

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/311707589>

Korupcja w administracji

Book · January 2016

CITATIONS

0

READS

7,746

2 authors:



Małgorzata Myśliwiec

University of Silesia in Katowice

35 PUBLICATIONS 62 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



Agnieszka Turska-Kawa

University of Silesia in Katowice

71 PUBLICATIONS 285 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Political potential of conspiracy theories. A study of Poland and Slovenia [View project](#)



The acceptance of restrictions on personal freedoms during the SARS-CoV-2 pandemic. [View project](#)

Korupcja w administracji

redakcja naukowa:

Małgorzata Myśliwiec

Agnieszka Turska-Kawa



Fundacja Akademicka IPSO ORDO

Recenzent: Danuta Plecka

Wydawca: Fundacja Akademicka IPSO ORDO (www.ipsoordo.org)

Rada naukowa Fundacji:

prof. dr hab. Magdalena Musiał-Karg (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu), prof. dr hab. Danuta Plecka (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu), prof. dr hab. Małgorzata Podolak (Uniwersytet im. Marii Curie Skłodowskiej w Lublinie), prof. dr hab. Robert Alberski (Uniwersytet Wrocławski), prof. dr hab. Mikołaj Cześniak (Szkoła Wyższa Psychologii Społecznej w Warszawie), prof. dr hab. Adam Hołub (Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie), prof. dr hab. Jarosław Nocoń (Uniwersytet Gdański), prof. dr hab. Jarosław Szymanek (Uniwersytet Warszawski)

Copyright © 2016 by Fundacja Akademicka IPSO ORDO

Publikacja sfinansowana przez Uniwersytet Śląski w Katowicach.

Korekta: Aleksandra Jędrzejec

Projekt okładki: REMAR

Skład komputerowy: REMAR

ISBN: 978-83-61975-34-2

Przygotowanie do druku i druk:

REMAR; wydawnictwo@remar-sosnowiec.pl, www.remar-sosnowiec.pl

SPIS TREŚCI:

| | |
|--|-----|
| Wstęp | 5 |
| Małgorzata Myśliwiec O przyczynach korupcji w administracji publicznej | 9 |
| Roman Jakubowski Cechy charakterystyczne korupcji i sposoby jej zapobiegania w administracji | 21 |
| Krzysztof Nowakowski Problemy badawcze korupcji – między patologią a przyzwoleniem..... | 43 |
| Waldemar Walczak Źródła zachowań o charakterze korupcyjnym w praktyce zarządzania | 63 |
| Patrycja Szostok Skuteczna komunikacja samorządowa remedium na kryzys wywołany korupcją | 89 |
| Artur Dziewanowski, Aleksandra Makarucha Ustawa o służbie cywilnej. Prawne instrumenty zapobiegania korupcji..... | 103 |
| Dorota Fleszer Wybrane prawne aspekty ograniczeń antykorupcyjnych w samorządzie gminnym | 121 |
| Jarosław Zbieranek Regulacja lobbingu w Polsce. Wnioski dziesięć lat po wejściu w życie Ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa..... | 135 |

| | |
|---|-----|
| Anna Muś | |
| Programy antykorupcyjne w administracji polskiej..... | 151 |
| Daniel Palacz | |
| Rola Policji w zwalczaniu korupcji..... | 171 |
| Szymon Kołodziej | |
| Specyfika zachowań (anty)korupcyjnych w Policji | 183 |
| Informacje o autorach..... | 193 |

WSTĘP

Przekazujemy do rąk Czytelnika tom „Korupcja w administracji”, który został zainicjowany przez środowisko naukowe skupione w Instytucie Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach oraz wokół Fundacji Akademickiej IPSO ORDO. Monografia ta, będąca efektem prac zespołowych różnych środowisk – zarówno akademickich, jak i administracyjnych, wynika z celów statutowych Fundacji, które są ukierunkowane na przeciwdziałanie różnym aspektom i formom korupcji. Są to działania z jednej strony diagnozujące, analizujące zastane zachowania i proponujące system rozwiązań zgodny z zasadami prawa i etyki, z drugiej generujące refleksję i pozwalające spojrzeć na korupcję w sposób niepowszeczny, adekwatny do procesów dziejących się w społeczeństwie. Korupcja zmienia się bowiem wraz ze zwiększającą się złożonością społeczeństw czy stylem życia obywateli. W konsekwencji przybiera nowe formy, bardziej utajone, nowoczesne, które wymagają nowatorskich narzędzi walki z nieetycznymi zachowaniami w przestrzeni publicznej. Niniejsza praca stanowi interdyscyplinarne i wielowymiarowe spojrzenie na problem korupcji w administracji zarówno w kontekście jej uwarunkowań, przebiegu, jak i konsekwencji. Dzięki zaproszeniu badaczy i praktyków różnych dziedzin zostały w niej przedstawione tak badania empiryczne, analizy teoretyczne, jak i cenne doświadczenie urzędników administracji.

Artykuł **Małgorzaty Myśliwiec** pod tytułem „O przyczynach korupcji w administracji publicznej” ma charakter wprowadzający w problematykę korupcji w administracji. Celem autorki było zadanie wstępnego pytania o to, co jest pierwotną przyczyną możliwości pojawienia się zjawisk korupcyjnych w administracji publicznej. W tekście podjęła się ona zadania polegającego na ustaleniu, dlaczego administracja publiczna jest tym obszarem działania

państwa, który na zjawiska korupcyjne jest szczególnie narażony. Uzyskane odpowiedzi powinny być kluczem do lepszego zrozumienia rozważań zawartych w kolejnych tekstach tomu, podejmujących przewodnią tematykę w sposób zdecydowanie bardziej szczegółowy.

Również wprowadzającą rolę pełni artykuł **Romana Jakubowskiego** „Cechy charakterystyczne korupcji i sposoby jej zapobiegania w administracji”. Szczegółowo przedstawiono w nim różne ujęcia badanego problemu. Autor scharakteryzował także różne rodzaje przestępstw korupcyjnych, uregulowane w przepisach kodeksu karnego. Interesującą część stanowi również analiza opinii publicznej wobec zachowań korupcyjnych. W formie podsumowania autor podejmuje się zestawienia przyczyn korupcji i sposobów jej zapobiegania w administracji.

Rozważania **Krzysztofa Nowakowskiego** „Problemy badawcze korupcji – między patologią a przyzwoleniem” dążą do definicyjnego określenia zjawiska korupcji oraz ujęcia jego zakresu. Autor zwraca uwagę na szereg problemów napotykanych w procesie precyzyjnego definiowania korupcji, jak również stawia szereg pytań o jej realne vs symboliczne funkcjonowanie.

Waldemar Walczak w swoim artykule „Źródła zachowań o charakterze korupcyjnym w praktyce zarządzania” przedstawił wielowymiarową analizę podłoża funkcjonowania zachowań o charakterze korupcyjnym, które powszechnie występują w praktyce zarządzania organizacjami. Punktem wyjścia są rozważania poświęcone aspektom związanym z różnorodnością ujęć definicyjnych, jednak istotę pracy stanowi charakterystyka uwarunkowań sprzyjających występowaniu korupcyjnego procederu zgodnie z przyjętym analitycznym podejściem, które opiera się na współwystępowaniu trzech podstawowych czynników: posiadana władza, możliwe do osiągnięcia obustronne korzyści oraz wzajemne zaufanie w relacjach interpersonalnych. Niezwykle cenne jest to, iż autor dołożył wszelkich starań, by jego dociekania nie ograniczały się do teoretycznych deliberacji, lecz stanowiły możliwie najtrafniejsze odwzorowanie konkretnych zdarzeń, procesów występujących w rzeczywistości organizacyjnej.

Patrycja Szostok przedstawiła swoje rozważania w tekście zatytułowanym „Skuteczna komunikacja samorządowa remedium na kryzys wywołany korupcją”. Traktuje on o tym, dlaczego komunikacja w kryzysie jest szczególnie ważna, jak można ją zaplanować i prowadzić w obliczu pojawiającego się problemu. Korupcja jest wyjątkowym rodzajem kryzysu dla funkcjonowania samorządu terytorialnego,

ponieważ nie tylko stanowi czyn karalny, ale także jest zjawiskiem, które w znacznym stopniu ogranicza możliwości realizowania partycypacyjnego modelu samorządu, będąc podstawą braku zaufania społecznego, niechęci do instytucji publicznych i współpracy z nimi ze strony obywateli. Dlatego w obliczu zarzutów korupcyjnych szczególnie ważne jest podjęcie prawidłowego procesu komunikowania z lokalną społecznością.

Problem przeciwdziałania zjawiskom korupcyjnym w administracji rządowej, a konkretnie w służbie cywilnej, podjęli w swoich rozważaniach **Artur Dziewanowski i Aleksandra Makarucha**. Głównym celem artykułu pod tytułem „Ustawa o służbie cywilnej. Prawne instrumenty zapobiegania korupcji” jest pokazanie zakresu kwalifikacji moralnych, jakich powinno wymagać się od kandydatów na członków korpusu służby cywilnej, a także od jej pracowników i urzędników. Autorzy przedstawiają również zagadnienie odpowiedzialności dyscyplinarnej członków korpusu służby cywilnej, jaką ponoszą oni w przypadku złamania obowiązujących ich przepisów prawnych.

Dorota Fleszer w artykule „Wybrane prawne aspekty ograniczeń antykorupcyjnych w samorządzie gminnym” przedmiotem analizy uczyniła wybrane regulacje antykorupcyjne, funkcjonujące na gruncie dwóch reżimów prawnych – prawa pracy i prawa ustrojowego samorządu gminnego. Obejmują one kwestie związane z nawiązywaniem z radnym stosunku pracy lub też wykonywaniem pracy w urzędzie gminy, w której uzyskał mandat. W rozważaniach podjęto również zagadnienia związane z powierzeniem radnemu funkcji kierownika gminnej jednostki organizacyjnej oraz jego zastępcy.

Artykuł **Jarosława Zbieranka** „Regulacja lobbingu w Polsce. Wnioski dziesięć lat po wejściu w życie Ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa” jest refleksją na temat funkcjonowania zawartej w tytule ustawy. Autor zestawia ze sobą różne stanowiska w przedmiocie analizy, komentuje, wskazuje wątpliwości i problemy. Wartością dodaną artykułu jest analiza postaw opinii publicznej wobec lobbingu.

Anna Muś w artykule „Programy antykorupcyjne w administracji polskiej” zwraca uwagę na fakt, że skorumpowany proces administrowania bardzo negatywnie wpływa na jakość wykonywania władzy i powoduje spadek zaufania obywateli do instytucji publicznych. Dlatego też autorka podjęła się zadania przeanalizowania działań podejmowanych na różnych poziomach władzy publicznej oraz

aktywności organizacji pozarządowych w Polsce, w zakresie tworzenia programów antykorupcyjnych w odniesieniu do tzw. przekupstwa urzędników.

Kolejne dwa artykuły - **Daniela Palacza** „Rola Policji w zwalczaniu korupcji” oraz **Szymona Kołodzieja** „Zachowania (anty) korupcyjne w Policji” podejmują problem walki z korupcją przez Policję. Daniel Palacz w przedstawianej analizie przybliży czytelnikowi prawne ramy walki z korupcją, jak również rolę Policji na różnych etapach przeciwdziałania zachowaniom korupcyjnym. Szymon Kołodziej w swoich rozważaniach stawia tezę, że policja, mimo że cieszy się pozytywnym wizerunkiem wśród Polaków, jest szczególnie narażona na styczość z nagannymi zachowaniami - zarówno we własnych szeregach, jak i z perspektywy obywateli chcących uniknąć kary. Autor przedstawia konkretne zachowania biorcy i dawcy w sytuacji korupcyjnej, przedstawia ich konsekwencje, ale również projektuje możliwości zapobiegania im z perspektywy zarówno policjanta, jak i obywatela.

Niniejszy tom jest drugą częścią serii wydawniczej podejmującej problematykę współczesnego oblicza korupcji. Pierwszy, „Postawy wobec korupcji w samorządzie terytorialnym. Raport z badań empirycznych w województwie śląskim” został wydany w 2015 roku. Badania w jego zakresie miały charakter diagnostyczny i profilaktyczny. Ich celem była diagnoza stanu wiedzy, świadomości oraz postaw antykorupcyjnych w środowisku samorządu terytorialnego. Uzyskane wyniki oraz zainicjowana dyskusja miały przyczynić się do wskazania wrażliwych miejsc w przedmiocie analizy w badanej grupie, do których należały m.in. luki wiedzy, słaba świadomość antykorupcyjna. Raport spotkał się z dużym zainteresowaniem, co daje nam nadzieję, że również i przedstawiany tom znajdzie wielu czytelników zarówno w środowisku naukowym, jak wśród pracowników różnych obszarów administracji publicznej.

*Małgorzata Myśliwiec
Agnieszka Turska-Kawa*

O PRZYCZYNACH KORUPCJI W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Wstęp

Relacje obywatela z organami administracji publicznej nie zawsze należą do łatwych. Dowodem na taki stan rzeczy może być upowszechnienie się w potocznym słowniku wielu społeczeństw pojęcia biurokracja, rozumianego jako poważna uciążliwość wynikająca z konieczności załatwienia sprawy urzędowej. Jednak pomimo faktycznych lub zakładanych problemów w tym względzie pewnym jest to, że całkowite uniknięcie przez obywatela kontaktu z organami administracji publicznej w realiach współczesnego świata jest niemożliwe.

Niewątpliwie problemy korupcyjne w administracji należą do grupy zjawisk patologicznych, oznaczających dysfunkcje w działaniu systemu politycznego oraz jego otoczeniu. Ich pojawienie się często wiąże się z radykalnym spadkiem zaufania obywateli do organów państwa. To z kolei zaburza prawidłowy przebieg procesów wewnątrz systemu politycznego (np. skutkuje przedterminowymi wyborami lub nagłymi dymisjami rządów), a także znacznie utrudnia budowanie silnej pozycji państwa w relacjach zewnętrznych.

Wszelkie rozważania w tym zakresie należy jednak rozpocząć od zadania wstępnego pytania o to, co jest pierwotną przyczyną możliwości pojawienia się zjawisk korupcyjnych w administracji. Istotne będzie także ustalenie, dlaczego to właśnie administracja publiczna jest tym obszarem działania państwa, który na tego typu zjawiska jest szczególnie narażony. Uzyskane odpowiedzi powinny być kluczem do kontynuowania badań w tym zakresie. Dlatego też przedmiotem zamieszczonych poniżej rozważań będzie próba określenia, gdzie leży pierwotna przyczyna zjawisk korupcyjnych, dotyczących działania administracji publicznej w państwie demokratycznym.

Pojęcie administracji publicznej

Wywodzący się z języka łacińskiego czasownik *ministrare* oznacza mniej więcej tyle co służyć, posługiwać, ale także zarządzać, wykonywać, kierować. Natomiast przedrostek *ad* (tłumaczony mniej więcej jako: ku) w połączeniu z czasownikiem *ministrare* wskazuje na moment celowości takiego działania. Dlatego też w potocznym rozumieniu administracja może być rozumiana jako zorganizowana, trwała i planowana działalność mająca na celu realizację założonych celów. W tym kontekście można mówić np. o administracji budynku mieszkalnego, przedsiębiorstwa czy zakładu pracy.

Rozważania zawarte w niniejszym opracowaniu mają jednak dotyczyć bardzo specyficznego rodzaju administracji, a mianowicie administracji publicznej. Zgodnie z definicją zaproponowaną przez Huberta Izdebskiego i Michała Kuleszę: „Przez administrację publiczną rozumie się zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach.” [Izdebski, Kulesza 2004: 93].

Administrację publiczną można także zdefiniować na dwa inne sposoby, przedstawiając jej definicję negatywną (określającą czym administracja nie jest) i pozytywną.

Zgodnie z definicją negatywną administracja publiczna to część funkcji państwa, nie będąca ani stanowieniem praw, ani wymierzaniem sprawiedliwości. Definicja ta wychodzi od klasycznej zasady trójpodziału władzy w państwie. Zgodnie z jej założeniami jako administrację publiczną można rozumieć wszelkie działania wykonawcze, realizowane przez organy ustawowo do tego powołane. Należy przy tym pamiętać, że chodzi tu nie tylko o organy władzy wykonawczej, działające wyłącznie w politycznym centrum. Zalicza się do nich także te podmioty, które wykonują założenia ustawowe na szczeblu subpaństwowym, jak i te, które nie zawsze mogą zostać zakwalifikowane jako podmioty należące do administracji rządowej lub samorządowej lecz owe zadania wykonujące.

Natomiast definicja pozytywna administracji publicznej zakłada, że przez pojęcie to należy rozumieć wszelkie działania wykonawcze w stosunku do decyzji politycznych. Warto przy tym pamiętać, że w państwie demokratycznym owe decyzje są podejmowane nie tylko na szczeblu centralnym (przyjmując ostatecznie postać ustawy), ale także na szczeblu subpaństwowym (przyjmując postać

ustaw regionalnych lub uchwał jednostek samorządu terytorialnego). Założenia definicji pozytywnej często uzupełnia się o trzy dodatkowe kryteria. Po pierwsze, zakłada się, że przynajmniej część zadań należących do organów administracji publicznej powinna być wykonywana za pomocą systemu biurokratycznego. Po drugie, istotne jest także, aby działanie tych organów obejmowało swym władztwem obszerny zakres spraw o znaczeniu społecznym. I w końcu, po trzecie, działania organów administracji publicznej muszą być uregulowane przez generalne normy prawne.

Szczegółowa analiza przedstawionych powyżej kryteriów pozwoli zapewne na znalezienie odpowiedzi na pytanie badawcze, postawione we wstępie.

Biurokracja

Przyjęcie założenia, że przynajmniej część zadań należących do organów administracji publicznej powinna być wykonywana za pomocą systemu biurokratycznego, może dziwić lub wręcz zniechęcać przeciętnego obywatela do jakichkolwiek relacji z tymi podmiotami. W potocznym rozumieniu pojęcie biurokracji jest bowiem obciążone znacznym ładunkiem negatywnych emocji. Taki stan rzeczy należy wiązać z rodowodem samego określenia. Pojawiło się ono w XVIII wieku we Francji, a jego autorem był Vincent de Gournay [Izdebski 2001: 116]. Słowo biurokracja zostało zbudowane z dwóch pojęć: francuskiego *bureau*, oznaczającego miejsce pracy urzędnika oraz greckiego *κράτος*, tłumaczonego jako władza, potęga lub moc. Innymi słowy w osiemnastowiecznej Francji biurokracja miała oznaczać „rządy biur”, a nie określać strukturę powołaną do służenia społeczeństwu.

Utrwalenie negatywnego rozumienia pojęcia biurokracja było związane z kilkoma kwestiami. Po pierwsze, dostęp przeciętnych obywateli do urzędnika, władnego podjąć decyzję w ich sprawie, był bardzo ograniczony. Osiemnastowieczną administrację francuską charakteryzował bowiem bardzo wysoki stopień centralizacji władzy i jej koncentracji w Paryżu, u boku monarchy. Efektem takiego stanu rzeczy było podejmowanie decyzji w sprawach relatywnie błahych na szczeblu centralnym. Sytuacja ta zmieniła się nieco dopiero w II połowie XIX wieku, czyli po utrwaleniu w państwach Europy Zachodniej zasady samorządu terytorialnego. Do tej pory jednak kwestia załatwienia jakiegokolwiek sprawy z organami administracji państwa nie była sprawą prostą. Po drugie, sytuację dodatkowo

komplikował fakt, że osiemnastowieczną administrację francuską charakteryzowała zasada kolegialności, czyli zespołowego obradowania i decydowania o sprawach podlegających kompetencji danej instytucji centralnej. Powodowało to znaczącą przewlekłość postępowań. W końcu po trzecie elementem komplikującym sytuację było obsadzanie licznych stanowisk w administracji państwa w drodze ich sprzedaży przez króla [Górski, Salmonowicz 2001: 281]. Monarchowie, niechętni idei zwołania Stanów Generalnych w celu ustanowienia nowych podatków i wypełnienia tym sposobem świecącego często pustkami skarbu państwa, w sprzedaży urzędów widzieli bardzo lukratywne źródło publicznych dochodów. Dla urzędników, nabywających owe stanowiska, były one natomiast prywatną inwestycją, która w stosunkowo krótkim czasie powinna była przynieść spodziewane zyski. To z kolei otwierało pole do żądania określonych korzyści od stron za samo zainteresowanie się sprawą, a także jej korzystne lub szybkie rozstrzygnięcie. Można zatem powiedzieć, że pojęcie biurokracji kojarzyło się z rozwiązaniami patologicznymi w ramach systemu politycznego państwa i w potocznym rozumieniu szybko stało się synonimem zepsucia.

Na gruncie nauki pojęcie biurokracji zyskało neutralny emocjonalnie charakter dopiero w XIX wieku, za sprawą Maxa Webera. Stwierdził on wręcz, że niemożliwym jest istnienie systemu administracyjnego bez systemu biurokratycznego. Swoje twierdzenie wzmocnił przedstawiając jego cechy charakterystyczne. Zaliczył do nich:

- Zawodowy charakter administracji;
- Pionowy i poziomy podział pracy oraz związaną z nim specjalizację;
- Hierarchiczną strukturę władzy;
- Związanie systemu biurokratycznego przepisami prawa [Izdebski 2001: 29].

Pierwsza cecha, czyli zawodowy charakter służby w systemie biurokratycznym, stanowi istotny element przedstawianej koncepcji. Należy bowiem pamiętać, że w każdym państwie demokratycznym system administracyjny tworzą dwie grupy urzędników: nominowani politycznie i urzędnicy zawodowi. Pierwsza grupa uzyskuje swoje stanowiska bezpośrednio lub pośrednio w wyniku wyborów (np. prezydent, premier, ministrowie, prezydent miasta, etc). Odbywają się one cyklicznie i zgodnie z procedurami przewidzianymi w przepisach prawa. Kandydatów ograniczają zwykle jedynie nieliczne cenzusy wyborcze (np. wieku lub domicylu), a jedynym wymogiem,

jaki powinni spełniać jest posiadanie politycznej koncepcji związanej z zarządzaniem określonym fragmentem rzeczywistości społeczno-politycznej. Społeczna atrakcyjność kierunków proponowanej przez nich polityki jest okresowo weryfikowana w procesie wyborczym. W kontekście rozważań dotyczących zjawisk korupcyjnych należy zauważyć, że urzędnicy należący do tej grupy są w szczególności sposobem narażeni na możliwość znalezienia się w sytuacji prawnie zabronionej. Ich decyzje dotyczą bowiem istotnych aspektów związanych z funkcjonowaniem państwa lub wspólnot o charakterze subpaństwowym. Dlatego też niektóre podmioty (osoby fizyczne, koncerny, grupy interesu), zainteresowane konkretnym rozwiązaniem politycznym, mogą podejmować próby nakłaniania urzędników należących do tej grupy do działań sprzecznych z prawem, kwalifikowanych jako przestępstwa korupcyjne.

Grupa urzędników nominowanych politycznie nie jest jednak zaliczana do korpusu systemu biurokratycznego. Tworzą go wyłącznie urzędnicy zawodowi. Zgodnie z koncepcją Maxa Webera powinny wyróżniać ich dwie cechy: dostatecznie długi okres zatrudnienia oraz realizacja zasady, że praca w administracji powinna być dla nich jedynym bądź głównym źródłem utrzymania. Dostatecznie długi okres zatrudnienia wiąże się z profesjonalizacją tej grupy urzędników. W odróżnieniu od urzędników nominowanych politycznie, przystępując do służby w administracji urzędnicy zawodowi powinni już posiadać określone umiejętności, niezbędne na danym stanowisku. Nie realizują oni bowiem własnych wizji dotyczących określonych obszarów działania rzeczywistości społecznej, lecz wykonują decyzje polityczne zgodnie z procedurami przewidzianymi w przepisach prawa. Dostatecznie długi okres zatrudnienia pozwala przy tym na doskonalenie własnych umiejętności, co w rezultacie ma prowadzić do rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania obowiązków przez urzędników zawodowych. Wiedza i profesjonalizm działania mają w konsekwencji budzić zaufanie obywateli do władzy publicznej. Ponadto należy zauważyć, że nie jest to jedyny element owo zaufanie budujący. Od kandydatów na zawodowych urzędników wymaga się zwykle także tzw. nieposzlakowanej opinii [Dz.U. 2008 (1): art. 6 ust. 3 pkt. 3; Dz.U. 2008 (2): art. 4 pkt. 5]. Z politycznego punktu widzenia rekrutacja urzędników zawodowych w oparciu o takie kryterium ma niezwykle doniosłe znaczenie. Zasada obowiązku budowania zaufania obywateli do władzy publicznej, określona w przepisach polskiego prawa w art. 8 Kodeksu postępowania administracyjnego [Dz.U. 1960: art.8],

jest bowiem kluczem do budowy siły państwa i skuteczności jego działania. Codzienne realizowanie w milionach przypadków „styku” państwo-obywatel przez urzędników kompetentnych zarówno merytorycznie, jak i moralnie ma znaczenie decydujące dla budowania jego społecznego wizerunku [Adamiak, Borkowski 2003: 77].

Podsumowując, można stwierdzić, że w przypadku urzędników nominowanych politycznie brak kompetencji moralnych, ujawniony w postaci udowodnionego uczestnictwa w przestępstwach korupcyjnych, jest karany przez obywateli w procesie wyborczym. Zjawiska te zdecydowanie podważają zaufanie obywateli do instytucji państwa, jednak możliwość dokonania wymiany skompromitowanych urzędników i ich otoczenia w drodze wyborów stwarza szansę na odbudowanie zaufania obywateli do władzy publicznej. Zdecydowanie gorzej wygląda sytuacja w państwie, które decyduje się na upolitycznienie systemu biurokratycznego. Odejście od zasady profesjonalizacji jego kadr może w szybkim tempie spowodować bardzo negatywne dla państwa skutki polityczne. Trudno bowiem budować silną pozycję w sytuacji, gdy organom władzy publicznej nie ufają sami obywatele.

Drugą cechą systemu biurokratycznego według Maxa Webera powinien być pionowy i poziomy podział pracy oraz związana z nim specjalizacja. Słuszność takiego założenia wynika z faktu, że ilość zadań, których realizacji oczekuje się od współczesnych państw, jest wręcz przytłaczająca. Ich ogrom dostrzegali już sam Weber, żyjący na przełomie XIX i XX wieku. Na przestrzeni ponad stu lat żądania obywateli względem państw europejskich (np. w zakresie opieki medycznej, systemu opieki nad dziećmi, czy też zabezpieczenia emerytalnego) rozwinęły się jednak na niespotykaną do tej pory skalę. To, co przez wiele stuleci pozostawało w sferze prywatnej, dzięki działaniom i decyzjom politycznym stało się zadaniem państwa. To z kolei oznacza, że każdy organ administracji publicznej ma zwykle do wykonania wiele zadań, często o bardzo wysokim stopniu złożoności. Tu właśnie widać wyraźnie wspomniane wyżej założenie, że administracja publiczna musi obejmować swym władztwem obszerny zakres spraw o znaczeniu społecznym. Z tego powodu należąca do niej zadania powinny być niezwykle precyzyjnie podzielone pomiędzy zawodowych urzędników, z których każdy powinien odpowiadać za ich wykonanie. Aby żadne z zadań nie pozostało niezrealizowane powinny być one podzielone w poziomie i w pionie. Podziału poziomego dokonuje się pomiędzy urzędników o podobnym doświadczeniu w zakresie pracy w administracji. Natomiast podział pionowy

cehuje powierzenie zadań mniej skomplikowanych urzędnikom mniej doświadczonym, a bardziej skomplikowanych tym, którzy dysponują już bogatszym doświadczeniem i wiedzą.

Z pionowym i poziomym podziałem zadań wiąże się także zasada hierarchiczności w strukturze systemu biurokratycznego. Prawidłowość wykonania powierzonego zadania powinna podlegać nadzorowi lub kontroli prowadzonej przez urzędnika bardziej doświadczonego i posiadającego znacznie szerszy zakres wiedzy nad urzędnikami mniej doświadczonymi. Stosowanie takiego rozwiązania gwarantuje wysoki poziom wykonania określonego zadania.

Natomiast zagadnienie konieczności związania urzędników tworzących system biurokratyczny przepisami prawa ściśle wiąże się z koncepcją władztwa administracyjnego oraz stosunku administracyjnoprawnego. Dlatego też zostanie ono przedstawione po uprzednim wyjaśnieniu owych dwóch pojęć.

Władztwo administracyjne

Jak zauważa Eugeniusz Ochendowski: „Działalność jednostki lub grupy jednostek (kolegium) jest uważana za działalność państwa tylko wówczas, gdy istnieje norma prawna nakazująca traktować oznaczoną działalność jako działalność państwa.” [Ochendowski 2006: 26]. Stwierdzenie to jest dobrym nawiązaniem do rozważań zawartych powyżej. Z jednej strony trudno polemizować ze słuszną konstatacją autora. Z drugiej należy przypomnieć, że u progu XXI wieku ilość zadań przypisanych przepisami prawa różnym organom administracji publicznej państwa jest ogromna. Najważniejszym jest jednak stwierdzenie faktu, że jednostka lub grupa jednostek działająca jako organ państwa ma możliwość przeprowadzenia swojego zarządzenia w drodze przymusu państwowego. Innymi słowy: organy państwa posiadają władztwo. Precyzując, że w naszych rozważaniach chodzi o konkretny rodzaj tych organów – o organy administracji publicznej – należy stwierdzić, że mogą one same, bez ingerencji organów władzy sądowniczej, stosować przymus dla przeprowadzenia swoich zarządzeń. Oznacza to, że „administracja publiczna dysponuje środkiem, który nie przysługuje innym rodzajom administracji (np. administracji przedsiębiorstw prywatnych, organizacji społecznych): możliwością użycia bezpośrednio przymusu, będącą wynikiem posiadania przez państwo monopolu używania siły fizycznej, możliwością stosowania władztwa. (...) Władztwo to nazywa się władztwem administracyjnym (imperium).” [Ochendowski 2006: 27].

Stosunek administracyjnoprawny

Koncepcja władztwa administracyjnego ma zasadniczy wpływ na charakter stosunku administracyjnoprawnego. Powstaje on bowiem na gruncie prawa administracyjnego i charakteryzuje się nierównorzędnością podmiotów. Wynika ona z faktu, że jedną ze stron tego stosunku może być osoba fizyczna, osoba prawna lub inny podmiot, który nie posiada osobowości prawnej, ale w wyniku postępowania administracyjnego może on nabyć określone praw lub mogą na niego zostać nałożone określone obowiązki. Natomiast zawsze drugą stroną jest organ administracji publicznej. Jak stwierdzono już powyżej organ ten dysponuje władztwem administracyjnym. A to oznacza, że będąc jedną ze stron owego stosunku, decyduje o jego rozstrzygnięciu. Innymi słowy organ administracji publicznej w ramach stosunku administracyjnoprawnego rozstrzyga w sprawie, w której sam jest stroną. Należy do tego dodać, że zgodnie z koncepcją władztwa administracyjnego dysponuje on jednocześnie prawem do użycia przymusu bezpośredniego dla zrealizowania podjętych rozstrzygnięć.

Przedstawienie koncepcji stosunku administracyjnoprawnego nakazuje powrót do ostatniej z cech charakteryzujących zarówno system biurokratyczny w koncepcji Maxa Webera, jak i uzupełniającej pozytywną definicję administracji publicznej, przedstawioną na początku opracowania. Chodzi mianowicie o zasadę konieczności związania organów administracji publicznej (w tym także systemu biurokratycznego) przepisami prawa.

Zasada konieczności związania organów administracji publicznej przepisami prawa

Przedstawienie koncepcji władztwa administracyjnego i stosunku administracyjnoprawnego uświadamia, jak silna jest pozycja organów administracji publicznej w relacji do pojedynczego obywatela lub nawet podmiotów zrzeszających większą ich liczbę (np. partii politycznych, organizacji społecznych, przedsiębiorstw, etc.). To do wspomnianych organów należy bowiem decydowanie we wszelkich sprawach, które należą do zakresu ich kompetencji (a jest ich we współczesnych państwach niemało) i stają się przedmiotem procedowania w ramach stosunków administracyjnoprawnych. Nawet w przypadku zawarcia ugody administracyjnej przez strony o spornych interesach, postępowanie administracyjne kończy organ, wydając stosowne postanowienie ową ugodę zatwierdzające.

Podjęte rozważania nakazują zatem zadać pytanie o to, co zrobić, aby organy administracji publicznej (a w bardziej potocznym rozumieniu: urzędnicy, którzy działają w ich imieniu) nie nadużywały pozycji władczej, wynikającej z charakteru stosunku administracyjnoprawnego? Nauka prawa administracyjnego wskazuje na proste rozwiązanie: organy te należy związać przepisami prawa. Koncepcja ta jest ze wszech miar słuszna, choć jak zostanie za chwilę pokazane, zupełnie niewystarczająca.

Aby nie dochodziło do nadużyć przepisy prawa powinny w pierwszej kolejności jasno określić właściwość rzeczową danego organu administracji publicznej. Tak z reguły się dzieje, a w przypadku zaistnienia sporu kompetencyjnego pomiędzy dwoma organami przepisy prawa jasno określają, jaki podmiot powinien je rozstrzygnąć [np. w przypadku polskim jest to przepis art. 22 KPA Dz.U. 1960: art. 220]. Ponadto przepisy prawa (od konstytucji, poprzez akty prawa powszechnie obowiązującego, po akty prawa wewnętrznego) powinny jasno określać zasady postępowania administracyjnego, precyzując co wolno organowi administracji publicznej, a co jest zdecydowanie zabronione. Do tego rodzaju przepisów zaliczają się także przepisy dotyczące przestępstw korupcyjnych. Przepisy art. 228-231 kodeksu karnego [Dz.U. 1997] zdecydowanie zabraniają podejmowania działań, które wiązałyby się z przyjmowaniem przez urzędników administracji publicznej nienależnych korzyści majątkowych lub osobistych. Można jednak zadać pytanie, czy samo ustanowienie prawnego zakazu podejmowania pewnych działań skutecznie może zapobiegać występowaniu zjawisk patologicznych, w tym także zjawisk korupcyjnych w administracji? W tym przypadku odpowiedź musi być negatywna.

Co zatem może podnieść skuteczność przestrzegania prawa przez urzędników organów administracji publicznej? Otóż najbardziej skutecznym sposobem wydaje się zapewnienie obywatelowi przez państwo instytucjonalnej i prawnej ochrony przed tego rodzaju nadużyciami. Istnienie niezależnych instytucji, które mogą podjąć działania zmierzające do pociągnięcia skorumpowanego urzędnika do odpowiedzialności karnej, stanowi pewnego rodzaju przeciwwagę dla jego uprzywilejowanej pozycji w ramach stosunku administracyjnoprawnego. Dopiero ograniczenie wolności i niezależności działania tego rodzaju instytucji (np. sądów powszechnych i administracyjnych, ombudsmána, czy Trybunału Konstytucyjnego) oraz podporządkowanie ich woli politycznej organów korzystających z przywileju

władztwa w państwie stawia obywateli na pozycji przegranej. W takiej sytuacji niejednokrotnie nieuchronność konieczności nawiązania stosunku administracyjnoprawnego (nawet w sporadycznych przypadkach) skłania jednostki lub ich zorganizowane grupy do podjęcia nielegalnych prób „załatwienia sprawy” przy pomocy argumentów korupcyjnych. Żadna instytucja działająca w nieprawidłowo działającym, niedemokratycznym systemie politycznym, nie jest bowiem w stanie zapewnić prawnej ochrony obywatela, czyli podmiotu niekorzystającego z pozycji uprzywilejowanej w ramach stosunku administracyjnoprawnego.

Zakończenie

Podstawowym celem opracowania miało być ustalenie, co jest pierwotną przyczyną możliwości pojawienia się zjawisk korupcyjnych w administracji publicznej oraz ustalenie, dlaczego to właśnie administracja jest obszarem działania państwa, który jest szczególnie podatny na tego typu zjawiska. Przeprowadzone rozważania prowadzą do wniosku, że główną przyczyną zjawisk korupcyjnych w administracji jest sama natura stosunku administracyjnoprawnego, związanego z nierównorzędnością nawiązujących go podmiotów. Jedną ze stron jest bowiem zawsze organ administracji publicznej, który podejmuje decyzje w rozstrzyganych sprawach. Korzysta zatem z przywileju władztwa administracyjnego, co daje mu zdecydowaną przewagę nad pozostałymi stronami.

Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że jedynym sposobem na zrównoważenie nierównej pozycji podmiotów w ramach stosunku administracyjnoprawnego, a tym samym maksymalizacja możliwości zapobiegania zjawiskom patologicznym, takim jak korupcja, jest związanie organów administracji prawem oraz powołanie w systemie politycznym instytucji, które stałyby na straży przestrzegania przez urzędników zakazów podejmowania działań niepożądanych.

Bibliografia:

- Adamiak B., Borkowski J. (2003), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Dz.U. 1960: Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*, Dz.U. 1960 nr 30 poz. 168 ze zm. (tekst ujednolicony: Dz.U. 2016 poz. 23).
- Dz.U. 1997: Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny*, Dz.U. 1997 nr 88 poz. 553 (tekst ujednolicony: Dz.U. 2016 poz. 1137).
- Dz.U. 2008 (1): Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. *o pracownikach samorządowych*, Dz.U. 2008 nr 223 poz. 1458 (tekst ujednolicony: Dz.U. 2016 poz. 902).
- Dz.U. 2008 (2): Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. *o służbie cywilnej*, Dz.U. 2008 nr 227 poz. 1505 (tekst ujednolicony: Dz.U. 2016 poz. 1345).
- Górski G., Salmonowicz S. (2001), *Historia ustrojów państw*, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze „Lexis Nexis”.
- Izdebski H. (2001): *Historia administracji*, Liber: Warszawa.
- Izdebski H., Kulesza M. (2004), *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa: Liber.
- Ochendowski E. (2006), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń: Wydawnictwo Dom Organizatora.

CECHY CHARAKTERYSTYCZNE KORUPCJI I SPOSOBY JEJ ZAPOBIEGANIA W ADMINISTRACJI

Jednym z najtrudniejszych społecznych problemów współczesności jest korupcja. Istnieje ona we wszystkich państwach, bez względu na ich poziom społeczno-ekonomicznego rozwoju i przenika do wszystkich dziedzin codziennego życia. Wpływa negatywnie na gospodarkę, politykę, zarządzanie, system prawny i świadomość społeczną. Jedną z najbardziej zagrożonych korupcją sfer życia publicznego jest administracja.

Pojęcie korupcji

Korupcja występuje właściwie w każdym państwie i w każdym okresie historycznym. Należy ją traktować jako stały, chociaż ułomny element życia społeczno-politycznego. Niemniej zjawisko korupcji staje się niebezpieczne w sytuacji, kiedy przybiera formę masową, bo staje się wtedy zjawiskiem niebezpiecznym dla funkcjonowania struktur państwa. Jest rzeczą charakterystyczną w historii Polski, że powszechność korupcji w określonych okresach historycznych była nieodłącznym elementem procesu upadku państwowości polskiej [Jagnieża 2002: 16].

Współcześnie korupcja stała się powszechnym i wielopostaciowym zjawiskiem, bo istnieje wszędzie, bez względu na poziom społeczno-ekonomicznego rozwoju państw, a także przenika do wszystkich dziedzin powszedniego życia. Aby mieć jasność, co to jest korupcja, postaram się wyjaśnić podstawowe pojęcia związane z tym zjawiskiem, tak w opinii badaczy, jak i w definicjach prawniczych.

Korupcja – słowo to podobnie brzmi w wielu językach. Przykładowo, w języku angielskim i francuskim – *corruption*, polskim – *korupcja*, w języku Esperanto – *korupto* itp. Łacińskie *corruptio* oznacza zepsucie. Ogólne użycie terminu korupcja podkreśla cechy

rozpadu, psucia się lub rozkładu w sensie moralnym czy fizycznym, jak również naruszenie obowiązku publicznego poprzez akty łapówkarstwa [Ivory 2014: 56].

Jeśli uwzględnić proste, życiowe przykłady, które tłumaczą, czym jest korupcja, to mamy z nią do czynienia wtedy, gdy:

- człowiek daje pieniądze dla przyspieszenia rozpatrzenia sprawy;
- kontrakty oferuje się tym, którzy zapłacą więcej;
- daje się pieniądze lekarzowi po to, żeby ktoś bliski otrzymał konieczne lekarstwa;
- państwowy urzędnik otrzymuje i przyjmuje prezent w celu podjęcia pozytywnej decyzji;
- policjant otrzymuje pieniądze za nierozgłaszanie informacji o popełnionym przestępstwie.

Wśród badaczy nie istnieje uniwersalna, powszechnie przyjęta definicja pojęcia korupcji. Jak dowodzi Anna Lewicka-Strzałecka [2011: 19], korupcja jest zjawiskiem występującym w wielu postaciach i tak złożonym, że wymyka się jednoznacznym definicjom. Trudność zdefiniowania tego fenomenu bierze się również z jego relatywnego charakteru i zmienności w czasie. Okazuje się, że to pewne działanie może być traktowane jako korupcja lub nie i budzić rozmaite oceny moralne, w zależności od epoki, systemu prawnego, kultury, społecznie lub indywidualnie uznawanych systemów wartości itd..

Znany badacz zjawiska korupcji Andrzej Kojder [2002 (1): 234] podkreśla: „Korupcja należy niewątpliwie do zjawisk niezwykle złożonych i wielopostaciowych. W najszerszym rozumieniu korupcją jest przywłaszczenie zasobów publicznych (dóbr, świadczeń, usług) lub takie nimi dysponowanie, aby bezprawnie uzyskać osobistą korzyść. Przekupstwo, sprzedajność, płatna protekcja, nepotyzm, nieuczciwe pośrednictwo i wykorzystywanie zajmowanego stanowiska dla osobistych (rodziny, koleżeńskich) celów to najczęstsze współcześnie działania korupcyjne”. Z uwagi na to, że korupcja oznacza bardzo różnorodne zachowania, sytuacje społeczne i stosunki międzyludzkie, nie można przedstawić jej genezy, istoty i sposobów przejawiania się w życiu zbiorowym w postaci przedmiotowo jednolitych, usystematyzowanych, adekwatnych twierdzeń naukowych. Poszczególne rodzaje i odmiany działań korupcyjnych, a także warunkujące je czynniki są tak zróżnicowane, że tylko za cenę daleko idących uproszczeń (idealizacji) dają się sprowadzić do wspólnego mianownika [Kojder 2001: 366].

Korupcja to zjawisko rozwijające się i reagujące na czynniki, które ją wywołują i jej towarzyszą. Właśnie dlatego rozumienie korupcji jest tak bardzo zróżnicowane. W tradycyjnym rozumieniu korupcją jest przywłaszczenie zasobów publicznych (dóbr, świadczeń, usług) lub takie nimi dysponowanie, aby bezprawnie uzyskać osobistą korzyść, przy czym obie strony korupcyjnego porozumienia – „dawca” zawłaszczonego dobra publicznego i jego „biorca” – solidarnie dążą do minimalizacji ryzyka ujawnienia nielegalnej transakcji. W znaczeniu precyzyjniej określającym korupcję jest ona ujmowana jako złożony schemat współdziałania, w którym występują trzy strony i zawłaszczane jest dobro publiczne bądź dobro prywatne. Należy więc wyróżnić: 1) stronę korumpującą wraz z a) zajmowaną przez nią pozycją służbową (zawodową czy społeczną) oraz b) zasobami, którymi dysponuje i c) korzyściami, które pragnie uzyskać, oraz 2) stronę korumpowaną (kontrahenta propozycji korupcyjnej) i jej a) pozycję wobec oferenta, b) dobra publiczne lub prywatne będące w jego gestii wraz z ich wartością, a dalej: 3) trzecią stronę – beneficjenta transakcji korupcyjnej, który bezpośrednio lub pośrednio uzyskuje wymierne korzyści, a następnie: 4) środki, które są angażowane, aby transakcja korupcyjna doszła do skutku, 5) techniki realizacji transakcji korupcyjnej i sposoby jej asekuracji, 6) częstotliwość porozumień korupcyjnych składających się na transakcję, 7) otoczenie, w którym dokonywana jest transakcja. Celem transakcji korupcyjnej, która może się składać z sekwencji drobniejszych kontraktów, nie zawsze jest uzyskanie jakichś dóbr czy zasobów (materialnych lub symbolicznych), lecz pozbawienie kogoś (np. konkurenta) jakichś możliwości (np. uzyskania pozytywnej decyzji administracyjnej) [Kojder 2016: 306].

Niektórzy autorzy uważają, że korupcja jest żywym zjawiskiem, które nie podlega ścisłej definicji projektującej, dającej prawodawcy pełnię możliwości regulacyjnych [*Korupcja w życiu społecznym* 2000: 157]. Korupcja w sensie społeczno-ekonomicznym (ogólnym) określana jest jako:

- wykorzystywanie władzy publicznej dla celów prywatnych;
- zachowanie władz publicznych, polityków i urzędników służby cywilnej, w wyniku którego wzbogacają się oni w sposób bezprawny i nieuzasadniony lub przyczyniają się do wzbogacenia osób sobie bliskich, poprzez niewłaściwe wykorzystanie powierzonej im władzy;

- czyn, który popełnia każdy, kto powodowany swoimi bezpośrednimi lub pośrednimi interesami narusza system reguł, za realizację których sam jest odpowiedzialny;
- sprzeniewierzenie się zasadzie nieoddzielenia spraw prywatnych od obowiązków zawodowych.

Korupcja w sensie ogólnym nie jest terminem języka prawnego. Pojęcie to obejmuje również zachowania, które nie są spenalizowane w Kodeksie karnym, a więc te, których popełnienie co najwyżej narusza zasady etyki, moralności, kultury, nie narusza natomiast przepisów prawa karnego materialnego, jak np. niektóre formy nepotyzmu, kumoterstwa, klientelizmu [*Poradnik antykorupcyjny dla urzędników* 2012: 11].

Wiadomo od dawna, że korupcja pozostaje w ścisłych relacjach ze sferą etyki i postaw moralnych, choć na ten temat brakuje jednoznacznych, ilościowych danych. Te, które są dostępne, mają pośrednią wartość. Wynika z nich, że poczucie moralne mieszkańców Polski, a więc ich przeświadczenia, że pewne czyny są naganne, należy ich unikać i negatywnie oceniać ich sprawców, a inne zasługują na aprobatę i uznanie, powinno się je podejmować i pochwalać, są względnie stabilne. Duże afery korupcyjne, zwłaszcza na styku polityki i biznesu, spotykają się od lat ze znacznym i niemal powszechnym potępieniem opinii publicznej. Różne natomiast drobne przekręty czy mniejsze łapówki są tolerowane i dość często praktykowane. Zjawisko to jest jednym z przykładów ambiwalencji ocen i postaw moralnych, która wyraża się w ich zróżnicowaniu w zależności od tego, czy dotyczą publicznej, czy prywatnej sfery życia [Kojder 2008: 326-327].

Korupcja, choć ma wiele postaci, zawsze jest złem, które dotyka niemal każdego obywatela. To on ponosi koszty każdej korupcji. Jest to niebezpieczeństwo, które „ma wiele twarzy”. Dla jednych będą to naganne zachowania, dla innych postępkę mieszczące się w granicach zasad moralnych i etycznych. Korupcja, jak widać, łączy wiele składowych: jest patologią, czynem, nadużyciem, aktem, zjawiskiem, które zawsze wywołuje negatywne skutki i konsekwencje. Zagraża zamożności państwa i każdego obywatela; prowadzi bowiem do podejmowania złych decyzji ekonomicznych [Szwejkowski 2013: 8].

Istnieją również dwa odrębne pojęcia korupcji - etyczne i prawne. Według etycznej definicji korupcja to takie sprawowanie władzy lub spełnianie obowiązków obywatelskich, które negują dobro powszechne. Takie pojęcie korupcji w praktyce zakłada istnienie

pewnego konsensusu świadomości, ale również konsensusu obywatelskiego co do tego, że władza istnieje po to, aby wykonywać ją dla dobra ogólnego, dla dobra obywateli. Jest to fundamentalne pojęcie, klasyczne, które pojawia się u Platona, Arystotelesa, czyli u zarania filozofii politycznej. Jest jednym z podstawowych elementów europejskiej cywilizacji. Z takiej definicji władzy wynika moralne i etyczne potępienie korupcji, bez względu na to czy ta korupcja jest, czy nie jest zakazana prawnie.

Drugie ujęcie korupcji, bardziej praktyczne, opisane w literaturze fachowej zakłada, że korupcja jest zjawiskiem prawnym, związanym ze złamaniem prawa. W tym sensie korupcja jest wykonywaniem władzy lub funkcji publicznej niezgodnie z prawem czy prawnie określonymi celami, procedurami, jak również wpływaniem na decydentów wbrew prawu, środkami zabronionymi przez prawo, takimi jak przekupstwo, oferowanie korzyści, transakcje wiązane. W tej definicji korupcji prawo jest dominującym elementem. Wydaje się, że w Polsce przeważa to drugie podejście - legalistyczne postrzeganie korupcji [Pełczyński 2001: 122-123]. Zakres znaczeniowy pojęcia „korupcja” zależy więc od regulacji prawnych obowiązujących w poszczególnych państwach, a nawet w jednym państwie w różnym czasie. Finansowanie partii politycznych przez prywatne firmy jest w USA legalnym lobbieniem, w Polsce - korupcją, niedopuszczalną w sensie prawnym [Lewicka-Strzałecka 2011: 22].

Prawną definicję korupcji możemy znaleźć w aktach ustawodawczych. Przede wszystkim w art. 1 ust. 3a polskiej ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. *O Centralnym Biurze Antykorupcyjnym* [Dz.U. 2006] oraz w *Cywilnoprawnej konwencji o korupcji* [Dz.U. 2004].

Najbardziej uniwersalną definicją korupcji mogłoby być proste rozumienie pojęcia korupcji jak nadużycia powierzonej władzy dla prywatnych korzyści [Pope 2000: 2]. Przy czym „(...) nadużywanie funkcji publicznej (...) polega na przyznawaniu priorytetu interesom innym niż dobro wspólne, o które powinna zabiegać osoba zajmująca stanowisko publiczne. Osobą tą może być urzędnik państwowy przydzielający koncesje, polityk decydujący o obsadzeniu intratnych stanowisk, lekarz wydający orzeczenie o niezdolności do pracy, policjant nakazujący kierowcy poddanie się testowi wykrywającemu spożycie alkoholu, egzaminator mający wpływ na przyjęcie do państwowej szkoły itd. (...) Korzyść może mieć charakter osobisty bądź grupowy. Korzyść osobista to indywidualny interes jednostki, który może być rozumiany nie tylko jako bezpośrednia korzyść,

ale szerzej – jako poczucie wywiązywania się ze społecznie czy kulturowo obowiązujących norm nakazujących troskę o członków rodziny, wdzięczność za doznane w przeszłości dobro, życzliwość wobec znajomych. (...) Korzyść grupowa, osiągnąta dzięki korupcji, to najczęściej korzyść partii politycznych, organizacji gospodarczych, a nawet instytucji państwowych” [Lewicka-Strzałecka 2011: 23-24]. Korupcja w tym ujęciu dotyczy zachowania władz publicznych, zarówno polityków, jak i urzędników służby cywilnej, w wyniku których to działań bezprawnie i w sposób nieuzasadniony wzbogacają się lub przyczyniają do wzbogacenia osób sobie bliskich poprzez niewłaściwe wykorzystanie powierzonej im władzy [Rzetelność życia publicznego... 1999: 34].

Dla pełnego rozumienia czym jest korupcja należy wyróżnić jej główne cechy. Najbardziej typowymi cechami korupcji są:

- 1) powszechność - odkąd wyodrębniona została sfera spraw publicznych korupcja występuje we wszystkich systemach politycznych i gospodarczych;
- 2) entropia - korupcja rozprzestrzenia się - na podobieństwo tkanki nowotworowej - na dziedziny, które wcześniej nie były nią zainfekowane;
- 3) rynkowość - cena korupcyjnych transakcji jest wypadkową podaży i popytu na zawłaszczane zasoby publiczne;
- 4) interakcyjność - partnerami korupcyjnej transakcji są zawsze „dawcy” jakichś zasobów publicznych i ich „biorcy”. Zazwyczaj kieruje nimi motywacja osiągnięcia maksymalnych osobistych korzyści i wspólne dążenie do zminimalizowania ryzyka, że zawarta transakcja korupcyjna zostanie ujawniona [Kojder 2002 (1): 234].

Rodzaje korupcji

Korupcja jest integralnie związana z obniżeniem jakości i rozwoju gospodarczego oraz wzrostem ubóstwa [Sutch 2001: 19]. Przy czym korupcja może przejawiać się w rozmaitych jej zróżnicowaniach. Jeśli chodzi o zasięg korupcji wyróżnia się: 1) korupcję incydentalną (sporadyczną); 2) korupcję zinstytucjonalizowaną i 3) korupcję systemową, której najprostszą egzemplifikacją są rządy kleptokracji. Na to rozróżnienie nakładają się inne podziały korupcji, mianowicie: 1) korupcja w sferze publicznej; 2) korupcja w sferze prywatnej, a dokładniej w prywatnej sferze biznesowej oraz korupcja wyróżniana ze względu na dziedzinę, w których występuje najczęściej, tj. 3) korupcja urzędnicza; 4) korupcja gospodarcza i 5) korupcja polityczna.

Jeśli posłużymy się dodatkowo dwoma innymi kryteriami, wówczas kryterium czasu prowadzi do wyróżnienia 6) korupcji krótkotrwałej, 7) korupcji średniookresowej i 8) korupcji długookresowej, natomiast według kryterium korzyści można wyodrębnić, w podziale dychotomicznym: 9) korupcję finansową (majątkową) i 10) korupcję niefinansową (w postaci różnych form gratyfikacji osobistej, rodzinnej, środowiskowej itp.) [Kojder 2015: 318].

Najbardziej zagrożone korupcją są takie sfery życia społecznego jak: administracja, gospodarka i polityka. Rozpatrzmy więc korupcję administracyjną (urzędniczą), gospodarczą (komercyjną) oraz polityczną.

Urzędnicza korupcja jest współcześnie najczęstsza, a polega na tym, że urzędnik domaga się korzyści lub przyjmuje ją w zamian za wydanie decyzji, nadanie biegu sprawie itp. niezgodnie z obowiązującą go pragmatyką służbową, wewnętrznymi przepisami instytucji lub normami prawa [Kojder 2001: 372]. Korupcja urzędnicza może dotyczyć urzędnika państwa polskiego (korupcja urzędnicza krajowa) i urzędnika innych państw (korupcja urzędnicza zagraniczna) [*Wskazówki antykorupcyjne dla przedsiębiorców* 2015: 10].

W administracji od wielu lat najpoważniejsze afery korupcyjne są związane z zamówieniami publicznymi, a także z udzielaniem ulg, zwolnień, koncesji, ustanawianiem kontyngentów itp. Również przedstawiciele władz samorządowych są postrzegani jako grupa bardziej „zainfekowana” korupcją niż jakakolwiek inna zbiorowość. Zwłaszcza nepotyzm i branie łapówek to przypadłości, które relatywnie często zdarzają się radnym. Innym obszarem, w którym nierzadko występuje korupcja, są rady nadzorcze spółek Skarbu Państwa. Zawłaszczyły one sektor publiczny w gospodarce, są podporządkowane interesom partyjnym i grupowym oraz w różny sposób deformują procesy przekształceń własnościowych [Kojder (2) 2016: 309-310]. Kluczową cechą korupcji na wysokich szczeblach władzy są bliskie powiązania i sprzężenia zwrotne zachodzące pomiędzy grupami politycznymi i gospodarczymi - między sektorem publicznym a prywatnym. Związki te prowadzą między innymi do nepotyzmu w obsadzaniu stanowisk w sektorze publicznym i kupczenia przysługami, zwykle dotyczącymi decyzji w sferze publicznej. Tendencje te potęguje praktyka obsadzania według klucza politycznego stanowisk w administracji do średniego szczebla włącznie. Upolitycznione zostało mianowanie osób na stanowiska w organach nadzorczych i kontrolnych. Rozwiązaniem tego problemu wydaje się być upowszechnienie przekonania, że

kryterium mianowania powinna być jedynie fachowość, a nie lojalność wobec partii. Mianowanie powinno następować w wyniku rzetelnej oceny kandydata, zgodnie z jasnymi i przejrzystymi kryteriami. Niezwykle ważne jest, aby obsadzanie organów nadzorczych i kontrolnych nie było zależne przede wszystkim od politycznych rozstrzygnięć, aby w wyniku politycznych nacisków nie można było z dnia na dzień zwolnić członka organu nadzorczego czy kontrolnego, co tak często ma jeszcze w Polsce miejsce [Sutch 2001: 25].

Korupcja w administracji istnieje, ponieważ urzędnik ma możliwość rozporządzać zasobami (środkami budżetowymi, państwową własnością, zamówieniami publicznymi itd.), które mu nie przynależą, przy podjęciu (albo nie podejmowaniu) różnych decyzji. Jeżeli pozbawić urzędnika takich możliwości, to cały system urzędowy podlega destrukcji. Dlatego urzędnicy występują w roli głównych podmiotów czynów korupcyjnych, bo tylko oni mają uprawnienia dla podjęcia decyzji, co często prowadzi do korupcyjnego łamania prawa.

Według badań Centrum Badania Opinii Społecznej spośród nagannych zachowań spotykanych wśród osób piastujących stanowiska państwowe najpowszechniejsze w odczuciu społecznym są nepotyzm i kumoterstwo. Ponad cztery piąte respondentów (85%) uważa, że wśród wysokich urzędników państwowych i polityków często dochodzi do obsadzania krewnych i kolegów na stanowiskach w urzędach, spółkach, bankach itp., tylko nieznacznie mniej osób (77%) uznaje za rozpowszechnioną w tych kręgach praktykę załatwiania członkom rodziny i znajomym kontraktów oraz zamówień rządowych.

Ponad cztery piąte Polaków (83%) uważa, że zdecydowana większość polityków podejmuje i prowadzi działalność publiczną przede wszystkim dla pieniędzy, a tylko co dziesiąty (10%) sądzi, że jest to częściej wyjątek niż reguła. Równie jednoznacznie badani postrzegają wśród naszej klasy politycznej powszechność zjawiska nepotyzmu w postaci załatwiania pracy rodzinie (83%) lub znajomym (81%). Niemal równie powszechnie diagnozowane jest wykorzystywanie aktywności publicznej we własnej karierze zawodowej (80%).

Według Polaków standardy życia publicznego w największym stopniu obniża stosowanie przekupstwa jako metody walki o wpływy polityczne w partii. Prawie dwie trzecie ankietowanych (64%) jest zdania, że korumpowanie kolegów partyjnych, np. za pomocą obietnic załatwienia atrakcyjnej posady w zamian za oddanie głosu na „odpowiedniego” kandydata w wewnątrzpartyjnych wyborach, w dużym stopniu pogarsza standardy życia publicznego. Równie destrukcyjne

dla moralności publicznej jest wykorzystywanie przynależności partyjnej dla poprawy własnej sytuacji materialnej i traktowanie działalności publicznej przede wszystkim jako źródła dochodów. Ponad dwie trzecie badanych (68%) uważa, że takie merkantylne podejście do służby publicznej bardzo obniża standardy życia politycznego w kraju [*Opinie o korupcji oraz standardach...* 2014: 1].

Polityczna korupcja przejawia się w różnych formach i procesach. Polega ona na wykorzystywaniu stanowisk publicznych uzyskanych z nadania politycznego do osiągania korzyści prywatnych lub grupowych [Lewicka-Strzałecka 2011: 28]. Polityczna korupcja to przekupywanie najrozmaitszymi sposobami wyborców przez polityków w celu uzyskiwania ich poparcia. Puste, bezpodstawne obietnice kogoś, kto ubiega się o wysoki urząd państwowy, są uznane za formę korupcji politycznej, która w obecnym czasie jest dość rozpowszechniona. Innym typem tej formy korupcji jest koniunkturalne dostosowywanie głoszonych poglądów do audytoriów, przed którym polityk występuje. Oczywiście obowiązujące prawo znacznie rzadziej ingeruje – i mniej ma ku temu uzasadnionych okazji – w korupcję polityczną niż w dwie pozostałe jej formy [Kojder 2001: 373].

Z uwzględnieniem specyfiki politycznej korupcji w warunkach wyborczych można wyodrębnić specyficzny rodzaj korupcji politycznej – wyborczą korupcję, jako system przekupstwa wyborców, jak i tych, którzy przeprowadzą wybory albo nawet tych, których wybierają. Zatem władza przekształca się w towar, który można nabyć tylko pod warunkiem dostępu do dużych środków finansowych, materialnych, informacyjnych i in.

Polityczna korupcja jest w Polsce najslabiej rozeznana i opisana. Najczęściej wskazuje się, że źródłem korupcji politycznej w polskich warunkach jest sponsorowanie partii politycznych i ich kampanii wyborczych przez ludzi biznesu. Za pomocą owego szczególnego sponsoringu, w którego uprawianiu pośredniczą firmy tzw. doradztwa strategicznego, duży i wielki biznes wpływa na działania i decyzje podejmowane przez polityków w parlamencie i w samorządach lokalnych. Korupcja jest powiązana ze znacznymi materialnymi stratami i zniszczeniem ekonomicznego systemu państwa [Kojder 2002 (1): 235]. Korupcja polityczna oznacza taki sposób postępowania parlamentarzysty, osoby zajmującej stanowisko polityczne w administracji państwowej lub należącej do korpusu urzędniczego, który narusza obowiązki wynikające ze stanowiska, funkcji lub urzędu, dla osiągnięcia korzyści materialnych lub osobistych. Korupcję polityczną

wyróżnia się nie tylko względu na typ zajmowanego urzędu, ale także ze względu na sposób spożytkowania uzyskanych korzyści. Korupcja polityczna polega na wymianie korzyści materialnych na poparcie polityczne [Palka, Reut 1999: 12]. Ze względu na wyżej wymienione czynniki, polityczna korupcja ma o wiele większy utajony charakter i nie zawsze jest oczywista dla przeciętnego obywatela.

Sektor gospodarczy zależy w dużej mierze od państwa i jej organów, a więc jest niezwykle wrażliwy na ryzyko korupcyjne. O korupcji gospodarczej (komercyjnej) mówi się wówczas, gdy przedsiębiorcy, handlowcy, ludzie biznesu itp. przekupują urzędników lub przedstawicieli władzy, aby zapewnić sobie korzystne warunki działania [Kojder 2001: 372-373]. Przez korupcję gospodarczą należy rozumieć też wszelkie akty przekupstwa i sprzedajności zmierzające do wywarcia wpływu na wydarzenia gospodarcze. Ten rodzaj korupcji godzi nie tylko, jak inne jej odmiany, w prawidłowe funkcjonowanie i autorytet instytucji, lecz także w zasady uczciwej konkurencji. Na płaszczyźnie jurydycznej korupcję gospodarczą należałoby odnosić do tych typów czynów zabronionych, w znamionach których został wyrażony gospodarczy charakter korupcji. Mogą to być znamiona podmiotu, a także celu, któremu jej udzielenie miało służyć [Palka, Reut 1999: 12].

Przestępstwa korupcyjne w polskim Kodeksie karnym są kategoryzowane w odmienny sposób:

- łapownictwo bierne (sprzedajność) (art. 228 K.k.);
- łapownictwo czynne (przekupstwo) (art. 229 K.k.);
- płatna protekcja (art. 230 K.k.);
- czynna płatna protekcja (handel wpływami) (art. 230a K.k.);
- nadużycie funkcji publicznej (nadużycie władzy) (art. 231 K.k.);
- korupcja wyborcza (art. 250a K.k.);
- poświadczanie nieprawdy w dokumencie (art. 271 K.k.);
- nadużycie zaufania lub niedopełnienie obowiązków (art. 296 K.k.);
- korupcja w sferze gospodarczej (art. 296a K.k.);
- korupcja wierzycieli (art. 302 K.k.);
- udaremnianie lub utrudnianie przetargu publicznego (art. 305 K.k.) [Dz.U. 1997].

Spotykana w literaturze klasyfikacja wyróżnia korupcję białą (duża tolerancja wobec wybranych zachowań korupcyjnych), szarą (niejednolita ocena społeczna) i czarną (jednoznacznie potępianą). Według poziomu i zakresu, korupcję dzielić można na zindywidualizowaną (ograniczona liczba osób) lub zbiorową (angażującą całe

grupy interesów po dwóch stronach relacji) [*Korupcja w nowym kodeksie karnym 1999*: 8]. Zjawisko korupcji również jest kategoryzowane i klasyfikowane na takie rodzaje, jak: korupcja administracyjna, korupcja gospodarcza, korupcja wyborcza, korupcja polityczna, korupcja samorządowa, korupcja legislacyjna, korupcja koncesyjna, korupcja informacyjna, korupcja w zakresie zamówień publicznych, korupcja w zakresie zamówień prywatnych [Szwejkowski 2013: 9-11].

Opinia publiczna o korupcji w Polsce

W sferze deklaracji korupcja jest uznawana w Polsce za ważny problem. Gdy jednak przychodzi do realnych działań służących jej zniwelowaniu, wówczas trudno uzyskać dla nich szerokie poparcie. Przyczyn przyzwolenia na korupcję w Polsce wielu badaczy upatruje w historii, a konkretnie w latach Polski Ludowej i transformacji. Wówczas to gospodarka niedoborów i trudności w zdobywaniu podstawowych produktów sprawiły, że w społeczeństwie upowszechniły się praktyki korupcyjne [*Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce...* 2012: 43].

Bezkompromisowa walka z korupcją jest jednym z podstawowych zadań służb i organów państwa, ale przy zwalczaniu tego rodzaju przestępczości nie można przecenić również roli społeczeństwa [Mapa korupcji 2015: 6]. Wyniki sondaży opinii publicznej ujawniają, że Polacy są przekonani, iż w wielu dziedzinach życia ciągle jest dużo nieuczciwości, przekupstwa i korupcji. Do najbardziej skorumpowanych instytucji są zaliczane: służba zdrowia, administracja państwowa, handel i usługi oraz policja i banki, a ostatnio także sądownictwo. Wśród zjawisk, które najbardziej hamują rozwój kraju, ludzie najczęściej wymieniają kumoterstwo, klikowość, łapownictwo i nadużywanie stanowisk dla osiągnięcia osobistych korzyści. O ile niemal wszyscy Polacy za łapownictwo biorą wręczenie urzędnikowi pewnej sumy pieniędzy lub drogiego prezentu, o tyle połowa nie utożsamia łapownictwa z ugoszczeniem urzędnika, a trzy czwarte nie łączy z łapownictwem skorzystania z protekcji kogoś ustosunkowanego. Za przekupstwo nie uchodzi również wręczenie drobnych prezentów lekarzom, pielęgniarkom czy nauczycielom.

Spośród trzech rodzajów postaw wobec korupcji - akceptacji, przyzwolenia i dezaprobaty - w Polsce najczęstsza jest postawa przyzwalająca. Polacy nadal godzą się na „miękkie” formy korupcji, takie jak drobna łapówka (niekiedy trudno ją odróżnić od tak zwanych dowodów wdzięczności), protekcjonizm i pośredniczenie

w niezupełnie legalnych transakcjach. Z tą postawą idzie w parze przekonanie, że korupcja jest najbardziej rozpowszechniona w tych instytucjach, z którymi każdy ma codzienny lub bardzo częsty kontakt. „Twarde” formy korupcji - przekupstwo, płatna protekcja i nadużywanie uprawnień są deklaratywnie odrzucane, nie uznaje się bowiem, że w pewnych sytuacjach życiowych mogą być usprawiedliwioną koniecznością. Oburzenie, które zdaje się towarzyszyć ujawnionym, choć sądowno nierozliczonym, wielkim aferom finansowym, świadczy o tym, że na „twardą” korupcję nie ma w Polsce społecznego przyzwolenia [Kojder (2) 2002: 60-61].

Wyniki wielu przeprowadzonych badań na temat stosunku Polaków do korupcji wskazują, że akceptują oni drobne formy korupcji, takie np. jak nieduża łapówka. Na pytanie o to, czy można usprawiedliwić kogoś, kto w celu załatwienia jakiejś sprawy w urzędzie, szkole czy w szpitalu daje urzędnikowi, nauczycielowi czy lekarzowi jakąś stosunkowo niewielką kwotę pieniędzy lub niezbyt kosztowny upominek, większość respondentów odpowiada pozytywnie. Tego typu „dowody wdzięczności”, „rzeczowe prośby”, „zachęty” itp. są nie tylko aprobowane, lecz przez wielu ludzi uznawane za dowód życiowej zaradności. Można z tego wyprowadzić wniosek, że zwłaszcza drobna korupcja, od której prowadzi prosta droga do coraz większej korupcji, jest częścią polskiej mentalności moralnej. Drobna korupcja jest niejako trwale wrośnięta w kulturowe wzory interakcji między stronami, z których jedna potrzebuje pewnych dóbr czy świadczeń, a druga nimi rozporządza. Z drugiej strony uczestnictwo w dużej aferze korupcyjnej jest silnie potępiane i ludzie na ogół nie znajdują usprawiedliwienia dla tych, którzy w niej uczestniczą. Oczywiście dane sondażowe, na których opierają się powyższe stwierdzenia, należą do kategorii tzw. miękkich danych. Dlatego należy je traktować z pewną rezerwą. Jeżeli jednak w dłuższym czasie dane te wykazują pewną stałą tendencję, to można uznać, że odzwierciedlają głębsze i trwalsze nastawienia dominujące w opinii publicznej [Kojder 2016 (1): 257-258].

Przekonanie, że korupcja w Polsce stanowi duży problem, jest prawie powszechne i jedynie w niewielkim stopniu zależne od wieku, pozycji czy poglądów politycznych respondentów. Opinia ta przeważa właściwie od początku procesu transformacji, ale obecnie wyrażana jest dużo częściej niż na początku lat 90. [*Opinia publiczna o korupcji...* 2010: 13]. Zdecydowana większość Polaków (87%) uważa, że korupcja jest dużym problemem, w tym prawie dwie piąte (39%) sądzi,

że bardzo dużym. Tylko 8% badanych przypisuje temu zjawisku niewielkie znaczenie [*Opinie o korupcji...* 2014: 2]. Jednak korupcja obecnie w Polsce nie jest już zjawiskiem o charakterze systemowym, jakim było jeszcze choćby w połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku [*Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce...* 2012: 14].

Powstawaniu relacji korupcyjnych sprzyja także zła reputacja instytucji publicznych i ich negatywny wizerunek w odbiorze społecznym. W atmosferze przeświadczenia, że „nie ma ludzi uczciwych”, powszechnej podejrzliwości, że każdy „ma coś na sumieniu”, łatwo dochodzi do rozmaitych nadużyć, powielania się korupcyjnych, wielopoziomowych porozumień, oportunistycznego, instrumentalnego traktowania powierzonych obowiązków itd. Istotą korupcji jest nadużycie zaufania. Normalne funkcjonowanie każdego systemu gospodarczego opiera się na wzajemnym zaufaniu różnych podmiotów stanowiących ten system. Bez wzajemnego zaufania nie jest możliwy proces wymiany ekonomicznej i produkcji. Wykluczone są jakiegokolwiek działania długookresowe, inwestowanie, zaciąganie kredytów. Pojawienie się oszustw powoduje, że w szybkim czasie wszyscy pragną się zabezpieczyć przed tego typu działaniami. Wszyscy zaczynają być traktowani jako potencjalni winowajcy, co prowadzi po pewnym czasie do degradacji całego systemu społecznego [Hołyst 2012: 26-27]. Sfery życia społecznego, które w Polsce są najbardziej zainfekowane korupcją, od wielu lat wydają się nie zmieniać. Działalność administracji publicznej oraz sfera styku polityki i biznesu to obszary, w których korupcja występuje najczęściej. W administracji od wielu lat najpoważniejsze afery korupcyjne są związane z zamówieniami publicznymi, a także udzielaniem ulg, zwolnień, koncesji, ustanawianiem kontyngentów itp. Również przedstawiciele władz samorządowych są postrzegani jako grupa bardziej zainfekowana korupcją niż jakakolwiek inna zbiorowość. Zwłaszcza nepotyzm i branie łapówek to przypadłości, które często zdarzają się radnym. W gestii władz samorządowych znalazło się bowiem ogromne mienie. Różne lokalne grupy interesu dążyły do przechwycenia choćby jego części. Do 1992 roku było to ułatwione, bowiem na szczeblu gminy nie było obowiązku powoływania komisji rewizyjnych, radni mogli łączyć swój mandat z funkcjami wykonawczymi w samorządzie gminnym, wolno im było też prowadzić działalność gospodarczą z wykorzystaniem mienia gminy, które nadzorowali. Istniejące luki w prawie niektórych radni wykorzystywali po prostu po to, aby się wzbogacić.

W krótkim też czasie byli postrzegani przez społeczność lokalną jako grupa - obok polityków i działaczy partyjnych - najbardziej skorumpowana [Kojder 2015: 320].

W niektórych państwach, w tym na Węgrzech (13%), na Słowacji (14%) i Polsce (15%), stosunkowo duża liczba osób wskazała, że mają osobiste doświadczenia związane z przekupstwem, ale koncentrują się one wyraźnie na ograniczonej liczbie sektorów. W państwach tych większość przypadków przekupstwa występuje w jednym sektorze, mianowicie w sektorze opieki zdrowotnej. Istnieją dowody, że problemy strukturalne w opiece zdrowotnej stanowią zachęty do wręczenia łapówek personelowi medycznemu. We wszystkich wspomnianych państwach szczegółowe odpowiedzi istotnie pokazują, że największa liczba osób wymienia opiekę zdrowotną, podczas gdy wszystkie pozostałe instytucje lub sektory (np. policja, służby celne, politycy, prokuratura itd.) wskazał mniej niż 1% respondentów [*Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego* 2014: 6-7].

Mobilizowaniu społeczeństwa do podejmowania działań na rzecz lepszej jakości życia publicznego i ograniczania korupcji nie sprzyjają także uwarunkowania kulturowe, w tym zwłaszcza niski poziom zaufania do instytucji publicznych, determinowany między innymi czynnikami historycznymi (głównie okresem rozbiorów i latami komunizmu, które nie sprzyjały budowaniu pozytywnego stosunku do państwa). Wydaje się, że w tym wypadku mamy do czynienia z klinczem – niski poziom zaufania do organów publicznych demotywuje je do polepszania relacji ze społeczeństwem lub, co gorsza, prowadzi do przesadnej kontroli (objawiającej się mnożeniem niekoniecznie efektywnych procedur i regulacji, na przykład w sferze zamówień publicznych), co z kolei blokuje wzrost zaufania do sektora publicznego. W rezultacie zostaje zablokowana możliwość ewoluowania instytucji publicznych w kierunku większej otwartości i sprawnego, bardziej przyjaznego funkcjonowania [*Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce* 2012: 17].

Zdecydowana większość Polaków uważa, że z punktu widzenia jakości życia społecznego sfera prywatna i zawodowa to dwie odrębne dziedziny i należałoby dążyć do tego, by nie wpływały one na siebie. Większość też sądzi, że osoby na stanowiskach publicznych nie powinny zatrudniać krewnych, ponieważ nie są w stanie obiektywnie ocenić ich kompetencji i kwalifikacji. Jednak tylko dwie piąte badanych jest zdania, że zatrudnianie krewnych grozi konfliktem interesów, natomiast większość przychyliła się do opinii, że każdy człowiek

pracuje na własne konto i w tym wymiarze jego powiązania rodzinne nie mają znaczenia. Znaczący wydaje się fakt, że relatywnie największą skłonność do akceptacji zachowań nepotycznych na rynku pracy wykazują obecnie ludzie młodzi – w wieku 18-24 lata. Wyróżniają się zwłaszcza uczniowie i studenci, którzy jako jedyni częściej uważają, że osoby na stanowiskach publicznych mogą zatrudniać krewnych, niż są zdania, że nie powinno się akceptować tego typu zachowań. Wydaje się, że z jednej strony kryzys, brak pracy, szczególnie dotyczący ludzi młodych, z drugiej zaś powszechność tego rodzaju zachowań w społeczeństwie każe ludziom młodym uznawać je za normalne i akceptowalne w życiu społecznym [*Opinia publiczna o korupcji...* 2010: 9]. Nepotyzm, czyli faworyzowanie członków rodziny przy rozdziale jakichś dóbr, dość trudno poddaje się jednoznacznym ocenom w praktyce życia społecznego. Postrzeganie konkretnych przypadków, w których może do niego dochodzić, niejednokrotnie zależy od interpretacji i punktu widzenia oceniającego. O tym, że istnieje problem z jednoznacznym definiowaniem i kwalifikowaniem tego typu zachowań, świadczyć może choćby charakter dyskursu publicznego, odradzającego się głównie przy okazji różnego rodzaju „afer”, i tak naprawdę brak wypracowanych standardów w tej dziedzinie [*Polacy o nepotyzmie* 2012: 1].

Według opinii Polaków na moralność publiczną w sferze polityki najbardziej destrukcyjnie działa korupcja polityczna, czyli stosowanie przekupstwa jako metody walki o wpływy polityczne w partii, a także traktowanie przez polityków działalności publicznej głównie jako drogi do poprawienia własnej sytuacji materialnej, czyli bycie w polityce dla pieniędzy. Jeśli chodzi o częstość tego typu zjawisk, to zdaniem ankietowanych najpowszechniej spotykane jest właśnie to nastawienie – uprawianie polityki przede wszystkim po to, by poprawić swoją sytuację materialną. Według respondentów powszechne wśród polityków jest również dążenie do władzy, a także poszerzanie dzięki działalności publicznej zakresu znajomości, by zyskiwać na znaczeniu społecznym i np. móc załatwiać atrakcyjną pracę członkom rodziny lub znajomym. Jednak ten ostatni czynnik jest traktowany przez ankietowanych z minimalnie większą wyrozumiałością niż nastawienie na dochodzenie do majątku poprzez działalność publiczną. Pytania o tego typu motywacje polityków do aktywności publicznej będą zapewne – z powodu wysokości świadczeń otrzymywanych przez przyszłych posłów – powracać przy okazji zbliżających się wyborów do Parlamentu Europejskiego

[*Opinie o korupcji...* 2014: 11]. Instytucje polityczne w Polsce są w dużej mierze wyalienowane ze społeczeństwa. Partie polityczne zrzeszają niewielki ułamek społeczeństwa, ciesząc się jednocześnie znikomym zaufaniem społecznym, a sposób ich funkcjonowania sprzyja nepotyzmowi i korupcji politycznej. Z kolei w dziedzinie praw obywatelskich istnieją luki systemowe, sporadycznie zaś dochodzi do nadużyć władzy. Mimo tych niedoskonałości nie można mówić o poważnym kryzysie instytucji demokratycznych w Polsce. Zachowują one pewną stabilność, powinny być jednak monitorowane, istnieją bowiem wymienione wyżej symptomy, które mogą sprzyjać osłabieniu integralności społeczeństwa. Czynnikiem wzmacniającym taką sytuację może być brak zaufania i krytyczna ocena klasy politycznej przez większość społeczeństwa [*Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce* 2012: 36].

Pomimo tych zastrzeżeń działalność Centralnego Biura Antykorupcyjnego (dalej CBA) częściej oceniana jest pozytywnie (33%, o 3 punkty procentowe więcej niż we wrześniu 2015 roku) niż negatywnie (18%). Blisko połowa Polaków (49%) nie ma wyrobionej opinii na ten temat. Zadowoleni z funkcjonowania CBA to relatywnie często najmlodszy respondenci (51%), a także osoby identyfikujące się z prawicą (43%) [*Oceny instytucji publicznych* 2016: 11-12].

Obywatele mogą skarżyć się na działania CBA, korzystając ze standardowej procedury administracyjnej lub cywilnej. Szef CBA nie jest chroniony w tym zakresie żadnym immunitetem. Pozostając przy tym wątku, warto również wspomnieć, że działania CBA pozostają pod kontrolą sądów. Mogą one między innymi wydawać CBA polecenia w zakresie postępowań karnych, na wnioszek szefa CBA wydają zgodę na przeprowadzenie kontroli operacyjnej (np. zastosowanie podsłuchów).

Z uwagi na formułę służby specjalnej, w jakiej funkcjonuje CBA, podlega ono ograniczonej kontroli społecznej. Jest ona wykonywana na podstawie standardowych instrumentów, mających zastosowanie do innych służb specjalnych. Jednakże z uwagi na specyfikę problemów, jakimi zajmuje się CBA (przypadki korupcji często są wykorzystywane w bieżących rozgrywkach politycznych), słusze byłoby rozszerzenie kontroli nad tą służbą, np. poprzez wprowadzenie specjalnych społecznych komórek nadzoru czy zwiększenie obowiązków sprawozdawczych CBA wobec ogółu społeczeństwa [*Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce: raport z monitoringu* 2012: 197].

Przyczyny korupcji i sposoby jej zapobiegania w administracji

Korupcja jest rozpowszechniona przede wszystkim tam, gdzie społeczne instytucje są słabe, polityka rządu i działalność organów władzy stwarzają dla korupcji sprzyjające warunki, a instytucje kontroli, jak parlament, prokuratura, sądy, społeczeństwo obywatelskie, nie stosują przeciw korupcji należnych miar albo same przetrwały się w struktury skorumpowane. Kiedy ignorowane są zasady państwa prawa, sprawiedliwości, humanizmu, kiedy zapomina się o zasadzie współzależności interesów i potrzeb, to powstają przyczyny, które bezpośrednio nie tylko sprzyjają korupcji, a nawet do niej porychają.

Przyczyny korupcji są, w dużej mierze, związane z istniejącymi warunkami politycznego i prawnego rozwoju państwa, historią jego życia publicznego, tolerancją wobec korupcji, zgodą na bezprawie, tradycjami państwowego biurokratycznego aparatu, istniejącym w kraju ekonomicznym stanem i jego politycznym kursem. Przyczyny korupcji - rozumianej w kategoriach socjologiczno-prawnych i karno-prawnych wraz z czynnikami, które powodują jej stabilizację na określonym poziomie w dłuższym czasie albo też jej wzrost, są rozpoznane dość dobrze. Poza uwarunkowaniami historycznymi, wyróżnia się także przyczyny kulturowe i społeczne korupcji. Duże znaczenie przypisuje się zwłaszcza doświadczeniu historycznemu mieszkańców Polski: w ciągu stu kilkudziesięciu lat braku państwowości i suwerenności państwowej ignorowanie zaborczego lub narzuconego prawa i innych regulacji normatywnych było uznawane za wyraz postawy patriotycznej Polaków. Do kulturowych i społecznych uwarunkowań korupcji zalicza się nieukształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego i związany z tym brak efektywnych mechanizmów kontroli społecznej, brak tradycji rządów prawa, stosunkowo niewielki zakres subsydiarności państwa, niska kultura polityczna tak decydentów, jak i elektoratu oraz słaba, prywatno-familijna infrastruktura moralna społeczeństwa.

Prawdopodobieństwo nawiązywania porozumień korupcyjnych zwiększa się wraz z trwałością historycznego i kulturowego dziedzictwa sprzyjającego korupcji, nieukształtowaniem się społeczeństwa obywatelskiego i rządów prawa, „dzikim” kapitalizmem politycznym, niską jakością stanowionego prawa, niesprawnością wymiaru sprawiedliwości i szeroko zakreślonym polem decyzji uznaniowych na różnych szczeblach administracji państwowej i samorządowej. Także rynkowe walory korupcji,

mianowicie to, że potencjalne korzyści z korupcji znacznie przewyższają „zwyczajne” dochody uzyskiwane z pracy, stanowią - zwłaszcza w sytuacji destrukcji normatywności - silnie działającą zachętę do zawierania *per fas et nefas* transakcji korupcyjnych. Na wysoki poziom korupcji wpływają również takie okoliczności, jak: duże i względnie bezpiecznie uzyskiwane zyski z korupcji, niskie prawdopodobieństwo wykrycia transakcji korupcyjnych, silne poczucie niezawinionej dyskryminacji, depriwacji i wykluczenia, a także niesprawnie działający wymiar sprawiedliwości, który jest nadmiernie uzależniony od egzekutywy politycznej i tym samym nieskory do podejmowania czynności śledczych wymierzonych w prominentnych działaczy partyjnych [Kojder 2015: 319].

Oprócz historycznych, kulturowych i społecznych przyczyn korupcji wyróżniają się polityczne i prawne przyczyny korupcji. Polityczne przyczyny korupcji zależą od poziomu zabezpieczenia obywatelskich wolności, zwłaszcza poziomu wolności mediów, możliwości obywateli formowania organizacji pozarządowych, a także poziomu aktywnej politycznej konkurencji. Szczególne znaczenie ma stopień rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Dla kontroli nad korupcją, obywatele muszą mieć możliwość otrzymywania wiarygodnych informacji o działalności rządu i na tej podstawie formułować odpowiednie oceny i plany działań własnych. Prawne przyczyny, które znacznie wpływają na poziom korupcji, jest jakość systemu prawnego państwa, zwłaszcza zabezpieczenie możliwości zatrzymania i należnego ukarania za dokonywanie skorumpowanej działalności. Istnienie efektywnych ustaw przeciw korupcji, które regulują konflikt interesów czy finansowania wyborów, stanowi istotną barierę przeciw korupcji. Należy jednak pamiętać, że efektywność prawa w dużej mierze zależy od skuteczności organów ścigania i sądów oraz ich gotowości do przeciwdziałania korupcji.

Korupcji nie uda się w całości pokonać, jednak można zapobiec jej rozprzestrzenianiu. Zapobieganie korupcji jest jednak niezwykle trudne. Skuteczna walka z tym zagrożeniem wymaga istnienia spójnego systemu sprawnych i rzetelnych instytucji publicznych, transparentnych przepisów prawnych, a przede wszystkim rozwiniętej „świadomości antykorupcyjnej” obywateli, kształtowanej poprzez wychowanie, etykę zawodową, kulturę prawną itp. [Korupcja a bezpieczeństwo narodowe... 2013: 144]. Nie istnieje uniwersalny sposób zapobiegania korupcji. Dla każdego państwa w walce z korupcją muszą być opracowane odrębne sposoby zapobiegania.

Ważnym elementem w efektywnym zapobieganiu korupcji w administracji jest polityczna wola państwa i polityków, działalność mocnego społeczeństwa obywatelskiego, które przeciwdziała korupcji, a także obecność demokratycznych i wolnych mediów. Jak podkreśla Andrzej Kojder [2016 (2): 310] „polityka prawa, odpowiednie regulacje prawne, media i organizacje pozarządowe mają do odegrania bardzo istotną rolę w ograniczaniu i przeciwdziałaniu korupcji. Bezwzględna kryminalizacja zachowań korupcyjnych, ściśle egzekwowanie pragmatyki służbowej, nakładanie na adresatów prawa dysponujących zasobami publicznymi ściśle określonych obowiązków i procedur, których pogwałcenie spotyka się z natychmiastową reakcją, oraz ograniczenie do niezbędnego minimum zakresu decyzji uznaniowych to tylko niektóre z możliwych do zastosowania instrumentów prawnych”.

Spośród narzędzi zapobiegania korupcji w administracji wyróżnić można działania punitywne i prewencyjne. Jeśli chodzi o działania punitywne (represyjne) zwalczające przejawy korupcji, to właściwie istnieją wszelkie narzędzia konieczne do wykrywania i karania osób skorumpowanych [Czubek i in. 2010: 23]. Wydaje się jednak, że w przypadku korupcji równie ważnym, a może nawet ważniejszym od ścigania, jest prewencja. Tutaj swoją rolę do odegrania mają parlament oraz samorządy, które uchwalając akty prawne powinny zadbać o to, aby one nie dopuszczały do pojawienia się zachowań korupcyjnych. [Kopińska 2001: 119]. Metody prewencyjne to nie tylko edukacja i kodeksy etyczne, ale przede wszystkim wprowadzanie do pragmatyki służbowej, do zasad funkcjonowania urzędów mechanizmów zabezpieczających przed korupcją oraz stworzenie systemu bezpiecznego informowania o nieprawidłowościach występujących w instytucjach publicznych [Jak walczyć z korupcją? Zasady tworzenia i wdrażania strategii antykorupcyjnej dla Polski 2010: 24]. Innym, skutecznym narzędziem prewencji korupcyjnej może być korzystanie z informacji płynących od sygnalistów (ang. *whistleblower*). Sygnalista to pracownik instytucji publicznej lub firmy prywatnej, który w dobrej wierze ujawnia nieprawidłowości w miejscu pracy. Często dotyczą one korupcji [Kopińska 2012: 61].

Dlatego, skuteczne zapobieganie korupcji w administracji możliwe tylko pod warunkiem kompleksowego połączenia działań politycznych, społecznych i prawnych, które będą przede wszystkim mieć charakter prewencyjny, a dopiero potem - punitywne i represyjne.

Bibliografia:

- Czubek G., Kopińska G., Sawicki A., Wojciechowska-Nowak A., Wojciechowicz J. (2010), *Jak walczyć z korupcją? Zasady tworzenia i wdrażania strategii antykorupcyjnej dla Polski*, Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Dz.U. (1997): *Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny*, Dz.U. 1997 nr 88 poz. 553 ze zm. (tekst jedn. Dz.U. 2016 poz. 1137).
- Dz.U. (2004): *Cywilnoprawna konwencja o korupcji, sporządzona w Strasburgu dnia 4 listopada 1999 r.*, Dz.U. 2004 nr 244 poz. 2443.
- Dz.U. (2006): *Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*, Dz.U. 2006 nr 104 poz. 708 ze zm. (tekst jedn. Dz.U. 2014 poz. 1411).
- Hołyst B. (2012), *Społeczno-kulturowe i prawne aspekty zjawiska korupcji*, [w:] *Dobre praktyki w zakresie wspierania transparentności w sektorze publicznym i prywatnym*, materiały pokonferencyjne, Warszawa: Centrum Szkolenia Policji.
- Ivory R. (2014), *Corruption, Asset Recovery, and the Protection of Property in Public International Law: The Human Rights of Bad Guys*, Cambridge, United Kingdom, New York: Cambridge University Press.
- Jagnieża A. (2002), *Korupcja jako zagrożenie dla obszaru obronności państwa*, [w:] A. Kojder, A. Sadowski (red.), *Klimaty korupcji*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Semper”.
- Kojder A. (2001), *Godność i siła prawa: szkice socjologicznoprawne*, Warszawa: Oficyna Naukowa.
- Kojder A. (2002) (1), *Korupcja i poczucie moralne Polaków*, [w:] J. Mariański (red.), *Kondycja moralna społeczeństwa polskiego*, Kraków: Wydawnictwo WAM.
- Kojder A. (2002) (2), *Strategie przeciwdziałania korupcji - doświadczenia polskie*, [w:] A. Kojder, A. Sadowski (red.), *Klimaty korupcji*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Semper”.
- Kojder A. (2008), *Korupcja i przekonania moralne Polaków w pierwszych latach XXI stulecia*, [w:] J. Mariański, L. Smyczek (red.), *Wartości, normy i więzi moralne w zmieniającym się społeczeństwie*, Kraków: Wydawnictwo WAM.
- Kojder A. (2015), *Korupcja*, [w:] J. Mariański (red.), *Leksykon socjologii moralności. Podstawy-teorie-badania-perspektywy*, Kraków: Nomos.
- Kojder A. (2016) (1), *Pobocza socjologii*, Warszawa: Oficyna Naukowa.
- Kojder A. (2016) (2), *Podstawy socjologii prawa*, Warszawa: Oficyna Naukowa.
- Kopińska G. (2001), *Nadzór ze strony społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Walka z korupcją: strategie działań antykorupcyjnych dla Polski i doświadczenia międzynarodowe*, Warszawa: Biuro Banku Światowego w Polsce, Raport nr I, Wydanie I.

- Kopińska G. (2012), *Społeczno-kulturowe i prawne aspekty zjawiska korupcji*, [w:] *Dobre praktyki w zakresie wspierania transparentności w sektorze publicznym i prywatnym*, Warszawa.
- Korupcja a bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej* (2013), P. Chodak (red.), Józefów: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide de Gasperi.
- Korupcja w życiu społecznym* (2000), J. Kurczewskiego, B. Łaciak (red.), Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Lewicka-Strzałecka A. (2011), *Nędza korupcji*, Kraków: Salwator.
- Mapa korupcji. Zwalczanie przestępczości korupcyjnej w Polsce w 2014 r.* (2015), Warszawa: Centralne Biuro Antykorupcyjne.
- Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce: raport z monitoringu* (2012), G. Kobylińska, M. Makowski, K. Solon-Lipiński, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Oceny instytucji publicznych* (2016), Warszawa: Komunikat z badań CBOS, NR 43.
- Opinia publiczna o korupcji i lobbingu w Polsce* (2010), Warszawa: Komunikat z badań CBOS, BS/63.
- Opinie o korupcji oraz standardach życia publicznego w Polsce* (2014), Warszawa: Komunikat z badań CBOS, NR 14.
- Palka P., Reut M. (1999), *Korupcja w nowym kodeksie karnym* (1999), Kantor Wydawniczy „Zakamycze – Kraków”.
- Pelczyński Z. (2001), *Nadzór ze strony społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Walka z korupcją: strategie działań antykorupcyjnych dla Polski i doświadczenia międzynarodowe*, Warszawa: Biuro Banku Światowego w Polsce, Raport nr I, Wydanie I.
- Polacy o nepotyzmie w życiu publicznym* (2012), Warszawa: Komunikat z badań CBOS, BS/124.
- Pope J. (2000), *Confronting corruption: the elements of a national integrity system*, Berlin, Germany: Transparency International (TI).
- Poradnik antykorupcyjny dla urzędników* (2012), Warszawa, Legionowo: Wydawnictwo Centrum Szkolenia Policji.
- Rzetelność życia publicznego: metody zapobiegania korupcji* (1999) / oprac. J. Pope, [przekł.: M. Pertyński], Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego. Sprawozdanie o zwalczaniu korupcji w UE* (2014), Bruksela, COM 38.
- Sutch H. (2001), *Polska perspektywa: Specyfika korupcji w Polsce w porównaniu z innymi krajami regionu*, [w:] *Walka z korupcją: strategie działań antykorupcyjnych dla Polski i doświadczenia międzynarodowe*, Warszawa: Biuro Banku Światowego w Polsce, Raport nr I, Wydanie I.
- Szwejkowski Ł. (2013), *Korupcja. Wybrane zagadnienia*, Legionowo: Centrum szkolenia policji.
- Wskazówki antykorupcyjne dla przedsiębiorców* (2015), Warszawa: Centralne Biuro Antykorupcyjne.

Krzysztof Nowakowski

PROBLEMY BADAWCZE KORUPCJI - MIĘDZY PATOLOGIĄ A PRYZWOLENIEM

Kultura to system znaczeń, symboli, wartości i uznawania czegoś za dobre lub złe, które legitymizują praktyki i normy w społeczeństwie albo traktują je jako patologie. Banalne jest stwierdzenie, że wchodzimy w życie społecznym w więzi pionowe (wertikalne) i poziome (horyzontalne) tworząc swój kapitał społeczny. Ma tu miejsce aspekt nieformalny wyrażony w postaci wymian korupcyjnych lub o charakterze pochodnym. Więzi wertykalne to np. klientelizm, a horyzontalne - to typowa korupcja, kronizm czy zwykłe koleśiostwo, jako sieci powiązań między zajmującymi prominentne pozycje znajomymi.

Czasownik *corrumpto* - oznacza psuć, niszczyć, rozrywać, pogarszać, zniekształcać, osłabiać, fałszować, uwodzić, znieważać, hańbić, przekupywać, łamać, niszczyć, w domyśle reguły ustalone prawem i normy etyczne. Korupcja to pojęcie o bardzo oceniającym wskazaniu, ale jednak ma bardziej zróżnicowane konteksty i zjawiska mu pochodne, które utrudniają jednoznaczne oceny. Wynika to w dużym stopniu właśnie z czynników kulturowych i zwykłej złożoności życia społecznego.

Żyjemy w świecie niepewności i ryzyka. Niepewność każe poszukiwać jej redukcji, także poprzez nieformalne działania korupcyjne. Ułatwia to oswajanie rzeczywistości, czynienie jej zrozumiałą dla jednostki, tak aby mogła podejmować w niej sensowne działania. Aktywność ludzi w tym zakresie ma charakter świadomy lub intuicyjny bądź nawet irracjonalny, związany z nawykami i podświadomym działaniem. W tej perspektywie w jednych krajach korupcja jest duża lub nawet normą (bez niej nie funkcjonowałyby żadna instytucja), a w innych praktycznie nie istnieje.

Niejednoznaczność definicyjna zjawiska korupcji wynika z jej wieloczynnikowego charakteru. Uzależniona jest od tego co w danym środowisku jest patologią, a co normą. Już samo zdefiniowanie patologii,

tak jak korupcji, nie jest jednoznaczne. To co w jednej kulturze jest korupcją, w drugiej może się opierać na wymianie, która spaja społeczność. Wyrażenie zwykłej wdzięczności nie narusza norm spójności społecznej. Granica altruizmu i egoizmu oraz własnego interesu czasami bywa ciężko uchwytna (np. służba zdrowia). Ale też są ewidentne przejawy interesownych zachowań o cechach korupcyjnych.

Z jednej strony korupcja to praktyki społeczne, z drugiej wynika z kreacji samego problemu. Rażąco jest rozróżnienie percepcji korupcji, zjawiska będącego przedmiotem medialnych doniesień i potocznych informacji od rzeczywistych praktyk korupcyjnych. Tzw. „zwykli ludzie” mają dość ograniczone możliwości kształtowania dyskursu publicznego. Decydujące znaczenie mają elity polityczne i media. Tworzy się konstrukt powstały w wyniku nadawania określonych znaczeń, definicji przez polityków, media, naukowców i resztę osób [Markowski 2008: 9]. Wyobrażenie korupcji wpływa na określone zjawiska i rzeczywistość społeczną. Następuje społeczne tworzenie rzeczywistości, wyrażone między innymi przez samospełniające się prognozy i oceny tej rzeczywistości.

Nie ułatwia badań nad korupcją także identyfikacja korelacji zjawisk. Często trudno jest odróżnić skutki od przyczyn. Przykładowo, nie jest oczywiste to czy kraj jest zamożny i dynamiczny, bo nie ma w nim korupcji, czy też odwrotnie.

Open Society po opisanu problemów definicyjnych w końcu stwierdziło, że „dokładne zbadanie korupcji jest niemożliwe” [Korupcja i polityka antykorupcyjna... 2002: 28]. Grzegorz Markowski [2008: 420] zauważa, że „mamy tylko wątle przesłanki, aby móc cenić skalę tego zjawiska i jeszcze wątlejsze, aby stwierdzić, że jego wielkość jest zmienna w tym czy innym kierunku”. Wydają się to jednak zbyt daleko posunięte opinie. Rodzi to problemy funkcjonalizacji, relatywizacji, instrumentalizacji tego zjawiska.

Zagadnienie korupcji wymaga analizy, określenia definicyjnego, ujęcia jego zakresu, które wynikają między innymi z kulturowo i prawnie uwarunkowanymi relacjami patologicznymi i przyzwalającymi. Próbą prezentacji problemów związanych z korupcją jest niniejszy artykuł.

Problemy definicyjne

W zrealizowanych pod koniec 2000 r. badaniach 22% respondentów nie potrafiło zdefiniować pojęcia korupcji, dla 30% jest to łapówkarstwo i przekupstwo, dla 26% dawanie łapówek, dla 20% - branie łapówek, a dla 12% - kradzież, złodziejstwo, oszustwo, nadużycia gospodarcze, dla 11% - postępowanie niezgodne z prawem, nieuczciwe, niemoralne, dla 5% kumoterstwo, nepotyzm [Kubiak 2001: 47; Kubiak 2004]. Vito Tanzi trudności definicyjne skwitował w zdaniu, że korupcja jest jak słon „trudna do opisanego, ale nietrudna do rozpoznania” [Tanzi 1998: 8]. Należy więc do takich zjawisk, o których wszyscy dobrze wiedzą, ale pytanie o ich zdefiniowanie powoduje problemy. Andras Sajo [1998: 8] stwierdził, że „ekspertsi nie zdołają uzgodnić jednej definicji. (...) Problem współczesnej korupcji polega na tym, że definicja tego zjawiska prawie zawsze odzwierciedla moralne potępienie jednych przez drugich”.

Dla prawników korupcja jest kwestią ustaloną przez normy. Podobnie dla ekonomisty, choć rozszerza on zakres zjawiska np. w obręb sektora prywatnego, firmy i jej stosunków z otoczeniem. W Kodeksie karnym nie występuje pojęcie korupcji. Mamy tam do czynienia z przekupstwem w sektorze publicznym – łapownictwem biernym i czynnym (art. 228, 229), płatną protekcją (art. 230), nadużyciem funkcji publicznej (art. 231), przekupstwem wyborczym (art. 250), przekupstwem gospodarczym – korupcją menedżerów (art. 296), przekupstwem sportowym (art. 296), praniem pieniędzy (art. 299), działaniem na szkodę wierzycieli (art. 302) [*Nowela antykorupcyjna* 2003; Dz.U. 2003]. Termin korupcji wszedł do polskiego prawodawstwa dopiero wraz z ratyfikacją Cywilnoprawnej konwencji o korupcji Rady Europy z 4 listopada 1999 r. [Dz.U. 2004]. Pojęcie korupcji pojawia się też w art. 1 ust. 3A ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym [Dz.U. 2006].

Powstała w 1993 r. niezależna organizacja mająca siedzibę w Niemczech – Transparency International – definiuje korupcję jako wykorzystywanie publicznego urzędu dla prywatnych zysków. Podobnie Bank Światowy. Rada Europy stosuje pojęcie „handlu wpływami” jako czynów „polegających na obiecywaniu, wręczaniu lub proponowaniu bezpośrednio lub pośrednio jakichkolwiek nienależnych korzyści, komukolwiek, kto stwierdza lub potwierdza, że może w zamian za to wywrzeć wpływ na podjęcie decyzji przez

krajowych podmiotów publicznych [*Konwencja prawno-karna o korupcji* 1997; Dz.U. 2004]. Podobną definicję dotyczącą korupcji zagranicznej przyjęło OECD [*Wytyczne OECD...* 2000: 73].

Korupcja to zbyt złożony problem, aby go pozostawić tylko w obrębie ujęć prawnych, choć są one niezbędne, chociażby dla penalizacji tego zjawiska. Często spotykanym jest podział korupcji na:

- *urzędniczą*, zwaną też administracyjną za np. świadczenia usług w służbie zdrowia, opiece społecznej, oświacie, wydawanie uprawnień i pozwoleń. Na ten typ korupcji składają się akty sprzedajności, rozumianej jako przyjmowanie lub żądanie korzyści w związku z pełnionymi funkcjami, oraz przekupstwa – wręczanie, obiecywanie związanych z tym korzyści;
- *polityczną* – związaną z przejmowaniem władzy politycznej i jej utrzymaniem poprzez naruszanie przepisów o finansowaniu partii politycznych, wyborów, aktywnością gospodarczą osób spełniających funkcje publiczne. W jej zakres wchodzi także handel wpływami, faworyzowanie;
- *gospodarczą* – jako naruszanie reguł uczciwej konkurencji, czy aktywności ekonomicznej osób spełniających funkcje publiczne, polegającą na inicjowanym przez przedsiębiorców przekupstwie urzędników w celu zapewnienia sobie wyjątkowo korzystnych warunków działania. Nie ma ostrej granicy między korupcją administracyjną a gospodarczą. W administracyjnej akcentuje się aktywną rolę wszczynania relacji korupcyjnej odgrywaną przez urzędnika a w korupcji gospodarczej przez przedsiębiorcę.

Korupcję według poziomów jej występowania można podzielić na:

- *korupcję elit*. Nazywana jest także wielką (*grand corruption*), przenikającą poziom rządu, prowadzącą do erozji zaufania do rządzących, godzącą w zasady prawa i ekonomiczną stabilizację. Dotyczy m.in. prywatyzacji, polityki socjalnej, rządowych zamówień i przetargów;
- *korupcję administracji centralnej*;
- *korupcję samorządową*, na szczeblu lokalnym;
- *korupcję drobną* (*petty corruption*), o charakterze obyczajowym (policja, służba zdrowia). Towarzyszy jej wymiana mniejszych kwot pieniędzy, przyznawanie mniejszych przywilejów, przychylności dla tych, którzy szukają preferencyjnego traktowania lub zatrudnienie przyjaciół, krewnych na mniej znaczących pozycjach.

W perspektywie znaczenia występują trzy typy korupcji [Corruption and Development 1998: 3]:

- *incydentalna*;
- *instytucjonalna*, polegająca na korupcji w wybranych instytucjach, takich jak służba zdrowia, policja czy nadzór budowlany;
- *systemowa*, gdy dawanie łapówek staje się zjawiskiem przenikającym wszystkie dziedziny życia, „normalnym”. To korupcja „ufortyfikowana” (*entrenched corruption*).

W zakresie zjawisk korupcyjnych mieści się także tzw. *capture economy*, czyli gospodarka zawłaszczona, w sytuacji gdy urzędnicy publiczni i politycy prywatnie sprzedają będące w niedostatecznej ilości dobra publiczne, przez co firmy prywatne osiągają korzyści wynikające z renty (*rent seeking*). W jej obrębie wyróżnia się [Anticorruption in Transition...2000]:

- *państwo zawłaszczone* (*state capture*), gdy firmy kształtują i formułują zasady gospodarowania poprzez prywatne płatności do urzędników i polityków. Bierze się tu pod uwagę oddziaływanie na legislację parlamentarną, dekrety prezydenckie, bank centralny, sądy powszechne oraz finansowanie partii politycznych;
- *wpływanie* (*influence*) – podobnie jak *state capture*, ale bez dokonywania płatności;
- *korupcję administracyjną* (*administrative corruption*) – jako najwęższą formę korupcji („petty” *bribery*), powiązaną z tworzeniem i wykorzystywaniem praw, zasad i regulacji (podatki, cła itp.) [Hellman, Jones, Kaufmann 2000].

Szerokie definicje korupcji

W literaturze spotykamy także definicje korupcji jako czynu, który popełnia każdy, kto powodowany swoimi bezpośrednimi lub pośrednimi interesami narusza system reguł, za realizację których sam jest odpowiedzialny [Rogow, Laswell 1963]. To szersze rozumienie ujmujące każde nadużycie wynikające z zajmowania określonej pozycji w formalnych i nieformalnych strukturach organizacyjnych i społecznych, jako aktu w trakcie którego osoba odpowiedzialna za ustalony w społecznym systemie podział dóbr narusza go na czyjaś korzyść, za co otrzymuje od korzystającego gratyfikację lub chociażby jej oczekuje.

Szersze widzenie korupcji, wykraczające poza tylko relacje z sektorem publicznym zawiera Konwencja o przeciwdziałaniu korupcji w prawie cywilnym Rady Europy, która zgodnie z art. 2 stwierdza, że jest to żądanie, oferowanie, wręczanie lub przyjmowanie bezpośrednio lub pośrednio łapówki i każdej innej nienależnej korzyści, które powodują wypaczenie właściwego wykonywania obowiązków lub zachowania wymaganego od osoby, która przyjęła łapówkę, nienależną korzyść lub zaakceptowała jej obietnicę [*Konwencja o przeciwdziałaniu korupcji* 1999: 168-173; Dz.U. 2004].

Z korupcją związane jest pojęcie konfliktu interesów. Według NIK o konflikcie interesów w działalności władzy publicznej mówimy wówczas, gdy „urzędnik podejmujący rozstrzygnięcia jakiejś sprawy bądź też uczestniczący w przygotowaniu tego rozstrzygnięcia, ma lub może mieć osobisty interes (finansowy lub pozafinansowy) w sposobie rozstrzygnięcia tej sprawy”. NIK zwraca uwagę, że konflikt interesów występuje nie tylko gdy urzędnik publiczny w danej sprawie działa w osobistym interesie, ale także wtedy, gdy istnieje obawa, że tak może działać [*Zagrożenia korupcją* 2004: 13].

W szerokim zakresie korupcji proponowanym przez UNDP mieści się błędna alokacja, łapówkarstwo, sprzeniewierzenie, oszustwa, przekupstwo, nepotyzm, kronizm, wymuszenia, patronaż, dyskryminacja, pranie pieniędzy, klientelizm, faworytyzm, nadużycia własności publicznej [*Corruption and development* 2008]:

Istnieje wiele pojęć pochodnych, lub wręcz tożsamyh z praktykami korupcyjnymi, ukrytych często w społecznej tradycji, trwałych powiązaniach i przyzwoleniu. Jest to klientelizm, kronizm, nepotyzm, patronaż, faworytyzm, patrymonializm, neopatrymonializm, caudillismo (Ameryka Łacińska), caciquismo (Meksyk), bosism (Filipiny), system marabutowy (Senegal) [Muno 2013: 38]. Powoduje to zamieszanie terminologiczne, bo wiele tych pojęć wydaje się być tożsame. Często pojęcia patrymonializmu, patronażu i politycznego klientelizmu używa się zamiennie [Stokes 2007: 604 – 627]. Albo stosuje się terminu klientelizmu w stosunku do sfery politycznej, a neopatrymonializmu – administracyjnej. Czasami rozróżnienie związane jest z kryterium geograficznym, i tak, pojęcie klientelizmu służy badaniu Ameryki Łacińskiej i Europy Wschodniej, a patronażu – wobec reszty Europy i Ameryki Północnej. Pojęcie neopatrymonializmu pojawia się przy studiach nad Afryką i Azją [Muno 2013: 41]. Jednak szczególnym zjawiskiem i pojęciem, które nadaje korupcji cechy trwałości i systemowości oraz łączy wiele terminów pochodnych, jest klientelizm.

Korupcja a klientelizm

„Żyjemy w świecie, w którym zuniwersalizowane uprawnienia i obowiązki nieustannie przeplatają się z regułami zasady wzajemności” [Frieske 2005: 286]. Postawy klientelistyczne opierają się na tkance społecznej i psychologicznej, którą nazwano „amoralnym familizmem [Banfield 1958] „brudną wspólnotą” [Podgórecki 1995], „negatywnym kapitałem społecznym” [Nowakowski 2008: 224] czy anomią [Merton 1982].

Klientelizm to sieci diadyczne, trwałe, asymetryczne, personalne, wzajemne oraz dobrowolne. Według definicji Jamesa C. Scotta [1977: 21; Keefer 2002: 5] jest to relacja, w której osoba o wyższym społeczno-ekonomicznym statusie (patron) używa swoich własnych wpływów i zasobów do protekcji i wynagradzania wobec osoby o niższym statusie (klient), która ze swojej strony odwzajemnia się przez oferowanie ogólnego poparcia i pomocy włączając osobiste usługi dla patronów. Niewiele różni się od korupcji albo wręcz jest jej formą. W państwie feudalnym, gdy funkcjonowanie społeczeństwa oparte było na nieformalnych relacjach klientelistycznych nie ma korupcji, chyba że jako wychodzenie poza normy. Klientelizm może mieć charakter osobisty lub masowy. To sposób organizacji społecznej, związanej ze sprawowaniem władzy. Obecnie więzi nie muszą tu mieć charakteru spersonalizowanego, natomiast występują wzajemne powiązania między osobami lub grupami społecznymi, mającymi różny dostęp do zasobów [Weingrod 1977].

Niektórzy autorzy w relacji korupcyjnej (cena określona z góry) widzą bardziej skomercjalizowaną i zekonomizowaną wymianę społeczną o mniej symbolicznych cechach niż związek patronalno-klientalny. Robert Clapham we wzroście korupcji dostrzegał zanik klientelizmu (korupcja oziębia familiaryzm) [Za: Tarkowski 1994: 9]. Ramon Maiz i Roberto Requejo [2004: 2] piszą o korupcyjnym klientelizmie i koncentrują się na relacji klientelizm - korupcja - klientelizm, gdy wymiana klientelistyczna przyciąga wymianę korupcyjną w celu reprodukcji pierwotnej relacji klientalnej. Korupcja dostarcza funduszy do maszyny politycznej, wzmacnia klientelę, konsoliduje pozycje w partiach poprzez finansowanie kampanii i opłacanie liderów oraz służy określanie sprzymierzeńców w administracji. Andras Sajo [1998: 38] twierdzi, że korupcja klientelistyczna jest formą korupcji strukturalnej, która szczególnie akcentuje dyskretny, indywidualny akt korupcji. Autor ten definiuje klientelizm jako sieć relacji społecznych, w których osobista lojalność wobec patrona przeważa wobec

nowoczesnych alternatyw rynkowych, demokratycznych procesów decyzyjnych i profesjonalnej publicznej biurokracji. Według Masaya Kobayashi [2008: 8-9] obecnie teorie korupcji politycznej stały się zbliżone do teorii klientelizmu politycznego, przy czym w teoriach korupcji politycznej bardziej akcentuje się osiągnięcie prywatnych zysków kosztem interesu publicznego. Antoni Mączak [2003: 252] twierdzi, że rozpowszechnienie, codzienność więzi klientalnych ułatwia korupcję, a ta ostatnia sprzyja nawiązywaniu trwałych więzi klientalnych. W końcu pojawiają się pojęcia korupcyjnego klientelizmu albo fałszywego klientelizmu (*corrupt clientelism, bastard clientelism*) [Mavradordatos 1997: 1-26; Christopoulos 1998: 1-22].

Gdy klientelizm ma charakter powszechny to jest to korupcja systemowa „normalna”, ale w świadomości społecznej jako korupcja może nie występować. Klientelizm to społecznie umocowana korupcja. Powiązania klientelistyczne, nepotystyczne oraz koleśiowskie to jedne z głównych elementów procesów decyzyjnych. Według Kai Gadowskiej [2007: 150] „Sieć nieformalnych powiązań rozrasta się w systemie administracyjnym, zakorzenia się w gospodarce, a przy tym staje się podstawą funkcjonowania partii politycznych, stwarzając swoisty, w praktyce nie podlegający społecznej kontroli, zamknięty, samoodtwarzający się system polityczno-ekonomiczny”.

Jednak klientelizm nie poddaje się jednoznacznej ocenie, szczególnie w okresie istotnych przemian. Według „zasady zmiany immanentnej” Pitrima A. Sorokina [1975: 292-308], gdy dana mentalność kulturowa ulega wyczerpaniu pojawia się mentalność przejściowa, synkretyczna, zawierająca elementy dawnej i nowej. Istnienie nieformalnych powiązań przyczynić się może do poprawy funkcjonowania organizacji, usprawniając kanały komunikacji. Dzieje się tak dopóty, dopóki indywidualni aktorzy nie zaczynają wykorzystywać sieci wzajemnych powiązań do realizacji partykularnych interesów. „Klientelizm może okazać się rozwiązaniem, któremu nie towarzyszą podejrzenia o korupcję czy uprzywilejowane traktowanie wpływowych grup interesów. Ale trzeba nieustannie pamiętać, że wiele zależy od konkretnych okoliczności i specyfiki kultury politycznej określonego kraju” [Peters 1999: 234].

Problem relatywizacji korupcji

Patologia to nauka o cierpieniu, a w sensie społecznym to nauka o zachowaniach destruktywnych i niezgodnych z wartościami powszechnie uznawanymi w danym kręgu kulturowym [Gaberle 1993: 18]. „O ile np. w medycynie określenie stanów patologicznych na ogół nie sprawia trudności (...), to w życiu społecznym definiowanie patologii jest znacznie bardziej skomplikowane i mniej jednoznaczne” [Wnuk-Lipiński 2005: 287]. Zachowania w jednej kulturze definiowane jako patologiczne, w innej należą do zgodnych z funkcjonującymi normami.

Edmund Wnuk-Lipiński [2005: 288] za patologie życia publicznego uznaje „jawne lub ukryte odstępstwo od reguł gry ogólnie obowiązujących aktorów, funkcjonujących w życiu publicznym”. Patologia to odstępstwo od norm prawnych i społecznych. Oznacza mniej lub bardziej intencjonalne dążenie do nieaprobowanych społecznie celów. Jest to gra o sumie zerowej. Zjawiska patologiczne ze swej definicji powinny mieć charakter marginalny, czyli być wykluczane jako uniwersalne. Ale wiele postaw wymyka się takiemu rozumieniu. Oprócz bowiem różnorodności zjawisk zaliczanych do sfery przestępczości, w obrębie patologii życia społecznego sytuują się różnego rodzaju zachowania podmiotów, które prowadzą do deformacji i do rozmaitych szkodliwych następstw, lecz nie są traktowane jako przestępstwa. Patologiczne jest też zachowanie innowacyjne, bo narusza istniejący porządek. Taką innowacją wśród niesprawnych instytucji staje się korupcja, nawet gdy jest werbalnie napiętnowana. Problem polega na tym, że czasami zjawiska patologiczne stają się stanem „normalnym”. Dzieje się tak, gdy „oswajamy” się z patologią. Pojawiają się wtedy mechanizmy relatywizacji, funkcjonalizacji i neutralizacji takich zachowań.

W 2013 r. 62% ankietowanych zgadzało się, że prezent od kogoś za przysługę to tylko dowód jego szacunku i zyczliwości. Dla 32% dawanie łapówek w pewnych sytuacjach jest usprawiedliwione (w 2009 r. było to 41%). Dla 29% badanych łapówki zapewniają godziwe wynagrodzenie i są dodatkiem do niskich pensji. CBOS [2013 (1): 10] oparł się na swoim wskaźniku akceptacji potępienia łapownictwa, przyjmującym wartości od 0 (całkowita akceptacja) do 12 (bezwzględne potępienie). Średnia wartość tego pomiaru wyniosła 6,60 i jest stabilna. Jednocześnie w innym badaniu w 2013 r. dla 39% Polaków w polityce była ważniejsza skuteczność, w imię której zaakceptowaliby pewne odstępstwa od obowiązujących reguł [CBOS 2013 (2): 1].

Nie każda korupcja jest przestępstwem z prawnego i moralnego punktu widzenia. Często nie łamie się prawa, ale wykorzystuje możliwości w swoim indywidualnym interesie. Może to być przykładowo ustanawianie wysokich diet przez osoby wybierane na stanowiska na szczeblu państwowym lub lokalnym albo wysokich wynagrodzeń w spółkach publicznych. To co dla jednego jest łapówką, dla drugiego staje się prezentem. Przywódca korumpujący lub pomagający ludziom w jednym społeczeństwie jest poważany, a w innym potępiany. Nie wiadomo także od jakich kwot zaczyna się łapówka i korupcja. Absurdem wydaje się rezygnacja w relacjach ludzkich ze świadczenia sobie przysług, wdzięczności i solidarności.

Korupcja to często po prostu radzenie sobie z niejasnymi regułami w otoczeniu. W tej perspektywie to nie tyle mertonowska innowacja ale też zwykła samoobrona [Merton 1982]. Podział korupcji ze względu na przyzwolenie to zasługa Arnolda J. Heidenheimera [1989: 160-163], który dzieli ją na:

- „białą” - o dużej tolerancji społecznej;
- „szarą” - o niejednolitej ocenie społecznej;
- „czarną” - o negatywnej ocenie.

John T. Noonan [1984] pisał: „Kanibalizm pełnił pewne funkcje społeczne. Poświęcanie dzieci miało podobne zadania. I małżeństwa dzieci. I segregacja rasowa. A zatem istoty ludzkie zawsze rozpoznają swoje potrzeby i zawsze znajdują właściwy sposób ich zaspokojenia. Zatem coś, co zaspokaja potrzebę, jest moralne. Można mówić, że Haiti jest bardziej skorumpowane od Tajlandii, lecz jednak łapówki zaspokajają ludzkie potrzeby, czemu zatem mówić o korupcji?”. Autor dodaje jednak, że potrzeby nie zawsze są właściwe. Zjawiska nepotyzmu uważane w Europie za korupcję w krajach afrykańskich uznawane są za obowiązek moralny [Della Porta, Meny 1997: 7]. Oznacza to, że nie istniała sprzeczność między formalną strukturą państwa a więziami zależności osobistych. Sumienne wypełnianie przez urzędnika swoich obowiązków publicznych w wielu krajach afrykańskich może być wręcz uznawane, z punktu widzenia tradycyjnych lub faktycznych elit, za formę korupcji. „Solidarność klanowa stanowi rodzaj ubezpieczenia społecznego, którego w Afryce subsaharyjskiej po prostu nie ma, bo państwo nie jest w stanie zastąpić rodziny. I o takich rzeczach warto pamiętać, gdy krytykujemy Afrykańczyków za korupcję czy nepotyzm” [Afrykańczycy to nie dzieci 2007: A20]. W fundamentalnym dziele Pierra Braudela [1992] z zakresu historii

gospodarki nie pojawia się problem korupcji, bowiem najpewniej w tych czasach korupcja była normą i zwyczajem. Z perspektywy rojalistycznej Francji XVI wieku „prawdziwą korupcją” jest niewdzięczność odbiorców łaski królewskiej [Harding 1981: 62]. W czasie feudalizmu funkcjonowanie całego społeczeństwa oparte było na nieformalnych związkach klientelistycznych. Można więc przypuszczać z dużą dozą prawdopodobieństwa, że korupcja jako problem społeczny po prostu w takich warunkach nie występuje, co najwyżej jest problemem wąskiej grupy panujących, która może czuć się okradana przez swoich agentów, jako zarządzających ich zasobami [Markowski: 2004:70]. Dla Jamesa Scotta [1969] praktyki korupcyjne wzmacniają instytucje polityczne i konsolidują elity. Według Jose Abueva [1966] korupcja pomaga w osiągnięciu politycznej stabilizacji (szczególnie w krajach rozwijających się) i wpływa pozytywnie na aktywizację obywateli oraz umożliwia formowanie systemu partyjnego oraz prawidłowych mechanizmów reprezentacji. Gordon Tullock [1996] twierdził, że choć korupcja jest czymś złym, to jest jednocześnie skutkiem zbyt niskich wynagrodzeń w sektorze publicznym i dzięki temu można obniżać podatki. Francis Lui [1996] uważał, że korupcja racjonalizuje ceny niedoszacowanych usług i jest reakcją rynku na przeregulowanie. Susan Rose-Ackerman [2001: 181] zauważa, że korupcja „zakłada różnicę między prywatnymi i publicznymi rolami jednostki, podczas gdy w wielu społeczeństwach takiej różnicy nie ma (...). Co więcej, wielu ludziom obce jest samo wyraźne odróżnienie życia prywatnego od życia od życia publicznego”. Grzegorz Markowski [2008: 162] twierdzi, iż próby zdefiniowania korupcji są zbyt wąskie i eurocentryczne, pomijają różnorodność kulturową oraz to, że nie we wszystkich społeczeństwach poweberowski podział na sferę publiczną i prywatną jest rzeczywisty i pożądany. W czasie transformacji występują pewne funkcjonalne aspekty mechanizmów korupcyjnych, a jedynie w wymiarze aksjologicznym jest to ewidentna patologia życia publicznego [Wnuk-Lipiński 2005: 295]. Twierdzono, że korupcja w społeczeństwie na drodze do nowoczesności jest po części nie tyle rezultatem zachowania odbiegającego od akceptowanych norm, lecz raczej rezultatem istnienia norm odbiegających od akceptowanego wzoru zachowania. Samuel Huntington pisał [1968: 60, 368], że „mając na względzie wzrost gospodarczy, jedyną rzeczą gorszą od społeczeństwa ze sztywnym, zbyt scentralizowanym i nieuczciwym aparatem biurokratycznym jest społeczeństwo ze sztywnym, zbyt scentralizowanym i uczciwym aparatem biurokratycznym”.

Czasami wskazuje się na pozytywne ekonomiczne efekty korupcji, ponieważ:

- uelastycznia ona rynek albo jest jedynym przejawem rynku. Jeśli korumpujący ma ułatwiony dostęp do dóbr quasi publicznych, to jest to forma rynku, wynagradzającego zasobnego w gotówkę lub przedsiębiorczego. Tracą ci co dysponują jedynie czasem (podania, kolejki) i są pozbawieni inicjatywy. W tej perspektywie korupcja selekcionuje podmioty gospodarcze i jest jakby elementem konkurencji, ponieważ im bardziej przedsiębiorczy podmiot, sprawny i lepiej zorganizowany, tym będzie oferował większą łapówkę [Beck, Maker 1986; Lien 1986];
- wytwarza swój własny rynek, tworzący ceny równoważące podaż i popyt;
- gdy skorumpowanych urzędników jest wielu, ogranicza to ich pozycję i politykę monopolizacyjną, a więc i wysokość żądanych łapówek, zgodnie z prawem popytu i podaży;
- skraca czas procedur administracyjnych;
- zmniejsza niepewność działalności gospodarczej.

Powstaje też pytanie, czy korupcja jest naganna tam gdzie w grę wchodzi zachowanie życia, wolności, firmy, pracy i utrzymanie rodziny. Dzięki korupcji funkcjonowało w okresie zaborów wiele szkół pielęgnujących polską tradycję narodową [Chwalba 1995]. Dzięki łapówkom udawało się polskim rodzinom uchronić najbliższych przed wywózką na Sybir. W czasie II wojny światowej łapówka decydowała o życiu lub śmierci. Uwolnienie z rąk gestapo kosztowało podobno 10 tys. zł, przy przeciętnej płacy urzędnika polskiego 250 zł [Szcząska 1999: 66-69]. Obecnie najtrudniej stwierdzić korupcję w służbie zdrowia, gdzie przymus o charakterze subiektywnym zostaje zobiektywizowany [Sojak 2007: 12]. Dla 30% ankietowanych krewnym można dać pracę, bo rodzina najczęściej wie o ich przygotowaniu i kompetencjach [CBOS 2012: 3]. Powstaje więc konflikt wartości między zasadą bezwzględnej uczciwości a zachowaniem zdrowia, życia i wolności, poczuciem bezpieczeństwa, który jednak raz rozwiązany poprzez działania korupcyjne lub pochodne rodzi dalszą racjonalizację i łagodzenie ocen moralnych.

Mimo wszystko to są jednak sytuacje nadzwyczajne. W praktyce granica między aktywnością uczciwą a nieuczciwą jest widoczna i łatwa do przekroczenia, choć oznacza to przekroczenie uniwersum aksjologicznego (wszyscy dążymy do zysku, tylko różnymi

sposobami). Zjawisko rozumiane jako patologiczne, może być traktowane jako „normalne”, czyli tolerowane, akceptowane, a nawet pochwalane w sensie codziennej zaradności. „Integralną częścią mentalności korupcyjnej jest swoisty fatalizm – przekonanie, że jesteśmy bezradni wobec tej patologii, gdyż całe życie publiczne jest przeżarte przekupstwem i nieuczciwością” [Dylus 2006: 112]. Takie oddolne przyzwolenie wynika z: przekonań na temat społeczeństwa, państwa i właśnie korupcji, znajomości, „układów” czyli negatywnego kapitału społecznego oraz wyniesionych z domu wzorów zachowań.

Natomiast neutralizacja zjawiska opiera się na [Sykes, Matza 1957]:

- kwestionowaniu odpowiedzialności (czynnik zewnętrzny);
- kwestionowaniu ofiary (zasłużyła);
- kwestionowaniu krzywdy (pomniejszanie znaczenia szkody);
- potępieniu potępiających (wszyscy są nieuczciwi);
- wyższych motywach (mniejsze zło)

Powstaje wtedy kultura przyzwalająca, nawet wówczas gdy jest świadomość istnienia patologii. Tworzy się język neutralizujący ocenę czynów, w którym korupcja wtedy staje się np. zaradnością a klientelizm lojalnością.

Inne problemy badawcze

Problem korupcji „wybuchł” w społecznej świadomości ludzkiej dopiero w latach 90. XX wieku, stając się problemem społecznym i elementem „paniki moralnej” [Makowski 2008: 10-11]. W tych też latach powstała Transparency International – organizacja opiniotwórcza, do której odwołują się politycy, media i naukowcy, nie zawsze zasadnie. Ciągłe dla 87% Polaków korupcja jest dużym problemem (w 2004 r. było to 95%) [CBOS 2014: 2]. Główne obszary korupcji to według Polaków politycy (działacze partyjni, radni, posłowie, senatorowie) – 62% wskazań, oraz służba zdrowia 53% [CBOS 2013 (3): 3]. Dla 84% badanych wśród posłów i polityków częstym zjawiskiem jest obsadzanie krewnych lub znajomych na stanowiskach w urzędach, spółkach, bankach itp. [CBOS 2012: 3]. Znaczenie korupcji jako problemu społecznego jest mniejsze, gdy w badaniach stosuje się pytania otwarte, a korupcja jest umieszczona wraz z innymi problemami społecznymi. Albo gdy jest szersze pytanie o główne problemy, np. czego się obawiamy. Podobnie statystyki organów ścigania nie

muszą odzwierciedlać nasilenia korupcji, tylko skuteczność jej zwalczania. Dochodziło przecież nawet do sytuacji, gdy CBA nawet generowało korupcję, aby wykazać się swoją aktywnością przy jej zwalczaniu. Znamienne jest, że tylko co szósty (16%) badany deklaruje, że zna kogoś kto bierze łapówki, co się nie zmienia od wielu lat. 81% osób nie zna takich co biorą łapówki. Co jedenasty Polak (9%) w ciągu ostatnich czterech lat wręczył łapówkę (w 1997 r. było to 20% badanych). W ciągu ostatnich lat zmniejszył się odsetek ankietowanych uważających, że dawanie łapówek jest usprawiedliwione z 41% do 32%, jednocześnie wzrosła liczba osób twierdzących, że nawet gdyby zmuszała ich do tego sytuacja, nie dadzą łapówki z 49% do 56% [CBOS 2013 (4): 5].

Dochodzi do tego zagadnienie instrumentalizacji korupcji. Zakłada się tu, że nie jakieś obiektywne jej cechy przesądzają o tym, że zjawisko znajdzie się na liście problemów społecznych. Z tego punktu widzenia, „to czy jakiś stan rzeczy zostanie uznany za ważny problem społeczny, zależy przede wszystkim od tego, jak zostanie zdefiniowany, a także od tego, czy definicje te zostaną przyjęte i staną się podstawą zbiorowych działań służących rozwiązaniu skonstruowanego w ten sposób problemu” [Frieske 2005: 274]. W ten sposób „zjawiska przedstawiane w kategoriach problemów społecznych są konstrukcjami, a „obiektywne warunki” mogą, ale nie muszą stanowić ich podłoża [Makowski 2008: 330]”. I nie można ludzi potępiać za stan paniki moralnej choć ta panika ma swoje rzeczywiste konsekwencje społeczne i polityczne.

Pojawia się pytanie, czy korupcja to problem bardziej symbolicznym niż realny?. Zresztą nie było i nie ma obywatelskiego ruchu domagającego się zwalczania korupcji. Dane ośrodków badawczych kontrastują z praktycznym doświadczeniem praktyk korupcyjnych. Rozwiązania problemów identyfikacji zjawiska nie ułatwia Corruption Perceptions Index Transparency International oraz inne wskaźniki oparte na postrzeganiu zjawiska (np. Banku Światowego). Zresztą Polska systematycznie poprawia swoją pozycję w zestawieniu TI. Obecnie jest to miejsce 30, najwyższe w historii klasyfikacji, przed np. Hiszpanią, Węgrami, Grecją czy Włochami. Organizacja ta bada postrzeganie korupcji przez ekspertów, biznesmenów i dziennikarzy. Indeks nie zajmuje się rozróżnieniem korupcji, np. na polityczną, administracyjną czy drobną (*petty corruption*) [Transparency International]. W związku z tym postrzeganie nie w pełni odpowiada na pytanie o zakres i intensywność korupcji.

Jednak percepcja może tworzyć mechanizm mnożnikowy i np. im więcej postrzeganej korupcji, tym mniej oczekiwanej kary [Brock, Darlauf 2001: 235-260].

Zakończenie

Kazimierz W. Frieske [2005: 274] pisał: „Wiele wskazuje na to, że regulacja rozmaitych form życia zbiorowego opartych na zasadzie wzajemności jest bliższa ludzkiemu doświadczeniu i nie warto z niej rezygnować w modernizacyjnym zapale. Niezależnie od sporów (...) jedno wydaje się pewne, to mianowicie, że zjawiska które uznajemy za korupcję, stanowią prostą konsekwencję tego, że przychodzi nam żyć w świecie nieustannie nakładających się na siebie dwóch porządków, dwóch zasad organizacyjnych, to znaczy porządku tradycyjnego, budowanego na mechanizmach zasady wzajemności i porządku nowoczesnego, budowanego na uniwersalnych uprawnieniach i obowiązkach wyznaczonych przez reguły wspierania politycznym przymusem państwa”. Dlatego w pewnym momencie pojawia się pytanie o korupcję w realnej skali społecznej, w świadomości i stosowanych praktykach. Relatywizacja nie może zamazywać kwestii aksjologicznych. Analiza może być dokonana w krótkim horyzoncie czasowym i długim. W dłuższej perspektywie korupcja systemowa stanowi ogromne ryzyko dla funkcjonowania porządku instytucjonalnego i tworzy koszty alternatywne, które w ekonomii stanowią podstawowy element kosztów zawierania transakcji między ludźmi. Politolog – Klaus von Beyme [2005: 117] stwierdził, że „zastanawiając się przede wszystkim nad warunkami stabilności systemów politycznych, funkcjonalizm dochodzi niekiedy w kwestiach moralnopolitycznych do cynicznego stwierdzenia, że wszystkie – nawet najbardziej karygodne, jak np. korupcja, zjawiska polityczne trzeba oceniać pozytywnie jako konieczne funkcje zapewniające przetrwanie systemu”. Dominacja powiązań nieformalnych bazujących na specyficznym sposobie zaufania, powoduje zmniejszenie ogólnego kapitału zaufania w społeczeństwie, czyli podstawowego elementu kapitału społecznego. Silne sieci oparte na takim zaufaniu mogą mieć wartość w okresach słabości i braku skuteczności oficjalnych instytucji państwa, sprzyjają jednak zachowaniom niejawnym stanowiącym podłoże transakcji korupcyjnych.

Korupcja i pochodne jej zjawiska mogą być krótkotrwałą podstawą systemu, stabilnego funkcjonowania gospodarki i polityki, ale ostatecznie go deformują i rozsadzają. Jednak musimy się pogodzić

z tym, że mamy do czynienia z pluralizmem aksjologicznym i normatywnym współczesnych społeczeństw. Tak jak korupcji sprzyja przyzwolenie, tak w zwalczaniu patologii szczególną rolę odgrywają sankcje nieformalne, takie jak na przykład potępienie, którego wykształcenie wymaga dłuższego czasu, ale też determinacji rządzących i kształtujących opinię publiczną.

Bibliografia:

- Abueva J. V. (1966), *The contribution of nepotism, spoils and draft to political development*, „East-West Center Review”, t. 3, nr 1.
- Afrykańczycy to nie dzieci. Rozmowa z prof. R. Vorbrichem (2007), „Rzeczpospolita”, 24-25.11, nr 275.
- Anticorruption in Transition, A Contribution to the Policy Debate* (2000), Washington: The World Bank.
- Banfield E. C. (1958), *The Moral Basis of a Badward Society*, Chicago: The Free Press.
- Beck P., Maker M. (1986), *A Comparison of Bribery and Bidding in Thin Markets*, „Economic Letters”, nr. 20.
- Dz.U. (2003): *Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw*, Dz.U. 2003 nr 111 poz. 1061.
- Dz.U. (2004): *Cywilnoprawna konwencja o korupcji, sporządzona w Strasburgu dnia 4 listopada 1999 r.*, Dz.U. 2004 nr 244 poz. 2443.
- Dz.U. (2006): *Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*, Dz.U. 2006 nr 104 poz. 708 ze zm..
- <http://www.transparency.org/CPI2015> (odczyt z dnia: 12.03.2016).
- Konwencja o przeciwdziałaniu korupcji w prawie cywilnym* (1999), Strasbourg, Warszawa: Ośrodek Informacji Rady Europy, Centrum Europejskie UW, Biuletyn 3-4.
- Konwencja prawno-karna o korupcji* (1999), Strasbourg, Warszawa: Ośrodek Informacji Rady Europy, Centrum Europejskie UW, Biuletyn 3-4.
- Beyme K. von (2005), *Współczesne teorie polityczne*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Braudel F. (1992), *Kultura materialna, gospodarka i kapitalizm XV-XVIII wiek*, Warszawa: PIW.
- Brock W. A, Darlauf S. N. (2001), *Discrete choice with social interaction*, „The Review of Economic Studies”, nr 68.
- CBOS (2012), *Polacy o nepotyzmie w życiu publicznym*, Warszawa: CBOS.
- CBOS (2013) (1), *Stosunek do łapownictwa i doświadczenia z nim związane*, Warszawa: CBOS.
- CBOS (2013) (2), *Konflikty interesów i lobbying - dylematy polityków*, Warszawa: CBOS.
- CBOS (2013) (3), *Opinie o korupcji w Polsce*, Warszawa: CBOS.

- CBOS (2013) (4), *Stosunek do łapownictwa i doświadczenia z nim związane*, Warszawa: CBOS.
- CBOS (2014), *Opinie o korupcji oraz standardach życia publicznego w Polsce*, Warszawa: CBOS.
- Christopoulos D. (1998), *Clientelistic Networks and Local Corruption*, „South European Society and Politics”, t. 3, nr 1.
- Chwalba A. (1995), *Imperium korupcji w Rosji i Królestwie Polskim w latach 1861-1917*, Kraków: Universitas.
- Corruption and Development* (1998), London: Frank Cass Publishers.
- Corruption and development* (2008), United Nation Development Programme, New York: UNDP.
- Cywilnoprawna Konwencja o Korupcji Rady Europy* (2004), Dziennik Ustaw, Nr 244, poz. 2443.
- Della Porta D., Meny Y. (1997), *Democracy and Corruption in Europe*, London: Pinter.
- Dylus. A. (2006), *Kulturowe uwarunkowania korupcji*, A. Dylus, A. Rudowski, M. Zaborski (red.), *Korupcja, oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie*, Wrocław: Wydawnictwo Ossolineum.
- Frieske K. W. (2005), *Korupcja znana i nieznana*, [w:] M. Jarosz (red.), *Polska, ale jaka?*, Warszawa: Oficyna Naukowa.
- Gaberle A. (1993), *Patologia społeczna*, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze.
- Gadowska K. (2007), *Przemoc w przestrzeni sieci klientelistycznych i koleśiowskich*, [w:] R. Sojak (red.), *Szara strefa przemocy – Szara strefa transformacji? Przestrzenie przymusu*, Toruń: Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Guy Peters B. (1999), *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Harding R. (1981), *Corruption and Moral Boundaries of Patronage in the Renaissance*, [w:] G. Fitch Lytle, S. Orgel (red.), *Patronage in the Renaissance*, Princeton: Princeton University Press.
- Heidenheimer A. J. (1989), *Perspectives of the Perception of Corruption In Political Corruption. Handbook*, [w:] A.J. Heidenheimer, M. Johnston, V.T. Levine (red.), New York, New Brunswick: Transaction Publishers.
- Hellman J. S., Jones G., Kaufmann D. (2000), *Seize the State, Seize the Day*, „Policy Research Working Paper”, The World Bank, nr 2444.
- Huntington S. (1968), *Political Order in Changing Societies*, New Heaven and London: Yale University Press.
- Keefer P. (2002), *Clientelism, Credibility and Democracy*, Washington: The World Bank.
- Kobayashi M. (2006), *Political Clientelism and Corruption: Neo-structuralism and Republicanism*, [w:] J. Kawata (red.), *Comparing Political Corruption and Clientelism*, Osaka: Osaka University.

- Korupcja i polityka antykorupcyjna: raporty krajowe*, (2002), Warszawa: Open Society Institute, Fundacja im. S. Batorego.
- Kubiak A. (2001), *Korupcja w doświadczeniu codziennym*, Warszawa: ISP.
- Kubiak A. (2004), *Opinia publiczna i postowie o korupcji*, Warszawa: Fundacja Batorego.
- Lien D. (1986) *A Note on Competitive Bribery Games*, „Economic Letters”, nr. 22.
- Lui F. (1996), *Three Aspects of Corruption*, „Contemporary Economic Policy”, t. 14, nr 3.
- Mączak A. (2003), *Nierówna przyjaźń. Układy klientalne w perspektywie historycznej*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Maiz R., Requejo R., *Clientelism as a Political Incentive Structure for Corruption*, University of Santiago de Compostela, http://www.essex.ac.uk/ecps/events/jointsessions/paperarchive/grenoble/ws16/maiz_requejo.pdf, (odczyt z dnia:24.02.2014).
- Makowski G. (2008), *Korupcja jako problem społeczny*, Warszawa: Trio.
- Markowski G. (2004), *Korupcja jako problem społeczny*, „Kultura i Społeczeństwo”, nr 2.
- Mavrodordatos A. (1997), *From Traditional Clientelism to Machine Politics: the Impact of PASOK Populism in Greece*, „South European Society and Politics”, t. 2, nr 3.
- Merton R. (1982), *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, Warszawa: PWN.
- Muno W. (2013), *Clientelist corruption networks: conceptual and empirical approaches*, „Politikwissenschaft”, nr 7.
- Noonan J. T. (1984), *Bribes*, New York, London: Macmillan.
- Nowakowski K. (2008), *Wymiary zaufania i problem zaufania negatywnego w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, nr 1.
- Nowela antykorupcyjna z dnia 13 czerwca 2003* (2003), Kraków: Zakamycze;
- Podgórecki A. (1995), *Społeczeństwo polskie*, Rzeszów: Wydawnictwo WSP.
- Rogow A. A., Laswell H. D. (1963), *Power, Corruption and Rectitude*, Englewood Cliffs: University of California Press.
- Rose-Ackerman S. (2001), *Korupcja i rządy Przyczyny, skutki i drogi reform*, Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego, Wyd. Sic!
- Sajo A. (1998), *Corruption, Clientelism, and the Future of the Constitutional State in Eastern Europe*, „East European Constitutional Review”, t. 7, nr 2.
- Scott J. C. (1969), *The Analysis of Corruption in Devepoling Nations*, „Comparative Studies in Society and History”, t. 11, nr 3.
- Scott J. C. (1977), *Patronage or Explantation?*, [w:] E. Gellner, J. Waterbury (red.), *Patrons and Clientes in Mediterranean Societies*, London: Duckworth.

- Sojak R. (2007), *Przestrzenie przymusu – wprowadzenie*, [w:] R. Sojak (red.), *Szara strefa przemocy – Szara strefa transformacji? Przestrzenie przymusu*, Toruń: Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Sorokin P. A. (1975), *Zasada zmiany immanentnej*. [w:] W. Derczyński, A. Jasińska-Kania, J. Szacki (red.), *Elementy teorii socjologicznych*, Warszawa: PWN.
- Stokes S (2007), *Political clintelism* [w:] C. Boix, S. Stokes (red.), *The oxford handbook of comparative politics*, Oxford: Oxford University Press.
- Sykes G. M., Matza D. (1957), *Techniques of Neutralization: A Theory of Delinquency*, „*American Sociology Review*”, nr. 22., za: Dyoniziak R., Słaboń A. (1997), *Patologia życia gospodarczego. Aspekty socjologiczne*, Kraków: Akademia Ekonomiczna w Krakowie.
- Szcząska K. (1999), *Z dziejów korupcji*, „*Prawo i Życie*”, nr 8.
- Tanzi V. (1998), *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures*, „*IMF Staff Papers*”, t. 45, nr 4.
- Tarkowski J. (1994), *Socjologia świata polityki. Patroni i klienci*, Warszawa: ISP PAN. T. 2.
- Transparency International, <http://www.transparency.org/CPI2015> (dostęp: 20.06.2016).
- Tullock G. (1996), *Corruption Theory and Prackctice*, „*Contemporary Economic Policy*”, Nr. XIV.
- Weingrod A. (1977), *Patronage and Power*, [w:] E. Gellner, J. Waterbury (red.), *Patrons and Clientes in Mediterranean Societies*, London: Duckworth.
- Wnuk-Lipiński E. (2005), *Socjologia życia publicznego*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Wytyczne OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych (2000), OECD.
- Zagrożenia korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli przeprowadzonych w roku 2003 (2004), Warszawa: NIK.

ŹRÓDŁA ZACHOWAŃ O CHARAKTERZE KORUPCYJNYM W PRAKTYCE ZARZĄDZANIA

Korupcja w szerokim, ogólnym rozumieniu jest postrzegana jako ważny problem społeczny i chętnie podejmowany temat medialny [Hess 2010: 7-21]. Jest zjawiskiem wieloaspektowym i wielopłaszczyznowym, które zmienia się, rozwija oraz ewoluuje wraz ze zwiększającą się złożonością funkcjonowania społeczeństw czy stylem życia obywateli [Robak, Czaja 2015: 16]. Niezmiennie na przestrzeni lat pozostaje to, że korupcja zasadza się na fundamencie wspólnych wartości, jakimi są możliwe do zdobycia dla zaangażowanych stron dobra materialne i korzyści osobiste.

Celem niniejszej pracy jest wielowymiarowa analiza przybliżająca do wyjaśnienia podłoża dla zaistnienia zachowań o charakterze korupcyjnym, jakie powszechnie występują w praktyce zarządzania organizacjami. Punktem wyjścia są rozważania poświęcone aspektom związanym z różnorodnością ujęć definicyjnych omawianego pojęcia korupcji i wynikających z tego faktu implikacji rzutujących na rozumienie jej istoty. W dalszej części skoncentrowano się na scharakteryzowaniu najważniejszych uwarunkowań sprzyjających występowaniu korupcyjnego procederu zgodnie z przyjętym analitycznym podejściem, które opiera się na współwystępowaniu trzech podstawowych czynników: *posiadana władza, możliwe do osiągnięcia obustronne korzyści oraz wzajemne zaufanie w relacjach interpersonalnych*.

Na kanwie omówienia roli i kluczowego znaczenia wskazanych trzech elementów zostały zaprezentowane motywy zachowań korupcyjnych oraz przebieg podejmowanych działań, a także mechanizmy funkcjonowania współdziałającej ze sobą grupy osób, dla których spoiwem jest dbanie o realizację partykularnych interesów. Szczególną uwagę zwrócono na to, aby zaprezentowane dociekania nie ograniczały się do teoretycznych deliberacji, lecz stanowiły możliwie najtrafniejsze odwzorowanie konkretnych zdarzeń, procesów występujących

w rzeczywistości organizacyjnej. Dzięki temu możliwe staje się lepsze poznanie realiów praktyki zarządzania, co w efekcie pozwala zdecydowanie łatwiej zidentyfikować i zgłębić faktyczne przyczyny rozprzestrzeniania się zachowań korupcyjnych.

Istota korupcji w ujęciu wielowymiarowym

Podjmując próbę przybliżenia istoty analizowanego zagadnienia wydaje się, że w pierwszej kolejności warto zwrócić uwagę na to, w jaki sposób jest określane oraz interpretowane. Paul Heywood i Jan-Hinrik Meyer-Sahling słusznie zauważają, że w literaturze przedmiotu najczęściej identyfikuje się kluczowe cechy zjawiska korupcji, natomiast „nie sformułowano jednak dotychczas definicji, co do której panowałyby powszechna zgoda” [2008: 10]. Przytoczona refleksja ma ważne znaczenie dla dalszych rozważań z kilku zasadniczych powodów. Po pierwsze, poznanie i prawidłowe zrozumienie istoty korupcji wymaga opisanie rozpatrywanego pojęcia w sposób możliwie jak najbardziej precyzyjny, dookreślony oraz niepozostawiający wątpliwości. Brak skonkretyzowania jak również uściślenia pewnych kwestii będzie sprawiał, że wszystko staje się względne i relatywne, a zatem trudne do jednoznacznego rozstrzygnięcia.

Po drugie, przyjmowanie odmiennych perspektyw znaczeniowych w kontekście definiowania korupcji determinuje występowanie różnych przesłanek, a tym samym kryteriów, jakie brane są pod uwagę w procesach dokonywania oceny konkretnych faktów i zdarzeń – wzorców postępowania jednostek ludzkich w aspekcie zachowań korupcyjnych. Innymi słowy, to właśnie od przyjętego sposobu myślenia i schematów rozumowania prowadzących w efekcie do zaakceptowania określonej terminologii, będzie zależeć postrzeganie określonych zjawisk występujących w rzeczywistości organizacyjnej.

Małgorzata Wypych przytacza następujące definicje korupcji, jakie pojawiają się w publikacjach przedmiotowych:

- „wykorzystywanie władzy publicznej dla celów prywatnych”,
- „zachowanie władz publicznych, polityków i urzędników służby cywilnej, w wyniku którego wzbogacają się oni w sposób bezprawny i niezasadniony lub przyczyniają się do wzbogacenia osób sobie bliskich, poprzez niewłaściwe wykorzystanie powierzonej im władzy”,
- „sprzeniewierzenie się zasadzie oddzielenia życia prywatnego od życia zawodowego” [2003: 1-2].

Wnikliwa analiza zacytowanych zdań (mających na celu wyjaśnienie omawianego pojęcia) stanowi potwierdzenie słuszności wcześniejszych rozważań, bowiem pod adresem każdej definicji można zgłosić szereg merytorycznych i w pełni zasadnych uwag oraz zastrzeżeń.

Pierwsza definicja zaproponowana przez Bank Światowy (*korupcja jest wykorzystywaniem władzy publicznej do celów prywatnych*) jest najczęściej rozpowszechniana w literaturze. Wymaga zauważenia, że wskazuje na bardzo szerokie ujęcie podejmowanych działań, które mogą być – z racji sprawowanej władzy – określane mianem zachowań korupcyjnych. Należy zgodzić się z opinią Łukasza Goczka, że niesłusznie próbuje się zawęzić (ograniczyć) występowanie korupcji wyłącznie do sfery publicznej [2007: 34]. Praktyka zarządzania organizacją polega na tym, że zajmowanie eksponowanego stanowiska menedżerskiego wiąże się z posiadaniem określonych uprawnień decyzyjnych, co sprawia, że piastun danej funkcji (nie tylko publicznej) ma prawo wykorzystywać posiadaną władzę. Sprowadza się ona do tego, że może podejmować działania prawne skutkujące osiągnięciem wymiernych korzyści materialnych przez inne osoby, a także zaprzyjaźnione podmioty gospodarcze, które stają się ustawionymi beneficjentami wykreowanych układów. W związku z powyższym, korupcji nie można postrzegać wyłącznie z perspektywy uzyskiwania profitów tylko przez jedną z zaangażowanych stron, gdyż jest to nieprawidłowe rozumowanie.

W drugiej zaproponowanej definicji istota korupcji została sprowadzona do zachowań wymienionych grup osób, w wyniku których dochodzi do wzbogacenia się w sposób bezprawny i nieuzasadniony, co wiąże się z niewłaściwym sprawowaniem powierzonych im władzy. Trzeba w tym miejscu dostrzec, że w instytucjach administracji publicznej występują nie tylko urzędnicy służby cywilnej¹, lecz również samorządowi, a także urzędnicy, do których mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 roku o pracownikach urzędów państwowych [Dz. U. 1982]. Według tej propozycji terminologicznej zjawiska o charakterze korupcyjnym nie występują w takich organizacjach jak m.in. spółki z udziałem państwowych osób prawnych i w pozostałych podmiotach gospodarczych będących prywatną

1 Z formalno-prawnego punktu widzenia właściwe (precyzyjne) byłoby użycie sformułowania członkowie korpusu służby cywilnej, do którego zalicza się mianowanych urzędników służby cywilnej i pracowników zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych. Warto również zauważyć, że najwyższe stanowiska w administracji rządowej (takie jak: minister, sekretarz stanu, podsekretarz stanu) są stanowiskami pochodzącymi z nominacji politycznej, pozostającymi tym samym poza służbą cywilną.

własnością, gdyż zostały one całkowicie pominięte. Należy się ponadto zastanowić, czy o zachowaniach korupcyjnych można mówić jedynie wówczas gdy dochodzi do bezprawnego wzbogacenia się oraz jakie kryteria mają służyć do oceny, czy zdobycie majątku nastąpiło „w sposób nieuzasadniony”. W praktyce często mamy do czynienia ze zdarzeniami, które polegają na zawieraniu z osobami lub podmiotami gospodarczymi lukratywnych kontraktów, dawaniu zleceń, ustawianiu kryteriów przetargowych lub postępowań konkursowych, które odbywają się w oparciu o obowiązujące przepisy prawa.

W każdym z opisanych przypadków nie można uznać, że beneficjent wzbogaca się bezprawnie, a mimo tego, mogą pojawiać się uzasadnione wątpliwości co do bezstronności dokonanego wyboru, bądź zasadności zlecenia określonych prac akurat dla danej osoby, dokonywania zakupów od zaprzyjaźnionych firm lub zawyżania kosztów, itd. Te kwestie zawsze będą pozostawały dyskusyjne, bowiem w ramach przysługujących kompetencji (uprawnień decyzyjnych) w związku z realizacją ustawowych obowiązków i zadań, zawsze można wykreować potrzebę, a także podać argumentację dla zasadności wydatkowania pieniędzy na określone przedsięwzięcia o charakterze biznesowym. Będą one oczywiście realizowane z myślą potrzeby poprawy funkcjonowania organizacji, bądź „dbania o dobro wspólne”, a w rzeczywistości będą służyły zamierzonemu zagwarantowaniu zdobycia fortuny przez wąskie grono zaufanych beneficjentów. Trzecia z przywołanych definicji jest na tyle ogólnikowa, hasłowa oraz nieprecyzyjna, że trudno jest prowadzić merytoryczne rozważania na temat istoty korupcji posiłkując się jej treścią.

Izabella Dąbrowska-Mikuta przywołuje określenie występujące w Słowniku wyrazów obcych, zgodnie z którym „korupcja oznacza demoralizację, rozpad zasad etycznych wśród społeczności” [2013: 72]. W takim rozumieniu omawiane pojęcie jest rozpatrywane przede wszystkim na gruncie erupcji określonych wartości i norm postępowania, które stanowią dominantę wzorców zachowań jednostek ludzkich. Na tym tle rodzi się jednak pytanie: czy każdy przejaw demoralizacji i patologii społecznej można automatycznie określać mianem korupcji? Wydaje się, że takie uproszczenia nie są uprawnione, bowiem zjawisko korupcji jest o wiele bardziej złożone. Autorka w dalszej części swoich rozważań dookreśla korupcję jako „nadużywanie pozycji i funkcji publicznej dla indywidualnych bądź grupowych zysków”. W uzupełnieniu dodaje, że skutkiem takich niewłaściwych zachowań jest nielegalne i nieuzasadnione osiągnięcie prywatnych korzyści

przyjmowanych od dawcy, czyli osoby korumpującej [Tamże: 72]. Te dwie przytoczone definicje znacząco różnią się od siebie, bowiem pierwsze – bardzo szerokie ujęcie – akcentuje płaszczyznę etyczną jako kryterium oceny, a w drugim przypadku zawęża się występowanie praktyk korupcyjnych do zachowań osób pełniących funkcje publiczne, jak również podkreśla się nielegalność w kontekście bezpodstawnego bogacenia się.

Tomasz Szewc postrzega korupcję poprzez pryzmat zaburzeń w zakresie wypełniania przez instytucje państwowe ich ustawowych funkcji oraz naruszania zasady równości wobec prawa. Autor uważa ponadto, że „tego rodzaju uchybienia są szczególnie negatywnie postrzegane i podważają zaufanie do demokratycznego państwa prawnego, u którego podstaw leżą kompetencja i uczciwość osób pełniących funkcje publiczne” [Szewc 2015: 128–129]. Należy w pełni zgodzić się z bardzo trafnym spostrzeżeniem, że korupcja w istocie prowadzi do łamania zasady równego traktowania, zapisanej w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej [Dz.U. 1997], gdyż jej podstawowym przejawem jest instrumentalne wykorzystywanie posiadanej władzy i przepisów prawa dla realizacji prywatnych celów, partykularnych interesów. Działania te w rezultacie oznaczają faworyzowanie uprzywilejowanych kolesi i znajomych, z jednoczesnym dyskryminowaniem pozostałych osób, którzy są spoza układu. Kwestią dyskusyjną pozostaje jednakże to, czy właściwe jest określanie takich wzorców postępowania mianem *uchybień*, skoro naruszają one powszechnie obowiązującą w Polsce – przynajmniej w teorii – konstytucyjną normę prawną odnoszącą się do równego traktowania. O wiele bardziej zasadne nazewnictwo dla omawianych zachowań to skrajne patologie władzy i rażące dysfunkcje. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że prawo karne nie przewiduje z tego tytułu żadnych sankcji niektórzy mogą powiedzieć, iż te nieuczciwe praktyki to tylko uchybienia bądź nieetyczne czyny.

Inną polemiczną sprawą jest to, przez kogo takie sprawowanie władzy jest negatywnie odbierane. Z całą pewnością przez tę część społeczeństwa, która akurat głosowała na inną opcję polityczną. Z kolei grupa osób otrzymujących lukratywne stanowiska od ludzi władzy będzie akceptować i aktywnie wspierać takie rządy. Te przemyślenia wskazują na to, jak subiektywna i względna staje się ocena zjawisk korupcyjnych, w zależności od tego, z jakiej perspektyw są one widziane, a przede wszystkim odczuwane.

W nawiązaniu do zasygnalizowanych wątków, interesującym uzupełnieniem będzie zdanie wyrażone przez Łukasza Szwejkowskiego, który stwierdza, że na użytek praktyki tworzone są niejako „doraźne” określenia mające przybliżyć rozumienie korupcji. Zasadniczy problem sprowadza się jednak do tego, że według autora „nie ma też nigdzie, nawet w skromnym zakresie, definicji prawnej tego tak niebezpiecznego dla państwa, demokracji i rozwoju gospodarczego zjawiska” [Szwejkowski 2013: 7]. Jest to ważna i cenna refleksja wymagająca analizy, rozwinięcia oraz szerszego komentarza. Nie można jednak zaakceptować wyrażonej opinii w kontekście obowiązujących w Polsce aktów prawnych, że „w ani jednym przypadku nie jest użyty wyraz korupcja” [Szwejkowski 2013: 7]. W ustawie z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym [Dz.U. 2006] podano jakie czyny w rozumieniu ustawy stanowią korupcję. Zgodnie z brzmieniem 3a korupcją, w rozumieniu ustawy, jest czyn:

1. polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści osobie pełniącej funkcję publiczną dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;
2. polegający na żądaniu lub przyjmowaniu przez osobę pełniącą funkcję publiczną bezpośrednio, lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;
3. popełniany w toku działalności gospodarczej, obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na obiecywaniu, proponowaniu 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. popełniany w toku działalności gospodarczej obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający 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.

Sprawą otwartą i dyskusyjną pozostaje natomiast to, czy scharakteryzowane wzorce określonych działań w cytowanej ustawie o CBA w istocie stanowią katalog wszystkich zachowań o charakterze korupcyjnym mających swoje odzwierciedlenie w praktyce zarządzania. Wydaje się, że obejmują one jedynie wąski fragment norm (wzorców) postępowania noszących znamiona procederów korupcyjnych, które wyróżnia to, iż są sankcjonowane na gruncie prawnym. W ślad za tym rodzi się kolejne – ze wszech miar słuszne oraz zasadne – pytanie: czy mianem korupcji należy definiować jedynie takie czyny, które noszą znamiona przestępstwa, w myśl zasady, że jeśli określone postępowanie nie jest w sposób wyraźny i jednoznaczny prawnie zakazane, to jest ono dozwolone? Analizując istotę rozumienia korupcji prezentowanej na gruncie ustawy o CBA trzeba koniecznie zwrócić uwagę na dwa bardzo ważne zwroty użyte w kontekście przesłanek prawnych służących ocenie danego zachowania, czynu: „nienależne korzyści” oraz „narusza obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnianie”. Pojęcie korzyści ma szeroki zakres znaczeniowy, stąd też obejmuje zarówno wymierną gratyfikację finansową (pieniądze, dobra materialne, profity majątkowe), jak również korzyści osobiste – świadczenia o charakterze niemajątkowym polepszające sytuację osoby, która je uzyskuje. Wystarczy zatem, aby był tytuł prawny dla określonych świadczeń jako podstawa wypłaty wynagrodzenia dla beneficjenta (np. umowa zlecenie na świadczenie usług doradczych, powołanie w skład rady nadzorczej, zatrudnienie na określonym stanowisku) i nie może być wówczas mowy o nienależnych korzyściach.

Sprawą niedookreśloną i wysoce polemiczną jest kwestia osądu określonych standardów postępowania, jak również zbioru kryteriów służących do oceniania, w jakim stopniu dany czyn będzie uznawany za odwzajemnianie mające cechy postępowania szkodliwego społecznie² oraz będącego jednocześnie naruszeniem obowiązków.

2 Dla przykładu w radzie miejskiej zawiązuje się koalicja popierającą prezydenta. Następnie kilku obecnych radnych (z koalicji) otrzymuje pracę w spółkach miejskich z udziałem tej samej JST, w której uzyskali mandat. Kilku innych działaczy partyjnych i ich znajomych zostaje powołanych w skład rad nadzorczych i zarządów miejskich spółek, a także otrzymuje lukratywne stanowiska kierownicze

Można powiedzieć, że w kwestii spornej niestety rację będzie miał wyłącznie ten, kogo opinia jest brana pod uwagę, gdyż ma walor rozstrzygalności i jest wiążąca.

Analizując przepisy dwóch wybranych aktów prawnych pod kątem oczekiwanych (pożądanych) standardów zachowań urzędników administracji publicznej, warto podkreślić, że ustawodawca na początku podaje szczytne hasła: przepisy powstały w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań przez samorząd terytorialny³, a w odniesieniu do członków służby cywilnej używa dodatkowo określenia o bezstronnym i politycznie neutralnym wykonywaniu zadań państwa⁴. Innymi słowy oznacza to, że nie tyle rekomendowane, co wymagane przez ustawodawcę wzorce postępowania (rzetelność, bezstronność, polityczna neutralność) winny stanowić kryteria oceny zachowań osób pełniących funkcje publiczne. Przyjmując taki sposób rozumowania za prawidłowy i uzasadniony z prawnego punktu widzenia, należałoby uznać, że sprzeniewierzenie się tym nakreślonym zasadom winno być postrzegane w kategorii naruszenia ustawowych obowiązków. Na tle zacytowanych przepisów można dostrzec, że ustawodawca nie wskazuje wprost na konieczność przestrzegania politycznej neutralności w samorządach, co z kolei stoi w sprzeczności z głoszoną zasadą bezstronności. Są ponadto ważne urzędy administracji publicznej, gdzie zatrudnianie na stanowiskach urzędniczych nie wymaga przeprowadzania jakichkolwiek otwartych postępowań rekrutacyjnych⁵. Przenosząc te rozważania na płaszczy-

w urzędzie. Trudno jest oprzeć się wrażeniu, że nie są to działania przypadkowe i bezinteresowne, a raczej należy jest traktować w kategorii odważymiania się za otrzymywane poparcie na forum rady miejskiej. Powstaje zatem pytanie: czy takie odważymianie się wynika z obowiązków, a może jest to nieszkodliwe społecznie i wysoce pożądane?

- 3 Art. 1: W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny ustanawia się przepisy prawa pracy określające status prawny pracowników samorządowych. [Dz.U. 2008 (1)]
- 4 Art. 1: W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa ustanawia się służbę cywilną oraz określa zasady dostępu do tej służby, zasady jej organizacji, funkcjonowania i rozwoju. [Dz.U. 2008 (2)]
- 5 Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na brzmienie art. 60 Konstytucji RP: Obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Prawo to teoretycznie interpretuje się jako gwarancję możliwości ubiegania się o podjęcie zatrudnienia w instytucjach publicznych. Tymczasem są takie państwowe organizacje, w których nie obowiązuje zasada podawania do publicznej wiadomości ogłoszeń o wolnych urzędniczych stanowiskach pracy oraz przeprowadzania otwartych - dla wszystkich zainteresowanych - postępowań rekrutacyjnych. Do tych instytucji publicznych zalicza się m.in. Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Kancelaria Sejmu, Senatu, czy Kancelaria Prezydenta RP. Nie budzi natomiast najmniejszych wątpliwości opinia, że zatrudnieni tam urzędnicy i eksperci z pewnością uważani są za osoby pełniące służbę publiczną. Nie ma

znę zachowań o charakterze korupcyjnym, nie tyle można, co trzeba zadać pytanie: czy powszechnie występujące w praktyce kadrowej zjawiska takie jak: kolesiostwo, kumoterstwo, zatrudnianie protegowanych nominatów, prowadzące do totalnego zawłaszczania instytucji publicznych przez wąskie grono jedynie słusznych beneficjentów przy jednoczesnym zamierzonym, (świadomym) wykluczeniu osób bez poparcia, znajomości i koneksji (spoza tzw. układu) są autentycznym odzwierciedleniem bezstronności, a być może wyrazem nieszkodliwego społecznie odwzajemniania?

Drugą niezwykle ważną kwestią jest rozstrzygnięcie czy pod pojęciem korupcji należy rozumieć tylko takie działania, które są niezgodne z obowiązującym prawem i podlegają sankcjom. Andrzej Melezini uważa, że istotą korupcji jest „dokonywana między stronami korupcyjnego układu korzystna dla nich wymiana dóbr, usług lub innych świadczeń, która narusza przepisy prawa” [2012: 29]. W dalszej części prezentowanych rozważań Autor wymieniając „najczęściej spotykane działania o charakterze korupcyjnym, w przypadku wystąpienia których organy kontroli skarbowej zobowiązane są zawiadomić organy ścigania”, zalicza do tej kategorii również „faworyzowanie, nepotyzm, kumoterstwo” [Melezini 2012: 29-30]. Niestety popularyzowane opinie są błędne, nieprawdziwe i bezpodstawne, bowiem na gruncie obowiązujących w Polsce przepisów prawa, kumoterstwo, nepotyzm i faworyzowanie znajomych nie podlegają odpowiedzialności karnej. Trzeba się natomiast zgodzić, że wyżej wskazane czyny bez wątplenia stanowią najczęściej spotykane zachowania o charakterze korupcyjnym, z jednym zastrzeżeniem, iż takie postępowanie nie stanowi przestępstwa. W efekcie można skonstatować, że pojęcie korupcji obejmuje swoim zakresem znaczeniowym zarówno czyny zabronione przez prawo, jak również inne zachowania, które nie podlegają odpowiedzialności karnej, natomiast są negatywnie odbierane (traktowane) na płaszczyźnie etycznej i moralnej.

Zasadne i prawidłowe jest zatem, aby zachowania korupcyjne postrzegać w dwóch najważniejszych wymiarach: prawnym i etycznym. Korupcja analizowana od strony etyki, wiąże się z demoralizacją wzorców zachowań w sferze władzy publicznej. Kiedy mówimy o korupcji w aspekcie prawnym, mamy na myśli przede wszystkim nielegalność określonych działań [Wypych 2003: 1]. W następstwie tych stwierdzeń warto zauważyć, że w praktyce zarządzania bardzo często występuje tzw. „legalna korupcja”, która nie stanowi naruszenia

zatem mowy o dostępie do służby publicznej na jednakowych zasadach, a także przejrzystości i jawności postępowania.

prawa, gdyż podejmowane czynności nie są przestępstwami korupcyjnymi jakie są zdefiniowane w kodeksie karnym. Zaproponowany termin „legalna korupcja” (jako wykorzystywanie władzy i pozycji zawodowej dla prywatnych interesów, osobistych lub grupowych) odnosi się do szerokiego spektrum uznaniowych, dowolnych oraz ewidentnie stronniczych decyzji, służących zapewnieniu wymiernych korzyści materialnych i osobistych dla faworyzowanego kręgu beneficjentów (tj. konkretnych osób, podmiotów, firm), które podejmowane są na podstawie obowiązującego prawa, zgodnie z zakresem przyznanych kompetencji i uprawnień.

Oczywiście strony bezpośrednio zaangażowane w ten proceder będą temu stanowczo zaprzeczać i twierdzić, że wszystko jest prawidłowe – odbywa się zgodnie z prawem – zatem nie można podważać bądź kwestionować poczynań oraz słuszności ustaleń dokonywanych przez osoby posiadające władzę. Najważniejszym elementem tych procesów (działań) jest tworzenie wielopłaszczyznowych sieci powiązań, zależności i układów, które są gwarancją tego, że uprzywilejowana grupa „szczęściarzy” będzie miała zapewnione wymierne profity materialne i to zgodnie z prawem. Co ważne, takie postępowanie jest powszechnie stosowaną i akceptowaną praktyką, stając się swoistym wyznacznikiem obowiązujących paradygmatów zarządzania organizacjami. Pozostaje niekwestionowanym, że opisywane zjawiska w żadnej mierze nie są wyłącznie domeną instytucji publicznych.

Dla uzupełnienia przedstawionych wyżej rozważań, należy zwrócić uwagę na jeszcze jeden ważny aspekt, dotyczący postrzegania istoty tzw. *legalnej korupcji* w kontekście dyskryminacji i niesprawiedliwości. Można podjąć próbę odpowiedzi na pytania o ocenę podejmowanych decyzji na płaszczyźnie wartości konstytucyjnych gwarantujących równość wobec prawa, a także w kontekście znaczenia zapisu na temat urzeczywistniania zasad sprawiedliwości społecznej⁶.

6 Warto zauważyć, iż zgodnie z brzmieniem art. 2 Konstytucji RP: Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Nie budzi wątpliwości, że przepisy zawarte w Konstytucji stanowią powszechnie obowiązujące normy prawne, na które bardzo często powołują się organy władzy publicznej. W myśl art. 8 ust. 1 Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, co oznacza, że urzeczywistnianie zasady sprawiedliwości społecznej winno być nadrzędnym kryterium oceny działań podejmowanych przez osoby sprawujące władzę i pełniące funkcje publiczne. Za takim rozumowaniem przemawia to, że art. 8 ust. 2 stanowi, że przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej. Problem polega jednakże na tym, że nigdzie nie sprecyzowano w jaki sposób należy rozumieć stosowanie owych zasad sprawiedliwości w praktyce zarządzania, a także jakie działania oraz relewantne cechy konstytuują pojęcie sprawiedliwości społecznej.

Małgorzata Stahl przywołuje znane łacińskie paremie, które mają przybliżyć wyznaczniki sprawiedliwości zarówno na etapie tworzenia jak i stosowania prawa: „*Iure naturae aequum est neminem cum alterius detrimento et iniuria fieri locupletioem* – według prawa natury słuszne jest, aby nikt nie bogacił się ze szkodą i krzywdą bliźniego”, „*Ius est ars boni et aequi* – prawo jest sztuką umiejętności stosowania tego, co dobre i słuszne” [2015: 20]. Nie budzi wątpliwości, że te szczytne hasła i założenia pozostają w relacji dychotomicznej do realiów rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Ponadto, w temacie oceny tego, czy coś jest „dobre i słuszne” zawsze mamy do czynienia z subiektywnym odczuciem oraz odmienną interpretacją w zależności od tego, kogo bezpośrednio dotyczą konkretne decyzje (działania) – kto na nich zyskuje, a kto traci. Inna propozycja rozumienia istoty sprawiedliwości sprowadza się do wyważonego i nikogo nie krzywdzącego rozdzielania dóbr materialnych i niematerialnych, a także bezstronności rozdzielczej [Stahl 2015: 24]. Wydaje się, że zaproponowane objaśnienie rozumienia sprawiedliwości winno stanowić istotny punkt odniesienia dla specyfiki zachowań o charakterze korupcyjnym, a dodatkowo pozwala unaocznic oraz przybliżyć skutki tych działań. Należy bowiem pamiętać, że istota legalnej korupcji sprowadza się do tego, aby wykorzystując przepisy prawa oraz posiadaną władzę (przyznane uprawnienia) dokonywać arbitralnych rozstrzygnięć poprzez stronnicze decyzje, mające na celu zapewnienie intratnych stanowisk, lukratywnych kontraktów (umów, zleceń) dla protegowanych, znajomych, którzy dzięki temu zyskują wymierne korzyści osobiste i materialne. Są to zatem działania realizowane w interesie wąskiego kręgu osób, podmiotów gospodarczych oraz instytucji, które są traktowane w uprzywilejowany sposób. W konsekwencji dochodzi do popierania, protegowania określonej grupy *jedynie słusznych wybrańców* kosztem pozostałych, którzy są wykluczeni, marginalizowani i dyskredytowani – oczywiście wszystko czynione jest pod iluzorycznym pozorem rzetelnego, bezstronnego, uczciwego postępowania. Opisane zjawiska stanowią najbardziej rozpowszechnioną odmianę legalnych zachowań korupcyjnych⁷ skutkujących powstawaniem profesjonalnie zorganizowanych

⁷ Istota legalnej korupcji sprowadza się do tego, że dla rozwijania i zabezpieczenia interesów wybranych uprzywilejowanych elit tworzone są tzw. *zorganizowane towarzysko-biznesowe układy zamknięte*, których udziałowcy zyskują uprzywilejowaną pozycję oraz możliwości osiągania ponadprzeciętnych korzyści finansowych dzięki kumoterstwu, faworyzowaniu znajomych, wzajemnej protekcji i uznaniowym decyzjom osób posiadających władzę. Tworzona w ten sposób niezwykle rozległa struktura powiązań rozpoczyna się obsadzenia kluczowych stanowisk decyzyjnych swoimi zaufanymi ludźmi, którzy są żywotnie zainteresowani dalszym rozbudowaniem wpływów.

klik – niezwykle silnych, rozbudowanych i wpływowych grup dbających o realizację swoich prywatnych interesów. Wszechobecność naświetlonych aktywności jest wręcz porażająca, chociaż dla części niezorientowanych skala tych procesów może być trudna do wyobrażenia. Nie wszyscy bowiem potrafią właściwie rozszyfrować i poprawnie zidentyfikować sieć wzajemnych korzyści oraz charakter powiązań będących spoiwem umacniającym (scalającym) wytworzone kamaryle. Należy zgodzić się ze zdaniem Bartosza Czepila, który stwierdza, że korupcja niesie przede wszystkim negatywne konsekwencje, stanowiąc barierę dla prawidłowego rozwoju gospodarki i społeczeństwa [2015: 298].

Edward Szczepanik trafnie diagnozuje, że korupcja obejmuje swoim zasięgiem wszystkie dziedziny gospodarki, partie polityczne, struktury państwowe, organy samorządowe, a także podmioty gospodarcze (produkcyjne, usługowe, itp.) [2011: 112]. Najczęściej upowszechnia się przekonanie, że korupcja dotyczy głównie sektora publicznego, zwłaszcza w aspekcie relacji ze sferą prywatną. Jest to uzasadnione rozumowanie, zważywszy na ogromne kwoty środków finansowych, jakie trafiają do prywatnych firm, instytucji, zabiegających o to, aby stać się partnerem biznesowym organizacji sektora finansów publicznych. Nie oznacza to jednak, że patologiczny proceder występuje tylko w instytucjach państwowych, ale również ma miejsce w prywatnym obrocie gospodarczym, stanowiąc zagrożenie dla bezpieczeństwa ekonomicznego państwa [Bil 2015: 6]. „Uniwersalne atrybuty korupcji obowiązują także w procesie gospodarowania dobrami prywatnymi, czyli w sektorze prywatnym, w obrębie podmiotów prywatnych oraz w relacjach między nimi” [Nowakowski 2010: 345].

Identyfikacja mechanizmów i wyjaśnienie zasad funkcjonowania układu

Dla dalszych rozważań fundamentalne znaczenie ma charakterystyka istoty układu, aby możliwe było prawidłowe zrozumienie zasad jego funkcjonowania. Andrzej Zybortowicz postrzega układ jako „sieć powiązań tworzącą względnie zorganizowaną grupę interesów”, która cechuje się m.in. tym, iż ma częściowo nieformalny oraz intencjonalnie niejawny charakter [2008: 188]. Podejmując próbę przedstawienia własnej definicji warto zwrócić uwagę na te elementy, które odzwierciedlają rzeczywiste źródła tworzenia się układu i prawdziwe cele jego działalności. Układ to współdziałająca

ze sobą grupa starannie wyselekcjonowanych osób, powiązana różnymi więziami (zarówno oficjalnymi, jak również prywatnymi, towarzyskimi), które wykorzystując posiadaną władzę, kontakty, zajmowane stanowiska oraz zdobyte uprawnienia decyzyjne, w sposób zamierzony i celowy podejmują działania, mające służyć zapewnieniu wymiernych, odczuwalnych korzyści (majątkowych i osobistych) dla wąskiego grona beneficjentów. Dominantą i spoiwem funkcjonowania układu jest dbanie o realizację partykularnych interesów uprzywilejowanych wybrańców z jednoczesnym blokowaniem, a także wyniszczaniem innych ludzi, którzy nie są członkami wykreowanej kamaryli towarzysko-biznesowej. Oznacza to, że układ zawsze powstaje wokół określonych osób posiadających władze i określone uprawnienia decyzyjne, dzięki czemu możliwe staje się wytworzenie wielowymiarowych powiązań i zależności o charakterze personalnym nakładających się na sieć przepływów strumieni finansowych na konta wytypowanych ulubieńców, szczęśliwców. Najważniejszym procesem w działalności układu jest zapewnianie ścieżek kariery i obsadzanie kluczowych stanowisk decyzyjnych wyłącznie „swoimi”, którzy będą zainteresowani dalszym umacnianiem i rozbudowaniem wpływów, jak również ochroną wykreowanych interesów. Ludzi układu łączy przede wszystkim więzi uwarunkowane wzajemnym zaufaniem, które nie opiera się jednakże na takich wartościach jak uczciwość i praworządność, lecz bazuje na wzajemnych korzyściach materialnych oraz poczuciu całkowitej bezkarności z racji podejmowanych działań na rzecz realizacji określonych przedsięwzięć.

Członkowie grupy tworzącej układ mają pełną świadomość swoich czynów, co więcej sami zabiegają o to, aby móc wykazać swoją przydatność dla realizacji zakładanych celów. Warto podkreślić, że ludzie układu w głównej mierze koncentrują się na wykorzystywaniu posiadanej władzy i możliwości podejmowania arbitralnych (stronniczych) decyzji dla zapewnienia profitów finansowych oraz innych osobistych korzyści dla faworyzowanych towarzyszy, stosując istniejące przepisy prawne. W takim znaczeniu można powiedzieć, że układ rozumiany jako konfiguracja współdziałających ze sobą ludzi powstaje i działa w każdej organizacji, gdyż jest naturalnym elementem systemu władzy. Ta konstatacja nie powinna budzić wątpliwości, bowiem to właśnie wykreowany układ przejmuje władzę i kontrolę nad organizacją, a nie odwrotnie. Istota i zasadnicze cele działalności układu sprowadzają się do tego, że pod pozorem działań mających służyć na rzecz dobra wspólnego,

interesu publicznego bądź dobra ogółu członków danej organizacji, podejmowane są określone decyzje, które przynoszą wymierne korzyści przede wszystkim wąskiej grupie swojaków, z jednoczesnym marginalizowaniem, dyskryminowaniem i wykluczaniem pozostałych. Innymi słowy, mamy do czynienia z sytuacją, w której jawna stronnicość, kolesiostwo, nepotyzm i kumoterstwo stają się kluczowymi wyznacznikami stosowanych w praktyce metod zarządzania. Główne obszary funkcjonalne, w których przejawiają się owe praktyki dotyczą m.in. metodyki profilowania wymagań formalnych w tzw. „otwartych i konkurencyjnych” ogłoszeniach (naborach na wolne stanowiska pracy), doborze członków komisji konkursowych/przetargowych, przygotowaniu SIWZ w zamówieniach publicznych, wyznaczaniu członków rad nadzorczych oraz doborze osób trafiających do zarządów spółek, zawieraniu intratnych umów i kontraktów z określonymi firmami zewnętrznymi z pominięciem procedur przetargowych, podejmowaniu pozostałych decyzji rodzących skutki finansowe, sprzedaży majątku, przyznawania dotacji, itd. Do takich procedur potrzebni są jednak odpowiednio ludzie biorący w nich aktywny udział, którzy będą chętnie wykonywać wszystkie zalecenia (wiedząc czemu to służy), a na dodatek utrzymywać w tajemnicy od kogo dostali odpowiednie instrukcje.

Należy w tym miejscu podkreślić, że w każdym z ww. procesów można bez trudu tak wyreżyserować i przygotować scenariusze wydarzeń, że formalne działania (podejmowane czynności prawne) będą wyłącznie służyć legalizacji uprzednio podjętej nieformalnej decyzji w wąskim gronie wtajemniczonych. Oznacza to, iż rzeczywiste rozstrzygnięcia i konkretne decyzje zapadają w ramach nieformalnych ustaleń (w wąskim kręgu wtajemniczonych), a następnie przygotowuje się harmonogram prawnych działań, których wynik jest z góry przesądzony. Wymaga podkreślenia fakt, że czynione niejawnie ustalenia przybierają postać jedynie ustnych poleceń i nie pozostaje po tym żaden ślad (dowody). Dla przykładu nikt nie będzie żądał na piśmie polecenia służbowego dotyczącego wpisania stosownych kryteriów i wymagań formalnych dla celów postępowania konkursowego, przetargowego, bądź która firma ma otrzymać zlecenie z wolnej ręki, aneks do umowy, z kim zawrzeć dodatkową umowę-zlecenie, na jaką kwotę, itp. Nie byłoby to możliwe gdyby nie działał sprawnie układ, tj. grupa zaufanych, zgranie współdziałających ze sobą ludzi, którzy doskonale wiedzą w czym biorą udział i dbają o realizację uzgodnionych, partykularnych celów.

Bardzo ważną charakterystyką funkcjonowania układu w praktyce jest to, że w swojej rozbudowanej formie często wykracza poza strukturę danej organizacji, stając się swoistym łącznikiem pomiędzy wieloma odrębnymi podmiotami działającymi w sferze prywatnego biznesu, spółek z udziałem państwowych osób prawnych, świata mediów, władzy publicznej, instytucji sektora finansów publicznych, organów ścigania, wymiaru sprawiedliwości, jak również partii politycznych, a także organizacji pozarządowych. Można zatem powiedzieć, że swoista sieć układów (a nie tylko jeden pojedynczy twór) jest tworzona na styku działania wszystkich typów organizacji, a rezultaty ich działań są zauważalne w każdym obszarze funkcjonowania danego podmiotu. Najważniejsze elementy, które temu sprzyjają mają ścisły związek ze zjawiskiem dualizmu ról, łączeniu pełnionych funkcji, kumulowaniu zajmowanych stanowisk w różnych typach organizacji [Walczak 2014: 131-150] (np. w partii politycznej, strukturach władzy publicznej, organach spółek), a także wieloetatowości. Układ zatem przenika do każdej organizacji i oddziałuje na jej bieżące funkcjonowanie. Oczywiście nie dla wszystkich jego istnienie jest łatwe do zauważenia, trafnego rozpoznania i rzetelnego zdiagnozowania, bowiem charakter występujących więzi pomiędzy jego uczestnikami może przybierać skryty (czasem nieformalny) charakter, jednakże bazujący na całkowicie formalnych relacjach i powiązaniach, jakie zachodzą pomiędzy różnymi organizacjami. W szczególności dotyczy to związków pomiędzy osobami będącymi u sterów władzy w różnych organizacjach. Warto w tym miejscu przybliżyć i wyjaśnić główne przesłanki, dlaczego układ jest konstrukcją niezwykle trwałą, bardzo silną i wpływową.

Pierwszym powodem jest to, że charakter stosunków łączących jego członków nie jest ograniczony czasowo i wykracza poza oficjalne powiązania strukturalne, instytucjonalne oraz zależności służbowe. Drugim ważnym elementem jest elastyczność działania – szybka adaptacyjność do zmieniających się warunków otoczenia, sprowadzająca się do umiejętności wykorzystywania pojawiających się szans, dających możliwość zawłaszczania kolejnych instytucji i umacniania swojej pozycji, rozbudowania prowadzonych interesów. Trzecim czynnikiem są uwarunkowania prawne, zapewniające określonym grupom zawodowym tzw. przywileje korporacyjne, wybranym osobom ochronę prawną (immunitet), stabilność zatrudnienia, a także możliwość zajmowania wielu stanowisk czy pełnienia kilku funkcji, a także szanse sprawowania urzędu bez ograniczeń kadencji.

Każdy wytworzony układ ma swojego patrona, tzw. charyzmatycznego przywódcę, który z racji posiadanej formalnie władzy i zdobytych uprawnień decyzyjnych bądź też koneksji i wpływów (powiązań z osobami sprawującymi władzę), może zbudować na bazie kilku różnych organizacji współdziałającą grupę wzajemnie się wspierających osób, dbających o realizację partykularnych interesów, zapewniających zainteresowanym wymierne korzyści, zyski. W rezultacie powstaje ukształtowana struktura powiązań osobowych na wzór siatki przypominającej pajęczynę, która swoją płaszczyzną oplata kontrolowane organizacje, instytucje, również takie, które z prawnego punktu widzenia działają niezależnie względem siebie i nie są podporządkowane. Bardzo ważne jest to, aby ludzie tworzący poszczególne elementy tego systemu byli skłonni do wykonywania otrzymywanych od patrona poleceń, tj. aby nieformalnie otrzymywane wskazówki odnośnie załatwienia określonej sprawy, podjęcia stosownej decyzji rodzącej określone skutki finansowe, były wdrażane w życie poprzez prawne działania w ramach posiadanej władzy i przyznanych uprawnień. Na tym właśnie polega istota funkcjonowania układu, aby dzięki wykreowanym powiązaniom personalnym i wzajemnemu zaufaniu jakie łączy grono współników można było wywierać wpływ (naciśki) na formalne decyzje służące umacnianiu wzajemnych interesów. Dla swoich układ zapewnia atrakcyjne miejsca pracy, możliwości rozwoju zawodowego, akcelerację ścieżek kariery, awanse na stanowiska, ponadprzeciętne korzyści finansowe, dla zaprzyjaźnionych firm dawane są zlecenia, ustawiane przetargi, a pozostałych „nie swoich”, traktuje jak wrogów, których należy skutecznie wyeliminować i wyniszczyć. Takie są rzeczywiste motywy i cele działań układu w rzeczywistości organizacyjnej. Współuczestnicy doskonale znają swoje role i stawiane im zadania do wykonania.

Krzysztof Nowakowski przywołuje bardzo logiczną i przemyślaną definicję klientelizmu jaką sformułował James C. Scott. „Jest to relacja, w której osoba o wyższym społeczno-ekonomicznym statusie (patron) używa swoich własnych wpływów i zasobów do protekcji i wynagradzania osoby o niższym statusie (klient), która odwzajemnia się, zapewniając ogólne poparcie i pomoc, w tym także osobiste usługi dla patronów” [Nowakowski 2007: 214]. Można sądzić, że ten opis w precyzyjny i rzeczowy sposób odzwierciedla istotę oraz charakter zależności w układzie. Klientem jest osoba, która korzysta z rozmaitych świadczeń i przywilejów z racji powiązań z ludźmi zajmującymi wysokie stanowiska, posiadającymi władzę.

Związek patron-klient cechuje osobisty charakter oparty na indywidualnych, bezpośrednich kontaktach, partykularyzm bazujący na prywatnym interesie, a także ciągłość w czasie [Nowakowski 2007: 215].

Zasady przyświecające działalności układu to bezwzględność, bezwarunkowe posłuszeństwo i podporządkowanie realizacji wzajemnych interesów, utrzymywanie w tajemnicy wiedzy na temat źródeł inspirujących poszczególne działania i procesy, a także wzajemna lojalność. Skłonność do wykonywania nieformalnie otrzymywanych poleceń (ustaleń) oraz całkowita uległość względem patrona bądź osoby występującej w jego imieniu stanowią podstawowe wymagania związane z przynależnością do koterii. Społecznym scalającym dyskrecyjnie współdziałającą ze sobą grupę osób jest możliwość zapewnienia ponadprzeciętnych korzyści materialnych i osobistych, a także świadomość zagrożeń i strat, jakie mogą być następstwem ujawnienia prawdziwych motywów ich działalności. Zdarza się bowiem, że układ podejmuje działania na granicy prawa, bądź z naruszeniem obowiązujących przepisów, ale to wszystko jest skrycie strzeżone i chronione.

Czynniki i uwarunkowania sprzyjające zachowaniom korupcyjnym

Zdaniem Agnieszki Krzętowskiej „korupcja głęboko przenika w strukturę państwa, gospodarkę, organy kontroli i ścigania karnego, a w konsekwencji powoduje rozkład systemów funkcjonowania państwa i społeczeństwa, deformuje procesy wolnej konkurencji w gospodarce oraz staje się istotną barierą rozwoju gospodarczego” [2012: 46]. Jest to bardzo trafna i słuszna opinia, z którą trudno polemizować. Warto jednak zastanowić się nad skalą i zakresem opisanego zjawiska, a także nad przyczynami jego rozprzestrzeniania. Nie ulega wątpliwości, że korupcję winno się analizować z uwzględnieniem aspektów prawnych, ekonomicznych, jak również socjologicznych [Wiatrowski 2008: 97–111]. Piotr Wiatrowski słusznie zauważa, że z samej natury człowieka wynika dbanie w pierwszej kolejności o zaspokajanie prywatnych potrzeb.

Według Janiny Filek korupcja jest zaliczana do grupy tzw. paradoksalnych zjawisk społecznych, z racji sprzeczności odczuć, które wyzwała. Autorka argumentuje to w ten sposób, że z jednej strony społeczeństwo zdaje sobie sprawę z wszechobecności tego zjawiska, które wyzwała silny niepokój, a z drugiej strony występuje zaskakująca społeczna bierność, pozwalająca się temu zjawisku dalej rozprzestrzeniać [Filek 2006: 158]. Odnosząc się do przywołanych

refleksji warto zaznaczyć, że obywatele z całą pewnością mają prawidłowe wyobrażenie na temat wszechobecności korupcji i negatywnych jej konsekwencji, natomiast nie mają realnych instrumentów powalających przeciwstawić się temu procederowi. Zgadzając się z poglądem na temat odmienności opinii na temat korupcji, wydaje się, że różnica zdań wynika przede wszystkim z tego, kto wyraża swoje oceny i sądy wartościujące. Trudno jest podważyć stwierdzenie, że ludzie czerpiący wymierne korzyści z racji uczestnictwa w układzie korupcyjnym będą niezadowoleni z tytułu osiągniętych dzięki temu profitów i osobistych korzyści. Przeciwstawne odczucia będą mieli natomiast ci, którzy przez takie układy korupcyjne są krzywdzeni i pozbawiani prawa do godnego życia oraz normalnego funkcjonowania w społeczeństwie. Zasadniczym rezultatem występowania zjawiska korupcji jest podział członków społeczeństwa na dwie kategorie: uprzywilejowaną grupę beneficjentów wykreowanych układów (tzw. establishment i niekwestionowane autorytety) oraz drugą zbiorowość ludzi dyskryminowanych, wykluczonych, którą można określić mianem „gorszego sortu Polaków”. Na podkreślenie zasługuje natomiast bardzo trafna diagnoza Filek, że polski „diabelski trójkąt korupcyjny” stanowi obszar zawarty pomiędzy interesem partii politycznych, grup biznesowych oraz urzędników. Obszary, w których te interesy stają się bardzo widoczne to m.in. działania prywatyzacyjne i wycena prywatyzowanych przedsiębiorstw, zamówienia publiczne, obsada stanowisk, sprzedaż gruntów, udzielanie koncesji, proces legislacyjny, itp. [Tamże: 158–162].

Niezwykle celna diagnoza zawiera się w tezie, że „podstawowym czynnikiem sprzyjającym zachowaniom korupcyjnym jest istnienie przestrzeni dla możliwości podejmowania decyzji korupcyjnych” [Dąbrowska-Mikuta 2013: 74]. Zgadzając się w pełni z cytowaną konstatacją należy przybliżyć elementy tworzące ową przestrzeń. Podstawowym czynnikiem jest posiadanie/zdobycie władzy w sensie uprawnień decyzyjnych do rozporządzania majątkiem danej organizacji, a także zaciągania zobowiązań finansowych i zatrudniania pracowników. To stwarza warunki do podejmowania stosownych czynności prawnych oraz realizacji ustalonych przedsięwzięć, które w efekcie prowadzą do zagwarantowania wymiernych korzyści dla określonych osób. Wspomniane *posiadanie władzy* będzie także dotyczyć uprawnień w zakresie sprawowania nadzoru, przeprowadzania kontroli, ścigania, oceniania i osądzania czynów innych osób, działalności podmiotów oraz innych organizacji. Mówiąc wprost, władza rozumiana w szerokim kontekście jako możliwość decydowania o losach innych ludzi,

wywierania wpływu na przebieg określonych wydarzeń i kreowania rozwiązań, które wywołują określone skutki prawne i finansowe. Sprawowanie władzy daje szansę na to, aby kogoś protegować, uprzywilejować, wyróżnić, obdarzyć szczególnymi względami, albo potraktować zgoła odmiennie. Bardzo ważną przesłanką jest możliwość podejmowania uznaniowych decyzji, które łatwo daje się uzasadnić jednym zdaniem, że zostały podjęte na podstawie obowiązujących przepisów prawa. Co więcej, niektóre decyzje podejmowane przez kolegialne gremia wymagają tylko jednej rzeczy, a mianowicie liczebnej przewagi głosów. W takich sytuacjach rozstrzygające znaczenie nie będzie mieć siła merytorycznych argumentów, bezstronność i obiektywizm, przyzwoitość, bądź normy etyczno-moralne, lecz wyłącznie przewaga w głosowaniu.

Najważniejszym elementem sprzyjającym zachowaniom korupcyjnym są jednakże bliskie więzi i relacje interpersonalne pomiędzy stronami tego procederu, dla których podłożem jest wzajemne zaufanie, bazujące na dbaniu o partykularne interesy. Jak podkreśla Anna Lewicka-Strzałecka na tego typu zaufanie wpływają zachowania i reakcje stron danej transakcji, oparte na kalkulowaniu przyszłych korzyści jakie mogą osiągnąć współdziałające ze sobą osoby. Oczekiwania można przedstawić następująco: „pryncypał ufa, że agent wykona powierzone mu zadanie, zaś agent wierzy, że pryncypał wywiąże się z danego słowa” [Lewicka-Strzałecka 2007: 214]. Jest to oczywiście pewnego rodzaju uproszczenie, bowiem tak naprawdę chodzi o to, aby dwie strony procederu korupcyjnego podjęły stosowne działania, które będą stanowić realizację nieformalnie zadeklarowanych zobowiązań wobec siebie, a przede wszystkim o zachowanie w tajemnicy poczynionych ustaleń. Dyskrecjonalny charakter składania/przyjmowania takich propozycji ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia ochrony wspólnych interesów. W takich sytuacjach zaufanie jest postrzegane w kategorii nie tyle przekonania co pewności, że druga strona zachowa się zgodnie z naszymi oczekiwaniami, bowiem zapewnienie obopólnych korzyści będzie wartością nadrzędną. Prawdłowo pojmowana uczciwość, przyzwoitość, praworządność oraz etyczno-moralne normy postępowania nie mają najmniejszego znaczenia, bowiem dominantą i jedynym wyznacznikiem dla przyjmowanych zachowań jest interes układu, w którym się uczestniczy lub do którego się przystępuje. Wówczas pojęcie uczciwości i lojalności nabiera zupełnie innego ciężaru gatunkowego, gdyż obejmuje swoim zakresem realizację i ochronę wspólnie

zaakceptowanych działań. Takie przypadki niestety występują w praktyce, a „normalizacja korupcji w organizacji” jest postrzegana jako zagrożenie dla właściwie rozumianego zarządzania zaufaniem [Grudzewski, Hejduk, Sankowska, Wańtuchowicz 2008: 8-21].

Analizując uwarunkowania zachowań korupcyjnych nie można pominąć takich kwestii, jak poczucie bezkarności, które ma związek z brakiem obawy przed pociągnięciem do odpowiedzialności za podejmowane działania. Z samej istoty układu korupcyjnego wynika, że osiągnane korzyści nie mają charakteru jednostronnego, a więc nikomu rozsądnemu nie będzie zależało, aby przerywać ten proceder, a wręcz przeciwnie, będą czynione starania, aby zwiększać posiadane wpływy i maksymalizować korzyści. Jak wspomniano wcześniej, wiele zachowań o charakterze korupcyjnym nie nosi znamion przestępstwa, a co najwyżej może być postrzegane w kategorii „nieetycznych praktyk osób sprawujących władzę”. Co więcej, nie można mówić o przestępstwie korupcyjnym jeśli ktoś z własnej woli chce odwdziżyć się za przysługę związaną np. z protekcją na rzecz objęcia lukratywnego stanowiska i będzie wpłacał przewidziane prawem kwoty pieniędzy na konto danej partii politycznej, bądź w ramach posiadanych kompetencji przyjmował do pracy poleconych nominatów, bądź dawał z wolnej ręki intratne zlecenia dla wskazanych zaprzyjaźnionych firm, zgodnie z przepisami prawa zamówień publicznych. Takie sytuacje występują powszechnie.

Myli się ten kto sądzi, że prawdziwa korupcja sprowadza się do wręczania komuś przysłowiowej koperty z pieniędzmi, łapówki jaka może mieć miejsce w przypadku zatrzymania przez policjantów z drogówki, którzy chcą ukarać mandatem za popełnione na drodze wykroczenie (tzw. relacja bezpośrednia dawca-biorca). Są o wiele bardziej wyrafinowane oraz niemalże całkowicie bezpieczne sposoby zapewniania/osiągania wymiernych zysków finansowych, a na dodatek zgodne z obowiązującym prawem. Nie można wtedy postawić zarzutu, że ktoś w rezultacie określonych działań (wykreowanych procesów) uzyskuje nienależne korzyści, a zatem wszystko odbywa się *de lege artis*. Równie ważne jest to, że określone świadczenie wcale nie musi dotyczyć samego patrona (biorcy), lecz będzie przekazywane dla pośrednika, bądź innej blisko powiązanej osoby. Wzajemne i dobrowolne „odwdzięczanie się za przysługi” może przybierać formę np. wynagradzania w postaci otrzymywania umów na usługi o charakterze niematerialnym, których wartość może być dowolnie wyceniana, otrzymywania intratnej pracy po zakończeniu pełnionej funkcji

publicznej, pomocy dla najbliższej rodziny/znajomych w biznesie (zamówienia, kontrakty, zlecenia, zawarcie korzystnej umowy, zakupy towarów), wykupu udziałów w spółce, przekazania dotacji/dofinansowania dla określonego podmiotu/projektu, zainwestowania we wspólny biznes, powołania w skład kilku rad nadzorczych rekomendowanych osób, itd.

Praktyki korupcyjne dla tych, którzy dzięki nim się bogacą są bardzo atrakcyjne i korzystne z wielu powodów, wśród których do najważniejszych można zaliczyć to, że:

- stanowią bardzo skuteczny sposób działania/załatwiania określonych spraw, a przede wszystkim są powszechnie stosowaną i doskonale sprawdzającą się w praktyce metodą zarządzania⁸, która zapewnia rozwijanie i umacnianie partykularnych interesów, prowadząc w efekcie do zdobycia trwałej, a także trudnej do podważenia przewagi nad potencjalnymi rywalami, konkurentami, kontrkandydatami;
- są podstawowym elementem, który przyczynia się i prowadzi do zawłaszczania wielu instytucji sektora finansów publicznych, w szczególności administracji publicznej, a także państwowych agencji, spółek z udziałem państwowych osób prawnych, które są idealnym, wiarygodnym i wypłacalnym partnerem biznesowym dla sfery prywatnej;
- relatywnie bardzo niska wykrywalność spraw korupcyjnych na tle innych przestępstw sprawia, że brak jest obawy pociągnięcia do odpowiedzialności za określone czyny, zważywszy dodatkowo na fakt, iż strony zaangażowane w korupcyjne praktyki zbyt wiele na tym tracą, aby wycofywać się z uczestnictwa w układzie;
- ludzie widząc jaką potężną siłą i rozległymi wpływami dysponuje układ i do czego jest zdolny, boją się narazić oraz podjąć próbę walki z występującymi patologiami wiedząc, że stoją z góry na przegranej pozycji, co dodatkowo ugruntowuje funkcjonujące kamaryle, gdyż nie ma kto im się skutecznie przeciwstawić;
- znaczna część zachowań o charakterze korupcyjnym nie wypełnia znamion czynów zabronionych przez prawo, tak więc nie ma realnych przesłanek, które mogły by spowodować redukcję skali tego procederu – w myśl zasady, że jeśli dane postępowanie *nie* jest w sposób wyraźny zakazane prawem, to jest ono *dozwolone*,

⁸ Warto zauważyć, że w praktyce „zarządzanie organizacją jest zintegrowanym zespołem działań i procesów, które w większości przypadków dotyczą rozporządzania cudzym majątkiem i dysponowania środkami finansowymi będącymi własnością osób trzecich (pozyskiwanymi od osób trzecich)” [Walczak 2015: 26].

- to w głównej mierze dzięki takim zjawiskom jak protekcja znajomych i koleśki, kumoterstwo, nepotyzm bardzo wiele osób odnosi spektakularne sukcesy, zdobywa majątek, awansuje i robi karierę, zyskuje prestiż zawodowy oraz splendor z tytułu pełnionej funkcji (zajmowanego stanowiska), a zatem dla nich są to same pozytywy, a nadto wysoce pożądane procesy, które należy utrzymywać, wzmacniać i zabezpieczać;
- szereg zachowań o charakterze korupcyjnym stanowi fundament scalający wykreowany system zdobywania poparcia i utrzymywania władzy, co sprawia, że nikt nie jest realnie zainteresowany pozbawianiem się wpływów i osłabianiem swojej pozycji.

Podsumowanie

Zachowania o charakterze korupcyjnym od zawsze wpisywały się we wzorce postępowania jednostek ludzkich i tak też z pewnością pozostanie. Każdy człowiek ma również swoje indywidualne przemyślenia na temat rozumienia istoty, charakteru i skali korupcji, a także oceny konkretnych procesów występujących w realiach współczesnej gospodarki, w zarządzaniu organizacjami.

Można powiedzieć, że w powszechnym odczuciu zachowania korupcyjne wzbudzają kontrowersje, jak i mieszane odczucia, w zależności od tego, do której kategorii zaliczają się wypowiadające osoby. Przyjmuje się, że można dokonać kategoryzacji i wyróżnić korupcję polityczną⁹, gospodarczą i w administracji publicznej [Stachowicz-Stanuch, Sworowska 2012: 118]. Nie kwestionując słuszności dokonanego podziału z punktu widzenia teorii naukowej, na gruncie praktyki można stwierdzić, że każda z nich będzie odzwierciedleniem tych samych reguł i zasad, jakie zostały opisane w artykule. Co więcej, te trzy wymienione typy nie stanowią odrębnych zjawisk funkcjonujących niezależnie od siebie. To właśnie przede wszystkim na styku aktywności politycznej, działalności gospodarczej oraz funkcjonowania władzy publicznej najczęściej mamy do czynienia z zachowaniami korupcyjnymi.

⁹ Co oznacza, że władza jest wykorzystywana dla obsługi prywatnych interesów (partii politycznej, znajomych, popleczników), które zajmują miejsce interesów publicznych i dobra wspólnego. Jest to również polityczne poparcie w zamian za określone wpływy i stanowiska. Andrzej Cieślak i Łukasz Goczek są zdania, że „istotą i nieodłączną cechą tego zjawiska jest dostosowanie uchwalanego prawa do korzyści, które mogą uzyskać osoby je uchwalające. Możliwe jest nawet wystąpienie takich okoliczności, w których samo zjawisko przestaje być nielegalne, a zawłaszczanie państwa odbywa się w majestacie prawa” [2015: 57–58].

Prawidłowe i zasadne wydaje się rozumowanie, że praktyki korupcyjne jako zbiór określonych wzorców postępowania i paradygmatów zarządzania rozprzestrzeniają się pomiędzy organizacjami, zarażając je niczym wirus [Stachowicz-Stanuch 2012: 51-62]. Można sądzić, że dysponenci władzy oraz kadra menedżerska zgodnie z koncepcją benchmarkingu starają się podglądać i naśladować skuteczne poczynania innych osób, które legły u podstaw osiągniętych sukcesów, ponadprzeciętnych profitów. Pojawiają się także opinie, że korupcja stanowi „plagę społeczną XXI wieku” [Hołyst 2011: 24]. Na tym tle rodzi się ważne pytanie: kto miałby autentyczny interes w zwalczaniu zachowań korupcyjnych i komu by to miało służyć? Wśród możliwych odpowiedzi z pewnością wystąpiłyby zdania, że leżałoby to głównie w interesie państwa i społeczeństwa. Podstawowy problem polega jednak na tym, że emanacją percepcji działalności państwa jest sprawowana władza publiczna, a społeczeństwo może co najwyżej dać wyraz swojej dezaprobaty wobec określonych praktyk raz na cztery lata przy urnach wyborczych. Dodatkowo wśród osób biorących udział w tym święcie demokracji podstawową zbiorowość tworzy dobrze zorientowany aparat partyjny wraz z urzędnikami administracji, pracownikami państwowych agencji, spółek, ich rodzinami i zaprzyjaźnionymi firmami z prywatnego biznesu, którzy mają wiedzę, jak również pełną świadomość tego, w jaki sposób rozstrzygnięcie wyborcze będzie miało bezpośredni wpływ na ich losy (co/ile mogą zyskać bądź stracić): zdobytą pozycję, miejsca pracy, piastowane stanowiska, uzyskiwane dochody dzięki układom i znajomościom z ludźmi władzy. Stąd też przysłowiowa walka z korupcją (w szczególności z jej legalną odmianą) częściej przybiera formę modnego i popularyzowanego sloganu w dyskursie publicznym, a także zwrotu pojawiającego się w różnego rodzaju tzw. strategiach, politykach antykorupcyjnych, niż realnych działań¹⁰. Podobne twierdzenie zawarte jest w raporcie z monitoringu przeprowadzonego przez Instytut Spraw Publicznych pod agendą Transparency International – „wola walki z korupcją wśród decydentów nie jest szczególnie silna” [Kobylińska, Makowski, Solon-Lipiński 2012: 15].

¹⁰ Jak wynika z badań CBOS, zdecydowana większość Polaków (87%) uważa, że korupcja jest w naszym kraju dużym problemem, w tym prawie 39% sądzi, że bardzo dużym. Zdaniem 85% respondentów do najbardziej rozpowszechnionych w odczuciu społecznym naganych zachowań osób piastujących stanowiska państwowe zalicza się nepotyzm i kumoterstwo. Komunikat z badań CBOS nr 14/2014, *Opinie o korupcji oraz standardach życia publicznego w Polsce*. Warszawa, luty 2014.

Wyrażona konstatacja może budzić kontrowersję, niemniej nie należy jej interpretować jako deprecjonowanie znaczenia podejmowanych czynności przez uprawnione organa na rzecz identyfikacji i eliminacji mechanizmów korupcyjogennych [Szyc 2015: 37–53]. Warto w tym miejscu podkreślić, że wspomniane mechanizmy korupcjogenne rozumie się w kategorii ryzyk wystąpienia zjawisk korupcyjnych i nie należy ich utożsamiać z pojęciem mechanizmów korupcyjnych, jakie występują w rzeczywistości [2015: 46].

Przedstawione rozważania nie wyczerpują złożoności analizowanego problemu, niemniej mogą stanowić ugruntowaną podstawę, a także wytyczać kierunek dla dalszych peregrynacji i dociekań naukowych, zwłaszcza z uwagi na krytyczny i dyskusyjny charakter niektórych twierdzeń, pojawiających się w tekście. Z pewnością mogą zachęcić oraz pobudzić do refleksji, które przyczynią się do wzbogacenia wiedzy z przedmiotowego zakresu.

Bibliografia:

- Bil J. (2015), *Korupcja w prywatnym sektorze gospodarczym*, Szczytno: Wyższa Szkoła Policji.
- Cieślik A., Goczek Ł. (2015), *Percepcja korupcji na poziomie przedsiębiorstw w krajach postkomunistycznych*, „Gospodarka Narodowa”, nr 2.
- Czepil B. (2014), *Korupcja a rozwój. Analiza funkcjonalnych aspektów korupcji*, „Prakseologia”, nr 155.
- Dąbrowska-Mikuta I. (2013), *Przyczyny i metody zwalczania zjawiska korupcji w samorządach lokalnych*, „Studia Ekonomiczne Regionu Łódzkiego”, nr XI.
- Dz.U. (2008) (2): *Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej*, Dz. U. 2008 Nr 227, poz. 1505, ze zm. (tekst jedn. Dz.U. 2014 poz. 1111).
- Dz.U. (1982): *Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych*, Dz.U. 1982 nr 31 poz. 214 ze zm. (tekst jedn. Dz.U. 2013 poz. 269).
- Dz.U. (1997): *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r.*, Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.
- Dz.U. (2006): *Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*, Dz.U. 2006 nr 104 poz. 708 ze zm. (tekst jedn. Dz.U. 2014 poz. 1411).

- Dz.U. (2008) (1): *Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych*, Dz. U. 2008 Nr 223, poz. 1458, ze zm. (tekst jedn. Dz.U. 2016 poz. 902).
- Filek J. (2006), *Polski trójkąt korupcyjny*, „Annales: etyka w życiu gospodarczym”, tom 9 nr 1.
- Goczek Ł. (2007), *Przyczyny korupcji i skuteczność strategii antykorupcyjnych*, „Gospodarka Narodowa”, nr 4.
- Grudzewski W.M., Hejduk I.K., Sankowska A., Waństuchowicz M. (2008), *Normalizacja korupcji w organizacji jako zagrożenie dla zarządzania zaufaniem*, „Organizacja i Kierowanie”, nr 1.
- Hess A. (2010), *Korupcja jako problem społeczny i temat medialny: czy demaskatorska funkcja mediów wzmacnia demokrację w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Bankowości w Krakowie”, nr 14.
- Heywood P., Meyer-Sahling J.H. (2008), *Występowanie stref korupcji w zarządzaniu polską administracją rządową*, Warszawa: Program Sprawne Państwo, Ernst&Young.
- Hołyst B. (2011), *Korupcja jako plaga społeczna XXI wieku*, „Przegląd Antykorupcyjny”, nr 1.
- Kobylińska A., Makowski G., Solon-Lipiński M. (red.) (2012), *Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce. Raport z monitoringu*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Krzętowska A. (2012), *Korupcja i przestępstwa gospodarcze w opinii mieszkańców Płocka*, „Notatki Płockie” nr 1 (230), Towarzystwo Naukowe Płockie.
- Lewicka-Strzałecka A. (2007), *Korupcja i zaufanie*, „Annales: etyka w życiu gospodarczym”, tom 10, nr 1.
- Melezini A. (2012), *Prawne instrumenty zapobiegania i zwalczania korupcji przez kontrolę skarbową*, Warszawa, Wolters Kluwer.
- Nowakowski K. (2007), *Klientelizm jako forma korupcji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, nr 1.
- Nowakowski K. (2010), *Teoretyczne i prawne aspekty korupcji w sektorze prywatnym*, „Ekonomia i Prawo”, tom VI.
- Robak A., Czaja M. (2015), *Korupcja – zarys istoty zjawiska*, [w:] Turska-Kawa A., Czaja M., (red), *Postawy wobec korupcji w samorządzie terytorialnym*, Katowice: Fundacja Akademicka IPSO ORDO.
- Stachowicz-Stanuch A. (2012), *Wirusowy charakter korupcji – czy organizacja może zarazić się korupcją?*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi”, nr 1.
- Stachowicz-Stanuch A., Sworowska A. (2012), *Oblicza korupcji: formy i typy zachowań*, „Organizacja i Zarządzanie”, nr 1.
- Stahl M. (2015), *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym – zagadnienia wprowadzające*, [w:] Kasiński M., Stahl M., Właźlak K. (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władz*

- publicznych w prawie administracyjnym*, Warszawa: Wolters Kluwer.
- Szczepanik E. (2011), *Zjawisko korupcji w działalności gospodarczej*, „Nauka, Gospodarka, Społeczeństwo”, nr 1.
- Szewc T. (2015), *Korupcja: wybrane konsekwencje prawne*, „Organizacja i Zarządzanie”, nr 1.
- Szwejkowski Ł. (2013), *Korupcja. Wybrane zagadnienia*, Legionowo: Centrum Szkolenia Policji, materiały dydaktyczne nr 87.
- Szyc R. (2015), *Miejsce organów kontroli w walce z korupcją – identyfikacja i eliminacja mechanizmów korupcjogennych*, „Kontrola Państwowa”, nr 6.
- Walczak W. (2014), *Łączenie funkcji publicznej z zasiadaniem w radzie nadzorczej spółki w świetle ustawowych ograniczeń – naruszenia ustawy antykorupcyjnej i kominowej*, „Kontrola Państwowa”, nr 6.
- Walczak W. (2015), *Analiza krytyczna jako metoda poznawania prawdy w naukach o zarządzaniu*, „E-mentor”, nr 1.
- Wiatrowski P. (2008), *Prawne, ekonomiczne i socjologiczne aspekty korupcji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie”, nr 776.
- Wypych M. (2003), *Czym jest korupcja? Informator prawny*, Warszawa: Helsińska Fundacja Praw Człowieka.
- Zybertowicz A. (2008), *Przemoc „układu” na przykładzie sieci biznesowej Zygmunta Solorza*, [w:] Sojak R., Zybertowicz A. (red.), *Transformacja podszyta przemocą. O nieformalnych mechanizmach przemian instytucjonalnych*, Toruń: Wydawnictwo UMK.

Patrycja Szostok

SKUTECZNA KOMUNIKACJA SAMORZĄDOWA REMEDIUM NA KRYZYS WYWOŁANY KORUPCJĄ

Jak wskazuje wielu znawców tematu, jawność życia publicznego jest nie tylko obowiązkiem gwarantowanym ustawowo. Jest to podstawa wielu innych działań, na przykład antykorupcyjnych [Sitniewski 2004: 477-487]. Transparentność jest także koniecznym warunkiem budowania zaufania obywateli do władzy, co jest krokiem niezbędnym do ich aktywnego włączania się w procesy zarządzania jednostkami samorządu lokalnego. W polskim ustawodawstwie tematyka sposobów udostępniania informacji publicznej została potraktowana bardzo oszczędnie, jeszcze mniej regulacji znajdziemy odnośnie szerzej pojmowanej polityki informacyjnej czy komunikacyjnej. Z tego powodu samorządy terytorialne oraz inne podmioty władzy i administracji publicznej znacznie różnią się między sobą sposobami komunikacji z obywatelami. Niniejsze opracowanie jest próbą nakreślenia kierunków, w jakich komunikacja powinna się rozwijać, aby dać podstawy społecznego zaufania, sprzyjać zapobieganiu patologicznym zjawiskom, a wreszcie – pomagać w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych, jakie na tym polu mogą powstawać.

Ze względu na problematykę niniejszego tomu, autorka pominie definiowanie zjawiska korupcji, skupiając się nie tyle na jego formalno-prawnych uwarunkowaniach, co na psychospołecznych podstawach braku zaufania do instytucji publicznych. Szczególny nacisk zostanie położony na sytuacje, w których korupcja bądź jej podejrzenie wpływa na spadek zaufania do instytucji publicznych, stając się podstawą realnego kryzysu.

Zaufanie społeczne jako cel działań komunikacyjnych

W ogólnym znaczeniu można zdefiniować zaufanie jako „przekonanie, że druga strona podziela nasze wartości i normy, a także będzie podejmowała starania działania z korzyścią dla swojego partnera lub bez wyrządzenia mu szkody” [Wereda 2015: 217]. Zaufanie jako zasada relacji między władzami samorządowymi a obywatelami jest podstawą skutecznej współpracy, niezbędnym elementem budowania społeczeństwa obywatelskiego i włączania obywateli w proces współzarządzania jednostką samorządu terytorialnego. W tak ujmowanej relacji można mówić nie tylko o wzajemnym zaufaniu, które charakteryzuje stosunki między poszczególnymi przedstawicielami władz i społeczeństwa, ale wręcz o „kulturze zaufania”, którą Piotr Sztompka definiuje jako „system reguł-norm i wartości, regulujących obdarzanie zaufaniem oraz spełnianie norm i oczekiwań i odwzajemnianie zaufania” [Jakubowska 2015: 79]. Funkcjonując w takich relacjach podmioty życia lokalnego stają się względem siebie bardziej otwarte, chętne do współpracy, więzi między członkami społeczności lokalnej zacieśniają się. Brak rozróżnienia na „my” (obywatele) i „oni” (władza) może zrealizować się wyłącznie na drodze wypracowywania postawy wzajemnego zaufania i jest podstawą zaangażowania obywateli w prowadzenie bieżącej polityki i odpowiedzialności za nią, co jest kluczowe w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego.

Funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego oraz innych podmiotów publicznych odbywa się na podstawie obowiązującego prawa, jednak ich skuteczność oraz wizerunek społeczny są w znacznym stopniu uzależnione od tego, na ile są dla swoich odbiorców wiarygodne, godne zaufania i rzetelne. Kluczowe znaczenie dla budowania odpowiedniego, sprzyjającego współpracy i zaufaniu wizerunku ma skuteczna komunikacja z otoczeniem. Owa wiarygodność oparta jest w znacznym stopniu na przekonaniu, że administracja publiczna kieruje się w swoim działaniu zasadą odpowiedzialności za jakość świadczonych usług oraz najwyższymi standardami etycznymi [Raszewska-Skałicka 2012: 235]. Nie ulega wątpliwości, że podejrzenie o korupcję jest jednym z najpoważniejszych zarzutów, jaki może skutecznie zachwiać takim przekonaniem, niwecząc dotychczasowe wysiłki zmierzające do stworzenia wiarygodnego, etycznego i godnego zaufania wizerunku.

Mając na uwadze, że niniejsze opracowanie ma na celu wypracowanie wskazówek mających usprawnić współdziałanie z obywatelami, nie sposób zapomnieć o wzajemności owej współpracy. Aby była

ona możliwa, konieczne jest komunikowanie symetryczne, oparte na dialogu, uwzględniające (ze strony władz i administracji publicznej) nie tylko wskazany wcześniej cel budowania społecznego zaufania, ale również, a może przede wszystkim, zaufanie do społeczeństwa, które również powinno być postrzegane jako podmiot wiarygodny, partner w działaniu, współodpowiedzialny za podejmowane decyzje. Aby to nastąpiło, oprócz koniecznych przemian mentalnych po obu stronach, niezbędne jest wzajemne porozumiewanie się.

Podstawą działalności komunikacyjnej samorządów jest zasada jawności działań organów publicznych, zgodnie z którą wszystko, co nie jest tajemnicą w świetle prawa, jest jawne, w związku z czym powinno być podane do publicznej wiadomości [Wojciechowski 2012: 125]. Dotyczy to nie tylko informacji na temat bieżącej działalności władz, planów i zamierzeń, ale także w dużym stopniu życia osób pełniących funkcje publiczne, od których wymaga się np. publikowania sprawozdań finansowych. Ten ostatni instrument wydaje się być szczególnie ważny z perspektywy zapobiegania korupcji oraz tworzenia klimatu zaufania w jednostkach samorządowych

W samorządach terytorialnych, oprócz realizowania różnie pojmowanej polityki informacyjnej czy komunikacyjnej, wprowadza się również często kodeksy etyczne, będące wskazówką dla dobrych praktyk w zakresie zachowania urzędników i osób pełniących funkcje publiczne, „zawierają one takie wartości służby publicznej, jak: uczciwość, staranność, rzetelność, wiarygodność czy etos pracy (...)” [Wojciechowski 2012: 134]. Należy podkreślić, że zasady działania są obecne w różnych ustawach, jednak brakuje jednego dokumentu regulującego te kwestie, stąd konieczność opracowywania kodeksów etycznych, które zawierałyby takie punkty odniesienia jak służeńie interesowi publicznemu, odpowiedzialność, uczciwość, bezstronność czy rzetelność. Dokumenty takie, choć prawnie nie są wiążące, stanowią wskazówkę dla osób pełniących funkcje publiczne, będąc jednocześnie dla obywateli sygnałem, że zagadnienia etyczne nie są obce pracownikom samorządowym.

Charakterystyka korupcji jako sytuacji kryzysowej

Zanim przejdę do charakterystyki kryzysu jako takiego, warto przypomnieć, że istnieje zasadnicze rozróżnienie pomiędzy sytuacjami problemowymi a kryzysowymi. Michael Regester i Judy Larkin proponują, aby problemem nazywać uwarunkowanie lub zdarzenie, wewnętrzne lub zewnętrzne dla organizacji, które, jeśli będzie trwać,

może mieć znaczący wpływ na funkcjonowanie organizacji obecnie i w przyszłości [Regester, Larkin 2005: 47-48]. Kryzys w literaturze przedmiotu jest definiowany natomiast jako „specyficzne, niespodziewane i nie rutynowe wydarzenie lub seria wydarzeń, które powodują wysoki poziom niepewności i zagrożenia lub poczucia zagrożenia dla najważniejszych celów organizacji” [Tworzydło 2012: 150] W opracowaniach dotyczących zarządzania kryzysowego w samorządzie terytorialnym określa się, że aby sytuację uznać za kryzysową, muszą zostać spełnione następujące warunki:

- ograniczenie standardowego funkcjonowania społeczeństwa i organów administracji publicznej;
- nieadekwatność posiadanych sił i środków do skali zagrożenia [Jaska, Omen 2012: 121].

Z perspektywy tak rozumianych problemu i kryzysu, należy uznać, że zarzuty korupcyjne częściej będą (przynajmniej w początkowej fazie) sytuacją problemową niż kryzysową. Jednak niewątpliwie są one zawsze sytuacją kryzysową z perspektywy komunikacyjnej, w związku z czym możemy mówić o działaniach w czterech podstawowych fazach:

- *przed wystąpieniem problemu;*
- *w fazie alarmowej;*
- *w fazie ostrej;*
- *po wydarzeniach kryzysowych;*
- niektórzy autorzy dodają jeszcze *fazę nawrotu problemu.*

Na wszystkich tych etapach kluczowe z perspektywy psychologicznej będzie redukcja niepewności, czyli „takie przygotowanie i takie informowanie społeczeństwa, by odczuwało ono w jak najmniejszym stopniu niepokój wynikający z braku wiedzy i informacji dotyczącej sposobów zachowania i radzenia sobie w toku sytuacji kryzysowych” [Dorczak 2008 (1): 101].

Działania komunikacyjne w kryzysie

Komunikacyjne przygotowanie do kryzysu. Do sytuacji kryzysowej można się przygotować, przewidując różnego rodzaju problemy, jakie mogą się pojawić i odpowiednio edukując społeczeństwo, jak powinno się zachowywać w obliczu powstałego kryzysu. W przypadku korupcji takie przygotowanie wymaga pewnej odwagi, dzięki której władze i urzędnicy dopuszczają ewentualność, że w ich

jednostce, mimo wszelkich podjętych starań, zjawisko takie może się pojawić. Skoro może się pojawić, to należy ustalić procedury postępowania, które będą jasne i zrozumiałe nie tylko dla lokalnej społeczności, ale także dla urzędników i innych osób związanych z samorządem.

Profilaktyka korupcji wymaga nie tylko informacji o tym, dlaczego jest to zjawisko naganne i jaka grozi za nie odpowiedzialność karna, ale także – a może przede wszystkim – wskazania kanałów komunikacyjnych, dzięki którym obywatel może o takich zjawiskach informować, zachowując przy tym pewność swojego bezpieczeństwa. Warto w tym celu prowadzić kampanie informacyjne, programy profilaktyczne w szkołach, pogadanki, akcje ulotkowe a nawet wprowadzić punkt konsultacyjny w urzędzie, w którym osoby zainteresowane mogłyby uzyskiwać wszelkie niezbędne informacje [Dorczak 2008 (1): 104-105].

Przygotowanie do potencjalnego kryzysu wymaga również uwzględnienia roli mediów masowych w komunikacji. Warto w tym miejscu wspomnieć, że utrzymywanie życzliwych relacji z mediami w ogóle na pewno nie zaszkodzi w obliczu ewentualnej sytuacji kryzysowej oraz wszelkich możliwych spraw, które dziennikarze będą chcieli nagłaśniać niekoniecznie zgodnie z interesem samorządu. Jednak w kontekście ewentualnych kryzysów warto podjąć konkretne działania, które nas do nich przygotowują. Przede wszystkim konieczne jest wskazanie osoby lub zespołu, które w warunkach dezorganizacji normalnej pracy urzędu będą odpowiedzialne za kontakt z mediami. Ograniczy to ryzyko wypowiedzi osób nie najlepiej poinformowanych oraz wielogłosu ze strony różnych pracowników. Osoba taka powinna charakteryzować się szczególnymi właściwościami, wśród których należy wymienić wysoki poziom umiejętności interpersonalnych, odporność na stres, autorytet wynikający z doświadczenia pracy w samorządzie oraz wysoki poziom wiedzy merytorycznej [Dorczak 2008 (2): 113]. Mając na uwadze specyfikę sytuacji oskarżenia o korupcję, warto wyznaczyć przynajmniej dwie takie osoby na wypadek, gdyby jedna z nich znalazła się w kręgu osób związanym w jakikolwiek sposób z podejrzanym o zachowania korupcyjne.

Jak już wspomniano, należy mieć przygotowany „grunt” w postaci dobrych relacji z mediami. Nawet, jeśli jest to niemożliwe lub trudne do osiągnięcia, pewnym „minimum” wydaje się opracowanie wykazu mediów, z którymi należy się komunikować w różnych sprawach, określając w nim kontakt do osób, które są odpowiedzialne za przekazy na tematy kryzysowe. W ramach profilaktyki można te osoby informować o działaniach mających zapobiec zjawiskom

korupcyjnym w samorządzie. Trzeba pamiętać, że to właśnie środki masowego komunikowania stają się często przyczyną narastania sytuacji problemowej. W każdym kryzysie uczestniczą bowiem przynajmniej dwie strony, z których jedną uznajemy za pokrzywdzoną. W momencie, kiedy zostaje on nagłośniony przez media, staje się kryzysem publicznym. Uczestnikiem konfliktu staje się wówczas również opinia publiczna, która zaczyna się domagać nie tylko bieżącego informowania o przebiegu sytuacji, ale również rozwiązania jej zgodnie z uznawanymi przez siebie standardami [Leczykiewicz 2004: 36-37].

W fazie profilaktycznej warto również pamiętać o tym, że media nie znoszą „pustki informacyjnej”, a w obliczu zaistnienia kryzysu związanego z korupcją może się okazać, że początkowo nie będziemy mieli wiele do powiedzenia, co daje przyczynek do powstawania plotek i spekulacji. Warto się na taką ewentualność zabezpieczyć, przygotowując pakiet informacji dla mediów, które będą mogły one wykorzystać. Dobrze, aby był to gotowy materiał, zawierający podstawowe dane o jednostce samorządowej, jej sukcesach, programach, w jakich bierze udział, działalności samego urzędu, wdrażanych projektach, innowacjach, prowadzonych inwestycjach itd.

Przygotowując się do kryzysu warto również przewidzieć urządzenia techniczne, które usprawnią komunikację z mediami, jak na przykład salę, w której można zorganizować nawet zaimprovizowaną konferencję prasową, sprzęt umożliwiający jej przeprowadzenie, linię telefoniczną, oznaczenia budynków na potrzeby poruszania się po nich dziennikarzy itd. [Dorcak 2008 (2): 116].

Planowanie kryzysowe na wypadek wystąpienia korupcji powinno uwzględniać z kolei wskazanie jak największej liczby osób czy sytuacji potencjalnie niebezpiecznych oraz wypracowanie uniwersalnego planu reagowania w sytuacji ujawnienia patologicznych zjawisk. Owo reagowanie, oprócz oczywistych posunięć natury prawno-organizacyjnej, powinno uwzględniać także działalność komunikacyjną – przewidywać grupy otoczenia, z którymi kontakt będzie nawiązany, kanały komunikowania, osoby odpowiedzialne za udzielanie informacji.

Komunikowanie w realnym kryzysie. W obliczu zaistniałego problemu najważniejszym aspektem podejmowanych działań komunikacyjnych jest czas – jeśli komunikacja nie jest natychmiastowa narażamy się na realne niebezpieczeństwo, że zamiast rzeczowych, sprawdzonych i precyzyjnych informacji społeczeństwo otrzyma przekaz niekontrolowany w postaci plotki. W sytuacji kryzysowej bardzo istotne jest, aby przekaz pochodził z jednego, sprawdzonego

źródła, jednak jeśli informacja przez nie przekazywana jest niepełna lub niewiarygodna, ludzie będą jej poszukiwali w źródłach alternatywnych. Dlatego bardzo ważna jest otwartość komunikacyjna [Dorcak 2008 (1): 105-106].

Kiedy kryzys zaistnieje, zarządzanie kontaktami z mediami powinno polegać na uruchomieniu przewidzianego wcześniej planu. Warto jednak zwrócić uwagę na kilka istotnych aspektów tych relacji. Przede wszystkim, trzeba zadbać o to, aby na bieżąco były dostępne osoby, które za takie kontakty są odpowiedzialne. Ich dyspozycyjność będzie decydowała w znacznym stopniu o tym, że media w pierwszej kolejności oprą się na wiadomościach „ze źródła”. Aby to było możliwe, konieczne jest zadbanie o to, aby w trakcie informowania o zaistniałym problemie dziennikarze znaleźli się w gronie osób informowanych w pierwszej kolejności.

Warto w tym kontekście wspomnieć, że niezależnie od naszych wcześniej ukształtowanych relacji, media w obliczu sytuacji kryzysowej, jakim jest podejrzenie o korupcję, odgrywają przede wszystkim funkcję kontrolną wobec władz i opierając się na art. 248 i 251 Kodeksu postępowania administracyjnego, gdzie uwzględnia się udział mediów w rozpatrywaniu spraw administracyjnych, mają prawo składać skargi i wnioski do odpowiednich organów, co nadaje im szczególną rangę w sytuacji podejrzenia o naruszenie obowiązującego prawa i traktuje je jako wyrazicieli woli społecznej [Orłowska-Bednarz 2007: 95].

Możemy wyróżnić kilka strategii reagowania na kryzys, który został nagłośniony w mediach:

- *Obrona przez atak* – polega na wyprzedzaniu oskarżeń i zarzutów, odpowiadaniu na pytania, które potencjalnie mogą się pojawić oraz na kategorycznym sprzeciwianiu się wszelkim pojawiającym się zarzutom. Jest to sposób, który tylko pozornie może przynieść korzyści, ponieważ w rzeczywistości często przyjmuje agresywną formę narracji, która nie jest dobrze odbierana przez społeczeństwo;
- *Zignorowanie sprawy* – kusząca i niestety często stosowana taktyka bagatelizowania sytuacji kryzysowej i przedstawiania jej jako mało znaczącej, błażej sprawy. W praktyce może doprowadzić do wrażenia arogancji i dystansu od obywateli;
- *Milczenie* – brak reakcji na zainteresowanie mediów i nastroje społeczeństwa w nadziei, że sprawa „przyschnie”, a ludzie zapomną. W dobie internetu szanse na to są znikome, ponieważ informacja nie dość, że rozchodzi się bardzo szybko i w sposób

niekontrolowany, to jeszcze jej trwałość jest o wiele większa. Taktyka ta musi doprowadzić tak czy inaczej do konieczności zareagowania, jednak może ona być znacznie opóźniona i nieadekwatna do problemu. Milczenie jest strategią ryzykowną z perspektywy realizacji prawa dostępu do informacji publicznej;

- *Wprowadzanie szumu informacyjnego* – zalewanie mediów wieloma informacjami pobocznymi lub wcale niezwiązanymi z sytuacją kryzysową. Może mieć to pozytywne aspekty ze względu na zainteresowanie mediów, które można wykorzystać w sposób korzystny dla instytucji, jednak ryzykiem jest posądzenie o tuszowanie sprawy;
- *Wywołanie awantury zastępczej* – polega na odwróceniu uwagi mediów od kryzysu poprzez wskazanie uchybień w działalności innych podmiotów. Najbardziej wątpliwe z perspektywy etycznej działanie, które niemal zawsze prowadzi do eskalacji konfliktu;
- *Podjęcie współpracy z uczestnikami sytuacji kryzysowej* – wspólne dążenie do jak najszybszego rozwiązania problemu, współpracy z mediami i pełnego, adekwatnego i niezwłocznego ich informowania o przebiegu owych dążeń. Z perspektywy długofalowej działanie najbardziej korzystne dla organizacji, gdyż pomaga odzyskać zaufanie społeczne, jednak na krótką metę może się wydawać obciążone dużymi kosztami;
- *Przyznanie się do winy* – polega na pełnym, bezwarunkowym spełnieniu żądań otoczenia dla jak najszybszego rozwiązania sprawy. Tylko z pozoru jest to rozwiązanie najlepsze, ponieważ roszczenia opinii publicznej i mediów nie zawsze są racjonalne, działając pod wpływem emocji mogą się one domagać rozwiązań drastycznych, z którymi w przypadku zarzutów korupcyjnych warto się wstrzymać np. do czasu wydania wyroku przez właściwy sąd [Leczykiewicz 2004: 41].

Kwestią kontrowersyjną w obliczu oskarżeń o korupcję pozostają kontakty mediów z osobami bezpośrednio „zamieszanymi” w sytuację kryzysową. Niewątpliwie, przedstawiciele prasy, radia, telewizji i mediów internetowych będą się domagały ich osobistych wypowiedzi i komentarzy. Jeśli osoby te są gotowe się wypowiedzieć – należy im to umożliwić, ponieważ dzięki temu zachowujemy wiarygodność. Jednak jeśli takiej woli nie ma, trzeba dołożyć wszelkich starań, aby osoby te nie były przez media atakowane, ponieważ pod wpływem emocji mogą wypowiadać się w sposób nieprzemysłany,

który będzie skutkował zaostreniem problemu. Przydatne w tym wypadku będzie takie zorganizowanie przestrzeni, które uniemożliwi albo przynajmniej ograniczy dostęp dziennikarzy do tych osób. Dlatego wskazane jest wyznaczenie jednego miejsca do kontaktu z mediami [Dorczyk 2008 (2): 118-119].

W trakcie radzenia sobie z zarzutami korupcyjnymi niezbędne jest także monitorowanie mediów pod kątem tego, jakie informacje się w nich pojawiają. Pozwoli to nie tylko na szybką i adekwatną odpowiedź na pojawiające się zarzuty czy krytykę, ale także na wysondowanie nastawienia mediów, znalezienia tych, które są najbardziej zagorzałe w krytykowaniu oraz tych bardziej wyważonych, na których można się oprzeć w trakcie zażegnania kryzysu.

Kiedy problem przeradza się w kryzys i następuje jego eskalacja należy przede wszystkim brać pod uwagę fakt, że emocje, które narastają wokół problemu mogą w znaczący sposób zniekształcić percepcję komunikatów wszelkiego rodzaju. Dlatego należy dołożyć wszelkich starań, aby poprzez przekazywane informacje nie stymulować negatywnych emocji. Stąd konieczność stosowania komunikacji pozytywnej – skoncentrowanej nie na samym problemie czy karaniu winnych, ale pozytywnych perspektywach rozwiązania sytuacji kryzysowej [Dorczyk 2008 (1): 107-108].

Czułość komunikacyjna po zażegnaniu sytuacji problemowej.

Nie mniej istotna jest komunikacja, która następuje po sytuacji kryzysowej, w trakcie której należy poinformować społeczeństwo o zakończeniu problemu, sposobach jego rozwiązania, perspektywach na przyszłość, wnioskach wyciągniętych z danej sytuacji oraz planach postępowania mających zapobiec tego rodzaju sytuacjom w przyszłości [Dorczyk 2008 (1): 108-109]. O działaniach tych należy poinformować środki masowego komunikowania, od których w znacznym stopniu zależy ostateczny wizerunek jednostki po zażegnaniu sytuacji kryzysowej związanej z korupcją. Warto również pamiętać, że zainteresowanie mediów może się utrzymywać przez dłuższy czas, mogą one również po czasie powrócić do tematu, który wydaje nam się zamknięty.

Komunikacja kryzysowa w internecie

Internet jest narzędziem, którego nie sposób pominąć w zwalczaniu sytuacji kryzysowych. Jeśli uznać, że kluczowe w ich rozwiązywaniu są trzy czynniki, a mianowicie czas, dostęp do informacji oraz kwalifikacje personelu, należy uznać, że w przypadku dwóch pierwszych internet daje zdecydowanie większe możliwości, niż wszystkie

inne kanały [Szyfter 2005: 77]. Oczywiście te same cechy, które są tu nazwane atutami mogą działać na niekorzyść samorządu, bowiem również w szybkim czasie będą rozpowszechniane informacje na temat zarzutów korupcyjnych prawdziwych lub domniemanych) przez inne podmioty. Jest to jednak argument za tym, że w żadnym wypadku nie należy rezygnować z internetowych kanałów komunikacyjnych w sytuacji kryzysowej.

Komunikacja internetowa rządzi się nieco odmiennymi regułami, niż inne stosowane narzędzia dialogu społecznego. Z perspektywy niniejszych rozważań trzeba jednak pamiętać przede wszystkim o tym, że jest to narzędzie, które nie pozwala liczyć na cierpliwość odbiorców, musimy być więc przygotowani na natychmiastowe informowanie o kolejnych etapach rozwiązywania problemu, jak również odpowiadanie na komunikaty pojawiające się w sieci. Z tego powodu należy się przygotować również do reagowania w internecie, a przygotowanie to powinno uwzględniać opracowanie gotowych do natychmiastowej niemal publikacji oświadczeń, dysponowanie bazą mailingową do dziennikarzy oraz innych osób, z którymi należy się kontaktować w pierwszej kolejności oraz określenie, z których kanałów komunikacji internetowej będzie się korzystać w tego rodzaju sytuacjach. Ze względu na fakt, że obecnie polityka informacyjna przewiduje nie tylko obsługę BIP, ale także administrowanie własną stroną internetową, posiadanie kont na portalach społecznościowych czy też korzystanie z internetowych komunikatorów, konieczne będzie ustalenie, które z nich są priorytetowe. Trzeba pamiętać, że nawet w sytuacji, kiedy zawężymy liczbę kanałów do niezbędnego minimum, może okazać się konieczne wyznaczenie jednej osoby, która będzie na bieżąco monitorowała sieć w poszukiwaniu doniesień na temat zarzutów korupcyjnych, by móc w porę na nie zareagować lub je zdementować [Smektała 2015: 172].

Internet nie tylko towarzyszy każdemu kryzysowi, ale również może stać się jego źródłem, co niejednokrotnie ma miejsce w przypadku plotek rozpowszechnianych za jego pośrednictwem. Oczywiście, niebezpieczna jest każda plotka, jednak ta opublikowana w sieci błyskawicznie dociera do internautów i trudno ją zatrzymać. Ewentualne powodzenie w zablokowaniu nieprawdziwych informacji na temat korupcji możliwe jest wyłącznie w przypadku natychmiastowej reakcji na pojawiające się doniesienia. A to z kolei można osiągnąć tylko poprzez bieżący monitoring wiadomości pojawiające się w sieci [Szyfter 2005: 84-85]. Ignorowanie komunikatów pojawiających

się w mediach niezależnych od samorządu, na forach dyskusyjnych czy w komentarzach pod postami w mediach społecznościowych może być w tym przypadku brzemienne w skutki. Jest to kolejny argument za tym, aby politykę informacyjną traktować jako jedną z ważniejszych polityk i delegować do jej realizacji odpowiednią liczbę osób.

Plotka pojawiająca się w sieci (ale również poza nią) może, choć nie musi zawierać w sobie przysłowiowe „ziarno prawdy”. Dlatego wszelkie doniesienia o korupcji należy przyjmować poważnie i sprawdzać, ponieważ ignorowanie takich doniesień nie tylko jest obarczone ryzykiem posądzenia o opieszałość w reagowaniu na poważne zarzuty, ale wręcz o współpracę z podejrzanymi o korupcję lub powszechność zachowań tego rodzaju w urzędzie, co może mieć katastrofalne skutki dla wizerunku urzędu i jego pracowników, a nawet, w skrajnych przypadkach, konsekwencje prawne.

Kilka praktycznych porad dotyczących komunikowania w kryzysie

Niezależnie od tego, czy kryzys dało się przewidzieć, był zależny od działań osób bezpośrednio związanych z samorządem czy też przyszedł do urzędu poniekąd „z zewnątrz” (co w przypadku zarzutów korupcyjnych jest mało prawdopodobne, jednak może mieć miejsce na przykład w przypadku zamierzonej prowokacji), można wskazać przynajmniej kilka uniwersalnych zasad komunikowania dla samorządu:

- Najważniejszy jest czas. Im szybciej zdiagnozuje się nadchodzący problem lub zareaguje na istniejący już kryzys, tym większe szanse na minimalizację szkód wizerunkowych. Dzieje się tak nie tylko dzięki możliwości „wyprzedzenia” informacji pojawiających się w mediach czy krążących plotkach, ale również poprzez zaprezentowanie otwartej postawy komunikacyjnej i gotowości rozmawiania o problemie, co jest podstawą zaufania w relacjach społecznych;
- Wizerunek w kryzysie jest zależny od tego, jak traktujemy innych ludzi. Reagując na sytuację problemową należy zadbać przede wszystkim o jak najszybsze poinformowanie otoczenia wewnętrznego urzędu, a więc pracowników, członków rady itd., ponieważ jeśli dowiedzą się oni o problemie z mediów lub z plotek mogą zamiast stronnikami urzędu stać się jego zagorzałymi przeciwnikami. We wszelkich komunikatach formułowanych na zewnątrz trzeba pamiętać, aby wykazać należyty poziom

empatii dla osób poszkodowanych, ale również oskarżonych, ich krewnych, znajomych i innych mogących potencjalnie ucierpieć na skutek pojawiającego się problemu;

- Jeśli sytuację nazywamy kryzysem, nadajemy jej najwyższą rangę, która z kolei wymaga, aby zajęły się nią osoby najważniejsze w jednostce samorządowej. Konieczne jest więc, aby o przebiegu sytuacji i jej rozwiązywaniu mówili przedstawiciele władz, naczelnicy urzędu, nie zasłaniając się rzecznikami prasowymi czy też szeregowymi pracownikami;
- Media nie zawsze będą naszymi stronnikami, jednak oskarżanie ich o stworzenie problemu jest sporym nadużyciem i ciosem dla wizerunku. Nie należy więc szukać winnych po stronie dziennikarzy, choć niewątpliwie bez ich interwencji niejedna afera korupcyjna nie zostałaby nagłośniona, jednak to nie one są przyczyną ich zaistnienia;
- Mając na uwadze, że sytuacje kryzysowe wywołują wiele emocji, należy dołożyć wszelkich starań, aby zapanować nad plotkami, co wymaga centralnego zarządzania przekazywanymi informacjami. W obliczu tak poważnych zarzutów, jak oskarżenia o korupcję warto wskazać jedną osobę odpowiedzialną za informowanie otoczenia i mediów;
- Kluczowe dla złagodzenia skutków zaistniałej sytuacji problemowej może być zdanie lokalnych liderów opinii, dlatego ważne jest, aby współpracować z otoczeniem społecznym, szczególnie z osobami przychylnymi dla urzędu, ponieważ mogą one być pomocne w docieraniu do lokalnej społeczności, która (nie bez powodu) może nie ufać komunikatom pochodzącym z zarzewia konfliktu. Warto więc przemyśleć zwrócenie się o pomoc nie tylko do działaczy społecznych, ale i do duchownych, lokalnych artystów czy przedstawicieli służb (policji, straży pożarnej itd.);
- Emocje rodzące się w trakcie sytuacji kryzysowych mogą prowadzić do ich eskalacji, dlatego trzeba zadbać o rzeczowość i jednoznaczność przekazywanych informacji, nie spekulować na temat przyczyn, osób winnych czy ewentualnych konsekwencji danej sytuacji, nie wchodzić w niepotrzebną polemikę i brutalną wymianę zdań;
- Konferencje prasowe są dobrym narzędziem komunikacji z mediami, jednak należy je organizować dopiero wtedy, kiedy można przekazać dziennikarzom konkretne informacje na temat podjętych ustaleń. Ze względu na rangę omawianych

wydarzeń trzeba dopilnować, aby prezydent (burmistrz, wójt) byli osobiście obecni na konferencji – oczywiście, jeśli nie są bezpośrednio zamieszani w relacjonowaną sytuację;

- Ponieważ zainteresowanie mediów i opinii publicznej może się utrzymywać znacznie dłużej niż sama sytuacja problemowa, warto na bieżąco monitorować media pod kątem pojawiających się na temat urzędu informacji, aby móc na nie odpowiednio szybko i adekwatnie reagować. Zainteresowanie to może mieć również pozytywne aspekty, ponieważ daje szansę na zaprezentowanie pozytywnych wiadomości o funkcjonowaniu samorządu, daje rozgłos a w przypadku pozytywnie rozwiązanej sytuacji problemowej, również pozytywną popularność [Regester, Larkin 2005].

Korupcja, jak wiele innych sytuacji kryzysowych, wymaga działań nie tylko zmierzających do rozwiązania samego problemu, ale również sprawnego zarządzania komunikacją z otoczeniem. Proces porozumiewania może być zaś skuteczny wyłącznie wtedy, kiedy opiera się na trwałych, pozytywnych, ugruntowanych relacjach, a nie na impulsywnym reagowaniu na zaistniały problem. Dlatego warto jeszcze raz przypomnieć, że nawet najlepiej przygotowany i wdrożony plan zarządzania informacją w kryzysie nie pomoże w ochronie wizerunku urzędu i władz lokalnych, jeżeli ich bieżąca polityka komunikacyjna nie jest ukierunkowana na budowanie wzajemnego porozumienia z otoczeniem społecznym i medialnym. Dlatego nie istnieje sprawna komunikacja kryzysowa bez sprawnej, dwustronnej komunikacji bieżącej.

Bibliografia:

- Dorczak (1) R. (2008), *Psychologia w sytuacji kryzysowej – jak rozmawiać ze społeczeństwem?* [w:] A. Kurkiewicz (red.), *Zarządzanie kryzysowe w samorządzie*, Warszawa: Municipium S.A.
- Dorczak (2) R. (2008), *Komunikacja z mediami w sytuacji kryzysowej*, [w:] A. Kurkiewicz (red.), *Zarządzanie kryzysowe w samorządzie*, Warszawa: Municipium S.A.
- Jakubowska A. (2015), *Zaufanie podstawą współpracy banku i samorządu lokalnego*, „Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 408/2015.
- Jaska E., Omen P. (2012), *Zarządzanie kryzysowe w jednostkach*

- samorządu terytorialnego w perspektywie komunikacji medialnej, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu”, tom XIV, nr 3.
- Leczykiewicz T. (2004), *Kampania komunikacyjna organizacji w sytuacji kryzysu medialnego*, [w:] Tworzydło D., Soliński T. (red.), *Public relations – wyzwania współczesności*, Rzeszów: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania i Informatyki.
- Orłowska-Bednarz M. (2007), *Media lokalne i samorząd terytorialny wobec zasady jawności*, [w:] J. Marszałek-Kawa (red.), *Współczesne oblicza mediów*, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Raszewska-Skałeczka R. (2012), *Etyka w public relations narzędziem kształtowania wizerunku jednostek administracji publicznej – etyczny wizerunek urzędu i urzędnika*, [w:] M. Tabernačka, A. Szadok-Bratuń (red.), *Public relations w sferze publicznej. Wizerunek i komunikacja*, Warszawa: Wolters Kluwer S.A.
- Regester M., Larkin J. (2005), *Zarządzanie kryzysem*, Warszawa: PWE.
- Sitniewski P. (2004), *Zasada jawności jako element strategii antykorupcyjnej w samorządzie terytorialnym*, [w:] S. Michałowski (red.), *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Smektała T. (2015), *Komunikacja wizerunkowa w e-public relations*, Wrocław: Astrum.
- Szyfer J. P. (2005), *Public relations w internecie*, Gliwice: One Press, Helion.
- Tworzydło D. (2012), *Komunikacja w kryzysie elementem budowy skutecznej marki*, „Marketing Instytucji Naukowych i Badawczych”, nr 1/2012.
- Wereda W. (2015), *Orientacja na zaufanie a budowanie relacji z interesariuszami w organizacji*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 376/2015.
- Wojciechowski E. (2012), *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Warszawa: Difin.

Artur Dziewanowski
Aleksandra Makarucha

USTAWA O SŁUŻBIE CYWILNEJ. PRAWNE INSTRUMENTY ZAPOBIEGANIA KORUPCJI

Wstęp

Tematyka służby cywilnej, traktująca o prawach i obowiązkach pracowników administracji publicznej (rządowej), uregulowana w ustawie o służbie cywilnej, jest ściśle powiązana z tematem publikacji: „Korupcja w administracji”, jako że instrumenty prawne przewidziane w ustawie służyć - co do zasady - miały zapobieganiu zachowaniom korupcyjnym. Pracownik oraz urzędnik służby cywilnej, zgodnie z założeniami ustawy, to szczególnego rodzaju kategoria pracowników w ogólnym rozumieniu tego słowa, którzy kierując się określoną postawą, tzw. etosem urzędnika nie tylko wzorowo wypełniają swoje obowiązki, ale tworzą niezastąpioną dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania państwa elitarną służbę - korpus służby cywilnej.

Początki służby cywilnej w Polsce sięgają okresu międzywojennego, gdzie ustawą z 17 lutego 1922 r. uregulowano kwestie służby publiczno-prawnej na wzór modelu niemieckiego. „Ustawie podlegali prawie wszyscy państwowi funkcjonariusze cywilni z wyłączeniem sędziów i prokuratorów, nauczycieli i wykładowców wyższych uczelni oraz pracowników kolei i poczty. Natomiast ministrowie podlegali ustawie, o ile konstytucja lub ustawy nie stanowiły inaczej. Początkowo częściowo ustawie podlegali także funkcjonariusze policji, służby więziennej i pracownicy monopoli państwowych, którzy jednak następnie zostali wyłączeni spod jej działania w wyniku uchwalenia ustaw szczegółowych. Stosunek służbowy państwowej służby cywilnej miał charakter publiczno-prawny, co oznaczało, że może on być zmieniony, zawieszony lub rozwiązany wyłącznie przy zastosowaniu przepisów prawa publicznego. (...) Funkcjonariuszem mogła zostać tylko osoba spełniająca szereg

warunków, wśród których wymieniono m. in.: obywatelstwo polskie, nieskazitelną przeszłość, zdolność do działań prawnych oraz biegłą znajomość języka polskiego. (...) Funkcjonariusz państwowy posiadał szereg obowiązków. Musiał on przede wszystkim „wiernie służyć Rzeczypospolitej, przestrzegać ściśle ustaw i przepisów, wypełniać obowiązki swego urzędu gorliwie, sumiennie i bezstronnie oraz dbać według najlepszej woli i wiedzy o dobro sprawy publicznej i spełniać wszystko co temu dobru służy, a unikać wszystkiego, co by mu mogło szkodzić” (art. 21). (...) Również pod względem zachowania, funkcjonariusza państwowego obowiązywały szczególne zasady, m.in. powinien strzec powagi swego stanowiska i unikać tego, co mogłoby obniżyć poważanie i zaufanie tego stanowiska; powinien okazywać szacunek przełożonym, zaś w stosunku do innych pracowników i podwładnych być uprzejmy. W stosunkach urzędowych z interesantami urzędnik miał zachowywać należytą powagę i kierować się bezstronnością, służąc im radą i pomocą. Funkcjonariuszowi państwowej służby cywilnej nie wolno było przyjmować darów ofiarowywanych w związku z zajmowaną przez niego pozycją, ani podejmować innej pracy lub takich zajęć, których wykonywanie mogło stanąć w sprzeczności z jego obowiązkami służbowymi” [Pawłowski]. Z treści ustawy o państwowej służbie cywilnej z 1922 r. w sposób wyraźny wynika potrzeba organizacji profesjonalnej administracji publicznej, prezentującej wysoko etyczną postawę, w związku z czym uregulowano ustawą nie tylko wymogi formalne, ale i zespół cech osobowościowo-społecznych, które winien posiadać każdy urzędnik. Spełnienie szeregu warunków przez kandydata na funkcjonariusza publicznego oraz uregulowanie w ustawie sposobu wypełniania przez funkcjonariusza publicznego swoich obowiązków, poprzez wskazanie takich cech jak: gorliwość, sumiennosc, bezstronność - miały zapewnić powstanie sprawnie działającego aparatu administracji publicznej. Ideowe założenia przyjęte w ustawie przełożyły się na powstanie wykwalifikowanej kadry urzędników wspomagających prawidłowe funkcjonowanie państwa odradzającego się po odzyskaniu niepodległości. Państwa, które od podstaw konsekwentnie tworzyło nowoczesny i efektywny model administracji publicznej. Kres owym założeniom położyło rozporządzenie Rady Ministrów z 20 grudnia 1974 r. o prawach i obowiązkach urzędników, które jak wskazuje Jacek Pawłowski stało się „symbolicznym upadkiem zawodu urzędniczego w Polsce Ludowej. Zgodnie z owym rozporządzeniem pracownikiem

państwowym mogła zostać tylko taka osoba, która ze względu na swoją postawę ideowo-moralną zapewni należyte wypełnianie zadań urzędu, co wyraźnie wskazuje na upolitycznienie służby cywilnej.” [Pawłowski]. Plany powrotu do pierwotnych założeń apolitycznej i elitarnej służby cywilnej miały powrócić dopiero w latach 1990 r., kiedy to rozpoczęto prace nad nową ustawą o służbie cywilnej. Na skutek zawirowań na scenie politycznej, dopiero 5 lipca 1996 r. udało się uchwalić nową ustawę o służbie cywilnej, która zaczęła obowiązywać od 1 stycznia 1997 r. Ustawa ta w dużej mierze powtarzała rozwiązania z ustawy z 1922 r., niemniej w węższym zakresie – dotyczyła ona wyłącznie urzędników mianowanych sektora administracji rządowej. Kolejnym etapem organizacji służby cywilnej stała się ustawa z 18 grudnia 1998 r., którą poprzedziło uchwalenie Konstytucji, stanowiącej swoistego rodzaju źródło dla prawnej regulacji służby cywilnej, poprzez określanie cech właściwych administracji publicznej. Jak wskazuje Tomasz Mołdawa „właściwości niezbędne dla administracji publicznej to: „kompetencja, sprawność, neutralność polityczna (apolityczność) oraz służebny charakter” [Mołdawa 2004: 16]. Kolejne zmiany ustawy, doprowadziły do uchwalenia ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej podpisanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego. Niestety, ostatnie nowelizacje ustawy o służbie cywilnej, wprowadzone zmianą ustawy z 30 grudnia 2015 r. budzą znaczne wątpliwości zarówno pod kątem ich zgodności z Konstytucją, jak i zgodności z samą ideą służby cywilnej. Zmiany te wprowadziły bowiem szereg rozwiązań zmierzających po raz kolejny w historii ku rezygnacji z podstawowego założenia celu istnienia służby cywilnej, to jest jej apolityczności.

Korpus służby cywilnej. Przyjęcie w poczet członków

Ustawa z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej jest aktem prawnym regulującym ogół norm, zasad i zachowań właściwych dla urzędników administracji rządowej [Dz.U. 2016]. W normach tych, określających procedury postępowania, zasadach – wskazujących na sposób realizacji określonej procedury oraz zachowaniach wskazujących jak właściwie należy stosować się do regulacji ustawy o służbie cywilnej – należy upatrywać racjonalnego działania ustawodawcy, który w założeniu, co do zasady przyjął, iż w skład korpusu służby cywilnej wchodzić będą osoby wysoce wykwalifikowane, etyczne oraz budzące zaufanie obywateli do organów państwa.

Korpus służby cywilnej stanowią pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych, to jest na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej, stanowiskach średniego szczebla zarządzania, stanowiskach koordynujących, samodzielnych, specjalistycznych oraz wspomagających.

W skład korpusu służby cywilnej wchodzi pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych w: Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędach ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów oraz urzędach centralnych organów administracji rządowej, urzędach wojewódzkich oraz innych urzędach stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów administracji rządowej podległych ministrom lub centralnym organom administracji rządowej, komendach, inspektoratach i innych jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej. W skład korpusu służby cywilnej wchodzi również pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych w Centralnym Biurze Śledczym Policji, Biurze Nasiennictwa Leśnego, oraz jednostkach budżetowych obsługujących państwowe fundusze celowe, których dysponentami są organy administracji rządowej. Korpus służby cywilnej tworzą także powiatowi i graniczni lekarze weterynarii oraz ich zastępcy. Stanowiska urzędnicze w urzędach mogą zajmować także osoby oddelegowane na podstawie odrębnych przepisów do wykonywania zadań poza jednostką organizacyjną, w której są zatrudnione.

Co do zasady, zgodnie z głównym założeniem ustawodawcy określającym cel istnienia służby cywilnej, służbę cywilną ustanawia się w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa. Tak więc, już z samego celu istnienia służby cywilnej określonego w art. 1 ustawy odczytać należy charakter owej służby i postawy jaką winni prezentować jej członkowie. Te podstawowe założenia: rzetelność, profesjonalizm, bezstronność oraz neutralność polityczna w wykonywaniu zadań państwa stanowią również gwarancje zapobiegania korupcji, jako zjawiska zupełnie sprzecznego z określonym ustawą celem istnienia służby cywilnej. Nad prawidłową realizacją tego celu ma czuwać Szef Służby Cywilnej, który stoi na jej czele jako centralny organ administracji rządowej. Szefa Służby Cywilnej powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów, któremu on bezpośrednio podlega.

Aby zapewnić stabilne, trwałe i profesjonalne funkcjonowanie służby cywilnej (kolejne prawne instrumenty antykorupcyjne) w skład jego korpusu może zostać zatrudniona osoba, która jest obywatelem polskim, korzysta z pełni praw publicznych, nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe, posiada kwalifikacje wymagane na dane stanowisko pracy oraz cieszy się nieopzłakowaną opinią.

Za zgodą Szefa Służby Cywilnej o stanowiska mogą ubiegać się również obywatele Unii Europejskiej oraz innych państw, którym przysługuje na podstawie przepisów prawo podjęcia zatrudnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Jednak osoba posiadająca potwierdzoną znajomość języka polskiego, a nieposiadająca obywatelstwa polskiego może wykonywać pracę, która nie może polegać na bezpośrednim lub pośrednim udziale w wykonywaniu władzy publicznej i funkcji mających na celu ochronę generalnych interesów państwa.

Kolejną gwarancją mającą zapobiegać zachowaniom korupcyjnym jest otwartość i konkurencyjność naboru do służby cywilnej, poprzedzonego ustawowo zagwarantowanym prawem każdego obywatela do informacji o wolnych stanowiskach pracy. Niestety, na mocy nowelizacji z 30 grudnia 2015 r. z obowiązku uczestniczenia w naborze ustawodawca wyłączył osoby zajmujące wyższe stanowiska w służbie cywilnej.

Szczegółowe zasady naboru dla osób, które uczestniczą w konkursach na mniej „intratne” stanowiska w służbie cywilnej zostały również szczegółowo sprecyzowane przez ustawodawcę. W ramach owego uszczegółowienia procedury naboru ustawodawca określił: informacje o tym jakie elementy powinno zawierać ogłoszenie o naborze, jakie wymagania musi spełniać kandydat, jaki jest termin składania dokumentów, gdzie są umieszczane ogłoszenia o wolnych stanowiskach, jakie są zadania i obowiązki członków komisji przeprowadzającej nabór. W wyniku, skomplikowanej, często długotrwałej procedury naboru, spośród nie więcej niż pięciu kandydatów, których wyłania komisja, spełniających niezbędne wymagania oraz w najwyższym stopniu spełniających wymagania dodatkowe dyrektor generalny urzędu zatrudnia - jego zdaniem najodpowiedniejszego kandydata.

Mechanizmy wprowadzające w służbę cywilną. Przygotowanie do pełnienia roli urzędnika

Ustawowe instrumenty wprowadzenia wyłonionego w trakcie naboru kandydata na członka korpusu służby cywilnej, również stanowią określonego rodzaju mechanizmy mające zapobiegać zachowaniom korupcyjnym. Idea służby przygotowawczej, ma nie tylko oswoić nowych pracowników z podstawowymi regulacjami prawnymi dotyczącymi funkcjonowania administracji publicznej, ale również ze sposobem jej działania jako określonej organizacji (danego urzędu). Ponadto w trakcie służby przygotowawczej nowy pracownik ma zrozumieć cel istnienia korpusu służby cywilnej i związaną z nią wymaganą postawą wobec każdego członka korpusu służby cywilnej.

Tak więc, na wyłonionego w drodze konkursu adepta czeka ścieżka służby przygotowawczej, która ma na celu teoretyczne i praktyczne przygotowanie pracownika podejmującego po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej, do należytego wykonywania obowiązków służbowych, ale także wpojenie młodym adeptom norm i zasad niezbędnych w ich przyszłej służbie. Służba przygotowawcza trwa nie dłużej niż 4 miesiące i powinna skończyć się nie później niż z upływem 8 miesięcy od daty podjęcia pracy przez pracownika. Z obowiązku odbywania służby przygotowawczej zwolnione są osoby zatrudnione na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej, to znaczy te, które ustawodawca zwolnił również z obowiązku udziału w konkursowej procedurze naboru. Służba przygotowawcza nie obejmuje również absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej oraz tych pracowników, których dyrektor generalny na wniosek osoby kierującej komórką organizacyjną może z tego obowiązku zwolnić – jeśli ich wiedza lub umiejętności umożliwiają należyte wykonywanie obowiązków służbowych.

Weryfikacją owego wprowadzenia w korpus służby cywilnej jest pierwsza ocena w służbie cywilnej. Osoba zatrudniona po raz pierwszy w służbie cywilnej na podstawie umowy o pracę podlega pierwszej ocenie, która dokonywana jest nie wcześniej niż po upływie 8 miesięcy od nawiązania stosunku pracy i nie później niż miesiąc przed upływem okresu, na który została zawarta umowa o pracę ocenianego. Pierwszej oceny dokonuje bezpośredni przełożony ocenianego w porozumieniu z kierującym komórką organizacyjną, w której pracownik jest zatrudniony. Przy ocenianiu bezpośredni przełożony bierze pod uwagę: postawę pracownika, jego zaangażowanie i postępy w pracy, relacje ze współpracownikami oraz terminowość wykonywania zadań;

wynik egzaminu ze służby przygotowawczej, a także sporządzone przez ocenianego pracownika sprawozdanie dotyczące zadań realizowanych przez niego w trakcie przepracowanego okresu.

Po przyznaniu pozytywnej oceny kierujący komórką organizacyjną wnioskuje do dyrektora generalnego urzędu o zawarcie z ocenionym umowy o pracę na czas nieokreślony albo – w przypadku oceny negatywnej o niezawieranie z ocenionym umowy o pracę na czas nieokreślony ewentualnie o rozwiązanie umowy o pracę na czas określony.

Wyższa kategoria pracowników. Urzędnik mianowany

W wyniku otrzymania pierwszej pozytywnej oceny co do zasady zostaje z pracownikiem nawiązana umowa o pracę na czas nieokreślony, a zakończenie tego pierwszego etapu w sposób symboliczny kończy etap włączania do korpusu służby cywilnej. W ramach dalszego rodzaju rozwoju zawodowego, pracownik służby cywilnej może rozpocząć przygotowania do uzyskania tytułu urzędnika mianowanego. Geneza tytułu: „urzędnika mianowanego” sięga momentu powstania służby cywilnej w Polsce, czyli ustawy z 1922 r. o państwowej służbie cywilnej, która jako odrębną kategorię funkcjonariuszy państwowej służby cywilnej wskazywała urzędników, z którymi stosunek pracy poprzez mianowanie był nawiązywany z chwilą wręczenia pisma nominacyjnego. Doniosłość nawiązania stosunku pracy poprzez mianowanie była podkreślona ogłoszeniem o mianowaniu, w sposób ustalony dla obwieszczeń rządowych. Co ciekawe, w art. 8 ustawy z 17 lutego 1922 r. wskazano, iż osoby „karane za przestępstwa z chęci zysku, nie mogą być w ogóle przyjmowane do służby państwowej.” [Dz.U. 1922]. Kolejne obostrzenia dotyczyły wieku oraz płci. Kobieta zamężna, mogła na przykład być przyjęta do służby państwowej wyłącznie przy założeniu, że władza będzie przestrzegać obowiązujących ustaw cywilnych. W odniesieniu do wieku natomiast, mianowanie urzędnika, który nie ukończył osiemnastego roku życia, albo ukończył czterdziesty rok życia, a wcześniej nie pozostawał w służbie państwowej – wymagało zezwolenia właściwej władzy naczelnej [Dz.U. 1922]. Mianowanie na stanowiska służbowe poprzedzała roczna służba przygotowawcza.

Pod rządami obecnie obowiązującej ustawy o służbie cywilnej pracownik służby cywilnej posiadający przynajmniej trzyletni staż pracy w służbie cywilnej może przystąpić do postępowania kwalifikacyjnego o mianowanie na urzędnika służby cywilnej. Wyjątkowo

do postępowania kwalifikacyjnego może przystąpić również pracownik służby cywilnej posiadający co najmniej dwuletni staż pracy w służbie cywilnej i zgodę dyrektora generalnego urzędu na przystąpienie do postępowania kwalifikacyjnego. Kolejnym warunkiem jest posiadanie tytułu magistra lub równorzędnego. Kandydat musi także znać co najmniej jeden język obcy spośród języków roboczych Unii Europejskiej lub arabski, białoruski, chiński, islandzki, japoński, norweski, rosyjski, ukraiński. Nie może podlegać powszechnemu obowiązkowi obrony lub jest żołnierzem rezerwy.

Z obowiązku postępowania kwalifikacyjnego o mianowanie na urzędnika służby cywilnej zwolnieni są absolwenci Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, składają oni jedynie wniosek o mianowanie do Szefa Służby Cywilnej w terminie od 1 stycznia do 31 maja. Aby zostać urzędnikiem służby cywilnej nie wystarczy ukończyć z wynikiem pozytywnym postępowanie kwalifikacyjne. Konieczne jest zdobycie takiej ilości punktów, która zapewni „zmieszczenie się” w limicie mianowań na dany rok, który to limit określa Szef Służby Cywilnej i w terminie 14 dni od opublikowania ustawy budżetowej i ogłasza w Biuletynie Służby Cywilnej.

Jeśli kandydat na urzędnika spełni powyższe warunki Szef Służby Cywilnej w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej dokonuje mianowania pracownika służby cywilnej, a jego dotychczasowy stosunek pracy przekształca się w stosunek pracy na podstawie mianowania.

Wagę dokonanego awansu w hierarchii korpusu służby cywilnej podkreśla uroczyste ślubowanie, które następnie urzędnik służby cywilnej potwierdza własnoręcznym podpisem. Urzędnik „Ślubuje służyć Państwu Polskiemu, przestrzegać Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, sumiennie i bezstronnie wykonywać obowiązki urzędnika służby cywilnej zgodnie z najlepszą wiedzą i wolą”. Do treści ślubowania, można dodać słowa „Tak mi dopomóż Bóg”.

Wobec urzędnika mianowanego ustawodawca przewidział pewnego rodzaju obostrzenia np. nie może on bez zgody dyrektora generalnego podjąć żadnej dodatkowej pracy zarobkowej, niemniej cieszy się on większą pewnością zatrudnienia (nie może zostać z nim rozwiązany stosunek pracy), ale może on być przeniesiony do pełnienia innych obowiązków zarówno w ramach danego urzędu, jak i w ramach danej struktury administracyjnej. Ważny element docenienia owej elitarności zatrudnienia stanowi dodatek finansowy, który otrzymuje urzędnik mianowany z chwilą otrzymania pierwszego stopnia, i który ulega zwiększeniu w sytuacji zdobywania kolejnych stopni służbowych.

Wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Uwagi dotyczące zmiany ustawy z 30 grudnia 2015 r.

Kolejną elitarną w założeniu grupę pracowników wchodzących w skład korpusu służby cywilnej ma stanowić jego kadra zarządzająca, do której zaliczamy dyrektora generalnego urzędu, kierującego departamentem lub komórką równorzędną w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urządzenie ministra, urządzenie obsługującym przewodniczącego komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów, urządzenie centralnego organu administracji rządowej oraz kierującego wydziałem lub komórką równorzędną w urządzeniu wojewódzkim, a także zastępcy tych osób, wojewódzkiego lekarza weterynarii i jego zastępcy; kierującego komórką organizacyjną w Biurze Nasiennictwa Leśnego, a także zastępcy tej osoby.

Przed dokonaną nowelizacją, osoby aplikujące na wyższe stanowisko w służbie cywilnej zobligowane były stanąć do otwartego i konkurencyjnego naboru. Powyższe założenia były po pierwsze tożsame dla wszystkich osób aplikujących do korpusu służby cywilnej, po drugie ściśle korespondowały z samą definicją służby cywilnej jako: „systemem obsadzania stanowisk publicznych oraz wykonywania obowiązków funkcjonariusza publicznego opartym na zasadzie profesjonalizmu, apolityczności, bezstronności i legalizmie. W znaczeniu przedmiotowym oznaczającym korpus urzędniczy powstały na podstawie powyższych zasad i posiadający szczególny status zawodowy w państwie (stabilność zatrudnienia w oparciu o mianowanie – uprzywilejowane regulacje płacowe i emerytalne” [Gąciarz 2005:167].

Nowelizacja z 30 grudnia 2015 r. całkowicie zachwiała powyższe założenia, poddając w wątpliwość ideę elitarną i apolityczną kadry zarządzającej. Ustawodawca wyłączył bowiem z obowiązku uczestniczenia w naborze osoby zajmujące wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Nie są publikowane ogłoszenia o naborze na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, nie ma już otwartych i konkurencyjnych naborów.

Wyższe stanowisko w służbie cywilnej może obecnie zajmować osoba, która posiada tytuł zawodowy magistra lub równorzędny, nie była skazana prawomocnym wyrokiem orzekającym zakaz zajmowania stanowisk kierowniczych w urzędach organów władzy publicznej lub pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi. Wymogi ograniczono do posiadania kompetencji kierowniczych, które nie są w ogóle weryfikowane w postaci otwartego

naboru czy też konkursu oraz spełnienia wymagań określonych w opisie stanowiska pracy oraz w przepisach odrębnych, ustalanych przez kierowników danej jednostki.

Osoby na wyższe stanowiska w służbie cywilnej są powoływane przez właściwe organy administracji, nie mając obowiązku uczestniczenia w konkursach na wolne stanowiska w służbie cywilnej upowszechnianych w Biuletynie Informacji Publicznej urzędu oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Tym samym zaś zasada bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa – zawarta w art. 1 ustawy o służbie cywilnej pozostaje fikcją. Kiedy o wyborze nie decyduje konkurs a powołanie, gdy stosuje się inne kryteria, niekoniecznie merytoryczne, trudno zachować zasadę neutralności politycznej.

Artykuł 6 ustawy o służbie cywilnej mówi nam, że każdy obywatel ma prawo do informacji o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej, a nabór do służby cywilnej jest otwarty oraz konkurencyjny, z zastrzeżeniem przepisów rozdziału 4, który jest jakby zaprzeczeniem informacji, że nabór do służby jest otwarty i konkurencyjny, gdyż zwalnia z tego obowiązku osoby zajmujące najwyższe stanowiska w służbie cywilnej.

Wprowadzenie powyższych rozwiązań osłabia cały system służby cywilnej jako tej, która ma nieprzerwanie trwać i wypełniać należycie swe obowiązki, bez względu na aktualną sytuację polityczną i zmieniającą się władzę. W przekonaniu autorów artykułu, dokonana nowelizacja doprowadziła do swoistego złamania kręgosłupa rządowej administracji publicznej w Polsce, zwłaszcza że trudno wyobrazić sobie motywację podległych pracowników, których przełożonym zostaje osoba powołana z politycznego klucza. Dewaluacja podstawowych wartości, jakimi w założeniu miała kierować się służba cywilna, sprzyjać będzie negatywnym konsekwencjom zarówno pod kątem celu istnienia służby cywilnej, ale przede wszystkim będzie najbardziej odczuwalna dla zwykłych obywateli, dla których zasada zaufania obywateli do organów państwa winna oznaczać coś więcej, aniżeli polityczne rozgrywki i zmieniające się w ich wyniku osoby zajmujące wyższe stanowiska w służbie cywilnej.

Obowiązki członków korpusu służby cywilnej. Jak być wzorowym urzędnikiem

Skatalogowany w art. 76 ustawy o służbie cywilnej zbiór obowiązków członka korpusu służby cywilnej stanowi swoisty wzorzec postępowania, zawierający w sobie mechanizmy antykorupcyjne. Sumiennie wypełniając swoje obowiązki, członek korpusu służby cywilnej nie tylko zobligowany jest do wzorcowej pracy zarobkowej na rzecz państwa, ale również do zachowania najwyższych standardów w odniesieniu do postawy poza pracą. Np. obowiązek godnego zachowywania się dotyczy nie tylko miejsca i czasu świadczenia pracy, ale również wykracza poza owo miejsce i czas. Użyty przez ustawodawcę zwrot „poza nią” (poza służbą) oznacza konsekwentne działanie kształtujące wysoko moralną, etyczną postawę również w czasie wolnym, jako że praca na rzecz państwa nie kończy się z chwilą opuszczenia miejsca pracy, lecz jest służbą o charakterze wykraczającym w tym aspekcie poza ramy uregulowane czasem pracy określonym w kodeksie pracy.

Do podstawowych obowiązków członka korpusu służby cywilnej należy w szczególności: przestrzeganie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisów prawa, ochrona interesów państwa oraz praw człowieka i obywatela, racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi, rzetelne i bezstronne, sprawne i terminowe wykonywanie powierzonych zadań, dochowywanie tajemnicy ustawowo chronionej, rozwijanie wiedzy zawodowej oraz godne zachowywanie się w służbie oraz poza nią.

W tym aspekcie warto również podkreślić, że zarówno obowiązek przestrzegania Konstytucji oraz innych przepisów prawa, jak i obowiązek rzetelnego, sprawnego i terminowego wykonywania powierzonych zadań są ściśle związane z zasadami ogólnymi zawartymi w ustawie Kodeks postępowania administracyjnego [Dz.U. 2016]. „Zasady ogólne oznaczają bowiem zbiór najważniejszych reguł, które wynikają z istoty procesu administracyjnego i determinują jego budowę” [Szubiakowski, Wierzbowski, Wiktorowska 2000: 15,16]. Pierwszą z zasad ogólnych ujętych w Kodeksie postępowania administracyjnego jest właśnie zasada praworządności (art. 6 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego), zgodnie z którą organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. Z zasady praworządności wynika, iż organy administracji mogą działać tylko, gdy dają temu podstawę przepisy powszechnie obowiązujące. „Administracja może działać tylko w formach wyznaczonych przepisami prawa. Formy te

wyznaczają przepisy prawa zawarte w ustawach materialnoprawnych oraz w ograniczonym zakresie normy procesowe” [Adamiak 2000: 34]. Powiązana z zasadą praworządności jest kolejna z zasad ogólnych: zasada prawdy obiektywnej, zgodnie z którą w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. (art. 7 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego). Zasada prawdy obiektywnej stanowi rozszerzenie wskazanego w art. 76 ustawy o służbie cywilnej obowiązku rzetelnego i sumiennego wykonywania powierzonych zadań. Najważniejszym aspektem zasady prawdy obiektywnej jest zobowiązanie organów administracji publicznej do podejmowania wszelkich czynności niezbędnych do wyjaśnienia stanu faktycznego, również na wniosek strony postępowania. Obowiązkiem organów administracji publicznej jest pytać, wyjaśniać, a następnie wydać decyzję w oparciu o okoliczności faktycznie istniejące, z przedstawieniem dokonanych ustaleń w uzasadnieniu decyzji. Kolejną z zasad ogólnych stanowiących dopełnienie, wyjaśnienie jak rzetelnie i sumiennie wykonywać powierzone zadania jest wspomniana już zasada pogłębiania zaufania (art. 8 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego), zgodnie z którą organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej. W praktyce oznacza ona obowiązek uzasadnienia przez organ prowadzący postępowanie swojego działania oraz wyjaśnienia podstawy podejmowanego działania. „Zasada zaufania obywateli do organów państwa jest mocno ugruntowana w normach konstytucyjnych. Z ustanowionej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego wyprowadza się bowiem zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa przez to państwo stanowiącego, która rodzi określone obowiązki we wszystkich sferach działalności państwa” [Kędziora 2014 (1): art. 8]. Z zasady ochrony zaufania można zatem wyprowadzić standard pewności w sferze stosowania prawa, który da się sformułować jako nakaz takiego postępowania organów państwowych, aby wszelkie ich działania, w tym także orzeczenia wydawane w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej, stanowiły „logiczny i naturalny rezultat procesów rządzenia w sensownie administrowanym państwie”. Tym samym za budzące zaufanie może być uznane tylko takie zachowanie organów administracji publicznej, które spełnia postulat

przewidywalności, a zatem opiera się na przejrzystych i racjonalnych przesłankach [Kędziora 2014 (2)]. Kolejną zasadą ogólną skorelowaną z obowiązkami członków korpusu służby cywilnej ujętymi w art. 76 ustawy o służbie cywilnej jest zasada szybkości i prostoty postępowania, która oznacza iż organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. Sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwione niezwłocznie (art. 12). W piśmiennictwie spotkać można pogląd głoszący, że zasada szybkości i prostoty postępowania nakazuje organom administracji publicznej „działać w sprawie wnikliwie i szybko”, co w zasadzie statuuje sprzeczny wewnętrznie wymóg co do sposobu prowadzenia postępowania. Wnikliwe działanie wymaga bowiem zazwyczaj większych nakładów czasu, natomiast szybkie działanie z natury rzeczy zakłada mniejszą wnikliwość. Tym niemniej, na gruncie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego zasadę tę należy rozumieć jako możliwie szybkie działania organów, niemniej nie powodujące uszczerbku dla wnikliwości postępowania.

Wraz z obowiązkami członków korpusu służby cywilnej ściśle skorelowane są określone w art. 78 ustawy swoiste zakazy, które stanowią również przykład wprowadzenia do ustawy mechanizmów mających zapobiegać korupcji. Podstawowym zakazem dla każdego członka korpusu służby cywilnej jest zakaz kierowania się interesem jednostkowym lub grupowym. Jak wskazuje w art. 78 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej ustawodawca: Członek korpusu służby cywilnej przy wykonywaniu obowiązków służbowych nie może kierować się interesem jednostkowym lub grupowym. Kolejnym zakazem członków korpusu służby cywilnej jest zakaz publicznego manifestowania poglądów politycznych, co w świetle dokonanej zmiany w grudniu 2015 r. i rezygnacji z konieczności apolityczności wobec wyższych stanowisk w służbie cywilnej może okazać się w praktyce problematyczne oraz zakaz uczestnictwa w strajku lub akcji protestacyjnej zakłócającej normalne funkcjonowanie urzędu. Ponadto członek korpusu służby cywilnej nie może łączyć zatrudnienia w służbie cywilnej z mandatem radnego. Wobec urzędników służby cywilnej, a więc tych którzy uzyskali mianowanie, a także wobec członków korpusu służby cywilnej wchodzących w skład kadry zarządzającej (czyli pracowników zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej) przewidziano dodatkowe obostrzenia w postaci zakazu tworzenia partii politycznych oraz w nich uczestniczenia, a także zakazu pełnienia

funkcji w związkach zawodowych, przy czym zakaz ten dotyczy jedynie członków korpusu służby cywilnej zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej.

Kolejnym prawnym instrumentem mającym z założenia zapobiegać zachowaniom o charakterze korupcyjnym lub korupcjogennym są przewidziane w ustawie zasady normujące kwestie podjęcia dodatkowego zatrudnienia. I tak: członek korpusu służby cywilnej nie może podejmować dodatkowego zatrudnienia bez pisemnej zgody dyrektora generalnego urzędu ani wykonywać czynności lub zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy lub podważających zaufanie do służby cywilnej, natomiast urzędnik służby cywilnej nie może podejmować żadnych zajęć zarobkowych (a więc nie tylko zatrudnienia, ale jakichkolwiek innych zajęć o charakterze zarobkowym) bez pisemnej zgody dyrektora generalnego urzędu. Takie samo obostrzenie (podejmowanie jakichkolwiek dodatkowych zajęć zarobkowych) dotyczy osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej.

Postępowanie dyscyplinarne.

Rola i funkcja rzecznika dyscyplinarnego

W sytuacji, gdy członek korpusu służby cywilnej nie realizuje swoich obowiązków, bądź też nie przestrzega określonych ustawą zakazów, podlega on odpowiedzialności dyscyplinarnej właśnie z tytułu naruszenia obowiązków członka korpusu służby cywilnej. Odpowiedzialność dyscyplinarna, stanowi obok odpowiedzialności karnej kolejny prawny mechanizm mający zapobiegać zarówno zachowaniom patologicznym (np. korupcji) jak i w sprawach mniejszej wagi stanowić wyraz szczególnej troski nad kształtowaniem prawidłowych postaw w administracji publicznej. Przewidziane w ustawie o służbie cywilnej kary dyscyplinarne są zróżnicowane w zależności czy kara ma być stosowana wobec urzędnika czy też pracownika służby cywilnej. I tak: karami dyscyplinarnymi stosowanymi wobec urzędników służby cywilnej są:

- 1) upomnienie;
- 2) nagana;
- 3) pozbawienie możliwości awansowania przez okres dwóch lat na wyższy stopień służbowy;
- 4) obniżenie wynagrodzenia zasadniczego, nie więcej niż o 25% - przez okres nie dłuższy niż sześć miesięcy;
- 5) obniżenie stopnia służbowego służby cywilnej;
- 6) wydalenie ze służby cywilnej.

Natomiast karami dyscyplinarnymi stosowanymi wobec osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej oraz pracowników służby cywilnej są:

- 1) upomnienie;
- 2) nagana;
- 3) obniżenie wynagrodzenia zasadniczego, nie więcej niż o 25% - przez okres nie dłuższy niż sześć miesięcy;
- 4) wydalenie z pracy w urzędzie.

Co istotne, prawomocne orzeczenie kary wydalenia z pracy w urzędzie powoduje wygaśnięcie stosunku pracy. Jest to więc przepis *lex specialis* wobec regulacji przewidzianych w ustawie Kodeks pracy. Ponadto, prawomocne orzeczenie kary wydalenia ze służby cywilnej oraz wydalenia z pracy w urzędzie powoduje zakaz ubiegania się o zatrudnienie w korpusie służby cywilnej przez okres pięciu lat.

Za mniejszej wagi naruszenie obowiązków członka korpusu służby cywilnej dyrektor generalny urzędu może ukarać członka korpusu służby cywilnej upomnieniem na piśmie. Ukarami może być poprzedzone postępowaniem mającym na celu wyjaśnienie okoliczności sprawy.

W sprawach gdzie zachodzi podejrzenie wystąpienia odpowiedzialności dyscyplinarnej, jest przeprowadzane postępowanie wyjaśniające, które prowadzi i za którego prawidłowy przebieg odpowiada rzecznik dyscyplinarny. Rzecznika dyscyplinarnego urzędu powołuje dyrektor generalny urzędu spośród podległych mu członków korpusu służby cywilnej. Rzecznik dyscyplinarny wszczyna postępowanie wyjaśniające na polecenie kierownika danej jednostki (urzędu) oraz informuje ją o dokonanych ustaleniach. Oczywiście zawiadomienie o wszczęciu postępowania wyjaśniającego jest kierowane do osoby, której postępowanie dotyczy, by zapewnić jej czynny udział w postępowaniu, umożliwić składanie wyjaśnień oraz przedstawienie dowodów. Osoba, wobec której toczy się postępowanie wyjaśniające ma również prawo do ustanowienia obrońcy. W wyniku zakończenia postępowania wyjaśniającego, rzecznik dyscyplinarny w sytuacji potwierdzenia wątpliwości co do naruszenia obowiązków członka korpusu służby cywilnej postanawia o przekazaniu komisji dyscyplinarnej wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego albo, za zgodą osób, na których polecenie postępowanie wyjaśniające zostało wszczęte, orzeka o umorzeniu postępowania wyjaśniającego.

Funkcja rzecznika dyscyplinarnego jest wyjątkowo trudna i odpowiedzialna. Rzecznik dyscyplinarny zarówno musi wykonywać pracę i śledczego, i prokuratora, by zbadać wszelkie okoliczności sprawy, jak i sędziego – by sprawiedliwie wyważyć charakter popełnionego zawinienia. Zwłaszcza, że w sytuacji potwierdzenia wystąpienia określonych zarzutów, rolą rzecznika jest również zaproponowanie rodzaju kary dla osoby stawającej przed komisją dyscyplinarną. Rzecznik dyscyplinarny winien prezentować również postawę asertywną oraz posiadać umiejętność przekonywania i argumentacji wobec kierowników danej jednostki, na których polecenie wszczyna postępowanie wyjaśniające, by w sytuacji niepotwierdzenia zawartego w poleceniu wszczęcia postępowania zarzutu, móc przekonać kierownika jednostki o konieczności umorzenia postępowania wyjaśniającego. Jak wskazano bowiem powyżej, umorzenie takiego postępowania następuje za zgodą osoby, na polecenie której zostało ono wszczęte. Jakakolwiek inna postawa w takiej sytuacji zarówno rzecznika dyscyplinarnego, jak i kierownika jednostki prowadziłyby bowiem do zachowań wysoce patologicznych, powodujących powstanie nadużyć w postaci instrumentalnego wykorzystywania postępowań dyscyplinarnych do prowadzenia własnej polityki urzędu. Jest to niedopuszczalne, sprzeczne z ideą, rolą i funkcją przewidzianą przez ustawodawcę wobec rzecznika dyscyplinarnego danej instytucji.

Zakończenie

Podstawowym założeniem artykułu było wskazanie prawnych mechanizmów zapobiegania korupcji przewidzianych w ustawie o służbie cywilnej z 21 listopada 2008 r. Wśród nich wyróżniono jako mające decydujące znaczenie: cel istnienia korpusu służby cywilnej oraz procedurę przyjęcia w skład korpusu służby cywilnej. Następnie wskazano na zawarte w ustawie mechanizmy wprowadzające w służbę cywilną mające na celu przygotowanie do pełnienia roli urzędnika zarówno pod kątem znajomości swych praw i obowiązków, jak i pod względem prezentowania odpowiedniej postawy i gotowości do pełnienia służby cywilnej. Jako szczególnego rodzaju możliwość awansu, rozwoju zawodowego wskazane zostały kwestie związane z uzyskaniem statusu urzędnika mianowanego. W dalszej zaś kolejności, prawne regulacje dotyczące tej szczególnej grupy korpusu służby cywilnej, wraz z przewidzianymi obostrzeniami wobec urzędników mianowanych. W kontekście tematu publikacji, krytycznie została przedstawiona nowelizacja ustawy z 30 grudnia

2015 r., zwłaszcza w zakresie wyższych stanowisk w korpusie służby cywilnej, rezygnacji z otwartego i konkurencyjnego naboru oraz apolityczności. W dalszej kolejności jako mające zdecydowane znaczenie w kontekście tematu wskazano obowiązki członków korpusu służby cywilnej i skorelowane z nimi zakazy jako szczególnego rodzaju prawne regulacje kształtujące rolę administracji rządowej. W podsumowaniu natomiast została przedstawiona rola i funkcja rzecznika dyscyplinarnego, jako swoistego rodzaju strażnika dyscypliny w urzędzie.

Zdaniem autorów opracowania powyższe instrumenty prawne ujęte w tym podstawowym akcie prawnym regulującym status administracji rządowej w Polsce, to jest ustawie o służbie cywilnej co do zasady są wystarczające dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania korpusu służby cywilnej. Warunek niezbędny do osiągnięcia powyższego celu jest jeden: administracja rządowa winna pozostać nadal apolityczna, bo tylko w taki sposób zapewni się ciągłość wykonywanych zadań, które przecież nie są realizowane na potrzeby aktualnie rządzącego obozu politycznego, tylko mają zapewnić prawidłową obsługę wszystkich organów administracji rządowej – bez względu na przekonania polityczne zarówno pracowników, jak i ich przełożonych. Urzędy administracji rządowej to aparaty pomocnicze organów, które bez względu na moment ich piastowania przez konkretną osobę, mają jeden cel nadrzędny – służyć ludziom, obywatelom, w sposób jak najlepszy i pozbawiony politycznych zawirowań.

Bibliografia:

- Adamiak B. (2000), *Glosa do uchw. SN(7) z 8.6.2000 r.*, III ZP 11/00, s. 34.
 Dz.U. (1922): *Ustawa o państwowej służbie cywilnej*, nr 21, poz. 164.
 Dz.U. (2016): *Kodeks postępowania administracyjnego*, poz. 23.
 Dz.U. (2016): *Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej*, poz. 1345.
 Gąciarz J. (2005), *Organizacja i zasady działania administracji publicznej w Polsce* [w:] J. Hausner (red.), „*Administracja publiczna*”, s. 167.
 Kędziora R. (2014) (1) Wyrok TK z 30.11.1988 r., K 1/88, OTK 1988, Nr 1, poz. 6 (w) Komentarz do Kodeksu postępowania administracyjnego, Warszawa, C.H.Beck.
 Kędziora R. (2014) (2) Komentarz do Kodeksu postępowania administracyjnego, Warszawa, C.H.Beck.
 Mołdawa T. (2004), *Konstytucyjny system wartości a jakość administracji publicznej – wybrane problemy* [w:] „*Praworządność – sprawność – rozwój lokalny a samorząd terytorialny*”, Zeszyty Naukowe CSSTiRL, nr 8, s. 16.

- Pawłowski J. *Historia systemu służby cywilnej w Polsce*, <https://dsc.kprm.gov.pl/historia-systemu-sluzby-cywilnej-w-polsce-0> (19.09.2016)
- Szubiakowski M. Wierzbowski M, Wiktorowska A. (2000); *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe i egzekucyjne*, Warszawa, C.H.Beck, s. 15, 16.

WYBRANE PRAWNE ASPEKTY OGRANICZEŃ ANTYKORUPCYJNYCH W SAMORZĄDZIE GMINNYM

W demokracji przedstawicielskiej to zaufanie jest założeniem i warunkiem niezbędnym funkcjonowania ustroju społecznego. Rację należy tutaj przyznać Michałowi Kuleszy, że radny jest osobą zaufania publicznego, powinien więc budzić to zaufanie u wyborców, których reprezentuje w radzie bądź sejmiku. Dlatego konieczne stało się ustanowienie prawa, uniemożliwiającego wykorzystywanie funkcji radnego dla osiągania przez niego nielegalnych korzyści majątkowych lub osobistych [Kulesza, Niziołek 2010: monografia nr 122377].

Definiując pojęcie „przepisów antykorupcyjnych” Trybunał Konstytucyjny (dalej TK), wskazuje, że mają one chronić interes publiczny, polegający m.in. na zapobieżeniu angażowaniu się radnych, jako osób piastujących stanowiska publiczne, w sytuacji i uwikłania mogące nie tylko podawać w wątpliwość ich osobistą bezstronność czy uczciwość, ale także podważać autorytet organów, w których działają, a także osłabiać zaufanie wyborców i opinii publicznej do prawidłowego funkcjonowania tych organów [Dz.U. 1994]. W innym orzeczeniu TK podkreśla, że ich ocena musi być dokonana przez pryzmat powyższego celu, któremu ze względu na interes publiczny i autorytet państwa przysługuje absolutny priorytet [Dz.U. 1998]. Stąd też *ratio legis* tego rodzaju przepisów jest oczywista i w państwie demokratycznym nie może być kwestionowana [Dz.U. 1998 (1)]. W świetle powyższych stanowisk judykatury podzielić należy tezę postawioną przez Patrycję J. Suwaj, która utożsamia przepisy antykorupcyjne z wprowadzaniem do systemów prawnych ograniczeń i zakazów prowadzenia dodatkowych aktywności, łączeniem funkcji, działalności zarobkowej i niezarobkowej co jest zapewnieniem sprzyjających warunków do nieulegania pokusom [Suwaj 2009: 113-114] Również Michał Kulesza jest zdania, że przepisy antykorupcyjne mają na celu ograniczenie powiązań typu

majątkowego pomiędzy radnym a jednostką samorządu terytorialnego, jej organami i jednostkami organizacyjnymi oraz wyeliminowanie możliwości nadużywania stanowiska radnego. [Kulesza, Niziołek 2010: monografia nr 122377]

Zdaniem WSA w Opolu antykorupcyjne przepisy ustawy samorządowej wprowadzają coraz obszerniejsze zakazy mające być gwarancją uczciwości w sprawowaniu mandatu radnego i wykluczenia wykorzystania mandatu dla własnych korzyści [Wyrok WSA w Opolu 2010]. Mowa tu w szczególności o art. 24a-24m ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym [Dz.U. 2016] (dalej u.s.g.). Tym samym „każdy obywatel podejmując decyzję o ubieganiu się o mandat radnego gminy musi uwzględniać ograniczenia przewidziane ustawą samorządową. Jeśli podejmuje się uczestnictwa w życiu publicznym przyjmuje na siebie zobowiązania. Są nimi między innymi „kierowanie się dobrem wspólnoty samorządowej gminy” (art. 23 ust. 1 u.s.g.), a składając ślubowanie ślubuje „wierność Konstytucji i prawu R.P (...) mając na względzie dobro gminy” (art. 23a ust. 1 u.s.g.)” [Wyrok WSA w Opolu 2010].

Przedmiotem niniejszego opracowania będzie analiza wybranych regulacji antykorupcyjnych, funkcjonujących na gruncie dwóch reżimów prawnych – prawa pracy i prawa ustrojowego samorządu gminnego. Obejmują one kwestie związane z nawiązywaniem z radnym stosunku pracy lub też wykonywaniem pracy w urzędzie gminy, w której uzyskał mandat. Poruszone zostaną także zagadnienia związane z powierzeniem radnemu funkcji kierownika gminnej jednostki organizacyjnej oraz jego zastępcy. Problematyka ta z punktu widzenia sprawowania społecznej kontroli wykonywania mandatu radnego w kontekście potencjalnego nadużywania mandatu radnego dla swoich partykularnych interesów budzi szczególnie zainteresowanie. Nie bez znaczenia jest również przeciwdziałanie tworzeniu zależności (podległości służbowej) pomiędzy członkiem organu stanowiącego a organem wykonawczym w gminie. O wadze tych problemów świadczy powstałe w tym zakresie orzecznictwo oraz dorobek doktryny.

Zakaz nawiązania stosunku pracy

Jak wynika z treści art.24a ust.1 u.s.g. z radnym nie może być nawiązywany stosunek pracy w urzędzie gminy, w której radny użył mandat.

Stosując wykładnię literalną wyżej wymienionego przepisu należy uznać, że znajdzie on zastosowanie, gdy zachowane zostało następstwo czasowe polegające na tym, że najpierw dana osoba obejmuje mandat radnego, a następnie podejmuje zatrudnienie w instytucji samorządowej [Koniuszewska 2009: 76]

W doktrynie przyjmuje się definicję stosunku pracy na podstawie konstrukcji prawnych przyjętych w ustawie z 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (dalej k.p.) [Dz.U. 1974]. Według NSA pod pojęciem pracy rozumie się nie każdą działalność człowieka nazywaną potocznie pracą, robotą czy zajęciem. W rozumieniu kodeksu pracy „praca” jest to działalność człowieka, polegająca na zarobkowym wykonywaniu na rzecz innej osoby czynności mających wartość materialną lub niematerialną w sposób powtarzający się, z reguły w warunkach tzw. podporządkowania, tj. pod kierownictwem podmiotu organizującego proces pracy - pracodawcy w rozumieniu art. 3 k.p [Wyrok NSA w Warszawie 2010].

Z kolei Zbigniew Góral, opierając się na przepisach ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (dalej: u.p.s) [Dz.U. 2008] formułuje pogląd, zgodnie z którym normatywne kryterium wyodrębnienia powyższej grupy nie opiera się na rodzaju wykonywanej pracy, lecz miejscu zatrudnienia (samorządowe urzędy oraz biura i jednostki organizacyjne tworzone przez samorząd) [2014: LEX nr 176918]. Podziela to stanowisko A. Kisielewicz wskazując, że o statusie pracownika samorządowego rozstrzyga miejsce zatrudnienia, a nie sposób nawiązania stosunku pracy albo charakter pracy [1999: 4]. Wymienione twierdzenia zasługują na aprobatę w świetle choćby art. 2 u.p.s stanowiącego, że przepisy ustawy stosuje się do pracowników samorządowych zatrudnionych w: 1) urzędach marszałkowskich oraz wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych, 2) starostwach powiatowych oraz powiatowych jednostkach organizacyjnych, 3) urzędach gmin, jednostkach pomocniczych gmin, gminnych jednostkach budżetowych i samorządowych zakładach budżetowych, 4) biurach (ich odpowiednikach) związków jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowych zakładów budżetowych utworzonych przez te związki, 5) biurach (ich odpowiednikach) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego.

WSA w Białymstoku stoi na stanowisku że ustawowe ograniczenia wiążą się tylko z urzędem tej jednostki samorządu terytorialnego, w której radny wykonuje mandat. Dodatkowo jednak wskazuje, że obejmują wszystkie stanowiska w tym urzędzie, niezależnie od tego, czy są to stanowiska urzędnicze czy pomocnicze [Wyrok WSA w Białymstoku 2004]. Podziela ten pogląd Michał Kulesza. Z brzmienia art. 24a ust. 1 u.s.g. autor wywodzi, że zakaz, o którym jest w nim mowa, jest terytorialnie ograniczony wyłącznie do danej jednostki samorządowej. Jest to związane z podporządkowaniem danej osoby organowi wykonawczemu (lub jego przewodniczącemu) i uzyskaniem przez niego możliwości wpływu na takiego radnego. [Kulesza, Niziołek 2010: monografia nr 122377] Również Ewa Koniuszewska formułuje tezę, zgodnie z którą skoro zakaz dotyczy zatrudniania radnego tylko w urzędzie tej gminy, w której uzyskał mandat, zatem nie ma przeszkód, aby z radnym został nawiązany stosunek pracy w urzędzie innej gminy [2009:76]. Tym samym - na co wskazuje Anna Wierzbica - nic nie stoi zatem na przeszkodzie, by przykładowo radny województwa był zatrudniony w starostwie powiatowym, urzędzie gminy czy urzędzie marszałkowskim innego województwa [2008: 174].

Ze sformułowania przepisu art. 24a ust. 1 u.s.g. wynika, że zakaz jest adresowany nie tylko do radnych, lecz także do kierowników odpowiedzialnych za nawiązanie stosunku pracy [Koniuszewska 2009: 76]. Jak wynika z art. 3 k.p., pracodawcą jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudniają one pracowników. Natomiast według NSA w Warszawie zakres podmiotowy pojęcia pracodawcy wyznacza przesłanka zatrudniania pracowników, w takim pojęciu jak nadaje to art. 2 k.p. Takie zakresowe pojęcie pracodawcy samorządowego przyjmuje art. 4 u.p.s. i art. 7 u.p.s. [Wyrok NSA w Warszawie 2010]. Stosownie zatem do art. 7 u.p.s. czynności w sprawach z zakresu prawa pracy za jednostki, o których mowa w art. 2 (...) wykonują:

- 1) wójt (burmistrz, prezydent miasta) - wobec zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), sekretarza gminy, skarbnika gminy oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych;
- 2) przewodniczący zgromadzenia związku jednostek samorządu terytorialnego - wobec członków zarządu tego związku;

- 3) wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, marszałek województwa w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego - wobec pozostałych pracowników urzędu oraz wobec kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych innych niż wymienione w pkt 1 i 2;
- 4) kierownik jednostki organizacyjnej - za inne niż wymienione w pkt 1-3 jednostki.

Odmienny pogląd w tej kwestii reprezentuje Anna Wierzbica. Autorka twierdzi, że ustawowe sformułowanie: „Z radnym nie może być nawiązany stosunek pracy (...)”, występujące w każdej z ustaw samorządowych, stanowi zakaz adresowany do radnego, a nie do pracodawcy samorządowego, którym jest odpowiednio urząd gminy, starostwo powiatowe czy urząd marszałkowski. Nawiązanie stosunku pracy w z radnym nie skutkuje nieważnością czy jakąkolwiek wadliwością prawną zaistniałego stosunku pracy, tylko pociąga za sobą konsekwencje w postaci utraty mandatu przez wystąpienie domniemania, iż nastąpiło zrzeczenie się mandatu. Dzień złożenia oświadczenia woli, skutkujący nawiązaniem stosunku pracy radnego w urzędzie jest dniem domniemanego zrzeczenia się wykonywania mandatu. Z datą nawiązania stosunku pracy należy zatem łączyć datę wygaśnięcia mandatu [Wierzbica 2008: 174-175]. Przychylam się do tego drugiego poglądu. Biorąc pod uwagę to, że skutki przekroczenia zakazu nawiązywania stosunku pracy w urzędzie gminy, w której radny uzyskał mandat zatrudniania radnego powstają wyłącznie na gruncie regulacji ustrojowych pozwalają przyjąć, że negatywne konsekwencje dotyczą wyłącznie sfery działalności publicznej jaka jest wykonywanie mandatu radnego i pozostaje bez wpływu na jego status pracownika samorządowego. Za prawidłowością tego poglądu przemawiają stanowiska wyrażone w judykaturze. I tak, NSA stoi na stanowisku, że nawiązanie przez radnego stosunku pracy z macierzystym urzędem gminy powoduje wygaśnięcie mandatu nawet wówczas, gdy stosunek pracy został niezwłocznie rozwiązany [Wyrok NSA (do 2003.12.31) we Wrocławiu 1999]. Jednocześnie uchwała rady gminy, stwierdzająca wygaśnięcie mandatu radnego ma charakter deklatoryjny. Obowiązuje ze skutkiem od daty zrzeczenia się mandatu [por. Wyrok NSA 1993].

Alicja Johymczyk twierdzi, że obecna regulacja prawna przewidziana w art. 24a ust. 1 u.s.g. stanowi ograniczenie jednej z podstawowych zasad prawa pracy, a mianowicie zasady wyrażonej w art. 10 § 1 k.p. - zasady wolności pracy. Zasadniczym celem

przepisu (art.24a ust. 1 u.s.g. – przyp. autorki) jest zapobieganie kolizji pomiędzy obowiązkami radnego jako członka organu stanowiącego i kontrolnego gminy a jego statusem jako pracownika podległego organom tejże gminy. Chodzi tutaj o podległość przede wszystkim wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) jako kierownikowi urzędu gminy (miasta) oraz służbowemu zwierzchnikowi kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (por. art. 30 ust. 2 pkt 5 oraz art. 33 ust. 3 u.s.g.). Wprowadzenie przez ustawodawcę omawianych zakazów z pewnością jest przejawem odejścia od wskazanej wcześniej zasady prawa pracy. Dalsze wątpliwości powinno budzić to, czy - mając na uwadze przesłanki wyrażonego w art. 24a zakazu - nie będzie godziło w interesy urzędu gminy (gminy) ewentualne świadczenie pracy przez radnego na rzecz innych podmiotów, na innych stanowiskach i na innych zasadach niż przewidzianych kodeksem pracy czy prawem cywilnym. Co więcej, czy odwołując się do celu niniejszego zakazu, nie powinno się objąć jego zasięgiem także innych (ważnych) stanowisk w gminnych jednostkach organizacyjnych. Z punktu widzenia interesów gminy wydaje się, że na każdą z powyższych wątpliwości odpowiedź powinna być twierdząca. Z drugiej strony, nawiązując z radnym stosunek pracy, trzeba mieć w pamięci zarówno przepisy ustawy o pracownikach samorządowych, nakazujące omawianej kategorii pracowników (pracownikom gminnych jednostek organizacyjnych), dbanie o dobro publiczne i interes publiczny, jak i obowiązek powstrzymywania się od działań sprzecznych z interesami pracodawcy lub które też mogłyby spowodować podejrzenie o stronniczość czy interesowność takiego pracownika. Nadto w stosunku do pracowników samorządowych będzie miał także zastosowanie art. 100 § 2 pkt 4 k.p., nakazujący każdemu pracownikowi dbanie o dobro zakładu pracy, chronienie jego mienia oraz zachowanie w tajemnicy informacji, których ujawnienie mogłoby narazić pracodawcę na szkodę. Biorąc pod uwagę także sankcje z tytułu naruszenia wymienionych przepisów zarówno kodeksu pracy, jak i ustawy o pracownikach samorządowych, należy podkreślić, iż sankcje przewidziane przez ustawodawcę są niejednokrotnie o wiele dalej idące, niż te związane z wykonywaniem mandatu. Możliwe będzie w takiej sytuacji nie tylko rozwiązanie umowy o pracę za wypowiedzeniem, ale i jej zakończenie bez zachowania ze strony pracodawcy okresu wypowiedzenia, a ponadto bardzo dotkliwe dla pracownika - zobowiązanie go do naprawienia pracodawcy szkody wyrządzonej z winy umyślnej w pełnej jej

wysokości zgodnie z treścią art. 122 k.p. [Jochymczyk 2010: LEX 90887] Wydaje się jednak, że nie jest możliwa analiza statusu pracownika samorządowego i radnego uwzględniająca wyłącznie kryteria formułowane w regulacjach prawa pracy. Pod względem roli i funkcji, jakie pełnią wymienione osoby są one nieporównywalne. Doskonale istotę tego problemu oddaje WSA w Opolu w wyroku z 23.11. 2010 r. Sąd wskazuje w tym orzeczeniu, że radni nie są przez to wyłączeni z konstytucyjnej zasady równości obywateli wobec prawa [Dz.U. 1997: art. 32]. W razie bowiem kolizji między funkcją a działalnością prowadzoną przez radnego a zasadami i sprawowania mandatu, mogą zrezygnować albo z mandatu, albo z funkcji (działalności) [Wyrok WSA w Opolu 2010].

W literaturze podkreślono jednak również, że nie ma podstaw prawnych do zatrudniania radnych oraz przewodniczącego rady w celu pełnienia funkcji w radzie gminy na podstawie stosunku pracy czy też stosunków cywilnych. Rada gminy nie może nawiązywać z radnymi ani z przewodniczącym rady stosunku pracy ani określać wynagrodzenia z tego tytułu [Szewc 2005: 230].

Zakaz pełnienia funkcji kierownika gminnej jednostki organizacyjnej oraz jego zastępcy

Radny nie może pełnić – o co wynika z art. 24a ust. 2 u.s.g. - funkcji kierownika gminnej jednostki organizacyjnej oraz jego zastępcy.

Anna Wierzbca zwraca uwagę na odmienną terminologię występującą przy zakazach dotyczących wykonywania pracy na rzecz urzędu gminy (...) od tej, która pojawia się przy zakazach dotyczących jednostek organizacyjnych. W pierwszym przypadku przepisy ustaw samorządowych zakazują nawiązania stosunku pracy, zaś w drugim zakazują pełnienia funkcji. Oznacza to, że radny nie może być kierownikiem (zastępcą) jednostki organizacyjnej bez względu na podstawę prawną uzyskania tego statusu, a więc niezależnie od tego, czy byłby to stosunek pracy czy umowa cywilnoprawna, gdyż pojęcie „pełnienie funkcji” ma zakres szerszy niż „stosunek pracy” [Wierzbica 2008: 175]. Istotne w tej kwestii wydaje się również orzeczenie WSA we Wrocławiu. Sąd stwierdza w nim, że brak ograniczeń, by wyrażony zakaz dotyczył ściśle określonej podstawy prawnej pełnienia tudzież wykonywania funkcji. Zdaniem Sądu nie ma znaczenia prawnego charakter, rodzaj nawiązania stosunków prawnych, w których ramach są powierzane bądź wykonywane funkcje kierownicze. Wynika to przede wszystkim z redakcji

tych przepisów. „Wykonywać” w języku powszechnym oznacza tyle, co wprowadzać w czyn, uczynić, urzeczywistnić, zrealizować, spełnić. Z kolei wyraz „funkcja” oznacza prace, obowiązki, które ktoś ma wykonać, stanowisko [Wyrok WSA we Wrocławiu 2010].

Zdaniem WSA we Wrocławiu *ratio legis* zakaz jest zapobieganie kolizji między obowiązkami radnego jako członka organu stanowiącego gminy oraz jako pracownika podległego organom tej gminy, co odnosi się także do osób, które w jednostce organizacyjnej gminy, w której uzyskały mandat, pełnią funkcję kierownika lub jego zastępcy [Wyrok WSA we Wrocławiu 2010]. Tym samym – co zauważyła WSA w Białymstoku – osoba wybrana na radnego lub radny może wykonywać pracę w ramach stosunku pracy w jednostce organizacyjnej gminy innej niż urząd gminy, z wyjątkiem funkcji kierownika lub zastępcy kierownika tej jednostki. Skoro radny może w ramach stosunku pracy pozostawać „szeregowym” pracownikiem jednostki organizacyjnej gminy, to również kierownik takiej jednostki organizacyjnej może powierzyć radnemu gminy, wykonywanie pracy w tej jednostce organizacyjnej na podstawie umowy cywilnoprawnej [Wyrok WSA w Białymstoku 2008].

Zakaz wykonywania pracy w ramach stosunku pracy w urzędzie gminy oraz wykonywania funkcji kierownika w jednostce organizacyjnej gminy

Stosownie do brzmienia art. 24b ust. 1 u.s.g. osoba wybrana na radnego nie może wykonywać pracy w ramach stosunku pracy w urzędzie gminy, w której uzyskała mandat, oraz wykonywać funkcji kierownika lub jego zastępcy w jednostce organizacyjnej tej gminy. Przed przystąpieniem do wykonywania mandatu osoba ta obowiązana jest złożyć wniosek o urlop bezpłatny w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ wyborczy.

Jak podkreśla NSA cytowany przepis zmierza do uniknięcia sytuacji, w której ta sama osoba byłaby członkiem organu stanowiącego gminy (rady) i jednocześnie wykonywałaby czynności (pełniłaby funkcje) należące do sfery wykonawczej gminy. Kolizyjność tych dwóch sfer jest oczywista, powołany przepis (jak i inne tzw. przepisy antykorupcyjne dotyczące radnych, np. art. 24a, art. 24e, art. 24f u.s.g.) ma uniemożliwić lub w znacznym stopniu zapobiec powstaniu powiązań mogących wzbudzać bardziej lub mniej uzasadnione z obiektywnego punktu widzenia podejrzenia o charakterze korupcyjnym. Zakaz pełnienia przez radnych ustawowo określonych

funkcji i stanowisk jest uzasadniony nie tylko względami etycznymi, jest on również środkiem gwarantującym utrzymywanie przez osoby wykonujące mandat radnego zaufania wyborców [Wyrok NSA 2005].

W innym orzeczeniu NSA dokonując wykładni art. 24b ust. 1 u.s.g. stwierdza, że nie ma żadnego znaczenia status pracownika w urzędzie gminy, w szczególności zaś to, czy jest on urzędnikiem. Nieistotne jest również, czy pracownik odgrywa jakąś rolę w procesie formułowania i wyrażania na zewnątrz aktów realizacji kompetencji organu wykonawczego gminy, czy też pełni funkcje *stricto* pomocnicze. Problem bowiem nie dotyczy pozycji zajmowanej przez radnego w strukturze urzędu gminy; jego istota sprowadza się natomiast do istniejącej między pracownikiem (niezależnie od zajmowanego przez niego stanowiska) a pracodawcą więzi podległości, której źródłem jest stosunek pracy [Wyrok NSA w Warszawie 2012]. Również bez znaczenia pozostaje, na jakiej podstawie prawnej doszło do sprawowania funkcji zastępcy kierownika w gminnej jednostce organizacyjnej, tak jak i nie ma znaczenia prawnego, czy wiąże się ona z dodatkowym uposażeniem, oraz jaki konkretnie zakres czynności obejmuje, a także czy pełnienie tej funkcji miało charakter stały, czy tylko czasowy [Wyrok NSA w Warszawie 2010]. Wyznaczając zatem zakres stosowania zakazu określonego w art.24b ust. 1 u.s.g. należy kierować się wyłącznie istnieniem faktu zatrudnienia w ramach stosunku pracy osoby wybranej na radnego w urzędzie gminy, w której uzyskała mandat lub wykonywania funkcji kierownika lub jego zastępcy w jednostce organizacyjnej tej gminy. Nie ma podstaw do konstruowania innych, dodatkowych kryteriów zastosowania analizowanego zakazu antykorupcyjnego.

Ustawodawca określił termin, w jakim zakazany zbieg ról ma być usunięty. Radny ma 7 dni na złożenie wniosku o urlop bezpłatny. Początek biegu tego terminu wyznacza ogłoszenie wyników przez właściwy organ wyborczy, czyli data opublikowania obwieszczenia w tej sprawie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Wniosek o urlop bezpłatny musi być złożony przed złożeniem przez radnego ślubowania [Wierzbica 2008: 178-179].

Radny - o czym stanowi art.24b ust.2 u.s.g. - otrzymuje urlop bezpłatny na okres sprawowania mandatu oraz 3-ech miesięcy po jego wygaśnięciu. Należy podkreślić, że przepis nakazuje udzielenie urlopu bezpłatnego pracownikowi, który został radnym, ma charakter bezwzględny i nie przewiduje żadnych wyjątków [Tamże: 181] Warto zauważyć, że dyspozycja art. 24b ust. 2 u.s.g. nakazująca

pracodawcy udzielenie pracownikowi urlopu bezpłatnego stanowi *lex specialis* względem przepisów kodeksu pracy. Oznacza to, że w omawianym przypadku nie będzie mieć zastosowania art. 174 § 3 k.p., zgodnie z którym: „Przy udzielaniu urlopu bezpłatnego, dłuższego niż 3 miesiące, strony mogą przewidzieć dopuszczalność odwołania pracownika z urlopu z ważnych przyczyn”. Dopuszczenie takiej możliwości oznaczałoby, że pracownik będący radnym narusza ustawowy zakaz łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonych w przepisach funkcji lub działalności. To zaś skutkuje wygaśnięciem mandatu. Nic nie stoi natomiast na przeszkodzie, żeby strony tj. radny będący pracownikiem i pracodawca, dopuściły możliwość skrócenia trzymiesięcznego urlopu bezpłatnego, który rozpoczyna się po wygaśnięciu mandatu radnego. Przywrócenie do pracy w tym okresie nie skutkuje bowiem żadnymi sankcjami w zakresie mandatu, który już wygasł [Tamże: 173].

Radny otrzymuje urlop bezpłatny bez względu na rodzaj i okres trwania stosunku pracy. Stosunek pracy zawarty na czas określony, który ustalby przed terminem zakończenia urlopu bezpłatnego, przedłuża się do 3 miesięcy po zakończeniu tego urlopu. „W czasie trwania urlopu bezpłatnego pracodawca, zgodnie z art. 41 k.p. nie może wypowiedzieć radnemu umowy o pracę. Ochrona ta nie działa jednak w razie ogłoszenia upadłości lub likwidacji pracodawcy. Wypowiedzenie stosunku pracy radnemu przebywającemu na urlopie bezpłatnym jest także możliwe na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników [Dz.U. 2003], o ile nie jest to zwolnienie indywidualne. Przepisów tej ustawy nie stosuje się u pracodawców zatrudniających poniżej dwudziestu pracowników oraz w odniesieniu do pracowników zatrudnionych na podstawie mianowania. W przypadku zwolnienia grupowego, zgodnie z art. 5 ust. 3 tej ustawy, wypowiedzenie stosunku pracy jest dopuszczalne w czasie urlopu trwającego co najmniej trzy miesiące. Natomiast wypowiedzenie warunków pracy i płacy w oparciu o przepisy tej ustawy jest dopuszczalne niezależnie od okresu trwania urlopu bezpłatnego [Tamże: 180-181].

W przypadku radnego wykonującego funkcję kierownika lub jego zastępcy w jednostce organizacyjnej, przejętej lub utworzonej przez gminę w czasie kadencji, termin do złożenia wniosku o urlop bezpłatny wynosi 6 miesięcy od dnia przejścia lub utworzenia tej jednostki.

Niezłożenie przez radnego wniosku jest równoznaczne ze zrzeczeniem się mandatu (art. 24b ust. 5 u.s.g.). Oznacza to tym samym, że „osoba, która przed dniem wyboru na radnego pełniła funkcję wicedyrektora zespołu szkół, była obowiązana przed przystąpieniem do wykonywania mandatu radnego złożyć wniosek o urlop bezpłatny w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ wyborczy. Niezłożenie przez radnego tego wniosku jest równoznaczne ze zrzeczeniem się mandatu.” [Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego 2007] Natomiast niezgłoszenie przez radnego korzystającego z urlopu bezpłatnego u gminnego pracodawcy wniosku o udzielenie kolejnego urlopu bezpłatnego na okres następnej kadencji rady gminy nie powoduje wygaśnięcia stosunku pracy [Wyrok SN 2007].

Podsumowując, należy stwierdzić, że na gruncie art. 24a u.s.g i art. 24 b u.s.g. ustawodawca skutecznie zapobiega sytuacji, w której to powstałaby relacja podporządkowania radnego organowi wykonawczemu w gminie wynikającego z realizacji przez niego stosunku pracy. Powstanie takiej zależności byłoby źródłem wątpliwości co do bezstronności obiektywizmu wszelkich działań radnego i dbałości w wykonywaniu przez niego mandatu wyłącznie o interes publiczny i dobro wspólnoty samorządowej. Na uwagę zasługuje generalny sposób skonstruowania zakresu zakazów antykorupcyjnych na gruncie art. 24a u.s.g. i art. 24 b u.s.g., nie różnicujący pozycji ich adresatów od zróżnicowanych kryteriów mogących w praktyce prowadzić do manipulacji i unikaniu przewidzianych w nich konsekwencji. Nie bez znaczenia jest także na społeczny wymiar wymienionych zakazów. W obecnej sytuacji społeczno-gospodarczej uzyskiwanie zatrudnienia nie ze względu na posiadaną wiedzę i umiejętności ale inne czynniki nie jest akceptowane.

Bibliografia:

- Dz.U. (1974): Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, Dz.U. 1974 nr 24 poz. 141 (tekst jedn. Dz.U. 2014 poz. 1502).
- Dz.U. (1994): *Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 kwietnia 1994 r. w sprawie wykładni art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*, Dz.U. 1994 nr 54 poz. 223.
- Dz.U. (1997): *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu*

- 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.
- Dz.U. (1998): Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 marca 1998 r. - sygn. akt K. 24/97, Dz.U. 1998 nr 46 poz. 293.
- Dz.U. (2003): Ustawa z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników, Dz.U. 2003 nr 90 poz. 844 (Dz.U. 2015 poz. 1920).
- Dz.U. (2008): Ustawa z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, Dz.U. 2008 nr 223 poz. 1458 (tekst jedn. Dz.U. 2016 poz. 902).
- Dz.U. (2016): Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz. U. 2016 poz. 446.
- Góral Z. (1999), *Prawo pracy w samorządzie terytorialnym*, Warszawa: Difin.
- Jochymczyk A.(2010), *Komentarz do art. 24(a) ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] B. Dolnicki, M. Augustyniak, R. Cybulska, J. Glumińska-Pawlic, J. Jagoda, A. Jochymczyk, Cz. Martysz, A. Matan, T. Moll, A. Wierzbica, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. LEX 90887.
- Kisielewicz A. (1999), *Pracownicy samorządowi po reformie administracji publicznej*, „Państwo i Prawo”, nr 4.
- Koniuszewska E. (2009) , *Środki prawne ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w ustrojowym prawie administracyjnym*, Warszawa: Wydawnictwo Oficyna Wolters Kluwer business.
- Kulesza M., Niziołek M. (2010), *Etyka służby publicznej Rozdział VII Uregulowania prawa 7.6 Antykorupcyjne ograniczenia i zakazy dotyczące radnych*, LEX, monografia nr 122377.
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego (2007): z 2.04. 2007 r. NK.Ka.I-5.0911-79/07, OwSS z 2008 nr 1 poz.15.
- Suwaj P. J. (2009), *Konflikt interesów w administracji publicznej*, Warszawa: Wydawnictwo Oficyna a Wolters Kluwer business.
- Szewc A. (2005), *Komentarz do art. 24a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* [w:] A. Szewc, G. Jyż, Pławewski Z., *Samorząd gminny. Komentarz*, Warszawa: Dom Wydawniczy ABC.
- Wierzbica A. (2008), *Ograniczenia antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym*, Warszawa: Wydawnictwo Oficyna a Wolters Kluwer business.
- Wyrok NSA (2005): z 17.01.2005 r. , II OSK 61/05, LEX nr 501235.
- Wyrok NSA (1993): z 6.04.1993 r., SA/Lu 1189/92 ONSA z 1994 nr 3 poz.90.
- Wyrok NSA (do 2003.12.31) we Wrocławiu (1999): z 4.05. 1999 r. II SA/ Wr 1185/98 LEX.

- Wyrok NSA w Warszawie (2010): z 22.01.2010 r. II OSK 1834/09, OwSS 2010 nr 2 poz. 55.
- Wyrok NSA w Warszawie (2012): z 26.01. 2012 r. II OSK 2354/11 LEX 1165980.
- Wyrok SN (2007): z 11.12. 2007 r. I PK 160/07, OSNP z 2009 nr 3-4 poz. 34, OSP z 2010 nr 10 poz. 104.
- Wyrok WSA w Białymstoku (2004): z 9.09. 2004 r., II SA/Bk 37/04, ONSAiWSA 2005, nr 6, poz. 131.
- Wyrok WSA w Białymstoku (2008): z 10.07. 2008 r. II SA/Bk 405/08, LEX nr 511525.
- Wyrok WSA w Opolu (2010): z 23.11. 2010 r. II SA/Op 429/10 LEX nr 754190.
- Wyrok WSA we Wrocławiu (2010): z 9.07. 2010 r. III SA/Wr 150/10, OwSS 2011 nr 1 poz. 53.

REGULACJA LOBBINGU W POLSCE. WNIOSKI DZIESIĘĆ LAT PO WEJŚCIU W ŻYCIĘ USTAWY O DZIAŁALNOŚCI LOBBINGOWEJ W PROCESIE STANOWIENIA PRAWA

W stronę prawnej regulacji lobbingu

Lobbingiem nazwać można mechanizm reprezentacji oraz promocji interesów różnych grup społecznych i poszczególnych podmiotów w warunkach państwa demokratycznego. Jego istotę stanowi wpływanie, w ramach określonego porządku prawnego, na decyzje podejmowane przez organy władzy publicznej. Socjologowie zakreślają definicję lobbingu dość szeroko. Dla przykładu K. Jasiiecki, M. Mołęda-Zdziech, U. Kurczewska wskazują, że jest to „Wywieranie wpływu na proces decyzyjny w instytucjach władzy” [Jasiiecki, Mołęda-Zdziech, Kurczewska 2006: 16]. P. Kotler wskazuje, że jest to „Kontaktowanie się i przekonywanie członków ciał ustawodawczych i urzędników państwowych do określonych rozwiązań prawnych i administracyjnych” [1994: 621].

Zgodnie z powyższymi definicjami, lobbing stanowi więc ważny i nierozzerwalny element funkcjonowania państwa, jeden z mechanizmów sprawowania władzy, realizowania procesów decyzyjnych. Ma to swoje ważne odzwierciedlenie również w systemie prawa. Należy jednak zauważyć, że w związku z tendencjami do profesjonalizacji i specjalizacji działań lobbingowych, szczególnie w państwach europejskich lobbing zaczął być postrzegany jako forma reprezentacji ściśle partykularnych interesów i jako taki, pewne zagrożenie dla dobra publicznego [Makowski 2010: 20; Jasiiecki 2002]. Pojawiły się więc opinie o konieczności wprowadzenia regulacji zawierającej bardziej lub mniej szczegółowe rozwiązania dotyczące zasad prowadzenia działalności lobbingowej. Szczególnie w rozwiniętych

demokracjach w obliczu powstawania specyficznego *przemysłu lobbującego*, przybierającego postać fachowych przedsiębiorstw oraz organizacji reprezentujących i promujących interesy osób trzecich, czyli zewnętrznych zleceniodawców [Jasiecki 2002], konieczność regulacji problematyki lobbingu jest mocno artykułowana.

W Polsce lobbying stał się przedmiotem takich rozważań relatywnie późno. Przez pierwsze lata po transformacji ustrojowej 1989 roku kwestie te były podnoszone raczej rzadko. Bardzo powoli, z wykorzystaniem doświadczeń z państw zachodniej Europy i Ameryki Północnej, zaczęto wyodrębniać i stopniowo definiować lobbying (warto zauważyć, że na początku lat 90-tych pojawiały się nawet inne nazwy tego pojęcia np. „lobbying”) w Polsce jako szereg działań, które miały na celu wywarcie wpływu zarówno w procesy decyzyjne, jak i procedurę stanowienia prawa. Należy podkreślić, że tak rozumiany lobbying bardzo często ściśle łączono z działalnością podejmowaną przez wyspecjalizowane firmy i osoby, najczęściej w sferze działalności gospodarczej.

Jak słusznie zauważają w swoim raporcie eksperci Fundacji „Frank Bold” [Kwiatkowski 2016: 11-13], większą uwagę na problematykę występowania sfery lobbingu w Polsce i jej wymierne konsekwencje na funkcjonowanie systemu prawnego, skierował Bank Światowy publikując swój raport pt. „Korupcja w Polsce” [Sutch, Wojciechowicz, Dybula 1999]. W raporcie tym wskazano m.in. konkretne kwoty jakie wydali polscy „profesjonalni lobbyści”, by skutecznie wpłynąć na proces legislacyjny (odnosiło się to m.in. do prac nad ustawą „hazardową”, a także tzw. aferą „żelatynową” w latach 90-tych). Informacje te stanowiły niewątpliwie asumpt do rozważań nad koniecznością podjęcia systemowych działań związanych z „uporządkowaniem” działalności lobbującej w Polsce. Pod koniec XX wieku pojawiły się bowiem koncepcje przygotowania regulacji prawnej, która dotyczyłaby w całości właśnie działalności lobbującej. Wskazywano, że zbyt długo działania te można było uznawać za niejako „równoległe” do oficjalnych procedur istniejących na gruncie polskiego prawa. W 2000 roku przygotowano pierwszy projekt ustawy regulującej problematykę lobbingu, jednak nie została ona ostatecznie uchwalona. Warto wskazać, że projekcie tym (Druk sejmowy nr 2153) przygotowanym przez grupę posłów Klubu Parlamentarnego Unii Wolności, jako lobbying określano „Każde działanie, którego celem jest – zgodnie z prawem – wpływanie na władze i administrację publiczną, mające na celu przekonanie do pewnej racji – wyrażane samodzielnie lub przez grupę interesów” [Kwiatkowski 2016: 11].

Tymczasem na początku XXI wieku wybuchały kolejne głośne afery, w których wskazywano na procedury wywierania wpływu przez grupy interesu (np. przedsiębiorców), na władzę publiczną, a w szczególności - na ustawodawcę. W rozwijających się dynamicznie mediach bardzo często przywoływano w tym kontekście wciąż nieokreślone prawnie - pojęcia lobbingu i lobbystów. W debatach eksperckich pogląd o konieczności przyjęcia regulacji zaczął zyskiwać coraz większe znaczenie. Należy zauważyć jednak, że uznawano, iż działania takie wymuszone są sytuacją, mają służyć nie tyle uporządkowaniu i nadaniu pewnych ram mechanizmom podejmowania decyzji w demokratycznym państwie, co swoistej pilnej interwencji i przeciwdziałaniu zjawisku korupcji. Warto bowiem podkreślić, że choć nie zawsze ujawniane afery rzeczywiście miały cokolwiek wspólnego z (nawet szeroko pojmowanym) lobbingiem, to jednak w potocznej opinii zjawisko to nabrało zdecydowanie negatywnego, pejoratywnego zabarwienia. Lobbing stał się wręcz jednym z synonimów korupcji, co wpłynęło bez wątpienia na proces przygotowywania regulacji prawnej. Proce toczyły się w latach 2002-2004, przygotowano łącznie 4 różne projekty (m.in. w MSWiA), rozważano różne modele regulacji. W trakcie prac na kolejnych propozycjach ścierały się różne koncepcje dotyczące m.in. ustalenia definicji działalności lobbingowej i podmiotów, które miałyby ją prowadzić [Tamże: 11-13].

Niewątpliwie jednak wpływ na krystalizowanie się ostatecznej wersji regulacji miała atmosfera kończącej się kadencji parlamentarnej. Tocząca się kampania wyborcza, w której jedną z ważniejszych kwestii było właśnie przeciwdziałanie korupcji, dała poważny asumpt do wyraźnego, dość niespodziewanego przyspieszenia prac w połowie 2005 roku. Parlamentarzyści zamierzali bowiem pilnie zaprezentować opinii publicznej, jak to zapodawali, wyraziste rozwiązanie, nowy akt: „ustawę o lobbingu” [Makowski, Zbieranek 2007]. Z wypowiedziach wskazywano taką regulację jako odpowiedź na występujące korupcjogenne zjawiska w procedurze stanowienia prawa. Przyspieszenie prac odbiło się jednak zdecydowanie negatywnie na jakości opracowywanych przepisów, nie wystarczyło czasu na konsultacje eksperckie i wykorzystanie urobku z wcześniejszych prac koncepcyjnych i legislacyjnych. Do projektu dodawano tymczasem inne konstrukcje, które nie były rozpatrywane w kontekście regulacji lobbingu. Ostatecznie *Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa* [Dz.U. 2005] przyjęta została w lipcu 2005 r., a weszła w życie w kwietniu 2006 roku.

Warto przy tym zauważyć, że w państwach europejskich, co do zasady, nie tworzy się odrębnych aktów prawnych dotyczących lobbingu. Rozwiązania te są tworzone sporadycznie (w momencie uchwalania ustawy w Polsce, obowiązywały na Łotwie, w Gruzji) [Wiszowaty 2010: 29]. Problematykę tą reguluje się natomiast co do zasady poprzez odpowiednio skonstruowane procedury podejmowania decyzji i stanowienia prawa, a więc pewien ogół różnorodnych rozwiązań (np. dotyczących jawności procesu stanowienia prawa), rozproszonych w wielu regulacjach [Makowski, Zbieranek 2010].

Ocena ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa

Jak trafnie zauważyli w swojej niedawnej analizie eksperci Fundacji „Frank Bold”: „[...] ostateczna wersja przyjętej ustawy nie miała nic wspólnego z modelem, który powinien być przejrzysty i możliwy do uniwersalnego zastosowania” [Kwiatkowski 2016: 11-13]. Należy jednak zauważyć, że negatywne opinie o jakości ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (dalej nazywana ustawą lobbingową) dominowały już krótko po jej uchwaleniu [Wiszowaty 2006; Makowski, Zbieranek 2007]. Oceniano, że akt ten jest niejasny, wewnętrznie niespójny. Przepisy reprezentują bardzo niski poziom techniki legislacyjnej, co powoduje to duże trudności interpretacyjne, które mogą powodować niewłaściwe funkcjonowanie całego systemu prawnego. Bardzo krytycznie oceniano jednak przede wszystkim rozwiązania merytoryczne, wskazując, że ustawa tak skonstruowana nie będzie w stanie zagwarantować skutecznych ram dla funkcjonowania lobbingu, które zapowiadano. Poniżej zostaną zaprezentowane kwestie budzące najwięcej kontrowersji i krytycznych uwag¹.

Poważne zastrzeżenia, w kontekście całej regulacji, budzić może zawarta w ustawie definicja lobbingu. Zgodnie z art. 2 ust. 1 „W rozumieniu ustawy działalnością lobbingową jest każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa”. Warto zauważyć, że definicję sformułowano szeroko i swoim zakresem obejmuje relatywnie duży zakres różnorodnych działań ze sfery relacji z władzami publicznymi. W doktrynie prawnej pojawiły się słuszne zarzuty, że na gruncie tej

¹ Spostrzeżenia te wynikają m.in. z kompleksowych badań, które autor przeprowadzał z G. Makowskim i zespołem badawczym.

definicji za element działalności lobbingowej może zostać uznana także aktywność, która do tej pory mieściła się w granicach istniejących mechanizmów konsultacji społecznych lub wynikała np. wprost z prawa do petycji przysługującego obywatelom na mocy art. 63 Konstytucji RP [Wiszowaty 2006]. Niestety, wraz z decyzją o przyjęciu aktu regulującego „lobbing” przez polskiego ustawodawcę nie wzięto jednocześnie pod uwagę innych, już funkcjonujących konstrukcji, w których zakres nowa ustawa mogła wkraczać. Ustawa w żaden sposób nie reguluje tych kwestii, pozostawiając trudności interpretacyjne.

Należy również podkreślić, że szereg podmiotów biorących udział m.in. w konsultacjach społecznych wyrażało obawy, że na podstawie ustawy zostaną zaliczone w grono lobbystów. W szczególności wątpliwości takie były podnoszone przez organizacje społeczne w pierwszych latach po wejściu w życie ustawy. Jak zauważaliśmy w 2007 roku wraz z G. Makowskim: „Niewłaściwie sformułowana definicja budzi uzasadnione obawy organizacji pozarządowych, że podejmowane przez nie w interesie publicznym (*pro publico bono*) działania rzecznicze mogą zostać potraktowane jako forma lobbingu. Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy, ustawodawca mimo, że miał świadomość tego problemu, nie zmienił definicji. W konsekwencji mamy do czynienia z niebezpiecznym pomieszaniem pojęciowym. Tworzy ono nie tylko niespójność w całym systemie prawnym, a utrudnia również funkcjonowanie organizacji pozarządowych” [Makowski, Zbieranek 2007].

Mimo zawartej w ustawie szerokiej definicji lobbingu, ustawa w zdecydowanej części poświęcona została tylko fragmentowi tej działalności, jaką jest zawodowa działalność lobbingowa. Zgodnie z art. 2 ust. 2. ustawy: „W rozumieniu ustawy zawodową działalnością lobbingową jest zarobkowa działalność lobbingowa prowadzona na rzecz osób trzecich w celu uwzględnienia w procesie stanowienia prawa interesów tych osób”. Niestety, tak sformułowany przepis powoduje, że kryteria wyznaczające zakres tego rodzaju lobbingu są niejasne. Należy podkreślić, że ogromne kontrowersje konstrukcja ta wzbudzała wśród organizacji społecznych i innych podmiotów (np. związków zawodowych). Podnoszono bowiem m.in., że nie jest jasne, czy pojęcie zawodowej działalności lobbingowej dotyczy organizacji pozarządowych działających *pro publico bono*, a w szczególności fundacji, które prowadzą niewielką działalność gospodarczą związaną z celami statutowymi (np. wydawnictwo publikacji). Wobec niejasnego uregulowania, działania rzecznicze podejmowane

np. przez ekspertów współpracujących z taką fundacją, przy rozszerzającej interpretacji, mogą zostać uznane nie tylko za działalność lobbingową, ale również za jej szczególny – zawodowy rodzaj – ze wszystkimi jego konsekwencjami prawnymi.

Kontrowersje takie wciąż nie zostały do końca wyjaśnione, a praktyka stosowania ustawy dostarcza szeregu przykładów na różnorodne interpretacje ustawy i podmiotów prowadzących zawodową działalność lobbingową².

Należy natomiast wyraźnie podkreślić, że w ustawie określono obowiązki rejestracyjne dotyczące lobbystów i szereg kar za ich ewentualne niedopełnienie. Nie wskazano jednocześnie szerzej uprawnień, które przysługują zawodowym lobbistom. Zgodnie z ustawą (art. 14 ust. 1) mogą oni wykonywać tę działalność „także w siedzibie urzędu obsługującego organ władzy publicznej”. Art. 14. ust. 2. ustawy wskazuje natomiast, że wówczas „Kierownik urzędu [...] zapewnia podmiotom wykonującym zawodową działalność lobbingową wpisanym do rejestru dostęp do kierowanego przez siebie urzędu w celu umożliwienia właściwego reprezentowania interesów podmiotów, na rzecz których jest wykonywana ta działalność”. W praktyce kwestie te mogą być różnorodnie regulowane, co powoduje, że uprawnienia jakie oferuje się zawodowym lobbystom można uznać za problematyczne.

Dla przykładu warto przedstawić rozwiązania zawarte w Regulaminie Sejmu (w którym to akcie wprowadzono zmiany uwzględniające wymogi *Ustawy o działalności lobbingowej*). Określa się w nim jedynie tryb rejestracji osób zamierzających prowadzić zawodową działalność lobbingową przyznając im dość iluzoryczne uprawnienia. Podmiotom prowadzącym zawodową działalność lobbingową przysługuje prawo do udziału w pracach komisji wraz z możliwością

2 Wraz z G. Makowskim badaliśmy i opisaliśmy praktykę stosowania ustawy: „Przedstawione obawy są uzasadnione, chociażby przez wzgląd na praktykę stosowania i interpretowania ustawy przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, które jako zawodowych lobbystów rejestruje osoby fizyczne działające na rzecz fundacji oraz stowarzyszeń. Jednocześnie urzędnicy Ministerstwa Finansów każdemu podmiotowi zgłaszającemu się z prośbą o informację dotyczącą aktualnie opracowywanych tam projektów aktów prawnych wskazywali konieczność zarejestrowania się jako lobbysta zawodowy. Wątpliwości co do tego kogo należy uznać za zawodowego lobbystę pojawiły się również podczas prac legislacyjnych w Parlamencie. W 2008 roku posłowie jednej z podkomisji sejmowych zastanawiali się, czy do zawodowych lobbystów nie powinno zaliczyć się przedstawicieli związków zawodowych. O interpretację przepisów poproszono sejmowych prawników. Ci udzielili odpowiedzi, która co prawda wyklucza związkowców z grona zawodowych lobbystów, ale przedstawiona argumentacja również pozostawia wiele wątpliwości” [Makowski, Zbieranek 2010].

zabierania głosu. Takiego prawa nie zagwarantowano im już w kwestii udziału w pracach podkomisji, w których – co warto podkreślić – najczęściej zapadają kluczowe ustalenia. Wyjątkowość tego uprawnienia jest zresztą wątpliwa, warto bowiem zauważyć, że na podobnych zasadach w posiedzeniach komisji uczestniczą zaproszeni przez prezydium: goście i eksperci.

Kolejny problem polega na tym, że przepisy ustawy dotyczą niemal wyłącznie działań lobbingowych podejmowanych w Sejmie i w ministerstwach. Pominięto działania w innych organów, które również biorą czynny udział w procesie stanowienia prawa w RP – Prezydenta, Krajową Radę Radiofonii i Telewizji czy organy samorządowe. Trudno znaleźć racjonalne uzasadnienie dla tego rodzaju zawężenia zakresu podmiotowego ustawy [zob. więcej: Makowski 2010; Zbieranek 2010].

Jak już zauważono, w ustawie o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa zawarto konstrukcje, których powiązanie z istotą tej działalności jest wysoce problematyczne. Dotyczy to instytucji wysłuchania publicznego i programu rządowych prac legislacyjnych.

Jak zauważyliśmy z G. Makowskim: „Istnieje w szczególności spór co do tego, jak traktować instytucję wysłuchania publicznego (z ang. *public hearing*). Z jednej strony jest oczywiste, że – podobnie jak działalność lobbingowa – jest to mechanizm służący reprezentowaniu i promocji określonych interesów, jak również metoda wpływania na decyzje organów władzy publicznej. Z drugiej jednak strony, ponieważ z założenia jest to procedura przynajmniej teoretycznie dostępna dla wszystkich obywateli, należałoby ją ujmować dużo szerzej – jako instytucję dialogu obywatelskiego i element demokracji bezpośredniej, podobną raczej do takich mechanizmów jak referenda czy wybory” [Makowski, Zbieranek 2010]. Wydaje się bowiem, że z uwagi na możliwość artykułowania tą drogą różnorodnych interesów przez wielu obywateli jednocześnie, wysłuchanie publiczne jest bardziej mechanizmem rzecznictwa w szeroko pojętym interesie publicznym niż lobbingu na rzecz partykularnych dążeń konkretnych grup lub podmiotów³.

³ Warto przypomnieć, że właśnie w „obywatelskiej” formule wprowadzenie jej do Regulaminu Sejmu (podkr. autorów) postulowały w 2005 r. organizacje pozarządowe. Wydaje się więc, że błędem było włączenie przez ustawodawcę propozycji organizacji pozarządowych do opracowywanego wówczas w Sejmie projektu ustawy lobbingowej i sztuczne uwypuklenie antykorupcyjnego charakteru tej instytucji.

Kierunki zmian w regulacji lobbingu

Należy zauważyć, że bardzo negatywne opinie dotyczące ustawy o działalności lobbinglej w procesie stanowienia prawa, pojawiły się już w momencie jej uchwalenia. Natomiast eksperci oraz praktyków już od wejścia w życie w 2006 roku zwracało uwagę na fasadowość tej regulacji i brak faktycznego wpływu na kontakty pomiędzy grupami wpływu i biznesem a ustawodawcą. Jak podkreślaliśmy z G. Makowskim w 2010 roku, zbierając doświadczenia z pierwszych lat funkcjonowania ustawy: „Mając na uwadze niewielką liczbę podmiotów prowadzących oficjalnie działalność zawodową i obserwując ich niewielką działalność – można ocenić, że lobbing funkcjonuje w <szarej strefie>, poza regulacją” [Makowski, Zbieranek 2010]. Podobne konkluzje zawierał również raport Grupy Państw Przeciwko Korupcji – GRECO działającej pod auspicjami Rady Europy, w którym to zawarto wyniki analiz funkcjonowania wybranych polskich regulacji prawnych (przyjęty przez GRECO na 57. posiedzeniu plenarnym, Strasburg, 15-19 października 2012 r.). W raporcie podkreślono: „(...) skuteczność tych przepisów była wielokrotnie krytykowana. Stwierdzono, że do rejestru wpisanych jest ok. 300 osób wykonujących zawodową działalność lobbinglewą, ale zaledwie ok. 20 z nich prowadzi działalność w parlamencie. Wygląda na to, że działalność lobbinglewa prowadzona jest przede wszystkim nieformalnie, poza strefą regulowaną, w oparciu o (nieformalne) powiązania między niektórymi parlamentarzystami i przedsiębiorcami oraz wpływ, jaki ci drudzy mogą wywierać na proces ustawodawczy dzięki swoim kontaktom z pierwszymi” [GRECO 2012: 10]. Oceny te potwierdzają badania przeprowadzane m.in. przez instytucje analityczne, jak Fundacja „Frank Bold”. Z przygotowanego przez Fundację zestawienia wynika, że we wszystkich resortach (ministerstwach) „zarejestrowanych” kontaktów z zawodowymi lobbystami jest jedynie kilkadziesiąt rocznie (37 w 2014 roku, 45 w 2013 roku, 53 w 2012 roku). W Sejmie i Senacie – takie spotkania są jednostkowe (w 2014 roku – po 2 w Sejmie i Senacie, w 2013 roku 7 w Senacie, a 4 w Sejmie, w 2012 roku – 4 w Sejmie, a żaden w Senacie).

Niestety, najpoważniejszym asumptem dla rozważań zmian w ustawie o działalności lobbinglej w procesie stanowienia prawa były wydarzenia polityczne i tzw. afera „hazardowa”. Przedstawiciele różnych firm z branży hazardowej mieli w bezprawny sposób przekonywać funkcjonariuszy publicznych do przyjęcia korzystnych dla

siebie rozwiązań prawnych. Duże zainteresowanie mediów i opinii publicznej tym razem stało się jednak przyczynkiem do rozpoczęcia dyskusji na temat regulacji lobbingu w Polsce.

Początkowo, szczególnie rząd przejawiał duży zapał do kwestii zmian w regulacji prawnej lobbingu. Wynikało to m.in. z licznych zarzutów formułowanych przez media o zaniedbanie kwestii zmiany ustawy lobbingowej we wcześniejszym czasie. Wywiązał się nawet spór pomiędzy ministrami w rządzie premiera Donalda Tuska, Michałem Bonim, szefem Zespołu Doradców Strategicznych Premiera oraz Julią Piterą, Pełnomocnikiem Rządu do Spraw Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych.

Ostatecznie to Pełnomocnik przygotowała *Propozycje Założeń Ustawy Lobbingowej*. Dokument stworzono w dwóch wersjach. Co do zasady zamierzeniem jego autorów było wprowadzenie ściślejszych wymogów, obowiązków i obostrzeń dotyczących działań lobbingowych, nie rozwiązując jednak podstawowych problemów regulacji, jak m.in. niejasne definicje itp. Dodatkowo zakładano również przeniesienie nadzoru nad działalnością lobbingową i rejestru zawodowego lobbystów z Ministerstwa Administracji do Centralnego Biura Antykorupcyjnego, co mogło być postrzegane jako napiętnowanie działalności lobbingowej. Dokument spotkał się z dużą krytyką właściwie wszystkich zainteresowanych stron.

Podobną koncepcję – zaostrzenia regulacji, prezentował również opracowany w 2012 roku *projekt ustawy o jawności i lobbingu w procesie stanowienia prawa* przygotowany przez grupę posłów Prawa i Sprawiedliwości. Jak zauważają eksperci Fundacji „Frank Bold”: „Pomimo faktu, że projekt miał te same słabości jak ustawa przyjęta w 2005 roku (zwłaszcza związane z przemieszaniem regulacji lobbingu, wysłuchań publicznych i wykazów prac legislacyjnych), zawierał kilka ważnych rozwiązań, o których warto tu wspomnieć: pełna przejrzystość procesu legislacyjnego (włączając procesy rozpoczęte w Parlamencie), w tym publikacji w internecie istotnych danych i dokumentów; regulacja śladu legislacyjnego otwartość podkomisji parlamentarnych na lobbystów; stworzenie rejestru kontaktów między posłami i lobbystami” [Kwiatkowski 2016: 11-13]. Projekt został jednak wycofany przez wnioskodawców na początku 2013 roku.

Należy przywołać również zalecenia GRECO związane z działalnością lobbingową wobec posłów i senatorów. W Raporcie przyjętym przez GRECO podczas 66 posiedzenia plenarnego (Strasburg, 8-12 grudnia 2014 r.) przypomniano, że GRECO zaleciło zwiększenie przejrzystości relacji parlamentarzystów z lobbystami i innymi osobami trzecimi, które próbują wywierać wpływ na proces legislacyjny, w tym również w związku z posiedzeniami podkomisji parlamentarnych. W raporcie zauważono, że rząd polski zobowiązał się do wprowadzenia zmian w ustawie o działalności lobbingowej i wynikających z nich zmian w Regulaminie Sejmu i Senatu mających na celu zwiększenie przejrzystości kontaktów lobbystów z posłami i senatorami (Projektowane zmiany przewidują wobec senatorów obowiązek powiadamiania Marszałka Senatu o działaniach podejmowanych wobec nich przez podmioty prowadzące działalność lobbingową oraz jaki skutek chcą osiągnąć te podmioty, jak również publikację tych informacji przez Marszałka na stronie internetowej Senatu) [GRECO 2014]. Ostatecznie jednak do dnia dzisiejszego powyższe zmiany nie zostały wprowadzone⁴.

Opinia publiczna o lobbingu

Jak się wydaje potrzebnym uzupełnieniem powyższej analizy treści i dotychczasowych doświadczeń z funkcjonowania ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, mogą być wyniki niedawnych, bardzo ciekawych badań opinii publicznej przeprowadzonych przez Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) i Akademię Leona Koźmińskiego. Badanie było rozbudowane i wieloetapowe, a jego wyniki zostały przedstawione w komunikacie pt. „Polacy o partycypacji w procesie stanowienia prawa i wpływie grup interesów na ten proces” [Talarek 2016].

Na wstępie warto podkreślić, że respondenci zaprezentowali, co do zasady, bardzo krytyczne stanowisko wobec szeroko pojętej władzy publicznej (zarówno ustawodawczej, jak i wykonawczej). M.in. w pierwszej części badania ankietowanych zapytano o ich akceptację dla polityków wybieranych w demokratycznych wyborach i ich legitymację do sprawowania władzy, a w szczególności o to czy politycy reprezentują interesy, cele i dążenia swoich wyborców. Tylko 14% respondentów uważa, że politycy na poziomie „ogólnopolskim”, zarówno związani z koalicją rządową, jak i z opozycją

⁴ Łącznie wprowadzono od wejścia w życie ustawy cztery zmiany – jednak dotyczyły one przede wszystkim kwestii technicznych i nie wpływały na istotę regulacji.

(posłowie, senatorowie, rząd, prezydent) reprezentują interesy, cele, dążenia swoich wyborców. Aż 4/5 badanych jest przeciwnego zdania. Na kolejne pytanie: czy Polacy – poza wyborami – powinni mieć wpływ na uchwalane prawo blisko 3/4 z ankietowanych (72%) odpowiedziało twierdząco, a dodatkowo 15% wskazało, że jest to uzależnione od okoliczności. Niespełna co dziesiąty badany (8%) zupełnie nie podzielało tego poglądu.

Polacy są bardzo mocno przekonani o tym, że władze powinni na bieżąco wsłuchiwać się w głos obywateli. Tylko 4% badanych uważa, że przekazują pełną odpowiedzialność poprzez akt wyborczy i to politycy, sprawujący władzę, powinni podejmować decyzje zupełnie samodzielnie. Ankietowani Polacy wskazują natomiast wyraźnie, że oczekują oni możliwości wywierania wpływu przez każdego obywatela (68%), albo przez zorganizowane grupy wyborców (23%). Aż 9 na 10 ankietowanych chciałoby mieć możliwość wpływania na stanowienie prawa (partycypacji w tym procesie).

Szczególnie interesujący dla niniejszych rozważań jest jednak blok pytań w badaniu zatytułowany: „Percepcja działań grup interesów. Percepcja lobbingu”. Co ciekawe, autorzy badania zakreślając ten komponent wyjaśniają: „Kolejna część badania koncentrowała się na odbiorze działalności firm polskich i korporacji międzynarodowych oraz rozumieniu terminu lobbing. Ta ostatnia kwestia została poruszona z dwóch powodów. Po pierwsze, wydaje się, że w ostatnich latach sformułowania <lobbing> czy <lobbować za czymś> mają bardziej neutralny wydźwięk, niż miało to miejsce w pierwszej dekadzie XXI wieku. Po drugie, powszechność i stała obecność w mediach, w tym w tabloidach, przekazów dotyczących niewłaściwych (a czasami wykraczających poza ramy legalności) relacji w miejscu pracy, ujętych ogólnym hasłem <mobbing>, sprawiły, że chcieliśmy określić sposób rozumienia obu terminów” [Talarek 2016: 13].

Jedno z najważniejszych pytań w tym bloku pytań dotyczy więc odbioru (rozumienia) lobbingu wśród Polaków. Respondenci odpowiadali na pytanie o wskazując na odpowiedź z listy (do wyboru). Rozważając najbardziej zdecydowane wskazania należy wymienić, że lobbing to po prostu „załatwianie swoich interesów”, którą to odpowiedź wymieniło 59% badanych. 56% respondentów wskazuje natomiast na swoje skojarzenie z nielegalnym, korupcyjnym wpływaniem na decyzje polityków np. przez łapówki. Dla dużej grupy respondentów (54%) lobbing wiąże się z reprezentowaniem wobec polityków interesów grupy lub organizacji (społecznej, politycznej) lub gałęzi

gospodarki. 41% badanych Polaków uważa, że lobbing to wpływanie na decyzje polityków metodami legalnymi, zaś więcej niż połowa (54%) kojarzy ten termin z reprezentowaniem wobec polityków interesów grupy lub organizacji (społecznej, politycznej) lub gąłęzi gospodarki.

Podsumowując, należy stwierdzić, że z powyższego badania wynika, iż badani kojarzą zjawisko lobbingu zauważalnie częściej jako powiązane z metodami nielegalnymi, czy też korupcją, niż z działaniem w ramach obowiązującego prawa. Z legalnymi metodami łączy natomiast lobbing zauważalnie mniejsza grupa ankietowanych.

Warto zauważyć, że dość duża grupa respondentów (nawet co trzeci) uchyla się od konkretnej odpowiedzi, wskazując na pytania - odpowiedź „nie wiem”, co świadczy, że jest również spora grupa Polaków, która nie zna tego zjawiska, ma zdania na temat lobbingu, lub myli go z zupełnie innym pojęciem z zakresu prawa pracy jakim jest „mobbing” (co wydają się wprost potwierdzać odpowiedzi udzielone na jedno z zadanych pytań).

W kolejnym pytaniu zapytano badanych o ich ocenę zjawiska lobbingu. Przedstawiono proponowaną listę ocen – stwierdzeń na temat lobbingu, natomiast respondenci wskazywali na odpowiedzi: „zdecydowanie się zgadzam”, „raczej się zgadzam”, „raczej się nie zgadzam”, „zdecydowanie się nie zgadzam”, „trudno powiedzieć”.

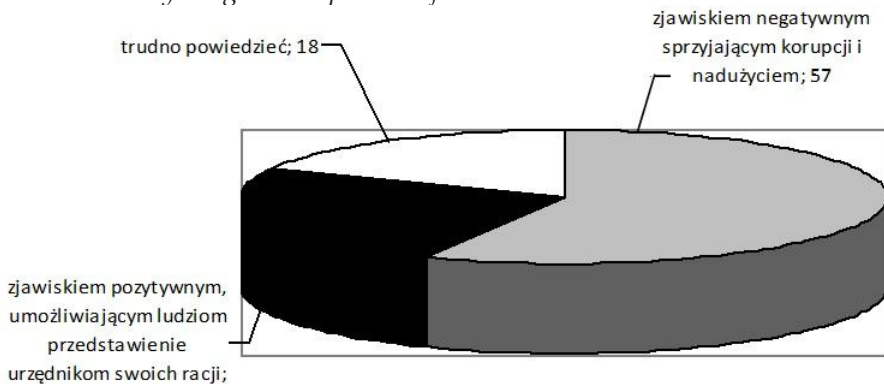
Wśród udzielonych odpowiedzi uwagę zwraca wskazanie zdecydowanej większości badanych na stwierdzenie, że lobbing wiąże się z korupcją (łącznie 58% wskazań: „zdecydowanie się zgadzam” – 23%, „raczej się zgadzam” – 35%). Podobna grupa ankietowanych wskazuje, że lobbing „to po prostu kolesiostwo i kumoterstwo”. 47% wskazuje, że lobbing „to po prostu łapownictwo”. Tą negatywną wizję działalności lobbingowej nieco osłabia duże niezdecydowanie respondentów. Na pytania padała bowiem relatywnie duża liczba wskazań „Trudno powiedzieć” – nawet blisko połowa ankietowanych uchylała się w niektórych pytaniach od odpowiedzi.

Z drugiej strony, łącznie 45% badanych wskazało, że „nie ma nic złego w lobbingu jeśli działania są przejrzyste” (choć tylko 13% - zdecydowanie się zgodziło z tym stwierdzeniem), natomiast 46% wskazało, że lobbing jest normalnym zjawiskiem w każdym demokratycznym społeczeństwie (również tylko 13% - zdecydowanie się zgodziło z tym stwierdzeniem). Wskazania te są więc zdecydowanie mniej stanowcze.

Podsumowując więc powyższe ustalenia można stwierdzić, że wśród badanych w 2015 roku Polaków lobbing budzi raczej negatywne skojarzenia – wprost nawiązujące do zjawisk korupcyjnych i patologicznych (kolesiostwo, kumoterstwo) w życiu publicznym. Należy jednakże odnotować, że duża grupa badanych nie potrafi równocześnie jednoznacznie wyrazić swojej oceny – co sugeruje, że jest to problematyka wśród Polaków jednak szerzej nieznaną, a wiedza o mechanizmach – uznawana za specjalistyczną i odległą. Badania wskazują również, że Polacy nie wiążą lobbingu z działaniami na rzecz dobra wspólnego, nie widzą w tym mechanizmie również elementów dialogu społecznego (zdecydowanie przekonany o tym jest jedynie 9% badanych), czy też wpływ obywateli na proces ustawodawczy, którego to – jak pokazują badania – bardzo im brakuje.

Wyniki te korespondują z nieco wcześniejszymi badaniami przeprowadzonymi przez CBOS. W badaniu przeprowadzonym w sierpniu 2013 roku zapytano Polaków wprost o lobbing. Co ciekawe, mimo, iż zasugerowano definicję wskazano, że lobbyści działają legalnie, zdecydowana większość badanych (57%) oceniła taką działalność negatywnie – jako mogącą sprzyjać zjawiskom korupcyjnym. Jedynie co czwarty ocenił lobbing jako zjawisko pozytywne, które umożliwia „ludziom” przedstawienie urzędnikom swoich racji.

Wykres 1. Rozkład procentowy odpowiedzi respondentów w badaniu CBOS na pytanie: *Lobbing to legalne sposoby wywierania wpływu na władze publiczne przez przedstawicieli różnych grup interesu, w szczególności przedstawicieli biznesu, prywatnych firm. Czy Pana(i) zdaniem, aktywność lobbystów działających zgodnie z prawem jest:*



Podsumowanie

Ponad dziesięć lat po wejściu w życie *Ustawy o działalności lobbingowej* w procesie stanowienia prawa, należy w pełni potwierdzić jej negatywną ocenę. Zgodnie z przewidywaniami większości ekspertów, przygotowywana pośpiesznie regulacja nie spełnia praktycznie żadnej z funkcji, jaką przewidywali jej autorzy. Praktyka jej stosowania dobitnie natomiast dowodzi, że działalność lobbingowa (szczególnie jej zawodowy rodzaj) jest prowadzona w „szarej strefie”, równoległe do fasadowego mechanizmu wprowadzonego przez Ustawę. Do wniosków takich dochodzą zarówno badacze, organizacje pozarządowe (Transparency International, które oceniło polską regulację na 29 w 100 punktowej skali), jak i organizacje międzynarodowe (GRECO, OECD).

Warto podkreślić, że toczyło się w ciągu minionej dekady kilka „odsłon” debaty nad koniecznymi zmianami w regulacji lobbingu w Polsce. Zostały zarysowane rekomendacje, które można podzielić na dwie zasadnicze grupy:

- 1) Pozostawienie regulacji problematyki lobbingu w osobnej ustawie, ale jej rozbudowanie, uzupełnienie, doprecyzowanie przepisów z uwzględnieniem m.in. standardów promowanych przez OECD, czy zalecanych przez Radę Europy⁵. Zasadniczym celem byłoby uczynienie kontroli nad lobbingiem i jego przejrzystości, bardziej realnymi (m.in. poprzez stworzenie skutecznych rejestrów, zwiększenie uprawnień dla lobbystów itp.).
- 2) Zlikwidowanie osobnej ustawy o działalności lobbingowej, a w zamian znaczne udoskonalenie procedur stanowienia prawa (w tym konsultacyjnych itp.), przede wszystkim uczynienie ich bardziej przejrzystymi. Warto jednocześnie zauważyć, że zdaniem ekspertów część ważnych i niewątpliwie potrzebnych rozwiązań, które znalazły się w obecnej ustawie (wysłuchanie publiczne) – zostałyby „przeniesione” do innych regulacji.

Niestety, powstaje pytanie o perspektywę rozpoczęcia poważnych prac nad zmianą w regulacji zjawiska lobbingu w Polsce. Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że asumptem do zajęcia się tą problematyką są doniesienia o nieprawidłowościach, co wpływa zdecydowanie negatywnie na tryb takich prac.

⁵ Ciekawe, najświeższe rekomendacje w tym zakresie przedstawili eksperci Fundacji „Frank Bold” [Kwiatkowski 2016].

Bibliografia:

- Dz.U. (2005): *Ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa z dnia 7 lipca 2005 r.*, Dz.U. 2005 nr 169, poz. 1414.
- GRECO (2012), *Zapobieganie korupcji wśród parlamentarzystów, sędziów i prokuratorów. Raport z oceny. Polska*, Raport przyjęty przez GRECO na 57. posiedzeniu plenarnym (Strasburg, 15-19 października 2012 r.), GRECO.
- GRECO (2014), *Zapobieganie korupcji w odniesieniu do parlamentarzystów, sędziów i prokuratorów. Raport zgodności. Polska*. Raport przyjęty przez GRECO podczas 66 posiedzenia plenarnego (Strasburg, 8-12 grudnia 2014 r.), GRECO.
- Jasiecki K (2002), *Lobbing w USA, Europie Zachodniej i Polsce. Podobieństwa i różnice*, „Studia Europejskie”, nr 4.
- Jasiecki K., Mołęda-Zdziech M., Kurczewska U. (2006), *Lobbing. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*, Kraków: Oficyna Ekonomiczna.
- Kotler P. (1994), *Marketing*, Warszawa: Dom Wydawniczy REBIS.
- Kowalczyk K. (2013), *Konflikty interesów i lobbing – dylematy polityków*, Warszawa: CBOS.
- Kwiatkowski B. (2016), *Lobbying – a risk or an opportunity? Lobbying regulation in the Polish, Slovak, and Czech perspective*, Kraków: Fundacja Frank Bold.
- Makowski G. (2010), *Lobbing w samorządzie województwa. Raport z badań i monitoringu*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Makowski G., Zbieranek J. (2007), *Lobbing w Polsce – żywy problem, martwe prawo*, „Analizy i Opinie”, nr 79, Instytut Spraw Publicznych.
- Makowski G., Zbieranek. J. (2010), *Gesetzliche Regelung des Lobbying, Polen – Analysen*, nr 66.
- Sutch H., Wojciechowicz J., Dybula M. (1999), *Corruption in Poland: review of priority areas and proposals for action*, Washington, DC: World Bank.
- Talarek. P (2016), *Polacy o partycypacji w procesie stanowienia prawa i wpływie grup interesów na ten proces*, Warszawa, CBOS.
- Wiszowaty M. (2006), *Ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa*, „Przegląd Sejmowy”, nr 5.
- Wiszowaty M. (2010), *Działalność lobbingsowa w procesie stanowienia prawa. Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. z komentarzem*, Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe.

Anna Muś

PROGRAMY ANTYKORUPCYJNE W ADMINISTRACJI POLSKIEJ

Wstęp

Istnieje wiele definicji pojęcia korupcji, jedna z najpopularniejszych wskazuje, że „korupcja to wykorzystanie urzędu publicznego w interesie prywatnym. Obejmuje ona, poza łapówkarstwem, różne formy malwersacji, nepotyzm i handel wpływami” [Dąbrowski, Flis, Kamiński, Zielińska 2011:7]. W niniejszej pracy omówione zostanie przede wszystkim zjawisko łapówkarstwa biernego, to znaczy przyjmowania nienależytych korzyści przez funkcjonariuszy publicznych zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych w administracji rządowej w Polsce różnego szczebla.

Skorumpowany proces administrowania dotyka przede wszystkim jakości rządzenia i obywateli jako takich. Powoduje spadek zaufania do instytucji publicznych oraz może prowadzić do niegospodarności w zarządzaniu finansami publicznymi. Z tego powodu zainteresowanie społeczeństwa i świadomość istnienia tego procederu są wysokie. 87 % Polaków uważa, że korupcja w Polsce jest dużym problemem. 71 % respondentów uważa, że branie łapówek przez urzędników jest zjawiskiem częstym [*Opinie o korupcji...* 2013]. Oceny wystawione przez obywateli administracji publicznej, w zakresie zjawisk korupcyjnych, są niepokojące i bardzo pesymistyczne.

Intuicja społeczna znajduje w pewnym stopniu odzwierciedlenie w statystykach kryminalnych. Według danych z Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych, w roku 2014 zostało popełnionych 2215 przestępstw z art. 228 Kodeksu karnego z 1997 roku [Dz.U. 1997 (1)] tzw. łapownictwa biernego (przekupstwo urzędnicze), z czego na terenie województwa śląskiego 1385 z nich [*Mapa korupcji 2015*: 10]. W tym samym roku 256 osób zostało skazanych wyrokiem sądu za przestępstwa z tego artykułu [*Mapa korupcji 2014*: 26].

Celem niniejszego artykułu jest prezentacja działań podejmowanych na różnych poziomach władzy publicznej oraz aktywności organizacji pozarządowych w zakresie tworzenia programów antykorupcyjnych w odniesieniu do tzw. przekupstwa urzędników. Zmniejszenie skali tego zjawiska wydaje się problemem palącym i wymagającym zdecydowanych działań. Regulacje dotyczące zjawiska korupcji można znaleźć na poziomie międzynarodowym: zostało przyjętych kilka konwencji w tym zakresie, działania podejmują także organy wykonawcze organizacji międzynarodowych; na szczeblu krajowym wydano szereg przepisów na poziomie ustawowym, ale także przepisów wykonawczych. Ponadto działania podejmuje Krajowa Izba Gospodarcza, rozbudowując normę ISO 9001 o komponent przeciwdziałania zjawiskom korupcyjnym oraz organizacje pozarządowe typu *watchdogs* – „organizacje strażnicze” oraz organizacje mające na celu prowadzenie edukacji antykorupcyjnej.

Regulacje międzynarodowe

Problem korupcji jest problemem obecnym w każdym państwie. Dotyczy także organizacji międzynarodowych i ich funkcjonariuszy. Dlatego szereg uregulowań wprowadzono na poziomie międzynarodowym, zarówno w formie umów międzynarodowych, jak i aktów wewnętrznych, które stały się swoistymi standardami, tzw. *soft law*, do którego nawiązują regulacje krajowe.

Powstała w ramach Rady Europy Prawnokarna konwencja o korupcji podpisana w 1999 roku [Dz.U. 2005] wprowadza definicję i znamiona przestępstwa przekupstwa zarówno czynnego jak i biernego. Pierwsze z nich jest to „przestępstwo, umyślnego obiecywania, proponowania lub wręczania przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści, jakimukolwiek funkcjonariuszowi publicznemu tej Strony, dla niego samego lub dla kogokolwiek innego, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jego funkcji” (art. 2). Drugie zaś oznacza „przestępstwo, umyślnego żądania lub przyjmowania przez któregokolwiek z funkcjonariuszy publicznych tej Strony, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niego samego lub dla jakiegokolwiek innej osoby, lub przyjmowania propozycji lub obietnicy takich korzyści, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jego funkcji” (art. 3). Owa konwencja wprowadza i kryminalizuje także tzw. handel wpływami (art. 12), które polega na obiecywaniu, wręczaniu lub proponowaniu, bezpośrednio lub pośrednio,

jakichkolwiek nienależnych korzyści, komukolwiek, kto stwierdza lub potwierdza, że może w zamian za to wywrzeć wpływ na podjęcie decyzji przez funkcjonariusza publicznego. Z uwagi na tematykę oraz rozmiar niniejszego artykułu problematyka korupcyjna zostanie zawężona w zasadzie do przestępstwa przekupstwa (łapówkarstwa) biernego.

Powstała w ramach Rady Europy Cywilnoprawna konwencja o korupcji podpisana w 1999 roku [Dz.U. 2004] zawiera definicję korupcji w art. 2, który wskazuje, że jest to „żądanie, proponowanie, wręczanie lub przyjmowanie, bezpośrednio lub pośrednio, łapówki lub jakiegokolwiek innej nienależnej korzyści lub jej obietnicy, które wypacza prawidłowe wykonywanie jakiegokolwiek obowiązku lub zachowanie wymagane od osoby otrzymującej łapówkę, nienależną korzyść lub jej obietnicę”. W tej samej konwencji w art. 4 określono standardy odpowiedzialności sprawcy czynu korupcyjnego, a w art. 5 przesłanki odpowiedzialności finansowej państwa za czyny dokonane przez urzędników w toku pełnienia funkcji.

Uzupełnieniem działań Rady Europy jest Rekomendacja Komitetu Ministrów dotycząca Kodeksu Postępowania Funkcjonariuszy Publicznych [Recommendation 2000]. W art. 4 wskazuje ona potrzebę wykonywania funkcji publicznych zgodnie z prawem oraz standardami etycznymi, bezstronnie i rzetelnie. Art. 5 podkreśla rolę uczciwości w działaniach funkcjonariuszy publicznych. Art. 8 uznaje możliwość zaistnienia konfliktu interesów i nakazuje kierowanie się interesem publicznym oraz zakazuje osiągnięcia nieuzasadnionych korzyści w toku pełnienia funkcji, a art. 13 przewiduje obowiązek czujności oraz sygnalizowania sytuacji, w których może zaistnieć konflikt interesów. Łączy się to z art. 9, który wymaga wykonywania funkcji w sposób korelujący z godnością urzędu. Art. 12 nakazuje sprawozdawanie wszelkich sytuacji mogących naruszyć obowiązki wynikające z kodeksu. Art. 14 wprowadza instrument – deklarację interesów, mający na celu wykazanie potencjalnych zagrożeń w bezstronnym prowadzeniu spraw (standard nie wprowadzony w Polsce). Art. 18 i 19 przewidują konkretne sposoby postępowania w przypadku pojawienia się niestosowanych ofert dotyczących prezentów czy innych korzyści.

W roku 2003 w ramach systemu Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) powstała Konwencja przeciwko korupcji [Dz.U. 2007]. Owa konwencja zobowiązuje w art. 5 Państwa-Strony do prowadzenia skoordynowanej polityki antykorupcyjnej opartej

na zasadzie rządów prawa, transparentności i odpowiedzialności. W art. 8 znalazło się zobowiązanie Państw-Stron do wprowadzenia kodeksów lub standardów postępowania w zakresie administracji publicznej, mającej na celu ujęcie w jasny sposób zasad postępowania oraz zmniejszenie zagrożenia pojawienia się zachowań korupcyjnych. Uzupełnieniem działań Narodów Zjednoczonych jest Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 51/59 z 1996 roku *International Code of Conduct for Public Officials*, która w art. 2 przewiduje, że funkcjonariusze publiczni nie powinni w wykonywaniu urzędów wykorzystywać swojej pozycji dla osiągnięcia jakichkolwiek korzyści materialnej lub osobistej dla siebie bądź swojej rodziny. Także nie powinni się oni angażować w żadną działalność mogącą prowadzić do powstania konfliktu interesów. Zgodnie z art. 9 funkcjonariusze nie powinni przyjmować żadnych prezentów w związku z pełnieniem swoich funkcji (kwestia ta nie została dokładnie uregulowana w prawie polskim, pomimo istnienia rozbudowanego ustawodawstwa antykorupcyjnego).

Konwencja OECD o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych z 1997 roku [Dz.U. 2001]. Art. 1 § 1 wskazuje, że zobowiązuje ona do penalizacji tzw. „łapówkarstwa biernego” w przypadku, gdy osobą, która ma przyjąć łapówkę jest zagraniczny funkcjonariusz publiczny. Choć z powodu swojego wąskiego zakresu konwencja ta nie będzie dokładniej omawiana warto zwrócić uwagę na Aneks I do Rekomendacji z 2009 roku [Recommendation 2009] podniesiono w nim dużą rolę jaką odgrywa świadomość społeczna i wiedza funkcjonariuszy na temat przeciwdziałania korupcji. Wskazano w nim także na potrzebę upowszechniania informacji o działaniach antykorupcyjnych podejmowanych przez państwo.

Regulacje te wprowadzają zarówno definicje czynów korupcyjnych, jak i zobowiązują Państwa-Strony do ich penalizacji, na gruncie prawa krajowego. Ponadto przedstawione w nich zostały standardy etyczne postępowania funkcjonariuszy publicznych oraz rozwiązań prawnych prowadzących zarówno do rozpowszechniania wiedzy na temat korupcji, jak i wyznaczenia jasnych wytycznych dotyczących zachowania funkcjonariusza w konkretnej sytuacji mogącej prowadzić do czynów korupcyjnych.

Polskie regulacje ustawowe i wykonawcze

Na zachowanie obywatela, w tym funkcjonariusza publicznego, największy wpływ mają regulacje prawa krajowego. Dlatego też ich prezentacja najlepiej oddaje istniejący dziś w Polsce stan regulacji prawnych dotyczących prewencji oraz walki z korupcją w administracji publicznej.

Art. 228 Kodeksu karnego z 1997 roku penalizuje tzw. łapownictwo bierne, to znaczy przyjmowanie korzyści majątkowej lub osobistej lub jej obietnicy w związku z pełnieniem funkcji publicznej. W typie kwalifikowanym tego przestępstwa określonym w § 3 tegoż artykułu wyższej karze podlega osoba, która przyjmuje korzyść za zachowanie stanowiące naruszenie przepisów prawa. W § 4 podobnie wyższą karę może otrzymać osoba, która owej korzyści żąda lub od jej obietnicy uzależnia działanie. Także wysokość korzyści majątkowej może powodować podwyższenie kary (§ 5). Typ uprzywilejowany pojawia się w § 2 i dotyczy przypadków mniejszej wagi. Zgodnie z art. 115 § 19 w związku z art. 115 § 13 (4) pracownicy administracji rządowej, jako funkcjonariusze publiczni są osobami pełniącymi funkcje publiczne. Zdaniem Sądu Najwyższego: „dla uznania, że przyjęcie korzyści majątkowej pozostaje w związku z pełnioną funkcją publiczną, wystarczające jest, że pełniący ją może wpływać na końcowy efekt załatwienia sprawy, a czynność służbowa stanowiąca okazję do przyjęcia korzyści choćby w części należy do kompetencji sprawcy. W wypadku żądania korzyści majątkowej sprawca nie musi w ogóle ingerować w proces podejmowania decyzji, bo okazją do żądania jest właśnie ogólna kompetencja żądającego, stwarzająca zawsze sposobność do uzyskania korzyści od podmiotu, którego ofertę przyjął” [Postanowienie Sądu Najwyższego 2006]. Przedmiot ochrony zawartej w art. 228 Kodeksu karnego stanowi prawidłowe, bezstronne działanie osób sprawujących funkcję publiczną [Szwarczyk 2015].

Ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym z 2006 roku [Dz.U. 2006] art. 1 § 3a (2) definiuje korupcję jako czyn m.in. „polegający na żądaniu lub przyjmowaniu przez osobę pełniącą funkcję publiczną bezpośrednio, lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji”. Należy zwrócić uwagę na fakt, że definicja ta służy przede wszystkim określeniu zakresu działalności Centralnego Biura Korupcyjnego (CBA). W art. 2 § 1 pojawia się enumeratywnie wyliczona lista zadań

należących do jego właściwości w zakresie rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw, w tym w punkcie 2 „przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego, określonych w art. 228–231 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny”. Dlatego też sama definicja z art. 1 § 3a (2) nie wprowadza nowego czynu zabronionego poza tzw. łapownictwem biernym penalizowanym w art. 228 Kodeksu karnego, ma ona jedynie na celu ograniczenie właściwości samego CBA do przestępstw o charakterze korupcyjnym. Drugi obszar działań CBA dotyczy prewencji antykorupcyjnej, określonej w art. 2 § 1 punkty 2, 3, 4, 5. Działania te mają na celu zapobieganie zachowaniom korupcyjnym, które nie noszą jeszcze znamion czynu zabronionego [Hoc, Szustakiewicz 2012].

Ustawa o finansach publicznych z 2009 roku [Dz.U. 2009] przewiduje prowadzenie kontroli zarządczej w jednostkach, do których owa ustawa stosuje się. W przypadku organów administracji rządowej są one zaliczane do sektora finansów publicznych, co potwierdza art. 9 (1) Ustawy o finansach publicznych. Kontrola zarządcza jest to zgodnie z art. 68 § 1 owej ustawy: „ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy”. Celem kontroli jest w szczególności zapewnienie zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi (punkt 1), przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania (punkt 5). Zgodnie z art. 69 § 1 omawianej ustawy obowiązek prowadzenia kontroli zarządczej leży w gestii ministra lub kierownika jednostki. Odpowiednio prowadzona kontrola zarządcza może prowadzić zarówno do zapobiegania, jak i wykrywania czynów o charakterze korupcyjnym.

Ustawę o pracownikach urzędów państwowych z 1982 roku [Dz.U. 1982] stosuje się m.in. do pracowników zatrudnionych w administracji rządowej. Art. 17 § 2 owej ustawy wskazuje obowiązki urzędników: przestrzeganie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisów prawa, strzec autorytetu Rzeczypospolitej Polskiej oraz dążenie do pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa, racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi, rzetelne i bezstronne, sprawne i terminowe wykonywanie powierzonych zadań, dochowywanie tajemnicy związanej z wykonywaniem obowiązków, rozwijanie własnej wiedzy zawodowej, godne zachowanie w pracy oraz poza nią. Art. 34 owej ustawy wskazuje, że urzędnicy państwowi ponoszą odpowiedzialność porządkową lub dyscyplinarną za naruszenie obowiązków.

Ustawa o służbie cywilnej z 2008 roku [Dz.U. 2008] w art. 2 § 1 wskazuje, że korpus służby cywilnej tworzą osoby zatrudnione na stanowiskach urzędniczych w administracji publicznej, w tym administracji rządowej. W owej ustawie szczególne znaczenie ma art. 76, który w § 1 określa obowiązki członków korpusu służby cywilnej jako, w szczególności:

- 1) przestrzegać Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisów prawa;
- 2) chronić interesy państwa oraz prawa człowieka i obywatela;
- 3) racjonalnie gospodarować środkami publicznymi;
- 4) rzetelnie i bezstronnie, sprawnie i terminowo wykonywać powierzone zadania;
- 5) dochowywać tajemnicy ustawowo chronionej;
- 6) rozwijać wiedzę zawodową;
- 7) godnie zachowywać się w służbie oraz poza nią.

Ponadto art. 78 w § 2 (1) wskazuje, że „członek korpusu służby cywilnej przy wykonywaniu obowiązków służbowych nie może kierować się interesem jednostkowym lub grupowym”. Odpowiedzialność dyscyplinarna jest regulowana w art. 113 owej ustawy, wskazuje on, że członek korpusu służby cywilnej odpowiada za naruszenie obowiązków. Poza tym należy wskazać na upoważnienie ustawowe w art. 15 § 10, dające Prezesowi Rady Ministrów kompetencję w zakresie wydawania w drodze zarządzenia wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz zasad etyki korpusu służby cywilnej.

Na podstawie tego upoważnienia w 2011 roku wydane zostało Zarządzenie 70 w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej [M.P. 2011]. § 1 tego zarządzenia wskazuje zasady, jakimi powinni się kierować członkowie korpusu służby cywilnej i są to: legalizm, praworządność, pogłębianie zaufania obywateli, ochrona praw człowieka, bezinteresowność, jawność i przejrzystość, dochowanie tajemnicy, profesjonalizm, odpowiedzialność i racjonalne gospodarowanie. Konflikt interesów uniemożliwia zachowanie zasady bezstronności w załatwianiu sprawy, dlatego § 4 omawianego Zarządzenia zobowiązuje do nie przyjmowania od osób zaangażowanych w prowadzone sprawy żadnych korzyści (punkt 1), nie przyjmowania żadnej formy zapłaty za publiczne wystąpienia, gdy mają one związek z zajmowanym stanowiskiem (punkt 2), rezygnacji z dodatkowego zatrudnienia lub zajęcia zarobkowego, jeżeli dalsze wykonywanie dodatkowego zatrudnienia lub zajęcia zarobkowego może mieć negatywny wpływ na sprawy prowadzone

w ramach obowiązków służbowych (punkt 3), nie prowadzenia szkoleń, jeżeli mogłoby to negatywnie wpłynąć na bezstronność prowadzonych spraw (punkt 4). Zasady etyki korpusu służby cywilnej zostały przedstawione w § 13 i są to: zasada godnego zachowania, zasada służby publicznej, zasada lojalności, zasada neutralności politycznej, zasada bezstronności, zasada rzetelności. Zgodnie z § 15 zasada służby publicznej wyraża się m.in. w przedkładaniu dobra wspólnego obywateli nad interes osobisty, jednostkowy lub grupowy (punkt 4). Zaś zasada bezstronności wyraża się zgodnie z § 18 w niedopuszczaniu do podejrzeń o konflikt między interesem publicznym i prywatnym (punkt 1).

Polskie regulacje prawne w zakresie antykorupcyjnym a rządowej administracji publicznej można podzielić na trzy grupy: przepisy karnoprawne, przepisy administracyjnoprawne dotyczące postępowania funkcjonariuszy publicznych, przepisy administracyjnoprawne dotyczące struktury i funkcjonowania urzędów i innych jednostek. W ich ramach należy wskazać na rozbudowane przepisy dotyczące łapówkarstwa biernego jako czynu zabronionego. Ponadto szereg przepisów dotyczy szeroko rozumianego konfliktu interesów i sposobów jego rozwiązywania przez funkcjonariusza publicznego w konkretnej sprawie. Dalej przepisy dotyczące struktury i funkcjonowania administracji publicznej regulują zarówno odpowiedzialność dyscyplinarną, jak i formy prowadzenia kontroli.

Konflikt interesów

„Konflikt interesów w formie *quid pro quo* pojawia się, gdy funkcjonariusz publiczny 1) ma uprawnienie do rozstrzygnięcia w interesie prywatnym (na korzyść) osoby trzeciej oraz 2) któremu ta osoba trzecia oferuje w zamian za rozstrzygnięcie, niebędącą ekwiwalentem prywatną korzyść (wynagrodzenie)” [Suwaj 2009 : 58]. Pojęcie konfliktu interesów jest więc pojęciem zbliżonym do pojęcia korupcji i łapownictwa biernego.

Problem konfliktu interesów jest zagadnieniem szerszym niż samo pojęcie korupcji. Składa się na niego:

- zagadnienie bliskiej relacji między urzędnikiem a petentem i problem wyłączenia z prowadzenia postępowania administracyjnego (np. art. 24 Kodeksu postępowania administracyjnego z 1960 roku) [Dz.U. 1960],
- zagadnienie składania oświadczeń majątkowych (Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne z 1997 roku) [Dz.U. 1997 (2)],

- zagadnienie podejmowania dodatkowego zatrudnienia i prowadzenia działalności gospodarczej (*Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne* z 1997 roku) [Dz.U. 1997 (2)],
- problematyka czerpania korzyści osobistych i majątkowych przy wykonywaniu funkcji publicznych,
- problem bezstronności i neutralności przy wykonywaniu funkcji publicznych.

„Na gruncie rozwiązań światowych łatwo jest zauważyć tendencję do wkomponowywania definicji konfliktu interesów i mechanizmów jego rozwiązywania w akty generalne (konwencje, rekomendacje, rezolucje, strategie) zasadniczo dotyczące korupcji. Ma to miejsce dwojako: albo poprzez definiowanie konfliktu interesów jako przyczyny, podłoża i często skutku korupcji, albo - pomijając definiowanie tego zjawiska - wprowadza się do porządków prawnych regulacje ograniczające konflikt interesów” [Suwaj 2009 : 63]. W porządku polskim istnieją pewne regulacje dotyczące przejawów konfliktu interesów, są one jednak rozproszone. Nie ma natomiast ani legalnej definicji, ani spójnego aktu prawnego regulujące te kwestie całościowo.

Rekomendacje dotyczące uregulowania kwestii konfliktu interesów na gruncie polskim można znaleźć między innymi w pracy Grzegorza Markowskiego, który wskazuje na potrzebę:

- sformułowania spójnej polityki państwa wobec konfliktu interesów w administracji publicznej (choć nie tylko, ponieważ kwestia konfliktu interesów na przykład wśród przedstawicieli parlamentu jest właściwie nieuregulowana, nie stanowi to jednak przedmiotu niniejszego opracowania),
- postulat uporządkowania i ujednoczenia przepisów dotyczących zachowania bezstronności i (lub) bezpośrednio kwestii konfliktu interesów,
- sformułowania i wprowadzenia do systemu prawnego ogólnej koncepcji (definicji) konfliktu interesów,
- wzmocnienie procedur kontrolnych w tym kontroli zarządczej oraz stosowanie standardów ISO,
- powszechne prowadzenie działań szkoleniowych i edukacyjnych [Konflikt interesów... 2014: 16].

W opracowaniu *Konflikt interesów w polskiej administracji rządowej* z 2014 roku pojawiły się konkretne propozycje rozwiązań możliwych do wprowadzenia na gruncie polskim. Proponowano rozpoczęcie prac od stworzenia mapy ryzyka – tzn. obszarów, w których konflikt interesów może powstawać, a nie został on wystarczająco uregulowany. Sugerowano także utworzenie bazy dobrych i złych praktyk, mających na przykładach pokazywać jak rozwiązywać bądź nie sytuacje, w których dochodzi do konfliktu interesów. Postulowano wprowadzenie obowiązku deklaracji wystąpienia sytuacji mogącej prowadzić do konfliktu interesów. Proponowano wprowadzenie doradców etycznych lub specjalnych komórek organizacyjnych mających na celu wspomaganie urzędników w postępowaniu. Podkreślano potrzebę prowadzenia szeroko zakrojonych działań edukacyjnych. Wspominano o możliwości wprowadzenia certyfikowanych sposobów zarządzania (np. norma ISO 9001). Wskazano także na potrzebę tworzenia nowej kultury organizacyjnej w instytucjach publicznych.

Jednym z przykładów standardów wprowadzanych w celu uniknięcia konfliktu interesów i prewencji korupcyjnej jest *System Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym. Wydanie 3 SPZK:2014*, będący uzupełnieniem normy ISO PN-EN 9001:2009 dotyczącej zarządzania jakością.

System ten wymaga systemu oceny ryzyka korupcyjnego oraz zasady dotyczące przypisywania ryzyka danej osobie. Organizacja powinna także określić drogę postępowania z ryzykiem korupcyjnym oraz spełniać standardy dotyczące prowadzenia dokumentacji, a także wdrożyć księgę jakości. System ten wymaga także wprowadzenia aktywnego i odpowiedzialnego modelu kierownictwa. Polityka antykorupcyjna organizacji powinna być przydatna oraz powinien zostać wprowadzony kodeks etyczny, osoba lub komórka odpowiedzialna za doradztwo etyczne, powinna być prowadzona edukacja antykorupcyjna. Ponadto wśród kierownictwa powinna zostać wybrana osoba odpowiedzialna za nadzór nad realizacją polityki antykorupcyjnej. Powinien także być prowadzony monitoring dobrych i złych praktyk oraz stałe dążenie do prewencji i zwalczania korupcji. Dodatkowe wymagania obejmują system realizacji zamówień. Audyt wewnętrzny powinien obejmować ryzyko korupcyjne oraz realizację polityki antykorupcyjnej.

Należy się zgodzić ze stwierdzeniem, że: „wydaje się, iż w Polsce, mimo wielu zmian w prawie w zakresie zapobiegania i zwalczania konfliktów interesów, trudno jest jeszcze zauważyć równorzędną

skalę przeobrażeń społeczeństwa w aspekcie postrzegania i zrozumienia istoty i szkodliwości konfliktów interesów” [Suwaj 2009: 81]. To stwierdzenie wydaje się aktualne w kontekście badania prowadzonego przez CBOS w 2013 roku, w którym 16 % Polaków twierdzi, że zna kogoś, kto bierze łapówki. Ponadto w tym samym badaniu 9% Polaków zadeklarowało, że w ciągu ostatnich kilku lat wręczyło łapówkę. Ponadto 55% osób badanych uznało, że ludzie wręczają łapówki, bo chcą, aby ich sprawę dobrze załatwiono, a 33% przychyliło się do stwierdzenia, że łapówka jest odpowiedzią na oczekiwania osoby, której się łapówkę wręcza. Jednak najbardziej interesującym z tej perspektywy jest fakt, że 84 % ankietowanych stwierdziło, że łapownictwo jest bezwzględnie niemoralne, a 76 % zgodziło się ze stwierdzeniem, że na potępienie zasługuje zarówno wręczający, jak i przyjmujący łapówkę. Poziom akceptacji dla łapownictwa zbadano za pomocą skali, w której 0 oznaczało całkowitą akceptację tego zjawiska, zaś 12 całkowite potępienie. W 2013 roku miernik ten znajdował się na poziomie 6,6. Ponadto 56 % respondentów uznało, że obecna sytuacja zmusza do dawania łapówek [Stosunek do łapownictwa...2013].

Programy antykorupcyjne

Krajowe programy antykorupcyjne są prowadzone przede wszystkim przez rząd i Centralne Biuro Antykorupcyjne. Mają one różną postać od ram strategicznych, po poradniki i kampanie informacyjne. Badanie *Global Corruption Barometr 2010/2011* [GCB 2010/2011], prowadzone przez Transparency International pokazuje umiarkowane zaufanie obywateli do programów antykorupcyjnych: jedynie 16% Polaków uważa, że rząd walczy z korupcją efektywnie, zaś 57% uważa przeciwnie. Badania z 2013 roku prowadzone przez CBOS wskazują także, że jedynie 13 % Polaków uważa, że istnieje polityczna wola walki z korupcją, a 57 % uważa, że takiej woli nie ma [Opinie o korupcji w Polsce... 2013].

Centralne Biuro Antykorupcyjne przeprowadziło od 22 listopada 2012 r. do 17 stycznia 2013 r. kampanię społeczną „Korupcja, ile TY za nią zapłacisz”. Była ona prowadzona we współpracy z Antykorupcyjną Koalicją Organizacji Pozarządowych (AKOP), Służbą Celną, Ministerstwem Spraw Wewnętrznych oraz Ministerstwem Sportu i Turystyki. W jej ramach, pojawiły się krótkie spoty informacyjne, emitowane w Telewizji Polskiej oraz dostępne na stronie internetowej antykorupcja.gov.pl.

Centralne Biuro Antykorupcyjne w 2014 roku wydało publikację *Wskazówki Antykorupcyjne dla urzędników*. Pierwsza jej część obejmuje przede wszystkim zbiór przepisów prawnych dotyczących tego czym jest korupcja i jej specyficzna forma – sprzedajność urzędnicza oraz rozwinięcie jej interpretacji. Wskazano także na sposoby ograniczania ryzyka korupcji. Wprost określono przyjmowanie prezentów jako zachowanie korupcyjne, naruszające bezstronność urzędnika. Dalej podkreślono, że przyjmowanie jakiejkolwiek korzyści może powodować przenikanie się interesu publicznego i prywatnego, co narusza obowiązki urzędnicze. W tym samym dokumencie zawarto przykłady dobrych i złych praktyk dotyczących ryzyka zachowań korupcyjnych. Opracowanie zawiera także ścieżkę postępowania w przypadku zaistnienia zjawiska korupcji. Podkreślano w nich, że zarówno samo wręczenie korzyści, jak i jej obietnica są przestępstwem, które należy niezwłocznie zgłosić prokuraturze, CBA lub Policji. Dalej wskazano na pięć powodów, dla których powinno się zgłaszać przypadki korupcji: społeczny obowiązek, prawny obowiązek, ochrona samego siebie, ochrona współpracowników, pomoc w ściganiu przestępstwa. Opisane zostały także metody postępowania dla przełożonych w celu prewencji zachowań korupcyjnych podwładnych, są to: ocena ryzyka korupcji konkretnego pracownika, rozmowa, obserwacja, obowiązek zapobiegania, obowiązek reagowania, obowiązek stałego stosowania procedur nadzorczych oraz obowiązek informowania organów ścigania [*Wskazówki...* 2014: 24].

Uchwała Rady Ministrów nr 37 z 2014 roku wprowadza *Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019* [M.P. 2014]. Niniejszy dokument dotyczy nie tylko korupcji w rozumieniu art. 3a ustawy o CBA, ale także takich zjawisk jak konflikt interesów, nepotyzm i kumoterstwo. Program ten zawiera informacje systemowe dotyczące prewencji i zwalczania korupcji. Wskazano w nim zarówno dziedziny objęte ryzykiem występowania korupcji, jak i szczególnie niebezpieczne zjawiska z nią związane. Rozpoznano najważniejsze mechanizmy korupcjogenne takie jak: naruszanie procedur zagwarantowanych prawnie oraz ich dowolna interpretacja, dowolność postępowania wynikająca z niejasności przepisów, sytuacja konfliktu interesów, słabość systemu kontroli i nadzoru, lekceważenie sprawozdawczości oraz brak odpowiedzialności osobistej urzędników [M.P. 2014]. Celem głównym programu jest zmniejszenie poziomu korupcji w kraju, mierzonego za pomocą indeksu percepcji korupcji (*Corruption Perception Index*). Celami szczegółowymi są: wzmocnienie

działań prewencyjnych i edukacyjnych, kształtowanie postaw antykorupcyjnych wśród urzędników i społeczeństwa oraz wzmocnienie zwalczania korupcji poprzez wzmocnienie istniejących regulacji i ich stosowania. W *Programie* największy nacisk położony jest na edukację, w tym dzieci i młodzieży, szkolenia dla kadry oraz rozpowszechnianie informacji o dostępie do informacji publicznej i zwiększenie transparentności.

W ramach Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji w 2015 roku powstał *Poradnik Konflikt Interesów. Czym jest i jak go unikać?* Przedstawia on istotę konfliktu interesów oraz przywołuje zasady służby cywilnej oraz zasady etyki wymienione z Zarządzeniu 70 [*Poradnik...* 2015: 5]. Poradnik zawiera praktyczne przykłady sytuacji, w których pojawia się konflikt interesów i wskazuje na działania, jakie powinny być podjęte w celu jego wyeliminowania. Wskazuje ponadto, że konflikt interesów może występować w trzech postaciach: rzeczywistej, potencjalnej i postrzeganej [*Poradnik...* 2015: 11]. Konflikt rzeczywisty powstaje, gdy w konkretnej sprawie urzędnik może podjąć decyzję na podstawie interesu prywatnego – poradnik radzi, by w tej sytuacji wyłączyć się ze sprawy. Konflikt potencjalny występuje w sytuacji, gdy pewne zachowania podjęte w chwili obecnej mogą wpłynąć na podjęcie decyzji w bliżej nieokreślonej przyszłości – poradnik radzi, by nie wchodzić w relacje wdzięczności i odwzajemniania się z podmiotami, których działania mogą leżeć w sferze kompetencji urzędnika. Konflikt postrzegany dotyczy sytuacji, w której urzędnik nie ma interesu prywatnego w danej ani przyszłej sprawie, jednakże jego zachowanie jest tak postrzegane – poradnik radzi, by zawsze zachowywać profesjonalizm i rzetelność w sprawowaniu swoich funkcji. Poradnik wskazuje także na rolę przełożonego w sytuacji, która może być uważana za konflikt interesów – powinien on być w stanie doradzić podwładnemu jak powinien się zachować, podobną rolę powinien odgrywać doradca etyczny w urzędzie [*Poradnik...* 2015: 19]. W zakresie przyjmowania upominków wskazano, że nie ma w polskim prawie przepisu *expressis verbis* zakazującego przyjmowania upominków, choć w niektórych przypadkach jako korzyść materialna powinny być one zgodne z art. 12 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (tzw. ustawy antykorupcyjnej) ujawnione w Rejestrze Korzyści. Jednak w części praktycznej wskazano, że zakazane są prezenty pochodzące od klientów i interesariuszy, a nawet w przypadku

otrzymania oferty prezentu od innej osoby, należy dokładnie zastanowić się nad jej konsekwencjami związanymi z wydawaniem decyzji w przyszłości, a w razie wątpliwości – nie przyjmować.

Choć programy te niewątpliwie mają na celu walkę z korupcją, a przede wszystkim edukację antykorupcyjną, trudno jest dziś przewidzieć jaki przyniosą one oczekiwany efekt.

Działalność organizacji pozarządowych

Walka z korupcją jest celem wielu organizacji strażniczych zarówno międzynarodowych, jak i krajowych. Najbardziej znaną jest zapewne Transparency International, należy też wspomnieć o działaniach Global Integrity. Na gruncie polskim najbardziej znanymi są Instytut Spraw Publicznych i Fundacja im Stefana Batorego. Dziś powstają także nowe organizacje mające na celu przeciwdziałanie korupcji, przykładem tego zjawiska jest powstała w 2015 roku Fundacja Akademicka Ipso Ordo, która organizuje przede wszystkim działania edukacyjne i szkoleniowe.

Corruption Perception Index [CPI 2015] jest prowadzony przez Transparency International we współpracy z instytucjami krajowymi. W jego metodologii 100 punktów oznacza „wolne od korupcji” zaś 0 „bardzo skorumpowane”. Polska zajęła w nim miejsce 30 na 168 państw przebadanych, z rezultatem 62 punkty (CPI...). W innym badaniu – *Global Corruption Barometr 2010/2011* [GCB 2010/2011], prowadzonym także przez TI 51 % Polaków uważa, że administracja publiczna jest skorumpowana lub bardzo skorumpowana, oceniając stopień skorumpowania na 3,4, gdzie 0 oznacza brak korupcji, zaś 5 wysoki poziom korupcji. Według badania aż 16% Polaków zapłaciło łapówkę w okresie 12 miesięcy przed jego przeprowadzeniem. Ostatni ze wskaźników – *Control of Corruption* wskazuje w jakim stopniu władza publiczna jest wykonywana w celach prywatnych (dla prywatnego interesu). Skalna obejmuje punkty od -2,5 do 2,5, a im wyższa punktacja tym lepszy wynik. Polska w tym rankingu otrzymała 0,446537489 [COC 2010].

Global Integrity Report 2010 [GIR 2010] oceniał skuteczność regulacji dotyczących zabezpieczenia przed występowaniem konfliktu interesów oraz politycznej niezależności służby cywilnej. Ewaluacja pokazała, że niewystarczający jest system ponoszenia odpowiedzialności w przypadku wcześniejszego skazania za działania korupcyjne oraz, że system oceny urzędników jest umiarkowanie skuteczny. Także regulacje dotyczące konfliktu interesów zostały ocenione jako

umiarkowanie skuteczne, a jako nieskuteczne oceniono brak transparentności i upubliczniania ocen urzędników. Ponadto ochrona tzw. *whistle-blowers* (sygnalistów) została oceniona jako zupełnie nieskuteczna.

Instytut Spraw Publicznych, współpracując z Transparency International opracował w 2012 roku *Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce. Raport z monitoringu*. Oceniona w nim została między innymi administracja publiczna [*Mechanizmy...* 2012: 103]. W zakresie zdolności do autonomicznego działania (zasoby i niezależność) oceniona została na 67/100 w zakresie dobrego rządzenia (przejrzystość, rozliczalność, mechanizmy zapewniające rzetelność) na 63/100, a zakresie roli (edukacja antykorupcyjna, współpraca w zapobieganiu i zwalczaniu korupcji, mechanizmy rzetelności w zamówieniach publicznych) na 50/100. Badania dotyczyły jedynie rządowej administracji centralnej. W zakresie niezależności istnieje duża różnica między oceną regulacji prawnych – 75/100 a oceną praktyki – 50/100 [*Mechanizmy...* 2012: 108, 110], ma na to przede wszystkim wpływ „wymienialność” urzędników w przypadku zmiany władzy. Podobna różnica jest widoczna w zakresie udostępniania informacji i przejrzystości procesów zarządzania, gdzie regulacje prawne są oceniane na 75/100, zaś praktyka na 50/100, powodem tego stanu rzeczy są często wątpliwe odmowy udostępnienia informacji publicznej [*Mechanizmy...* 2012: 111, 112]. Także w zakresie informowania społeczeństwa o działaniach urzędników i ponoszenia przez nich odpowiedzialności mamy do czynienia z wyraźną różnicą: ocena regulacji prawnych to 75/100 nie wystawiono zaś oceny w przypadku praktyki, ponieważ informacje nie są udostępniane przez komisje dyscyplinarne [*Mechanizmy...* 2012: 114, 115]. Ocena dotycząca rzetelności wskazała na niedostatek regulacji prawnych 50/100, wynikający przede wszystkim z braku znajomości i utożsamiania się przez urzędników z kodeksem etyki, ocena praktyki okazała się niemożliwa z powodu braku danych [*Mechanizmy...* 2012: 116, 117]. W zakresie informowania społeczeństwa o prowadzeniu rządowych programów antykorupcyjnych ocena 50/100 wynikała ze słabo rozwiniętych programów informacyjnych, takich jak antykorupcja.gov.pl prowadzona przez CBA [*Mechanizmy...* 2012: 118]. Wskazano także, że administracja publiczna w umiarkowanym stopniu współpracuje ze społeczeństwem w zwalczaniu korupcji 50/100 [*Mechanizmy...* 2012: 118]. Wydano ponadto rekomendacje, służące zmianie tego stanu rzeczy, w których wskazywano m.in. na potrzebę:

- ochrony prawnej *whistle-blowers* (sygnalistów),
- wprowadzenia modelu rzetelnego i transparentnego rozliczania rzetelności urzędników,
- polepszenia wywiązywania się z obowiązku udzielania dostępu do informacji publicznej [*Mechanizmy...* 2012: 121].

Instytut Spraw Publicznych w ramach współpracy z Transparency International opracował także w 2012 roku raport *Zagrożenia korupcyjne w ramach Grupy Wyszehradzkiej*.

W ramach działalności Fundacji im. Stefana Batorego powstała Koalicja na rzecz Otwartego Rządu, której prace zaowocowały w 2013 roku *Raportem otwarcia. Czekaając na otwarte rządy*. Wskazuje on na obszary służące prowadzeniu działalności przez administrację publiczną w sposób wolny od zachowań korupcyjnych. Najważniejszym z nich jest wprowadzenie regulacji dotyczących regulowania konfliktu interesów i zapewnienia bezstronności urzędników. Temu celowi służyć ma m.in. składanie oświadczeń majątkowych. Ważne jest także prowadzenie neutralnego politycznie administrowania i wprowadzenie jasnych oraz skutecznych regulacji dotyczących zarządzania finansami publicznymi [*Raport...* 2013: 49]. Wskazano także na rolę regulacji dotyczących odpowiedzialności osobistej i majątkowej funkcjonariuszy publicznych za naruszenia prawa [*Raport...* 2013: 49]. Podkreślono ponadto rolę instytucji kontrolnych, w tym NIK, Departamentu Kontroli i Nadzoru w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów a także komórek audytu w poszczególnych urzędach [*Raport...* 2013: 50]. Jednym z sukcesów polityki antykorupcyjnej prowadzonej w latach 2002-2009 jest zwiększenie skuteczności służb, w tym Policji i CBA w walce z korupcją. Podkreślono w nim także, że oprócz regulacji fragmentarycznych, nie powstał w zasadzie w Polsce modelowy i powszechnie akceptowany zbiór zasad dotyczących prewencji zachowań korupcyjnych w instytucjach publicznych [*Raport...* 2013: 59]. Podniesiono także niedobór w zakresie ochrony sygnalistów, ich ochrona opiera się raczej na zasadach ogólnych, a nie zostały wprowadzone szczegółowe regulacje dotyczące ochrony tej grupy [*Raport...* 2013: 61]. Ujawniono także fakt, że tylko niewielka ilość urzędników i to w niewielkim zakresie brała udział w szkoleniach dotyczących edukacji antykorupcyjnej, wnioskiem z tego wypływającym jest przede wszystkim fakt, że urzędnikom brakuje wiedzy dotyczącej przeciwdziałania zjawiskom korupcyjnym [*Raport...* 2013: 64].

Fundacja im. Stefana Batorego opracowała także *Drogi postępowania w sytuacji konfliktu interesów. Mapa*. Omówione zostały w niej sytuacje mogące wywoływać konflikt interesów w działalności administracji publicznej, rozwiązania prawne i etyczne dotyczące każdej z nich oraz ogóle rekomendacje. Pierwszym obszarem jest wydawanie decyzji administracyjnych, w jego ramach istnieją regulacje prawne mające na celu zapewnienie bezstronności i rzetelności w ich wydawaniu (w tym Kodeks postępowania administracyjnego z 1960 roku) oraz zasady etyczne wynikające z kodeksów etycznych. Podniesiono także rolę kontroli i audytu. Kolejnym obszarem jest przyjmowanie drobnych prezentów w ramach pełnienia funkcji publicznej. Zarówno Ustawę o pracownikach urzędów państwowych z 1982 roku, jak i Ustawa o służbie cywilnej z 2008 roku wymagają od urzędników bezstronności w załatwianiu sprawy, jednak kwestia ta nie jest bardziej szczegółowo uregulowana.

Można zatem stwierdzić, że organizacje strażnicze spełniają swoją rolę także w systemie polskim. Prowadzą one stały monitoring zjawiska korupcji i przedstawiają rekomendacje działań mających na celu zmniejszenie skali tego zjawiska. Ponadto współpracują zarówno z urzędnikami, jak i ekspertami w tej dziedzinie w celu dostosowania strategii i programów do rzeczywistości. Organizacje pozarządowe także prowadzą lub współpracują w organizacji działań edukacyjnych i szkoleniowych.

Podsumowanie

Zarówno regulacje prawne, jak i programy antykorupcyjne na gruncie polskim można podzielić na cztery działy. Po pierwsze, dotyczą one odpowiedzialności osób na gruncie karnym, dyscyplinarnym i majątkowym oraz państwa na gruncie majątkowym w przypadku wystąpienia zjawiska korupcji. Po drugie, dotyczą one istnienia standardów postępowania i zasad etycznych, którymi osoby pracujące w rządowej administracji publicznej powinny się kierować w wykonywaniu swoich funkcji. Po trzecie, są to regulacje dotyczące struktury i funkcjonowania instytucji państwowych, zarówno w zakresie istnienia specjalnych doradców do spraw etycznych, odpowiednich relacji podwładny-przełożony, jak i systemu kontroli zarządczej i audytu. Po czwarte, dotyczą one świadomości społecznej w zakresie zachowań korupcyjnych, podnoszenia kultury organizacyjnej oraz ochrony sygnalistów.

W przypadku polskiej administracji publicznej należałoby przede wszystkim zarekomendować wprowadzenie standardowych albo ujednoliconych kodeksów etycznych w każdym urzędzie. Ponadto istnieje potrzeba powołania osób odpowiedzialnych za doradzanie w aspekcie etyki oraz osób odpowiedzialnych za nadzór nad urzędnikami w zakresie prewencji i zwalczania korupcji. Po trzecie wartym rekomendacji jest wprowadzenie *Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym. Wydanie 3 SPZK:2014*, będący uzupełnieniem normy ISO PN-EN 9001:2009 dotyczącej zarządzania jakością. Reguluje on całościowo zagadnienie walki z korupcją, co prawdopodobnie zwiększa skuteczność prowadzonych w tym zakresie działań. Po czwarte pierwszorzędne znaczenie ma edukacja antykorupcyjna prowadzona zarówno dla „zwykłych” obywateli, jak i wszystkich urzędników. Po piąte wymaga regulacji zagadnienie ochrony sygnalistów i promocja takich postaw.

Mimo wielu niedoskonałości ostatnie pięciolecie pokazuje zwiększenie zainteresowania społeczeństwa i władzy problematyką antykorupcyjną. Wydaje się, że w długiej perspektywie czasu taka postawa może zaowocować zmniejszeniem zjawiska korupcji w Polsce, a przede wszystkim powszechnym potępieniem dla wszelkich jego form.

Bibliografia:

- COC (2010): *Control of Corruption Index 2010*, <https://www.transparency.org/country/#POL> (odczyt z dnia: 22.07.2016).
- CPI (2015): *Corruption Perception Index 2015*, <http://www.transparency.org/cpi2015> (odczyt z dnia: 23.07.2016).
- Dąbrowski, R., Flis, M., Kamiński, A., Zielińska, A. (2011): *Czy można budować bez korupcji?*, „Przegląd Antykorupcyjny” 2011/1.
- Drogi postępowania w sytuacji konfliktu interesów. Mapa* (2015): red. M. Otlewska, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa.
- Dz.U. (2008): *Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej*, Dz.U. 2008 Nr 227, poz. 1505, ze zm. (tekst jedn. Dz.U. 2014 poz. 1111).
- Dz.U. (1960): *Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego*, Dz. U. 1960 nr 30 poz. 168 ze zm. (tekst jedn. Dz.U. 2016 poz. 23).
- Dz.U. (1982): *Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych*, Dz.U. 1982 nr 31 poz. 214 ze zm. (tekst jedn. Dz.U. 2013 poz. 269).
- Dz.U. (1997) (1): *Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny*, Dz.U. 1997 nr 88 poz. 553 ze zm. (tekst jedn. Dz.U. 2016 poz. 1137).
- Dz.U. (1997) (2): *Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu*

- prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Dz. U. 1997 Nr 106 poz. 679 ze zm. (tekst jedn. Dz.U. 2006 nr 216 poz. 1584).
- Dz.U. (2001): *Konwencja o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych, sporządzona w Paryżu dnia 17 grudnia 1997 r.*, Dz.U. 2001 nr 23 poz. 264.
- Dz.U. (2004): *Cywilnoprawna konwencja o korupcji, sporządzona w Strasburgu dnia 4 listopada 1999 r.*, Dz.U. 2004 nr 244 poz. 2443.
- Dz.U. (2005): *Prawnokarna Konwencja o Korupcji sporządzona w Strasburgu dnia 27 stycznia 1999 r.*, Dz.U. 2005 nr 29 poz. 249.
- Dz.U. (2006): *Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*, Dz.U. 2006 nr 104 poz. 708 ze zm. (tekst jedn. Dz.U. 2014 poz. 1411).
- Dz.U. (2007): *Konwencja Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych z dnia 31 października 2003 r.*, Dz.U. 2007 nr 84 poz. 563.
- Dz.U. (2009): *Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240 (tekst jedn. Dz.U. 2013 poz. 885).
- GCB (2010/2011): *Global Corruption Barometr 2010/2011*, http://www.transparency.org/gcb201011/in_detail (odczyt z dnia: 23.07.2016).
- GIR (2010): *Global Integrity Report 2010*, <https://www.globalintegrity.org/research/reports/global-integrity-report/global-integrity-report-2010/gir-scorecard-2010-poland/> (odczyt z dnia: 23.07.2016).
- Hoc S., Szustakiewicz, P. (2012): *Komentarz do art. 2 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (w:) tychże, Ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Komentarz*, LEX.
- Konflikt interesów w polskiej administracji rządowej – prawo, praktyka, postawy urzędników* (2014): red. G. Makowski, N. Mileszyk, R. Sobiech, A. Stokowska, G. Wiaderek, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2014.
- M.P. (2011): *Zarządzenie Nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej*, M.P. 2011 nr 93 poz. 953.
- M.P. (2014): *Uchwała Rady Ministrów nr 37 z 2014 roku Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019*, M.P. 2014 poz. 299.
- Mapa Korupcji 2014*, <http://www.antykorupcja.gov.pl/ak/aktualnosci/11816,Mapa-korupcji-2014.html> (odczyt z dnia: 10.07.2016).
- Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce. Raport z monitoringu* (2012): red. A. Kobylińska, G. Makowski, M. Solon-Lipiński, ISP, Warszawa.
- Opinie o korupcji i standardach życia publicznego w Polsce* (2014): CBOS, nr 14/2014.
- Opinie o korupcji w Polsce* (2013): CBOS, BS/105/2013.

- Poradnik Konflikt Interesów. Czym jest i jak do unikać* (2015): red. M. Wnuk, MSZ, Warszawa.
- Postanowienie Sądu Najwyższego (2006) z dnia 9 marca 2006 r., III KK 230/05, LEX nr 180769.
- Raport otwarcia Koalicji na rzecz Otwartych Rządów. Czekając na otwarte rządy* (2013): Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa.
- Recommendation (2000): *Recommendation No. R 2000,10 of the Committee of Ministers of the Council of Europe „on Codes of Conduct for Public Officials”*, 11.05.2000, Komitet Ministrów Rady Europy.
- Recommendation (2009): *Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, 26.11.2009, Rada OECD.
- Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ (1996): 51/59 z 1996 roku *International Code of Conduct for Public Officials*.
- Stosunek do łapownictwa i doświadczenie z nim związane* (2013): CBOS, BS/109/2013.
- Suwaj P. J. (2009), *Konflikt interesów w administracji publicznej*, Warszawa: Wolters Kluwer.
- System Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym. Wydanie 3 SPZK:2014*, będący uzupełnieniem normy ISO PN-EN 9001:2009.
- Szwarczyk M. (2015), *Komentarz do art. 228 Kodeksu karnego (w:) Kodeks karny. Komentarz*, red. T. Bojarski, A. Michalska-Warias, J. Piórkowska-Flieger, M. Szwarczyk, Warszawa: Wolters Kluwer.
- Wskazówki Antykorupcyjne dla urzędników* (2014): CBA, Warszawa.
- Zagrożenia korupcyjne w ramach Grupy Wyszehradzkiej* (2012): red. D. Jancsics, E. Lástic, M. Solon-Lipiński, Š. Zelinger, ISP, Warszawa.

ROLA POLICJI W ZWALCZANIU KORUPCJI

Policja została powołana do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego [Dz.U. 1990: art.1, ust.1]. Do szczegółowych zadań Policji należy m.in.:

1. wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców;
2. inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym;
3. współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi, szczególnie w zakresie współpracy w ramach programu community policing. [Dz.U. 1990: art. 1, ust. 2 pkt 3 i 4].

Struktura Policji, podział zadań i kompetencji oraz jej hierarchiczność winna w pełni odpowiadać nałożonym przez ustawodawcę zadaniom. W tym też zakresie ujawnianie i zwalczanie korupcji stanowi jedno z istotnych zadań Policji w obszarze zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego, zarówno w obszarze postdeliktualnym, jak i w ramach prewencji predeliktualnej.

Powołanie we wrześniu 1997 roku przez Komendanta Głównego Policji zespołów do walki z korupcją stanowiło pierwszy krok w kierunku objęcia obszaru przestępczości korupcyjnej stałym rozpoznaniem policyjnym [Pismo Komendanta... 1997]. Struktury zajmujące się zwalczaniem korupcji usytuowano w wydziałach do spraw przestępczości gospodarczej, a stan etatowy zespołów liczący od 2 do 6 funkcjonariuszy uzależniony był od kategorii komendy wojewódzkiej policji. Reorganizacja struktur administracyjnych państwa w styczniu 1999 roku spowodowała praktycznie likwidację dotychczas istniejących zespołów do walki z korupcją w pionie PG. Odnotowano w związku z tym spadek efektywności ścigania przestępstw o charakterze korupcyjnym.

W maju 2000 roku na polecenie Wojewody Śląskiego, Śląski Komendant Wojewódzkiej Policji powołał pierwszy w kraju wydział do walki z korupcją, odnoszący później liczne sukcesy. Na tym przykładzie Komendant Główny Policji w 2004 roku [*Polecenie Komendanta Głównego Policji... 2004*] podjął decyzję o powołaniu na szczeblu komend wojewódzkich policji wydziałów do walki z korupcją. Od tego czasu zaczęła tworzyć się także struktura antykorupcyjna na poziomie komend wojewódzkich, a także komend miejskich i powiatowych, głównie jako mniejsze komórki organizacyjne Policji w postaci zespołów i sekcji. Według założenia miały one występować w większych komendach miejskich Policji, będących siedzibami byłych miast wojewódzkich. Poza tym „drobną” przestępczością korupcyjną zajmowały się w pozostałych komendach miejskich i powiatowych Policji struktury do walki z przestępczością gospodarczą.

Na podstawie doświadczeń m. in. Policji w walce z korupcją, w Biurze Służby Kryminalnej Komendy Głównej Policji w 2001 roku powstały propozycje do ramowego programu przeciwdziałania i walki z korupcją. Program ten został w przeważającej większości wykonany, dlatego też w styczniu 2005 roku Rada Ministrów przyjęła dokument rządowy wydany przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji „Strategia Antykorupcyjna - II etap wdrażania 2005-2009”, przewidujący realizację kolejnego pakietu przedsięwzięć legislacyjnych, organizacyjnych i edukacyjno-informacyjnych. Po kilku latach przerwy, w dniu 1 kwietnia 2014 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę w sprawie „Rządowego programu przeciwdziałania korupcji na lata 2014-2019”, przedłożoną przez ministra spraw wewnętrznych. Program stanowi główny element koordynujący krajową politykę antykorupcyjną. Został przygotowany z uwzględnieniem doświadczeń zdobytych podczas realizacji w latach 2002-2009 rządowej Strategii Antykorupcyjnej oraz wniosków odnoszących się do przyczyn i skutków występowania korupcji w Polsce.

Na uwagę zasługują prace nad utworzeniem w 2001 roku wyspecjalizowanej służby specjalnej zajmującej się zwalczaniem korupcji o nazwie Centralny Urząd Antykorupcyjny [www1]¹, która nie powstała z uwagi na rozpad koalicji AWS - UW. Dopiero w 2006 roku Sejm V kadencji uchwalił w dniu 12.05.2006 roku ustawę powołującą Centralne Biuro Antykorupcyjne [www2; Dz.U. 2006], które funkcjonuje do dnia dzisiejszego.

1 Głosowanie nad przyjęciem wniosku o odrzucenie w pierwszym czytaniu poselskiego projektu ustawy o Centralnym Urzędzie Antykorupcyjnym, zawartym w druku poselskim nr 2025, odbyło się w dniu 25.04.2001 roku. Wniosek został odrzucony.

Do czasu utworzenia Centralnego Biura Antykorupcyjnego, ujawnianiem oraz zwalczaniem korupcji w Polsce oprócz Policji zajmowały się inne instytucje państwowe, takie jak: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Straż Graniczna, organy kontroli skarbowej, Urząd Zamówień Publicznych, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich, prokuratura, a w końcowym etapie sądownictwo [www3].

Utworzenie w 2004 roku w Policji struktur do walki z korupcją spowodowało rozbudowanie pionu kryminalnego o kolejnych 200 etatów. Do szczegółowych zadań Policji w tym zakresie należało m.in. organizowanie walki z korupcją poprzez wykonywanie czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych oraz organizowanie współdziałania w zakresie zapobiegania i zwalczania korupcji z instytucjami kontrolnymi oraz przedstawicielami administracji rządowej i samorządowej, a także innymi organami ochrony prawnej.

Prawne możliwości zwalczania korupcji

Skuteczność zwalczania przestępczości korupcyjnej zależy od dwóch elementów. Wymaga ona właściwych rozwiązań legislacyjnych oraz ścisłej specjalizacji organów państwowych. Obie okoliczności są determinowane przez istotę tego rodzaju przestępstw, wynikającą z jej aspektów kryminologicznych i psychologicznych.

Cechą charakterystyczną zachowań korupcyjnych jest m.in. solidarna zмова milczenia sprawców oraz brak interesu stron do ujawnienia tego procederu. Jak wskazuje praktyka, zdecydowanie efektywniejsze są szeroko rozumiane działania operacyjno-rozpoznawcze, w tym szczególnie kontrola operacyjna i łapówka kontrolowana, niż działania o charakterze procesowym. Te ostatnie z racji swojej specyfiki, tj. jawności działania, w znacznie mniejszym stopniu przyczyniają się do skutecznego zwalczania tego rodzaju przestępczości.

W obszarze przepisów prawa karnego pierwsza istotna zmiana dokonała się wraz z wejściem w życie w 2003 roku tzw. „noweli antykorupcyjnej” [Dz.U. 2003]. Ustawa wprowadziła w życie rozwiązania wieloaspektowe, począwszy od zdefiniowania pojęcia osoby pełniącej funkcję publiczną, poprzez klauzule bezkarności, penalizację przestępstwa korupcji menadżerskiej oraz w dziedzinie profesjonalnych zawodów sportowych, do nowych rozwiązań karnomaterialnych, proceduralnych i wykonawczych. Na uwagę zasługuje przede wszystkim wprowadzenie rozwiązań legislacyjnych umożliwiających skuteczniejsze i bardziej efektywne zwalczanie korupcji.

Ustawodawca wprowadził mechanizmy łamiące solidarność przestępczą biorcy i dawcy korzyści majątkowej lub osobistej, a także istotną korektę mechanizmów pozwalających na pozbawienie sprawców przestępstw korupcyjnych osiągniętych korzyści. Zmiana brzmienia przepisu art. 39 pkt 4 Kodeksu karnego umożliwiła oprócz orzeczenia środka karnego w postaci przepadku przedmiotów, także sądowego orzeczenia środka karnego w postaci przepadku korzyści majątkowej z popełnienia przestępstwa lub jej równowartości (art. 45 K.k.) lub równowartości przedmiotów pochodzących bezpośrednio z przestępstwa, albo które służyły lub były przeznaczone do jego popełnienia. Do znowelizowanego przepisu wprowadzono domniemanie, że mienie, które sprawca objął we władanie, lub do którego nabył jakikolwiek tytuł w chwili czynu lub po jego dokonaniu, stanowi korzyść majątkową uzyskaną co najmniej pośrednio z przestępstwa. Ponadto zdefiniowanie w art. 115 § 19 K.k. osoby pełniącej funkcję publiczną wypełniło dotychczasową lukę prawną, która powodowała rozbieżności w orzecznictwie sądowym, szczególnie w sprawach dotyczących łapownictwa. Ustawa wprowadziła nowy art. 250a K.k., przywracający w polskim prawie karnym penalizację przekupstwa wyborczego i sprzedajności wyborczej. Na mocy postanowień Prawnokarnej Konwencji Rady Europy o Korupcji i Wspólnym Działaniu z dnia 22.12.1998 roku o zwalczaniu korupcji w sektorze prywatnym [Dz.U. 2005], wprowadzono do krajowego systemu prawnego penalizację:

1. Handlu wpływami (art. 230a K.k.);
2. Korupcji w obrocie gospodarczym (art. 296a K.k.);
3. Korupcji w profesjonalnych zawodach sportowych (art. 296b K.k.).

W związku z koniecznością zmian przepisu art. 230 K.k. (płatna protekcja), spowodowanej brakiem bezkarności protekcji związanej z chęcią osiągnięcia korzyści osobistych bądź w wypadku powoływania się na wpływy innych osób, a także ograniczeniem powoływania się na wpływy instytucji państwowych lub samorządu terytorialnego - spenalizowano handel wpływami. Okoliczność ta spowodowana była zobowiązaniem sygnatariuszy umowy międzynarodowej do poszerzenia penalizacji korupcji. Poza tym, w związku z powszechnie ocenianym brakiem reakcji karnej na patologiczne zjawiska w sporcie profesjonalnym, w art. 296b K.k. spenalizowano korupcję bierną i czynną w dziedzinie profesjonalnych zawodów sportowych. Oba przepisy uzupełniono o normy łamiące solidarność przestępczą. Należy dodać,

że wspomniane klauzule bezkarności wprowadzono także do przepisów art. 229 § 6 K.k. (czynne łapownictwo) oraz art. 230a § 3 K.k. (czynna płatna protekcja). W omawianych przypadkach klauzula bezkarności powoduje, że sprawca określonych przestępstw nie podlega karze, o ile zawiadomi o tym fakcie organ powołany do ścigania przestępstw i ujawni wszystkie istotne okoliczności przestępstwa zanim organ ten się o tym dowiedział. Nieco odmiennie ustawodawca rozwiązał klauzulę odpowiedzialności w związku z korupcją wyborczą, albowiem w przypadku określonym w art. 250a § 4 K.k. uprawniony do głosowania, który przyjął korzyść majątkową lub osobistą albo takiej korzyści zażądał za głosowanie w określony sposób, a następnie zawiadomił organ powołany do ścigania o fakcie przestępstwa i okolicznościach jego popełnienia zanim organ ten o nich się dowiedział, sąd stosuje nadzwyczajne złagodzenie kary, a nawet może odstąpić od jego wymierzenia [www4].

Zmiana ustawy o Policji zwiększyła natomiast skuteczność działań w walce z korupcją oraz wpłynęła na szybkość podejmowania działań operacyjno-rozpoznawczych [www5]. Przede wszystkim zostały uproszczone procedury stosowania niektórych metod pracy operacyjnej, takich jak: kontrola operacyjna, niejawne wręczenie/przyjęcie korzyści majątkowej, zwane inaczej zakupem kontrolowanym oraz przesyłka niejawnie nadzorowana, określona w art. 19, 19a i 19b ustawy o Policji [Dz.U. 1990]. Uzyskano również dopuszczenie do uzyskiwania informacji stanowiących tajemnicę bankową i ubezpieczeniową, za zgodą właściwego sądu okręgowego.

Przedstawione zmiany w obszarze redakcji przepisu dotyczącego kontroli operacyjnej dotyczą takich kwestii jak:

1. Rozszerzenie katalogu przestępstw, w związku z którymi można zarządzić kontrolę operacyjną; opis przestępstw objętych tym katalogiem dostosowano do unormowań zawartych w nowym kodeksie karnym i kodeksie karnym skarbowym.
2. Uzupełnienie celów prowadzenia kontroli operacyjnej o wykrycie sprawców i uzyskanie dowodów przestępstw; zmiana czyni pewniejszym osiągnięcie celu postępowania przygotowawczego, jakie będzie wszczęte na podstawie materiałów operacyjnych.
3. Zmianę podmiotu zarządzającego z Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na właściwy miejscowo sąd okręgowy.
4. Przewidziano możliwość tymczasowego zarządzenia kontroli operacyjnej w trybie niecierpiącym zwłoki.

5. Ustawowe określenie obowiązku przedsiębiorców prowadzących działalność telekomunikacyjną w sieciach publicznych w zakresie zapewnienia Policji niezbędnych warunków technicznych i organizacyjnych do kontroli i utrwalania treści przekazów informacji.
6. Wykonywanie trybu zarządzania kontroli operacyjnej za wyraźną zgodą osoby pokrzywdzonej (regulacja uchylona w latach późniejszych) [Dz.U. 1990: art. 19].

Przy zakupie kontrolowanym wprowadzono odniesienie do katalogu przestępstw określonego w art. 19 cytowanej ustawy, w związku z którym zakup kontrolowany można przeprowadzić [Dz.U. 1990: art. 19a]. Ponadto uzupełniono formy czynnościowe zakupu kontrolowanego o inne sytuacje kryminalne, które powstają podczas transakcji o dodatkową czynność „zbycia” przedmiotów, obok już istniejących form „nabycia” i „przejęcia”. Organem zarządzającym czynność nie jest już Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, tylko Komendant Główny Policji lub właściwy komendant wojewódzki Policji, działający po uzyskaniu zgody Prokuratora Generalnego lub właściwego prokuratora okręgowego. Uchylono dotychczasowe ograniczenie dopuszczania zakupu kontrolowanego w sprawach łapownictwa i korupcji, do przypadków, gdy korzyść majątkowa przybierała wielkie rozmiary. Okoliczność ta minimalizowała sprawne działanie Policji w tym zakresie.

W zakresie stosowania niejawnego nadzorowania przesyłki organem upoważnionym jest Komendant Główny Policji lub właściwy miejscowo komendant wojewódzki Policji, który jednocześnie zapoznaje z tym faktem właściwego prokuratora okręgowego.

Regulacja zawarta w art. 20 ust. 3 ustawy o Policji umożliwia Policji korzystanie z informacji objętych tajemnicą bankową, przetwarzaną przez banki lub ubezpieczeniową dotyczącą umów ubezpieczenia. Udostępnianie wyżej wymienionych danych następuje za zgodą właściwego sądu okręgowego na wniosek Komendanta Głównego Policji lub komendanta wojewódzkiego Policji jedynie w zakresie niezbędnym do zapobieżenia lub wykrycia przestępstw oraz ustalenia sprawców i uzyskania dowodów przestępstw określonych w art. 19 ust. 1 ustawy o Policji [Dz.U. 1990].

Zwalczanie korupcji przez Policję w ujęciu statystycznym

Statystyka zwalczania przestępczości jest narzędziem umożliwiającym monitorowanie określonych zmieniających się parametrów, dotyczących szeroko rozumianego bezpieczeństwa ludzi i porządku publicznego. Pozwala w określonym zakresie podjąć ocenę występujących zjawisk, analizować stan przestępczości i obserwować trendy odnoszące się do poszczególnych obszarów.

W niniejszym artykule zaprezentowane zostaną dane statystyczne, obrazujące zasadniczo jeden obszar obejmujący walkę z przestępczością korupcyjną w interwałach rocznych. W tym też obszarze przedstawione zostaną dane ukazujące:

1. Ilość wszczętych postępowań przygotowawczych;
2. Ilość przestępstw zarejestrowanych w zakresie następujących kwalifikacji prawnych: art. 228 § 1-6, art. 229 § 1-5, art. 230 § 1-2, art. 230a §1-2, art. 231 §2, art. 250a § 1-2, art. 296a § 1-4, art. 296b § 1-3 (uchylony w 2010 r.) [Dz.U. 1997], art. 46-48 ustawy o sporcie [Dz.U. 2010];
3. Liczbę zarejestrowanych podejrzanych.

Dane, którymi się posłużono w niniejszym opracowaniu pochodzą z tzw. „Map korupcji w Polsce” opublikowanych i zamieszczonych na stronach internetowych Centralnego Biura Antykorupcyjnego, obejmujących lata 2010-2014.

Przedstawione informacje zawierają dane z systemów statystycznych zarządzanych przez sześć instytucji państwowych, tj. Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Policji, prokuratury, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Straży Granicznej i Żandarmerii Wojskowej.

Postępowania wszczęte

Dane obrazują liczbę wszczętych postępowań przygotowawczych w sprawach dotyczących przestępstw korupcyjnych. Podmiotem, który wszczął najwięcej postępowań przygotowawczych jest Policja. Z praktyki wynika, że większość wszczynanych śledztw w tej kategorii przez Policję odnosi się do zatrzymań uczestników ruchu drogowego w warunkach popełnienia przestępstwa czynnego łapownictwa na gorącym uczynku przez służby prewencji i ruchu drogowego. Na drugim miejscu lokuje się prokuratura oraz Centralne Biuro Antykorupcyjne. Pozostałe wymienione instytucje sprawami o charakterze korupcyjnym zajmowały się w mniejszym zakresie.

Ilość wszczynanych śledztw o charakterze korupcyjnym w głównej mierze jest wprost proporcjonalna do aktywności służb, które odpowiadają za ich zwalczanie. Poziom zagrożenia tą kategorią przestępczości na określonym miejscu i czasie jest sprawą drugorzędną. Brak zorganizowanych struktur policyjnych do walki z korupcją powodować będzie znikomy stopień jego rozpoznania. To z kolei objawi się w parametrach statystycznych. Skuteczność walki z korupcją w państwie to opracowanie i wdrożenie właściwych mechanizmów zwalczania przestępczości.

Tabela 1. Postępowania wszczęte przez poszczególne podmioty w latach 2010-2014.

| | CBA | Policja | prokuratura | ABW | SG | ŻW |
|------|-----|---------|-------------|-----|----|----|
| 2010 | 65 | 2211 | 1327 | 28 | 77 | 64 |
| 2011 | 102 | 2048 | b.d. | 28 | 74 | 50 |
| 2012 | 113 | 1887 | b.d. | 19 | 68 | 44 |
| 2013 | 116 | 1747 | b.d. | 9 | 51 | 32 |
| 2014 | 123 | 1774 | b.d. | 14 | 39 | 28 |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych statystycznych zebranych i opublikowanych przez CBA

Przestępstwa zarejestrowane

Liczba zarejestrowanych przestępstw wskazuje ilość zarzuconych podejrzanym przestępstw korupcyjnych w zakończonych postępowaniach przygotowawczych. Liczba ta uzależniona jest od różnych aspektów. Postępowanie przygotowawcze ma na celu m.in. wyjaśnienie okoliczności sprawy, w tym ustalenie osób pokrzywdzonych i rozmiarów szkody. Dlatego też drobiazgowo ustalenia postępowania przygotowawczego dają podstawę do stwierdzenia udziału podejrzanego w zorganizowanej grupie przestępczej [Dz.U. 1997: art. 258] bądź uczynienie sobie przez podejrzanego stałego źródła dochodu [Dz.U. 1997: art. 65], co wpływa na zwiększenie sądowego wymiaru kary. Liczba przestępstw stwierdzonych ma zasadnicze znaczenie dla piętnowania zachowań korupcyjnych, bowiem występują przypadki udowodnienia podejrzanym nawet setek przestępstw. Coraz większa liczba postępowań przygotowawczych prowadzonych przez Policję ma charakter wieloczynowy. Jak wynika z zaprezentowanych danych, udział Policji w tym zakresie pozostaje bezdyskusyjny.

Tabela 2. Przepięstwa zarejestrowane przez poszczególne podmioty w latach 2010-2014.

| | CBA | Policja | prokuratura | ABW | SG | ŹW |
|-------------|-----|---------|-------------|-----|----|----|
| 2010 | 250 | 12268 | 1327 | 0* | 29 | 64 |
| 2011 | 314 | 8049 | 1200 | 42 | 64 | 34 |
| 2012 | 338 | 8923 | 1565 | 25 | 80 | 41 |
| 2013 | 281 | 14212 | 842 | 14 | 24 | 32 |
| 2014 | 284 | 8358 | 610 | 21 | 59 | 22 |

*ABW dokonuje rejestracji przestępcstw stwierdzonych od połowy 2010 roku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych statystycznych zebranych i opublikowanych przez CBA

Podejrzani

Liczba podejrzanych zarejestrowanych w sprawach korupcyjnych w określonych obszarach, a w szczególności korupcji w administracji powoduje obligatoryjne wyeliminowanie osoby z życia publicznego. Z tego też powodu, liczba zarejestrowanych podejrzanych winna być obszarem monitorowanym przez państwo w celu skutecznego zwalczania korupcji. Dane zawarte w tabeli sytuują Policję na pierwszym miejscu w kraju, jako podmiot skutecznie zwalczający korupcję. Kolejne miejsca należy przypisać w tym zakresie Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu i Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Tabela 3. Podejrzani zarejestrowani w sprawach korupcyjnych przez poszczególne podmioty w latach 2010-2014.

| | CBA | Policja | prokuratura | ABW | SG | ŹW |
|-------------|-----|---------|-------------|-----|-----|------|
| 2010 | 226 | 3313 | b.d. | 216 | 71 | b.d. |
| 2011 | 338 | 3149 | b.d. | 207 | 101 | b.d. |
| 2012 | 347 | 2717 | b.d. | 162 | 79 | 26 |
| 2013 | 307 | 1937 | b.d. | 120 | 70 | 35 |
| 2014 | 336 | 1873 | b.d. | 116 | 43 | 31 |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych statystycznych zebranych i opublikowanych przez CBA

Pomimo zmian legislacyjnych i instytucjonalnych, jakie miały miejsce w ostatnich latach, Policja nadal pozostaje organem wiodącym, który wszczyna i prowadzi najczęściej postępowań przygotowawczych, wykrywa największą liczbę przestępstw oraz dominuje w obszarze rejestracji podejrzanych o przestępstw korupcyjne.

Analiza prowadzonych spraw korupcyjnych daje podstawę do stwierdzenia, iż obecnie Policja ujawnia coraz bardziej skomplikowane mechanizmy sprawcze popełniania przestępstw korupcyjnych. To z kolei sprawia, że doświadczenie jakie nabywa Policja od ostatniej dekady, przekłada się na wszczynanie i prowadzenie coraz poważniejszych wielopodmiotowych i wieloprezedmiotowych spraw o przestępstwa korupcyjne.

Bibliografia:

- Dz.U. (1990): *Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji*, Dz.U. 1990 nr 30 poz. 179 ze zm. (tekst jedn. Dz.U. 2015 poz. 355).
- Dz.U. (1997): *Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny*, Dz.U. 1997 nr 88 poz. 553 ze zm. (tekst jedn. Dz.U. 2016 poz. 1137).
- Dz.U. (2003): *Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw*, Dz.U. 2003 nr 111 poz. 1061.
- Dz.U. (2005): *Prawnokarna Konwencja o Korupcji sporządzona w Strasburgu dnia 27 stycznia 1999 r.*, Dz.U. 2005 nr 29 poz. 249.
- Dz.U. (2006): *Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*, Dz.U. 2006 nr 104 poz. 708 ze zm. (tekst jedn. Dz.U. 2014 poz. 1411)
- Dz.U. (2010): *Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie*, Dz.U. 2010 nr 127 poz. 857 (tekst jedn. Dz.U. 2016 poz. 176).
- Pismo Komendanta Głównego Policji z dnia 30.09.1997 roku.*
- Polecenie Komendanta Głównego Policji nadinspektora Leszka Szredera, pismo l.dz. Ag-441/04 z 20.02.2004 roku.*
- www1: *Poselski projekt ustawy o Centralnym Urzędzie Antykorupcyjnym z dnia 12 kwietnia 2000r.*, druk sejmowy nr 2025 Sejmu III Kadencji 1997-2001; <http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf?OpenDatabase> (odczyt: 30.06.2016).
- www2: [http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/C7181EB8C7824F41C125710A0045AD56/\\$file/275.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/C7181EB8C7824F41C125710A0045AD56/$file/275.pdf) (odczyt z dnia: 30.06.2016).
- www3: *Raport ABW „Korupcja w Polsce – próba analizy zjawiska”*; http://www.wsap.edu.pl/pub/Biblioteka_@ntykorupcyjna/Korupcja%20w%20Polsce.%20Analiza%20zjawiska%20-%20ABW.pdf (odczyt z dnia: 18.06.2016).

- www4: Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny, ustawy - Kodeks postępowania karnego, ustawy - Kodeks karny wykonawczy, ustawy o świadku koronnym oraz ustawy - Prawo bankowe z dnia 10.09.2002r., druk sejmowy nr 869 Sejmu IV Kadencji 2001-2005; [http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/0/C4B3026A6DF1DA27C1256C31003BB101/\\$file/869.PDF](http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/0/C4B3026A6DF1DA27C1256C31003BB101/$file/869.PDF) (odczyt z dnia: 02.07.2016).
- www5: Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Policji, ustawy o działalności ubezpieczeniowej oraz ustawy - Prawo bankowe z dnia 19.06.2000r., druk sejmowy nr 2012 Sejmu III Kadencji 1997-2001; <http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf?OpenDatabase> (odczyt: 30.06.2016).

SPECYFIKA ZACHOWAŃ (ANTY)KORUPCYJNYCH W POLICJI

Greckie pathos (patologia) oznacza cierpienie. Definiowanie korupcji jako patologii społecznej wydaje się w tym kontekście najszerszym i kompleksowym podejściem. Szkodzi ona nie tylko tej osobie, która korumpuje, narażając się na odpowiedzialność karną, ale także tej, która jest korumpowana. Ta ostatnia bowiem, przy dość niskiej społecznej świadomości jak postępować w zetknięciu z kimś nieuczciwym, popada w poczucie bezbronności i ostatecznie często daje się skusić „propozycji”, ryzykując poniesieniem odpowiedzialności karnej podobnie jak sprawca.

Mimo, że legalna definicja korupcji znajduje się w artykule 1 Ustawy o CBA¹, to reprezentuje jedynie prawne rozumienie zjawiska [Dz.U. 2006]. Szerzej do tego tematu podchodzi Bank Światowy czy organizacje pozarządowe. Za każdym razem jednak chodzi o formę nadużycia władzy związaną z uzyskaniem korzyści. Szczególnie wrażliwa wydaje się relacja zachodząca między funkcjonariuszem publicznym² – w tym wypadku policjantem, który reprezentuje państwo a obywatelem [Dz.U. 1997].

1 Korupcją jest: „obiecywanie, proponowanie, wręczanie, żądanie, przyjmowanie przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakiegokolwiek nienależnej korzyści majątkowej, osobistej lub innej, dla niej samej lub jakiegokolwiek innej osoby, lub przyjmowanie propozycji lub obietnicy takich korzyści w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu funkcji publicznej lub w toku działalności gospodarczej.”

2 Pojęcie i katalog funkcjonariuszy publicznych reguluje art. 115§13 Kodeksu Karnego. Szerszym pojęciem jest „osoba pełniąca funkcje publiczne”. Przepisy dotyczące korupcji spenalizowane w polskich kodeksach stosuje się odpowiednio. „Osobą pełniącą funkcje publiczne” zgodnie z wykładnią Sądu Najwyższego będzie „każda osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, która zarządza majątkiem publicznym, z wyjątkiem osób, które pełnią w niej wyłącznie czynności usługowe” [Za: Orzeczenie SN z 30.09.2010 roku I KZP 16/10].

Poprawa pozycji Polski w Indeksie Percepcji Korupcji³ stworzonym przez Amnesty International nie oznacza, że zjawisko zanika – korupcja pozostaje nadal dużym problemem dla ponad 80% Polaków [CBOS 14/2014], a społeczna ocena łapownictwa jako jej najpowszechniejszego przejawu jest jednoznacznie negatywna [CBOS BS/109/2013]. Najważniejszą rolę w zwalczaniu korupcji odgrywają organy ścigania: policja, CBA i ABW. Przedmiot faktyczny ich działania spenalizowany został w Kodeksie karnym w wielu miejscach, jednak informacje statystyczne wskazują, że najczęstszymi jej przejawami w ostatnich latach w Polsce są: łapownictwo bierno czyli sprzedajność w związku z pełnieniem funkcji publicznych (art. 228 K.k.), łapownictwo czynne czyli przekupstwo (art. 229 K.k.), płatna protekcja czyli podjęcie się pośrednictwa w załatwieniu sprawy za korzyść majątkową lub osobistą z powołaniem się na wpływy w instytucjach państwowych czy samorządowych (art. 230 K.k.) oraz przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariusza publicznego w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej (art. 231§2 K.k.) [Dz.U. 1997]. W celu przeciwdziałania korupcji na szczeblu centralnym rząd co kilkanaście lat przyjmuje antykorupcyjną strategię działania. Niezależnie od niej [M.P. 2014], za każdym razem podkreśla się, jakie są warunki sprzyjające korupcji. Wskazuje się najczęściej nadmiar kompetencji (uprawnienia policjantów w ostatnich latach zwiększają się), dowolność podejmowania decyzji (również obecna w policji – patrol w miarę możliwości ma przeprowadzać interwencję samodzielnie od początku do końca) czy też brak kontroli w obszarze uczciwości⁴. Policja, mimo że cieszy się pozytywnym wizerunkiem wśród Polaków⁵, jest szczególnie narażona na styczność z nagannymi zachowaniami – zarówno we własnych szeregach, jak i z perspektywy obywateli chcących uniknąć kary.

3 Polska obecnie znajduje się na 30 miejscu, systematycznie poprawiając swoją pozycję od 2012 roku, [za: Corruption Perceptions...]

4 W przypadku procesu rekrutacji do policji niezwykle złożonego i rozciągniętego w czasie nie sprawdza się uczciwości kandydatów. Weryfikacji podlega wprawdzie ich prawdomówność, ale nie jest ona w żaden sposób nacechowana moralnie. W samej policji zwalczaniem nieuczciwych zachowań funkcjonariuszy zajmuje się Biuro Spraw Wewnętrznych KGP.

5 Dobrą opinię o pracy policjantów ma 72% Polaków, natomiast krytykuje ją co szósty ankietowany (16%), [CBOS 43/2016]. Z kolei w 2014 roku skuteczność policji pozytywnie oceniało 69,6% Polaków, [Raport KGP na temat przestępczości w Polsce].

Kto daje „w łapę”?

Mimo, że w 2014 roku Komenda Główna Policji opierając się na danych zawartych w Krajowym Systemie Informacyjnym Policji (KSIP) odnotowała 18-procentowy spadek przestępstw korupcyjnych w stosunku do roku 2013, to liczba 15 525 tego rodzaju zachowań w porównaniu z wcześniejszymi latami nadal jest zatrważająca [Raport o stanie bezpieczeństwa...]. Według CBA najczęstszymi przestępstwami korupcyjnymi zarejestrowanymi w 2014 roku były: przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej przez funkcjonariusza publicznego (3303 przestępstwa), łapownictwo czynne – przekupstwo (2304 przestępstwa) oraz łapownictwo bierne – sprzedajność (2216 przestępstw). Gdyby wziąć pod uwagę rozmieszczenie geograficzne poszczególnych czynów to w zakresie czynu z art. 231§2 K.k. dominowały województwa lubuskie i mazowieckie, czynu z art 228 K.k. i art. 229 K.k. – województwa śląskie i mazowieckie. Dane te odpowiadają proporcjonalnie liczbie wszczętych postępowań przygotowawczych przez wszystkie służby uprawnione do ścigania korupcji w przeliczeniu na 1 milion mieszkańców.

Pewnego rodzaju przestrogę powinna stanowić informacja, że w omawianym roku w większości postępowania wszczynane były w wyniku ujęcia na gorącym uczynku (852 przypadki) oraz na podstawie materiałów operacyjnych gromadzonych przez policję (322). Analizując sylwetkę statystycznego Polaka, który decyduje się na popełnienie tego czynu zabronionego można zwrócić uwagę, że częściej będzie to mężczyzna między 30 a 49 rokiem życia, wobec którego stosuje się różne środki zapobiegawcze, a najczęściej poręczenia majątkowe. Wśród prawomocnie skazanych w latach 2012-2014 dominowali obywatele dopuszczający się przekupstwa wobec osób pełniących funkcje publiczne. Karę w tym wypadku orzeczono średnio w 88-90% przypadków [Mapa Korupcji 2014].

Niezależnie od obszarów zagrożonych występowaniem korupcji, sposób postępowania korumpującego i sytuacja, w której dochodzi do takiego procederu wydaje się być za każdym razem podobna. Po pierwsze, terminologia używana przez osobę usiłującą wręczyć lub obiecującą korzyść osobistą bądź majątkową będzie zakamuflowana. Nigdy osoba taka nie będzie wyrażała wprost co ma na myśli. Może to wynikać z chęci uniknięcia odpowiedzialności w razie kontaktu z uczciwym funkcjonariuszem, jeżeli ten zdecydowałby się na podjęcie czynności prawnych wobec korumpującego. Paradoksalnie,

to na osobie korumpowanej leży ciężar poprawnego zachowania, jeżeli faktycznie dąży ona do zatrzymania sprawcy. Jak można bowiem skutecznie udowodnić, że takie słowa jak „czy nie można tego inaczej załatwić?”, „Panowie, przecież jesteśmy normalnymi ludźmi” czy też „odwdzięczę się za dobre potraktowanie” stanowią propozycją korupcyjną?⁶ W przypadku samych funkcjonariuszy czy szerzej – osób pełniących funkcje publiczne – ich nieprofesjonalne zachowanie skutkować będzie dalszą bezkarnością korumpujących w przyszłości⁷. Innym wektorem często pojawiającym się w sytuacji, gdy osoba dąży do korumpowania funkcjonariusza publicznego jest anonimowość. Rzadko będzie ona chciała na wezwanie okazać dokument tożsamości próbując do ostatniej chwili pozostać nieznaną. Po ustaleniu tożsamości osoby funkcjonariusz uzyskuje dostęp do wszelkich istotnych informacji dotyczących jej przeszłości oraz ewentualnych konfliktów z prawem. Często już wtedy wiadomo, dlaczego osoba decyduje się podejmować ryzyko przekupstwa. Sytuację korupcyjną cechuje dynamizm wprowadzany przez petenta. W wielu przypadkach deklaruje pośpiech, pomniejsza wagę sprawy, zachęca funkcjonariusza do „zrobienia wyjątku”. Nie bez znaczenia jest to, że napotykając opór policjanta, a nawet ostrzeżenia i wezwania do zachowania zgodnego z prawem, zaczyna posługiwać się utartymi sloganami. Najczęściej przekonuje, że drobna łapówka nikomu nie szkodzi, że nikt nie musi o tym wiedzieć czy też że zarobki funkcjonariuszy są kiepskie. Wreszcie często zachęca się policjantów do zmiany kwalifikacji prawnej czynu: „a może wypisze Pan mi za pasy?” przy jednoczesnym wskazaniu na niskie zarobki i nieodpowiedzialność ustawodawcy – w tym wypadku korumpujący demonizuje go jako wspólnego wroga – który za popełniony czyn nie przewidział „widełek”, skazując sprawcę na „odebranie prezentu jego dzieciom”, a funkcjonariusza sytuując jako „marionetkę w rękach władzy”. Za każdym razem korumpujący próbuje zatem zrzucić moralną odpowiedzialność na funkcjonariusza, aby przekonać

6 Istota problemu używanych sformułowań polega na tym, że opisywane wyrażenia niekoniecznie stanowią zachowanie korupcyjne. Zbyt szybkie zatrzymanie osoby wypowiadającej się w podobnym tonie może okazać się nieskuteczne (nie legalne i bezzasadne). Decydować o tym będzie oczywiście niezawisły sąd, jednak osoba zeznająca może oświadczyć, że używane sformułowania o „chęci załatwienia sprawy” były w istocie prośbą w stronę na przykład policjanta o zastosowanie wobec niej pouczenia. Stąd każdy funkcjonariusz publiczny przypuszczający, że petent będzie zmierzał do korupcji powinien postępować zgodnie z algorytmem opisanym w dalszej części tego opracowania.

7 Schwytywanie sprawcy i udowodnienie winy w przypadku korupcji jest szczególnie ważne w perspektywie danych, na które wskazują wszelkie raporty dotyczące korupcji – w przypadku tego typu przestępstw bardzo rzadko mamy do czynienia z recydywą czy multirecydywą.

go do popełnienia przestępstwa jako czynu mniejszej wagi. W reakcji na napotkaną stanowczość łapówkarze zachowują się na trzy różne sposoby. Pierwszą, szczęśliwie najczęstszą sytuacją, jest całkowite wycofanie się sprawcy określonego czynu ze swojej „oferty” po pierwszym ostrzeżeniu i zakwalifikowanie jej przez nią samą jako „formę prośby o pouczenie”. Drugą reakcją może być agresja słowna skierowana w kierunku policjantów. Padają liczne niecenzuralne słowa, oskarżenia. Ich natężenie i forma jest w dużej mierze uzależniona od progu tolerancji samych funkcjonariuszy. W takiej sytuacji strony często podważają nie tylko kompetencje stróżów prawa, ale także ich spostrzegawczość stawiając pod znakiem zapytania to, czy sami policjanci są w stanie udowodnić im winę. Modne jest nagrywanie interwencji, „straszenie sądami” czy też wydaleniem ze służby ze względu na rzekome koneksje niedoszłego w tym wypadku łapówkarza. Po trzecie wreszcie możliwa jest trzecia reakcja – dalsze korumpowanie pomimo ostrzeżenia.

Gdy mamy do czynienia z niedomówieniami bardzo trudno udowodnić winę. Korumpujący również doskonale zdaje sobie z tego sprawę. Zatem ujęcie takiej osoby wymaga profesjonalnego podejścia. Funkcjonariusz powinien dopytać wprost: „Co Pan/Pani ma na myśli?”. Istnieje kilka zasad, którymi warto kierować się w sytuacji korupcyjnej, aby nie tylko udowodnić winę nieuczciwej osobie, ale także zapewnić sobie bezpieczeństwo prawne. Są to wskazówki, które dotyczą każdej takiej sytuacji, nie tylko w relacji policjant – obywatel. Po pierwsze, warto zadbać o obecność osoby trzeciej, świadka, który usłyszałby i poświadczył, że doszło do przestępstwa. Po drugie, każdy powinien znać treść artykułu 243 k.p.k., gdzie w paragrafie pierwszym czytamy, że „każdy ma prawo ująć osobę na gorącym uczynku przestępstwa lub w pościgu podjętym bezpośrednio po popełnieniu przestępstwa, jeżeli zachodzi obawa ukrycia się tej osoby lub nie można ustalić jej tożsamości.” W paragrafie drugim ustawodawca dodaje, że „osobę ujętą należy niezwłocznie oddać w ręce policji.” W czasie składania oferty korupcyjnej mamy do czynienia z gorącym uczynkiem, ale znaczenie dla zasadności tak zwanego „zatrzymania obywatelskiego” ma występowanie jednej z przesłanek. Musi zaistnieć bowiem obawa ukrycia się lub niemożność ustalenia tożsamości osoby. Dużo częściej występuje druga przesłanka – mało kto ze zdeprawowanych obywateli ma ochotę przedstawiać się czy legitymować innej osobie, która nie jest funkcjonariuszem publicznym.

W sytuacji innej niż relacja policjant – obywatel, która w przypadku zaistnienia przestępstwa ze strony funkcjonariusza wymaga precyzyjnego postępowania – zostanie omówiona w dalszej części artykułu. Natomiast, gdy obywatel korumpuje inną osobę pełniącą funkcję publiczną, a zostanie przekazany policji, musi liczyć się z następstwami prawnymi. Najdotkliwszą konsekwencją następującą bezpośrednio od przekazania w ręce policji może być tak zwane „chwilowe ograniczenie swobody osoby”, które stanowi definicję zatrzymania. Policja bowiem działając na podstawie artykułu 244§1 k.p.k. w razie istnienia uzasadnionego przypuszczenia, że doszło do popełnienia przestępstwa może zatrzymać osobę, pod warunkiem, że zaistnieje jedna z obaw (przesłanek): ucieczki, ukrycia się tej osoby, zatarcia śladów przestępstwa, niemożności ustalenia jej tożsamości lub jeżeli istnieją przesłanki do zastosowania przeciwko tej osobie postępowania w trybie przyspieszonym. W szczególnej sytuacji próby korumpowania samego policjanta również może dojść do zatrzymania. Najczęstszą przesłanką w sytuacji samej obietnicy wyczerpującej znamiona definicji korupcji z ustawy o CBA – będzie to obawa ukrycia się osoby, zaś w przypadku faktycznego wręczenia korzyści – zatarcia śladów przestępstwa. Osoba zatrzymana jest pozbawiona pewnych praw, o których zostanie pouczona na piśmie⁸, jak również otrzyma odpis protokołu zatrzymania. Za każdym razem niezależnie od tego, która ze stron nagrywa przebieg zdarzenia może zostać zarządzane przez prokuratora zatrzymanie rzeczy mającej związek ze sprawą – na przykład zatrzymanie telefonu komórkowego z nagraniem przebiegu sytuacji. Od 2012 do 2014 roku niezmiennie najwięcej prawomocnych wyroków w Polsce zapada z artykułu 229 K.k. (w 2014 roku było to 1434 prawomocnie skazanych z 2261 skazanych za wszystkie czyny korupcyjne) [Mapa Korupcji 2014]. Dalej wskazuje się, że najczęściej orzekaną karą było pozbawienie wolności z warunkowym zawieszeniem wykonania. Mając na względzie skuteczne ściganie przestępstwa korupcji ustawodawca wyróżnił wyjątek, gdy dający łapówkę nie podlega karze.

⁸ Są to: prawo do informacji o przyczynie zatrzymania i do bycia wysłuchanym, prawo do złożenia lub odmowy złożenia oświadczenia w swojej sprawie, do korzystania z bezpłatnej pomocy tłumacza, jeżeli nie zna wystarczająco języka polskiego, do otrzymania odpisu protokołu zatrzymania, do zawiadomienia o zatrzymaniu osoby najbliższej, jak również pracodawcy, prawo do kontaktu z urzędem konsularnym lub przedstawicielstwem dyplomatycznym państwa, którego jest obywatelem jeżeli nie jest obywatelem polskim, prawo do wniesienia do sądu zażalenia na zatrzymanie w terminie 7 dni od dnia zatrzymania i zbadania zasadności, legalności oraz prawidłowości zatrzymania, prawo do złożenia do właściwego miejscowo prokuratora zażalenia na sposób przeprowadzenia zatrzymania w terminie 7 dni od zatrzymania, dostęp do niezbędnej pomocy medycznej.

Instytucja „czynnego żalu” polega na powiadomieniu organów ścigania o przyjęciu korzyści lub jej obietnicy przez osobę pełniącą funkcję publiczną, zanim organ ten sam się o tym dowiedział.

Kto „bierze”?

Koncentrując się na relacji zachodzącej między policjantami a obywatelami nie sposób nie wspomnieć o korupcji w środowisku policyjnym. Biuro Spraw Wewnętrznych wskazuje, że w 2014 roku 369 policjantom⁹ przedstawiono 1108 zarzutów. Od 2011 roku skala relacji policjantów podejrzanych do liczby zarzutów im stawianych i ostatecznie objętych aktem oskarżenia pozostaje podobna. W roku 2014 najwięcej zarzutów usłyszeli policjanci z województwa mazowieckiego i śląskiego. Biorąc pod uwagę staż służby – najbardziej podatni na złamanie prawa w omawianym zakresie są funkcjonariusze między 4 a 10 rokiem służby. Odnosząc się do charakteru przestępstw popełnianych przez policjantów w 2014 roku, to 44% z nich stanowiły czyny korupcyjne [Informacja o funkcjonowaniu...]. Od kilku lat największą liczbę zarzutów przedstawia się policjantom pełniącym służbę na drodze, dopuszczających się przestępstwa sprzedajności i nadużycia funkcji w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej.

W sytuacji kiedy obywatel jest korumpowany przez policjanta jego postępowanie ma kluczowy charakter. Powinien się kierować kilkoma zasadami, które wynikają wprost ze sposobu postępowania również policjantów uczciwych przeciwko skorumpowanym [Poradnik BSW...]. Po pierwsze, ważne jest, aby zapamiętać co funkcjonariusz robi z rzeczą, której zażądał. Po drugie, konieczne jest odnotowanie jak największej ilości informacji maksymalnie umożliwiających zidentyfikowanie osoby, która dopuściła się przestępstwa – jej imienia i nazwiska, stopnia służbowego, jednostki organizacyjnej. W tym miejscu warto podkreślić, że funkcjonariusz umundurowany na żądanie legitymowanej osoby ma obowiązek okazać jej legitymację służbową, a nieumundurowany robi to bez wezwania. Niezbędne wydaje się dyskretne poinformowanie telefoniczne dyżurnego najbliższej jednostki policji o zaistniałym zdarzeniu i jednocześnie poinformowanie Biura Spraw Wewnętrznych KGP. Dobrze, jeżeli świadkiem zdarzenia była osoba trzecia – może w tym wypadku pełnić ważną rolę w przyszłości, a nawet zdecydować o wyniku sprawy karnej. W tym miejscu dobrą strategią może okazać odwołanie się do sumienia drugiego policjanta z patrolu. Mimo, że z taktyki mając gwarantować

⁹ Na dzień 1 stycznia 2015 roku w policji zatrudnionych jest 102 309 funkcjonariuszy.

bezpieczne przeprowadzanie interwencji wynika, że drugi policjant powinien aktywnie asekurować funkcjonariusza prowadzącego rozmowę, to w przypadku gdy policjant korumpujący ma zamiar popełnić przestępstwo będzie robił wszystko, aby w czasie kiedy dochodzi do samego czynu być na osobności z petentem. W tej sytuacji ciekawą strategią korumpowanego może być odwołanie się od uczciwości drugiego funkcjonariusza i poza wykonywaniem czynności wskazanych wcześniej – również w stosownym momencie poinformowanie go, że właśnie doszło do przestępstwa. Uzyskawszy taką informację drugi policjant powinien podjąć stosowne kroki mające na celu wyjaśnienie okoliczności zdarzenia – de facto zagrożony podobną odpowiedzialnością, co jego partner w razie zachowania całkowitej bierności. Inną metodą może być natychmiastowe zawiadomienie prokuratury lub BSW KGP o zaistniałej sytuacji bezpośrednio po zakończeniu interwencji. W takiej sytuacji funkcjonariusze biura mogą wystąpić o ewentualną zgodę na prowadzenie wobec podejrzanych osób pracy operacyjnej, której celem jest dowiedzenie ich nieuczciwości. Podobnie obywatel, który staje wobec tego problemu, mając podstawy sądzić, że funkcjonariusz prowadzi z nim rozmowę w sposób „nietypowy” może zdecydować się na rejestrowanie interwencji nie informując go o tym, a następnie przekazać materiał dowodowy prokuraturze.

Profilaktyka antykorupcyjna

Podstawowym celem rządowego programu zwalczania korupcji na lata 2014-2019 jest wzmocnienie profilaktyki i edukacji w tym zakresie wśród młodych ludzi. Miernikiem efektywności ma być z jednej strony Indeks Percepcji Korupcji, a z drugiej raporty ośrodków badań opinii publicznej, gdzie zakłada się: spadek o 2% liczby osób przyznających się do znajomości z ludźmi dającymi łapówki, spadek o 1% liczby osób deklarujących dawanie łapówki (w 2013 roku – 9%), poprawę wizerunku rządu jako podmiotu aktywnie walczącego z korupcją o 6%. Nacisk ma zostać położony na tworzenie efektywnych aktów prawnych obniżających ryzyko wystąpienia korupcji przede wszystkim poprzez ograniczenie uznaniowości przy podejmowaniu decyzji przez pracowników administracji publicznej, jak i kształtowanie w społeczeństwie postaw antykorupcyjnych. Wydaje się, że zaproponowana w dokumencie koncepcja tworzenia grup roboczych na różnych szczeblach jest ważna, ale do końca nie spełnia wymogów Konwencji Narodów Zjednoczonych, którą Polska ratyfikowała w 2006 roku, a tym samym zobowiązała się do utworzenia

instytucji – niezależnej politycznie i finansowo, której celem byłoby zakorzenienie postaw antykorupcyjnych w społeczeństwie [Raport Fundacji...: 24]. Biorąc jednak pod uwagę opracowania dotyczące sukcesu państw o skonsolidowanej demokracji, w których poziom korupcji według wszelkich wskaźników jest niższy niż w Polsce, należy zwrócić uwagę na doświadczenie skandynawskie. Okazuje się bowiem, że nie chodzi tylko i wyłącznie o rozwiązania instytucjonalne czy prawne. Ważne są również wartości społeczne: otwartość i zaufanie do sektora instytucji publicznych, lojalność między politykami a służbą cywilną, wszechobecne współczucie w sferze bezpieczeństwa socjalnego [Salminen, Viinamäki, Ikola-Norrbacka 2007].

Przedstawione powyżej rozważania na temat sposobów zachowania zarówno policjantów, jak i osób trzecich w warunkach korupcyjnych pośrednio wynikają z licznych opracowań ABW, BSW, CBA, policji i innych instytucji monitorujących skalę tej patologii w Polsce. Dokładny algorytm postępowania w kontakcie w osobami pełniącymi funkcje publiczne zawsze zawierać będzie wskazówki, nigdy gotowe rozwiązania. Strona dopuszczająca się przestępstwa najczęściej doskonale zdaje sobie sprawę ze wszystkich okoliczności mogących zagrozić jej poniesieniem konsekwencji. Niezależnie jednak od tego za każdym razem, gdy naszym udziałem stanie się taka niejednoznaczna sytuacja warto zadbać o obecność osób trzecich i używać słownictwa jednoznacznego. Często bowiem nazwanie w obecności korumpującego jego zachowania wprost – powoduje, że osoba nieuczciwa zmienia swoje postępowanie. Im częściej będzie się ona spotykać ze zdecydowaną reakcją tym szybciej samo korumpowanie stanie się społecznie naganne. W końcu warto zastanowić się dla kogo korupcja jest opłacalna? Korumpujący może zostać zatrzymany i ponieść konsekwencje prawne. Jeżeli uda mu się natrafić na nieuczciwego policjanta – tylko jednorazowo uniknie kary. Przekonany o skuteczności swojego zachowania uczyni to ponownie, kiedyś przecież i tak spotka go kara. Jeżeli funkcjonariusz korumpuje poniesie wielokrotną odpowiedzialność – karną, dyscyplinarną, służbową, a przyszłości również pracowniczą. W obu wypadkach traci skarb państwa, traci więc społeczeństwo. Osłabieniu ulegają więzi społeczne, a instytucje państwa tracą zaufanie publiczne. Gdy stawiamy interes indywidualny ponad dobro ogółu zawsze poniesiemy straty. Warto zatem częściej myśleć o wspólnocie.

Bibliografia:

- CBOS (14/2014), *Opinie o korupcji oraz standardach życia publicznego w Polsce*, Komunikat z badań, Warszawa;
- CBOS (BS/109/2013), *Stosunek do łapownictwa i doświadczenia z nim związane*, Komunikat z badań, Warszawa.
- Corruption Perceptions Index 2015, <http://www.transparency.org/cpi2015> (odczyt z dnia: 9.06.2016).
- Dz.U. (1997): Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny, Dz.U. 1997 nr 88 poz. 553 ze zm. (tekst jedn. Dz.U. 2016 poz. 1137).
- Dz.U. (2006): Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Dz.U. 2006 nr 104 poz. 708 ze zm. (tekst jedn. Dz.U. 2014 poz. 1411).
- Informacja o funkcjonowaniu BSW (2014), file:///C:/Users/Agnieszka%20TK/Downloads/informacja_o_funkcjonowaniu_BSW_2014.pdf (dostęp: 11.06.2016);
- M.P. (2014): Uchwała nr 37 Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2014 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019, M.P. 2014, poz. 299.
- Mapa Korupcji 2014, <http://www.antykorupcja.gov.pl/ak/aktualnosc/11816,Mapa-korupcji-2014.html> (odczyt z dnia: 30.06.2016);
- Poradnik BSW dla policjantów pełniących służbę na drogach (2014), Warszawa: Biuro Spraw Wewnętrznych KGB.
- Raport Fundacji im. Stefana Batorego (2010), *Jak walczyć z korupcją? Zasady tworzenia i wdrażania strategii antykorupcyjnej dla Polski*, http://www.batory.org.pl/doc/Jak_walczyc_zkor.pdf (odczyt z dnia: 12.06.2016).
- Raport KGP na temat przestępczości w Polsce (2015), Warszawa: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Tom VII;
- Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2014 roku, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych.
- Salminen A., Viinamäki O.-P., Ikola-Norrbacka R. (2007), *The control of corruption in Finland*, *Administrative and Management Public* 9/2007, http://www.ramp.ase.ro/en/_data/files/articole/9_02.pdf (odczyt z dnia: 09.06.2016).

INFORMACJE O AUTORACH

Mgr Artur Dziewanowski – pracownik Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach. Ukończył studia na Wydziale Filologicznym Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach oraz podyplomowe studia z zakresu Administracji i Zarządzania na Wydziale Prawa UŚ. Jego zainteresowania to muzyka klasyczna, literatura iberyjska oraz historia Śląska, szczególnie okresu międzywojennego. Czynnie uprawia kolarstwo szosowe oraz górskie.

Dr Dorota Fleszer – doktor nauk prawnych, nauczyciel akademicki, wieloletni pracownik administracji samorządowej. Prowadzi zajęcia dydaktyczne między innymi z zakresu postępowania administracyjnego, ochrony danych osobowych, dostępu do informacji publicznej, prawa administracyjnego, ustroju samorządu terytorialnego, prawa konkurencji. Przedmiotem jej zainteresowań naukowych jest bezpieczeństwo i dostęp do informacji, prawne aspekty funkcjonowania administracji publicznej, ze szczególnym wskazaniem na administrację samorządową, procedura administracyjna, problematyka zarządzania publicznego. Autorka wielu publikacji naukowych z tego obszaru. Obecnie wykładowca w Instytucie Administracji i Prawa Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu.

Dr Roman Jakubowski – doktor nauk prawnych, docent Wydziału Prawa Tarnopolskiego Narodowego Uniwersytetu Ekonomicznego (Ukraina), Kierownik Rady Koordynacyjnej Młodych Prawników w obwodzie tarnopolskim (Ukraina). Pracę doktorską w problematyce prawa finansowego obronił w 2011 roku w Instytucie Państwa i Prawa im. W.M. Koreckiego Narodowej Ukraińskiej Akademii Nauk (Kijów, Ukraina). W roku akademickim 2015/2016 uczestniczył

w Programie Stypendialnym im. Lane'a Kirklanda na Uniwersytecie Warszawskim oraz przeprowadził badania prawno-porównawcze w dziedzinie korupcji.

Mgr Szymon Kołodziej – funkcjonariusz policji, doktorant na Uniwersytecie Śląskim w Katowicach. Interesuje się naukami politycznych i bezpieczeństwem publicznym. Autor artykułów naukowych dotyczących komunikowania wyborczego i międzykulturowego. Mgr Mgr Aleksandra Makarucha - członkini korpusu służby cywilnej (10.2006-02.2016). Pracowała w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim w Katowicach na stanowisku inspektora wojewódzkiego (2006- 2010), następnie na stanowisku zastępcy kierownika (2010-2014) oraz zastępcy dyrektora (2014-2016). Od kwietnia 2010 r. do lutego 2016 r. pełniła funkcję rzecznika dyscyplinarnego Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach. W 2010 r. odznaczona dyplomem uznania Wojewody Śląskiego za sumienną, kompetentną i świadomą celów pracę w Korpusie Służby Cywilnej. Od 2009 r. pozaetatowa członkini Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach. Autorka licznych publikacji, m.in.: Odszkodowania za ogródki działkowe przejęte z mocy prawa w trybie specustawy drogowej; Rodzinne ogrody działkowe w kontekście zmiany spec drogi; Sprawa admini-stracyjna odszkodowawcza; Znajomość zasad ogólnych w postępowaniu administracyjnym – klucz do sukcesu dla Inwestora.

Mgr Anna Muś – doktorantka w Instytucie Nauk Politycznych i Dziennikarstwa na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Jej zainteresowania naukowe skupują się wokół zagadnień związanych z regionalizmem (zwłaszcza na Śląsku), regionami oraz mniejszościami narodowymi i etnicznymi. Swoje zainteresowania rozwijała także za granicą współpracując z NISE (National Movements and Intermediary Structures in Europe w Antwerpii) oraz ECMI (European Centre for Minority Issues we Flensburgu). Jest autorką (i współautorką) kilku opublikowanych prac w zakresie regionalizmu w Europie.

Dr hab. Małgorzata Myśliwiec – adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. W zakresie jej zainteresowań badawczych znajduje się problematyka systemów politycznych państw

basenu Morza Śródziemnego (ze szczególnym uwzględnieniem systemów politycznych Hiszpanii i Maroka), teoria współczesnych nacjonalizmów oraz ugrupowań etnoregionalnych w Europie, teoria współczesnej demokracji, problemy administracji publicznej oraz szeroko pojęta kwestia śląska. Do najważniejszych prac w dorobku autorki należy zaliczyć monografie Katalonia na drodze do niepodległości? (2006) oraz Pozycja partii regionalnych w systemie politycznym współczesnej Hiszpanii (2014), a także współredakcję naukową pracy pod tytułem Systemy polityczne wybranych państw basenu Morza Śródziemnego (2011).

Dr Krzysztof Nowakowski – starszy wykładowca w Wydziałowym Zespole Dydaktycznym Nauk Ekonomicznych na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Śląskiego.

Mgr Daniel Palacz – funkcjonariusz Komendy Wojewódzkiej Policji w Katowicach, od 1995 roku zajmował się zwalczaniem korupcji; w latach 2000-2015 zatrudniony w Wydziale do Walki z Korupcją KWP w Katowicach, od 2003 roku na stanowisku zastępcy naczelnika wydziału, a od 2004 roku naczelnika wydziału; aktualnie pełni funkcję Naczelnika Wydziału do Walki z Przestępczością Gospodarczą KWP w Katowicach.

Dr Patrycja Szostok – doktor nauk humanistycznych, adiunkt w Zakładzie Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Jej zainteresowania badawcze oscylują wokół zagadnień komunikowania lokalnego ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień związanych z polityką informacyjną jednostek samorządu terytorialnego. Badła zawartość mediów samorządowych, instrumenty polityki komunikacyjnej samorządów stosowanych w Polsce oraz społeczny odbiór komunikowania samorządowego. Prowadzi również szkolenia komunikacyjne dla przedstawicieli samorządów lokalnych, z uwzględnieniem komunikacji kryzysowej oraz dziennikarskie dla pracowników biur prasowych.

Dr hab. Agnieszka Turska-Kawa – politolog, psycholog, prezes Fundacji Akademickiej IPSO ORDO. Adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego. Autorka licznych raportów i publikacji z zakresu korupcji, jak również zachowań wyborczych i marketingu politycznego, m.in. „Osobowościowe

uwarunkowania zachowań wyborczych” (2013) „Postawy wobec korupcji w samorządzie terytorialnym. Raport z badań empirycznych w województwie śląskim” (2015), „Determinanty chwiejności wyborczej” (2015).

Dr Waldemar Walczak – Uniwersytet Łódzki, absolwent studiów doktoranckich na Wydziale Zarządzania.

Dr Jarosław Zbieranek – absolwent studiów prawniczych i politologicznych. Doktor nauk prawnych. Specjalizuje się w problematyce prawa konstytucyjnego. Ekspert w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich w Warszawie, gdzie zajmuje się ochroną wolności i praw politycznych, a także m.in. tematyką legislacji. Wykładał m.in. na Uniwersytecie Warszawskim. Od 2004 roku bierze udział w pracach Sejmu RP i Senatu RP. Autor licznych raportów, analiz m.in. dla Parlamentu Europejskiego, OBWE, Biura Analiz Sejmowych, a także kilkudziesięciu publikacji naukowych.