

Marek Suchanek*

Uniwersytet Szczeciński

PRZECIWDZIAŁANIE KORUPCJI W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM

Streszczenie

Korupcja jest zjawiskiem nagannym i powoduje wiele zagrożeń dla różnych dziedzin życia społecznego. Trzeba z nią walczyć i podejmować działania zwalczające przyczyny i uniemożliwiające istnienie korupcji zwłaszcza w instytucji powołanej, by dbać o dobro obywateli, czyli samorządzie terytorialnym. Szeroko opisane zostały skutki praktyk korupcyjnych. To właśnie z uwagi na te zagrożenia należy zajmować się problemem korupcji i szukać bardziej skutecznych metod przeciwdziałania temu zjawisku na poziomie samorządu terytorialnego. Społeczeństwo lokalne często uznaje, iż korupcja jest po prostu częścią rzeczywistości, w jakiej żyje i brak mu wiary w skuteczne instrumenty i metody walki z tym zjawiskiem. W tym kontekście szczególne znaczenie ma prawidłowo funkcjonujący system prawny. To jednak nie wszystko, gdyż pojęcie działalności antykorupcyjnej nie jest tożsame z pojęciem antykorupcyjnych uregulowań prawnych. Obejmuje ono swym zakresem także inne metody przeciwdziałania korupcji, takie jak organizacja urzędów samorządowych, promocja wzorców etycznych oraz programy wspomagające aktywizację społeczności lokalnych.

Słowa kluczowe: korupcja, samorząd terytorialny, prawne i etyczne działania antykorupcyjne

* dr hab. Marek Suchanek prof. US – Uniwersytet Szczeciński, Zamiejscowy Wydział Społeczno-Ekonomiczny w Gorzowie Wielkopolskim. E-mail: marek.suchanek@univ.szczecin.pl.

Wprowadzenie

Zjawisko korupcji znane jest na całym świecie. Łapówki i ustawione przetargi podważają sprawiedliwość i rozwój gospodarczy, niszczą zaufanie społeczeństwa do samorządów i ich liderów. Opierając się na opinii ekspertów z całego świata, Indeks Percepcji Korupcji publikowany przez Transparency International mierzy postrzegany poziom korupcji w sektorze publicznym. Polska nigdy nie była w tej dziedzinie chwalebny wyjątkiem, ale nie należała też do czołówki światowej. To właśnie nasilenie tego zjawiska jest jedną z istotnych przyczyn rosnącego rozczarowania funkcjonowaniem III Rzeczypospolitej. Działalność restytuowanych w 1990 roku samorządów gminnych okazała się sukcesem, który mógłby być jeszcze okazalszy, gdyby udało się ograniczyć plagę korupcji. Korupcja na tym poziomie władzy jest bowiem tym bardziej groźna, że dotyczy instytucji najbliższej obywatelom, instytucji będącej podstawą demokratycznego ustroju, w ramach której powinny kształtować się wzorce aktywności obywatelskiej. Wysoki poziom korupcji na tym poziomie prowadzić więc może do niezwykle groźnych konsekwencji, łącznie z zakwestionowaniem samej idei samorządności i demokracji. To właśnie z uwagi na te zagrożenia korupcja na poziomie samorządu terytorialnego jest tak niebezpieczna.

Niniejszy artykuł ma na celu wyjaśnienie istoty zjawiska korupcji, jej przyczyn i konsekwencji oraz tego, czy i w jakim stopniu realizowane w samorządzie terytorialnym działania antykorupcyjne są kompletne i wystarczające.

Korupcja – definicje, formy, konsekwencje

Zjawisko korupcji istnieje od wieków. Już starożytni zjawisko to zauważyli i poddali refleksji; kwestię tę poruszał między innymi Platon i po nim wielu innych. Z Rzymu cesarów pochodzi aktualna do dziś sentencja „daję, abym dostał”. Paranie się owym procederem uznawane jest za drugi (po najstarszym) zawód świata. Według zapisów historycznych pokusie zysku korupcyjnego ulegali już sędziowie w Babilonie i Egipcie¹. Najstarszy zaś dokument będący dowodem występowania korupcji pochodzi z Asyrii sprzed blisko 5400 lat². Łacińskie pochodzenie słowa korupcja wskazuje także na odległą genezę tego problemu. Istota tego pojęcia do dziś jest taka sama, a zmianie ulegają jedynie formy prze-

¹ E. Hankiss, *Pułapki społeczne*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1986, s. 47.

² www.batory.org.pl/ftp/program/przeciw-korupcji/pk0001.pdf (9.05.2015).

stępstw korupcyjnych. Według E. Hankinsa do podstawowych warunków sprzyjających powstawaniu i rozprzestrzenianiu się korupcji należy zaliczyć:

- a) powstanie dobra wspólnego wymagającego podziału;
- b) przekazanie uprawnień do podziału tego dobra konkretnym osobom akceptowanym dobrowolnie lub pod przymusem;
- c) powstanie systemu dzielenia, wymiany i obiegu dóbr, który uważany jest przez społeczność za słuszny lub uznawany jako nakaz, ale który nie jest obwarowany tak silnymi sankcjami, by się nie opłacało złamać ich dla uzyskania indywidualnych korzyści³.

Warunki te można skorelować z kolejnymi etapami historycznego procesu rozwoju społeczeństw. Przekazanie uprawnień do podziału dóbr konkretnym osobom jest warunkiem koniecznym pojawienia się i rozprzestrzenienia zjawiska korupcji. Dopiero bowiem pojawienie się warstwy urzędniczej rozporządzającej nie swoim majątkiem spowodowało rozkwit praktyk korupcyjnych. Korupcja nie jest więc także, jak sądzi się czasami, przejawem „kultury” niektórych, zwykle rozwijających się krajów⁴. Zjawisko to występuje we wszystkich społecznościach, we wszystkich państwach istnieje też ustawodawstwo antykorupcyjne. Wszędzie także podnoszą się społeczne głosy krytykujące korupcję. Różne języki zawierają terminy określające zachowania korupcyjne jako niewłaściwe, na przykład w języku chińskim *daczi dahe* oznacza ucztowanie na koszt publiczny⁵.

W języku polskim słowo „korupcja” pierwotnie oznaczało psucie się, gnicie, rozkład moralny. Z biegiem czasu włączono w jego zakres łapownictwo jako jeden z przejawów i przyczynę takiego stanu⁶. Istnieje wiele definicji korupcji; większość z nich podkreśla sprzeniewierzenie się zasadzie separacji roli publicznej od życia prywatnego przez osobę pełniącą urząd publiczny.

O korupcji możemy mówić w dwóch jej najważniejszych wymiarach: etycznym i prawnym. Z etycznego punktu widzenia korupcja wiąże się z demoralizacją w strefie władzy publicznej i w stosunku społeczeństwa do władzy. Z kolei korupcja w aspekcie prawnym oznacza przede wszystkim nielegalność określonych zachowań. Jest to pojęcie o dość szerokim znaczeniu, obejmuje zachowania,

³ E. Hankiss, dz.cyt., s. 55.

⁴ J. Pope, *Rzetelność życia publicznego – metody zapobiegania korupcji*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1999, s. 39–40.

⁵ K. Tarchalski, *Korupcja i przywilej. Zarys teorii i praktyki*, Semper, Warszawa 2000, s. 13.

⁶ O. Górniok, *Próba zdefiniowania pojęcia korupcja*, w: *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych*, NIK, Warszawa 2000.

które są przestępstwami, wykroczeniami, łamaniem procedur administracyjnych, czy zachowania sprzeczne z zasadami etyki – „moralna korupcja”.

Polskie prawodawstwo dysponuje wieloma normami nazywanymi powszechnie antykorupcyjnymi, ale nie ma jasno sformułowanej definicji korupcji. Uchwalona 4 listopada 1999 roku Cywilnoprawna konwencja o korupcji⁷ wprowadziła pojęcie korupcji do języka prawnego, wskazując, że korupcja oznacza żądanie, proponowanie, wręczanie lub przyjmowanie, bezpośrednio lub pośrednio, łapówki lub jakiegokolwiek innej nienależnej korzyści lub jej obietnicy, które wypaczają prawidłowe wykonywanie jakiegokolwiek obowiązku lub zachowanie wymagane od osoby otrzymującej łapówkę, nienależną korzyść lub jej obietnicę.

Korupcję definiuje również art. 1 ust. 3 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym z 9 czerwca 2006 roku. W świetle tego przepisu korupcja to obcywanie, 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 gospodarczej⁸.

Nie ma jednego rozumienia pojęcia korupcji. W piśmiennictwie bowiem nie należy do odosobnionych pogląd, zgodnie z którym pojęcie korupcji nie wyczerpuje się w samych aktach wręczania korzyści, a określenie skorumpowanego nie ogranicza się do osoby przyjmującej te korzyści⁹ (ust. 3 niezgodny z Konstytucją RP – wyrok TK, DzU z 2009 roku, nr 105, poz. 880; stracił moc z 3 lipca 2010 roku).

Korupcja to nie tylko „naruszenie systemu reguł” bądź „naruszenie określonego porządku”, ale także spowodowanie choćby zagrożenia dla zaufania do organów publicznych i osób sprawujących w nich funkcje. Oczywiście wydawałoby się, iż termin „korupcja” sam w sobie zakłada współdziałanie przynajmniej dwóch podmiotów. Tymczasem nie zawsze tak jest, bo korupcją jest na przykład

⁷ Cywilnoprawna konwencja o korupcji sporządzona w Strasburgu 4 listopada 1999 roku (DzU z 2004 roku, nr 244, poz. 2443).

⁸ Ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym z 9 czerwca 2006 roku (DzU z 2006 roku, nr 104, poz. 708 ze zm.).

⁹ E. Koniuszewska, *Środki prawne ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w ustrojowym prawie administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 21.

zaniechanie obowiązków, niewłaściwe użytkowanie służbowego mienia czy defraudacja powierzonych środków, które to niekoniecznie muszą być czynami popełnionymi w porozumieniu z kimś drugim.

Reasumując, w najszerszym ujęciu za korupcję uważa się zachowania lub zaniechania o następujących cechach: utajone, przynoszące określone korzyści (nie tylko finansowe), naruszające system reguł, za który podmiot naruszający jest odpowiedzialny, w tym powodujące choćby zagrożenie wobec zaufania dla organów publicznych oraz osób sprawujących w nich funkcje. Jedno, co łączy wszystkie definicje, to wyraźne podkreślenie negatywnych, niezgodnych z normami prawnymi, społecznymi i regułami ekonomicznymi działań.

Korupcja jako patologia władzy jest zjawiskiem wielowymiarowym i złożonym, przybierającym różne formy w zależności od kontekstu politycznego, ekonomicznego i społecznego. Za pierwszą formę korupcji należy uznać korupcję urzędniczą – a więc praktykę, w ramach której urzędnicy pobierają haracz od ludzi zwracających się do nich w sprawach urzędowych. Na ten typ korupcji składają się akty sprzedajności rozumianej jako przyjmowanie lub żądanie korzyści w związku z pełnionymi funkcjami oraz przekupstwa, czyli wręczanie lub obiecywanie takich korzyści. Stroną w tym procederze, sprawcą lub przedmiotem oddziaływania staje się osoba zaliczana przez prawo danego państwa do osób pełniących zadania oficjalne, określana różnymi terminami: urzędnik, osoba pełniąca funkcję publiczną, funkcjonariusz publiczny. Tego rodzaju korupcji ściśle sprzyja skłonność procedur administracyjnych do generowania i podtrzymywania sztucznych ograniczeń w uprawnieniach stron, utajnianie istotnych fragmentów toku postępowania oraz skomplikowane prezentowanie uprawnień. Można stwierdzić, że zgodnie z charakterem korupcji mechanizm ten jest napędzany przez postępowanie administracyjne zawierające elementy dysfunkcyjne. Elementy te wynikać mogą zarówno z obowiązującego stanu prawnego, jak i z podejścia urzędników do świadczonych przez nich usług publicznych.

Drugą formą korupcji jest korupcja komercyjna, inaczej gospodarcza. Polega ona na inicjowanym przez przedsiębiorców przekupstwie urzędników w celu zapewnienia sobie wyjątkowo korzystnych warunków działania. Jej sprawcą może być osoba pełniąca funkcje w jednostce organizacyjnej wykonującej działalność gospodarczą lub mająca z racji zajmowanego stanowiska lub pełnionej funkcji istotny wpływ na podejmowanie decyzji związanych z działalnością takiej jednostki. Czynność sprawcy polega na przyjęciu korzyści majątkowej lub osobistej w zamian za zachowanie mogące wyrządzić tej jednostce

szkodę, czyn nieuczciwej konkurencji, niedopuszczalną czynność preferencyjną na rzecz nabywcy lub odbiorcy towaru, usługi, świadczenia¹⁰.

Trzecią często występującą formą korupcji jest korupcja polityczna. W przeszłości oznaczała korumpowanie wyników wyborów, a więc przekupywanie wpływowych ludzi tytułami, korzystnymi kontraktami lub stanowiskami publicznymi w celu zapewnienia sobie władzy. Współczesną jej postacią jest charakterystyczne dla stanowisk kadencyjnych zapewnienie sobie wpływów i korzyści poprzez finansowanie partii oraz praktyka uprzywilejowanego traktowania niektórych podmiotów gospodarczych w celu zapewnienia sobie w nich intratnego stanowiska po upływie kadencji. Niebezpieczną konsekwencją szerzenia się tego rodzaju korupcji jest ścisłe powiązanie między systemami gospodarki, administracji i polityki.

Jeszcze nie tak dawno korupcję odnoszono tylko do prawnokarnej definicji przestępstwa łapownictwa biernego (Kodeks karny) oraz przestępstwa łapownictwa czynnego. Formy korupcji wynikające z prawa karnego to: sprzedajność – inaczej łapownictwo bierne, przekupstwo – określane mianem łapownictwa czynnego, płatna protekcja¹¹. Odejście od tej definicji i wyznaczenie pewnego standardu zgodnego z tendencjami światowymi spowodowało uwzględnienie systemowego charakteru omawianego zjawiska i zmianę jego form. W ten sposób korupcją stało się to, co wcześniej nią nie było. „Powszechnie znane formy korupcji to przekupstwo i łapownictwo występujące wtedy, gdy chce się uzyskać pozytywną dla siebie decyzję związaną przeważnie z korzyścią materialną uzupełnioną o przypadki, kiedy chodzi o innego rodzaju korzyść, niekoniecznie materialną (...). Dawca łapówki jest przekonany, że bez niej nie otrzyma pożądanego decyzji lub jej nie dostanie tak szybko, jakby tego pragnął. Danie łapówki nie doszłoby do skutku, gdyby nie było pewności, że biorca łapówkę weźmie. Wzięcie łapówki (pomijając względy etyczne) wiąże się jednak z jakimś ryzykiem, a zatem musi ona pozostawać w korzystnej relacji do uzyskanej przez dawcę korzyści, by biorca zaryzykował jej wzięcie”¹². Nie ma wątpliwości, że korupcja jest w większości przypadków efektem nadużywania stanowiska lub funkcji przez osoby publiczne i to stanowi najbardziej znaczący problem – nie tylko etyczny, ale również ekonomiczny i społeczny, gdyż łapownictwo godzi

¹⁰ Tamże, s. 43.

¹¹ Tamże, s. 32.

¹² Cz. Trepner, S. Kałużny, *Etyka i zmiana prawa mogą zminimalizować korupcję*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2003, nr 15–16, s. 15.

w zasadę bezstronności i jednakowego traktowania obywateli w sferze publicznej, a to niewątpliwie oznacza pogwałcenie konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego¹³.

Korupcja jest widocznym przejawem dysfunkcjonalności państwa. Występowanie korupcji na szeroką skalę w danym państwie świadczy o jego nieprawidłowym funkcjonowaniu oraz o tym, że jego instytucje nie spełniają dobrze swoich zadań, a opinia publiczna nie jest w stanie ich kontrolować. W „normalnych warunkach”, czyli gdy obowiązujący system reguł uważa się za pożądany i korzystny, koszty korupcji ponoszone są na wielu płaszczyznach życia społecznego. Efektem wysokiego poziomu korupcji jest redukcja mobilności społecznej. Struktura społeczna ulega skostnieniu, do władzy dochodzą nie osoby inteligentniejsze, lepiej przygotowane, ale lepiej usytuowane. To z kolei powoduje zajmowanie stanowisk przez osoby nieposiadające najwyższych kwalifikacji, co niekorzystnie odbija się na funkcjonowaniu i perspektywach rozwoju całego społeczeństwa i w konsekwencji jeszcze bardziej podnosi poziom korupcji. Jak dowodzą wyniki badań Banku Światowego: „Im niższa jakość mianowań, tym wyższy poziom korupcji”¹⁴.

Korupcja obniża zaufanie do systemu prawnego. W aktach prawnych celowo stosowane są nieprecyzyjne terminy – poddające się różnorodnym interpretacjom, tworzone są luki prawne, zwiększa się stopień arbitralności decyzji. Kompromitowane są wartości i idee, na których opiera się cały system prawny, na przykład idea konkurencyjności czy równości wobec prawa.

W dziedzinie polityki korupcja podaje w wątpliwość demokrację i dobre zarządzanie przez naruszanie procesów formalnych. Można stwierdzić, że na skutek korupcji zmniejsza się zdolność jednostek samorządowych do podejmowania działań zgodnie z procedurami, a urzędnicy są zatrudniani i awansują bez uwzględniania ich sprawności. Jednocześnie zostają naruszone takie wartości demokratyczne, jak zaufanie i tolerancja.

Konsekwencje korupcji da się również odczuć w sferze ekonomicznej, gdzie łapówki powodują wzrost kosztów produkcji i inwestycji. Urzędnicy mogą zwiększać techniczną złożoność projektów publicznych, żeby ukryć takie układy i w ten sposób jeszcze głębiej zakłócają przebieg inwestycji.

¹³ M. Łajtar, *Korupcja to nie tylko łapownictwo*, „Gazeta Prawna” 2001, nr 30, s. 24.

¹⁴ H. Sutch, *Polska perspektywa. Specyfikacja korupcji w Polsce w porównaniu z innymi krajami regionu*, w: *Walka z korupcją: strategie działań antykorupcyjnych dla Polski i doświadczenia międzynarodowe*, red. M. Michalska, K. Olechowska, BBŚWP, Warszawa 2000, s. 23.

Zjawisko korupcji ma także inne negatywne konsekwencje dla funkcjonowania administracji publicznej, co wpływa na pogorszenie jakości życia społeczeństw. Według badań statystycznych korupcja zwiększa nierówności społeczne oraz przyczynia się do zwiększania biedy w społeczeństwie. W wyniku łapownictwa zmniejszają się wydatki publiczne na edukację i służbę zdrowia¹⁵. Korupcja prowadzi do marnotrawienia środków publicznych, pozbawia obywateli poczucia bezpieczeństwa, że chroni ich czytelne i przejrzyste prawo. Zjawisko to ma negatywne skutki etyczne oraz ekonomiczne dla państwa.

Korupcja w samorządzie terytorialnym – zagrożenia, przyczyny, przeciwdziałanie

W samorządzie spotykamy się z różnymi przejawami korupcji. W dużej mierze są one rezultatem odzyskania przez społeczeństwo wolności i podmiotowości, kształtowania się wolnego rynku, wielopartyjnego systemu politycznego. Zdarzają się przypadki, które najogólniej określić można jako sprzedajność urzędniczą, płatną protekcję, oszustwo, nadużycie władzy oraz konflikt interesów.

Władze samorządowe są zwykle bardziej skorumpowane niż centralne – częściej na tym poziomie są łamane procedury zamówień publicznych, nagminnie lekceważone są oczywiste przypadki konfliktu interesów. W świadomości mieszkańców samorządu terytorialnego – gminy – istnieje zazwyczaj nieufność wobec urzędników. Spowodowane to jest przekonaniem panującym wśród małych społeczności, że urzędnicy dużo zarabiają, a do tego źle pracują i szerzy się wśród nich korupcja. Często poczucie zagrożenia korupcją wynika nie z własnych doświadczeń, lecz z sugestii otoczenia, gdyż w środowisku lokalnym to znajomi są źródłem informacji o tym, że by załatwić swoje sprawy należy zaoferować urzędnikowi dodatkowe korzyści.

Na poziomie samorządu terytorialnego mamy do czynienia z dwoma grupami osób mogących zaoferować swe decyzje w zamian za korzyści korupcyjne: politykami, czyli radnymi, wójtami, burmistrzami i prezydentami miast, oraz urzędnikami administracyjnymi. Czyny popełniane przez członków tych grup mają nieco inny charakter i inne są też ich następstwa. Wynika to pośrednio z odmiennego charakteru decyzji podejmowanych przez polityków i urzędników. Decyzje polityków samorządowych adresowane są do znacznie szerszego grona

¹⁵ *Przejrzysty samorząd. Podręcznik dobrych praktyk*, red. C. Trutkowski, Scholar, Warszawa 2006, s. 22.

adresatów niż decyzje urzędników administracyjnych, mają też z reguły znacznie poważniejsze skutki społeczne. Wydaje się, że czyny korupcyjne urzędników przynoszą w przeważającej większości korzyści im samym, a w przypadku polityków mogą one często przynosić korzyści szerszym grupom ludzi, na przykład partiom politycznym, do których należą. Jasne wydaje się więc, iż odpowiedzialność polityków powinna być znacznie szersza niż urzędników. Paradoksalnie, mimo wszystko większą odpowiedzialność można wyciągnąć wobec urzędnika niż radnego¹⁶.

W przypadku administracji jako przyczynę korupcji wskazać można nieprawidłowości w zakresie kontroli oraz nadzoru organów wyższego stopnia nad działaniami organów administracji, nieprzestrzeganie zasad etyki urzędniczej oraz braki w wiedzy i wykształceniu pracowników urzędów czy też zagadnienie wynagrodzeń w administracji, których niski poziom w porównaniu z pracownikami sfery prywatnej może być czynnikiem sprzyjającym zjawiskom nieakceptowanym społecznie. Do czynników ułatwiających zachowania korupcyjne należy zaliczyć: niejasne przepisy prawne, skomplikowane procedury, funkcjonujący system koncesji, pozwoleń i licencji. Główne mechanizmy korupcjogenne występujące w działalności instytucji publicznych oraz publicznych podmiotów gospodarczych to: nadmiar kompetencji w ręku jednego urzędnika, dowolność w podejmowaniu decyzji, słabość kontroli wewnętrznej, nierówność w dostępie do informacji, brak osobistej odpowiedzialności. Za najważniejszą przyczynę korupcji uważa się jednak obniżenie kryteriów moralności publicznej. Gdyby panowała duża moralność, nie byłoby korupcji, ponieważ biorca nie żądałby łapówki, a dawca nie miałby potrzeby jej wręczać¹⁷. Wydaje się jednak, iż najistotniejsza przyczyna patologii w administracji leży poza nią i stanowi pierwotny czynnik sprawczy niepożądanych społecznie działań administracji. Ową pierwotną przyczyną powstawania patologii jest tak zwana zła legislacja obejmująca źródła prawa będące podstawą działań administracji. Polega ona między innymi na tworzeniu aktów prawnych wzajemnie sprzecznych lub zawierających błędy merytoryczne, językowe czy też logiczne, czyli sporządzaniu ich wbrew zasadom legislacji¹⁸.

¹⁶ B. Kurdycka, *Standardy etyczne radnych i pracowników samorządowych*, w: *Etyczne administrowanie – wyzwania dla samorządu terytorialnego*, red. B. Kurdycka, M. Dębski, Municipium, Warszawa 2000, s. 81.

¹⁷ Cz. Trepner, S. Kałużny, dz.cyt., s. 15.

¹⁸ *Patologie w administracji publicznej*, red. P.J. Suwaj, D.R. Kijowski, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009, s. 32.

Działania antykorupcyjne powinny być realizowane zarówno na poziomie profilaktyki, represji, jak i edukacji. Profilaktyką będzie odpowiednia organizacja struktur, co będzie przeciwdziałać możliwości zachowań korupcyjnych. Działania represyjne mają na celu spowodowanie, że praktyki korupcyjne będą rygorystycznie karane i kosztowne, a co za tym idzie – nieopłacalne. Aby to osiągnąć, należy stworzyć skuteczne prawne unormowania antykorupcyjne, które będą efektywnie realizowane. Edukacja, która także może być uznana za profilaktykę, ma natomiast służyć propagowaniu norm i wartości sprzyjających uczciwości. Powinna być ona skierowana do ogółu społeczeństwa oraz do konkretnych grup zawodowych. Warunkiem skutecznych działań antykorupcyjnych w administracji wydaje się klarowne określenie kategorii zachowań niezgodnych z prawem oraz sprzyjających rozwojowi korupcji. Odpowiednie regulacje w tej mierze powinny zaistnieć na gruncie prawa. Podstawowe funkcje, jakie ma do spełnienia prawo, to: stabilizacja, przewidywalność oraz ograniczenie dowolności zachowań odnoszących się zarówno do egzekucji norm prawnych, jak i do postępowania zgodnie z nimi adresatów regulacji. Spełniając te funkcje, przepisy prawa służą dobru wspólnemu – dobru wspólnemu takiej szczególnej organizacji, jaką jest społeczeństwo zorganizowane w państwo¹⁹.

Przepisy o charakterze antykorupcyjnym obejmują bardzo szeroką problematykę. Mieszczą się w niej przestępczość korupcyjna, zagadnienia związane z konfliktem interesów, nepotyzmem, kontrolą pochodzenia majątków osób pełniących funkcje publiczne, handel wpływami, w tym finansowanie działalności politycznej, oraz zasady prowadzenia działalności lobbingowej, gospodarowanie środkami publicznymi i w końcu zapewnienie przejrzystości życia publicznego²⁰.

Walka z korupcją wymaga ograniczeń. A ograniczenia te płytko lub głęboko naruszają system demokracji. Naruszają go przez dodatkowe obciążenia, których zgodność z Konstytucją nie zawsze jest ewidentna. „Zjawisko korupcji można zwalczać wieloma sposobami układającymi się w kilka podstawowych grup przedsięwzięć obejmujących zwłaszcza: dobór kadry opartej na kryteriach wykształcenia, fachowości, rzetelności uczciwości, znaczne ograniczenie pierwiastka partyjności, funkcjonowanie służby cywilnej w administracji państwowej i rządowej oraz podobnej służby w administracji samorządowej; stałe szkolenie kadry obejmujące zwłaszcza moralne problemy funkcjonowania admi-

¹⁹ Tamże, s. 58.

²⁰ *Przejrzysty samorząd...*, s. 55.

nistracji, ekspozycję wartości etycznych w administracji różnych państw, wiedzę o odpowiedzialności, wymianę praktyki i doświadczeń z innymi administracjami; zwiększenie kontroli pracowników przez wprowadzenie ocen grupowych czy wieloosobowych, wymianę pracowników w zakresie czynności czasowych, powtarzalnych, którym wymiana ludzi nie szkodzi, wprowadzenie szersze monitoringu rejestrującego przemieszczanie rzeczy, poszerzenie kontroli społecznej (...); mocne zrygoryzowanie przedsięwzięć w dziedzinach, w których korupcja szczególnie mocno się osadza: jak na przykład w sferze prywatyzacji gospodarki, zamówień publicznych²¹.

Kluczowymi regulacjami prawnymi zawierającymi normy antykorupcyjne są tak zwane ustawy ustrojowe: o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 roku, o samorządzie powiatowym z 5 czerwca 1998 roku oraz o samorządzie województwa z 5 czerwca 1998 roku. W niniejszych aktach prawnych znajdujemy rozwinięcie konstytucyjnego prawa obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Aktem prawnym o dużym znaczeniu w kwestii zwalczania korupcji jest Kodeks karny z 6 czerwca 1997 roku²². W rozdziale XXIX niniejszego kodeksu wyróżnione zostały przestępstwa przeciw działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego. Przestępstwa te określone zostały jako czyny popełniane przez funkcjonariuszy publicznych oraz skierowane przeciw tym funkcjonariuszom i instytucjom.

Kolejnym aktem ustawowym o antykorupcyjnym charakterze jest ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne²³. Regulacje zawarte w tym akcie mają na celu zapobieganie konfliktowi interesów wynikającemu z równoczesnego sprawowania stanowisk we władzach samorządowych i prowadzenia działalności gospodarczej, a więc wykorzystywania władzy samorządowej do wspierania swych prywatnych przedsięwzięć, jak i ochronę zaufania do instytucji samorządowych.

Aktem prawnym w sposób szczegółowy regulującym zatrudnienie pracowników samorządowych jest ustawa o pracownikach samorządowych z 21 listo-

²¹ A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław 2003, s. 281–282.

²² Kodeks karny z 6 czerwca 1997 roku (DzU z 1997 roku, nr 88, poz. 533 ze zm.).

²³ Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne z 21 sierpnia 1997 roku (DzU z 1997 roku, nr 106, poz. 679 ze zm.).

pada 2008 roku²⁴. Najistotniejszym zapisem z punktu widzenia walki z korupcją jest art. 30 ust.1 niniejszej ustawy w brzmieniu: „Pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, nie może wykonywać zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które wykonuje w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność oraz zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy”²⁵. Ponadto przepisy antykorupcyjne znaleźć można w: ordynacji wyborczej do rad gmin, powiatów oraz sejmików województw, ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych czy Kodeksie postępowania administracyjnego.

W walce z korupcją znaczące są przepisy ustawy z 9 czerwca 2006 roku o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym²⁶. Przepisy tej ustawy powołują służbę specjalną – Centralne Biuro Antykorupcyjne – do spraw zwalczania korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także do zwalczania działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa. Zadania CBA wymienione zostały w art. 2 ustawy. W granicach tych zadań funkcjonariusze CBA wykonują: czynności operacyjno-rozpoznawcze w celu zapobiegania popełnianiu przestępstw, ich rozpoznawania i wykrywania oraz – jeżeli istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa – czynności dochodzeniowo śledcze w celu ścigania sprawców przestępstw; czynności kontrolne w celu ujawniania przypadków korupcji w instytucjach państwowych i samorządzie terytorialnym oraz nadużyć osób pełniących funkcje publiczne, a także działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa; czynności operacyjno-rozpoznawcze i analityczno-informacyjne w celu uzyskiwania i przetwarzania informacji istotnych dla zwalczania korupcji w instytucjach państwowych i samorządzie terytorialnym oraz działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa²⁷.

Program zwalczania korupcji w Polsce ujęty został w Strategii antykorupcyjnej przyjętej przez polski rząd 17 września 2002 roku. W 2009 roku zakończona została realizacja II etapu Programu zwalczania korupcji – Strategii

²⁴ Ustawa o pracownikach samorządowych z 21 listopada 2008 roku (DzU z 2008 roku, nr 223, poz. 1458).

²⁵ Tamże, art. 30 ust. 1.

²⁶ Ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym z 9 czerwca 2006 roku (DzU z 2006 roku nr 104, poz. 708 ze zm.).

²⁷ D. Adamczyk, *Kontrola Centralnego Biura Antykorupcyjnego*, „Rachunkowość Budżetowa” 2006, nr 17, s. 11.

antykorupcyjnej, a 23 kwietnia 2010 roku Rada Ministrów przyjęła *Sprawozdanie końcowe z realizacji Programu zwalczania korupcji – Strategia Antykorupcyjna – II etap wdrażania 2005–2009*. 27 października 2014 roku w „Monitorze Polskim” opublikowane zostało zarządzenie nr 69 Prezesa Rady Ministrów z 22 października 2014 roku w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynacji i Monitorowania Wdrażania „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019”²⁸. Strategia ta oparta została na trzech założeniach, a mianowicie: uporządkowanie przepisów prawa, aby tworzyły jasny, klarowny, niepozostawiający wątpliwości system umożliwiający swobodny rozwój rynku, pomnażający siłę ekonomiczną państwa opartą na rzeczywistym kapitale oraz wdrożenie zmian organizacyjnych usprawniających administrację i kreujących jej profesjonalizm; uczestnictwo i współpraca wszystkich: polityków, urzędników i obywateli z jednej strony oraz struktur państwowych, organizacji pozarządowych i społecznych oraz mediów z drugiej strony; podjęcie działań nakierowanych na zmianę klimatu społecznego panującego wokół zjawiska korupcji, podnoszenie etyki i kultury prawnej w społeczeństwie. Szczególny nacisk w omawianej strategii został położony na przejrzystość procedur administracyjnych – eliminowanie nadmiernej uznaniowości decyzji urzędniczych.

Antykorupcja a pracownicy samorządowi

Korupcja w urzędach jest ograniczana w Polsce między innymi poprzez: zakaz kumulacji stanowisk, zakaz podejmowania działalności dodatkowej przez urzędników, sprecyzowane zasady podejmowania decyzji uznaniowych, optymalizowanie struktur organizacyjnych służb publicznych i uproszczenie procedur podejmowania decyzji²⁹. Jednym z instrumentów służących marginalizacji tego niepożądanego zjawiska są rozwiązania prawne o wyraźnie antykorupcyjnym charakterze, dotyczące pracowników samorządowych³⁰. Status pracownika samorządowego zgodnie z art. 2 ustawy z 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych posiadają pracownicy zatrudnieni w urzędzie marszałkowskim, wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych, starostwie powiatowym, powiatowych jednostkach organizacyjnych, urzędzie gminy, jej jednost-

²⁸ „Monitor Polski” z 27 października 2014 roku, poz. 954.

²⁹ Z. Knecht, dz.cyt., s. 70.

³⁰ E. Góral, *Ograniczenia antykorupcyjne pracowników samorządowych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego 2006, nr 398, s. 89.

kach pomocniczych oraz w gminnych jednostkach i zakładach budżetowych. Urzędnicy państwowi i samorządowi, a także inne osoby uprawnione do wydawania decyzji administracyjnych są funkcjonariuszami publicznymi. To oznacza, że podlegają odpowiedzialności karnej między innymi za przyjmowanie korzyści osobistych lub majątkowych w zamian za załatwienie sprawy albo nieegzekwowanie obowiązków wynikających z obowiązujących przepisów prawa. Od 1 lipca 2003 roku, czyli od chwili nowelizacji art. 115 Kodeksu karnego, nie ma wątpliwości, że nie tylko funkcjonariusz publiczny, ale także osoba pełniąca funkcję publiczną podlega odpowiedzialności karnej.

Najlepszą metodą zwalczania korupcji jest likwidacja sytuacji, które sprzyjałyby takim zachowaniom. Przepisy prawa przewidują szereg uregulowań mających na celu stworzenie gwarancji dla należytego, bezstronnego i sumiennego sprawowania funkcji publicznych, a jednocześnie zmierzających do przeciwdziałania korupcji. W świetle art. 28 w związku z art. 24e ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, wójt i jego zastępcy nie mogą podejmować dodatkowych zajęć ani otrzymywać darowizn mogących podważyć zaufanie wyborców. W celu wyeliminowania sytuacji sprzyjających wykorzystywaniu zajmowanego stanowiska lub piastowanej funkcji dla osiągnięcia szeroko rozumianych korzyści w ustawie o pracownikach samorządowych zawarto rozwiązania prawne służące realizacji tego zamierzenia³¹. Wśród pracowników samorządowych pracujących w jednym urzędzie nie mogą istnieć powiązania rodzinne. Zgodnie z art. 26 ustawy z 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych, małżonkowie oraz osoby pozostające ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia lub stosunku powinowactwa pierwszego stopnia i przysposobienia, opieki lub kurateli nie mogą być zatrudnieni u pracodawców samorządowych, jeżeli powstałby między tymi osobami stosunek bezpośredniej podległości służbowej³². Zakaz wynikający z art. 26 tej ustawy ma zastosowanie bez względu na rodzaj spraw załatwianych przez podległego pracownika. Przepis ten nie pozwala na powstanie możliwości, nawet okresowej, bezpośredniej podległości służbowej między małżonkami i innymi osobami zgodnie z wymienionym wyżej artykułem.

Kolejne rozwiązanie o charakterze antykorupcyjnym zostało sformułowane przez ustawodawcę w art. 24.1 ust. 2 pkt 2 przywołanej ustawy. Stosownie do jego postanowień, pracownikom samorządowym nie wolno wykonywać zajęć,

³¹ Tamże, s. 91.

³² Artykuł 26 ustawy o pracownikach samorządowych, dz.cyt.

które pozostawałyby w sprzeczności z ich obowiązkami albo mogłyby wywołać podejrzenie o stronnicość lub interesowność³³. Pod względem podmiotowym artykułem tym objęto wszystkich pracowników samorządowych bez względu na sposób nawiązania stosunku pracy czy też rodzaj wykonywanych obowiązków. Od strony przedmiotowej zakaz powinien być rozumiany jako konieczność powstrzymania się od wszelkiej aktywności sprzecznej z obowiązkami pracowniczymi albo mogącej wywołać podejrzenia o stronnicość lub interesowność.

Pracowników samorządowych dotyczą także unormowania o charakterze antykorupcyjnym zawarte w ustawach ustrojowych. Zgodnie z treścią art. 24b ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, 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 gminy³⁴. Kolejny zakaz dotyczący pracowników samorządowych zawarty został w art. 27 wymienionej wyżej ustawy, zgodnie z którym zabrania się łączyć funkcji wójta oraz jego zastępcy z funkcją wójta lub jego zastępcy w innej gminie, członkostwem w organach samorządu terytorialnego, w tym w gminie, w której jest wójtem lub zastępcą wójta, oraz zatrudnieniem w administracji rządowej, a także z mandatem posła i senatora. Celem tego unormowania jest uniknięcie konfliktu interesów i zależności pomiędzy administracją samorządową a rządową i sprawowaniem mandatu. Analogiczne regulacje przyjęte zostały w art. 26 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym³⁵. Artykuł 24m ustawy o samorządzie gminnym ma charakter typowo antykorupcyjny, gdyż wprowadza on ustanowiony wobec pracowników samorządowych zakaz przyjmowania jakiegokolwiek świadczenia o charakterze majątkowym, nieodpłatnie lub odpłatnie w wysokości niższej od jego rzeczywistej wartości od podmiotu lub podmiotu od niego zależnego, jeżeli biorąc udział w wydaniu rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych jego dotyczących, mieli bezpośredni wpływ na jego treść. Zakaz ten zachowuje swoją aktualność w czasie pełnienia funkcji lub trwania zatrudnienia, jak również w okresie 3 lat po ich ustaniu³⁶.

Obowiązkiem dotyczącym pewnej kategorii pracowników samorządowych, a mającym charakter antykorupcyjny, jest obowiązek składania oświadczenia

³³ Tamże, art. 24.1 ust. 2 pkt 2.

³⁴ Artykuł 24b ust. 1 Ustawy o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 roku (DzU nr 16, poz. 95 ze zm.).

³⁵ Artykuł 26 ust. 3 Ustawy o samorządzie powiatowym z 5 czerwca 1998 roku (DzU nr 91, poz. 578 ze zm.).

³⁶ Artykuł 24m ustawy o samorządzie gminnym...

o stanie majątkowym. Uregulowania dotyczące oświadczeń majątkowych zawarte zostały w art. 24h ustawy o samorządzie gminnym. Oświadczenie o swoim majątku mają obowiązek składać: radni gminy, powiatu i województwa, wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast, ich zastępcy, starostowie i członkowie zarządu powiatu, skarbnicy gminni, powiatowi i wojewódzcy, kierownicy samorządowych jednostek organizacyjnych, osoby zarządzające i członkowie organu zarządzającego samorządową osobą prawną, osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu wójta, starosty i marszałka województwa. Dotyczy ono majątku odrębnego oraz objętego małżeńską wspólnotą majątkową. Razem z oświadczeniem trzeba złożyć kopię rocznego zeznania podatkowego PIT. Wymienieni samorządowcy muszą podać, czy ich bliscy: małżonek, rodzice, dziadkowie, dzieci, wnuki prowadzą działalność gospodarczą na terenie jednostki samorządowej, w której sprawują funkcję lub są zatrudnieni. Oświadczenia majątkowe składane są co roku do 30 kwietnia według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego oraz na dwa miesiące przed upływem kadencji. Informacje zawarte w oświadczeniu majątkowym są jawne, z wyłączeniem informacji o adresie zamieszkania składającego oświadczenie oraz o miejscu położenia nieruchomości. Jawne informacje zawarte w oświadczeniach majątkowych są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej, co umożliwia wgląd w nie obywatelom. Niedopełnienie obowiązku złożenia oświadczenia majątkowego lub zatajenie wymaganych w nim informacji może odpowiednio skutkować: utratą całkowitą lub częściową diet czy pensji, odpowiedzialnością dyscyplinarną, odpowiedzialnością karną, rozwiązaniem umowy o pracę lub odwołaniem ze stanowiska. Konieczność ujawnienia majątku w oświadczeniu majątkowym w momencie rozpoczęcia pełnienia funkcji, w trakcie i po zakończeniu stwarza możliwość dokonania oceny, czy doszło do działań natury korupcyjnej, czy nie³⁷.

Pewne ograniczenia w odniesieniu do wójta i jego zastępcy wprowadza także ustawa z 21 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, zwana powszechnie antykorupcyjną. Reguluje ona zakazy i ograniczenia wykonywania ubocznej działalności przez niektórych pracowników samorządowych oraz określa tryb postępowania w przypadku naruszania norm w niej zawartych i wynikające stąd konsekwencje prawne³⁸. Zgodnie z przepisami tej ustawy wójt i jego zastępca w okresie pełnienia funkcji nie mogą: być członkami zarządów, rad nadzorczych

³⁷ Tamże, art. 24h.

³⁸ Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności...

lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego, być zatrudnieni lub wykonywać innych zajęć w spółkach prawa handlowego, które mogłyby wywołać podejrzenie o ich stronniczość lub interesowność, być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółdzielni, z wyjątkiem rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych, być członkami zarządów fundacji prowadzących działalność gospodarczą, posiadać w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10% kapitału zakładowego – w każdej z tych spółek, prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności; nie dotyczy to działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, w formie i w zakresie gospodarstwa rodzinnego³⁹. Naruszenie tych zakazów powoduje wygaśnięcie mandatu wójta i stanowi podstawę do odwołania ze stanowiska zastępcy wójta.

Kolejny zakaz został sformułowany w art. 7 ust. 1 przedmiotowej ustawy. Zabrania on jego adresatom zatrudniać się lub wykonywać inne zajęcia u przedsiębiorcy przed upływem roku od zaprzestania zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji, jeżeli brali udział w wydawaniu rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych dotyczących tego przedsiębiorcy⁴⁰. Przepis ten ma na celu ograniczenie prób korumpowania osób pełniących funkcje przez przedsiębiorców propozycjami dobrze płatnej pracy po zakończeniu zajmowania funkcji lub urzędu.

Na mocy art. 12 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne przewiduje się prowadzenie tak zwanego rejestru korzyści, w którym ujawniane są korzyści uzyskiwane między innymi przez wójtów i ich zastępców lub ich małżonków. Rejestr korzyści jest kolejnym środkiem służącym weryfikacji i ujawnianiu statusu materialnego funkcjonariuszy samorządowych w celu zagwarantowania uczciwego i przejrzystego wykonywania władzy. W odróżnieniu od oświadczenia majątkowego odnosi się on jednak bardziej nie do aktualnego stanu majątku – ujawnieniu w nim podlegają profity czerpane z piastowanej funkcji publicznej, a więc wszystkie otrzymane przez funkcjonariuszy samorządowych w tym czasie „prezenty”, z wyjątkiem zwyczajowych podarków czy upominków⁴¹. Rejestr korzyści jest jawny i pro-

³⁹ Tamże, art. 4.

⁴⁰ Tamże, art. 7 ust. 1.

⁴¹ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Wydawnictwo Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 256.

wadzi go Państwowa Komisja Wyborcza. Zawarte w nim dane są raz w roku podawane w odrębnej publikacji do publicznej wiadomości.

Prawne ograniczenia zachowań nieetycznych wśród pracowników samorządowych wynikają również z Kodeksu postępowania administracyjnego. Przepis art. 24 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego konkretyzuje obowiązek bezstronnego, rzetelnego i sumiennego załatwiania spraw administracyjnych przez pracownika. Zawarta w tym artykule kodeksu instytucja wyłączenia pracownika od udziału w postępowaniu w sprawie, w której jest stroną lub pozostaje z jedną ze stron w stosunku prawnym, ma na celu uniknięcie zarzutu stronnictwa przy wydawaniu decyzji. O wyłączeniu pracownika od udziału w postępowaniu administracyjnym orzeka jego bezpośredni przełożony⁴². Ograniczenia adresowane do pracowników samorządowych są elementem niezbędnym w eliminowaniu sytuacji i powiązań mogących sprzyjać korupcji.

Ustawa z 9 czerwca 2006 roku o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym⁴³ wprowadziła nową jednostkę do zwalczania korupcji urzędniczej – Centralne Biuro Antykorupcyjne. Do zadań funkcjonariuszy CBA należy między innymi rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw korupcyjnych popełnianych przez urzędników, ujawnianie i przeciwdziałanie przypadkom nieprzestrzegania przepisów ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, a także ujawnianie przypadków nieprzestrzegania określonych przepisami prawa procedur podejmowania i realizacji decyzji w przedmiocie prywatyzacji i komercjalizacji, wsparcia finansowego, udzielania zamówień publicznych oraz przyznawania koncesji, zezwoleń, ulg, poręczeń i gwarancji kredytowych.

Etyczne standardy antykorupcyjne

Oprócz niezwykle istotnych uregulowań prawnych do skutecznego zwalczania korupcji niezbędne są dodatkowe działania, a mianowicie: kreowanie i promocja etycznych standardów wśród samorządowców, wyzwolenie zaangażowania mieszkańców w sprawy lokalne oraz odpowiednia polityka personalna i organizacja urzędów. W każdym społeczeństwie podstawowym zabezpieczeniem przed rozprzestrzenieniem się korupcji jest prawidłowo funkcjonujący

⁴² Artykuł 24 Kodeksu postępowania administracyjnego z 14 czerwca 1960 roku (DzU nr 30, poz. 168 ze zm.).

⁴³ Ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym...

system władzy charakteryzujący się przejrzystością procesów podejmowania decyzji. Ochrona interesu publicznego oraz praw i interesów jednostki, równe traktowanie, bezstronność, sprawiedliwość to zasady wypływające z naczelnej zasady demokratycznego państwa prawa i jednocześnie kreujące etyczny porządek. Zasady etyki zawarte w zbiorach przepisów mogą stanowić dla pracowników administracji publicznej cenne źródło ułatwiające rozwiązywanie bieżących problemów z poszanowaniem interesów jednostki. Sposób zachowania się pracowników administracji oraz sprawność i poprawność wykonywania nałożonych na nich obowiązków tworzy w oczach społeczeństwa obraz wykonywania całokształtu zadań przez administrację. Etyczne działanie to także zachowanie wolne od korupcji⁴⁴.

Samorzady próbują podnosić standardy moralne poprzez tak zwane kodeksy etyczne, które wypełniają to, czego nie reguluje prawo, a co może stwarzać zagrożenie dla rzetelności i uczciwości urzędników. Kodeksy te pomagają również w ograniczaniu korupcji. Standardy etyczne są niezbędnym instrumentem antykorupcyjnym, ponieważ przepisy prawne nie mogą i nie potrafią przewidzieć wszystkich możliwych sytuacji, a ponadto uregulowania prawne nie nadążają zwykle za zmieniającą się rzeczywistością. Kodeksy etyczne to zbiory zasad oparte na przyjętym systemie wartości, służące jako wskazówki etycznego postępowania, pomocne w rozstrzyganiu etycznych dylematów. Wskazanie właściwych reguł postępowania jest istotne nie tylko dla polityków czy działaczy samorządowych, ale również dla poszczególnych pracowników samorządowych⁴⁵. Pracownicy zobowiązani są do niedopuszczania do podejrzeń o powiązania między interesem publicznym i prywatnym oraz ograniczania zajęć prywatnych, które mogą kolidować z obowiązkami służbowymi. Kodeksy etyczne tworzone są głównie z myślą o pomocy pracownikom i kierownictwu danej organizacji w etycznym postępowaniu. Wprowadzanie reguł rzetelności i uczciwości zaczyna odgrywać coraz większą rolę w życiu publicznym. Wskazówki, jak postępować w trudnych z etycznego punktu widzenia sytuacjach, są również przydatne dla polityków samorządowych. Podstawowe zagadnienia poruszane w kodeksach etycznych to: postawa pracownika wobec współpracowników, pracodawcy, społeczności lokalnej; neutralność polityczna; zapobieganie korupcji; bezstronność i sprawiedliwość; przejrzystość działania i stanowienia prawa oraz kompetencje

⁴⁴ *Patologie...*, s. 198.

⁴⁵ D. Bąk, *Etos urzędnika*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007, s. 188.

pracowników samorządowych. Przywołane zapisy kodeksów pomagają pracownikom ustalić, gdzie mogą tkwić zagrożenia korupcyjne. Najprawdopodobniej większość z nich wie, że nie można przyjmować korzyści materialnych, ale już nie wszyscy wiedzą, że przekazywanie informacji wybranym osobom czy dyskryminowanie poszczególnych grup w dostępie do informacji może stwarzać zagrożenie korupcyjne. Kodeksy realizują więc jedną ze swoich podstawowych funkcji – wskazują, jak należy postępować w sytuacjach mogących prowadzić do korupcji⁴⁶. Opracowanie kodeksów etycznych w samorządach administracji publicznej niesie za sobą szereg pozytywów, a mianowicie: upublicznienie zasad, którymi kierują się pracownicy samorządowi, co umożliwia lepszą kontrolę społeczną, łatwiejsze zorientowanie nowych pracowników w obowiązujących zasadach, podkreślenie znaczenia przeciwdziałania korupcji i zachowania neutralności politycznej, tworzenie atmosfery sprzyjającej wzrostowi kompetencji i podnoszeniu kwalifikacji zawodowych.

W urzędach i instytucjach, w których istnieje prawdopodobieństwo wystąpienia jakiegokolwiek działania korupcyjnego, może zostać wdrożony system antykorupcyjny. System antykorupcyjny powinien stanowić integralną część systemu zarządzania organizacją. W ramach takiego systemu powinny zostać opisane i wdrożone procedury eliminujące lub zmniejszające prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożeń związanych z korupcją. We wdrażanym systemie antykorupcyjnym szczególnie nacisk powinien być położony na kształtowanie świadomości pracowników na wszystkich poziomach zarządzania organizacją, ponieważ wystąpienie jakiegokolwiek przejawu korupcji warunkuje postawa człowieka. Służyć temu powinny właściwe szkolenia pracowników, odpowiednia komunikacja wewnętrzna, a także klimat i kultura organizacji. Zwiększenie przejrzystości możliwie wielu sfer życia publicznego stanowi jedno z najważniejszych działań prewencyjnych w walce ze zjawiskiem korupcji. Sami urzędnicy również mogą ograniczyć korupcję poprzez zastosowanie tak zwanej strategii komunikacyjnej. Polega ona na: stanowczym, wiarygodnym (konkretne plany) zapewnieniu obywateli, że władze samorządowe dokładają wszelkich starań, aby zapobiegać korupcji, oraz zagwarantowaniu jawności i przezroczystości informacji udzielanych obywatelom⁴⁷. Do przeciwdziałania zjawisku korupcji może przyczynić się również rozwój i upowszechnienie usług publicznych świadczo-

⁴⁶ Tamże, s. 190.

⁴⁷ M. Dębicki, *Zwalczanie korupcji – koncepcje i strategie*, w: *Etyczne administrowanie – wyzwania dla samorządu terytorialnego*, red. B. Kudrycka, M. Dębicki, Municipium, Warszawa 2000, s. 21.

nych przez urzędy z wykorzystaniem komunikacji elektronicznej. Brak bezpośredniego kontaktu pomiędzy petentem a urzędnikiem może zminimalizować występowanie sytuacji korupcyjnych.

Wśród elementów pozaprawnych służących zapobieganiu korupcji wymienić można również dostęp do informacji publicznej i współpracę z mediami. Internet stanowi obecnie ważną możliwość komunikacji obok dotychczas stosowanych metod rozpowszechniania informacji o działaniach organów administracji samorządowej i nie tylko. Dostęp do informacji publicznej stanowi jedną z podstawowych zasad współczesnej demokracji i społeczeństwa obywatelskiego. To Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 roku stworzyła podstawy prawne powszechnego prawa do informacji. Przyznała bowiem każdemu wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji i zagwarantowała obywatelom prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne (art. 61 ust. 1 Konstytucji RP). Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. Podmiotami zobowiązanymi do udzielania informacji są między innymi jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiaty i samorządy województw) działające poprzez swoje organy stanowiące i wykonawcze. Informacji mogą żądać nie tylko osoby, których sprawa bezpośrednio dotyczy, lecz również podmioty postronne, w tym organizacje oraz niesformalizowane grupy społeczne.

Środowiskiem niesprzyjającym rozwojowi korupcji jest społeczeństwo obywatelskie z bogactwem jego organizacji, struktur i związków działających niezależnie od systemu państwa, choć w różny sposób z nim powiązanych. Aby można było mówić o społeczeństwie obywatelskim, konieczne jest zapewnienie wolności wyrażania poglądów, prawa do informacji, wolności zrzeszania się i tworzenia organizacji pozarządowych. Wszystko to pozwala na ograniczenie występowania przypadków uciekania się do załatwiania spraw poprzez zachowania korupcyjne. Nie ma miejsca dla korupcji, oznaczającej nadużycie stanowiska publicznego w celu uzyskania prywatnych korzyści, w społeczeństwie obywatelskim, jak i nie ma sprzyjających warunków dla rozkwitu korupcji tam, gdzie społeczeństwo obywatelskie jest silne i intensywnie zorganizowane w siatkę różnych organizacji⁴⁸.

⁴⁸ *Patologie...*, s. 152.

Ważną rolę w walce z korupcją odgrywa edukacja antykorupcyjna, którą trzeba prowadzić w zróżnicowany sposób i kierować do różnych grup społecznych. Istotne są kampanie edukacyjno-informacyjne skierowane do ogółu obywateli, a w szczególności do osób skłonnych płacić łapówki. W edukacji tej ważną rolę odgrywają samorządy, instytucje społeczeństwa obywatelskiego oraz media. Priorytetem powinno być promowanie odpowiednich wzorców postępowania, uwrażliwianie na problematykę korupcji i ograniczanie społecznej tolerancji dla korupcji. Bardzo ważnym elementem edukacji antykorupcyjnej są różnego rodzaju szkolenia kierowane do urzędników, którzy w trakcie wykonywania pracy powinni dbać o interes publiczny. Tego typu szkolenia są organizowane w miejscu pracy często przy współpracy z instytucjami społeczeństwa obywatelskiego.

Podsumowanie

Korupcja jest złożonym zjawiskiem warunkowanym przez wiele różnych czynników. Podobnie jak nie da się jej wyjaśnić, wskazując na jedną przyczynę, tak nie można jej przeciwdziałać za pomocą jednego środka.

Ogólnie można stwierdzić, że korupcja jest zjawiskiem negatywnym nie tylko w wymiarze etycznym. Ma także negatywne skutki ekonomiczne, gdyż narusza fundament systemu wolnorynkowego – zasadę uczciwej konkurencji, prowadzi też do marnotrawienia środków publicznych. Wśród kosztów społecznych korupcji wymienić należy przede wszystkim spadek szacunku społeczeństwa do legalnej władzy. Całkowite wyeliminowanie zachowań korupcyjnych nie jest możliwe, co nie oznacza jednak, że nie należy z nimi walczyć. Obszarem, w którym najszybciej dokonać można zmian, jest niewątpliwie system prawny. Zdecydowane zwalczanie korupcji wymaga jednolitego kompleksowego aktu normatywnego, który jednoznacznie określi obowiązki, nakazy i zakazy dotyczące wszystkich kategorii funkcjonariuszy sprawujących władzę publiczną. Jednak nawet najdoskonalszy system prawny nie wyeliminuje w pełni przestępstw korupcyjnych. W odniesieniu do podejmowanych działań antykorupcyjnych w jednostkach samorządu terytorialnego można stwierdzić, że skuteczność tych działań byłaby zdecydowanie większa, gdyby ustawowe zakazy udało się połączyć z równoczesną akceptacją reguł etycznego postępowania przez samych pracowników. Zgodnie z przyjętą powszechnie na świecie tezą ze zjawiskiem korupcji nie walczy się bezpośrednio, ale raczej pośrednio poprzez wprowadzenie

stabilności makroekonomicznej, urynkowanie, demokratyzację i inne inicjatywy zmieniające środowisko, w którym istnieje korupcja. Należy przede wszystkim doprowadzić do zwiększenia społecznej świadomości zagrożeń korupcyjnych i możliwości przeciwdziałania tego typu przestępstwom. Osiągnąć taki stan, w którym przyjmowanie czy oferowanie łapówek i innych korzyści będzie aktem wysoce nagannym, na który nie będzie żadnego przyzwolenia społecznego. Działania podjęte w tym celu nie mogą jednak dotyczyć wyłącznie obszaru samorządu terytorialnego, lecz kierowane muszą być do całego społeczeństwa.

W celu ograniczenia korupcji na poziomie samorządu terytorialnego należy, po pierwsze, użyć wszelkich możliwości w celu podniesienia poziomu zainteresowania i uczestnictwa w rozwiązywaniu lokalnych spraw. Po drugie, umożliwić obywatelom bezpieczną możliwość informowania o wszelkich nadużyciach. Po trzecie, władze gminne powinny szybko i skutecznie wyjaśniać wszelkie nadużycia i karać ich sprawców. Po czwarte, władze w żaden sposób nie powinny wpływać na działalność lokalnej prasy i organizacji pozarządowych. Po piąte wreszcie, działalność władz samorządowych powinna być jawna, jak to tylko możliwe.

Podjąć należy także działania zmierzające do redukcji atrakcyjności korzyści korupcyjnych wśród urzędników. Wprowadzić więc należy odpowiedni system wynagrodzeń motywujący do wydajnej pracy. Pozwoliłoby to urzędnikom podnieść swe zarobki bez szukania dodatkowych, „korupcyjnych” źródeł dochodu. Towarzyszyć temu musi oczywiście odpowiednia organizacja pracy, wdrożenie skutecznych kodeksów etycznych oraz wzrost wykrywalności przestępstw korupcyjnych.

Literatura

- Adamczyk D., *Kontrola Centralnego Biura Antykorupcyjnego*, „Rachunkowość Budżetowa” 2006, nr 17.
- Bąk D., *Etos urzędnika*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007.
- Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław 2003.
- Dębicki M., *Zwalczanie korupcji – koncepcje i strategie*, w: *Etyczne administrowanie – wyzwania dla samorządu terytorialnego*, red. B. Kudrycka, M. Dębicki, Municipium, Warszawa 2000.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Wydawnictwo Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009.

- Góral E., *Ograniczenia antykorupcyjne pracowników samorządowych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego 2006, nr 398.
- Górnioł O., *Próba zdefiniowania pojęcia korupcja*, w: *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych*, NIK, Warszawa 2000.
- Hankiss E., *Pułapki społeczne*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1986.
- Koniuszewska E., *Środki prawne ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w ustrojowym prawie administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- Kurdycka B., *Standardy etyczne radnych i pracowników samorządowych*, w: *Etyczne administrowanie – wyzwania dla samorządu terytorialnego*, red. B. Kurdycka, M. Dębski, Municipium, Warszawa 2000.
- Łajtar M., *Korupcja to nie tylko łapownictwo*, „Gazeta Prawna” 2001, nr 30.
„Monitor Polski” z 27 października 2014 roku, poz. 954.
- Patologie w administracji publicznej*, red. P.J. Suwaj, D.R. Kijowski, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009.
- Pope J., *Rzetelność życia publicznego – metody zapobiegania korupcji*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1999.
- Przejrzysty samorząd. Podręcznik dobrych praktyk*, red. C. Trutkowski, Scholar, Warszawa 2006.
- Sutch H., *Polska perspektywa. Specyfikacja korupcji w Polsce w porównaniu z innymi krajami regionu*, w: *Walka z korupcją: strategie działań antykorupcyjnych dla Polski i doświadczenia międzynarodowe*, red. M. Michalska, K. Olechowska, BBŚwP, Warszawa 2000.
- Tarchalski K., *Korupcja i przywilej. Zarys teorii i praktyki*, Semper, Warszawa 2000.
- Trepner Cz., Kałużny S., *Etyka i zmiana prawa mogą zminimalizować korupcję*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2003, nr 15–16.
- www.batory.org.pl/ftp/program/przeciw-korupcji/pk0001.pdf (9.05.2015).

Akty prawne

- Cywilnoprawna konwencja o korupcji sporządzona w Strasburgu 4 listopada 1999 roku (DzU z 2004 roku, nr 244, poz. 2443).
- Kodeks postępowania administracyjnego z 14 czerwca 1960 roku (DzU nr 30, poz. 168 ze zm.).
- Kodeks karny z 6 czerwca 1997 roku (DzU z 1997 roku, nr 88, poz. 533 ze zm.).
- Ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 roku (DzU nr 16, poz. 95 ze zm.).

Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne z 21 sierpnia 1997 roku (DzU z 1997 roku, nr 106, poz. 679 ze zm.).

Ustawa o samorządzie powiatowym z 5 czerwca 1998 roku (DzU nr 91, poz. 578 ze zm.).

Ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym z 9 czerwca 2006 roku (DzU z 2006 roku, nr 104, poz. 708 ze zm.).

Ustawa o pracownikach samorządowych z 21 listopada 2008 roku (DzU z 2008 roku, nr 223, poz. 1458).

PREVENTING CORRUPTION IN LOCAL GOVERNMENT

Summary

Corruption is reprehensible and causes many threats in various fields of social life. It has to be fought against and actions need to be taken to combat the causes and to prevent the existence of corruption, especially in the institutions set up to care for the welfare of citizens, or local government. It is precisely due to these threats is necessary to deal with the problem of corruption and seek more effective methods to prevent this phenomenon at the level of local government.

Translated by Katarzyna Makowska (mLingua)

Keywords: corruption, local government, legal and ethical anti-corruption measures