

Dorota Fleszer*

Rozdział 5

Z problematyki korupcji w administracji publicznej

Wstęp

Korupcja nie jest zjawiskiem nowym. Jej występowanie nie jest także związane wyłącznie z funkcjonowaniem administracji publicznej. Stąd też badanie jego istoty prowadzone jest nie tylko przez prawo, ale także przez inne dziedziny nauki jak socjologia czy etyka. Nie zmienia to jednak faktu, że w kontekście funkcjonowania administracji publicznej zagadnienie korupcji ujmowane jest w kategoriach jej patologii. Przeciwdziałanie temu zjawisku nie można opierać tylko na odpowiedniej konstrukcji przepisów prawnych. Istotniejsze wydaje się wykształcenie właściwej postawy etycznej pracowników administracji. W konsekwencji coraz większą wagę przywiązuje się do „zarządzania etycznego” w administracji, przejawiającego się nie tylko w tworzeniu i przestrzeganiu kodeksów etycznych, ale przede wszystkim w podkreślaniu roli etycznego działania w warunkach konfliktu interesów. W niniejszym opracowaniu przedstawię założenia związane z ustaleniem zakresu przedmiotowego korupcji, w szczególności korupcji urzędniczej. Podejmę również kwestie związane ze wskazaniem przyczyn powstania korupcji urzędniczej oraz sposobu jej zwalczania. Omówieniu zostanie także poddane zagadnienie czynów korupcyjnych. Nie podejmuję analizy środków o charakterze antykorupcyjnych zawartych w poszczególnych aktach normatywnych.

Pojęcie korupcji

Pojęcie korupcji było stosowane przez takich filozofów jak Platon, Arystoteles, Machiaveli i Monteskiusz, którzy odnosili to zjawisko do kondycji moralnej społeczeństwa jako ogółu, a nie do działań jednostek¹. Korupcja we wszystkich jej formach z jednej strony jest specyficznym typem stosunków międzyludzkich, nielegalną wymianą dóbr materialnych i niematerialnych niebędących własnością partnerów tej wymiany, z drugiej – jest zjawiskiem kulturowym i ustrojowym, rozwija się i stabilizuje jako „produkt uboczny” wadliwego funkcjonowania podstawowych struktur społecznych². Z kolei R. Gałęski uważa, że słowo „korupcja” (*corrup-*

* dr; Wyższa Szkoła Humanitas.

¹ A.Z. Kamiński, B. Kamiński, *Korupcja rządów. Państwa postkomunistyczne wobec globalizacji*, Warszawa 2004, s. 15. Za: A. Melezini, *Prawne instrumenty zapobiegania i zwalczania korupcji przez kontrolę skarbową*, LEX 2012.

² A. Kojder, *Korupcja – mechanizmy i strategie przeciwdziałania*, [w:] J. Kubin, Z. Żekoński (red.),

tion) jest językowym określeniem pewnego syndromu, zjawiska wieloaspektowego i wielowątkowego, a raczej zespołu zjawisk, którego nie można zdefiniować uniwersalnie. Nie istnieją wspólne dla wszystkich państw oraz instytucji zajmujących się tym zagadnieniem zasady analizy zakresu, przyczyn i natury korupcji. Rozumienie tego słowa zależy zarówno od perspektywy badawczej, jak i od instytucji czy państwa je stosujących. Inaczej jest ono rozumiane z punktu widzenia psychologii, socjologii, etyki, historii czy prawa. Inaczej zagadnienie to będzie wyglądać w ujęciu prawnokarnym, a inaczej w administracyjnym czy gospodarczym³.

Korupcja (łac. *corruptio*) oznacza zepsucie, demoralizację, rozluźnienie zasad moralnych wśród społeczeństwa⁴, angielskie *corrupt*, *corruption* znaczy niszczyć, zniszczenie, demoralizację. W literaturze definiuje się korupcję jako „niejawne odchylenie od ustalonego porządku lub od ustalonych norm zachowania”⁵. Pojęcie korupcji, korumpowania nie wyczerpuje się w samych aktach wręczania korzyści, a określenie skorumpowany – w przyjęciu ich. Mieści w sobie ponadto element podporządkowania przekupywanych osób, osiąganie przez to możliwości trwalszego dysponowania nimi dla zaspokajania potrzeb nie tylko bieżących, ale i przyszłych, często nieokreślonych podczas wręczania korzyści⁶. Według innych autorów korupcji dopuszcza się ten, „kto powodowany swoim bezpośrednim lub pośrednim interesem narusza system reguł, za którego realizację jest odpowiedzialny”⁷.

Z. Bielecki wskazuje dalsze aspekty tego sposobu rozumienia korupcji. Otóż jego zdaniem zjawisko to przybiera z reguły charakter wielopiętrowy i wieloszczeblowy. Ta sama osoba bywa raz dawcą, innym razem biorcą łapówki. Świadczy bowiem w sposób nielegalny usługi osobom usytuowanym niżej w hierarchii instytucji, sama zaś musi opłacać się swym przełożonym. Pieniądze pochodzące z korupcji wykorzystywania stanowiska są następnie obracane na korupcję innych⁸. W ten sposób niejednokrotnie dochodzi wręcz do sytuacji kuriozalnych, w których przedmiot łapówki, przechodząc z rąk do rąk, powraca do pierwotnego właściciela⁹.

Możliwe jest też definiowanie zjawiska korupcji poprzez akcentowanie jego najważniejszych atrybutów. Należą do nich:

- istnienie dóbr dzielonych;
- osoba odpowiedzialna za ten podział;
- zasady dystrybucji formalnie i społecznie uznane za obowiązujące;
- naruszenie tych zasad i intencji przez osobę odpowiedzialną za ich przestrzeganie;
- osiąganie przez tę osobę korzyści, głównie materialnych, lub ich obietnicy¹⁰.

Wskazując zachowania korupcyjne określa się, iż dana osoba w zamian za swoje zachowanie przyjęła lub wręczyła korzyść majątkową lub też takich korzyści zażądała. Korzyścią majątkową są wartości materialne dla osoby ją przyjmującej lub dla innej osoby fizycznej, prawnej jednostki organizacyjnej lub grupy osób prowadzących zorganizowaną działalność

W poszukiwaniu strategii zmian, Warszawa 1992, s. 275.

³ R. Gałęski, Wpływ zachowań korupcyjnych na prawidłowość aktu administracyjnego, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 7-8, s. 79. Za: M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka służby publicznej*, LEX 2010.

⁴ W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych*, Warszawa 1965, s. 370.

⁵ K. Tarchalski, *Korupcja i przywilej*, Warszawa 2000, s. 182.

⁶ M. Surkont, *Łapownictwo*, Sopot 1999, s. 25.

⁷ E. Hankiss, *Pułapki społeczne*, Warszawa 1986, s. 62.

⁸ T. Grosse, *Działania antykorupcyjne w państwach członkowskich OECD*, Florencja 2000, s. 5.

⁹ Z. Bielecki, *Ustrój gospodarczy a zjawisko korupcji*, [w:] M. Laguna (red.), *Konsument, firma, rynek*, Olsztyn 2002, s. 85.

¹⁰ K. Nowakowski, *Korupcja jako problem teoretyczny i społeczno-ekonomiczny*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1996, nr 2, s. 79. Za: E. Koniuszewska, *Środki prawne ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w ustrojowym prawie administracyjnym*, Warszawa 2009, s. 23.

przestępczą. Przyjęcie korzyści majątkowej warunkuje odpowiedzialność za niektóre przestępstwa. Przyjęcie korzyści lub jej obietnicy w związku z pełnioną funkcją stanowi o istocie przestępstwa łapownictwa. Za korzyść majątkową uznaje się nadto jakiekolwiek zwiększenie aktywów lub zmniejszenie pasywów majątkowych. Korzyść osobista, w odróżnieniu od korzyści majątkowej, nie może być definiowana w pieniądzu. Jest ona pojęciem niedookreślonym, ponieważ tego rodzaju korzyść może mieć znaczenie materialne, więc granice są niekiedy trudne do wskazania. Najczęściej obejmować ona może wszystko to, co zaspokaja potrzeby zainteresowanego, np. stosunek seksualny, wyróżnienie, odznaczenie itp. Podobnie jak korzyść majątkowa przyjęcie korzyści osobistej może stanowić o istocie przestępstwa łapownictwa¹¹.

Istota korupcji sprowadza się więc do takiej wymiany dóbr, usług lub innych świadczeń, która jest korzystna dla zaangażowanych w nią stron, naruszających przy tym jakąś normę prawną, dobro materialne lub symboliczne. Warunkiem koniecznym, zdaniem A. Kojdera, do zaistnienia transakcji o charakterze korupcyjnym, jest jej utajnienie ze względu na nieformalność umowy. Strony angażujące się w korupcyjną interakcję nawiązują między sobą porozumienie według zasady „daję, abys dał”. Do korupcyjnych porozumień dochodzi w wyniku dłuższych lub krótszych negocjacji, w których doniosłą rolę odgrywa kamuflaż językowy. Partnerami układu korupcyjnego są zawsze „dawca” i „biorca”, którymi kieruje chęć osiągnięcia osobistych korzyści. Istotnym czynnikiem jest również dążenie do zminimalizowania ryzyka, na jakie strony narażają się w wypadku ujawnienia zawartego porozumienia, przy zmaksymalizowaniu korzyści wynikających z transakcji. Na ogół częstotliwość korupcyjnych interakcji jest tym większa, im bardziej oczekiwana korzyść przewyższa jej spodziewane koszty. Zysk z takiej transakcji jest równy uzyskanej korzyści pomniejszonej o poniesione koszty. Po stronie „dawcy” kosztem jest ryzyko ujawnienia nielegalnego działania, dlatego dążąc do maksymalizacji korzyści „dawca” najczęściej nieuchronnie zwiększa ryzyko. Po przekroczeniu granicznego progu ryzyka korupcyjna transakcja staje się „grą z losem” – albo prowadzi kontrahentów do ruiny, albo przysparza im ogromnych korzyści¹². Dlatego też wyodrębnia się wspólne cechy większości działań korupcyjnych, tj.:

- dokonywana między stronami korupcyjnego układu korzystna dla nich wymiana dóbr, usług lub innych świadczeń narusza przepisy prawa;
- strony angażujące się w korupcyjną interakcję nawiązują między sobą porozumienie według zasady *do, ut des* (daję, abys dał);
- partnerami układu korupcyjnego, a więc „dawcą” i „biorcą” kieruje chęć osiągnięcia osobistych korzyści i dążenie do zminimalizowania ryzyka, na jakie się narażają w wypadku ujawnienia zawartego porozumienia, gdyż działania korupcyjne są zwykle utajoną transakcją, korzystną dla obu zaangażowanych w nią stron¹³. W nieco inny sposób specyfikuje cechy korupcji M. Zubik. Autor wymienia:
- powszechność: cecha ta wynika z występowania zjawiska na dużą skalę, w różnych obszarach działalności publicznej, prawie we wszystkich dziedzinach życia społecznego;
- entropię, czyli rozprzestrzenianie się: cecha ta ma związek z powszechnością zjawiska, bowiem przechodzi ono na dziedziny życia, w których dotąd nie występowało;

¹¹ J. Bil, *Korupcja jako instrument uprawiania polityki*, „Przegląd Antykorupcyjny. Czasopismo Centralnego Biura Antykorupcyjnego” 2004, nr 1(A)4, s. 12 i podana tam literatura.

¹² A. Kojder, *Godność i siła prawa*, Warszawa 1995, s. 319. Za: M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka służby publicznej*, LEX 2010.

¹³ A. Kojder, *Korupcja*, [w:] W. Kuczyński (red.), *Księga dziesięciolecia Polski Niepodległej 1989-1999*, Warszawa 2001, s. 1019. Za: A. Meleżini, *Prawne instrumenty zapobiegania i zwalczania korupcji przez kontrolę skarbową*, LEX 2012.

- interakcjonizm: proces korupcji wymaga udziału dwóch podmiotów w postaci „biorcy” i „dawcy”;
- rynkowość: ponoszone koszty transakcji korupcyjnych są wprost proporcjonalne do uzyskiwanych korzyści;
- niejawność lub tajność wymiany świadczeń¹⁴.

Korupcja urzędnicza

Korupcja urzędnicza utożsamiana jest z „demoralizacją urzędników instytucji państwowych lub społecznych objawiającą się łapownictwem lub przekupnością”¹⁵, czy też upadkiem etosu działalności publicznej, a więc nakierowanej na dobro wspólne. Tego rodzaju korupcja jest często powiązana ze skłonnością ze strony aparatu administracyjnego i tworzonych przezeń procedur do wprowadzania sztucznych ograniczeń, koncesji, niejawnych bądź niejasnych reguł postępowania. Im bardziej rozbudowany jest aparat administracyjny, tym większą może rodzić presję na mnożenie przepisów, ograniczeń, regulacji, a tym samym rozbudowywać możliwości podejmowania decyzji zgodnych z interesem prywatnym ze szkodą dla interesu publicznego. Gdy aparat ten dodatkowo odznacza się niską sprawnością, to oczekiwanie na decyzje jest długotrwałe, decyzje te bywają uchylane i wymagają ponownego negocjowania, przepisy są niejasne i niestabilne, wytwarzają się u pententów skłonności do zabiegania o znajomości, protekcję lub dodatkowe rekomendacje¹⁶.

Korupcję urzędniczą, która funkcjonuje równolegle do korupcji gospodarczej i politycznej, definiuje się jako praktykę, w ramach której urzędnicy pobierają haracz od ludzi zwracających się do nich w sprawach urzędowych. W piśmiennictwie wymienia się akty składające się na ten typ korupcji, tj. sprzedajność, polegającą na przyjmowaniu lub żądaniu korzyści w związku z pełnionymi funkcjami, oraz przekupstwo, czyli wręczanie, obiecywanie takich korzyści¹⁷. Ten rodzaj korupcji ma więc miejsce wówczas, gdy sami urzędnicy otwarcie lub w sposób zakamuflowany inicjują korupcję, pobierając w różnych formach dodatkowe gratyfikacje od ludzi zwracających się do nich w sprawach urzędowych we wszystkich dziedzinach życia. Określenie „korupcja urzędnicza” nie przesądza, kto jest inicjatorem działań korupcyjnych. Składają się na nią akty sprzedajności i przekupstwa, w których sprawcą lub przedmiotem oddziaływania staje się osoba zaliczana przez prawo danego państwa do osób pełniących oficjalne zadania, określana różnymi terminami: urzędnik, osoba pełniąca funkcję publiczną, funkcjonariusz publiczny¹⁸. Słusznie zatem E. Koniszewska ujmuje pojęcie korupcji zarówno w znaczeniu wąskim, jak i szerokim. Pierwsze z wymienionych ujęć traktuje słowa „korupcja”, „korumpować” jako równoznaczne z terminami „sprzedajność”, „przekupstwo”. Natomiast drugie opiera się na twierdzeniu, że korupcja to zjawisko o wyjątkowo szerokich, a przez to rozmytych konturach. „Twarde jądro problemu” otoczone jest bardzo szerokim pasem zjawisk

¹⁴ M. Zubik (red.), *Zapobieganie konfliktowi interesów w III RP*, Warszawa 2003, s. 20. Zob. A. Kojder, *Korupcja i poczucie moralne Polaków*, [w:] J. Mariański (red.), *Kondycja moralna społeczeństwa polskiego*, Kraków 2002, s. 233-254. Za: A. Melezini, *Prawne instrumenty zapobiegania i zwalczania korupcji przez kontrolę skarbową*, LEX 2012.

¹⁵ Słownik współczesnego języka polskiego, red. B. Dunaj, t. II, Kraków 2000, s. 282.

¹⁶ O. Górniok, *Pojęcie korupcji*, [w:] *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli*, Warszawa 2000, s. 73. Por. M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka służby publicznej...*

¹⁷ M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka służby publicznej...*, s. 222.

¹⁸ O. Górniok, *Pojęcie korupcji*, [w:] *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych...*, s. 6-7 i podana tam literatura.

odczuwanych intuicyjnie, a sygnalizujących korupcyjne, lecz niekaralne nadużycie władzy. Nasuwa się w związku z tym spostrzeżenie, że za „twarde jądro problemu” należałoby uznać korupcję w ujęciu wąskim. Wobec tego zjawiskami wprawdzie niekaralnymi, lecz mającymi charakter korupcyjny byłyby: nepotyzm, faworytyzm, kumoterstwo, jak również zachowania stanowiące naruszenie procedur administracyjnych. Dlatego też zdaniem autorki dla określenia wszystkich wymienionych nieprawidłowości właściwy jest termin „nadużycie władzy”. Stanowisko takie można uznać za zasadne, mając na uwadze definicję korupcji sformułowaną w przywołanej już cywilnoprawnej konwencji o korupcji, ponieważ sposób określenia tego pojęcia jest zbieżny z jego rozumieniem w wąskim ujęciu¹⁹.

Zwrócić też trzeba uwagę na konieczność odróżnienia typowej korupcji bądź nadużywania swojej funkcji do osiągania szczególnych osobistych korzyści od drobnych, zwyczajowo przyjętych gestów w rodzaju otrzymania materiałów reklamowych lub promocyjnych symbolicznej wartości, upominków dystrybuowanych na konferencjach bądź oficjalnych przyjęciach, drobnych i mających wartość bardziej emocjonalną niż materialną pamiątek etc. Wydaje się, że podstawowym kryterium jest tutaj nie tylko sama wartość otrzymanego przedmiotu, lecz także okoliczności, w jakich doszło do jego otrzymania. Chodzi tu bowiem o to, aby jego wręczenie i przyjęcie nie tworzyło pomiędzy ofiarodawcą a urzędnikiem żadnej szczególnej relacji mogącej uzasadniać oczekiwanie odpowiedniego „rewanżu” z jego strony, zwłaszcza w postaci załatwienia konkretnej sprawy jako swego rodzaju „ekwiwalentu”. Istotna jest także jawność tego rodzaju sytuacji, przejrzyste i zrozumiałe motywy obydwu stron oraz wszelkie okoliczności, w jakich do nich dochodzi, w szczególności brak bezpośrednich interesów czy zależności danego podmiotu od sposobu działania, rozstrzygnięć bądź szczególnej przychylności urzędnika. Pozorna „pryncypialność”, niedostrzegająca różnicy pomiędzy zjawiskiem autentycznej korupcji stanowiącej realne i poważne zagrożenie sprawności i jakości działania administracji (nie tylko w Polsce), a nieszkodliwymi, błahymi zjawiskami należącymi do sfery powszechnie przyjętych obyczajów społecznych uznać trzeba za „fałszywego przyjaciela” prawdziwej i skutecznej polityki antykorupcyjnej. Z jednej strony odwraca bowiem uwagę od zwalczania rzeczywistych zjawisk korupcyjnych, z drugiej zaś może sprzyjać wytworzeniu się przekonania, że skoro koncepcja jest aż tak „wszechobecna”, to skuteczna walka z nią z góry skazana jest na niepowodzenie²⁰.

W piśmiennictwie wskazuje się, że występowaniu zjawiska korupcji mogą sprzyjać czynniki wynikające z niedoskonałości strukturalnych państwa oraz problemów politycznych. Należą do nich:

- skupienie władzy i majątku w rękach niewielkiej grupy osób;
- niedemokratyczny lub autokratyczny ustrój;
- uciążliwa biurokracja;
- istnienie monopolii;
- system poparcia możliwych protektorów;
- rządowe koncesje na działalność gospodarczą, przemysłową i infrastrukturalną;
- słaby system sądowniczy²¹. Z międzynarodowych badań Gallupa wynika, iż łapownictwu sprzyjają w szczególności:

¹⁹ E. Koniuszewska, *Środki prawne ograniczające nadużycia władzy...*, s. 24.

²⁰ I. Bogucka, T. Pietrzykowski, *Etyka w administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 227-228.

²¹ M. Lezetura, *Działania Rady Europy w walce ze zorganizowaną przestępczością i korupcją*, [w:] *Przeciwdziałanie korupcji i zorganizowanej przestępczości*, Ośrodek Informacyjny Rady Europy, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Biuletyn 1999, nr 3-4, s. 22. Za: E. Koniuszewska, *Środki prawne ograniczające nadużycia władzy...*, s. 28.

- niskie płace w sektorze publicznym;
- nietykalność urzędników publicznych;
- utajnienie prac rządu;
- złe zarządzanie majątkiem publicznym;
- proces prywatyzacji;
- wzrost inwestycji zagranicznych i handlu;
- ograniczenie wolności mediów;
- liberalizacja przepisów finansowych;
- niejasne finansowanie wyborów
- inne czynniki²².

Z kolei Transparency International Polska za najbardziej powszechne czynniki wpływające na korupcję podaje:

- źle sprecyzowane przepisy dotyczące urzędników samorządowych: niespójne i nieprecyzyjnie sformułowane przepisy umożliwiają pracownikom podejmowanie bezprawnych decyzji, bez ponoszenia odpowiedzialności finansowej;
- podejmowanie decyzji na korzyść petenta bez uregulowania prawnego, np. w sprawach budowlanych przy wydawaniu zezwoleń;
- utajnianie informacji o przetargach dla szerszego grona w celu wyeliminowania podmiotów;
- brak precyzyjnych przepisów dotyczących działania komisji rewizyjnych, gospodarki nieruchomościami;
- nieuzasadnione bądź też zbyt restrykcyjne przepisy w zakresie ochrony informacji, chroniące osoby działające niezgodnie z prawem²³.

Czyny korupcyjne w administracji publicznej

Klasyfikując zachowania korupcyjne, należy zauważyć, że ten sam czyn może być uznawany przez niektórych członków społeczności za akt korupcji i jako taki będzie potępiany, inna natomiast grupa osób traktować go będzie jako zjawisko naturalne i akceptowane w codziennej praktyce. Tak różny sposób oceny określonego zachowania pozwala na wyodrębnienie korupcji białej, szarej i czarnej. Korupcja biała występuje wówczas, gdy członkowie społeczności nie uznają danego aktu za czyn praktyki korupcyjnej. Szara zachodzi wtedy, gdy ocena wewnątrz społeczności nie jest jednolita. Są zatem osoby, które uważają daną praktykę już za korupcyjną, oraz osoby niepostrzegające jej jeszcze w ten sposób. Natomiast czarna ma miejsce wtedy, gdy społeczność jednoznacznie uważa dany akt za korupcję²⁴.

Przez A. Kojdera korupcja jest określana jako „przywłaszczenie zasobów publicznych lub możliwości dysponowania nimi do bezprawnego czerpania z nich osobistych korzyści”²⁵.

²² A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Poznań 2004, s. 283.

²³ I. Pospiszyl, *Patologie społeczne*, Warszawa 2008, s. 331.

²⁴ E. Hankiss, *Pułapki społeczne*, Warszawa 1986, s. 82. Za: E. Koniuszewska, *Środki prawne ograniczające nadużycia władzy...*, s. 26.

²⁵ I. Pospiszyl, *Patologie społeczne...*, s. 327.

Korupcja w przedstawionych ujęciach przybiera następujące formy:

- łapownictwo (sprzedajność, przekupstwo): przyjmowanie i wręczanie dóbr materialnych;
- kupowanie zamówień, kontraktów, koncesji, decyzji, pozwoleń itp.;
- uchylanie się od obowiązku podatkowego, celnego bądź innego przewidzianego przez prawo;
- kradzież: przywłaszczanie środków będących dobrem publicznym celem osiągnięcia własnej korzyści;
- świadome, bezprawne i niegospodarne dysponowanie środkami publicznymi;
- protekcjonizm: rekomendowanie członków rodziny;
- poplecznictwo: pomoc sprawcy przestępstwa w uniknięciu kary;
- finansowanie wyborów lub partii politycznych w oczekiwaniu na uzyskiwanie wpływów w przyszłości²⁶. W literaturze wskazuje się na następujące, najczęściej spotykane formy praktyk korupcyjnych:
- kreowanie luk prawnych;
- wręczanie łapówek za obietnicę uniknięcia kosztów: podatków, kary sądowej, niekorzystnej regulacji;
- wręczanie łapówek za obietnicę przysporzenia korzyści: uniknięcie zwłoki, oferowanie pieniędzy „przyspieszających”, czego rezultatem może być umyślne powodowanie zwłoki i opóźnień, otrzymanie intratnego kontraktu rządowego, za przecieki tematów egzaminacyjnych;
- umyślne powodowanie lub długotrwałe tolerowanie braków zaopatrzenia: umożliwianie specjalnego dostępu do deficytowych towarów;
- urządzenie awarii, pożarów, zaciemnień w celu wyłudzenia łapówki;
- blokowanie usankcjonowanych prawem kanałów komunikacji na rzecz kanałów nieoficjalnych;
- kradzież własności publicznej;
- „handel wpływami”;
- ustanawianie przywilejów;
- wymuszanie zbędnych wydatków, np. w postaci honorariów za zbędne ekspertyzy, prowizje konsultantów (biała korupcja)²⁷.

Zachowania, które mają znamiona korupcji, wyspecyfikowane zostały w art. 1 ust. 3a ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym²⁸. Według przytoczonej regulacji prawnej należą do nich czyny:

1) polegające na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści osobie pełniącej funkcję publiczną dla niej samej lub dla jakiejkolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;

2) polegające na żądaniu lub przyjmowaniu przez osobę pełniącą funkcję publiczną bezpośrednio, lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub dla jakiejkolwiek innej osoby, lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;

3) popełniane w toku działalności gospodarczej, obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegające na obiecywaniu, proponowa-

²⁶ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009, s. 231.

²⁷ M. Kulesza, M. Niziołek, *etyka służby publicznej...*, s. 219.

²⁸ Tekst jedn. Dz.U. 2012, poz. 621.

niu lub wręczaniu, bezpośrednio lub pośrednio, osobie kierującej jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującej w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub na rzecz jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie;

4) popełniane w toku działalności gospodarczej obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegające na żądaniu lub przyjmowaniu bezpośrednio lub pośrednio przez osobę kierującą jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującą w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie.

Zwalczanie korupcji urzędniczej

Istnieje co najmniej kilka sposobów podejścia do polityki przeciwdziałania korupcji. Najbardziej ogólny podział obejmuje trzy zasadnicze podejścia.

Pierwsze podejście (zwane czasami podejściem karno-administracyjnym) kładzie nacisk na naprawę prawa i sposobu działania administracji publicznej, tak aby zdecydowanie ograniczyć lub zlikwidować wszelkie niespójności, nieszczelności oraz ogólnikowości obowiązujących uregulowań prawnych oraz nadmierną uznaniowość władzy wykonawczej. Takie działania, łącznie ze wzmocnieniem systemu kontroli wewnętrznej oraz skuteczną kontrolą zewnętrzną, powinny spowodować znaczący wzrost prawdopodobieństwa wykrywania zachowań korupcyjnych oraz skuteczne egzekwowanie prawa antykorupcyjnego poprzez zdecydowane karanie osób, którym korupcję udowodniono. Podejście takie czasami zawiera propozycje utworzenia zewnętrznej jednostki koordynującej politykę antykorupcyjną. Według ekspertów Programu Monitoringu Akcesji do Unii Europejskiej takimi przede wszystkim kryteriami kieruje się Komisja Europejska, zalecając doprowadzenie szeroko pojętego prawa antykorupcyjnego do formy optymalnej i w pełni wdrożonej. Dotyczy to zarówno prawa karnego, jak i problemu konfliktu interesów oraz zasad monitorowania, nadzoru i audytu administracji państwa (poprzez systemy kontroli finansowej i audytu wewnętrznego, jak również skuteczne działania najwyższych organów kontroli)²⁹.

Drugie podejście – promowane zwłaszcza przez ekspertów Banku Światowego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego – opiera się na konieczności przeprowadzania fundamentalnych reform ekonomicznych, których celem jest usunięcie warunków dających podstawę do istnienia korupcji. Takie reformy powinny doprowadzić do powstania w danym kraju silnej i sprawiedliwej władzy, respektującej interes publiczny, oraz do racjonalnego zarządzania silnymi, niezbędnymi w każdym demokratycznym państwie instytucjami publicznymi. Cele te można osiągnąć poprzez racjonalne i skutecznie wdrożone reformy administracji publicznej, finansów publicznych, systemu podatków, systemu wydatków publicznych oraz prywatyzację niektórych usług publicznych. Podejście to zakłada, że z korupcją walczy się, zmieniając środowisko, w którym ona istnieje, a nie ograniczając jej poszczególne przypadki. Postuluje więc wprowadzenie systemu dobrego i skutecznego

²⁹ M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka służby publicznej...*

rządu państwem poprzez osiągnięcie stabilności ekonomicznej, racjonalnego systemu wolnego rynku, demokratyzację oraz skuteczne rozliczanie rządu³⁰.

Trzecie podejście – promowane zwłaszcza przez ekspertów Transparency International oraz OECD – polega na budowaniu tzw. narodowego systemu prawości (*National Integrity System*)²⁷, traktowanego jako koncepcyjne i praktyczne narzędzie do budowy programów i projektów przeciwdziałających korupcji. System ten powinien zawierać zestaw celów oraz sposobów działań zapisanych w strategiach poszczególnych, kluczowych dla systemu instytucji lub sfer aktywności (zwanych filarami systemu). Filary systemu powinny, funkcjonując w sposób skuteczny, ale niezależnie od siebie, wzajemnie na siebie oddziaływać (proces interakcji) w zakresie dwóch oddzielnych, lecz wzajemnie się uzupełniających celów. Pierwszym z nich jest walka z korupcją jako część walki ze złym rządzeniem i nieetycznym zachowaniem, drugim – podnoszenie poziomu rządu poprzez wzrost uczciwości i prawości w życiu publicznym. Budowa systemu prawości jest zatem odejściem od systemu typu góra-dół („góra wymyśla to, co podległe jednostki powinny realizować”) na rzecz budowania układu wzajemnej horyzontalnej interakcji poszczególnych filarów systemu. Zależność między nimi wynika ze wspólnego przyjęcia odpowiedzialności za skutek działania prowadzącego zawsze do osiągnięcia globalnego celu, jakim jest wzrost poziomu rządu³¹.

Według T.G. Grosse do najczęściej spotykanych form przeciwdziałania korupcji w administracji publicznej można zaliczyć:

- brak możliwości używania przez urzędników stanowiska służbowego do czerpania prywatnych korzyści oraz konieczność zawieszenia wszelkich prywatnych interesów finansowych, które mogą w jakikolwiek sposób stać w sprzeczności z ich służbą;
- deklarowanie przez urzędników ich stanu majątkowego przez składanie oświadczeń majątkowych, ograniczenie przyjmowania podarunków, zakaz lub ograniczenie możliwości dodatkowego zatrudnienia itd.;
- brak możliwości zaangażowania urzędników w przedsięwzięciach komercyjnych poza administracją, brak możliwości wykonywania pracy na rzecz przedsiębiorstwa zaangażowanego w kontrakty rządowe i inwestowania w papiery finansowe takich korporacji;
- zakaz reprezentowania interesów firm komercyjnych wobec administracji wkrótce po opuszczeniu pracy urzędniczej;
- zakaz zatrudniania w administracji osoby skazanej wyrokiem sądowym, szczególnie za przestępstwo korupcyjne;
- wprowadzenie specjalnych rejestrów majątkowych dla urzędników;
- przejrzyste określenie osobistej odpowiedzialności urzędników za złamanie dyscypliny służbowej, nadużycia finansowe oraz przestępstwa korupcyjne;
- podwyższanie jakości pracy administracji publicznej oraz wprowadzanie standardów służby cywilnej nie tylko do administracji rządowej, ale również samorządowej;
- wprowadzanie zasad etyki zawodowej do praktyki administracyjnej oraz szkoleń dla urzędników, które propagują te zasady oraz kształtują postawy i działania służbowe przeciwdziałające łapownictwu;
- systematyczna kontrola stosowania przepisów antykorupcyjnych w administracji, w tym kontrola finansów publicznych³².

³⁰ Tamże.

³¹ Tamże.

³² T.G. Grosse, *Działania antykorupcyjne w państwach...*, s. 37. Za: A. Melezini, *Prawne instrumenty zapobiegania i zwalczania korupcji przez kontrolę skarbową*, LEX 2012.

Z kolei inni autorzy wskazują na następujące sposoby walki z korupcją:

- dobór kadry opartej na kryteriach wykształcenia, fachowości, rzetelności i uczciwości; znaczne ograniczenie pierwiastka partyjności, funkcjonowanie służby cywilnej w administracji państwowej i rządowej oraz podobnej służby w administracji samorządowej;
- stałe szkolenie kadry obejmujące zwłaszcza moralne problemy funkcjonowania administracji, ekspozycję wartości etycznych w administracjach różnych państw, wiedzę o odpowiedzialności, wymianę praktyki i doświadczeń z innymi administracjami;
- zwiększenie kontroli pracowników przez wprowadzanie ocen grupowych czy wieloosobowych; wymianę pracowników w zakresie czynności czasowych, powtarzalnych, którym wymiana ludzi nie szkodzi (np. w czynnościach celnych); usuwanie ze stanowisk osób, które zostały powołane przez ten podmiot administracji publicznej, który okazał się przestępcą i przywracanie stanowisk tym osobom, które zostały usunięte przez podmiot, który okazał się przestępcą; wprowadzenie szerszego monitoringu rejestrującego przemieszczanie rzeczy; poszerzenie kontroli społecznej, która zanikła; wprowadzenie nowych kontroli w układy o szczególnej samodzielności (np. do samorządów); przyznanie organom kontrolnym zwiększonych uprawnień władczych zmierzających do zwiększonej skuteczności (niektóre kontrole w państwie nie są w ogóle efektywne); wprowadzenie zewnętrznego obserwatora; przywrócenie praktyczne funkcji kontrolnych i statusu stron organizacjom społecznym i prokuratorom w szerszym zakresie;
- mocne zrygoryzowanie przedsięwzięć w dziedzinach, w których korupcja szczególnie mocno się osadza: jak np. w sferze prywatyzacji gospodarki, zamówień publicznych (przy okazji należy ewidentnie odciąć od zamówień publicznych pola, których objęcie zamówieniami jest niesensowne czy głupie), obsadzania rad nadzorczych, kontroli przepływu pieniędzy publicznych do fundacji i innych podobnych podmiotów. Zrygoryzowania takie winny dotyczyć tak działań, jak i formułowania regulacji prawnych;
- podejmowanie w pierwszym rzędzie zabezpieczenia i odbierania majątku osobom, które swoim przestępczym zachowaniem wyrządziły szkody materialne interesowi publicznemu. Pierwszy krok poczynił tu polski ustawodawca w zmienionej ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. kodeksie karnym, w którym zapisał w prawodawstwie polskim znane z wiedeńskiej konwencji dotyczącej zwalczania nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i psychotropowymi rozwiązanie wprowadzające domniemanie nielegalnego pochodzenia mienia będącego we władaniu sprawcy, bądź też w samoistnym posiadaniu osoby fizycznej i prawnej albo jednostki organizacyjnej. Regulacja ta właśnie na sprawcę przerzuca obowiązek udowodnienia legalnego pochodzenia posiadanego majątku. Spośród innych podobnych zaleceń można by wskazać na potrzebę wprowadzenia zintensyfikowanych przedsięwzięć zmierzających do przyspieszonej ewidentnie odpowiedzialności indywidualnej, wprowadzenie odpowiedzialności partii (innych podmiotów politycznych czy konkretnych osób w tych partiach) za szkody materialne wyrządzone przez wprowadzonych przez nich ludzi popełniających przestępstwa na stanowiskach administracji publicznej i administracji gospodarczej (przedsiębiorstw);
- wprowadzenie wszędzie tam, gdzie to jest racjonalne i w sposób racjonalny (granice można tu ustalić) nieodpowiedzialności karnej dającego łapówkę. W nowym kodeksie karnym zwiększono odpowiedzialność za korupcję. Mimo że duża korupcja mocniej i szerzej demoralizuje społeczeństwo niż przestępstwa polegające na użyciu przemocy – nie została w znowelizowanym k.k. uznana za zbrodnię;

- poprawną i pełną realizację obowiązujących przepisów antykorupcyjnych (to jest aktów normatywnych i aktów prawa wewnętrznego) oraz eliminację kompromitujących system przypadków nieodpowiedzialności³³.

Korupcja jest zjawiskiem, którego istnienia w funkcjonowaniu administracji nie można tolerować. Warto też podkreślić, że współczesne społeczeństwo jest bardzo wrażliwe na wszelkie oznaki braku obiektywizmu i etycznego działania ze strony podmiotów, które sprawują władzę w państwie (w tym również przez administrację publiczną). Skłonność do stosowania przez urzędników tego rodzaju praktyk jest dowodem nie tylko ich etycznej słabości, ale też bezpośrednio wpływa na obniżenie prestiżu samej administracji. Trudno żeby tak nie było, skoro obserwowane są sytuacje, w których dla realizacji danej sprawy administracyjnej następuje modyfikacja procedury administracyjnej według niezbyt jasnych i czytelnych zasad w zależności od tego, kto jest interesantem. Niezbędne jest zatem tworzenie etosu urzędnika charakteryzującego się prawością, bezstronnością i swoistą wrażliwością społeczną. Urzędnika, który traktuje swoje miejsce pracy jako nobilitację i nie jest skłonny wykorzystywać go w innych celach niż realizacja zadań dla dobra publicznego.

Bibliografia

- Black J., *Słownik ekonomii*, Warszawa 2008.
- Bielecki Z., *Ustrój gospodarczy a zjawisko korupcji*, [w:] red. M. Laguna, *Konsument, firma, rynek*, Olsztyn 2002.
- Bil J., *Korupcja jako instrument uprawiania polityki*, „Przegląd Antykorupcyjny. Czasopismo Centralnego Biura Antykorupcyjnego” 2014, nr 1(A)4.
- Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Administracja publiczna*, Poznań 2004.
- Bogucka I., Pietrzykowski T., *Etyka w administracji publicznej*, Warszawa 2010.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009.
- Dunaj B. (red.), *Słownik współczesnego języka polskiego*, t. II, Kraków 2000.
- Gałęski R., *Wpływ zachowań korupcyjnych na prawidłowość aktu administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 7-8.
- Górniok O., *Pojęcie korupcji*, [w:] *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli*, NIK-DSK, http://bip.nik.gov.pl/pl/bip/wyniki_kontroli_wstep/inform2000/2000502/px_2000502.pdf.
- Grosse T., *Działania antykorupcyjne w państwach członkowskich OECD*, Florencja 2000.
- Hankiss E., *Pułapki społeczne*, Warszawa 1986.
- Kojder A., *Godność i siła prawa*, Warszawa 1995.
- Kojder A., *Korupcja*, [w:] W. Kuczyński (red.), *Księga dziesięciolecia Polski Niepodległej 1989-1999*, Warszawa 2001.
- Kojder A., *Korupcja – mechanizmy i strategie przeciwdziałania*, [w:] J. Kubin, Z. Żekoński (red.), *W poszukiwaniu strategii zmian*, Warszawa 1992.
- Kojder A., *Korupcja i poczucie moralne Polaków*, [w:] J. Mariański (red.), *Kondycja moralna społeczeństwa polskiego*, Kraków 2002.
- Koniuszewska E., *Środki prawne ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w ustrojowym prawie administracyjnym*, Poznań 2009.
- Kopaliński W., *Słownik wyrazów obcych*, Warszawa 1965.

³³ A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna...*, s. 285-286.

- Kulesza M., Niziołek M., *Etyka służby publicznej*, Warszawa 2010.
- Lezetura, M. *Działania Rady Europy w walce ze zorganizowaną przestępczością i korupcją*, [w:] *Przeciwdziałanie korupcji i zorganizowanej przestępczości*, Ośrodek Informacyjny Rady Europy, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Biuletyn 1999.
- Melezini A., *Prawne instrumenty zapobiegania i zwalczania korupcji przez kontrolę skarbową*, LEX 2012.
- Michalczyk T., Kamiński T., Skarbek W.W. (red.), *Problemy społeczne w okresie transformacji ustrojowej*, Piotrków Trybunalski 2004.
- Nowakowski K., *Korupcja jako problem teoretyczny i społeczno-ekonomiczny*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1996, nr 2.
- Pospiszyl I., *Patologie społeczne*, Warszawa 2008.
- Surkont M., *Łapownictwo*, Sopot 1999.
- Tarchalski K., *Korupcja i przywilej*, Warszawa 2000.
- Zubik M. (red.), *Zapobieganie konfliktowi interesów w III RP*, Warszawa 2003.

Z problematyki korupcji w administracji publicznej

Streszczenie

Korupcja jest zjawiskiem uniwersalnym, jej występowanie nie jest zastrzeżone wyłącznie dla administracji publicznej. Tym niemniej korupcja urzędnicza jest dowodem jej niskiej kondycji etycznej i w wydatny sposób wpływa na prawidłowość realizacji zadań publicznych. Powstaniu tego rodzaju korupcji sprzyja niski poziom kultury administrowania, który przejawia się w szczególności w mnożeniu sztucznych ograniczeń w uprawnieniach strony, braku dostępu do pełnej informacji o procesach decyzyjnych w administracji, ustanawianiu nieuzasadnionych przywilejów czy też tworzenia procedur nacechowanych uznaniowością urzędnika. Dlatego też słusznie korupcję urzędniczą traktuje się w kategoriach patologii funkcjonowania administracji.

Słowa kluczowe: korupcja, patologie administracji publicznej, konflikt interesów

On corruption in public administration

Corruption is a universal phenomenon. It is not reserved exclusively for public administration authorities. Nevertheless, clerical corruption is a sign of public administration's low ethical situation and influences a correct implementation of public tasks to an efficient degree. A low level of administration culture, which is manifested, in particular, in multiplied artificial restrictions in the rights of a given party, lack of access to full information on decision-making processes in administration, establishment of unjustified privileges or new procedures marked with clerk's discretion. Therefore, clerical corruption is aptly referred to in categories of pathology of administration functioning.

Key words: corruption, social pathologies of the civil service, conflict of interest