadzonej z naruszeniem wymogów równej konkurencji komitetów i kandydatów ubiegających się o głosy. Przyznanie korzyści ze środków publicznych przez członków partii rządzącej w oczywisty sposób sprzyjać będzie zwiększeniu jej poparcia w wyborach.

Znamiennym przykładem nierównego traktowania są dotacje z Funduszu Sprawiedliwości, którego zadania w czasach rządów PiS zostały rozszerzone o finansowanie przedsięwzięć mających na celu przeciwdziałanie przyczynom przestępczości. Tak nieprecyzyjne cele funduszu, w powiązaniu ze zwiększeniem uznaniowości w przyznawaniu dotacji, pozwoliły członkom Suwerennej Polski, której w ramach koalicyjnych podziałów przypadł resort sprawiedliwości i nadzór nad funduszem, rozdysponowanie milionów złotych m.in. na:

- szkołę wyższą i fundację związane z Tadeuszem Rydzykiem;
- organizacje pozarządowe powiązane z politykami Suwerennej Polski i PiS;
- gminy przyjmujące uchwały sprzeciwiające się „ideologii LGBT”;
- podmioty działające w okręgach wyborczych kandydatów wywodzących się z Suwerennej Polski – w tym szpitale, szkoły, koła gospodyń wiejskich czy ochotnicze straże pożarne;
- zakup oprogramowania Pegasus przez Centralne Biuro Antykorupcyjne.

Sposób funkcjonowania Funduszu Sprawiedliwości oraz zasady i praktykę przyznawania dotacji w kilku kontrolach zakwestionował NIK<sup>43</sup>. W ocenie kontrolerów nieprecyzyjny katalog zadań funduszu doprowadził do tego, że przestał on pełnić funkcję, do jakiej został powołany, i przybrał formę „skarbonki” umożliwiającej w praktyce przeznaczanie środków publicznych na dowolny cel.

Beneficjentem nierównego podziału środków publicznych były też samorządy. Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych oraz Program Inwestycji Strategicznych, finansowane z Funduszu Przeciwdziałania Covid-19, to inicjatywy, w ramach których miliardy złotych zostały wydane niegospodarnie i przeznaczone w znacznej mierze dla tych samorządowców, którym bliżej jest do partii rządzącej.

Przykładowo w konkursie skierowanym do gmin popegieerowskich środki trafiały do samorządów, w których PGR-y stanowiły mniej niż 1% powierzchni użytków rolnych, czy też takich gmin, w których nie występowały problemy będące rzekomo następstwem likwidacji upaństwowionych gospodarstw rolnych<sup>44</sup>. Co więcej, ośrodki, w których rządzą wójarze

---

<sup>43</sup> NIK o realizacji ustawowych zadań Funduszu Sprawiedliwości, Najwyższa Izba Kontroli, 30 września 2011, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/realizacja-zadan-funduszu-sprawiedliwosci.html>.

<sup>44</sup> P. Swianiewicz, *Program Inwestycji Strategicznych dla terenów popegieerowskich: realne czy pozorne wsparcie?*, Fundacja im. Stefana Batorego, <https://www.batory.org.pl/publikacja/program-inwestycji-strategicznch-dla-terenow-popegieerowskich-realne-czy-pozorne-wsparcie/>.

z PiS, otrzymywały średnio kilkukrotnie większe środki niż samorządy kierowane przez przedstawicieli innych ugrupowań.

Podobny trend faworyzowania samorządów kierowanych przez polityków PiS zaobserwowano w przypadku Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych. Fakt, że środki te były rozdzielane uznaniowo potwierdzają wyniki kontroli NIK:

- wnioski o wielomilionowe dotacje składano na uproszczonym formularzu;
- komisja, która je badała, składała się głównie z członków partii rządzącej;
- czas, jaki średnio przeznaczono na ocenę każdego wniosku, wynosił nie więcej niż kilka minut;
- nie zachowały się protokoły z obrad komisji, a jej uzgodnienia toczyły się zdalnie za pośrednictwem poczty elektronicznej;
- przewodniczący komisji samodzielnie zmieniał wyniki naboru po ich zatwierdzeniu przez pozostałych członków;
- nie istniała jakakolwiek rzetelna procedura oceny czy odwołania się od negatywnego rozstrzygnięcia.

Analogiczny sposób rozdzielania zasobów państwa miał konkurs organizowany przez Ministerstwo Edukacji i Nauki, którego deklarowanym celem było zwiększenie potencjału infrastrukturalnego dla wsparcia oświaty. Rezultatem projektu, nazwanego „Willa+”, było przyznanie ponad 40 mln zł organizacjom pozarządowym na zakup nieruchomości w atrakcyjnych lokalizacjach w całej Polsce<sup>45</sup>. Środki te w znacznej mierze otrzymały podmioty powiązane z członkami PiS czy deklarujące wsparcie dla polityki tej partii. Także w tym przypadku brak było rzetelnych procedur pozwalających zbadać zasadność przyznania wielomilionowych dotacji. Ponadto daleko idące wątpliwości budzi sama forma wsparcia, gdyż do realizacji celów w zakresie oświaty wystarczające mogło być przekazanie środków na wynajęcie lub doposażenie lokali, a nie na ich zakup.

Arbitralność w przyznawaniu dotacji z budżetu państwa widać także w przypadku konkursów organizowanych przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych, które obejmowały zadania z zakresu pomocy rozwojowej i humanitarnej. Wbrew rekomendacji ekspertów ponad połowa środków przeznaczona została dla organizacji pozarządowych powiązanych z PiS i Partią Republikańską, z których wiele nie ma żadnego doświadczenia w realizacji takich zadań<sup>46</sup>. Jednocześnie pominięto podmioty wyspecjalizowane we wsparciu humanitarnym, takie jak Polska Akcja Humanitarna.

Nieprawidłowości w wydatkowaniu środków publicznych, mające jednocześnie znamiona korupcji, wykazuje ponadto sprawa przyznania dotacji z Narodowego Centrum

---

<sup>45</sup> „Willa plus”. *O co chodzi w aferze z Przemysławem Czarnkiem w roli głównej? Wyjaśniamy*, Onet, 6 lutego 2023, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/willa-plus-wyjasniamy-co-chodzi-w-glosnej-aferze-wokol-ministra-czarnka/cxz1fl>.

<sup>46</sup> M. Terlik, M. Waluś, *Rekomendacje sobie, dotacje sobie. Tak minister Paweł Jabłoński dzieli pieniądze na pomoc z MSZ*, Onet, 14 września 2023, <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/wbrew-rekomendacjom-tak-minister-jablonski-dzieli-pieniadze-na-pomoc-z-msz/nex3cs8>.

Badań i Rozwoju, nad którą polityczna kontrola przypadła Partii Republikańskiej<sup>47</sup>. Wsparcie na wątpliwie „innovacyjne” projekty otrzymały firmy założone przez osoby powiązane z tym ugrupowaniem, a ujawniona w mediach korespondencja między jego założycielami a kierownictwem NCBiR potwierdza, że środki wydatkowane były bez jakiegokolwiek ekonomicznego czy naukowego uzasadnienia.

Opisywane sprawy ujawniają mechanizm wyprowadzania środków publicznych do podmiotów powiązanych z koalicją rządzącą. Pod pozorem obiektywnego rozdzielania wsparcie w rzeczywistości jest przekazywane na niejasnych zasadach, a jego dysponenci sami nie przestrzegają ustalonych procedur. Wiele z takich konkursów może jednocześnie nosić znamiona korupcji. W sytuacji pełnej politycznej kontroli nad prokuraturą i daleko idącego upolitycznienia sądownictwa trudno uznać, by ewentualne nadużycia zostały rzetelnie rozliczone.

## **„TRZEBA ANULOWAĆ, BO PRZEGRAMY”**

Ostatnie osiem lat zapisze się w historii jako okres upadku parlamentaryzmu. Proces legislacyjny stał się dla większości rządzącej uciążliwą formalnością na drodze do wcielenia w życie woli partii i jej kierownictwa.

Wyraźne obniżenie standardów tworzenia prawa w połączeniu z brakiem realnej kontroli zgodności ustaw z Konstytucją przyczyniło się do zwiększenia niepewności wśród obywateli i przedsiębiorstw. Parlament nie jest miejscem rzetelnej debaty między rządem a opozycją, a w okresie pierwszej kadencji PiS na porządku dziennym było uchwalanie kluczowych ustaw w mniej niż 24 godziny.

Nawet jeśli krucha większość parlamentarna nie dopilnowała dyscypliny na sali plenarnej lub w trakcie obrad komisji, nic nie stało na przeszkodzie, by głosować ponownie lub dopuszczać się innych naruszeń regulaminu. Dobrze podsumowują to słowa jednej z posłanek PiS skierowane po cichu do Marszałek Sejmu Elżbiety Witek – „trzeba anulować, bo przegramy”.

Pierwszym etapem obniżenia standardów legislacji było poluzowanie wymogów przygotowywania założeń do projektów ustaw i prowadzenia konsultacji. Tym sposobem władza mogła uniknąć krytycznych głosów obywateli i innych instytucji w przypadku politycznie wrażliwych projektów ustaw. Nawet jeśli propozycja poddana była opiniowaniu, to dochodziło do sytuacji, że poszczególne ministerstwa miały jedynie kilka godzin na przedstawienie swoich stanowisk. Na etapie sejmowym właściwie nie korzystano z wysłuchań

---

<sup>47</sup> D. Wielowieyska, *Unijni śledczy wchodzą do NCBiR. W tle afery prowadzące do ludzi od Bielana*, Wyborcza.pl, 7 maja 2023, <https://wyborcza.pl/7,75398,29733938,unijni-sledczy-wchodza-do-ncbir-w-tle-afery-prowadzace-do-ludzi.html>.

publicznych<sup>48</sup>, a eksperci i przedstawiciele organizacji pozarządowych nie byli zapraszani na posiedzenia komisji.

Innym niepokojącym zjawiskiem jest ukrywanie projektów przygotowywanych w rządzie i kierowanie ich ścieżką poselską, co pozwalało na całkowite pominięcie etapu konsultacji społecznych czy obowiązku sporządzenia oceny skutków regulacji. Podejrzewa się, że parlamentarzyści partii rządzącej nie podpisują w rzeczywistości konkretnych projektów ustaw, lecz wyrażają poparcie *in blanco*, które następnie załączane jest do danego przedłożenia. Obchodzenie rządowego procesu legislacyjnego stanowi nadużycie, gdyż sprowadza się w rzeczywistości do tego, że urzędnicy zatrudnieni w ministerstwach przygotowują projekt bezpośrednio dla partii rządzącej, a nie w interesie publicznym.

Szkodliwe z punktu widzenia rzetelnego tworzenia prawa są także tzw. wrzutki poselskie na późnym etapie procesu legislacyjnego. Zgodnie z Konstytucją ustawy uchwalane są w Sejmie w trzech czytaniach, a ewentualne poprawki powinny mieścić się w materii projektu. Nierzadko dochodziło do sytuacji, gdy w drugim lub trzecim czytaniu parlamentarzyści składali poprawki wykraczające poza pierwotne przedłożenie i modyfikujące kompletnie inne ustawy<sup>49</sup>. W warunkach braku niezależnej kontroli konstytucyjnej doprowadziło to do tego, że wiele przepisów, które nie przeszły pełnej ścieżki legislacyjnej, stało się obowiązującym prawem.

O ponad połowę skrócił się średni czas uchwalania ustaw. Trend ten spowolnił w okresie drugiej kadencji rządów PiS, gdy pod kontrolą opozycji znalazł się Senat. Niemniej na porządku dziennym były sytuacje, gdy projekty kluczowe z punktu widzenia ustroju – w tym te naruszające praworządność – przyjmowane były na posiedzeniu plenarnym, a kolejne czytania następowały bezpośrednio po sobie. Zdarzały się sytuacje, gdy Sejm pracował nad projektem jedynie ok. 3 godzin<sup>50</sup>.

Pośpiech i brak konsultacji powodowały, że wiele ustaw musiało być natychmiast nowelizowanych, by nie wywołać negatywnych skutków – a ich zmiany następowały jeszcze w momencie oczekiwania na wejście w życie wadliwych przepisów. Świadczy to o chaosie, braku spójnej koncepcji tworzenia prawa i nieliczeniu się z interesem obywateli, którzy są adresatami ustaw przyjmowanych w tak skandalicznych warunkach. Nierzadko to Senat musiał naprawiać oczywiste błędy w przepisach.

Rządzący zredukowali także znaczenie opozycji parlamentarnej, której głos powinien być uwzględniany przy tworzeniu prawa. Wprowadzono przepisy karzące posłów obniżeniem uposażenia za zachowania, których nie akceptuje większość parlamentarna. Nierzadko wykluczano z obrad za sprzeciw wobec sposobu, w jakim uchwalano ustawy. W przypadkach,

---

<sup>48</sup> Zob., *Raport: Ocena odporności państwa na nadużycia władzy*.

<sup>49</sup> 7 grzechów głównych stanowienia prawa w Polsce, Pracodawcy RP, <https://pracodawcyrp.pl/aktualnosci/raport-pracodawcow-rp-7-grzechow-glownych-stanowienia-prawa-w-polsce>.

<sup>50</sup> *Ustawa w 2 godziny 20 minut, XIII Komunikat Obywatelskiego Forum Legislacji podsumowujący aktywność legislacyjną rządów Zjednoczonej Prawicy, Sejmu VIII kadencji i Senatu IX kadencji (2015–2019)*, Fundacja im. Stefana Batorego, [https://www.batory.org.pl/informacje\\_prasowe/xiii-raport-obywatelskiego-forum-legislacji-przy-fundacji-batorego/](https://www.batory.org.pl/informacje_prasowe/xiii-raport-obywatelskiego-forum-legislacji-przy-fundacji-batorego/).

gdy okazywało się, że posłów PiS brakuje na posiedzeniu plenarnym lub na komisji albo gdy pomylili się oni w głosowaniach, nadużywano regulaminu i głosowano ponownie. Nie wszedł w życie zapowiadany przed wyborami przez PiS „pakiet demokratyczny”, zwiększający rolę opozycji parlamentarnej i poprawiający wymogi tworzenia prawa. Nie usprawniono także zasad konsultowania projektów ustaw, co jest jednym z wymogów uruchomienia środków z unijnego Funduszu Odbudowy.

Podobnie nie można było liczyć na weto prezydenta w przypadku ustaw w oczywisty sposób łamiących wymogi rządów prawa, które były ponadto niezgodne z prawem unijnym czy wręcz naruszały prawa człowieka.

W trakcie pandemii covid-19 restrykcje, które następnie okazywały się nielegalne<sup>51</sup>, ogłaszano na konferencjach prasowych, a wchodziły one w życie z dnia na dzień – nierzadko chwilę przed północą lub wręcz z mocą wsteczną. Rządzący postępowali według zasady, że nawet jeśli wprowadzone ograniczenia naruszają Konstytucję, to tylko nieliczni obywatele będą na tyle zdeterminowani, by kontestować je w sądach. Kolejne nowelizacje specustawy covidowej były też okazją do wprowadzania na stałe przepisów ingerujących w prawa człowieka lub poszerzających zakres władzy rządzących.

Legislacja w czasach rządów PiS osiągnęła poziom nieakceptowalny w państwie prawa. Ustawy przyjmowane były z naruszeniem regulaminu Sejmu i w sposób, który nie licował z zasadami demokracji. Parlament stał się maszynką do głosowania; trudno było doszukać się jakiegokolwiek głębszej refleksji nad tworzonym prawem. Kiedy bowiem pod pełną kontrolą partii rządzącej pozostają zarówno Sejm, jak i Trybunał Konstytucyjny, można było przyjąć dowolne prawo obowiązujące obywateli, a w razie potrzeby poprawić je w równie skandalicznym trybie.

## NIEWYGRYWALNE WYBORY

Lata rządów Prawa i Sprawiedliwości to także uzyskanie faktycznej przewagi w wyborach, wypaczającej demokratyczne wymogi uczciwej kampanii oraz równej konkurencji kandydatów i komitetów.

Systemowe zmiany dotknęły organy wyborcze. Sędziowski mechanizm wyboru członków Państwowej Komisji Wyborczej został zastąpiony modelem mieszanym, w którym obok sędziów zasiadają osoby nominowane przez kluby poselskie<sup>52</sup>. Rodzi to ryzyko, że tak ukształtowana PKW nie będzie w niezależna w takim stopniu, w jakim byłaby w składzie

---

<sup>51</sup> P. Wachowicz, *Sądy kwestionują niekonstytucyjne obostrzenia. Walka z pandemią „bez żadnego trybu”*, Komunikat FOR 1/2021, Forum Obywatelskiego Rozwoju, 14 stycznia 2021, <https://for.org.pl/pl/a/8121>.

<sup>52</sup> A. Gendźwiłł, *Koniec niezależności PKW?*, Fundacja im. Stefana Batorego, 27 grudnia 2019, [https://www.batory.org.pl/blog\\_wpis/koniec-niezaleznosci-pkw/](https://www.batory.org.pl/blog_wpis/koniec-niezaleznosci-pkw/).



złożonym z samych sędziów. Obniżono także wymagania dla komisarzy wyborczych, a wielu z nich to sędziowie powołani na wniosek obecnej KRS, czyli beneficjenci nielegalnych zmian w wymiarze sprawiedliwości.

Skargi na uchwały PKW czy protesty wyborcze rozpoznaje obecnie Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN, która została uznana za organ niespełniający kryteriów niezależnego sądu. Izba ta orzeka ponadto o ważności wyborów i referendum, co, biorąc pod uwagę okoliczności jej utworzenia, każe podać w wątpliwość, czy kontrola prawidłowości procesu wyborczego rzeczywiście odbywa się bezstronnie i obiektywnie.

W przypadku kolejnych wyborów i referendum parlament zaprzestał respektowania tzw. ciszy legislacyjnej – czyli wymogu wyznaczonego przez legalny TK<sup>53</sup>, zgodnie z którym wszelkie zmiany ustawowe dotyczące wyborów powinny następować nie później niż 6 miesięcy przed podjęciem pierwszej czynności wyborczej, co miało służyć temu, by ograniczyć wpływ aktualnej większości parlamentarnej na wynik głosowania. Naruszeniu tego wymogu sprzyja brak rzetelnej kontroli konstytucyjnej prawa, co prowadzi do sytuacji, że władza może przyjąć nowe zasady przeprowadzania wyborów chwilę przed głosowaniem – co zresztą stało się w przypadku tzw. wyborów kopertowych w 2020 roku.

Wybory kopertowe były zresztą kumulacją naruszeń praworządności. Rządzący, zamiast zgodnie z Konstytucją ogłosić stan klęski żywiołowej i przełożyć wybory prezydenckie, postanowili nielegalnie zorganizować głosowanie z pomocą Poczty Polskiej – co doprowadziło do fiaska całego pomysłu i braku wyborów w urzędowo ustalonym terminie. Następne głosowanie odbyło się pod rządami specustawy, która ograniczyła niektórym kandydatom budżet na prowadzenie kampanii.

Naruszenia równości wyborów można jednak było zaobserwować nie tylko w okresie pandemii. Od momentu przejścia władzy PiS zmieniło media publiczne w tubę propagandową, która bierze aktywny udział w kampaniach wyborczych, zajmując się promocją rzekomych sukcesów rządzących i kreując jednocześnie negatywny wizerunek opozycji. Obsada stanowisk w mediach publicznych oraz dobór materiałów i sposób ich prezentacji zostały w pełni uzależnione od aprobaty partii rządzącej. W TVP, Polskim Radiu czy Polskiej Agencji Prasowej nie ma miejsca na obiektywizm. Dodatkowo w 2021 roku kontrolowany przez władzę Orlen zakupił sieć dzienników regionalnych Polska Press, co jeszcze bardziej zwiększyło zasięg propagandy rządowej<sup>54</sup>.

Na niespotykaną wcześniej skalę na rzecz partii rządzącej wykorzystywane są także inne zasoby państwa. Wydatkowanie środków publicznych zostało ściśle powiązane z kalendarzem wyborczym – w okresie kampanii przedstawiciele władzy „nagradzają” samorządy czekami z dofinansowaniem, wręczają wozy strażackie i laptopy dla uczniów czy przekazują premie dla

---

<sup>53</sup> Zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06; z 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09; z 20 lipca 2011 r., sygn. K 9/11.

<sup>54</sup> *Orlen przejmuje prywatne media. Polska Press w rękach spółki skarbu państwa*, Onet, 7 grudnia 2020, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/orlen-przejmuje-polska-press/68txpbq>.

urzędników państwowych i dodatkowe świadczenia emerytalne. Odbyna się to całkowicie obok wiążących pozostałe komitety limitów wydatków i nie jest raportowane do PKW jako dodatkowa korzyść dla kandydatów startujących z list PiS.

W 2023 roku obok wyborów parlamentarnych zarządzono dodatkowo referendum, którego pytania pokrywają się z programem wyborczym partii rządzącej. Dzięki takiemu zabiegowi możliwe jest ominięcie ustawowych ograniczeń wydatków na kampanię wyborczą, a także uzyskanie oficjalne wsparcia m.in. od spółek z udziałem Skarbu Państwa, których fundacje zaangażowały się w kampanię referendalną i powielają przekaz PiS<sup>55</sup>.

W takich okolicznościach opozycja nie może konkurować z partią rządzącą na równych zasadach. Kiedy wszystkie agendy państwa kontrolowane przez PiS „pracują” na jego wynik wyborczy, ma to niewiele wspólnego z zasadą uczciwych i demokratycznych wyborów. Obawy o naruszenie standardów demokracji wzmacnia ponadto brak niezależnych mechanizmów kontroli ważności wyborów – dziś nikt nie ma pewności, czy w razie przegranej PiS i w ślad za nim organy państwa uszanują wynik głosowania obywateli.

## WYDRAŻONE INSTYTUCJE

Odejście od zasad praworządności i stopniowe upolitycznianie kolejnych organów państwa doprowadziło do stanu „wydrążenia” wielu kluczowych instytucji państwa. Pomimo że istnieją one formalnie – mają swoją siedzibę, pracowników czy procedury – w rzeczywistości przestały spełniać zadania, dla których zostały powołane.

Działający w nielegalnym składzie Trybunał Konstytucyjny stał się organem wspierającym partię rządzącą. Zamiast stanowić przeciwwagę dla parlamentu i chronić obywateli przed uchwalaniem niekonstytucyjnego prawa, TK pełni obecnie rolę jednej z agend PiS. Rozpatrując przede wszystkim sprawy kierowane do niego przez rządzących, TK walczy przyczynił się do upolitycznienia wymiaru sprawiedliwości czy osłabienia ochrony obywateli przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

Wiele spraw, którymi zajmował się w ostatnich latach, nie dotyczyło bowiem realnych problemów konstytucyjnych, lecz miało na celu „zalegalizowanie” sposobu, w jaki PiS rozumie niezależność sądów czy podział władz. Rozstrzygnięcia TK potwierdziły m.in. rzekomą konstytucyjność upartyjnienia KRS, utworzenia Izby Dyscyplinarnej, statusu osób powołanych na stanowiska sędziowskie czy wreszcie sposobu przejścia samego TK<sup>56</sup>. Pozwoliły także

---

<sup>55</sup> G. Osiecki, T. Żółciak, *Spółki wchodzą w kampanię referendalną PiS*, Dziennik Gazeta Prawna, 5 września 2023, <https://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/9290820,spolki-wchodza-w-kampanie-referendalna-pis.html>.

<sup>56</sup> E. Rutynowska, *Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego: bezpiecznik prawny dla społeczeństwa, nie broń polityczna dla władzy*, Komunikat FOR 39/2021, Forum Obywatelskiego Rozwoju, 3 grudnia 2021, <https://for.org.pl/pl/a/8820>.



ominąć patową sytuację z wyborem nowego RPO, uniemożliwiając pełnienie obowiązków przez dotychczasowego rzecznika do czasu wyboru jego następcy.

Z drugiej strony TK walnie przyczynił się do osłabienia pozycji Polski w Europie i bezprecedensowego naruszenia wiążących nas traktatów. Po raz pierwszy w historii integracji europejskiej na wniosek premiera zakwestionował on kluczowe przepisy Traktatu o Unii Europejskiej dotyczące zasady rządów prawa i skutecznej ochrony sądowej. Podobnie stało się z Europejską Konwencją Praw Człowieka i gwarancjami prawa do sprawiedliwego procesu. Na rozstrzygnięcie czekają kolejne sprawy inicjowane przez rządzących dotyczące m.in. kompetencji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej czy egzekwowania od Polski przestrzegania zobowiązań wynikających z naszego członkostwa w UE.

Wreszcie TK przyjął także rolę organu „wyřeczającego” władzę w rozstrzyganiu niewygodnych politycznie spraw. Znamiennym przykładem takiego działania jest decyzja dotycząca warunków przerywania ciąży, której rezultatem były jedne z największych protestów w ostatnich dziesięcioleciach. Nie chcąc rozstrzygać tej sprawy w parlamencie, partia rządząca scedowała ją na upolityczniony TK – wynik był z góry znany, a straty polityczne wymiennie mniejsze niż w sytuacji, w której decyzję tę podjęliby bezpośrednio posłowie i senatorowie. Podobnie rzecz się miała ze sprawą ujawnienia majątków m.in. małżonków osób pełniących kierownicze stanowiska w państwie, w tym żony premiera, czy uprawnienia prezydenta do ułaskawienia przed zakończeniem postępowania karnego – co oczywiście dotyczyło kwestii zastosowania prawa łaski wobec dwóch urzędujących ministrów.

W podobnym duchu działa także obecna KRS. Pomimo że jej członkowie mają pełną świadomość tego, że nominacje sędziowskie, w których biorą udział, są wadliwe, organ ten od 2018 roku zdążył już obsadzić ok. 30 proc. wszystkich stanowisk w sądach wszystkich szczebli.

Zarazem obecna KRS działa aktywnie w celu zablokowania wszelkiej możliwości kontroli jej działalności i zbadania statusu osób, w których powołaniu bierze udział, kierując sprawy do upolitycznionego TK czy zawiadamiając o rzekomych przewinieniach dyscyplinarnych sędziów, którzy podejmują próbę takiej kontroli. Nie da się przytoczyć jakiegokolwiek działania obecnej KRS, które realizowałoby jej konstytucyjne zadanie stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Podobnie ze swojej roli nie wywiązuje się Sąd Najwyższy opanowany w większości przez osoby powołane na stanowiska w tym sądzie z naruszeniem prawa<sup>57</sup>. Kierownictwo SN, podobnie jak aktualna KRS, aktywnie uczestniczy w zablokowaniu wszelkiej możliwości kontroli powołań sędziowskich albo przez kierowanie spraw do TK, albo przez faktyczne blokowanie możliwości orzekania o takich kwestiach przez pozostałych tam legalnych sędziów.

---

<sup>57</sup> *Stowarzyszenie sędziów o I prezes SN: Jej wybór jest nieważny. Rażące naruszenie konstytucji*, Gazeta.pl, 30 maja 2020, <https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114884,25988051,stowarzyszenie-sedziow-o-i-prezes-sn-jej-wybor-jest-niewazny.html>.

Kwintesencją odwrócenia roli SN było utworzenie w nim Izby Dyscyplinarnej, której obsada i sposób funkcjonowania miały na celu nie rzeczywiste egzekwowanie odpowiedzialności od sędziów łamiących prawo, lecz represjonowanie ich za stosowanie się do konstytucyjnych i europejskich standardów praworządności.

W znacznej mierze wydrążona z treści została także prokuratura, co jest najlepiej widoczne w sprawach mających podłoże polityczne. Jak już wskazywano, jednym z przejawów „wielkiej korupcji” jest stan, w którym śledztwa dotyczące przedstawicieli władzy nie są wszczynane, a tym bardziej kierowane do sądu – w aktualnym modelu funkcjonowania prokuratury jakakolwiek sprawa mogąca naruszyć interesy partii rządzącej pozostaje bez reakcji śledczych lub jest celowo przewlekana, nierzadko pomimo poważnych dowodów świadczących o popełnionych nadużyciach<sup>58</sup>.

Z drugiej strony z nieproporcjonalną reakcją śledczych spotykają się przypadki obiektywnie niekwalifikujące się jako przestępstwa. Reakcja ta jest tym większa, im większy jest związek rzekomego podejrzanego z opozycją. Przykładem takich postępowań jest m.in. sprawa byłych członków rady nadzorczej PKP Cargo<sup>59</sup>, a także sędziów i prokuratorów podejmujących decyzje w sprawach, które nie są na rękę większości rządzącej, czy też dziennikarzy, aktywistów lub uczestników legalnych zgromadzeń, uniewinnianych następnie przez sądy.

Zadaniem instytucji państwa jest realizacja pewnego wycinka władzy w taki sposób, aby zapewnić ład ustrojowy oraz chronić prawa i wolności człowieka. W sytuacji, gdy organy te przejmują inną rolę niż tę, dla której zostały powołane, tracą na tym wszyscy obywatele, dla których państwo staje się pomocnikiem w urzeczywistnianiu partyjnych celów.

## NA SKRAJU EUROPY

Osiem lat rządów Prawa i Sprawiedliwości zapisało się jako wyraźne osłabienie pozycji Polski w Europie, czego wyrazem były bezprecedensowe przykłady naruszenia wiążących nas traktatów i reakcje Unii Europejskiej i Rady Europy mające już dziś wymierne skutki dla gospodarki i portfeli Polaków.

Upolitycznienie TK, sądów i prokuratury spotkało się z uruchomieniem przez Komisję Europejską, po raz pierwszy w historii UE, procedury z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii

---

<sup>58</sup> *Służby łaskawym okiem patrzą na poszczególnych polityków PiS*, TVN24.pl, 10 października 2019, <https://tvn24.pl/polska/kary-bledy-w-oswiadczeniach-majatkowych-politykow-ra976148-2308036>.

<sup>59</sup> K. Sadurski, *Co widzę? Że politycy PiS ze związkowcami zdemolowali spółkę*, Newsweek.pl, 3 marca 2022, <https://www.newsweek.pl/biznes/jakub-karnowski-byly-prezes-pkp-o-sledztwie-wobec-niego-rozmowa/bwxbnh3>.

Europejskiej<sup>60</sup>. Zarzucane Polsce łamanie zasad praworządności spowodowało spadek zaufania do naszego kraju jako rzetelnego partnera w UE, a w praktyce może także doprowadzić do zawieszenia części praw wynikających z naszego członkostwa – włącznie z prawem głosu w instytucjach unijnych.

Rezultatem systemowego podważania rządów prawa w Polsce, co wpływa także na funkcjonowanie całej UE, było przyjęcie w 2020 roku mechanizmu „pieniądze za praworządność”, uzależniającego wypłaty środków europejskich od przestrzegania przez państwo członkowskie podstawowych wspólnych wartości unijnych. Bardziej bolesne w skutkach jest jednak pogrzebanie wartego ok. 275 mld zł (59,3 mld euro) wsparcia z Funduszu Odbudowy – ponad dwuletnia zwłoka rządu PiS w spełnieniu zaproponowanych przez siebie kamieni milowych dotyczących sądownictwa uniemożliwia realizację niemal setki inwestycji i reform pozwalających zwiększyć konkurencyjność gospodarki w nadchodzących latach<sup>61</sup>. Widmo blokady z powodu zastrzeżeń do stanu praworządności i równego traktowania dotyczy także środków z budżetu Unii przeznaczonych dla Polski m.in. w ramach Funduszu Spójności. W tym przypadku pula jest jeszcze większa i opiewa na ok. 349 mln zł (75,5 mln euro).

Równie stanowcze były reakcje Trybunału Sprawiedliwości UE orzekającego w sprawach polskiej praworządności<sup>62</sup>. Na wniosek KE uznał on za niezgodne z prawem unijnym m.in. przedwczesne przeniesienie sędziów SN i sądów powszechnych w stan spoczynku czy funkcjonowanie Izby Dyscyplinarnej. W kolejce na rozstrzygnięcie oczekuje też sprawa upolitycznionego Trybunału Konstytucyjnego. W odpowiedzi na pytania prejudycjalne sądów krajowych TSUE powiązał brak niezależności polskiego sądownictwa z mechanizmem europejskiego nakazu aresztowania czy prawem konkurencji, a także zakwestionował niezależność obecnej KRS, zdolność nominatów tego organu do orzekania w sprawach unijnych czy model delegowania sędziów przez Ministra Sprawiedliwości.

Ważne dla spowolnienia tempa przejmowania wymiaru sprawiedliwości przez PiS były także środki tymczasowe zarządzane przez TSUE w polskich sprawach. To dzięki nim umożliwiono dalsze orzekanie sędziom SN i wstrzymano skuteczność decyzji Izby Dyscyplinarnej zawieszających sędziów represjonowanych za przestrzeganie standardów praworządności.

Z drugiej strony istotna była także aktywność Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W odpowiedzi na skargi polskich obywateli i firm zakwestionował on m.in. status

---

<sup>60</sup> Zob. P. Wachowiec, E. Rutynowska, M. Tatała, *Rule of Law in Poland 2020: International and European responses to the crisis*, Warsaw 2020, <https://for.org.pl/en/publications/for-reports/rule-of-law-in-poland-2020-international-and-european-responses-to-the-crisis>.

<sup>61</sup> P. Wachowiec, *Stało się. PiS przekreśliło nadzieje na miliardy z UE*, money.pl, 11 września 2023, <https://www.money.pl/gospodarka/juz-oficjalnie-pis-pogrzebal-kpo-opinia-6940485841558112a.html>.

<sup>62</sup> Zob. P. Wachowiec, *7 lat kryzysu praworządności. Jak TSUE i ETPC broniły rządów prawa w Polsce w 2022 roku?*, Komunikat FOR 36/2022, Forum Obywatelskiego Rozwoju, 29 grudnia 2022, <https://for.org.pl/pl/a/9264>.

upolitycznionego TK czy trzech izb SN. Z każdym rokiem rośnie jednak liczba skarg dotyczących naruszenia niezależności sądownictwa – obecnie jest ich już ponad 300.

Pomimo wiążących Polskę rozstrzygnięć obu europejskich trybunałów, rządzący świadomie obrali taktykę niewykonywania tych orzeczeń – a za sprawą podporządkowanego sobie TK w praktyce wyłączyli stosowanie części prawa unijnego i Europejskiej Konwencji Praw Człowieka na polskim terytorium. Próby złagodzenia tego stanu rzeczy podejmują sądy, jednak pozostaje systemowy problem braku niezależnego wymiaru sprawiedliwości. Taki stan rzeczy doprowadził do ograniczenia zaufania pozostałych państw członkowskich i ich organów do Polski. Jest to dalece szkodliwe zarówno z punktu ochrony praw i wolności człowieka, jak i funkcjonowania polskiej gospodarki.

## SPOŁECZEŃSTWO ANTYOBYWATELSKIE

Znaczna liczba decyzji podjętych przez PiS w okresie jego rządów miała też realny wpływ na wolności obywatelskie i możliwość oddolnego samoorganizowania się. Wspólnym celem tych zmian było z jednej strony promowanie konkretnej wizji państwa, którą w przestrzeni publicznej tolerują rządzący, z drugiej zaś chęć ukrycia tego, co dla władzy niewygodne i zniechęcenie obywateli do kontrolowania władzy.

Wyraźny regres dotyczy prawa do informacji. Instytucje państwa coraz częściej w ogóle nie odpowiadają na zapytania dziennikarzy, organizacji pozarządowych i indywidualnych obywateli – mając świadomość, że długotrwała procedura sądowa pozwoli opóźnić ujawnienie informacji, której społeczeństwo ma prawo oczekiwać.

Na wnioski o dostęp do informacji publicznej nie odpowiada m.in. podkomisja smoleńska czy Polska Fundacja Narodowa, pomimo że sądy wielokrotnie uznawały, że mają one taki obowiązek. Wieloletnią sagę ujawnienia list poparcia do obecnej KRS próbował zablokować Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych<sup>63</sup>. Nieprzejrzyste finanse publiczne uniemożliwiają kontrolę legalności i rzetelności wydatkowania pieniędzy publicznych. Arbitralnie decydowano, którzy obywatele mogą obserwować obrady Sejmu z sali posiedzeń, a którzy nie zostaną do niego wpuszczeni. Szerokie prawo do informacji próbuje ograniczyć upolitycznione kierownictwo SN, które skierowało w tej sprawie wniosek do zależnego od władzy TK.

Z drugiej strony sama władza ma do dyspozycji coraz więcej informacji. Jedną ze specustaw covidowych umożliwiła rządowi stałe pozyskiwanie od wszystkich podmiotów publicznych, w tym samorządów, zagregowanych danych ze zbiorów i rejestrów dla celów

---

<sup>63</sup> M. Wrzos, *Zamieszanie wokół list poparcia do KRS. Prawnicy: Niebezpieczny precedens*, Onet, 2 sierpnia 2019, <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/decyzja-uodo-prawnicy-o-sporze-o-publickacje-list-poparcia-kandydatow-do-krs/3g6mbld>.

tworzenia polityk publicznych. Wprowadzono także obowiązek rejestracji kart SIM, a służby skarbowe zyskały w praktyce nieograniczony wgląd w rachunki bankowe obywateli. Poza kontrolą funkcjonowało zakupione ze środków Funduszu Sprawiedliwości oprogramowanie Pegasus, które służyło inwigilowaniu przeciwników politycznych. Niedawno powrócono do znanego z PRL-u zakazu fotografowania obiektów<sup>64</sup>.

Decyzje rządzących dotknęły także organizacje pozarządowe. Przedstawiana fałszywie jako idea zwiększenia transparentności, wielokrotnie powraca propozycja ujawnienia zagranicznych źródeł finansowania NGO-sów – wzorowana na naruszających prawa człowieka rozwiązaniach z Rosji lub Węgier<sup>65</sup>. Władza wyraźnie promuje organizacje podzielające jej punkt widzenia na państwo, finansując je hojnie z powstałego w tym celu Narodowego Instytutu Wolności. Obok instytucji pozarządowych powstają także podmioty „przyrządowe”, udające niezależne organizacje, takie jak Polska Fundacja Narodowa czy fundacje założone przez spółki kontrolowane przez Skarb Państwa<sup>66</sup>.

Wprowadzono zgromadzenia cykliczne – formułę pozwalającą organizować m.in. miesięcznice smoleńskie bez obaw o ich zakłócenie przez niezadowolonych obywateli. Decyzję w tej sprawie przekazano nie samorządowcom, lecz wojewodom nominowanym przez premiera. Chodzi o to, aby ludzie związani z PiS mogli decydować, która inicjatywa może mieć priorytet w przestrzeni publicznej, i aby w razie problemów można było szybko zakazać ewentualnych kontrmanifestacji. Taki model zgromadzeń został zaakceptowany przez upolityczniony TK.

Bezprawnie ograniczono prawo do zgromadzeń także w okresie pandemii covid-19. Niezgodnie z Konstytucją, bo na mocy rozporządzeń, rząd z dnia na dzień redukował liczbę osób mogącą uczestniczyć w zgromadzeniach lub wprowadzał dodatkowe wymogi proceduralne. Dziesiątki osób, które nie podporządkowały się bezprawnym ograniczeniom, były następnie uniewinniane w sądach.

W zależności od politycznej aprobaty dla danego rodzaju zgromadzeń władza albo używała nieproporcjonalnych środków w celu ich stłumienia, albo nie reagowała na ewidentne przypadki łamania prawa. Obrazki z protestów antyrządowych, w tym marszów po rozstrzygnięciu upartyjnionego TK ws. warunków przerywania ciąży, gdy funkcjonariusze służb rozpędzali protestujących, przypominały te z państw na wschód od Polski.

To tylko wycinek działań rządu PiS potwierdzający systematyczne osłabianie społeczeństwa obywatelskiego na rzecz inicjatyw tolerowanych przez władzę. Ograniczenia

---

<sup>64</sup> B. Jabrzyk, *Powrót do PRL: zakaz fotografowania nie zastąpi profesjonalizmu służb*, Komunikat FOR 17/2023, Forum Obywatelskiego Rozwoju, 8 września 2023, <https://for.org.pl/pl/a/9421>.

<sup>65</sup> P. Wachowiec, *Pod pozorem jawności, Solidarna Polska proponuje przepisy rodem z Rosji i Węgier. Organizacje pozarządowe na celowniku*, Komunikat FOR 25/2022, Forum Obywatelskiego Rozwoju, 11 lipca 2022, <https://for.org.pl/pl/a/9138>.

<sup>66</sup> Zob. R. Trzeciakowski, *Państwowe firmy na partyjne zlecenie atakują sądy*, Komunikat FOR 15/2017, Forum Obywatelskiego Rozwoju, 11 września 2017, <https://for.org.pl/pl/a/5486>.

prawa do informacji, wolności zrzeszania się czy zgromadzeń, jakie wprowadzono w ostatnich ośmiu latach, są nieproporcjonalne i nierzadko ingerują w samą istotę tych praw.





## Autorzy

**Marcin Zieliński**  
główny ekonomista FOR  
[marcin.zieliński@for.org.pl](mailto:marcin.zieliński@for.org.pl)

**Patryk Wachowiec**  
analityk prawny FOR  
[patryk.wachowiec@for.org.pl](mailto:patryk.wachowiec@for.org.pl)

Gabriel Hawryluk  
Bartłomiej Jabrzyk  
Zofia Kościk  
Mateusz Michnik  
Piotr Oliński  
Eryk Ziędalski

## Forum Obywatelskiego Rozwoju

**Forum Obywatelskiego Rozwoju FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym.**

Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym. FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

**Wspieraj nas!** Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wytężonego, skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia. Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków, wesprzyj finansowo nasze działania. **Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629.** Dziękujemy!

**Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR**  
ul. Ignacego Krasickiego 9A  
02-628 Warszawa  
tel. +48 22 628 85 11  
e-mail: [info@for.org.pl](mailto:info@for.org.pl)  
[www.for.org.pl](http://www.for.org.pl)