

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Strategii Kontrolnej

ZAGROŻENIE KORUPCJĄ
w świetle badań kontrolnych
Najwyższej Izby Kontroli

Opracowanie
na podstawie pięćdziesięciu siedmiu
„Informacji o wynikach kontroli NIK ...”
za okres 1995-2000

Kontrolnej
doradca Prezesa NIK: Alina Hussein

Część I – Pojęcie korupcji
członek Kolegium NIK
Oktawia Górniok
profesor w Uniwersytecie Śląskim w Katowicach

Część II – Charakterystyka regulacji prawnych
doradcy Prezesa NIK:
Jerzy Breitkopf
Ryszard Grodzicki

Dyrektor
Departamentu Strategii

Bogusław Mozga

**Zatwierdzam:
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli**

Janusz WOJCIECHOWSKI

Warszawa, dnia **24** marca 2000 r.

Wprowadzenie

Przedstawione poniżej opracowanie stanowi pierwszą próbę spojrzenia na problem korupcji, a ściślej biorąc na problem zagrożenia korupcją w Polsce, widziany w świetle wyników kontroli NIK. Izba w swoich kontrolach natrafia na wiele zjawisk i mechanizmów, które korupcji sprzyjają lub sprzyjać mogą.

Głównym celem opracowania jest dokonanie przeglądu bogatego materiału z kontroli, które co prawda nie były dotychczas prowadzone pod kątem potencjalnych zagrożeń korupcyjnych, tym niemniej umożliwiają wyłonienie głównych obszarów, typowych sytuacji, czy najczęstszych mechanizmów korupcyjnych. Należy wyraźnie zaznaczyć, że NIK wskazuje tu jedynie na niebezpieczeństwo, na ryzyko wystąpienia zjawiska korupcji, z jednoczesnym zastrzeżeniem, że w żadnym przypadku nie sugeruje, iż takie przestępstwo faktycznie miało miejsce.

Problematyka ta przyjęta została przez Kolegium NIK jako jeden z siedmiu priorytetów strategii kontrolnej NIK na najbliższe lata. Oznacza to, że Sejm RP i opinia publiczna będzie otrzymywała informacje zawierające uporządkowaną wiedzę na temat stanu zagrożenia korupcją i propozycje środków zapobiegających nieprawidłowościom, jakie są stwierdzane w toku kontroli.

W pierwszej części poniższego opracowania zawarta jest próba wyjaśnienia, czym jest korupcja i jakie funkcjonują definicje tego pojęcia. W tej części Izba wykorzystwała opracowanie członkini Kolegium NIK, Pani Profesor Oktawii Górniok z Uniwersytetu Śląskiego, wybitnej specjalistki w dziedzinie prawa karnego gospodarczego.

W dalszej części zawarta jest charakterystyka regulacji prawnych, które mają istotne znaczenie z punktu widzenia walki z korupcją oraz zapobiegania tej patologii.

Kolejny fragment poświęcony jest współpracy międzynarodowej, a w szczególności działalności organów kontroli państwowej w zakresie zwalczania korupcji.

Zasadniczą część opracowania stanowi rozdział pt. *Obszary zagrożenia korupcją w świetle wyników kontroli NIK*, gdzie zostały w skrócie przedstawione te obszary funkcjonowania państwa, w których kontrole NIK wskazały na istnienie poważnych

zagrożeń korupcją i gdzie zostały sformułowane istotne wnioski zmierzające do ograniczenia ryzyka wystąpienia korupcji. Do tych obszarów należy między innymi prywatyzacja, działalność funduszy celowych i agencji, działalność służb celnych, a także, działalność policji.

Ostatni rozdział poświęcony jest omówieniu najważniejszych mechanizmów sprzyjających korupcji, a rozpoznanych w toku licznych kontroli NIK. Do tych mechanizmów należy między innymi nadmierna dowolność w podejmowaniu decyzji przez urzędników, nadmiar kompetencji w rękach jednego urzędnika, nazbyt rozbudowany system rozmaitych koncesji, kontyngentów, zwolnień podatkowych itp.

Ponadto do opracowania dodano w formie odrębnego załącznika fragmenty informacji o wynikach wybranych 57 kontroli, prowadzonych w latach 1995-2000, w których były rozpoznane i sygnalizowane nieprawidłowości wskazujące na zagrożenia korupcją. W załącznikach uwzględnione zostały te kontrole, do których są odwołania w samym opracowaniu. Zawierają one przeważnie tylko część ogólną informacji, obejmującą syntetyczny opis wyników kontroli oraz zgłoszone wnioski.

I. Pojęcie korupcji

Przed przystąpieniem do omówienia stwierdzonych w toku prac Najwyższej Izby Kontroli uchybień wobec przyjętych reguł postępowania, oceny sygnałów prawdopodobnych aktów korupcji oraz rozwiązań organizacyjno-prawnych, ustalonych sytuacji, czynników sprzyjających występowaniu zjawisk korupcji, należy w pierwszej kolejności określić znaczenie samego pojęcia korupcji¹.

a) Nominalne definicje korupcji

W języku polskim (i nie tylko) nazwa *korupcja* oznaczała pierwotnie psucie się, gnicie, rozkład moralny². Dopiero później włączono w jej zakres *łapownictwo*, jako pewien rodzaj przejawów, a jednocześnie jedną z przyczyn takiego stanu. Z upływem czasu to ostatnie znaczenie zyskało w mowie potocznej pozycję dominującą, usuwając w cień pierwotne³.

Analiza etymologiczna wyrazów *korupcja*, *korumpować*, *skorumpowany*, połączona z obserwacją ich przejawów w rzeczywistości, pozwalają przyjąć, że są one tylko blisko, a nie równoznaczne z terminami *sprzedajność*, *przekupstwo*. Te ostatnie z reguły odnoszą się do wyodrębnionych zachowań jednostkowych, polegających na przyjmowaniu lub żądaniu korzyści majątkowych lub osobistych w związku z pełnionymi funkcjami (*sprzedajność*) lub na ich wręczaniu, czy obiecywaniu, różnym osobom w związku z pełnionymi funkcjami (*przekupstwo*).

Pojęcie *korupcji*, *korumpowania* nie wyczerpuje się w samych aktach wręczania takich korzyści, a określenie *skorumpowany* - w przyjęciu ich. Mieści bowiem w sobie ponadto element podporządkowania przekupywanych osób, osiąganie przez to możliwości trwalszego dysponowania nimi, posługiwania się „kupionymi ludźmi” dla zaspokajania nie tylko aktualnych, ale i przyszłych, niekiedy nieskonkretyzowanych podczas wręczania korzyści, potrzeb. Tak rozumiana korupcja jest pojęciem

¹ Górniok Oktawia, *Próba zdefiniowania pojęcia korupcji* (opracowanie autorskie na użytek niniejszej analizy, niepublikowane)

² W pierwszym znaczeniu zarówno angielski termin *corruption*, jak i francuski *corruption* oznacza psucie się, zepsucie się, zgnicie, rozkład /Wielki słownik angielsko-polski, Warszawa 1995, s. 169 oraz Wielki słownik francusko-polski, Warszawa 1986, s. 349/

³ Mały Słownik Języka Polskiego, Warszawa 1968, s. 356

kryminologicznym i socjologicznym. W tej ostatniej płaszczyźnie oznacza, poza łapownictwem, także nepotyzm oraz zagarnianie środków publicznych⁴.

b) Definicje realne korupcji

Definicje te, charakteryzując przedmioty wchodzące w zakres terminu *korupcja*, nawiązują przede wszystkim do oficjalnej pozycji (funkcji, stanowiska, wykonywanych zadań) osoby korumpowanej, której wręcza się lub obiecuje korzyść lub która przyjmuje, czy wręcz żąda, nienależnych korzyści ze względu na oficjalną funkcję, jaką pełni. Często uwzględniają one również cel, dla którego bywają oferowane te korzyści oraz ich rodzaje.

Ze względu na treść elementów definicji *korupcji* podejmowane są próby wewnętrznego systematyzowania jej przejawów, głównie dla potrzeb opracowywanych programów przeciwdziałania korupcji, w szczególności o charakterze prewencyjnym. Na ich podstawie wyodrębniono tzw. *korupcję w urzędzie*, *korupcję polityczną*, *korupcję gospodarczą*.

Podział ten nie odpowiada regułom logicznej klasyfikacji, tj. zaszeregowania każdego z komponentów do określonej klasy, tak żaden z nich nie mieścił się w więcej niż jednej klasie. I tak np. większość przejawów *korupcji gospodarczej* jest równocześnie *korupcją w urzędzie*, a znaczna część *korupcji politycznej* stanowi zarazem *korupcję gospodarczą*.

Na *korupcję w urzędzie* składają się akty sprzedajności i przekupstwa, w których sprawcą lub przedmiotem oddziaływania staje się osoba zaliczana przez prawo danego państwa do osób pełniących oficjalne zadania, określana różnymi terminami: urzędnik, osoba pełniąca funkcję publiczną, funkcjonariusz publiczny.

Tego rodzaju korupcji „Częstokroć towarzyszy skłonność procedur administracyjnych do generowania i podtrzymywania sztucznych ograniczeń w uprawnieniach stron, nieujawnianie istotnych fragmentów toku załatwiania sprawy oraz niejasne przedstawianie sposobów realizacji pewnych zadań”⁵.

⁴ Surkont M., *Łapownictwo*, Sopot 1999, s. 25

⁵ Egli H.: *Grundformen der Wirtschaftskriminalität, Fallanalyse aus der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg 1985, s. 72 i nast.

Tę charakterystykę *korupcji w urzędzie* uzupełnia H. Egli następującymi stwierdzeniami: „Akty korupcji pojawiają się głównie tam, gdzie wydawaniu jakichś zezwoleń czy udzielaniu uprawnień towarzyszy z jednej strony długie oczekiwanie w kolejkach, z drugiej zaś częste uchylanie już wydanych decyzji, rozwiązywanie zawartych umów z perspektywą ich ponownego negocjowania, praktykowane przez decydentów na różnych szczeblach hierarchii urzędowej. W ten sposób organa administracji na skutek własnej inercji, niesłowności i innych usterek w zarządzaniu wytwarzają u petentów i ogółu obywateli skłonności do zabiegania o znajomości, protekcję, rekomendacje.” Kończy ją prognozą: „Stopniowo może to prowadzić do przejmowania przez instytucje publiczne roli potencjalnego sprawcy korupcji na wielką skalę”⁶.

O. Terstegen i W. Zirpnis wyodrębniają ponadto szczególne przejawy *korupcji w urzędzie*, będącej jednocześnie *korupcją gospodarczą*. Określają je mianem *oszustw korupcyjnych*. Istotą ich jest, iż z aktem sprzedajności łączy się wprowadzanie w błąd dawcy łapówki lub instytucji jaką reprezentuje urzędnik, wyrządzając jej straty materialne w porozumieniu z dawcą korzyści⁷.

Nazwie *korupcja polityczna* przypisuje się dwojakie znaczenie. Potocznie kojarzy się ona z politycznym charakterem funkcji pełnionej przez przekupywanego. W tym sensie za korumpowanych uważa się poszczególne jednostki, np. parlamentarzystów, osoby zajmujące eksponowane stanowiska w rządzie, które przyjmują dla siebie nienależne korzyści w związku z wykonywanymi zadaniami. Jednakże charakter polityczny ostrzej występuje w innych przejawach, do których taką nazwę odnosi się w płaszczyźnie socjologicznej i kryminologicznej. K. Freisitzer określa je lapidarnie jako „... wątpliwej natury praktyki finansowania partii politycznych”. Polegają one w szczególności na sponsorowaniu kampanii wyborczych całych partii czy konkretnych kandydatów i mają na celu zapewnienie sobie przez sponsorów uprzywilejowanych pozycji, głównie, acz nie wyłącznie, na polu gospodarczym, w razie zwycięstwa sponsorowanej partii czy konkretnych kandydatów.

⁶ j.w., s. 73

⁷ *Wirtschaftskriminalität. Erscheinungsformen und ihre Bekämpfung*, Lubeka 1963, s. 64 i nast.

Według J. Fehervaryiego groźną konsekwencją szerzenia się tego rodzaju korupcji jest: „Ścisłe powiązanie między systemami gospodarki, administracji i partii, gdziekolwiek istnieje, prowadzi do łączenia funkcji w tych systemach, niemożliwych do rozgraniczenia, przez jedną osobę. Rodzi to nie tylko kolizje interesów, ale także niedostrzegalne, trudne do stwierdzenia nagromadzenia władzy. Towarzyszy temu i wzmacnia kryminogenne oddziaływanie tego czynnika kryminogennego polityka personalna w służbach publicznych (...). W ten sposób tzw. polityczni macherzy obsadzają wiodące stanowiska w podległym państwu wielkich przedsiębiorstwach, mimo że brak im nie tylko odpowiedniego ekonomicznego wykształcenia, ale i prymitywnej znajomości zasad gospodarowania. Tacy politykierzy, którzy w swej karierze życiowej nic lub niewiele mieli do czynienia z finansami i bankowością, osiągnąwszy znaczące pozycje w wielkich bankach, mają wpływ na poczynania instytucji gospodarczych i protegują w nich podobnych sobie. Ideologiczni współwyznawcy, którym mimo braku intelektualnych i fachowych przesłanek powierza się odpowiedzialne zadania menedżerskie, poczuwają się do wdzięczności wobec swych dobrodziejów i ich protegowanych, dlatego są szczególnie podatni na korupcję. Ich nieprawidłowym poczynaniom sprzyja ponadto brak wyraźnego określenia powierzanych im zadań oraz kryteriów do podejmowania w ramach tych zadań ważkich decyzji.”⁸

W szerokim pojęciu tej odmiany korupcji mieści się również tzw. „pantoflarstwo”, charakterystyczne dla stanowisk kadencyjnych i łączące w sobie cechy korupcji gospodarczej. Polega ono na niezgodnym z obowiązującymi regułami podejmowaniu decyzji uprzywilejujących niektóre podmioty gospodarujące, ich związki czy branże dla zapewnienia sobie w nich, po upływie kadencji, intratnego stanowiska czy pozycji (wygodnych pantofli)⁹.

Definicje *gospodarczego* charakteru korupcji mają różny stopień szczególności. Według jednej z najogólniej sformułowanych, korupcję gospodarczą stanowią wszelkie akty przekupstwa i sprzedajności, zmierzające do wywarcia wpływu

⁸ Wirtschaftskriminalität und Korruption in Österreich, w: *Forschungsergebnisse auf dem Gebiet Wirtschaftskriminalität*, Freiburg 1987, s. 91 i nast.

⁹ art. 175-1 francuskiego kk.

na wydarzenia gospodarcze¹⁰. Jako przykłady takich wydarzeń wskazuje się w tych definicjach z reguły na zlecenia robót publicznych i transportowych z funduszy publicznych, lub ich treść określa bliżej motywy tj. zapewnienie sobie lub innej osobie nienależnej, uprzywilejowanej pozycji w obrocie gospodarczym.

Z definicji tych wynika, iż *korupcja gospodarcza* godzi w zasadzie w reguły uczciwej konkurencji, a będąc równocześnie *korupcją w urzędzie*, także w prawidłowe funkcjonowanie i autorytet instytucji publicznych.

Sprawcami i przedmiotem oddziaływania korupcji o wyłącznie gospodarczym charakterze są osoby prowadzące cudze sprawy gospodarcze, a przyjmowane przez nich korzyści pozostają w związku z interesami mandanta. Tego rodzaju akty korupcji stanowią z reguły działanie na szkodę podmiotu (mandanta), prowadzonych spraw czy działalności. W państwach o dojrzałej gospodarce rynkowej ten rodzaj korupcji zagraża poważnie interesom podmiotów powierzających swoje sprawy do prowadzenia innym osobom.

Prawo karne niektórych z tych państw przewiduje odrębne typy przestępstw korupcji gospodarczej. Korupcja o na wskroś gospodarczym charakterze ujęta jest w art. 426 kk kanadyjskiego. Przekupywanym jest w nim osoba prowadząca cudze sprawy gospodarcze, a przyjmowane przez nią korzyści pozostają w związku z interesami mandanta, dla którego je prowadzi. Miejsce urzędnika zajmuje tu menadżer. W § 12 niemieckiej ustawy o nieuczciwej konkurencji cel wręczania korzyści nazwany jest „konkurencyjnym” i uściślony jako uzyskanie w nieuczciwy sposób nienależnych względów, a przekupywanymi są urzędnik lub pełnomocnik gospodarczej jednostki organizacyjnej.

Definicje *jurydyczne* określają, a w zasadzie typizują te przejawy korupcji, jakie w poszczególnych krajach zostały spenalizowane. Stosownie do celu i istoty prawa karnego obejmują one wyodrębnione, jednostkowe zachowania. Zgodnie z obowiązującym w prawie karnym standardem określoności czynu zagrożonego karą zawierają one te cechy jednostkowych zachowań, jakie mogą być odpowiednio jednoznacznie wyrażone, oddawać społecznie szkodliwą zawartość czynu, a jednocześnie nadawać się do subsumcji w praktyce.

¹⁰ Fr. Geerds: *Über den Unrechtsgehalt der Bestechungsdelikte und seine Konsequenzen für Rechtsprechung*. Kriminologische Studien, Tybinga 1961, s. 25

Różnice zasięgu tych definicji, równoznaczne z obszarem penalizacji korupcji w prawie karnym poszczególnych krajów, wynikają głównie z różnego określania w nich osoby korumpowanej oraz celu korumpowania. Natomiast powtarza się w nich, jako sposób zachowania, przyjmowanie korzyści lub ich obietnicy, czy wręcz ich żądanie (korupcja bierna), a z drugiej strony wręczanie lub obiecywanie takich korzyści (korupcja czynna). Nazwa *korupcja* nie należy do języka polskiego prawa karnego. Nie posługuje się nią również praktyka karnistyczna, nazywająca przestępstwo ujęte w art. 228 § 1-5 kk sprzedajnością (inaczej łapownictwem biernym), a w art. 229 § 1-4 kk przekupstwem (inaczej łapownictwem czynnym).

W tych typach przestępstwa osoba korumpowana określona jest jako „pełniąca funkcję publiczną”. Zwrot ten nie jest wyjaśniony w art. 115 kk. Istnieje różnica stanowisk co do tego, czy tak nazwany krąg osób obejmuje tylko funkcjonariuszy publicznych, zdefiniowanych w art. 115 § 13 kk, czy jest szerszy¹¹. Przepisy te nie określają celu korumpowania w podstawowych typach przestępstw. Wystarczy dla ich bytu, ażeby wręczana korzyść pozostawała „w związku z pełnieniem funkcji publicznej”. Wymóg ten jest wprost wprowadzony do przestępstw sprzedajności (art. 228 kk). Natomiast w typie przekupstwa (art. 229 kk) wynika z określenia przedmiotu oddziaływania jako osoby pełniącej funkcję publiczną (art. 229 kk).

Związek sprzedajności z naruszeniem przepisów prawa oraz skłanianie osoby korumpowanej do naruszenia obowiązku służbowego kreują typy kwalifikowane tych przestępstw (§ 3 art. 228 kk, par. 3 art. 229 kk). Ponadto elementem kwalifikującym (obostrzającym karalność) sprzedajności jest uzależnianie wykonania czynności służbowej od otrzymania korzyści, a w obu tych typach przestępstw także znaczna wartość udzielanej lub obiecywanej korzyści majątkowej.

Taki zakres penalizacji korupcji ulegnie prawdopodobnie poszerzeniu ze względu na opartą o art. 3 ust. 2, pkt. c Traktatu o Unii Europejskiej Konwencję w sprawie zwalczania korupcji wśród urzędników Wspólnot Europejskich oraz urzędników państw członkowskich.

¹¹ M. Surkont: o. cit. s. 40.

Konwencja ta zobowiązuje do poszerzenia kręgu osób korumpowanych, w rozumieniu prawa karnego, o „... jakiegokolwiek urzędnika lub zatrudnionego na podstawie umowy innego pracownika w rozumieniu Przepisów o pracownikach Wspólnot Europejskich lub Warunków zatrudnienia innych osób w służbie Wspólnot Europejskich, jakkolwiek osobę delegowaną do Wspólnot Europejskich przez państwa członkowskie lub przez jakikolwiek podmiot państwowy lub prywatny, wykonujący funkcje równoważne tym, jakie wykonują urzędnicy Wspólnoty Europejskiej lub inne osoby w jej służbie” (Art. 1, /a/).

c) Pojęcia syndromatyczne korupcji

Jest kilka elementów zasługujących na włączanie ich do pojęć syndromatycznych korupcji. Należą do nich w szczególności czynniki sprzyjające szerzeniu się korupcji, sytuacje, w jakich najczęściej powtarzają się akty korupcji, a szerzej tzw. obszary korupcjogenne, a także formy i cele udzielanych korzyści.

Według zakrojonych na szeroką skalę badań prowadzonych nad korupcją w warunkach dojrzałej gospodarki rynkowej, wśród jej rodzajów dominuje *korupcja gospodarcza*, będąca jednocześnie *korupcją w urzędzie*.

Według H. Egli wśród czynników sprzyjających szerzeniu się korupcji gospodarczej, podobnie jak czynników kryminogennych całej przestępczości gospodarczej, szczególna rola przypada takim, które tkwią w samej działalności gospodarczej. I tak np. współczesna technologia i organizacja działalności gospodarczej wymagają przekazywania rozległego zasięgu interesów licznym, różnego typu i rangi powiernikom oraz przedstawicielom. Na skutek tego rośnie ilość potencjalnych sprawców korupcji gospodarczej po jej czynnej i biernej stronie¹².

Do czynników takich należą również współczesne formy interwencjonizmu państwowego w działalności gospodarczej. Według O. Terstegeny i W. Zirpnisa korupcja towarzyszy zazwyczaj wszelkim funduszom publicznym. Zagrożenie nią rośnie wraz z przejmowaniem przez państwo poszczególnych odcinków działalności gospodarczej. Wzmacniają je skomplikowane zasady dysponowania funduszami publicznymi, niejasne zasady i kryteria ich przyznawania¹³.

¹² H. Egli: op. cit. s. 76.

¹³ op. cit. s. 67.

Rolę tego czynnika w szerzeniu się korupcji gospodarczej docenia także J. Fehervary, tak objaśniając mechanizm jego funkcjonowania: „Państwo, rozwijając różnorodną i szeroką działalność gospodarczą zachowuje w swoich rękach kontrakty opiewające na wysokie kwoty, a także zarządzanie, czy wręcz prowadzenie wielkich przedsiębiorstw. Dzięki temu staje się szczególnie pożądanym partnerem w interesach. Wielkie przedsiębiorstwa utrzymują się przede wszystkim z zamówień publicznych i ich przedstawiciele gotowi są dla pozyskania takiego kontraktu kusić partnera wszelkimi przynętami. Z tzw. publicznej ręki pochodzą także liczne subwencje, za pomocą których państwo steruje gospodarką. Celem ich często bywa wspieranie eksportu lub umożliwianie przetrwania niepomyślnych koniunktur. Ubiegający się o nie gotowi są ponosić koszty w postaci udzielanych decydom i ich współpracownikom bezprawnych korzyści”¹⁴.

Czynnikiem sprzyjającym korupcji gospodarczej jest także potwierdzone latami doświadczeń przekonanie, iż pozytywne efekty działalności gospodarczej zależą nie tylko od wysiłków i zdolności gospodarującego, ale wymagają wsparcia przez środowisko, w postaci co najmniej neutralnej życzliwości. Korzyści płynące z tzw. dobrych układów w środowisku są znane sferze interesów i doceniane. H. Egli w przyjętym podziale aktów korupcji na trzy grupy ze względu na motywy, jakimi kierują się przekupujący, do ostatniej zalicza świadczenie korzyści celem pozyskania tylko życzliwości urzędnika, wytworzenia korzystnej atmosfery w urzędowych z nim kontaktach, bez oczekiwania na razie jakichś konkretnych zachowań korumpowanego¹⁵.

Do czynników sprzyjających korupcji zaliczana jest także płynność granic między korupcją a obyczajowymi formami świadczeń materialnych przy różnego typu transakcjach. Uprawiający działalność gospodarczą wobec nacisku konkurencji, dla utrzymania się na rynku, udzielają prowizji i napiwków¹⁶.

Z informacji resortów zobowiązanych do przeciwdziałania korupcji wynika, że obszarami szczególnie korupcjogennymi są te instytucje administracji państwowej i samorządowej lub ich jednostki organizacyjne, które podejmują decyzje o charakterze gospodarczym lub wyłącznie administracyjnym w przedmiocie np. zleceń robót i usług,

¹⁴ op. cit. s. 101.

¹⁵ op. cit. s. 72 i nast.

¹⁶ op. cit. s. 97.

przydzielenia lub zamiany lokalu, spraw budowlanych, karania, składowania odpadów przemysłowych¹⁷.

Poza administracją do obszarów takich należy system bankowy, podatkowy, celny oraz organy powołane do ujawniania czynów karalnych o charakterze gospodarczym.

Badania przejawów korupcji ujawniają postępujące różnicowanie postaci udzielanych korzyści i wzrastającą pośredniość sposobów ich dostarczania. Wprowadzie jako środek korumpowania - przynajmniej funkcjonariuszy niższego i średniego szczebla - nadal dominuje pieniądź, ale katalog udzielania korzyści wydatnie się wzbogaca. Coraz częściej przejawia się ona w zaoferowaniu okazji do pozyskiwania korzyści. Liczne stają się świadczenie rzeczowe bądź tzw. służbowe i „ukryte łapówki”. Te ostatnie polegają np. na sprzedaży korumpowanemu towarów ze znaczną zniżką, podjęciu się za pośrednictwem „zaprzyjaźnionego” przedsiębiorstwa budowy willi czy mieszkania za wyjątkowo niską cenę, umorzeniu zaciągniętego kredytu lub udzieleniu, mimo niespełniania wymaganych warunków, niskoprocentowego kredytu, pozostawieniu do dyspozycji na pewien czas samochodu wraz z kierowcą, darmowym pośrednictwem lub doradztwem w interesach, zleceniu wysoko opłacanych ekspertyz czy opinii¹⁸.

Z tych stosunkowo licznych, a w badaniach nad przejawami korupcji w systemach o dojrzałej gospodarce rynkowej szczególnie scharakteryzowanych, elementów wypadnie włączać do jej pojęcia syndromatycznego takie, które mogą być użyteczne ze względu na cel, jakiemu pojęcie to będzie służyć. Ponieważ celem tym ma być ujawnianie w toku kontroli prowadzonych przez NIK sygnałów korupcji oraz proponowanie szerszego programu przeciwdziałania temu zjawisku, należy włączyć do pojęcia syndromatycznego elementy orientujące w obszarach i sytuacjach kryminogennych oraz objawy sygnalizujące prawdopodobieństwo występowania przejawów korupcji.

¹⁷ A. Wojtkowski: *Praktyczne aspekty zwalczania korupcji gospodarczej*, referat, *Materiały z sympozjum naukowego w Szkole Policji w Pile*, w dniach 27-29 maja 1998 r. na temat: *Korupcja gospodarcza*.

¹⁸ idem.

W zakresie zatem takiego pojęcia mogą się mieścić (poza aktami pozyskiwania bezpośrednio lub od innych, lub dostarczania nielegalnych korzyści tym, którzy wykonują zadania publiczne i w związku z ich wykonywaniem) - jako sygnały – przypadki naruszenia reguł postępowania, przyjętych przy wykonywaniu tych zadań. Warto włączyć doń również sytuacje sprzyjające aktom korupcji, nawiązując do treści spełnianych zadań publicznych zwrotem „najczęściej podejmując czynności zaspokajające wysoko cenione potrzeby oferującego korzyści”.

II. Charakterystyka regulacji prawnych

Trudności związane z określeniem (definiowaniem) zjawiska korupcji (por. rozdział - Pojęcie korupcji) uwidaczniają się w sposób szczególny w sposobie regulacji tego problemu społecznego, politycznego a także etycznego za pomocą norm prawnych. Pomimo tego, że sprawie tej poświęcone są przepisy w licznych aktach prawnych, od Konstytucji poczynając, w ani jednym przypadku nie jest użyty wyraz „korupcja”, nie ma też nigdzie, nawet w skromnym zakresie, definicji prawnej tego tak niebezpiecznego dla państwa, demokracji i rozwoju gospodarczego zjawiska.

W polskim systemie prawnym przepisy prawne dotyczące zjawiska korupcji tworzone były w różnych okresach czasu. Obowiązują więc normy prawne regulujące podobne zjawiska w zróżnicowany sposób. Odzwierciedla to w jakiś sposób ewolucję poglądów na stopień zagrożenia korupcją, a także na funkcjonujący etos poszczególnych zawodów. Nie sprzyja jednak tworzeniu aksjologicznie wewnętrznie spójnego systemu przepisów prawnych.

Przepisy prawne, w których ustawodawca podjął próbę ograniczenia lub „ucywilizowania” zjawiska korupcji można podzielić na regulujące to zjawisko w sposób bezpośredni i „dotykające” go tylko pośrednio. Istotną trudnością utrudniającą klarowną regulację prawną jest też brak ostrych granic pomiędzy różnymi formami korupcji.

Korupcja polityczna

Regulacje prawne dotyczące tej formy korupcji podzielić można na następujące grupy:

- przepisy dotyczące sposobu finansowania działalności politycznej,
- przepisy zakazujące konkretnym osobom pełniącym funkcje publiczne aktywności politycznej lub parapolitycznej,
- przepisy zakazujące działalności partii i organizacji politycznych w określonych publicznych strukturach organizacyjnych.

Przepisy ograniczające finansowanie działalności politycznej znajdują się w ustawie o partiach politycznych oraz w ordynacjach wyborczych do Sejmu, Senatu, prezydenckiej oraz w ordynacji wyborczej do organów stanowiących samorządu terytorialnego.

W Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483) oraz w 27 ustawach znajdują się przepisy zakazujące bądź to przynależności do partii politycznych, bądź zakładania partii politycznych, bądź manifestowania poglądów politycznych przez urzędników. Zakaz ten, w różnych wersjach werbalnych, dotyczy wszystkich tzw. służb mundurowych; w stosunku do innych pracowników państwowych rozciągany jest bardziej wybiórczo.

Podobny charakter mają w warunkach polskich przepisy zakazujące niektórym grupom pracowników państwowych przynależności do związków zawodowych lub

ograniczające swobodę przynależności do stowarzyszeń. W jakiejś mierze do tej grupy przepisów trzeba też zaliczyć przepisy zakazujące udziału w strajkach (przeciwdziałanie tzw. strajkom politycznym) lub w innych formach protestu. Zaliczyć tu należy także zakaz kierowania się w czasie wypełniania obowiązków służbowych interesem jednostkowym lub grupowym (np. art. 69 ustawy o służbie cywilnej).

Trzecia grupa przepisów zakazuje działalności partii politycznych i organizacji politycznych w określonych instytucjach publicznych (przykładem takiego rozwiązania jest ustawa o systemie oświaty zakazująca działalności partii politycznych i organizacji politycznych na terenie szkół; podobny zakaz przyjęty został w ustawie o partiach politycznych <art. 7> w odniesieniu do wszystkich zakładów pracy).

Korupcja w urzędzie

Przepisy przeciwdziałające tej formie korupcji są najstarszymi w naszym systemie prawnym. Powiązane są one dość często z zasadami etyki zawodowej.

Przepisy te można pogrupować następująco:

- zakazy kumulacji stanowisk (ról publicznych),
- zakazy podejmowania działalności (dodatkowego zatrudnienia) mogącego poddawać w wątpliwość bezstronność (obiektywność) urzędnika,
- precyzujące zasady podejmowania decyzji tzw. uznaniowych,
- optymalizujące struktury organizacyjne służb publicznych pod kątem uproszczenia procedur podejmowania decyzji.

Obowiązująca od 17 października 1997r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w kilku przepisach podejmuje problem przeciwdziałania korupcji. Przepisy konstytucyjne, ze swej natury mające charakter ogólny, ustanawiają w tym zakresie przede wszystkim zakazy łączenia stanowisk bądź prowadzenia działalności sprzecznej z obowiązkami publicznymi (art. 103, 107, 108, 132, 150).

Dwie pierwsze, spośród wymienionych powyżej grup przepisów, pomieszczone są w wielu pragmatykach służbowych i odzwierciedlają specyfikę konkretnej służby publicznej. Jako przykłady takich regulacji można przywołać pragmatykę sędziowską, prokuratorską, przepisy ustawy o służbie cywilnej. Zakazuje się w nich przede wszystkim podejmowania dodatkowego zatrudnienia bez zgody przełożonego (problem konfliktu interesów).

Zasadnicze znaczenie dla prowadzonych przez państwo działań antykorupcyjnych ma ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. Nr 106, poz. 679 ze zm.). Ustawa ta zastąpiła

poprzednią ustawę o tym samym tytule z 5 czerwca 1992r. (Dz.U. Nr 56 poz. 274 z późn. zm.).

Ustawa antykorupcyjna z 1997r. określa w art. 1 ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej przez osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe oraz sędziów Trybunału Konstytucyjnego, a w art. 2 wymienia 13 grup stanowisk i funkcji, które również objęte są tymi ograniczeniami.

Art. 4 ustawy precyzuje te ograniczenia stwierdzając, że osoby wymienione w art. 1 i 2, nie mogą:

1. być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego,
2. być zatrudnione lub wykonywać innych zajęć w spółkach prawa handlowego, które mogłyby wywołać podejrzenie o ich stronniczości lub interesowności,
3. być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółdzielni, z wyjątkiem rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych,
4. być członkami zarządów fundacji prowadzących działalność gospodarczą,
5. posiadać w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10% kapitału zakładowego – w każdej z tych spółek,
6. 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 zakresie gospodarstwa rodzinnego.

Naruszenie tych zakazów przez objęte nimi osoby podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej lub stanowi podstawę do rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia z winy pracownika, a w stosunku do określonych w przepisach osób, stanowi podstawę do odwołania ze stanowiska.

Określone w przepisach osoby nie mogą, przed upływem roku od zaprzestania zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji, być zatrudnione lub wykonywać innych zajęć u przedsiębiorcy, jeżeli brały udział w wydaniu rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych dotyczących tego przedsiębiorcy. W uzasadnionych przypadkach zgodę na zatrudnienie przed upływem roku może wyrazić komisja powołana przez Prezesa Rady Ministrów.

Art. 10 ustawy stanowi, że osoby określone w art. 1 i 2 są obowiązane do złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym, także objętym małżeńską wspólnotą majątkową. Oświadczenie to powinno również zawierać dane dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej oraz pełnienie funkcji w spółkach lub spółdzielniach. Takie oświadczenia zobowiązani są składać wszyscy urzędnicy służby cywilnej. Niezłożenie przewidzianych przez ustawę oświadczeń powoduje odpowiedzialność służbową, a podanie w nim nieprawdy podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.

Ustawa w art. 12 tworzy Rejestr Korzyści, w którym ujawniane są korzyści uzyskiwane przez członków Rady Ministrów, sekretarzy i podsekretarzy stanu w ministerstwach i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, kierowników urzędów centralnych, wojewodów i wicewojewodów oraz małżonków wszystkich tych osób. Ustawa określa jakie informacje należy zgłaszać do rejestru, który jest jawny, a prowadzi go Państwowa Komisja Wyborcza. W ustawie ustalono maksymalną wartość darowizny, którą może przyjąć w prezencie funkcjonariusz publiczny zobowiązany do zgłaszania otrzymanych korzyści do Rejestru Korzyści. Obowiązek taki nie wystąpi, jeżeli wartość darowizny nie przekracza 50% najniższego wynagrodzenia pracowników za pracę (obecnie jest to kwota 335zł). Można przyjąć, że pośrednio, ale chyba mimo woli, określono w ten sposób maksymalną wartość prezentu, jaki może przyjąć każdy funkcjonariusz publiczny bez wzbudzania podejrzenia o korupcję.

Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. wprowadza także zmiany w szeregu ustawach regulujących działanie wymiaru sprawiedliwości uzupełniając je o artykuły zobowiązujące osoby zatrudnione w organach wymiaru sprawiedliwości do składania oświadczeń o stanie majątkowym, także objętym małżeńską wspólnotą majątkową. Obowiązkiem tym po raz pierwszy objęci zostali sędziowie i prokuratorzy.

Wprowadzone zostały także ustawowe ograniczenia dla radnych. W ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74, Nr 58, poz. 261, Nr 106, poz. 496 i Nr 132, poz. 622 oraz z 1997 r. Nr 9, poz. 43) dodane zostały 4 artykuły, które zakazują radnym podejmowania dodatkowych zajęć oraz otrzymywania darowizn, które mogą podważyć zaufanie wyborców do sprawowania przez nich mandatu. Radni m.in. nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego, nie mogą być członkami władz zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych spółek prawa handlowego z udziałem komunalnych osób prawnych. Radni są zobowiązani do składania oświadczeń o swoim stanie majątkowym, w tym o majątku objętym wspólnotą majątkową małżeńską.

Te same ograniczenia co dla radnych gminnych i obowiązek składania oświadczeń wprowadzone zostały dla radnych rad powiatowych i sejmików wojewódzkich (ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. Nr 91, poz. 578 ze zm.) i ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. Nr 91, poz. 576 ze zm.).

W ustawie z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. Nr 73, poz. 350 i Nr 137, poz. 638 oraz z 1997 r. Nr 28, poz. 153 i Nr 98, poz. 604) dodano nowy art. 35a tworzący Rejestr Korzyści uzyskiwanych przez posłów, senatorów lub ich małżonków. Szczegółowo określono jakie informacje należy zgłaszać do rejestru. Rejestr jest jawny, prowadzi go dla posłów Marszałek Sejmu, a dla senatorów Marszałek Senatu. Przykładem próby połączenia norm prawnych i norm etycznych w przeciwdziałaniu korupcji jest uchwała Sejmu RP z dnia 17 lipca 1998r. ustalająca Zasady Etyki Poselskiej.

Rygory i ograniczenia o jednoznacznej wymowie antykorupcyjnej obejmują także pracowników urzędów państwowych i urzędników służby cywilnej. I tak ustawa z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. Nr 31, poz. 214 ze zm.) w art. 9 zakazuje małżonkom lub osobom pozostającym w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia lub powinowactwa pierwszego stopnia zatrudnienie w tym samym urzędzie, jeżeli powstawałby między nimi stosunek służbowej podległości. Art. 17 ust. 2 nakazuje w pkt 3 racjonalnie gospodarować środkami publicznymi, w pkt 4 tego ustępu rzetelnie i bezstronnie, sprawnie i terminowo wykonywać powierzone zadanie. W ust. 4 tego artykułu wymaga złożenia przy nawiązywaniu stosunku pracy oświadczenia o stanie majątkowym urzędnika. Art. 19 w ust. 1 zabrania urzędnikowi podejmować dodatkowego zatrudnienia bez uprzedniej zgody kierownika urzędu, a w ust. 2 zabrania wykonywania zajęć, które mogłyby wywoływać podejrzenie o stronniczość lub interesowność. Podobnie formułuje wymagania i ograniczenia ustawa z 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm.). Również ustawa z dnia 23 grudnia 1994r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. Nr 13, poz. 59 ze zm.) zawiera przepisy antykorupcyjne.

Do grupy przepisów potocznie zwanych antykorupcyjnymi należy zaliczyć także przepisy określające kategorie spraw, przy rozstrzyganiu których pozostawia się urzędnikowi duży margines swobody. Przepisy takie występują w każdym systemie prawnym i w warunkach zrównoważonej gospodarki nie wzbudzają zastrzeżeń. W niektórych sytuacjach gospodarczych (np. w warunkach gospodarki niedoboru, deficycie pewnych dóbr) mogą być one jednak wykorzystywane w celach korupcyjnych. Nieprecyzyjność przepisu, brak określonych w ustawie lub przepisach wykonawczych kryteriów, jakimi ma kierować się urzędnik przy podejmowaniu decyzji powodują, że relatywnie łatwo formułowane są w takich wypadkach zarzuty stronniczości, braku obiektywności czy podejrzenia o przekupstwo. Z tego punktu widzenia wpływ na łatwość powstawania sytuacji korupcyjnych mają także przepisy pozornie bardzo od tego zjawiska odległe. Struktury organizacyjne, formy nadzoru przełożonych, sposób formułowania zasad działania urzędu (formy kontaktu urzędnika z

petentem), usytuowanie kontroli wewnętrznej to czynniki mające istotny wpływ na możliwość kształtowania się zjawisk korupcyjnych w określonych środowiskach.

Korupcja gospodarcza

Przepisy prawne odnoszące się do tej formy korupcji znajdują się przede wszystkim w ustawach regulujących zasady uczciwej konkurencji oraz w ustawie o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Istotną rolę odgrywają w tym przypadku przepisy karne.

Przepisy te można sklasyfikować następująco:

- przepisy określające formy aktywności gospodarczej osób pełniących funkcje publiczne,
- przepisy określające zasady uczciwej konkurencji,
- przepisy penalizujące zachowania „korupcyjne”.

Przepisy określające zasady uczciwej konkurencji zawarte są przede wszystkim w ustawie o zamówieniach publicznych, kodeksie handlowym oraz w kodeksie cywilnym.

Należy wskazać na przepis art. 107 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483), który stanowi, że w zakresie określonym ustawą poseł, a zgodnie z art. 108 również senator nie może prowadzić działalności gospodarczej z osiągnięciem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego ani nabywać tego majątku. Naruszenie tych zakazów może powodować pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu.

Podobny charakter mają wspomniane wcześniej normy konstytucyjne zawarte w art. 132 (dotyczy Prezydenta RP) i w art. 150 (dotyczy członków Rady Ministrów).

W nowym Kodeksie Karnym z 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. Nr 88, poz. 553) w rozdziale „Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego” rozdzielona została odpowiedzialność za łapownictwo (przekupstwo) bierne i czynne oraz zróżnicowano sankcje poprzez surowsze kary przewidziane dla łapówkobiorky niż łapówkodawcy. Łapownictwo bierne (art. 228 kk.) polega na przyjęciu korzyści majątkowej, przyjęciu jej obietnicy albo na żądaniu takiej korzyści w związku z pełnieniem funkcji publicznej. Czyn taki jest zagrożony karą od 6 miesięcy do 8 lat pozbawienia wolności. W przypadku spraw mniejszej wagi, sprawca podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Natomiast jeżeli przyjęcie łapówki związane jest z naruszeniem prawa lub uzależnieniem wykonania czynności służbowej od otrzymania korzyści majątkowej – przewidziana jest kara pozbawienia wolności od roku do lat 10. Najsurowiej karane jest przyjęcie korzyści majątkowej znacznej wartości – pozbawienie wolności od 2 do 12 lat.

Łapownictwo czynne, czyli dawanie łapówek (art. 229 kk.) polega na udzieleniu lub obietnicy udzielenia korzyści majątkowej lub osobistej osobie pełniącej funkcję publiczną. Kara wynosi od 3 miesięcy do 5 lat. W wypadku mniejszej wagi sprawca podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku. Surowsza jest odpowiedzialność za udzielenie korzyści majątkowej w celu nakłonienia funkcjonariusza publicznego do naruszenia obowiązku służbowego lub w zamian za naruszenie takiego obowiązku. Kara wynosi od 6 miesięcy do 8 lat. Analogiczną sankcją zagrożone jest udzielanie korzyści majątkowej znacznej wartości.

W art. 230 kk. określona jest odpowiedzialność za przestępstwo płatnej protekcji, to jest obiecywanie, z powołaniem na wpływy, załatwienia spraw w instytucji państwowej lub samorządu terytorialnego. Jest to zagrożone karą do 3 lat pozbawienia wolności.

Art. 231 kk. poświęcony tzw. przestępstwu urzędniczemu przewiduje, że przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązku, połączone z działaniem na szkodę interesu publicznego lub prywatnego w celu korzyści majątkowej lub osobistej podlega surowej karze pozbawienia wolności od roku do 10 lat.

Kodeks karny przewiduje ponadto kary za osiąganie korzyści majątkowych przy poświadczaniu nieprawdy (art. 271 § 3 kk.). Kara pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8. W art. 296 kk. przewidziane są surowe kary dla tych, którzy zajmując się cudzymi sprawami majątkowymi przez nadużycie uprawnień albo niedopełnienie obowiązku wyrządzają znaczną szkodę majątkową działając w celu osiągnięcia korzyści majątkowej. Sankcja wynosi od 6 miesięcy do 10 lat pozbawienia wolności. Karane jest również czerpanie korzyści z „prania brudnych pieniędzy” (art. 299 § 6 kk.) oraz udaremnianie lub utrudnianie, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, przetargu publicznego (art. 305 § 1 kk.).

Przepisy prawa cywilnego nie spełniają bezpośrednio roli norm antykorupcyjnych. Niektóre jednak przepisy zawarte w Kodeksie cywilnym (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.) ustanawiając ogólne zasady odpowiedzialności cywilnej pośrednio spełniają taką funkcję. Każdy, kto podejmuje działanie noszące znamiona zachowania korupcyjnego musi się liczyć z koniecznością pokrycia strat, jakie jego zachowanie spowodowało. Jako przykład może służyć art. 415 kodeksu cywilnego, który stanowi: „Kto z winy swej wyrządził drugiemu szkodę, obowiązany jest do jej naprawienia”; w ocenie NIK ten przepis jest zbyt rzadko wykorzystywany przez publiczne jednostki organizacyjne.

W ramach przeglądu przepisów, które mają znaczenie w przeciwdziałaniu korupcji nie można nie wspomnieć Kodeksu Handlowego wprowadzonego rozporządzeniem Prezydenta RP z dnia 27 czerwca 1934 r. (Dz.U. Nr 57, poz. 500 ze zmianami z 1946r., 1950r., 1964r., 1969r.,

1988r., 1990r. i 1991r.), który w rozdziale VIII przewiduje w art. 470-490 odpowiedzialność cywilną i karną za szkody wyrządzone spółce.

Podobnie ustawa z 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (Dz.U. Nr 83, poz. 930) przewiduje kary za osiągnięcie korzyści majątkowej z popełniania przestępstw skarbowych.

Z punktu widzenia zwalczania przestępczości korupcyjnej istotne znaczenie ma ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (tj. Dz.U. z 1998 r. Nr 119, poz. 773). Celem tej ustawy jest zapewnienie jawności i bezstronności działań gospodarczych finansowanych ze środków publicznych, zachowanie zasad uczciwej konkurencji i równorzędnego traktowania kontrahentów w procesie przyznawania zamówień publicznych oraz właściwe gospodarowanie finansami publicznymi.

Ustawę stosuje się do zamówień na dostawy, wykonywanie usług i robót budowlanych opłaconych w całości lub w części ze środków publicznych. Do stosowania przepisów ustawy zobowiązane są państwowe jednostki budżetowe, państwowe fundusze celowe, jednostki samorządu terytorialnego i samorządowe jednostki organizacyjne, spółdzielnie, fundacje i stowarzyszenia w zakresie, w jakim dysponują środkami publicznymi oraz ustawowo określone jednostki wykonujące zadania o charakterze użyteczności publicznej, a ponadto agencje państwowe w zakresie nieuregulowanym odrębnymi przepisami oraz jednostki publicznej radiofonii i telewizji.

Ustawa określa tryb w jakim udzielane są zamówienia publiczne, przy tym podstawowym trybem jest przetarg nieograniczony, a zastosowanie innego trybu możliwe jest tylko w sytuacjach określonych w ustawie. W interesującym nas zakresie przeciwdziałania zjawiskom korupcji, znamienne są przepisy art. 19 ust. 1, które m. in. z ubiegania się o udzielenie zamówienia publicznego wykluczają osoby fizyczne, które prawomocnie skazano za przestępstwo popełnione w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego albo inne przestępstwo popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowych. Wyklucza się także osoby prawne, których urzędujący członkowie władz zostali skazani za analogiczne przestępstwa jak osoby fizyczne. Ustawa zakazuje także udziału w postępowaniu o zamówienie publiczne osobom, które pozostają w związku małżeńskim albo w stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa z oferentem, jego zastępcą prawnym lub członkami władz osób prawnych ubiegających się o udzielenie zamówienia. Nie mogą też być uczestnikami postępowania osoby, które przed upływem trzech lat od daty wszczęcia postępowania pozostawały w stosunku pracy lub zlecenia z oferentem oraz pozostają z dostawcą lub wykonawcą w takim stosunku, że może to budzić uzasadnione wątpliwości co do ich bezstronności.

Ustawa szczegółowo reguluje tryb przetargu nieograniczonego i ograniczonego, przetargu dwustopniowego, inne tryby udzielania zamówień publicznych, zasady zawierania umów w sprawach zamówień publicznych oraz zasady wnoszenia protestów i odwołań w związku z procedurami przetargowymi.

Konsekwencją dążenia do zapewnienia prawnie regulowanej ochrony grosza publicznego było uchwalenie 26 listopada 1998 r. ustawy – O finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.). Warto przypomnieć, że między innymi wskutek systematycznie składanych wniosków Najwyższej Izby Kontroli, dokonana została regulacja prawna zasad gospodarowania groszem publicznym. Zastąpiła ona mocno już zdezaktualizowaną i nieprzystosowaną do nowych rozwiązań ustrojowych i rozwoju gospodarki na nowych zasadach ustawę z 5 stycznia 1991 r. – Prawo budżetowe (Dz. U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344 ze zm.). Ustawa o finansach publicznych stanowi w art. 137, że „Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponoszą pracownicy sektora finansów publicznych oraz inne osoby dysponujące środkami publicznymi, w tym osoby odpowiedzialne za gospodarowanie środkami publicznymi przekazanymi podmiotom spoza sektora finansów publicznych”. Wśród 17 wymienionych w art. 138 czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych wymienione jest m. in. :

- przekroczenie zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych,
- przekroczenie zakresu upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązań obciążających budżet,
- naruszenie zasad udzielania dotacji z budżetu,
- naruszenie zasady, formy lub trybu postępowania przy udzielaniu zamówienia publicznego ustalonego ustawą zamówieniach publicznych.

W sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej orzekają: komisje resortowe przy ministrach oraz przy szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, komisje przy wojewodach oraz komisje przy regionalnych izbach obrachunkowych. Organem orzekającym w drugiej instancji jest Główna Komisja Orzekająca przy Ministrze Finansów.

Wymierzanymi przez komisje orzekające karami są:

- upomnienie,
- nagana,
- kara pieniężna,
- zakaz pełnienia funkcji kierowniczych związanych z dysponowaniem środkami publicznymi na okres od roku do 5 lat.

Dla omawianej w tym opracowaniu tematyki istotny jest przepis art. 149 ust. 4 ustawy. Norma w nim zawarta stanowi, że jako okoliczności obciążające uwzględnia się w

szczegółności działania sprawcy w celu osiągnięcia bezprawnej korzyści majątkowej lub z innych negatywnych pobudek.

Ograniczenie sytuacji korupcjogennych wprowadza także ustawa z 19 listopada 1999 r. Prawo o działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 101, poz. 1178) stanowiąc w art. 5, że podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego, dostępne na równych prawach pod warunkiem przestrzegania reguł określonych przepisami prawa. Art. 14 ust. 1 wycisza 8 rodzajów działalności gospodarczej, dla których wymagane jest uzyskanie koncesji. Są to :

- poszukiwania lub rozpoznawanie złóż kopalin, wydobywania kopalin ze złóż <...>,
- wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią i amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym,
- ochrony osób i mienia,
- transportu lotniczego oraz wykonywania innych usług lotniczych,
- budowy i eksploatacji autostrad płatnych,
- zarządzania liniami kolejowymi oraz wykonywanie przewozów kolejowych,
- rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych.

Tak więc koncesjonowana jest jedynie działalność istotna z punktu widzenia interesu państwowego i społecznego. Trzeba tu też dodać, że do czasu uchwalenia tej ustawy koncesjonowanych było 30 rodzajów działalności gospodarczej. Obok koncesji prowadzenie niektórych rodzajów działalności gospodarczej wymaga uzyskania zezwolenia. Art. 96 ust. 1 ustawy określa 12 rodzajów działalności gospodarczej, które z dniem jej wejścia w życie nie wymagają uzyskania koncesji lub zezwolenia.

* * *

Na zakończenie tej charakterystyki stwierdzić należy, że obecny stan prawny w zakresie zwalczania działań antykorupcyjnych jest daleki od doskonałości. Rozrzucenie przepisów w wielu aktach prawnych (siłą rzeczy nie wszystkie zostały tu wymienione), brak definicji korupcji, a wreszcie konsekwentne unikanie określenia „korupcja” mimo, że ewidentnie mamy z nią do czynienia wskazują, że dla skutecznej polityki antykorupcyjnej państwa niezbędne jest uporządkowanie regulacji prawnych. Jest to tym pilniejsze, że Polska podpisała europejską konwencję o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych z 17 grudnia 1997r. Stanie się ona wiążąca dla strony polskiej dopiero po ratyfikacji, ale nie ulega wątpliwości, że wejście jej w życie konwencji wymagać będzie wprowadzenia relatywnie szybko szeregu zmian w

prawie polskim. Niezależnie od prac związanych z wdrażaniem w życie w Polsce przepisów ww. konwencji w kontekście naszych starań o wejście do Unii Europejskiej już teraz powinny być zintensyfikowane prace nad dostosowaniem polskiego prawa karnego, postępowania karnego i prawa administracyjnego do europejskich standardów zapobiegania korupcji.

III. Współpraca międzynarodowa NIK¹⁹

Korupcja, zazwyczaj definiowana szeroko, jako wykorzystywanie funkcji publicznych dla osobistych korzyści, stanowi wielki i odwieczny problem całego współczesnego świata. Żaden kraj nie jest wolny od zagrożenia tym zjawiskiem, występuje ono wszędzie, choć z różnym natężeniem. Walka z korupcją jest obecnie przedmiotem intensywnej współpracy społeczności międzynarodowej. Pod egidą instytucji międzynarodowych prowadzone są różnego rodzaju prace badawcze i odbywają się liczne konferencje, na których dyskutowane są kierunki działań zmierzających do ograniczenia korupcji. Korupcja jest postrzegana jako problem międzynarodowy, nie zamykający się w granicach poszczególnych państw. W opracowaniach i dokumentach z konferencji międzynarodowych wskazuje się przede wszystkim na potrzebę umacniania zasad dobrego zarządzania finansami publicznymi.

W toku VIII Międzynarodowej Konferencji Antykorupcyjnej we wrześniu 1997 r. w Limie przedstawiciele administracji rządowej, środowisk naukowych i najwyższych organów kontroli z 93 krajów ze wszystkich kontynentów świata wyrazili przekonanie, że korupcja niszczy moralną tkankę każdego społeczeństwa, narusza prawa społeczne i ekonomiczne biednych i słabych, podkopuje podwaliny demokracji, obala praworządność, hamuje rozwój oraz pozbawia - szczególnie społeczeństwa ubogie - pożytków płynących z wolnej i otwartej konkurencji.

Efektem Konferencji w Limie było uchwalenie wspólnej deklaracji²⁰, według której poprawa skuteczności uregulowań dotyczących korupcji powinna polegać m.in. na :

- zniesieniu wymogu udowadniania, iż urzędnik, który przyjął wbrew obowiązującym przepisom prawa jakiś prezent, faktycznie odwzajemnił się łaskawszym potraktowaniem osoby zainteresowanej;

¹⁹ Najwyższa Izba Kontroli bierze udział w pracach organizacji międzynarodowych, przygotowuje opracowania i odpowiedzi na ankiety, zbiera informacje i doświadczenia instytucji innych krajów, również w zakresie działań antykorupcyjnych. Przytoczone tu informacje w żadnym wypadku nie mogą być traktowane jako wyczerpująca lista dokonań instytucji międzynarodowych w tym zakresie.

²⁰ Dokument ten jest jedynie deklaracją intencji, która nie ma mocy wiążącej.

Najwyższe organy kontroli są natomiast zobowiązane wypełniać wytyczne *Deklaracji Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Instytucji Kontrolnych* (International Organisation of Supreme Audit Institutions) wieńczącą IX Kongres INTOSAI w 1977 r. w Limie. W tym fundamentalnym dla najwyższych organów kontroli na całym świecie zbiorze zasad znajdujemy również idee zbieżne z tymi, jakie są formułowane w dokumentach organizacji zwalczających korupcję : *Takie instytucje stają się jeszcze bardziej niezbędne wobec faktu, iż państwo rozszerzyło swoje działania w sferze społecznej i gospodarczej, a więc wykracza poza tradycyjne kompetencje finansowe; te konkretne cele, a mianowicie: właściwe i skuteczne wykorzystanie funduszy publicznych, rozwój sprawnego zarządzania finansowego, systematyczne prowadzenie działań administracyjnych, a także informowanie władz publicznych i społeczeństwa przez publikowanie obiektywnych raportów (sprawozdań i informacji z wyników kontroli), są konieczne dla stabilności i rozwoju państw zgodnie z celami Narodów Zjednoczonych.* (*The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts*, Przekład w: *Kontrola Państwowa* Nr 2/1992). Por. dalej str. 27.

- zapewnieniu systemu składania deklaracji majątkowych przez osoby zajmujące stanowiska zaufania publicznego i ich rodziny oraz nałożeniu na te osoby obowiązku uzasadniania jego zwiększeń, niezgodnych z legalnymi źródłami dochodu;
- wprowadzeniu okresowej, wyrywkowej kontroli przez niezależny organ stanu majątkowego, poziomu życia znaczących decydentów w sektorze publicznym oraz ich rodzin i współników;
- ustawowym uregulowaniu skutecznych możliwości zablokowania, zajęcia i konfiskaty nielegalnie nabytego majątku urzędników, którym udowodniono korupcję, gdziekolwiek by się on znajdował i bez względu na to, kto by go posiadał;
- zapewnieniu odpowiedniej ochrony świadkom sytuacji korupcyjnych i ich rodzinom oraz chronienia informatorów;
- stworzenie systemu rejestrowania prezentów otrzymywanych przez urzędników;
- pozbawienie przestępców prawa ubiegania się o urzędy polityczne i mianowania na stanowiska zaufania publicznego.

Rządy, będąc zobowiązane do zdawania sprawy ze swej działalności przed opinią publiczną, powinny działać w trosce o:

- przejrzystość i odpowiedzialność swych przedsięwzięć, wspieranie szerokiego uczestnictwa w życiu społecznym poprzez zapewnianie otwartego dostępu do decydentów;
- zapewnienie niezależności, uczciwości i odpolitycznienia sądownictwa jako podstawy praworządności, od którego zależy skuteczność wszystkich wysiłków na rzecz zwalczania korupcji;
- dokonanie przeglądu procesów zamówień publicznych w administracji krajowej i lokalnej, we współpracy z sektorem prywatnym i społeczeństwem obywatelskim, aby były one oparte na zasadach uczciwości, otwartości i wolnej konkurencji;
- stworzenie „czarnej listy” oferentów, którzy starając się wygrać przetarg przekupują urzędników, po przeprowadzeniu rzetelnego dochodzenia powinno to uniemożliwiać przez odpowiedni okres nieuczciwym oferentom ubieganie się o zamówienia publiczne;
- zapewnienie rzeczywistej niezależności mediom, ustawowej gwarancji swobodnego dostępu do informacji, zarówno dla obywateli, jak i dziennikarzy;

- zbadanie adekwatności i skuteczności istniejących już kodeksów etyki zawodowej i środków dyscyplinowania tych członków krajowych stowarzyszeń zawodowych (w szczególności prawników, księgowych i inżynierów), którzy sprzyjają korupcji, oraz wprowadzanie kodeksów postępowania w innych obszarach życia społecznego.

Prewencja i wykrywanie defraudacji i korupcji były jednym z głównych tematów XVI Kongresu INTOSAI w Montevideo (Urugwaj) w listopadzie 1998 r. Dyskusje i wnioski oparte zostały na opracowaniach 70 najwyższych organów kontroli (NOK) ze 130 krajów, opisujących poszczególne doświadczenia. Niektóre z NOK konkludowały swoje badania stwierdzeniem, iż istnieje ścisła korelacja między poziomem korupcji a osłabieniem państwa prawa i jego organów, jak również naruszaniem praw obywatelskich.

Obszary szczególnego zagrożenia korupcją to: system podatkowy, zamówienia rządowe i roboty publiczne, koncesje, udzielane subsydia, licencje i zezwolenia, rekrutacja personelu, system celny²¹.

Większość NOK uważa, iż ich zasadniczy wkład w zapobieganie i wykrywanie defraudacji i korupcji związany jest z systemowym, całościowym wdrażaniem przejrzystości i odpowiedzialności, wspieraniem środowiska, które ograniczałoby dogodne możliwości dla występowania korupcji i tworzeniem klimatu dla dobrego zarządzania. Większość NOK uznaje też ich dotychczasowy zakres kompetencji za zupełnie wystarczający, chociaż zwiększenie uprawnień dochodzeniowych według niektórych z nich z praktycznego punktu widzenia mogłoby się okazać lepsze. Zazwyczaj NOK nie mają uprawnień do ścigania sądowego czynów korupcji, które mogą wiązać się z tłem ustaleń kontrolnych. Inne z NOK dyskutowały na temat trudności w prowadzeniu badań w tym zakresie, gdyż w sposób oczywisty wyniki kontroli NOK są niewystarczające, aby potwierdzić, że zachowanie danego urzędnika państwowego było niewłaściwe. Z ich punktu widzenia zbyteczne jest powoływanie osobnego, wyspecjalizowanego organu śledczego, ponieważ odpowiedzialność za odnośne postępowania dochodzeniowe i ściganie należy do właściwości innych wyspecjalizowanych organów państwa i spoczywa na kierownictwach samych jednostek kontrolowanych. W związku z tym pożądana jest ściślejsza współpraca między NOK i wszystkimi tymi organami. Większość NOK zgadza się, iż mogą i powinny dążyć do tworzenia takiego otoczenia, które wykluczałoby możliwości wystąpienia defraudacji i korupcji. Powołując się na postanowienia Deklaracji Limskiej z 1977 r., NOK zgodziły się co do tego, że winny chronić swą niezależność i adekwatny zakres kompetencji, uprawniających

je do skutecznego przyczyniania się do zwalczania defraudacji i korupcji. Zatem uznały one, że w miarę możliwości NOK powinny:

- poszukiwać odpowiedniego poziomu finansowej i operacyjnej niezależności, a także zakresu kontroli;
- odgrywać aktywniejszą rolę w ocenie skuteczności i wydajności systemu kontroli wewnętrznej i finansowej, a także faktycznego wdrażania wniosków pokontrolnych NOK;
- w większym stopniu ukierunkowywać strategię kontroli na sfery i działania bardziej narażone na potencjalne wystąpienie defraudacji i korupcji tak, aby ustalać wskaźniki wysokiego ryzyka wystąpienia defraudacji lub korupcji;
- upowszechniać skutecznie wśród opinii publicznej treść raportów z wyników kontroli (tzn. sprawozdań i informacji) poprzez media;
- opracowując raporty z kontroli, czuwać nad ich zrozumiałością i przystępnością dla czytelnika;
- rozważyć możliwości ścisłej współpracy i wymiany informacji z innymi organami państwa, do zadań których należy zwalczanie korupcji;
- zintensyfikować wymianę doświadczeń w zakresie defraudacji i korupcji z innymi NOK;
- zachęcić do stworzenia polityki kadrowej w służbie publicznej, która polegałaby na prowadzeniu selekcji, zatrzymywaniu i motywowaniu uczciwych i kompetentnych pracowników;
- promować opracowywanie kodeksów etyki dla służby cywilnej, podobnie jak kodeks etyki dla kontrolerów, opracowany przez INTOSAI;
- zachęcać ustanowienie właściwych instrumentów pozyskiwania i przetwarzania informacji od społeczeństwa na temat zaobserwowanych nieprawidłowości;
- kontynuować prace nad defraudacją i korupcją w ramach istniejących grup roboczych i komitetów INTOSAI, wraz z Komitetem Standardów Kontroli.²²

²¹ Por. dalej str. 33, rozdział „Obszary zagrożenia korupcją”.

²² *Preventing and Detecting Fraud and Corruption. Montevideo – Uruguay, XVI INCOSAI, 1998* [Prewencja i wykrywanie defraudacji i korupcji, Uzgodnienia (Wyniki dyskusji i Rekomendacje) XVI Kongresu INTOSAI w Montevideo (Urugwaj) w listopadzie 1998 r.] Materiały konferencyjne w języku angielskim [przekład: Alina Hussein].

Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)²³ zakończyła prace nad konwencją dotyczącą uznania za przestępstwo przekupywania urzędników zagranicznych²⁴, w 1997 roku podpisało ją 29 państw członkowskich. Mimo wcześniejszych deklaracji, że miałyby ona wejść w życie w ciągu 1998 roku, nastąpiło to faktycznie 15 lutego 1999 r. Aktualnie 10 państw ratyfikowało konwencję i zaczęło wdrażać jej postanowienia. 22 stycznia 2000 roku Sejm RP uchwalił ustawę o ratyfikacji *Konwencji o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych*²⁵. Dzięki przyjęciu konwencji OECD otworzy się możliwość wymiany doświadczeń, informacji i - w razie podejrzenia nierzetelnego działania polskiego urzędnika w kontaktach z firmą zagraniczną - współdziałania między Najwyższą Izbą Kontroli a organami kontroli państwowej w innych krajach. Nastąpi bardzo ważna zmiana jakościowa w traktowaniu korupcji.

Uznane badania międzynarodowe wskazują, że poziom podatności na korupcję w Polsce jest wyższy niż w większości innych krajów Europy. Również krajowe badania opinii publicznej wskazują, że zdecydowana większość obywateli jest przekonana o znacznym stopniu skorumpowania instytucji publicznych. Podejrzenia o korupcję są przedmiotem licznych publikacji prasowych. W ostatnio opublikowanym raporcie Transparency International zamieszcza efekt badania 19 głównych eksporterów pod kątem wskaźnika przekupstwa. Wskaźnik przekupstwa powstał na podstawie odpowiedzi na ankiety uzyskanych od 770 respondentów – przedstawicieli największych banków, korporacji, izb handlowych, biur rewidentów i księgowych, etc. Za najbardziej skłonne do stosowania przekupstwa uznane zostały Korea Południowa, Tajwan, Włochy i Malezja (dwa z nich znajdują się na liście największych inwestorów w Polsce). Drugi wskaźnik, dotyczący krajów przyjmujących łapówki, lokuje Polskę obecnie na 44 pozycji (w poprzednim roku na 39 pozycji) wśród 99 ocenianych krajów. W przypadku Polski problemem jest to, że nasz kraj spada z roku na rok coraz niżej w opracowywanych rankingach. Według TI – Sekcji Polskiej korupcjogenny wpływ mają luki istniejące w ustawowych uregulowaniach dotyczących rozdziału funkcji publicznych od działalności gospodarczej oraz finansowania partii

²³ Por. str. 23, rozdział „Charakterystyka regulacji prawnych”. NIK aktywnie współpracuje z OECD – program SIGMA począwszy od 1993 r.

²⁴ W dniu 21 listopada 1997 roku kraje członkowskie OECD oraz Argentyna, Brazylia, Bułgaria, Chili i Republika Słowacka przyjęły Konwencję w sprawie zwalczania korupcji zagranicznych urzędników publicznych w handlowych transakcjach międzynarodowych. Konwencja ta została podpisana w Paryżu 17 grudnia 1997 r.

politycznych²⁶. Wśród wymienianych przez TI czynników, które zwiększają ryzyko wystąpienia korupcji, jest m.in. poziom tolerancji: wiara w to, że dane zachowanie jest usprawiedliwione przez okoliczności, sprawy wyższego rzędu, albo zupełny brak świadomości, że dane zachowanie było aktem korupcji.²⁷

W toku IX Międzynarodowej Konferencji Antykorupcyjnej w październiku 1999 r. w Durbanie (Republika Południowej Afryki) 1600 przedstawicieli 135 krajów uznało korupcję za jedno z najbardziej szkodliwych dziedzictw XX wieku.²⁸ Korupcja pogłębia biedę, zagraża prawom człowieka, degraduje środowisko, wstrzymuje rozwój, w tym sektora prywatnego, może prowadzić do powstawania konfliktów na szczeblu krajowym lub międzynarodowym, a także podważa zaufanie wobec demokracji i prawomocności rządów. Dokonując podsumowania działań, podjętych dzięki ustaleniom w 1997 r. w Limie, odnotowano postęp w zakresie wzmocnienia ochrony świadków i osób skarżących uczestniczących w przypadkach korupcji, zwiększenia liczby kodeksów postępowania i kart obywatelskich. Jednakże w niektórych krajach nadal nie prowadzi się działań antykorupcyjnych, mamy wręcz do czynienia ze zjawiskami negatywnymi, szczególnie dotyczącymi dziennikarzy wystawianych na niedopuszczalne ryzyko przy legalnym wykonywaniu ich zawodu.

Uznając, że *Deklaracja z Limy* pozostaje głównym punktem odniesienia najwyższych organów kontroli, zobowiązano się do podjęcia m.in. następujących działań:

1. *Wola polityczna*

- *współpraca wszystkich zainteresowanych stron dla uaktywnienia całego społeczeństwa; Program Rozwoju Organizacji Narodów Zjednoczonych (UNDP) zapowiedział wspieranie inicjatyw Transparency International;*

2. *Promowanie wzorowych praktyk*

- *rozpoznanie i upowszechnianie nowych wzorowych praktyk, twórczego i skutecznego podejścia w zapobieganiu i wykrywaniu korupcji, np. odnośnie przejrzystości postępowań przetargowych;*

3. *Współpraca międzynarodowa i regionalna*

²⁵ Dz.U. z 2000 r., Nr 15, poz. 278.

²⁶ Wypowiedź prof. Antoniego Kamińskiego, przewodniczącego Zarządu Transparency International Polska w Andrzej Chmielewski: *Córka bezkarności*, Nowe Życie Gospodarcze, Nr 45, 7 listopada 1999 r.

²⁷ Źródło: publikacje Transparency International dostępne w Sekcji Krajowej lub pod adresem internetowym: www.transparency.de.

²⁸ *Zobowiązanie do podjęcia skutecznych działań przeciwko korupcji*, przyjęte po IX Międzynarodowej Konferencji Antykorupcyjnej w dniu 15 października 1999 r. w Durbanie (Republika Południowej Afryki).

- wzmocnienie dyspozycji wzajemnej pomocy prawnej, podjęcie niezbędnych działań na rzecz całkowitego wdrożenia konwencji OECD i Rady Europy, aby wysiłki poszczególnych krajów zostały wsparte przez odpowiednie sankcje; wspieranie przedsięwzięć ONZ²⁹ zmierzających do penalizacji wszelkich form korupcji i uświadamianie konieczności walki tak z podażą, jak i popytem w zakresie korupcji;
4. *Przejrzystość procedur zamówień publicznych*
- partnerstwo między sektorem publicznym i prywatnym dla stworzenia systemów wiarygodnych, otwartych i zapewniających równe traktowanie oraz dążenie do otwarcia przetargów w internecie; na szczeblu międzynarodowym oczekuje się ze strony Światowej Organizacji Handlu odegrania kluczowej roli w zawarciu porozumienia w sprawie przejrzystości zamówień publicznych;
5. *Niezależność urzędów zajmujących się zwalczaniem korupcji*
- wspieranie tych instytucji, aby ich niezależność była przestrzegana (wyeliminowanie ingerencji ze strony sfer politycznych) i aby dysponowały niezbędnymi środkami;
6. *Sięganie do prawa cywilnego dla uzyskania zwrotu nielegalnych korzyści*
- wykorzystywanie instrumentów prawa cywilnego, które umożliwiają zidentyfikowanie i zwrot zysków czerpanych z korupcji w sposób bardziej skuteczny, niż na to pozwala prawo karne ze względu na trudności związane z przedstawieniem dowodu;
7. *Sektor bankowy*
- zachęcanie sektora bankowego i innych podmiotów do proponowania rozwiązań (w tym przepisów międzynarodowych), które umożliwią skuteczne udokumentowanie transakcji, ograniczenie praktyk prania brudnych pieniędzy w taki sposób, aby kraje rozwijające się mogły odzyskać środki finansowe zrabowane przez ich liderów. Uznano za niedopuszczalne, aby były one inwestowane w instytucjach krajów uprzemysłowionych z korzyścią dla kilku skorumpowanych jednostek, podczas gdy prawni właściciele tych pieniędzy dramatycznie odczuwają ich brak.

Wiele z wymienianych wyżej rekomendacji instytucji międzynarodowych znajduje już odzwierciedlenie w przepisach prawa polskiego i nowych rozwiązaniach organizacyjnych.

²⁹ Rzeczpospolita Polska jest jednym z projektodawców w ramach ONZ Konwencji o zwalczaniu międzynarodowej przestępczości zorganizowanej. Prawdopodobnie ONZ przyjmie tę konwencję jeszcze w 2000 r.

Jednakże ciągle jeszcze istnieją pewne luki, które z pewnością będą wypełniane w drodze dostosowywania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej.

W miejsce konkluzji - ponieważ rola Najwyższej Izby Kontroli jest często przyrównywana do roli odgrywanej przez Europejski Trybunał Obrachunkowy - przytoczmy fragment wystąpienia Bernharda Friedmanna, b. prezesa Trybunału, poświęcony podejściu tej instytucji do kwestii zwalczania defraudacji i korupcji:³⁰ (...) *Europejski Trybunał Obrachunkowy regularnie napotyka przypadki defraudacji i korupcji, domniemanej lub rzeczywistej. Część opinii publicznej oczekuje od nas, habyśmy poświęcali specjalną uwagę wykrywaniu przypadków defraudacji i korupcji. Chciałbym w związku z tym wyraźnie powiedzieć, że Europejski Trybunał Obrachunkowy nie jest ani ministerstwem publicznym, ani policją. Ma on w szczególności kontrolować, czy budżet UE był wykonany zgodnie z zasadami prawa, prawidłowości i dobrego zarządzania finansowego. W tym zakresie nasze zainteresowanie dotyczy również dziedzin bardziej narażonych na występowanie defraudacji i korupcji. Ten sposób postępowania przyczynia się do zapobiegania defraudacji i korupcji.* (...)

³⁰ Wystąpienie dostępne w sieci internet pod adresem www.eca.eu.int (przekład: Alina Hussein)

IV. Obszary zagrożenia korupcją w świetle wyników kontroli NIK

Najwyższa Izba Kontroli w swojej działalności zajmuje się problematyką korupcji w nieco innym aspekcie, niż to czynią organy ścigania. Zadaniem organów ścigania jest ujawnianie poszczególnych przypadków korupcji i prowadzenie postępowań karnych wobec osób winnych. Najwyższa Izba Kontroli zajmuje się przede wszystkim rozpoznawaniem i wskazywaniem tych obszarów w funkcjonowaniu państwa, w których korupcja może występować, gdzie istnieją sprzyjające jej warunki. Te warunki mogą wynikać z nieprecyzyjnych przepisów prawa, ze złej organizacji pracy instytucji państwowych, z braku kontroli i wielu innych przyczyn. Zadaniem NIK jest wskazywanie niebezpieczeństw, docieranie do ich przyczyn oraz proponowanie takich rozwiązań prawnych i organizacyjnych, które doprowadzą do wyeliminowania lub przynajmniej do ograniczenia nieprawidłowości.

Na istotne znaczenie NIK w rozpoznawaniu zagrożeń korupcją i mechanizmów korupcjogennych wskazuje także raport Banku Światowego z 11 października 1999 roku pt. *Korupcja w Polsce*. Raport ten odwołuje się do informacji o wynikach kontroli NIK jako podstawowego źródła wiedzy o zagrożeniach korupcją³¹.

To oczywiście nie oznacza, że NIK w swojej działalności kontrolnej nie ujawnia konkretnych przypadków korupcji. Obowiązkiem Izby jest kierowanie zawiadomień do prokuratury w razie podejrzeń o przestępstwo i Izba to czyni wielokrotnie. Rzadko się jednak zdarza, aby kontrola dostarczyła wprost dowodów na klasyczne przestępstwo korupcyjne, czyli na tzw. łapownictwo. Ostatnio w marcu 2000 roku Izba uzyskała informację, że sąd we Wrocławiu w sprawie prowadzonej na podstawie zawiadomienia NIK skazał za łapownictwo ordynatora jednego z tamtejszych szpitali³². Częściej jednak się zdarza, że wyniki kontroli nie wskazują wprost, lecz co najwyżej pośrednio na korupcję. NIK wykazuje niegospodarność, spowodowanie określonych strat w majątku publicznym, ale nie może udowodnić, że było to wynikiem czyichś umyślnych działań, podjętych w celu uzyskania korzyści majątkowej. W takich wypadkach NIK kieruje do prokuratury zawiadomienia o podejrzeniu przestępstwa na przykład karalnej niegospodarności, poświadczania nieprawdy w dokumentach, działania na szkodę spółki itp.

Ujawnianie pojedynczych przypadków korupcji jest ważne, gdyż egzekwowanie odpowiedzialności spełnia rolę zapobiegawczą, jednak wykrycie, a zwłaszcza udowodnienie korupcji jest niezmiernie trudne, rzadko możliwe i wobec tego znaczenie takich działań w

³¹ *Korupcja w Polsce: przegląd obszarów priorytetowych i propozycji przeciwdziałania zjawisku*, Bank Światowy Biuro w Warszawie, 11.10.1999 r., str. 30, 36-37

³² Zawiadomienie to zostało przekazane w efekcie kontroli realizacji budżetu w 1995 r. w części i w zakresie dot. ochrony zdrowia, a także gospodarki środkami pozabudżetowymi, Delegatura NIK we Wrocławiu..

walce z korupcją jest ograniczone. Z tego między innymi powodu, a przede wszystkim mając na uwadze swoje konstytucyjne i ustawowe zadania, Najwyższa Izba Kontroli koncentruje swe wysiłki przede wszystkim na rozpoznaniu obszarów zagrożenia korupcją i mechanizmów jej powstawania. Poniżej przedstawione są te właśnie obszary oraz mechanizmy. Kolejność, w jakiej są one wymieniane, wobec niemożności oszacowania rozmiarów i dokonanie stopniowania wielkości zagrożeń, wynikać może jedynie z analizy dostępnej literatury³³, dorobku wiedzy i doświadczenia kontrolerów oraz dyskusji wewnątrz Izby.

1. Procedury prywatyzacyjne

Obszarem szczególnie zagrożonym korupcją jest prywatyzacja. W ostatnich kilku latach Najwyższa Izba Kontroli nie zgłaszała istotnych zastrzeżeń do większości kontrolowanych przedsięwzięć, co nie oznacza wszakże, iż nie ujawnione zostały przypadki prywatyzacji przeprowadzonych źle, z rażącym naruszeniem interesu publicznego. Skala i charakter stwierdzonych nieprawidłowości uzasadniają podejrzenia, że mogą się za nimi kryć nierzetelne, noszące znamiona korupcji zachowania urzędników państwowych.

Szczególnie rażącym przykładem była przeprowadzona w 1992 roku prywatyzacja Fabryki Samochodów Małolitrażowych w Bielsku Białej (kontrola nr 062/1994, informacja NIK ze stycznia 1996 r., zob. załącznik 1). Kontrola wykazała przede wszystkim rażące zaniżenie wartości prywatyzowanego majątku, na skutek ewidentnych błędów w sposobie jego wyceny. Kontrola stwierdziła też, że warunki kontraktu prywatyzacyjnego były określone ze szkodą dla interesów Skarbu Państwa i z naruszeniem wielu przepisów prawa polskiego. Budzące podejrzenia były okoliczności podjęcia decyzji w tej sprawie - w dość nagłym trybie sprawa została przedstawiona Radzie Ministrów, bez stosownych ekspertyz, bez opinii rządowych służb prawnych, a nawet bez przetłumaczenia istotnych fragmentów projektu umowy na język polski. Kolegialna decyzja Rady Ministrów utrudniła egzekwowanie odpowiedzialności karnej za ten kontrakt. Informacja o wynikach tej kontroli była przekazana między innymi Prokuratorowi Generalnemu RP.

Podobnej skali uchybienia zostały stwierdzone podczas kontroli przeprowadzonej w 1998 roku prywatyzacji Domów Towarowych Centrum (kontrola nr 002/1998, informacja NIK z października 1998 r., zob. załącznik 2). W tej prywatyzacji na szczególną uwagę zasługuje rażąco zaniżona wycena wartości prywatyzowanego majątku, narażająca Skarb

³³ Na przykład w: *Ocena działania prawa i polityki antykorupcyjnej państwa oraz ocena stanu korupcji w administracji publicznej*, Raport Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji przygotowany dla Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych Sejmu RP, kwiecień 1999 r., 19 str.; *Rzetelność życia publicznego*. oprac. Jeremy Pope, Wyd. Instytut Spraw Publicznych / Transparency International, Warszawa 1999, str. 34

Państwa na straty - wg bardzo ostrożnych rachunków - w kwocie co najmniej 85 mln zł. Nierzetelna była wycena prywatyzowanego majątku, która pomijała jego istotne składniki. Nieprawidłowy, rażąco naruszający ustawę był tryb wyboru inwestora. Niezrozumiałe było działanie w tej sprawie Ministra Skarbu Państwa, który zignorował liczne sygnały, w tym zwłaszcza z Najwyższej Izby Kontroli, a wskazujące na konieczność weryfikacji warunków źle przygotowanego kontraktu.

Poważne nieprawidłowości zaistniały również przy prywatyzacji Cementowni Ożarów S.A. (kontrola nr 004/1996, informacja NIK z września 1996 r., zob. załącznik 3), gdzie miało miejsce znaczne zaniżenie wartości prywatyzowanego majątku, a także wybór inwestora, który oferował warunki gorsze od tego, który został pominięty. Ponadto zarzuty NIK w tej kontroli dotyczyły również nieprawidłowego wyłonienia doradcy prywatyzacyjnego i rażącego zawyżenia jego wynagrodzenia.

Drastyczne nieprawidłowości wykazała też kontrola NIK w zakresie prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych podległych Ministrowi Kultury i Sztuki (kontrola nr 097/1996, informacja NIK ze stycznia 1998 r., zob. załącznik 4). Prywatyzacja wielu przedsiębiorstw prowadzona była na podstawie wycen sporządzanych na własne zlecenie, podczas gdy ich kadra kierownicza była często zainteresowana niskimi wycenami. W przypadku dużego podmiotu gospodarczego jakim była Krajowa Agencja Wydawnicza, prywatyzacja została przeprowadzona przez wniesienie majątku do różnych prywatnych spółek, z całkowitym pominięciem obowiązujących procedur ustawowych. Sposób prowadzenia tej prywatyzacji może nasuwać podejrzenia o korupcję. Izba skierowała w tej sprawie kilka zawiadomień do prokuratury. Podobne nieprawidłowości stwierdzono w prywatyzacji Przedsiębiorstwa „PKZ” (kontrola nr 306/1995, informacja NIK z kwietnia 1996 r., zob. załącznik 5). Majątek przedsiębiorstwa, w tym bardzo cenny znak firmowy, został wniesiony do kilkunastu spółek, też z pominięciem obowiązujących zasad ustawowych.

NIK stwierdziła również nieprawidłowości w wycenie prywatyzowanego majątku Huty „Warszawa” (kontrola nr 061/1994, informacja NIK z marca 1996 r., zob. załącznik 6). W tej kontroli stwierdzono, że umowa z inwestorem została zawarta przez podsekretarza stanu w Ministerstwie Przemysłu i Handlu, który nie był prawnie umocowany do zawarcia tej czynności.

W mniejszej skali, ale też istotne nieprawidłowości NIK stwierdziła w kilku innych prywatyzacjach, między innymi Fabryki Porcelany „Wałbrzych” S.A (kontrola nr 023/1996,

informacja NIK z kwietnia 1997 r., zob. załącznik 7), Fabryki Lin i Drutu „Drumet” we Włocławku, Browarów Szczecińskich, Zakładów Piwowarskich w Leżajsku, Suwalskich Zakładów Drobiarskich

Wyniki kontroli NIK w zakresie prywatyzacji wskazują, że najczęściej nieprawidłowości odnosi się do wycen prywatyzowanego majątku. Nierzetelna wycena i zaniżenie wartości majątku państwowego mogły być konsekwencją uzyskania korzyści materialnych kosztem Skarbu Państwa. Nadużywany jest przy tym argument, że (tak jak to na przykład tłumaczono w przypadku nierzetelnej prywatyzacji DTC), że prywatyzowany majątek jest wart tyle, ile chce za niego zapłacić potencjalny nabywca. Jest to tylko częściowa prawda, bowiem rzetelne zinventaryzowanie majątku i określenie jego szacunkowej wartości stanowi podstawę dobrych negocjacji.

U podstaw złych wycen tkwi często nierzetelna praca firm konsultingowych, wykonujących usługi doradztwa prywatyzacyjnego. ***Najwyższa Izba Kontroli wielokrotnie zgłaszała postulat, aby wprowadzony został system niezależnego weryfikowania wycen, sporządzanych przez firmy doradcze.*** Taki system pozwoliłby na skorygowanie wielu błędnych wycen i motywował doradców, a także urzędników z nimi współpracujących, do większej staranności w wykonywaniu ich zadań.

Wiele nieprawidłowości stwierdzonych zostało przez NIK w zawieraniu umów z firmami wykonującymi usługi doradcze przy prywatyzacji. Obszerna kontrola zawierania umów z tymi firmami (kontrola nr 112/1997, informacja NIK z maja 1998 r., zob. załącznik 8) wykazała, że miały miejsce przypadki zlecenia prac konsultingowych firmom wyłonionym bez przetargu, albo też zlecano usługi firmie, która uzyskała w przetargu gorszą ocenę niż konkurenci. Szczególnie wiele nieprawidłowości było w przetargach na usługi konsultingowe w prywatyzacjach prowadzonych przez wojewodów, gdzie nadużywany był tryb zlecenia tych usług z wolnej ręki. W umowach z firmami konsultingowymi nie zabezpieczano należycie interesów Skarbu Państwa, w tym zwłaszcza nie gwarantowano niezbędnej poufności działań. W konsekwencji taki sposób współpracy organów państwa z firmami doradczymi może sprzyjać korupcji, a w każdym razie nie gwarantuje skutecznego przeciwdziałania korupcji.

Wątpliwości budzi system wynagradzania firm doradczych. Wysokość wynagrodzeń jest niekiedy zaskakująco wysoka (rekordowe wynagrodzenie firmy doradczej, ustalone w ramach jednej z przeprowadzanych obecnie prywatyzacji, kontrolowanych przez NIK,

wyniosło 17 milionów złotych³⁴), co budzi zastrzeżenia, nawet jeśli wynagrodzenie zostało ustalone w wyniku prawidłowych procedur przetargowych. Obecnie NIK podejmuje działania kontrolne zmierzające do zbadania zasadności wynagrodzeń za doradztwo prywatyzacyjne.

System weryfikacji wycen nie został dotychczas stworzony i postulat NIK pozostaje aktualny. Prywatyzacja nadal postrzegana jest jako obszar dużego zagrożenia korupcją.

Istotnym problemem jest też niewyznaczenie jasnych celów prywatyzacji w odniesieniu do poszczególnych przedsięwzięć. Znane są cele ogólne, natomiast w dokumentach rządowych trudno się doszukać sformułowania konkretnych celów stawianych w ramach danej prywatyzacji. Dość często cele nie są sprecyzowane nawet w ramach umów z firmami doradczymi, gdzie przewiduje się premie za sukces, jednakże bez określenia co ma ten sukces stanowić. Wskutek tego często nie sposób określić, czy prywatyzacja zakończyła się sukcesem, czy osiągnięte zostały zamierzone efekty, czy praca funkcjonariuszy publicznych tę prywatyzację przeprowadzających była rzetelna. Brak sprecyzowania celów poszczególnych przedsięwzięć prywatyzacyjnych otwiera pole dla dowolnego postępowania urzędników odpowiedzialnych za reprezentowanie interesów Skarbu Państwa.

2. Gospodarowanie majątkiem publicznym

a) gospodarowanie majątkiem państwowym

Kolejnym obszarem istotnego zagrożenia korupcją jest rozległa sfera, związana z gospodarowaniem majątkiem publicznym, w szczególności majątkiem Skarbu Państwa. Liczne kontrole NIK wykazały, że wskutek braku precyzyjnych reguł prawnych oraz wskutek braku realnej kontroli nad działalnością osób zarządzających majątkiem państwowym, dochodziło do przypadków dysponowania tym majątkiem w sposób nieprawidłowy, niezgodny z zasadami dobrego gospodarowania i zagrażający interesowi publicznemu.

Majątek państwowy był wielokrotnie niecelowo i nieefektywnie inwestowany w rozmaite związki z podmiotami prywatnym. Zgodnie z prawem, ale niezgodnie z interesem publicznym znaczne środki zlikwidowanego w 1991 roku Funduszu Rozwoju Eksportu zostały najpierw zainwestowane w utworzenie Banku Rozwoju Eksportu, a następnie w utworzenie spółek (Agencji Rozwoju Gospodarczego i Polskiego Funduszu Gwarancyjnego),

³⁴ Kontrola nr 112/1997, informacja NIK z maja 1998 r.

mających wspierać przedsięwzięcia eksportowe. Nie został przy tym zabezpieczony interes Skarbu Państwa, który w następstwie tego utracił faktyczną kontrolę nad swoim majątkiem wartości ponad 300 mln złotych (kontrola nr 215/1998, informacja NIK z września 1999 r., zob. załącznik 9).

Podobna nieprawidłowość miała miejsce w związku z zaangażowaniem środków Funduszu Pracy w kwocie 7,5 mln złotych na utworzenie Banku Inicjatyw Społecznych BISE S.A. Bank ten, który w założeniu miał kredytować i wspierać tworzenie nowych miejsc pracy, w praktyce od tego odstąpił i w efekcie środki funduszu publicznego posłużyły stworzeniu komercyjnego banku, bez związku z celami, dla których zostały zgromadzone (kontrola nr 039/1996, informacja NIK z grudnia 1996 r., zob. załącznik 10).

Innym przykładem dowolnego inwestowania majątku publicznego w niezasadne przedsięwzięcia gospodarcze było wniesienie udziałów przez podmioty państwowe (m. in. Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa i Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych) do spółki „Polisa”, bez żadnego ekonomicznego uzasadnienia tej decyzji (kontrola nr 011/1995, informacja NIK z października 1996 r., zob. załącznik 11).

Kontrola NIK dotycząca wykonywania funkcji właścicielskich wobec majątku państwowego wykazała, że reprezentacja interesów Skarbu Państwa w spółkach z jego udziałem nie zapewnia należytej ochrony interesu publicznego. Urzędnicy Ministerstwa Skarbu Państwa wyznaczani do reprezentowania Skarbu Państwa na walnych zgromadzeniach spółek z udziałem majątku państwowego byli obciążeni licznymi zadaniami, często w ostatniej chwili delegowano ich do udziału w walnych zgromadzeniach, wobec czego uczestniczyli w nich bez należytego przygotowania. Kontrola wykazała brak systemu monitorowania spółek z udziałem mienia Skarbu Państwa, wskutek czego decyzje niekorzystne dla majątku państwowego mogły pozostać niezauważone (kontrola nr 109/1998, informacja NIK z kwietnia 1999 r., zob. załącznik 12). Uporządkowanie tego nadzoru powinno być jednym z najpilniejszych działań antykorupcyjnych w państwowym sektorze gospodarki.

W warunkach niedostatecznego nadzoru właścicielskiego Skarbu Państwa możliwe są rozmaite patologie w funkcjonowaniu państwowych podmiotów gospodarczych – przedsiębiorstw państwowych i spółek z większościowym udziałem Skarbu Państwa. Jedną z nich jest system wynagrodzeń kierownictw tych podmiotów. Kontrola NIK przeprowadzona w 1999 r. (informacja w trakcie opracowania) wykazała, że wynagrodzenia kadry

kierowniczej w państwowych podmiotach gospodarczych kształtują się na coraz wyższym poziomie, przy czym następuje to bez związku z efektami pracy, z sytuacją ekonomiczną poszczególnych podmiotów, nadto płace kierownictw wzrastają znacznie szybciej niż płace pozostałej załogi. W kontrolowanych podmiotach zaobserwować można, że ich sytuacja ekonomiczna pogarsza się, następuje redukcja zatrudnienia i zmniejsza się zakres prowadzonej działalności, podczas gdy wynagrodzenia kierownictw wzrastają w tym czasie o ponad 100 %. Kontrola dostarcza przykładów, że określanie wynagrodzeń w niektórych państwowych podmiotach gospodarczych następuje z oczywistym wykorzystaniem funkcji publicznych dla osobistych korzyści.

Na podobne zjawisko wskazują też wyniki innej kontroli, dotyczącej wynagrodzeń za realizację wniosków racjonalizatorskich w państwowych podmiotach gospodarczych (kontrola nr 066/1998, informacja NIK ze stycznia 2000 roku, zob. załącznik 13). W tej kontroli stwierdzono, że system oceny i weryfikacji wniosków racjonalizatorskich jest nieprzejrzysty i korupcjogenny. Kontrola ujawniła takie między innymi sytuacje, że zasadność wniosków racjonalizatorskich weryfikowali sami ich autorzy, jak również to, że podwładni weryfikowali wnioski pochodzące od ich przełożonych. Przepisy regulujące działalność racjonalizatorską są nieprecyzyjne, ustawa prawo wynalazcze reguluje te sprawy bardzo ogólnie, szczegółowe regulacje zawarte są w przepisach wewnętrznych, zawierających nieprecyzyjne, często dowolne zasady postępowania. Brakowało jasnych kryteriów oceny ekonomicznej efektywności wdrażanych wniosków, efekty będące podstawą uznania wniosku i przyznania zań wynagrodzenia są trudne, a często niemożliwe do zweryfikowania. W tych warunkach w wielu państwowych podmiotach gospodarczych dochodziło do poważnych nieprawidłowości w określaniu wynagrodzeń za opracowanie wniosków racjonalizatorskich. Wysokie wynagrodzenia, dochodzące do kilkudziesięciu czy nawet kilkuset tysięcy złotych wypłacano za wnioski o wątpliwej innowacyjności, na przykład zastąpienie fakturowania ręcznego komputerowym, czy zmiana trasy przewozu ładunków. Ponadto w wynagrodzeniach w znacznej mierze partycypowała kadra kierownicza państwowych podmiotów gospodarczych, premiovana nie tylko za same wnioski, ale również za pomoc w ich wdrożeniu albo nawet za ogólnie określone wspieranie racjonalizacji. W rekordowym przypadku Zakładów Górniczych „Rudna”, należących do Kombinatów Górniczo-Hutniczych Miedzi, trzech członków dyrekcji zakładu w ciągu dwóch i pół roku otrzymało z tytułu racjonalizacji wynagrodzenia ponad milion złotych każdy. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli dość wątpliwe jest nagradzanie za racjonalizację osób z grona

ściślych kierownictw państwowych podmiotów gospodarczych, bowiem poszukiwanie lepszych, bardziej wydajnych i efektywnych rozwiązań organizacyjnych i technicznych należy do ich obowiązków. Wynagrodzenia za racjonalizację w państwowych podmiotach gospodarczych stanowią jeden z obszarów wysokiego ryzyka korupcji, mamy tu niewątpliwie do czynienia z możliwością wykorzystywania funkcji publicznych dla korzyści osobistych. Podkreślić należy, że jest to zagrożenie specyficzną postacią korupcji, która dokonuje się z zachowaniem pozorów legalności, przez co jest trudniejsza do wyeliminowania.

Karygodne nieprawidłowości stwierdziła kontrola NIK w zakresie zakupów drogiego, niekiedy o wielomilionowej wartości, maszyn i urządzeń dla górnictwa węgla kamiennego (kontrola nr 185/1997 informacja NIK z kwietnia 1998 r., zob. załącznik 14). Kontrola wykazała, że państwowe podmioty gospodarcze, jakimi są spółki węglowe, a także poszczególne kopalnie, będąc w trudnej sytuacji finansowej i posiadające ogromne zobowiązania wobec Skarbu Państwa i ZUS, jednocześnie dokonywały zakupów sprzętu bardzo kosztownego, bez odpowiednich rachunków ekonomicznych, a czasem nawet bez sprawdzenia, czy zakupiony sprzęt może być wykorzystany zgodnie z przeznaczeniem. W jednej z kopalń zakupiono urządzenie do kotwienia stropów, które w ogóle nie mogło mieć w niej zastosowania. Wyniki tej kontroli uzasadniały przekazanie kilku zawiadomień do prokuratury o podejrzeniu przestępstwa karalnej niegospodarności. Można jednak podejrzewać, że niektóre ewidentnie niezasadne zakupy mogły mieć związek z zachowaniami korupcyjnymi osób je dokonujących. W każdym razie „niefrasobliwość” przy dokonywaniu tych zakupów była rażąca. Wyniki tej kontroli bardzo też źle świadczą o skuteczności nadzoru właścicielskiego Skarbu Państwa w górnictwie, skoro dopuszczono do tak ewidentnego marnotrawstwa.

W innym państwowym podmiocie gospodarczym, tj. w „Lasach Państwowych” (kontrola nr 079/1997, informacja NIK z lutego 1998 r., zob. załącznik 15) stwierdzono z kolei, że doszło do niezgodnego z prawem wydatkowania kwoty ponad 9 milionów złotych ze środków Funduszu Leśnego na budowę luksusowego osiedla mieszkaniowego „Eko-Sękocin”, przewidzianego dla pracowników tej państwowej jednostki organizacyjnej. Na dodatek budowę osiedla przeprowadzono z naruszeniem licznych przepisów prawa, między innymi lokalizując je w terenie chronionym. W wyniku kontroli NIK doszło do zablokowania przekazania tego nielegalnie wybudowanego osiedla pracownikom „Lasów Państwowych”. Izba wnioskuje o to, żeby „Lasy Państwowe” zwróciły do Funduszu Leśnego nielegalnie wydatkowaną kwotę, a także o doprowadzenie osiedla do stanu zgodności z prawem. Wnioski

NIK są w trakcie realizacji. Sprawa „Eko-Sękocina” stanowi specyficzny przykład niewątpliwie korupcjogennych praktyk, polegających na próbie przeznaczenia środków publicznych na inwestycję służącą prywatnemu interesowi wąskiej grupy osób. Zwraca też uwagę nieliczenie się z przepisami prawa ze strony urzędników, którzy podejmowali decyzje administracyjne dotyczące tej budowy. Realizując wnioski NIK „Lasy Państwowe” m.in. ogłosiły przetarg nieograniczony na sprzedaż osiedla „Eko-Sękocin”, a uzyskane ze sprzedaży środki zasilą Fundusz Leśny.

Dla ograniczenia możliwości korupcji w obszarze zarządzania majątkiem publicznym niezbędne jest dokonanie zmian ustawowych, prowadzących do ścisłego określenia podstawowych zasad gospodarowania tym majątkiem, w szczególności zasad wnoszenia majątku państwowego do spółek. Szczegółnej kontroli wymaga wnoszenie majątku państwowego do spółek, w których Skarb Państwa ma mniejszość akcji czy udziałów i wskutek tego pozbawiony jest rzeczywistej kontroli nad wniesionym majątkiem. Zdecydowanego usprawnienia wymaga system monitorowania spółek działających z udziałem majątku państwowego i reprezentowania w nich interesu Skarbu Państwa. Konieczne jest też wprowadzenie regulacji ustawowych eliminujących nadużycia związane z racjonalizacją w państwowych podmiotach gospodarczych, co może być dokonane w ramach toczących się w Sejmie prac nad ustawą o ochronie własności przemysłowej.

b) gospodarowanie mieniem samorządu terytorialnego

Korupcjogenne obszary występują również w działalności jednostek samorządu terytorialnego, czego liczne przykłady wynikają z kontroli NIK. Najważniejsze ustalenia były przedstawiane szerzej w „Informacji o kontrolach samorządu terytorialnego przeprowadzonych przez najwyższą Izbę Kontroli”, sporządzonej w 1996 r. oraz analizie nt. „Kontrole samorządu terytorialnego w latach 1996-1999”, publikowanej w *Biuletynie NIK* w październiku 1999 r. Oprócz zamówień publicznych (szerzej omówione w pkt. 4), które w samorządach dokonywane są często z naruszeniem obowiązującego prawa, zagrożonym obszarem jest sprzedaż i wynajem mienia komunalnego. Najwyższa Izba Kontroli wykazała przypadki transakcji, w którym kontrahenci jednostek samorządowych uzyskiwali nieuzasadnione przywileje, ze szkodą dla interesów gminy. Korupcjogenna okazała się działalność gmin w zakresie rozdysponowania środków na usuwanie skutków powodzi (informacja w trakcie opracowania). Kontrola NIK wykazała, że w części gmin pomoc dla powodziar rozdysponowana była według niejasnych zasad i w części trafiła do osób, które w rzeczywistości nie poniosły szkód powodziowych. W samorządach nie ukształtowały się w

pełni mechanizmy kontroli sprawowanej przez organy przedstawicielskie. Często się zdarza, że o kontrolę NIK zwracają się radni, którzy podejrzewają swoje zarządy gmin o nieprawidłowości i którym utrudnia się wgląd do dokumentów. Zdarzają się niekiedy kuriozalne przykłady, że już po kontroli NIK wójtowie czy burmistrzowie nie chcą umożliwić zainteresowanym radnym wglądu w wyniki tych kontroli, zwłaszcza gdy są to wyniki niekorzystne. Kontrole NIK często natrafiają na przejawy braku przejrzystości działania władz samorządowych.

Liczne nieprawidłowości, uzasadniające podejrzenia korupcji, występują w zakresie dysponowania nieruchomościami komunalnymi. Na przykład kontrola dysponowania nieruchomościami w Gminie Warszawa-Centrum (kontrola nr 002/1998, informacja NIK z września 1999 r., zob. załącznik 16) wykazała przypadki nieuzasadnionej zgody na podział nieruchomości, by następnie zbyć ją bez przetargu. Nadto kontrola wykazała, że gmina Centrum przeprowadzała postępowanie administracyjne w sprawie jej bezpośrednio dotyczącej, z której stosownie do przepisów prawa powinna być wyłączona.

Inną kategorią nieprawidłowości o cechach korupcyjogennych jest nadużywanie swobody gospodarowania nieruchomościami gruntowymi w przypadku braku (lub posiadania nieaktualnych) miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Kontrola planowania przestrzennego w gminach (kontrola nr 037/1999, informacja NIK z września 1999 r., zob. załącznik 17) ujawniła przypadki wprowadzania istotnych zmian w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, pomimo braku studium (określenia polityki) zagospodarowania przestrzennego gminy. Udzielano również decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, sprzecznych z ustaleniami miejscowego planu. Gminy nie pobierały należnych opłat od właścicieli i użytkowników wieczystych zbywających nieruchomości w sytuacji, gdy na skutek istotnych zmian w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego wzrosła ich wartość.

Pewnych elementów korupcji - rozumianej jako nadużywanie stanowisk dla osobistych korzyści - można się też dopatrywać w skłonności niektórych władz samorządowych do określania dla siebie rażąco wysokich wynagrodzeń, nie znajdujących obiektywnego uzasadnienia w sytuacji ekonomicznej danej jednostki samorządu, czy nie dającej się zweryfikować w oparciu o jakiegokolwiek inne sprawdzalne kryteria. NIK przedstawiła na ten temat obszerną informację, która wykorzystana została w debacie parlamentarnej i przyczyniła się do przyjęcia ustawy ograniczającej wysokość wynagrodzeń

w jednostkach samorządu terytorialnego (kontrola nr 009/1999, informacja NIK ze stycznia 2000 r., zob. załącznik 18).

3. Działalność funduszy celowych i agencji

Obszarem korupcjogennym jest również działalność państwowych funduszy celowych, które zarządzają wielkiej wartości majątkiem publicznym, dysponując przy tym znacznym zakresem swobody decyzji - większym niż to dotyczy środków budżetu państwa.

W obszernej analizie systemowej dotyczącej funkcjonowania funduszy celowych, opracowanej przez NIK w 1996 roku, opartej na wynikach wielu wcześniej przeprowadzonych kontroli, Izba wskazywała na szereg patologii istniejących w funkcjonowaniu państwowych funduszy celowych. Podkreślała m. in., że ma tam miejsce nadmierna dowolność w dysponowaniu środkami publicznymi i brak bieżącej kontroli nad ich działalnością. Nie kwestionując potrzeby utrzymania formy funduszy celowych dla funduszy ubezpieczeniowych (niezależnie od konieczności dokonania zasadniczych reform w tej sferze), NIK zwracała uwagę, że tworzenie "parabudżetowych" form finansowania wydatków na zadania państwowe ze środków, wyodrębnionych z budżetu państwa, zaciemnia obraz gospodarki i bilans finansów sektora publicznego, komplikuje a często i podraża rachunkowość oraz utrudnia kontrolę. Niebezpieczeństwo powstawania nieprawidłowości jest spotęgowane lukami i niespójnością przepisów prawa.

Zasadnicze ustalenia i wnioski, prezentowane w tym opracowaniu zbiorczym, pozostają aktualne. W dalszym ciągu w działalności państwowych funduszy celowych Izba znajduje wiele nieprawidłowości, w tym zjawisk sprzyjających korupcji.

W grudniu 1995 roku NIK przedstawiła informację o wynikach kontroli wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (kontrola nr 004/1995, informacja NIK z grudnia 1995 r., zob. załącznik 19). Kontrola ta wykazała, że działalność tych funduszy budziła wiele zastrzeżeń. Stwierdzano przypadki angażowania środków funduszy w przedsięwzięcia nie związane z ich statutowymi celami, nieprzejrzyste były procedury dysponowania środkami funduszy. Większość wojewódzkich funduszy, posiadając znaczne środki dyspozycyjne, nie wykorzystywało ich w całości oraz zmniejszało systematycznie wydatki na działalność merytoryczną związaną z ochroną środowiska. Wolne środki używane były do prowadzenia operacji finansowych: w kontrolowanym okresie na lokatach terminowych pozostawało blisko 27% środków wojewódzkich funduszy. Kontrola wykazała również nieprawidłowe i korupcjogenne zjawisko łączenia stanowisk. Niektórzy

województwie, zamiast sprawować nadzór nad działalnością funduszy, sami kierowali ich działalnością. Ponadto stanowiska funkcyjne w funduszach pełnili często pracownicy urzędów wojewódzkich. W ten sposób ***brakowało czytelnego rozdzielenia kompetencji między funkcjonowaniem samych funduszy a sprawowaniem nad nimi nadzoru. W wyniku wniosków pokontrolnych NIK doprowadzono do ustawowego zakazu łączenia stanowisk wojewody i przewodniczącego rady nadzorczej wojewódzkiego funduszu. W ten sposób ta nieprawidłowa praktyka została wyeliminowana.***

Wśród państwowych funduszy celowych najwięcej zastrzeżeń NIK budziła działalność Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Nieprawidłowości w jego funkcjonowaniu opisywane były szeroko w kolejnych analizach wykonania budżetu państwa z lat 1995 – 99, dwukrotnie Fundusz był negatywnie oceniany przez NIK pod względem wykonania planu finansowego. Podobnie krytyczna była informacja NIK dotycząca systemu finansowania ze środków PFRON zakładów pracy chronionej (kontrola nr 123/1998, informacja NIK z lutego 1999 r., zob. załącznik 20) Ten fundusz przez kolejne lata nie uporządkował swoich spraw finansowych, nie zgromadził np. pełnej wiedzy o zakresie swoich roszczeń w stosunku do podmiotów obowiązanych do wpłat na rzecz funduszu. Uznaniowość decyzji o uruchamianiu środków funduszu na konkretne cele przeradzała się niekiedy w dowolność. Od dowolnej decyzji urzędnika Funduszu zależało, czy określony podmiot uzyska dotację czy nie, czy uzyska refundację kosztów tworzenia stanowisk pracy dla niepełnosprawnych, jaki będzie zakres tej refundacji. W podobnych warunkach niektóre podmioty uzyskiwały znacznie większą od innych pomoc ze środków Funduszu. Niektóre zakłady pracy chronionej nadużywały swojego statusu do pomnażania zysków, nie wywiązując się ze swoich prawnych obowiązków w stosunku do osób niepełnosprawnych.

Ograniczenie możliwości korupcji w obszarze funduszy celowych będzie możliwe, jeśli działalność tych funduszy zostanie poddana ściślejszym rygorom prawnym, podobnym do tych, jakim są poddane środki budżetu państwa. System pomocy dla osób niepełnosprawnych wymaga zasadniczej reformy wobec zmniejszania się w ostatnim czasie liczby tworzonych miejsc pracy.

Korupcjogenne zjawiska stwierdziły kontrole NIK w działalności niektórych państwowych agencji. Między innymi kontrola przeprowadzona w Oddziale Terenowym Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w Szczecinie (kontrola nr 11/2000, informacja NIK z lutego 2000 r., zob. załącznik 21) wykazała, że Oddział utrzymywał związki z kilkoma

spółkami, którym zlecał wykonywanie rozmaitych prac na rzecz Agencji, np. pośrednictwo w zaopatrywaniu Agencji w różne środki czy w przeprowadzaniu wycen nieruchomości Agencji. Spółki te uzyskiwały zlecenia bez przetargu lub w ramach przetargów przeprowadzanych nierzetelnie. Niektóre kontrakty zawierane ze spółkami, na przykład na dokonywanie wycen nieruchomości, przynosiły Agencji straty, gdyż pośrednictwo spółek niekiedy kilkakrotnie podrażało koszty zawieranych usług.

W styczniu 1999 roku NIK przedstawiła obszerną analizę zbiorczą, dot. wyników kontroli z kilku ostatnich lat w agencjach działających na rzecz rolnictwa. W opracowaniu tym, zatytułowanym „Agencje rolne w świetle kontroli NIK” (zob. załącznik 22) Izba stwierdziła między innymi, że kontrole agencji rolnych wskazywały na utrzymujące się nieprawidłowości w ich funkcjonowaniu, m.in. w postaci niecelowego - z punktu widzenia ustawowych zadań - angażowania środków finansowych w przedsięwzięciach wiążących się jedynie pośrednio z interwencją rynkową i produkcyjną w rolnictwie, nieopłacalnych lokat terminowych oraz zakupów udziałów i akcji spółek handlowych, niskiej efektywności dzierżawionego majątku. Powszechnie zawodziły prognozy i plany pozyskiwania dochodów oraz kierunków wydatkowania środków finansowych.

Nadmierna swoboda państwowych agencji w zakresie inwestowania majątku publicznego, często w przedsięwzięcia nie związane z celami statutowymi agencji, może sprzyjać powiązaniom o charakterze korupcyjnym.

Podobne nieprawidłowości stwierdzane były także w innych agencjach. Kontrola działalności Wojskowej Agencji Mieszkaniowej (kontrola nr 076/1997, informacja NIK z marca 1999 r., zob. załącznik 23) wykazała, że szereg nieruchomości należących do Agencji było wynajmowanych na niekorzystnych warunkach, przy zastosowaniu rażąco niskich stawek czynszu. Stwierdzono również w toku tej kontroli budzący podejrzenie korupcji przypadek zbycia nieruchomości Agencji znacznie poniżej jej wartości, przy czym straty Skarbu Państwa wyniosły ponad 3 miliony złotych. W tej sprawie Izba skierowała zawiadomienie do prokuratury o podejrzeniu przestępstwa niegospodarności.

4. Udzielanie zamówień publicznych

Zamówienia publiczne stanowią z istoty swej obszar zagrożony korupcją. Uzyskanie korzystnego kontraktu na realizację zamówień realizowanych za środki publiczne, niekiedy znaczne, może być i często jest związane z szansą na wysokie dochody firmy realizującej ten kontrakt. Jeszcze kilka lat temu panowała w Polsce znaczna dowolność w realizacji zamówień

publicznych, niekiedy wykonawcy tych zamówień byli wybierani dowolnie, z naruszeniem zasad konkurencji i wyboru najbardziej korzystnej oferty. Przykładem może być kontrakt na realizację systemu informatycznego „Poltax” w Ministerstwie Finansów, do którego wybrano firmę zagraniczną bez żadnych procedur przetargowych, co miało potem fatalne następstwa, gdyż firma arbitralnie wybrana przez Ministerstwo Finansów nie wywiązała się ze swoich zadań (kontrola nr 001/1995, informacja NIK ze stycznia 1996 r., zob. załącznik 24). Podobnie, bez zachowania należytej staranności, zapewnienia niezbędnych warunków do wyboru najkorzystniejszej oferty, zawierane były kontrakty na komputeryzację Urzędu Rady Ministrów (kontrola nr 017/1995, informacja NIK z czerwca 1995 roku, zob. załącznik 25). Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej organizowało bezprzetargowe zakupy sprzętu medycznego dla placówek publicznej służby zdrowia .

Sytuacja uległa zmianie w 1995 roku, kiedy weszła w życie ustawa o zamówieniach publicznych, wielokrotnie postulowana przez NIK. Ustawa uporządkowała problematykę pod względem prawnym, ale jej przepisy były nagminnie łamane. W praktyce postępowania organów państwa częste były wypadki zupełnego nie stosowania się do rygorów ustawy, nadużywania trybu bezprzetargowego, a tam gdzie przetargi były przeprowadzane, często łączyło się to z różnym manipulowaniem specyfikacjami zamówienia, tak by ułatwić wygranę przetargu przez konkretną firmę.

Nieprawidłowe postępowanie przetargowe NIK stwierdziła między innymi w kontroli kontraktu na dostawę wagonów z uchylnym nadwoziem dla PKP (kontrola nr 003/1998, informacja NIK ze stycznia 2000 roku, zob. załącznik 26). Zamówienie to było realizowane w warunkach braku zabezpieczenia środków finansowych, a także przy braku ekonomicznego uzasadnienia podejmowanego przedsięwzięcia. W toku procedur przetargowych naruszone zostały warunki gwarantujące zachowanie uczciwej konkurencji. Popołnione w trakcie postępowania przetargowego nieprawidłowości (rażące naruszenie ustawy o zamówieniach publicznych) uzasadniały wniosek o unieważnienie przetargu, co PKP po kontroli NIK uczyniła.

Istotne nieprawidłowości zostały też stwierdzone w przeprowadzeniu przetargu i realizacji kontraktu na wykonanie systemu informatycznego Ogólnopolskiego Systemu Informatycznego dla Administracji Celnej (OSIAC) dla administracji celnej (kontrola nr 005/1996, informacja NIK z lutego 1998 r., zob. załącznik 27). W ocenie NIK prowadzona przez GUC procedura przetargowa na wykonanie OSIAC budziła szereg zastrzeżeń. Nie zachowano rzetelności przy wyborze wykonawcy, który miał zrealizować kontrakt o dużej

wartości (m.in. członkowie komisji przetargowych przyjęli inny tryb ocen merytorycznych i finansowych, niż przewidywały postanowienia regulaminów pracy komisji, niestaranny był dobór składu komisji pod względem reprezentowanej wiedzy fachowej - kilku członków uznało się za merytorycznie niekompetentnych i nie brało udziału w pełnej ocenie ofert). Zrezygnowano z prowadzonego przetargu (równolegle z przetargiem na OSIAC) na realizację systemu automatycznej kontroli i nadzoru przewozów tranzytowych uznając, że oferty nie zawierały efektywnych rozwiązań oraz z powodu braku uregulowań prawnych w tej dziedzinie. Nieprecyzyjnie określone warunki kontraktu na OSIAC oraz brak skutecznego nadzoru ze strony GUC nad realizacją inwestycji, nie pozwoliły po trzech latach prac doprowadzić do wdrożenia podstawowego etapu projektu, tj. systemu pilotowego. W rezultacie GUC rozwiązał kontrakt z wykonawcą, rezygnując z dochodzenia należnych kar umownych, odszkodowań i należności z tytułu udzielonych gwarancji należytego wykonania kontraktu.

Drastyczne nieprawidłowości w przeprowadzeniu zamówienia publicznego wykazała kontrola doraźna zakupu nieruchomości dla Oddziału ZUS w Łodzi (informacja NIK z marca 2000 roku, zob. załącznik 28). Tu wprawdzie zadbano o uzyskanie zgody Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych na zakup z wolnej ręki, ale nieruchomość nabyta została za rażąco wygórowaną cenę, o ok. 15 mln złotych wyższą, niż ta, za którą kilka miesięcy wcześniej nabył ją poprzedni właściciel. W dodatku dyrektor Oddziału ZUS, który nabywał tę nieruchomość, wcześniej był zatrudniony w spółce, od której tę nieruchomość nabył. Ta transakcja budzi podejrzenia korupcji, w sprawie toczy się zresztą postępowanie karne.

Naruszenia ustawy o zamówieniach publicznych w większości uchodziły bez konsekwencji, gdyż traktowano je jako naruszenie dyscypliny budżetowej, za co odpowiedzialność była dotychczas symboliczna. Dopiero w 1999 roku pojawiła się możliwość skuteczniejszego reagowania na przypadki naruszania ustawy o zamówieniach publicznych, dzięki wzmocnieniu odpowiedzialności przewidzianej w ustawie o finansach publicznych.

Pozytywnym sygnałem pewnej poprawy w obszarze zamówień publicznych są wyniki kontroli wykonania budżetu państwa za 1998 rok, w której stwierdzono istotną poprawę przestrzegania ustawy o zamówieniach publicznych w działalności organów administracji rządowej. Liczba stwierdzonych naruszeń ustawy oraz skala tych naruszeń zmniejszyły się w stosunku do stanu z lat poprzednich. Mimo tego problematyce zamówień publicznych należy poświęcać wiele uwagi i nie tolerować jej naruszania. Za niewielkimi z pozoru naruszeniami

procedur przetargowych mogą się bowiem kryć bardzo niebezpieczne zjawiska korupcji. Najwyższa Izba Kontroli stale uwzględnia tę problematykę w swojej działalności w odniesieniu do administracji rządowej a także samorządu terytorialnego.

Jednostki samorządu terytorialnego są w tej dziedzinie również zagrożone korupcją, choćby ze względu na mniejszą intensywność kontroli i – tym samym - większe możliwości bezkarnego naruszania prawa. Wyniki kilku kontroli NIK dotyczących realizacji ustawy o zamówieniach publicznych w gminach wskazują na dużą skalę nieprawidłowości. Na przykład kontrola realizowania przez gminy remontów szkół stwierdziła, że w 16 gminach (na 94 skontrolowane) przy zlecaniu prac remontowych w ogóle nie stosowano procedur określonych w ustawie o zamówieniach publicznych, a w większości pozostałych gmin procedury te stosowano, ale z licznymi nieprawidłowościami (kontrola nr 071/1999, informacja NIK z marca 2000 roku, zob. załącznik 29).

Poważne nieprawidłowości wykazała na przykład kontrola NIK dotycząca zamówień publicznych w gminie Poznań (kontrola nr 011/1997, informacja NIK z grudnia 1998 r., zob. załącznik 30). Przy udzielaniu zamówień publicznych, z wyjątkiem Wielkopolskiego Muzeum Historycznego, we wszystkich pozostałych jednostkach objętych kontrolą wystąpiły naruszenia przepisów ustawy. Pozwala to na stwierdzenie, że w gminie Poznań nie stworzono sprawnie funkcjonującego systemu udzielania zamówień publicznych, a wielu pracowników skontrolowanych jednostek nie potrafiło zastosować w praktyce - w sposób właściwy - przepisów ustawy. Przy udzielaniu zamówień publicznych pomijano przepisy ustawy lub stosowano je w sposób niewłaściwy. Ze stwierdzonych nieprawidłowości wynika, że działania polegające na udzielaniu zamówień publicznych w wielu przypadkach były nielegalne, niegospodarne i nierzetelne. Stwierdzone nieprawidłowości występowały na każdym etapie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, a skala ich występowania była w poszczególnych jednostkach bardzo mocno zróżnicowana. Nieprawidłowości powtarzały się (w znacznym stopniu) we wszystkich kontrolowanych jednostkach i dotyczyły w szczególności naruszenia zasad, formy i trybu postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych (szczegółowo opisano to w pkt. 3 niniejszej informacji). Kwota środków publicznych wydatkowanych z naruszeniem przepisów ustawy wyniosła w badanym okresie nie mniej niż 20 milionów złotych.

Poważne nieprawidłowości wykazała również kontrola NIK w gminie Gdynia (kontrola nr 004/1996, informacja NIK z września 1997 r., zob. załącznik 31). Między innymi doszło tam to niegospodarnego wydatkowania kwoty ponad 3 miliony złotych na zakup

autobusów miejskich. Wskutek nieprawidłowo zawartego kontraktu, dotacja z PFRON, zamiast na zmniejszenie obciążeń budżetu miasta, przeznaczona została faktycznie na zwiększenie zysków firmy będącej dostawcą autobusów. W tej sprawie NIK skierowała zawiadomienie do prokuratury o podejrzeniu przestępstwa niegospodarności. Poza tym w Gdyni nie przestrzegano procedury zamówień publicznych przy zlecaniu usług komunalnych na kwotę ponad 7,5 miliona złotych.

Głównym instrumentem ograniczenia zagrożenia korupcją w obszarze zamówień publicznych powinno być usprawnienie kontroli wewnętrznej w jednostkach dokonujących zamówień publicznych, a także stanowcze egzekwowanie odpowiedzialności od urzędników naruszających reguły ustawy. Liczne kontrole NIK dostarczają wiedzy o tym, że kontrola wewnętrzna w administracji jest ciągle bardzo słaba.

Należy odnotować ryzyko nadużywania udzielania zamówień w trybie z wolnej ręki, a zwłaszcza gdy ze względu na szczególne okoliczności gospodarcze lub społeczne, których zamawiający nie mógł przewidzieć, wymagane jest natychmiastowe wykonanie zamówienia (art. 71 ust. 1 pkt 6 ustawy o zamówieniach publicznych). Zagrożenia takie powstają także przy nadużywaniu trybu szczególnego udzielania zamówień publicznych ze względu na ochronę bezpieczeństwa narodowego, ochronę tajemnicy państwowej, stan klęski żywiołowej lub inny ważny interes państwa. Natomiast przy połączeniu obu tych trybów można uniknąć wymogu uzyskania zgody Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych na udzielenie zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki o wartości przekraczającej 20.000 EURO. Wyniki badań NIK wykazały, że w trybie szczególnym i z wolnej ręki kupowano w Nadwiślańskich Jednostkach Wojskowych np. berety, ręczniki, meble biurowe, zamawiano usługi budowlano-remontowe, a w siłach zbrojnych – sprzęt wojskowy i sprzęt powszechnego użytku.

Istotnego wzmocnienia wymaga też rola Urzędu Zamówień Publicznych, w tym również w kierunku jego ściślejszej współpracy z innymi urzędami naczelnymi i centralnymi administracji państwowej, w celu przeciwdziałaniu patologiom w obszarze zamówień publicznych. W kontroli działalności Urzędu Zamówień Publicznych (kontrola nr 202/1998, informacja NIK z grudnia 1998 r., zob. załącznik 32). Izba zwróciła między innymi uwagę na to, że istotny element zapobiegania korupcji, jakim jest udzielanie przez prezesa UZP zgody na odstąpienie od procedur przetargowych, czy na stosowanie preferencji krajowych, w praktyce jest zabezpieczeniem bardziej formalnym niż merytorycznym. NIK sformułowała w

tej kontroli wniosek o to, żeby każda decyzja prezesa UZP na odstąpienie od przetargu była poprzedzona zasięgnięciem opinii właściwego ministra, w obszarze działania którego zamówienie jest dokonywane. Ten instrument mógłby przyczynić się do ograniczenia niebezpieczeństwa korupcji w obszarze zamówień publicznych, w szczególności tych o największych skutkach finansowych dla budżetu państwa.

5. Ustanawianie kontyngentów i udzielanie koncesji

Wysoce korupcjogennym obszarem jest administracyjne ustanawianie kontyngentów i koncesji. Szczególnie wyraźnych przykładów zagrożeń w tym obszarze dostarczyła kontrola NIK dotycząca ustanawiania i rozdzielania kontyngentów celnych (kontrola nr 023/1996, informacja NIK z października 1996 roku, zob. załącznik 33). Kontrola wykazała, że w ciągu kolejnych lat liczba ustanawianych kontyngentów wzrastała, że często ustanawiane one były bez odpowiedniego uzasadnienia, bez koniecznych analiz ekonomicznych, często w ostatnich dniach roku i w takich okolicznościach, że można podejrzewać, iż część z tych pośpiesznie ustanawianych kontyngentów miała na względzie nie tyle interes publiczny, ile interes określonych beneficjentów. Brak było przy tym systemu monitorowania kontyngentów. W tym nieprzejrzystym i niejasnym systemie mogło dochodzić do bulwersujących opinię społeczną nieprawidłowości, na przykład w zakresie ustanawiania zakazu sprowadzania żelatyny, który to zakaz służył ochronie interesów jedyne go krajowego producenta tego produktu.

Liczne nieprawidłowości wykazała kontrola dotycząca udzielania koncesji na wykonywanie transportu międzynarodowego (kontrola nr 063/1996, informacja NIK z października 1997 r., zob. załącznik 34). Kontrola ustaliła między innymi, że Minister Transportu i Gospodarki Morskiej przekazał prowadzenie spraw administracyjnych podmiotowi gospodarczemu. Koncesje udzielane były podmiotom nie spełniającym warunków ustawowych, dopuszczono do całego szeregu nieprawidłowości w dokumentowaniu spraw koncesyjnych.

W 1996 roku NIK przeprowadziła kontrolę dotyczącą funkcjonowania w Polsce tzw. firm ochroniarskich (kontrola nr 028/1996, informacja NIK z marca 1997 r., zob. załącznik 35). Kontrola ta wykazała, że brak było wówczas odpowiednich regulacji prawnych, pozwalających na racjonalne prowadzenie i nadzorowanie procesu koncesyjnego dla prywatnych agencji ochrony. W prywatnych agencjach ochrony zatrudniali się czynni policjanci, niekiedy bez zgody, a czasem również za zgodą swoich przełożonych. ***W wyniku***

realizacji wniosków pokontrolnych NIK w tej sprawie pilnie przygotowany został projekt, a następnie uchwalona została ustawa o ochronie osób i mienia, kompleksowo regulująca działalność firm ochroniarskich i pozwalająca na objęcie ich ściślejszym nadzorem państwowym. Kontrola wykazała ponadto istotne nierzetelności w działalności organu koncesyjnego oraz ograniczone i mało skuteczne wykonywanie przezeń funkcji kontrolnej.

Znaczne nieprawidłowości NIK stwierdziła też przy wydawaniu koncesji na wydobywanie kopalin (kontrola nr 087/1997, informacja NIK z listopada 1998 r., zob. załącznik 36), między innymi polegające na nieprecyzyjnym określaniu zakresu koncesji oraz niepobieraniu należnych opłat eksploatacyjnych. Brak należytego nadzoru wojewodów nad procesem koncesyjnym prowadził do tego, że wiele podmiotów gospodarczych prowadziło eksploatację kopalin bez koncesji lub bez ponoszenia właściwych opłat eksploatacyjnych. Stwierdzając brak należytej kontroli funkcjonalnej nad gospodarką złóż kopalin, NIK skierowała wniosek do Ministra Ochrony Środowiska, Złóż Naturalnych i Leśnictwa o rozważenie nowelizacji ustawy prawo geologiczne i górnicze. Wniosek ten został zrealizowany, a przy tym postulowane *zwiększenie wpływu Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego i Dyrektorów Okręgowych Urzędów Górniczych na kształtowanie polityki surowcowej Państwa przez rozszerzenie nadzoru tych organów na wszystkie kopaliny.*

Bardzo wiele nieprawidłowości dotyczących wydawania zezwoleń na wykonywanie polowań wykazała kontrola NIK dotycząca prowadzenia gospodarki łowieckiej (kontrola nr 010/1995, informacja NIK z listopada 1995 r., zob. załącznik 37). Udzielane zezwolenia na polowania indywidualne nie były należycie dokumentowane i rozliczane, a zezwolenia te otrzymywały osoby nieuprawnione.

6. Działalność administracji skarbowej

Istotnym obszarem zagrożenia korupcją jest działalność aparatu skarbowego. Przepisy podatkowe są w Polsce bardzo skomplikowane, rozbudowane, trudne do opanowania nie tylko dla przeciętnego podatnika, ale również dla urzędników zatrudnionych w administracji skarbowej. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w kilku ostatnich latach cykl kontroli dotyczących realizacji poszczególnych ustaw podatkowych, opracowała też zbiorczą informację pt. „Podatki w świetle wyników kontroli NIK w latach 1992-98” (zob. załącznik 38), przesłaną Sejmowi w lipcu 1999 roku. We wszystkich tych kontrolach przewijał się problem zawilego, niejasnego prawa, rozbieżnych jego interpretacji i niejednolitego, nierównego traktowania podatników. Wątpliwości interpretacyjne były wyjaśniane w drodze

rozmaitych instrukcji Ministra Finansów, co niejednokrotnie prowadziło do dalszego zamieszania.

Najpoważniejszym problemem okazała się mnogość rozmaitego rodzaju ulg podatkowych (umorzeń, zmniejszeń wymiaru, odroczeń itp.). Ulgi te często udzielane były bez należytego uzasadnienia, bez właściwego rozpoznania sytuacji podatnika. Prawnie dopuszczalna uznaniowość przeradzała się niekiedy w dowolność działania urzędów i izb skarbowych. Co gorsze - najpoważniejsze nieprawidłowości dotyczyły samego Ministra Finansów i wiązały się z udzielaniem urzędom skarbowym zaleceń udzielania ulg konkretnie wskazanym podmiotom. W ten sposób Minister Finansów (a ściślej działający z jego upoważnienia urzędnicy ministerstwa) niedopuszczalnie wkraczał w normalny tryb postępowania podatkowego i stawał się rzecznikiem interesów określonych podatników. Izby skarbowe, do których trafiały takie zalecenia, traktowały je jako obowiązujące instrukcje i podejmowały zalecane im decyzje bez przeprowadzania stosownego postępowania wyjaśniającego, bez badania konkretnych podstaw do udzielenia ulgi. Taki stan był niewątpliwie korupcyjogenny, każda taka ulga miała bowiem wymiar finansowy idący w setki, a niekiedy w miliony złotych.

Najwyższa Izba Kontroli bardzo ostro piętnowała w swoich informacjach praktykę nadużywania ulg podatkowych i odniosła w tym zakresie istotne rezultaty. W 1998 roku Minister Finansów zaniechał wydawania zaleceń dla urzędów skarbowych w konkretnych sprawach (potwierdziła to kontrola budżetowa za 1998 rok), zmniejszyła się też zasadniczo - z ponad 1,2 mld do ok. 600 mln zł - skala udzielanych przez aparat skarbowy ulg uznaniowych. Mimo istotnej poprawy istniejącego stanu rzeczy problematyka ulg uznaniowych powinna być nadal pilnie obserwowana, jako obszar szczególnego ryzyka i zagrożenia korupcją. Najwyższa Izba Kontroli przewiduje zajmowanie się tym problemem w kolejnych kontrolach.

Istotnym zagrożeniem w dziedzinie wymiaru i poboru podatków jest też zbyt mała liczba i częstotliwość kontroli podatkowych. Kontrole podatkowe, przeprowadzane przez urzędy skarbowe oraz urzędy kontroli skarbowej obejmowały niewielką część podatników, statystyczny podatnik mógł się spodziewać kontroli średnio raz na 20 lat (zob. załącznik 38). Poza tym praktycznie nie funkcjonuje system kontroli podatników niezależny od terytorialnej właściwości administracji skarbowej, wskutek czego nie działają mechanizmy zapobiegające

ewentualnym układom korupcyjnym między podatnikami i nieuczciwymi pracownikami aparatu skarbowego³⁵.

Istotnym problemem utrudniającym kontrole podatników i w konsekwencji zwiększającym ryzyko korupcji jest przedłużający się brak kompleksowego systemu informatycznego administracji skarbowej.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli działania zmierzające do ograniczenia ryzyka korupcji w zakresie funkcjonowania aparatu skarbowego powinny się koncentrować na uproszczeniu przepisów prawa podatkowego, ograniczeniu liczby ulg uznaniowych i ścisłym kontrolowaniu ich udzielania, zwiększeniu częstotliwości kontroli u podatników przy równoczesnym wprowadzeniu mechanizmów „kontroli kontrolerów”, czyli kontroli prowadzonych przez zespoły kontrolerów spoza terytorialnego zakresu działania określonych urzędów. Ważną sprawą jest również przyśpieszenie i sfinalizowanie prac nad kompleksową informatyzacją urzędów skarbowych.

7. Działalność służb celnych

Bardzo poważna jest skala zagrożenia korupcją w działalności administracji celnej, za pośrednictwem której wpływa prawie jedna czwarta część dochodów budżetu państwa. Również Unia Europejska wysuwa postulat zwrócenia większej uwagi na kwestię korupcji w służbach celnych.

W lipcu 1998 roku Najwyższa Izba Kontroli przekazała Sejmowi obszerną informację o wynikach kontroli działalności administracji celnej w zakresie dozoru i dokonywania odpraw celnych (kontrola nr 065/1997, informacja NIK z lipca 1998 r., zob. załącznik 39). Kontrola ta wykazała daleko idące nieprawidłowości w funkcjonowaniu służb celnych i potwierdziła obawy opinii publicznej, że system funkcjonowania tych służb sprzyja korupcji. Kontrola wykazała między innymi, że wyposażenie techniczne służb celnych jest niedostateczne, z braku niezbędnych urządzeń do przeładunku ograniczone są możliwości rewizji przewożonego towaru. Czynności związane z odprawami były często wykonywane jednoosobowo, w minimalnym zakresie przeprowadzano powtórne rewizje celne. Za kuriozalny i nasuwający już jednoznaczne skojarzenia z korupcją należy uznać fakt, że we wszystkich 16 urzędach celnych uszkodzone i nieczynne były wagi, wskutek czego nie było możliwości ważenia przewożonych transportów. Kontrola wykazała brak właściwego systemu kontroli nad działalnością składów celnych.

³⁵ Zob. dalej punkt w rozdziale: *Nierówność w dostępie do informacji*, str. 68

Z podobnymi problemami Izba zetknęła się przy kontroli wykonywania zadań ustawowych w zakresie państwowego nadzoru standaryzacyjnego towarów rolno-spożywczych w obrocie z zagranicą (nr ewid. 207/1999 z września 1999 r., zob. załącznik nr 40). Z ustaleń tej kontroli wynika m.in., że w 39 przypadkach importowane towary spożywcze niewłaściwej jakości zostały skierowane do obrotu rynkowego. Było to głównie wynikiem dokonywania odpraw celnych bez wymaganego ustawowo świadectwa jakości wystawianego przez Centralny Inspektorat Standaryzacji.

W IV kwartale 1998 roku kontrolą NIK objęto prawidłowość i skuteczność zabezpieczenia „drogi celnej” łączącej infrastrukturę Drogowego Przejścia Granicznego w Świecku I z Terminalem Towarowych Odpraw Celnych w Świecku II. Kontrola wykazała, że po rozpoczęciu użytkowania części obiektów dokonywano obrotu towarowego z zagranicą w obu kierunkach przy wykorzystaniu prowizorycznie wyznaczonej na drogach publicznych jezdni, tzw. „drogi celnej”, która nie posiadała żadnych zabezpieczeń technicznych, ograniczających jej opuszczenie, co umożliwiało uchylanie się znacznej części podmiotów od obowiązku celnego. Stwierdzono ponadto, że do ochrony „drogi celnej” zaangażowano firmę detektywistyczną „Askaryja” z Gorzowa Wlkp., która przez 6 miesięcy na mocy zawartej umowy wykonywała zadania należące do Straży Granicznej. Zastrzeżenia NIK wzbudził m.in. fakt zatrudnienia do ochrony firmy mającej prawo do obrotu krótką bronią palną, gazową oraz amunicją do tych rodzajów broni, w sytuacji gdy przez Drogowe Przejście Graniczne w Świecku mogły być wprowadzane na polski obszar celny lub z niego wyprowadzane towary będące przedmiotem obrotu specjalnego z zagranicą (m.in. broń i amunicja).

W kwietniu 1999 roku NIK przedstawiła informację o wynikach kontroli realizacji inwestycji centralnej Terminal Samochodowy w Koroszczynie (kontrola nr 271/1998, informacja NIK z kwietnia 1998 r., zob. załącznik 41). Ta kontrola wykazała między innymi, że odprawy celne na bardzo ważnym przejściu granicznym między Polską i Białorusią w Kukurykach odbywały się w złych warunkach, bez możliwości skutecznego nadzoru nad pracą celników, ale nawet bez możliwości zapewnienia im minimum bezpieczeństwa. W tym samym czasie z nieuzasadnionych powodów wstrzymywane było otwarcie nowoczesnego i spełniającego wymogi skutecznej kontroli celnej i nadzoru terminalu w Koroszczynie, gdzie istniały już możliwości sprawnego prowadzenia odpraw i skutecznego nadzorowania pracy celników. Otwarcie tego terminalu jesienią 1999 roku było satysfakcjonujące, choć spóźnione.

Wspomniana informacja o wynikach kontroli NIK z lipca 1998 roku zawiera bardzo wnikliwą diagnozę stanu w jakim znajdują się polskie służby celne. Zawarte są w niej również *konkretne wnioski zmierzające do usunięcia nieprawidłowości i systemowej naprawy funkcjonowania służb celnych*. Reakcja na wystąpienia pokontrolne NIK ze strony Ministra Finansów oraz prezesa Głównego Urzędu Ceł, wskazywała na wolę realizowania wniosków NIK i zapowiadała istotne usprawnienia w pracy służb celnych. NIK będzie to sprawdzać w kolejnych kontrolach.

Istotne nadzieje związane z usprawnieniem pracy służb celnych i zmniejszeniem ich podatności na korupcję należy też wiązać z rozwijającą się działalnością Głównego Inspektora Celnego.

W celu ograniczenia zagrożeń korupcją w działalności służb celnych konieczne są daleko idące zmiany organizacyjne w systemie pracy urzędów celnych oraz w systemie nadzoru i kontroli nad nimi. Niezbędne jest lepsze wyposażenie służb celnych w niezbędny sprzęt, nadto konieczne jest wprowadzenie organizacyjnych rozwiązań antykorupcyjnych, między innymi rozdzielanie czynności celnych między różnych funkcjonariuszy, dokonywanie doraźnych wymian załóg celnych, zwiększenie liczby kontroli poza przejściem granicznym oraz weryfikacji zgłoszeń celnych. Istotne jest również wprowadzenie motywacyjnego systemu nagradzania celników za wyniki ich pracy. Konieczne jest zwiększenie nadzoru nad funkcjonowaniem składów celnych.

8. Działalność służb, inspekcji i nadzoru

Istotne zagrożenia korupcyjne wykazała też kontrola NIK w zakresie funkcjonowania nadzoru budowlanego (kontrola nr 080/1998, informacja NIK z lipca 1998 r., zob. załącznik 42). W tej kontroli stwierdzono szereg nieprawidłowości związanych z wydawaniem pozwoleń na budowę. Stwierdzono na przykład, że decyzje o pozwoleniu na budowę wydawane były mimo niespełnienia podstawowych warunków prawnych, na przykład bez dokumentów stwierdzających stan prawny nieruchomości czy bez uprzedniej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Stwierdzono również wysoce naganne i korupcjogenne praktyki, pracownicy nadzoru budowlanego w urzędach rejonowych sami zatwierdzali własne projekty budowlane i prowadzili nadzór inwestorski. Ponadto skuteczność eliminowania samowoli budowlanej jest niska. Przypadki takie najliczniej występują na terenach rekreacyjnych województwa pomorskiego i warmińsko-mazurskiego.

Realizacja decyzji o rozbiórkach obiektów budowlanych wyniosła średnio 52%, a w wymienionych województwach poniżej 3%.

Obszarem możliwej korupcji, w świetle wyników kontroli NIK oraz powszechnie uznawanym przez opinię publiczną, jest też szkolenie i egzaminowanie kierowców. Kontrola dotycząca tej problematyki (kontrola nr 062/1996, informacja NIK z maja 1997 r., zob. załącznik 43) wykazała między innymi, że w szkoleniu kierowców występowały liczne nieprawidłowości, zaświadczenia o ukończeniu kursu wydawano mimo niezrealizowania programu szkolenia, były też liczne przypadki nierzetelnego prowadzenia dokumentacji szkolenia i egzaminów. Nieprawidłowy okazał się nadzór ze strony wojewodów, a za szczególnie naganny uznać należy fakt, że pracownicy urzędów wojewódzkich odpowiedzialni za nadzór nad szkoleniem i egzaminowaniem kierowców sami podejmowali zatrudnienie w tych ośrodkach. Przy tego rodzaju powiązaniach trudno jest oczekiwać rzetelnego funkcjonowania ośrodków szkoleniowych i egzaminacyjnych i możliwe jest, że prawa jazdy są wydawane osobom, które nie zostały należycie przeszkolone i nie posiadały niezbędnych umiejętności.

Przeprowadzona kontrola poziomu świadczeń w zakresie lecznictwa uzdrowiskowego w latach 1995-1996 wykazała m.in. nierównoprawny dostęp do leczenia (kontrola nr. 126/1997, informacja NIK z 1998 r., zob. załącznik 44) Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej tolerowało, a nawet bezpośrednio uczestniczyło w nielegalnym pomijaniu wojewódzkich komisji leczenia uzdrowiskowego, w dysponowaniu przez przedsiębiorstwa uzdrowiskowe, finansowane z budżetu państwa, bezpłatnymi skierowaniami na leczenie uzdrowiskowe. Skierowania te były przekazywane, za wiedzą i zgodą ministerstwa, bezpośrednio do dyspozycji ośrodków badawczo-konsultacyjnych utworzonych na podstawie dwustronnych umów między zainteresowanymi akademiami medycznymi lub klinikami, a niektórymi przedsiębiorstwami uzdrowiskowymi. Stwierdzano też akceptację wniosków na leczenie o wątpliwej zasadności lub wystawianych przez osoby lub instytucje nieuprawnione (poza wojewódzkimi komisjami lecznictwa uzdrowiskowego). Niezbędny jest skuteczny nadzór nad działalnością wojewódzkich komisji lecznictwa uzdrowiskowego.

Kontrola przestrzegania przepisów ustawy o środkach farmaceutycznych, materiałach medycznych, aptekach, hurtowniach i nadzorze farmaceutycznym w zakresie dopuszczenia do obrotu i stosowania w lecznictwie implantów kręgosłupowych (kontrola nr 002/1997, informacja NIK z 1998 r., zob. załącznik 45) ujawniła nieprawidłowości szczególnie niepokojące z etycznego punktu widzenia. W latach 1992-1996 publiczne zakłady opieki

zdrowotnej, a zwłaszcza szpitale kliniczne stosowały w leczeniu ortopedycznym implanty kręgosłupowe produkcji krajowej i zagranicznej, mimo iż nie były one wpisane do Rejestru Środków Farmaceutycznych i Materiałów Medycznych. Za nielegalne stosowanie implantów odpowiedzialni byli kierownicy placówek ortopedycznych oraz Państwowy Nadzór Farmaceutyczny. NIK stwierdziła nieprawidłowości w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na dostawę implantów w 1996 r. Komisja przetargowa dopuściła bowiem do dalszego postępowania ofertę firmy oferującą wszczepy ze stopu tytanu, które nie miały świadectwa rejestracji. Stwierdzono, że w podejmowaniu decyzji rozstrzygającej przetarg o udzielenie zamówienia publicznego uczestniczyły osoby, które mogły być zainteresowane materialnie i nie gwarantowały obiektywnej oceny ofert.

9. Działalność policji

Wśród służb publicznych zagrożonych korupcją znajduje się policja. Wszelkie nieprawidłowości w jej działaniu, nawet jeśli stanowią zjawisko marginalne, podważają zaufanie obywateli do państwa i w konsekwencji prowadzą do niebezpiecznego osłabienia autorytetu państwa i prawa. Najwyższa Izba Kontroli kilkakrotnie zajmowała się w swoich kontrolach działalnością policji, ujawniając w toku tych kontroli istotne nieprawidłowości systemowe, mogące stanowić podatny grunt dla korupcji.

Kontrola realizacji zadań prewencyjnych przez policję (kontrola nr 037/1995, informacja z listopada 1996 roku, poufna) wykazała między innymi istotne nieprawidłowości w działaniach prewencyjnych policji związanych z kontrolą ruchu drogowego. Wśród stwierdzonych nieprawidłowości znalazły się niezgodne z obowiązującymi przepisami zachowania nasuwające podejrzenia korupcji, np. wsiadanie policjantów do kontrolowanych pojazdów lub zapraszanie kierowców do radiowozów bez konkretnego uzasadnienia, zaniechanie czynności kontrolnych, kontrolowanie kilku pojazdów jednocześnie, nieprowadzenie na bieżąco dokumentacji służbowej, nierozliczanie z wyników i przebiegu służby policjantów kończących tę służbę. Uznając uprawnienia policji do indywidualizacji oceny stopnia niebezpieczeństwa popełnionego wykroczenia oraz wymierzenia współmiernej kary (zgodnie z kodeksem postępowania w sprawach o wykroczenia), za korupcyjną uznać należy praktykę wymierzania, za takie same wykroczenie, mandatów karnych w zasadniczo różnej wysokości. Ich rozpiętość sięgała bowiem od 10 do 5000 zł. Ta nieprawidłowość występuje nadal, co potwierdziła kolejna kontrola NIK, dotycząca wykonywania czynności administracyjno-porządkowych na drogach publicznych (kontrola nr

078/1998, informacja NIK z sierpnia 1999 r., zob. załącznik 46). W tej kontroli ustalono też między innymi, że policjanci wykonujący czynności porządkowe na drogach koncentrują się przede wszystkim na karaniu kierowców przekraczających dozwoloną prędkość (niezależnie od faktu, iż jest to główna przyczyna wypadków), czyniąc to statycznie. W tym celu patrole często ustawiają się w stałych punktach dróg, w tzw. „miejscach łownych”, co przekonuje, że głównym celem kontroli drogowych bywa często nie poprawa bezpieczeństwa ruchu, ale zatrzymanie możliwie największej liczby kierowców do ukarania. Jeśli do tego dodać tolerowaną dowolność w określaniu wysokości mandatów, a także brak dostatecznego nadzoru nad policjantami pełniącymi służbę, to działalność policji drogowej jawi się jako obszar silnego zagrożenia korupcją i tak jest zresztą postrzegana w znacznej części opinii publicznej.

Inna ważna kontrola z zakresu działania policji dotyczyła problematyki przyjmowania przez jednostki policji darowizn od firm i osób prywatnych, czyli tzw. sponsorowania policji (kontrola nr 032/1996, informacja NIK z kwietnia 1997 r., zob. załącznik 47). Kontrola wykazała, że wiele jednostek policji przyjmowało darowizny od osób prywatnych, przede wszystkim od przedsiębiorców. Darowizny te nie miały istotnego znaczenia z punktu widzenia sytuacji materialno-technicznej obdarowanych jednostek, tworzyły natomiast budzące obawę korupcji „układy” między darczyńcami i jednostkami policji. Krótko mówiąc w grę mogło wchodzić podejrzenie, że w zamian za udzielone darowizny darczyńcy spodziewają się uprzywilejowanego traktowania ich w relacjach z policją. Dodać należy, że praktyka darowizn była ewidentnie sprzeczna z przepisami prawa, które nakazują finansowanie policji wyłącznie ze środków budżetowych (dopuszczając dofinansowanie z budżetu samorządów terytorialnych). Wobec powyższego **NIK wniosowała o wyeliminowanie praktyki przyjmowania darowizn przez jednostki policji**. Komendant Główny Policji przyjął wniosek NIK do realizacji i według aktualnego stanu wiedzy praktyka przyjmowania darowizn została zaniechana.

Prowadzona ostatnio kontrola reagowania przez Policję na zawiadomienia o przestępstwie i zgłoszenia o zaginięciu osób (materiały pokontrolne są w trakcie opracowywania) wykazała, iż jest to sfera działań policji, w której mogą pojawiać się zachowania korupcjogenne. Kontrola ta powinna dać opinii publicznej odpowiedź, czy prośby o interwencję policji są należycie rejestrowane i czy obywatel zgłaszający potrzebę interwencji może mieć dowód, że o taką interwencję się zwrócił, a nade wszystko – czy wykluczona jest możliwość zignorowania zgłoszenia, pozostawienia bez reakcji.

Za istotną nieprawidłowość w funkcjonowaniu policji należy uznać zatrudnianie się policjantów w agencjach ochrony mienia i detektywistycznych, o czym już była mowa wyżej.

Szczególnym obszarem zagrożeń może być nieczytelny system finansowania policji funkcjonujący od 1 stycznia 1999 roku. Dotyczy to zwłaszcza braku skutecznego nadzoru co do legalności, rzetelności i celowości wykorzystywania środków budżetowych przez policję. Ustalenia w tym zakresie zostały zawarte w informacji o wynikach kontroli wykorzystania środków budżetowych przez Policję.

Ograniczenie ryzyka korupcji w działalności policji wymaga przeprowadzenia istotnych zmian w funkcjonowaniu tej instytucji. W szczególności konieczne są zmiany w sposobie pełnienia przez policjantów służby na drogach, tej z którą obywatele stykają się najczęściej. Aby wzmocnić zaufanie do policjantów i wykluczyć ryzyko jakichkolwiek podejrzeń o potencjalne nielegalne przyjęcie pieniędzy, należy zwolnić ich z pełnienia roli „kasjerów” i obowiązku przyjmowania gotówki w czasie patrolu.

10. Finansowanie badań naukowych

Korupcjogennym obszarem okazują się według kontroli NIK niektóre sfery z finansowania działalności naukowej, zwłaszcza w zakresie wykorzystania środków publicznych przeznaczonych na różnego rodzaju prace naukowo badawcze. Kontrola NIK dotycząca wykorzystania środków budżetowych na realizację projektów badawczych zamawianych (kontrola nr 013/1996, informacja NIK z kwietnia 1997 r., zob. załącznik 48) wykazała, że część środków publicznych na te prace była wydatkowana w sposób nieefektywny, przeznaczano je na różnego rodzaju ekspertyzy, z których potem nikt nie korzystał, nikt się nimi nie interesował. Niektóre przypadki finansowania tych prac mogły nasuwać podejrzenia korupcji, a w każdym razie podejrzenia, że zamawiający te prace – administracja rządowa i samorządowa w województwach i gminach – mieli na uwadze raczej interes autorów opracowań niż dobro publiczne i interes swoich instytucji. Brak było w pełni rzetelnego systemu wyboru ofert, ujawniony został przypadek, że oceny ofert dokonywała osoba będąca potem jej wykonawcą.

Liczne nieprawidłowości wykazała też kontrola NIK dotycząca finansowania zakupów aparatury dla potrzeb prac naukowych i badawczo rozwojowych (kontrola nr 044/1998, informacja NIK z lipca 1999 r., zob. załącznik 49). Stwierdzono między innymi w tej kontroli brak przejrzystych i równych dla wszystkich zainteresowanych kryteriów rozdziału środków, czy niezasadne wyłączenie możliwości odwoływania się od decyzji negatywnych.

Nieprawidłowości występowały też w dziedzinie gospodarowania majątkiem, będącym w dyspozycji placówek naukowo-badawczych. Na przykład kontrola w Instytucie Melioracji i Użytków Zielonych w Falentach (kontrola nr 051/1994, informacja NIK z grudnia 1995 r., zob. załącznik 50) wykazała, że nieruchomości instytutu były zbywane lub wdzierżawiane bez przetargów lub z naruszeniem obowiązujących procedur przetargowych, a także po zaniżonych cenach i stawkach czynszu.

Podobne nieprawidłowości wykazała kontrola przeprowadzona w Instytucie Wzornictwa Przemysłowego w Warszawie (kontrola nr 013/1997, informacja NIK z września 1999 r., zob. załącznik 51). Instytut ograniczał swoją działalność merytoryczną, a rozwijał działalność gospodarczą związaną z wynajmowaniem pomieszczeń. W ocenie NIK działalność gospodarcza prowadzona była bez należytego zabezpieczenia interesów majątkowych Instytutu. W umowie o zarząd nieruchomościami Instytutu ustalono m.in. niekorzystne dla IWP zasady rozliczeń kosztów remontów oraz wynagrodzenia zarządcy za świadczone usługi, a przed zawarciem innej umowy o współpracę w zakresie promocji polskiego wzornictwa, nie sprawdzono wiarygodności partnera, który faktycznie nie dysponował możliwościami realizacji zobowiązań wynikających z umowy.

11. Inne obszary zagrożenia

Kontrole NIK dostarczyły przykładów nieprawidłowości w działalności administracyjnej sądów, które mogą sprzyjać podejrzeniom o korupcję. Prowadzona przez NIK kontrola organizacji załatwiania w sądach spraw wieczystoksięgowych (kontrola nr 150/1998, informacja NIK z marca 1999 r., zob. załącznik 52) wykazała, że w niektórych sądach w sprawach wieczystoksięgowych powstały znaczne zaległości, a załatwianie wpływających spraw odbywa się według niejasnych kryteriów kolejności. W dużej mierze te zjawiska można usprawiedliwiać trudną sytuacją finansową i kadrową sądów, ale nie do końca. Wyniki kontroli wskazują bowiem, że czas załatwiania spraw wieczystoksięgowych jest diametralnie różny w sądach, których warunki pracy (w tym liczba spraw przypadających do załatwienia na jednego sędziego i na jednego pracownika administracyjnego) są zbliżone. Niejasne kryteria kolejności załatwiania spraw mogą budzić podejrzenia u tych osób, które muszą dłużej od innych oczekiwać na załatwienie swojej sprawy. Wydaje się, że ta problematyka powinna znaleźć się w polu zainteresowania zarówno resortu sprawiedliwości, jak i Krajowej Rady Sądownictwa oraz organów samorządu sędziowskiego. Wszelkie pojawiające się w opinii publicznej podejrzenia o korupcję w wymiarze sprawiedliwości,

dotykają najbardziej newralgicznej sfery zaufania obywateli do państwa i są przez to bardzo niebezpieczne.

Jeszcze inny obszar potencjalnej korupcji NIK stwierdziła w dziedzinie organizacji egzaminów do szkół średnich i wyższych oraz egzaminów dojrzałości (kontrole nr 505, 506 i 507/1997, informacje NIK z grudnia 1997 r., zob. załączniki 53-55). System przekazywania pytań egzaminacyjnych, a w szczególności brak należytego ich zabezpieczenia, wynikający z nagminnego nieprzestrzegania przepisów o tajemnicy służbowej, nie dawał należytego zabezpieczenia przed możliwością „przeciekania” tematów egzaminacyjnych.

Izba ujawniała również szczególnie niepokojące zjawiska korupcjogenne w służbie zdrowia, polegające na przyjmowaniu przez personel publicznej służby zdrowia pieniędzy od pacjentów. Wykazała to obszerna kontrola NIK dotycząca przestrzegania praw pacjentów (kontrola nr 065/1996, informacja NIK z grudnia 1996 r., zob. załącznik 56). W tej kontroli Izba stwierdziła między innymi powszechne naruszanie w Polsce podstawowego prawa ubezpieczonych pacjentów do bezpłatnych świadczeń zdrowotnych, wyrażonego zarówno w art. 6 ustawy o ZOZ, jak i art. 70 Konstytucji (kontrolerzy NIK zetknęli się z takimi faktami w 37 na 50 badane zakłady opieki zdrowotnej). Udział własny pacjentów w finansowaniu leczenia staje się do tego stopnia zjawiskiem powszechnym, że nawet nie podejmuje się działań kamuflujących tę wstydliwą rzeczywistość; przybiera ono postać prowadzenia zbiorów publicznych w miejscach przyjęć pacjentów, zarządzeń dyrektorów szpitali wprowadzających odpłatność za niektóre usługi, a nawet apeli rad nadzorczych (powołanych do stania na straży przestrzegania praw pacjenta) o finansowe wsparcie konkretnego zakładu opieki zdrowotnej, kierowanych do pacjentów przyjmowanych i leczonych w konkretnym publicznym zakładzie opieki zdrowotnej. W trakcie kontroli stwierdzono przypadki dokonywania na terenie badanych jednostek zbiorów publicznych od pacjentów i ich rodzin bez zezwolenia wojewody lub w sposób sprzeczny z udzielonym zezwoleniem, a więc z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 15 marca 1933 r. o zbiorach publicznych. W 60% kontrolowanych szpitali pobierano od pacjentów - wbrew obowiązującemu prawu, a zwłaszcza art. 6 ust. 1 ustawy o ZOZ - "dobrowolne" opłaty ("cegiełki", darowizny) za określone usługi lub świadczenia, wprowadzone na mocy zarządzeń dyrektorów/komendantów szpitali, w tym wskazujące na uzależnianie realizacji konkretnego świadczenia zdrowotnego od wcześniejszego wniesienia opłaty. W toku kontroli ustalono także, że pomimo zagwarantowanej ustawowo bezpłatnej opieki zdrowotnej i obowiązków

zakładu opieki zdrowotnej wynikających z treści art. 20 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o ZOZ, znacząca część pacjentów musiała kupować leki i drobny sprzęt medyczny, a także pokrywać koszty pobytu w szpitalu. Publiczne zoz pobierały również opłaty od ubezpieczonych pacjentów za badania diagnostyczne, zabiegi ambulatoryjne i fizykoterapeutyczne o ile zostali oni skierowani przez lekarza prowadzącego prywatną praktykę - co jest sprzeczne z przepisami ustawy o ZOZ. W uzasadnieniu wprowadzania w różnej formie tych nielegalnych opłat od ubezpieczonych pacjentów kierownicy badanych jednostek podnosili trudną, czasami dramatyczną, sytuację finansową szpitala i jego zadłużenie, bądź wskazywali na ponadstandardowy charakter udzielanych świadczeń.

W 30 badanych jednostkach stwierdzono, że funkcjonujące na ich terenie fundacje, przyjmowały od pacjentów wprawdzie legalne darowizny lub "cegiełki", jednakże w okolicznościach budzących wątpliwości co do ich dobrowolnego charakteru, a także tego, czy pacjent i jego rodzina nie działają w stanie swoistego stanu wyższej konieczności, że dokonanie wpłaty stanowi warunek udzielenia świadczenia.

W kontroli dotyczącej funkcjonowania telewizji publicznej Izba ujawniła niepokojącą praktykę lobbyingu, opłacanego z publicznych środków Telewizji Polskiej S.A. (kontrola nr 089/1996, informacja NIK z maja 1997 r., zob. załącznik 57). W okresie od marca do października 1995 r. TVP S.A. zapłaciła firmie Burson-Marsteller 405 tys. zł za usługi dotyczące opracowania i realizacji programu z dziedziny public relations, polegającego na informowaniu opinii publicznej o działalności TVP S.A. oraz promowaniu jej oferty, a także za podejmowanie działań na rzecz zaniechania wprowadzenia przez Sejm RP niekorzystnych dla TVP rozwiązań prawnych, prowadzących do ograniczenia pozyskiwania środków z działalności reklamowej.

V. Mechanizmy korupcji rozpoznane i sygnalizowane w kontrolach NIK

Konkretny wymiar zagrożenia korupcją jest różny w poszczególnych dziedzinach funkcjonowania państwa i jego instytucji. Odmienne są na różnych obszarach „oblicza korupcji”, ryzyko występowania tej patologii ma zazwyczaj swój specyficzny „branżowy” charakter. Jednakże niektóre zagrożenia mają wymiar ogólny i występują w większej lub mniejszej skali na różnych obszarach działania instytucji państwowych. Poniżej przedstawione zostały rozpoznane i sygnalizowane w kontrolach NIK takie mechanizmy.

1. Nadmiar kompetencji w ręku jednego urzędnika

W działalności wielu instytucji państwowych występuje zjawisko pozostawienia zbyt dużego pola działania dla jednego urzędnika. Jeden urzędnik sam wykonuje cały zespół czynności, praktycznie bez udziału innych osób. Dotyczy to na przykład służb celnych, gdzie jeden celnik wykonuje wszelkie czynności związane z odprawą, zarówno kontrolę dokumentów, jak i towaru. To dotyczy niektórych prywatyzacji, gdzie praktycznie kompleks decyzji związanych z wyborem sposobu prywatyzacji i określaniem jej warunków jest w rękach jednego urzędnika. To również dotyczy funkcjonariuszy policji: ten sam policjant zatrzymuje pojazdy, dokumentuje czynności, wymierza kary i inkasuje je. Tymczasem *jednym z głównych instrumentów przeciwdziałania korupcji jest tzw. „zasada wielu oczu”, czyli rozdzielanie czynności urzędniczych w obszarach korupcjogennych.*

Do tego dochodzi jeszcze brak rotacji kadry w niektórych służbach zagrożonych korupcją. *Izba sygnalizowała ten problem zwłaszcza w odniesieniu do służb celnych. Rotacja personelu, nieoczekiwana wymiana załóg celnych znacznie utrudnia ich korumpowanie*, ułatwieniem dla korupcji jest natomiast taka sytuacja, gdy ten sam celnik czy ta sama zmiana celników często przez lata pełni służbę w tym samym miejscu, o stałej porze.

2. Dowolność decyzji

Jednym z dopuszczalnych rozwiązań w postępowaniu administracyjnym jest uznaniowość decyzji załatwienie określonej sprawy zależy wówczas od oceny urzędnika. *Problem zaczyna się wtedy, gdy uznaniowość przeradza się w dowolność, gdy urzędnik załatwia sprawę nie według sprawdzalnych kryteriów, ale według własnego „widzimi się”.*

Najwyższa Izba Kontroli często natrafia na sytuacje, w których decyzje urzędników podejmowane są bez uzasadnienia, bez wskazania faktycznych, a niekiedy również i prawnych podstaw. To dotyczy na przykład niektórych decyzji o ulgach podatkowych, które zostają udzielone nie wiadomo dlaczego, decyzje nie są uzasadnione, co często wyklucza możliwość sprawdzenia ich zasadności. Policjanci za identyczne wykroczenia nakładają mandaty, których wysokość różni się nawet 50-krotnie. Przedsiębiorcy korzystający ze wsparcia PFRON otrzymują pomoc w zróżnicowanej skali i nie można doszukać się uzasadnienia, dlaczego jeden dostał więcej, a drugi w identycznych warunkach mniej, albo dlaczego jeden dostał pomoc, a drugiemu jej odmówiono. W działalności sporej części administracji publicznej można obserwować niechęć do uzasadniania swoich decyzji. Uzasadnienie traktowane jest raczej jako wymóg formalny, wymagany zwłaszcza wtedy, gdy w grę wchodzi zaskarżenie decyzji w trybie kpa. W takich warunkach działalność administracji staje się niejasna i nieprzejrzysta.

3. Lekceważenie dokumentacji i sprawozdawczości

W działalności wielu instytucji publicznych występuje zjawisko niestarannego czy wręcz nierzetelnego prowadzenia dokumentacji. Akta prowadzonych spraw są niekompletne, często podstawą decyzji są niekompletne, nieprawidłowe wnioski zainteresowanych osób. Takie zjawisko ujawniono na przykład w postępowaniu koncesyjnym na wykonywanie transportu międzynarodowego. Nierzetelne prowadzenie dokumentacji występuje nagminnie w zamówieniach publicznych, gdzie często dopiero w trakcie kontroli NIK dokumentacja jest gromadzona i kompletowana. Niekiedy toleruje się rozmaite braki w dokumentacji, do procedur przetargowych dopuszczani są oferenci nie spełniający wymagań formalnych, którzy nie przedłożyli wymaganych dokumentów, oświadczeń itp. Występuje skłonność do lekceważenia wymogów dokumentacyjnych i sprawozdawczych, traktowania ich jako uciążliwej biurokracji, podczas gdy często te właśnie „formalności” stanowią główny element przejrzystości procedur administracyjnych czy transakcji z udziałem majątku publicznego.

Należy dążyć do ugruntowania zasady, że prawidłowe dokumentowanie i rzeczywiste, poważnie traktowane zdawanie sprawy z działalności stanowi istotny czynnik przejrzystości i jawności działania administracji publicznej.

4. Słabość kontroli wewnętrznej

Ważnym instrumentem zapobiegania korupcji jest sprawna kontrola wewnętrzna w administracji publicznej. Instytucje publiczne powinny być poddane bieżącej kontroli, silna kontrola wewnętrzna jest ważnym czynnikiem demokratycznego rządzenia i zarządzania w administracji, co jest powszechnie uznane w krajach Unii Europejskiej. W Polsce kontrola wewnętrzna w administracji jest niestety słaba. Obszerna kontrola NIK dotycząca kontroli wewnętrznej³⁶ wykazała, że większość resortów dysponuje niewielkimi, słabo zorganizowanymi i umocowanymi jednostkami kontroli wewnętrznej, działającymi często bez właściwych planów i przygotowań. Ich kontrole są często wykonywane nie w ramach planowych i programowych działań, w ramach doraźnych potrzeb, niekiedy wręcz „na zamówienie”, z niejasnych merytorycznie względów. Kontrola wewnętrzna często działa bez zachowania prawem wymaganych procedur, wyniki jej pracy są niekiedy mało wiarygodne i łatwe do podważenia. Tak wykonywana kontrola wewnętrzna nie może stanowić skutecznego instrumentu zapobiegania korupcji, nie może oddziaływać prewencyjnie na zagrożonych korupcją obszarach działania instytucji państwowych.

Istotnym elementem kontroli w zapobieganiu zjawisk korupcyjnych jest również właściwie działająca kontrola funkcjonalna i instytucjonalna przez specjalistyczne, powołane do tego organy. Słabość tych kontroli, w tym brak prawidłowej egzekucji jej wykonywania przyczynia się do pogłębienia zjawisk korupcyjnych. Na przykład brak prawidłowego wypełniania obowiązków kontrolnych przez wojewodów przyczynił się do nieprawidłowej gospodarki zasobami złóż kopalin w procesie ich wydobywania, a słabość kontroli służb nadzoru budowlanego powoduje brak eliminowania tzw. „samowoli budowlanych”.

Najwyższa Izba Kontroli sygnalizuje konieczność pilnego wzmocnienia kontroli wewnętrznej w administracji państwowej.

5. Nierówność w dostępie do informacji

Korupcji sprzyjać może również nierówność w dostępie do informacji o niektórych obszarach działania administracji. Urzędy dysponując możliwościami załatwienia określonych spraw, nie zawsze zapewniają właściwą informację wszystkim zainteresowanym o tych możliwościach. Uzyskanie korzyści z określonego załatwienia sprawy staje się dostępne jedynie dla tych zainteresowanych, którzy wiedzą o możliwości takiego załatwienia i zwracają się o to. Przykłady takich sytuacji dostarczają między innymi kontrole NIK dotyczące podatków, które ujawniły taką praktykę, że o możliwości korzystnych dla

³⁶ Kontrola wewnętrzna w jednostkach administracji centralnej (rządowej), luty 2000 r.

podatnika ulg lub zwolnień Ministerstwo Finansów informowało urzędy skarbowe za pomocą wewnętrznych pism instrukcyjnych. Ktoś, kto wiedział o takiej instrukcji mógł się zwrócić do aparatu skarbowego o określoną ulgę i ją uzyskać, a kto inny o tym nie wiedział i w ogóle nie miał sposobności o to wystąpić. Szerzej o tym problemie będzie mowa w będącej w trakcie opracowania informacji NIK o wynikach kontroli udzielania ulg podatkowych³⁷.

Także niektóre formy pomocy publicznej dla różnych podmiotów były rozdysponowywane bez zapewnienia wszystkim zainteresowanym dostępu do informacji o tych możliwościach. Dotyczyło to na przykład pomocy finansowanej z wojewódzkich funduszy ochrony środowiska czy pomocy z PFRON.

W ramach przeciwdziałania korupcji *należy dążyć do zapewnienia w działalności instytucji publicznych takich procedur, które zapewnią wszystkim zainteresowanym równy dostęp do informacji o możliwościach załatwienia sprawy w danym urzędzie.*

6. Brak odpowiedzialności osobistej

Czynnikiem sprzyjającym korupcji jest też niedostateczne egzekwowanie odpowiedzialności osobistej tych urzędników, którzy dopuścili się nieprawidłowości w swoim urzędowaniu. Powszechnie wiadomo, że przestępstwo łapownictwa jest bardzo trudno udowodnić, ale już niegospodarność udowodnić jest łatwiej, a często właśnie niegospodarność, objawiająca się szkodą w majątku publicznym, jest jedynym realnym i sprawdzalnym śladem korupcji, możliwym do udowodnienia i rozliczenia. Niegospodarność zbyt często jest jednak usprawiedliwiana, przy czym chodzi tu zarówno o usprawiedliwianie jej w sensie prawnym (umarzanie spraw lub odmowa ścigania przez prokuratorów) jak i w sensie moralnym. Nieprawidłowe prywatyzacje usprawiedliwiane są wymogami transformacji, nielegalne wydatki budżetowe w służbie zdrowia tłumaczone są dobrem pacjentów, niegospodarne zarządzanie przedsiębiorstwami państwowymi usprawiedliwiane jest troską o załogę. Rezultat jest często taki, że ewidentne przejawy niegospodarności nie powodują odpowiedzialności już nie tylko karnej, ale nawet służbowej.

Poważnym problemem jest występujący dotąd praktyczny brak odpowiedzialności za łamanie dyscypliny finansów publicznych. Odpowiedzialność przed komisjami ds. dyscypliny budżetowej była jak dotąd iluzoryczna, często bardzo szkodliwe działania finansowe, bardzo poważne naruszenia ustawy o zamówieniach publicznych, uchodziły bezkarnie. Świadomość bezkarności może tymczasem sprzyjać korupcji.

³⁷ Stosowanie ulg uznaniowych i potrąceń zobowiązań wzajemnych przez urzędy skarbowe (w toku).

Z problemem braku odpowiedzialności osobistej ściśle się łączy inny problem, obserwowany w kontrolach NIK. W wielu kontrolowanych instytucjach publicznych NIK stwierdza, że poszczególnym funkcjonariuszom tych instytucji czy ich poszczególnym strukturom nie są precyzyjnie przypisane ich zadania. Często instytucje pracują bez wymaganych uregulowań statutowych czy regulaminowych, pracownicy nie mają ustalonych zakresów kompetencji, niekiedy nie wiadomo dlaczego sprawę załatwia ten urzędnik a nie inny. Dotyczy to na przykład problematyki zamówień publicznych³⁸. Tylko w nielicznych instytucjach prowadzenie zamówień publicznych jest przypisane wyodrębnionym komórkom, w większości natomiast zamówieniami publicznymi zajmują się różne struktury, różne osoby, co utrudnia nadzór i egzekwowanie odpowiedzialności.

Najwyższa Izba Kontroli często wskazuje w swych wnioskach pokontrolnych na *potrzebę jasnego uregulowania i określenia zakresu kompetencji, tak aby było wiadomo, kto za co odpowiada*. Niekiedy upominanie się Izby o wprowadzanie niezbędnych statutów czy regulaminów organizacyjnych, o zakresy czynności pracowników postrzegane jest jako formalizm. Tymczasem brak jasno sprecyzowanych uprawnień i obowiązków nie sprzyja przejrzystości w funkcjonowaniu instytucji i ułatwia korupcję.

7. Brak specjalnych działań antykorupcyjnych

Kontrole NIK wykazują też, że *w działalności administracji publicznej praktycznie nie funkcjonują żadne systemowe rozwiązania zapobiegające korupcji*. Tzw. ustawa antykorupcyjna z 1997 roku ma istotne znaczenie moralne, stwarza pewne wymagania wobec funkcjonariuszy państwowych, zakazuje im niektórych rodzajów aktywności na styku sektora publicznego z prywatnym, ale ustawa ta działa jak dotąd w wymiarze raczej formalnym niż merytorycznym, a jej rygory są stosunkowo łatwe do obejścia. Zresztą składane na podstawie tej ustawy oświadczenia urzędników o braku zakazanych związków z prywatnym biznesem są w praktyce – jak wykazała niedawna kontrola NIK dot. realizacji tej ustawy³⁹ - bardzo rzadko badane i weryfikowane. Ustawa nie była realizowana zgodnie z intencją ustawodawcy, stanowi ona bardziej symboliczny niż praktyczny instrument przeciwdziałania korupcji.

³⁸ Por. str. 49

³⁹ Sposób realizacji przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (okres objęty kontrolą: styczeń 1998 – czerwiec 1999 r.).

Poza tym w administracji nie stosuje się znanych w świecie rozwiązań antykorupcyjnych. Nadzór służbowy rzadko ma na względzie eliminowanie sytuacji sprzyjających korupcji, w tym także przy naborze pracowników do służb państwowych. Problematyka zapobiegania korupcji nie jest przedmiotem wewnętrznych dyskusji czy szkoleń. Zamiast tego sięga się niekiedy po rozwiązania spektakularne, ale o wątpliwej skuteczności – żeby wspomnieć znane przykłady z doświadczeń innych krajów - jak choćby głośne ostatnio „telefony antykorupcyjne”.

Nie ma mechanizmu piętnowania nierzetelnych firm, naruszenie prawa przy jednym kontrakcie z instytucją publiczną rzadko staje się przeszkodą dla nawiązania następnego podobnego kontraktu. Brakuje systemu gromadzenia i wykorzystywania informacji o nierzetelnych partnerach sektora publicznego. *NIK w swoich wnioskach wskazywała na potrzebę rezygnacji z dalszych usług określonych podmiotów*, ale właściwie brak jest instrumentów prawnych dla wprowadzenia takiej „listy negatywnej”.

Należałoby oczekiwać, żeby każda instytucja publiczna, w której istnieje ryzyko korupcji, dysponowała programem systemowych działań zmierzających do wyeliminowania lub przynajmniej ograniczenia ryzyka korupcji.

SPIS TREŚCI

	strona
Wprowadzenie	1
I. Pojęcie korupcji	3
II. Charakterystyka regulacji prawnych	13
III. Współpraca międzynarodowa NIK	25
IV. Obszary zagrożenia korupcją w świetle wyników kontroli NIK	34
1. Procedury prywatyzacyjne	35
2. Gospodarowanie majątkiem publicznym	39
a) gospodarowanie majątkiem państwowym	39
b) gospodarowanie mieniem samorządu terytorialnego	43
3. Działalność funduszy celowych i agencji	45
4. Udzielanie zamówień publicznych	48
5. Ustanawianie kontyngentów i udzielanie koncesji	52
6. Działalność administracji skarbowej	54
7. Działalność służb celnych	56
8. Działalność służb, inspekcji i nadzoru	58
9. Działalność policji	60
10. Finansowanie badań naukowych	62
11. Inne obszary zagrożenia	64
V. Mechanizmy korupcji rozpoznane i sygnalizowane w kontrolach NIK	67
1. Nadmiar kompetencji w ręku jednego urzędnika	67
2. Dowolność decyzji	68
3. Lekceważenie dokumentacji i sprawozdawczości	68
4. Słabość kontroli wewnętrznej	69
5. Nierówność w dostępie do informacji	70
6. Brak odpowiedzialności osobistej	70
7. Brak specjalnych działań antykorupcyjnych	72
Wykaz informacji	

LP.	Nr	Rok	Nr kontroli	Tytuł Informacji	Autor Informacji
1	1	1996	1994062A	Informacja o wynikach kontroli prywatyzacji majątku Fabryki Samochodów Małolitrażowych FSM SA w Bielsku Białej	Departament Przekształceń Własnościowych
2	199	1998	1998002I	Informacja o wynikach kontroli prawidłowości sprzedaży akcji domów towarowych Domy Towarowe "Centrum" SA w Warszawie	Departament Skarbu Państwa i Prywatyzacji
3	209	1997	1996004I	Informacja o wynikach kontroli prywatyzacji "Cementowni Ożarów S.A." w Ożarowie	Departament Skarbu Państwa i Prywatyzacji
4	8	1998	1996097P	Informacja o wynikach kontroli przebiegu przekształceń własnościowych w jednostkach podległych Ministerstwu Kultury i Sztuki	Departament Skarbu Państwa i Prywatyzacji
5	19	1996	1995306B	Informacja o wynikach kontroli przekształceń organizacyjnych i własnościowych w Przedsiębiorstwie Państwowym "Pracownie Konserwacji Zabytków" w Warszawie	Departament Edukacji, Nauki i Kultury
6	10	1996	1994061A	Informacja o wynikach kontroli przekształceń własnościowych Huty "Warszawa"	Departament Przekształceń Własnościowych
7	53	1996	1996023R	Informacja o wynikach kontroli działalności Fabryki Porcelany "Wałbrzych" SA w Wałbrzychu	Delegatura we Wrocławiu
8	134	1998	1997112P	Informacja o wynikach kontroli działalność organów administracji rządowej w zakresie zawierania i realizacji umów z firmami doradczymi w procesie prywatyzacji	Departament Skarbu Państwa i Prywatyzacji
9	208	1999	1998215P	Informacja o wynikach kontroli działalności spółek z udziałem mienia Skarbu Państwa wniesionego przez b.Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą.	Departament Skarbu Państwa i Prywatyzacji
10	70	1996	1996039P	Informacja o wynikach kontroli wykorzystania środków finansowych, a zwłaszcza Funduszu Pracy, zaangażowanych w Banku Inicjatyw Społeczno - Ekonomicznych SA	Departament Pracy i Spraw Socjalnych
11	54	1996	1995011C	Informacja o wynikach kontroli zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa w działalności TUR "Polisa" SA oraz zgodności z prawem emisji i obrotu akcjami spółki	Departament Finansów i Bankowości

12	61	1999	1998109P	Informacja o wynikach kontroli wykonywania obowiązków przez przedstawicieli Skarbu Państwa w spółkach prawa handlowego.	Departament Skarbu Państwa i Prywatyzacji
13	210	1999	1998066P	Informacja o wynikach kontroli efektywności wdrażania projektów racjonalizatorskich w wybranych podmiotach gospodarczych	Departament Gospodarki
14	236	1997	1997185P	Informacja o wynikach kontroli efektywności zakupów maszyn i urządzeń oraz technologii w górnictwie węgla kamiennego	Delegatura w Katowicach
15	224	1997	1997079P	Informacja o wynikach kontroli efektywności prowadzenia gospodarki leśnej przez Państwowe Gospodarstwo Leśne "Lasy Państwowe"	Departament Ochrony Środowiska i Budownictwa
16	202	1999	1998002S	Informacja o wynikach kontroli gospodarowania nieruchomościami w gminie Warszawa Centrum Dzielnicy Mokotów i udostępniania gruntów w pasach drogowych na terenie Warszawy.	Departament Ochrony Środowiska i Budownictwa
17	4	2000	1999009P	Informacja o wynikach kontroli wynagrodzeń członków zarządów i diet radnych jednostek samorządu terytorialnego	Departament Administracji i Integracji Europejskiej
18	71	1995	1995004A	Informacja o wynikach kontroli wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej	Departament Ochrony Środowiska i Budownictwa
19	13	1999	1998123P	Informacja o wynikach kontroli tworzenia i utrzymania miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	Departament Zdrowia i Kultury Fizycznej
20	11	2000	1998037I	Informacja o wynikach kontroli działalności Oddziału Terenowego Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w Szczecinie oraz Zamiejscowego Zespołu ds. Osadnictwa w Biurze Prezesa Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa	Departament Kontroli Doraznych
21	22	1998		Agencje rolne w świetle ustaleń NIK	Departament Informacji i Analiz Systemowych
22	28	1999	1997076P	Informacja o wynikach kontroli działalności Wojskowej Agencji Mieszkaniowej.	Departament Obrony Narodowej i Spraw Wewnętrznych

23	4	1996	1995001C	Informacja o wynikach kontroli stanu informatyzacji systemu podatkowego POLTAX	Departament Finansów i Bankowości
24	36	1995	1995017A	Informacja o wynikach kontroli zakupu sprzętu komputerowego ze szczególnym uwzględnieniem zamówień związanych z utworzeniem poczty elektronicznej administracji rządowej	Zespół Administracji Publicznej
25	8	2000	1998003I	Informacja o wynikach kontroli prawidłowości przeprowadzenia przez Przedsiębiorstwo Państwowe "Polskie Koleje Państwowe" przetargu na wybór dostawy składów szybkich pociągów z wychylnym nadwoziem	Departament Transportu , Gospodarki Morskiej i Łączności
26	19	1998	1996005R	Informacja o wynikach kontroli wprowadzania przez Główny Urząd Ceł systemów informatycznych dla administracji celnej	Departament Gospodarki i Integracji Europejskiej
27			1999046I	Nabycie nieruchomości zabudowanej z przeznaczeniem na siedzibę ZUS w Łodzi	Departament Kontroli Doraźnych
28			1999071P	Działalność gmin w zakresie prowadzenia zadań inwestycyjnych i remontów w placówkach remontowych	Delegatura w Rzeszowie
29	216	1998	1997011I	Informacja o wynikach kontroli udzielania zamówień publicznych przez gminę Poznań i jej jednostki komunalne	Delegatura w Poznaniu
30	231	1997	1996004S	Informacja o wynikach kontroli doraźnej Zarządu Miasta Gdyni w zakresie realizacji wybranych zadań własnych gminy	Delegatura w Gdańsku
31	190	1998	1998202P	Informacja o wynikach kontroli działalności Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych w zakresie funkcji centralnego organu administracji państwowej	Departament Administracji Publicznej
32	53	1996	1996023P	Informacja o wynikach kontroli prawidłowości ustanawiania i przyznawania kontyngentów oraz koncesji w latach 1990 - 1995	Departament Handlu Zagranicznego i Służbu Zagranicznej
33	215	1997	1996063P	Informacja o wynikach kontroli udzielania koncesji i zezwoleń na wykonywanie międzynarodowej komunikacji autobusowej i nadzór nad jej funkcjonowaniem	Departament Transportu , Gospodarki Morskiej i Łączności
34	29	1997	1996028P	Informacja o wynikach kontroli nadzoru organów administracji państwowej nad niepaństwowymi formacjami uzbrojonymi	Departament Obrony Narodowej i Spraw Wewnętrznych

					h
35	200	1998	1997087P	Informacja o wynikach kontroli realizacji ustawy Prawo geologiczne i górnicze	Departament Ochrony Środowiska i Budownictwa
36	65	1995	1995010A	Informacja o wynikach kontroli stanu gospodarki łowieckiej	Departament Ochrony Środowiska i Budownictwa
37	128	1999		Podatki w świetle wyników kontroli NIK w latach 1992 - 1998.	Departament Informacji i Analiz Systemowych
38	81	1998	1997065P	Informacja o wynikach kontroli działalności administracji celnej w zakresie dozoru i dokonywania odpraw celnych z uwzględnieniem towarów przewożonych tranzytem i wyprowadzanych ze składów celnych	Departament Gospodarki i Integracji Europejskiej
39	63	1999	1998271P	Informacja o wynikach kontroli realizacji inwestycji centralnej Terminal Samochodowy Koroszczyń	Delegatura w Lublinie
40	176	1998	1998080P	Informacja o wynikach kontroli realizacji ustawowych zadań przez organy państwowego nadzoru budowlanego	Departament Ochrony Środowiska i Budownictwa
41	55	1997	1996062P	Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania systemów szkolenia i egzaminowania kierowców, wydawania praw jazdy i dopuszczania pojazdów do ruchu drogowego	Departament Transportu , Gospodarki Morskiej i Łączności
42	12	1998	1997126P	Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania lecznictwa sanatoryjno-klimatycznego	Departament Zdrowia i Kultury Fizycznej
43			1997002S	Informacja o wynikach kontroli przestrzegania przepisów o stosowaniu w lecznictwie implantów kręgosłupowych	Departament Zdrowia i Kultury Fizycznej
44	201	1999	1998078P	Informacja o wynikach kontroli wykonywania przez Policję i Straż Graniczną czynności administracyjno-porządkowych na drogach publicznych i ich wpływ na stan bezpieczeństwa w ruchu drogowym.	Departament Obrony Narodowej i Spraw Wewnętrznych

45	40	1997	1996032P	Informacja o wynikach kontroli finansowania działalności Policji ze źródeł innych niż budżet państwa	Departament Obrony Narodowej i Spraw Wewnętrznych
46	41	1997	1996013P	Informacja o wynikach kontroli przyznawania przez Komitet Badań Naukowych i wykorzystywania środków finansowych na realizację projektów badawczych zamawianych	Departament Edukacji, Nauki i Kultury
47	194	1999	1998044P	Informacja o wynikach kontroli wykorzystania środków budżetowych przeznaczonych na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji aparaturowych służących potrzebom badań naukowych lub prac badawczo-rozwojowych.	Departament Edukacji, Nauki i Kultury
48	68	1995	1994051A	Informacja o wynikach kontroli wykorzystania środków budżetowych i gospodarki mieniem Skarbu Państwa w Instytucie Melioracji i Użytków Zielonych w Falentach	Zespół Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej
49	203	1999	1997013S	Informacja o wynikach kontroli działalności statutowej i gospodarczej Instytutu Wzornictwa Przemysłowego w Warszawie.	Departament Gospodarki i Integracji Europejskiej
50	26	1999	1998150P	Informacja o wynikach kontroli organizacji i sprawność działalności administracyjnej sądów rejonowych w zakresie prowadzenia ksiąg wieczystych.	Delegatura w Koszalinie
51	228	1997	1997505D	Informacja o wynikach kontroli organizacji egzaminów dojrzałości sesji wiosennej w 1997 r.	Departament Kontroli Doraźnych
52	235	1997	1997506D	Informacja o wynikach kontroli organizacji egzaminów do szkół ponadpodstawowych w 1997 r.	Departament Kontroli Doraźnych
53	80	1997	1997507D	Informacja o wynikach kontroli organizacji egzaminów wstępnych na studia w 1997r	Departament Kontroli Doraźnych
54	73	1996	1996065P	Informacja o wynikach kontroli przestrzegania praw pacjenta w publicznych zakładach opieki zdrowotnej	Departament Zdrowia i Kultury Fizycznej
55	49	1997	1996089P	Informacja o wynikach kontroli działalności spółki "Telewizja Polska S.A." w zakresie gospodarowania środkami finansowymi na realizację zadań programowych, promocyjnych i inwestycyjnych w latach 1994-1996	Departament Edukacji, Nauki i Kultury