

# Mateusz Bartoszewicz

---

## Zagrożenia korupcyjne w polskim samorządzie terytorialnym

---

Rocznik Samorządowy 5, 21-40

---

2016

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.



**Mateusz Bartoszewicz, Uniwersytet Wrocławski, Wydział Nauk Społecznych,  
Instytut Studiów Międzynarodowych**

## **Zagrożenia korupcyjne w polskim samorządzie terytorialnym**

### **Threats of the corruption in Polish local government**

przesłanie tekstu: 25 stycznia 2016 r., ocena redakcji: 26 marca 2016 r., recenzja: 2 kwietnia 2016 r.,  
akceptacja do druku: 4 kwietnia 2016 r.

#### **Abstrakt**

Polski dyskurs medialny co najmniej raz na kwartał dominowany jest przez kolejne afery korupcyjne. Uwaga opinii publicznej kierowana jest zazwyczaj na nadużycia władzy centralnej, podczas gdy problem dotyka również niższych szczebli administracji państwowej. Z tego punktu widzenia istotne są takie zjawiska, jak: korupcja urzędnicza (człowiek jako najsłabsze ogniwo systemu), nadużycia przy wykorzystaniu środków unijnych, defraudacje przy projektach infrastrukturalnych, nadużycia związane z informatyzacją administracji oraz zagrożenia płynące z nieoficjalnych porozumień między podmiotami biorącymi udział w przetargach publicznych.

**Słowa kluczowe:** korupcja, samorząd terytorialny

#### **Abstract**

At least once a quarter Polish media discourse is dominated by successive corruption scandals. Media and scholars are mainly interested in public power abuse on government level, whereas problem of corruption afflicts lower levels of authority, as well. Therefore, the author is going to analyze corruption threats which occur in Polish local government. The author will examine phenomena such as: officials' corruption (man as the weakest part of the system), maladministration of European Union funds, embezzlement in infrastructural projects, machinations in the implementation of IT solutions and threats coming from unofficial arrangements between subjects participating in public auctions.

**Keywords:** corruption, local government

## **1. Wprowadzenie**

Państwo Polskie po upływie ponad ćwierćwiecza od transformacji ustrojowej boryka się z wieloma problemami, z których jednym z poważniejszych – jest korupcja<sup>1</sup>.

Dyskurs medialny co najmniej raz na kwartał dominują kolejne afery korupcyjne. Uwaga opinii publicznej kierowana jest zazwyczaj na nadużycia władzy centralnej, podczas gdy problem dotyka również niższych szczebli władz i administracji państwowej. Dlatego też, w celu rozwinięcia i przybliżenia czytelnikowi powyższej tematyki, w artykule przeprowadzę analizę samorządowej korupcji urzędniczej, nadużyć przy wykorzystywaniu środków unijnych, defraudacji przy projektach infrastrukturalnych, zagrożeń korupcyjnych związanych z procesem informatyzacji administracji oraz zagrożeń wynikających z nieoficjalnych porozumień między podmiotami biorącymi udział w przetargach publicznych.

Podstawę źródłową pracy stanowią akty prawne, dokumenty i publikacje instytucji państwowych (w tym Centralnego Biura Antykorupcyjnego), badania opinii publicznej (polskie i zagraniczne), informacje podawane przez Transparency International oraz publikacje naukowe na temat zjawiska korupcji.

## **1. Siatka pojęciowa – samorząd**

Samorząd, to forma zaspokajania potrzeb zbiorowych określonej społeczności przez nią samą lub w oparciu o działania wybranych przez nią przedstawicieli. W rozumieniu formalno-prawnym samorząd jest formą decentralizacji administracji, która objawia się głównie w powstaniu i funkcjonowaniu samorządu terytorialnego<sup>2</sup>. Zgodnie z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego (dalej: E.K.S.T), oznacza on prawo i zdolność społeczności lokalnych do kierowania i zarządzania – na własną odpowiedzialność, w interesie własnych mieszkańców oraz w granicach prawa – zasadniczą częścią spraw publicznych. Artykuł 4. E.K.S.T precyzuje zakres działania samorządu terytorialnego i przewiduje, że jego kompetencje zostaną określone przez państwa w Konstytucji lub ustawie. Społeczności lokalne powinny bowiem mieć pełną swobodę działania w każdej sprawie w ramach swoich kompetencji, a odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli<sup>3</sup>. Zbliżona definicja samorządu terytorialnego znalazła się w art. 16. Konstytucji Rzeczypospolitej z 1997 roku<sup>4</sup>:

1. Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową.
2. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przystępującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

W Polsce istnieją trzy poziomy samorządu terytorialnego: gminny, powiatowy i wojewódzki. Zakres zadań każdego z nich został opisany w ustawach samorządowych. Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. organami gminy są:

rada gminy (władza uchwałodawcza) oraz wójt/burmistrz/prezydent miasta (władza wykonawcza). Ich działalność jest jawna i jakiegokolwiek ograniczenia jawności mogą wynikać jedynie z ustaw. Samorząd gminny zajmuje się w szczególności<sup>5</sup>:

- ochroną zdrowia, organizacją pomocy społecznej i systemu wspierania rodziny, edukacji publicznej, kultury i kultury fizycznej;
- organizacją: ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska, gospodarki wodnej, infrastruktury drogowej i organizacji ruchu w jej obrębie;
- zagwarantowaniem mieszkańcom gminy dostępu do mediów (wody, gazu, energii elektrycznej itp.) oraz unieszkodliwianiem odpadków komunalnych;
- organizacją lokalnego transportu zbiorowego, cmentarzy gminnych, targowisk i hal targowych;
- realizacją zadań z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego (możliwość powołania straży gminnych) na terenie gminy oraz ochroną przeciwpożarową i przeciwpowodziową;
- współpracą z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prawnymi;
- promocją gminy.

Dodatkowo w drodze ustaw można nałożyć na gminy obowiązki wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej i przeprowadzania wyborów powszechnych oraz referendów

Organami powiatu są zaś rada powiatu i zarząd powiatu. Podobnie jak w przypadku działalności władzy gminnej – władze powiatowe działają jawnie i jakiegokolwiek ograniczenia w tej materii mogą wynikać wyłącznie z ustaw<sup>6</sup>. Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne, których charakter wykracza ponad możliwości i zakres gminy. Poza rozszerzeniem działań gminy, są to więc zadania w zakresie: edukacji ponadgimnazjalnej, wspierania osób niepełnosprawnych, turystyki, obronności, utrzymania dróg publicznych, geodezji, kartografii i katastru, administracji architektoniczno-budowlanej, rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy (powiatowe urzędy pracy) oraz ochrony praw konsumenta. Do zadań publicznych powiatu należy również zapewnienie realizacji ustawowych zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Inne zadania powiatu mogą zostać określone w ustawie.

Województwo jest najwyższym poziomem samorządu terytorialnego w Polsce. Organami samorządu województwa są sejmik i zarząd województwa. Analogicznie jak w przy-

padku gminy i powiatu – ich działalność jest jawna i ewentualne ograniczenia mogą wynikać jedynie z ustaw<sup>7</sup>.

Zgodnie z ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, zakres działania województwa nie narusza samodzielności powiatu lub gminy, a głównym jego zadaniem jest określanie strategii rozwoju dla całego województwa. Samorządy wojewódzkie prowadzą politykę rozwoju, wykonując zadania związane z:

1. kreowaniem rozwoju gospodarczego (w tym - rynku pracy);
2. utrzymaniem i rozwojem infrastruktury o znaczeniu wojewódzkim;
3. pozyskiwaniem i łączeniem środków finansowych na cele z zakresu użyteczności publicznej w ramach współpracy sektora prywatnego z publicznym;
4. podnoszeniem poziomu wykształcenia obywateli, popieraniem postępu technologicznego i innowacji poprzez edukację publiczną i szkolnictwo wyższe;
5. staniem na straży zasady zrównoważonego rozwoju, która przejawia się w ochronie środowiska naturalnego, racjonalnej modernizacji terenów wiejskich i racjonalnym zagospodarowaniu przestrzennym;
6. wspieraniem rozwoju kultury i dziedzictwa kulturowego;
7. promocją województwa;
8. integracją społeczną i przeciwdziałaniem wykluczeniu społecznemu – tj. ochroną roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy i przeciwdziałaniem bezrobociu.

## 2. Korupcja

Zgodnie z analizami Centralnego Biura Antykorupcyjnego (CBA), jednoczesna wysoka aktywność instytucji publicznych i podmiotów prywatnych przy wydatkowaniu środków budżetowych, tworzy środowisko wysoce narażone na zagrożenia korupcyjne<sup>8</sup>. Realizacja przez samorządy znacznego zakresu zadań na wielu poziomach życia społecznego i przy wysokim stopniu ich złożoności – stanowi taką – zagrożoną nadużyciami sferę działalności państwa.

Jednoznaczne zdefiniowanie zjawiska korupcji, wraz ze wszystkimi jej cechami i mechanizmami, jest jednak trudnym zadaniem. Spory wśród badaczy występują już w punkcie wyjścia – przy próbie opisanie korupcji w kategoriach moralnych. Od drugiej połowy lat dziewięćdziesiątych XX wieku większość badaczy tematyki korupcyjnej używa definicji wskazującej na negatywny wymiar moralny korupcji, zgodnie z którą korupcja to zło publiczne<sup>9</sup>, będące przeciwieństwem republikańskiej kategorii dobra publicznego, które jak każde zło – należy zdecydowanie zwalczać. Inni badacze natomiast stoją na stanowisku

funkcjonalnej interpretacji korupcji<sup>10</sup>, która pod pewnymi warunkami może sprzyjać rozwojowi gospodarczemu<sup>11</sup>.

Biorąc jednak pod uwagę kontekst społeczno-polityczno-gospodarczy<sup>12</sup>, w jakim funkcjonuje Polska oraz jej umocowanie w Unii Europejskiej, dla potrzeb artykułu przyjmuję negatywną definicję korupcji, ponieważ moim zdaniem w polskich realiach korupcja nie się ze sobą więcej szkód i zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa, aniżeli potencjalnych korzyści.

Międzynarodowa i pozarządowa organizacja Transparency International określa korupcję jako „nadużywanie władzy dla prywatnych korzyści”<sup>13</sup>. Definicja zawiera się jedynie w pięciu słowach, ale mimo to trafnie oddaje charakter zjawiska. Wskazuje, po pierwsze: na istnienie władzy, która jest dobrem na tyle cennym, że zostaje powierzona przez ogół zbiorowości jej nielicznym, teoretycznie najlepiej przygotowanym do pełnienia funkcji publicznych – przedstawicielom. Po drugie: ludzie, którzy zostają obdarzeni władzą powinni być wysoce moralni, tak by działając w imieniu zbiorowości, od której tę władzę otrzymali, realizowali interesy zgodnie z dobrem ogółu społeczeństwa. Korupcja stanowi sprzeniewierzenie się powyższemu modelowi, tzn. wykorzystanie posiadanych możliwości, wynikających z pozycji w aparacie państwowym, dla własnej korzyści – kosztem zbiorowości, której interesy powinno się realizować i chronić.

W ramach prawodawstwa polskiego, korupcja została zdefiniowana w ustawie z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym<sup>14</sup>. Zgodnie z art. 1 ust. 3a korupcją w rozumieniu ustawy jest czyn:

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

2) polegający na żądaniu lub przyjmowaniu przez osobę pełniącą funkcję publiczną (...), nienależnych korzyści, (...) lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;

3) popełniany w toku działalności gospodarczej, obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu, (...), osobie kierującej jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującej w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści, (...) w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odzwajemnienie;

4) popełniany w toku działalności gospodarczej obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na żądaniu lub przyjmowaniu (...) przez osobę kierującą jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującą w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy

takich korzyści (...), w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie.

Oprócz tego, w polskim kodeksie karnym (K.k.) czyny korupcyjne zostały stypizowane w następujących artykułach<sup>15</sup>:

Art. 228. § 1. Kto, w związku z pełnieniem funkcji publicznej przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

Art. 229. § 1. Kto udziela albo obiecuje udzielić korzyści majątkowej lub osobistej osobie pełniącej funkcję publiczną w związku z pełnieniem tej funkcji, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

Art. 230. § 1. Kto, powołując się na wpływy w instytucji państwowej, (...) albo wywołując przekonanie innej osoby lub utwierdzając ją w przekonaniu o istnieniu takich wpływów, podejmuje się pośrednictwa w załatwieniu sprawy w zamian za korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

Art. 230a. § 1. Kto udziela albo obiecuje udzielić korzyści majątkowej lub osobistej w zamian za pośrednictwo w załatwieniu sprawy w instytucji państwowej, (...) polegające na bezprawnym wywarceniu wpływu na decyzję, działanie lub zaniechanie osoby pełniącej funkcję publiczną, w związku z pełnieniem tej funkcji, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

Art. 231. § 1. Funkcjonariusz publiczny, który, przekraczając swoje uprawnienia lub nie dopełniając obowiązków, działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3

Art. 250a. § 1. Kto, będąc uprawniony do głosowania, przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo takiej korzyści żąda za głosowanie w określony sposób, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

Art. 296a. § 1. Kto, pełniąc funkcję kierowniczą w jednostce organizacyjnej wykonującej działalność gospodarczą lub pozostając z nią w stosunku pracy, (...), żąda lub przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę, w zamian za nadużycie udzielonych mu uprawnień lub niedopełnienie ciążącego na nim obowiązku mogące wyrządzić tej jednostce szkodę majątkową albo stanowiące czyn nieuczciwej konkurencji, (...) podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

Art. 305. § 1. Kto, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, udaremnia lub utrudnia przetarg publiczny albo wchodzi w porozumienie z inną osobą działając na szkodę właściciela mienia albo osoby lub instytucji, na rzecz której przetarg jest dokonywany, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

Na podstawie przytoczonych regulacji prawno-karnych można stwierdzić, że w transakcji korupcyjnej najczęściej występuje osoba pełniąca funkcję publiczną, która dostaje od osoby trzeciej propozycję otrzymania nienależnej korzyści w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu pełnionej funkcji. Funkcjonariusz publiczny może także z własnej woli wysunąć propozycję korupcyjną w kierunku osoby trzeciej.

Poza przekroczeniem uprawnień lub niedopełnieniem obowiązków w celu uzyskania nienależnej korzyści (art. 231 K.k.), przekupstwem (art. 229 K.k.) oraz sprzedajnością urzędniczą (art. 228 K.k.) - czynami karalnymi są również: powoływanie się na wpływy w instytucji państwowej i pośrednictwo w nadużyciach (art. 230. i 230a. K.k.), korupcja wyborcza (art. 250a. K.k.), nadużycia funkcji kierowniczych w administracji (art. 296a. K.k.) oraz działalność na szkodę przetargów publicznych (art. 305. K.k.).

### 3. Skala korupcji w Polsce

Z powodu istnienia zjawiska ciemnej liczby przestępstw, tzn. tych faktycznie popełnionych, ale dotychczas nie ujawnionych przez organy ścigania, precyzyjne ustalenie skali zjawiska jest praktycznie niemożliwe<sup>16</sup>. W identyfikacji obszarów zagrożonych korupcją oraz przy analizie skali jej występowania, pomocny okazuje się „Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019”<sup>17</sup> oraz wydawany corocznie przez CBA raport: „Mapa Korupcji”. Dla potrzeb artykułu przeanalizowane zostało wydanie zawierające dane z roku 2014<sup>18</sup>.

Rys 1. Liczba rejestracji przestępstw korupcyjnych w 2014 r.

Kwalifikacja prawna (artykuł)	Policja	ABW	CBA	Prokuratura	SG	ŻW	Razem
228 kk	1937	9	70	189	4	7	2216
229 kk	1951	3	54	240	54	2	2304
230 kk	480	–	47	20	–	–	547
230a kk	317	–	13	5	1	–	336
231 § 2 kk	3122	1	30	137	–	13	3303
250a kk	99	–	–	4	–	–	103
296a kk	127	8	23	2	–	–	160
296b kk	92	–	–	–	–	–	92
305 kk	226	–	47	13	–	–	286
46 ustawy o sporcie	4	–	–	–	–	–	4
47 ustawy o sporcie	2	–	–	–	–	–	2
48 ustawy o sporcie	–	–	–	–	–	–	–
54 ustawy refundacyjnej	1	–	–	–	–	–	1
<b>Razem</b>	<b>8358</b>	<b>21</b>	<b>284</b>	<b>610</b>	<b>59</b>	<b>22</b>	<b>9354</b>

Źródło: KCIK

Źródło: *Mapa korupcji. Zwalczanie przestępczości korupcyjnej w Polsce w 2014 r.*, wyd. Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2015, na podstawie danych Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych (KCIK).

W 2013 r. CBA określiło prognozy dotyczące przewidywanych zagrożeń korupcyjnych. Wskazano, że obszarami życia społecznego, w których zachodzi największe zagrożenie



korupcją, są: projekty infrastrukturalne, informatyzacja administracji publicznej, wykorzystywanie środków unijnych, służba zdrowia, sektor obronny, branża energetyczna, ochrona środowiska i korupcja urzędnicza (człowiek jako najsłabsze ogniwo systemu)<sup>19</sup>.

W statystykach Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych (KCIK) z 2014 r. w kontekście korupcji przodowały przestępstwa z art. 228 K.k. (sprzedajność urzędnicza), art. 231 § 2 K.k. (przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków w celu osiągnięcia korzyści majątkowej) oraz z art. 229. K.k. (przekupstwo). Na przestrzeni lat liczba zarejestrowanych przestępstw korupcyjnych wahała się znacznie – od 8 824 w 2008 r. do 15 405 w 2013 r., by w 2014 r. zmniejszyć się do 9 354<sup>20</sup>. Co interesujące – w 2013 r. prawie połowę ze wszystkich zarejestrowanych przestępstw korupcyjnych popełniono w obrębie województwa śląskiego<sup>21</sup>, co moim zdaniem prawdopodobnie ma związek z umiejscowieniem w tej części kraju większości przedsiębiorstw związanych z wydobywaniem węgla<sup>22</sup>.

Poza twardymi danymi statystycznymi, warto przyrzeć się badaniom sondażowym na temat korupcji. Przywołana w części definicyjnej organizacja – Transparency International, corocznie publikuje wyniki badań percepcji korupcji państw z całego świata. Badanie nosi nazwę Indeksu Percepcji Korupcji<sup>23</sup>, który bazuje na rezultatach wielu różnych badań opinii wśród obywateli danego państwa, cudzoziemców, biznesmenów, ludzi nauki i analityków ryzyka. Zgodnie z nim, Polska w 2014 znalazła się na miejscu 35 pod względem czystości od korupcji – z wynikiem 61 pkt na 100. Państwem „najczystszym” była Dania, która otrzymała 92 pkt, natomiast do najwyższej korupcji dochodziło w Somalii (8 pkt). W ramach rejonu postkomunistycznego Polska osiągnęła stosunkowo dobry wynik, zajmując pozycję przed: Litwą (39 pozycja), Łotwą (43), Węgrami (47), Republiką Czeską (53) i Słowacją (54).

#### **4. Źródła korupcji w ramach „Polski samorządowej”**

Państwo, aby móc skutecznie realizować interesy zgodne z własną racją stanu, potrzebuje efektywnego systemu podejmowania decyzji i zarządzania procesem ich realizacji. Funkcję tę powinna odgrywać administracja publiczna, złożona ze sprawnych instytucji, czytelnych procedur działania oraz drożnych kanałów komunikacji wewnętrznej, które działając synergicznie – powinny tworzyć wartość dodaną i przyczyniać się do prawidłowego rozwoju państwa<sup>24</sup>.

Tymczasem w praktyce działań administracji rządowej i samorządowej mają miejsce liczne dysfunkcje, skutkujące m.in. nadmiernym przyrostem zatrudnienia urzędników z powodu kumoterstwa i nepotyzmu, wzrostem kosztów utrzymania administracji, brakiem wystarczającej kontroli oraz niedopracowanymi i nieprzejrzystymi przepisami proceduralnymi,

które utrudniają petentom sprawne załatwianie spraw urzędowych<sup>25</sup>. Korupcji sprzyjają również: niejasne procedury naboru i awansów urzędników, niskie płace urzędników zajmujących się wielomilionowymi przetargami, opieszałość i niesprawność służb państwowych i sądownictwa, brak odpowiedzialności urzędniczej, nadmiar kompetencji w rękach pojedynczych urzędników i uznaniowość podejmowania decyzji, nierzetelne prowadzenie dokumentacji, nietransparentość działań oraz nadmierna dowolność w dysponowaniu środkami publicznymi<sup>26</sup>.

Każdy z wymienionych w poprzednim rozdziale „obszarów narażonych” w pewnym stopniu wiąże się z działalnością władz lokalnych (samorządowych), jak i centralnych. Ze względów objętościowych w artykule omówię jedynie „najbardziej charakterystyczne”<sup>27</sup> dla samorządu zagrożenia korupcyjne:

- korupcję urzędniczą;
- nadużycia przy wykorzystaniu środków unijnych;
- defraudacje przy projektach infrastrukturalnych;
- nadużycia związane z informatyzacją administracji;
- zagrożenia wynikające z nieoficjalnych porozumień między podmiotami biorącymi udział w przetargach publicznych.

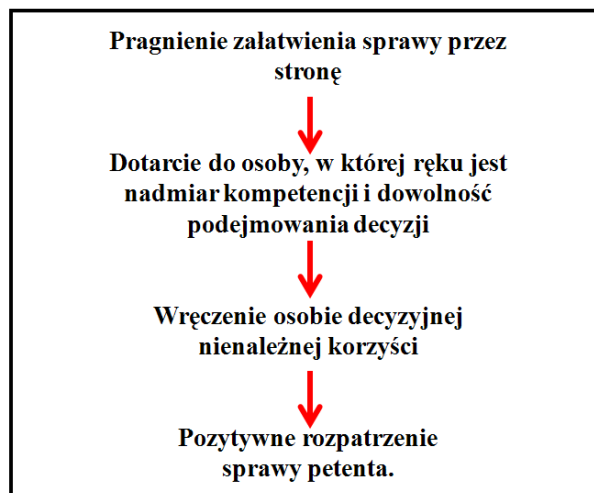
Bardziej lukratywne przypadki korupcji związane z sektorem surowcowym i energetycznym, obronnością lub służbą zdrowia na dłuższą metę wymagają „zielonego światła” z góry, tzn. współpracy skorumpowanych samorządowców z mocodawcami lub klientami na wyższych szczeblach systemu politycznego i organów ścigania. Dlatego też w artykule zostaną jedynie zasygnalizowane. W dalszej analizie skupiam się na defraudacjach powstałych i zazwyczaj pozostających na poziomie samorządowym – zarówno wśród polityków jak i urzędników administracji.

## **5. Korupcja urzędników i polityków samorządowych**

Podany na następnej stronie schemat można opisać na przykładzie hipotetycznej sytuacji, w ramach której przedsiębiorca chce załatwić sprawę w urzędzie gminnym. Zdaje sobie sprawę, że standardowy czas na wydanie decyzji w jego sprawie administracyjnej wynosi od 90 do 180 dni. Po licznych doświadczeniach w kontaktach z administracją petent wie, że decyzje wydawane są zazwyczaj pod koniec dopuszczalnego okresu (prawo Parkinsona)<sup>28</sup>. Uznaje więc, że nie ma tyle czasu i jest w stanie poświęcić część własnych zasobów w celu przyspieszenia biegu sprawy. Dociera do osoby, w której ręku jest nadmiar kompetencji i dowolność podejmowania decyzji. Proponuje takiej osobie wręczenie nienależnej korzyści za przyspieszenie procedury i – przy założeniu, że urzędnik zgodzi się na

transakcję – następuje pozytywne rozpatrzenie sprawy petenta, a okres oczekiwania na decyzję zostaje skrócony: ze 180 do 90 dni.

Rys. 2. Schemat prostej transakcji korupcyjnej



Źródło: Opracowanie własne na podst. J. Bil, *Obszary, mechanizmy oraz skala przestępstw korupcyjnych w życiu publicznym i gospodarczym oraz kierunki ich ewaluacji*, [w:] *Korupcja i antykorupcja: wybrane zagadnienia*, cz. 3, Warszawa 2012, s. 102-103.

Działanie powyższego mechanizmu zależy od stopnia skomplikowania sprawy i relacji zachodzących pomiędzy stronami. Zdarzają się przypadki bardziej skomplikowane, w których mogą działać pośrednicy transakcji, a nawet całe sieci klientelistyczne, którym A. Zybertowicz nadał miano: antyrozwojowych grup interesu<sup>29</sup>.

Trwałym elementem zachowań korupcyjnych jest czynnik ludzki, podatny na pokusy dodatkowego zarobku. Ze względu na stosunkowo niskie zarobki urzędników niższego szczebla<sup>30</sup>, poprzez sieci klientelistyczne oplatające i blokujące tym samym urzędy, kończąc na lęku przed sprzeciwieniem się przełożonemu (nawet gdy ten wydaje bezzasadne polecenia) – nasuwa się jednoznaczna ocena: kapitał społeczny w polskich urzędach jest niski. Może to skutkować wcześniejszym wypaleniem zawodowym pracujących tam ludzi, które to wypalenie przyczynia się do późniejszego nierzetelnego przeprowadzania i dokumentowania odbiorów realizowanych zadań<sup>31</sup>. Gdy ewaluacja realizacji stawianych celów jest przeprowadzana niewłaściwie, atmosfera pracy ulega zepsuciu, ponieważ urzędnicy nie muszą wykonywać starannie obowiązków. Od tego jest już tylko krok do wykorzystania „nieświadomych niczego”, wypalonych urzędników lub tych, którzy po prostu dali się skusić łapownikowi do realizacji projektów marnotrawiących publiczne pieniądze. Takie funkcjono-

wanie urzędów samorządowych można określić jeszcze jako „umiarkowanie – szkodliwe”. Możliwość nadużyć jest jednak o wiele więcej.

Przy założeniu, że kluczowi urzędnicy odpowiedzialni za oceny wniosków zostaną przekupieni – mogą przeprowadzać i dokumentować postępowania dotyczące udzielania zamówień publicznych w sposób nierzetelny i stronniczy. Przykładowo: Przygotowywać specyfikacje istotnych warunków zamówień (SIWZ) pod konkretnych wykonawców<sup>32</sup> albo nadużywać trybu o ograniczonej konkurencyjności celem eliminacji proceduralnej rywali dla firm, które po zapłaceniu łapówki odpowiednim urzędnikiem, są predestynowane do wygrania przetargu<sup>33</sup>.

Osobliwym przykładem nadużyć są usługi doradcze świadczone przez urzędników odpowiedzialnych za wydawanie decyzji lub za przeprowadzanie przetargów podmiotom, które ubiegają się o wygranie tych przetargów. Przedstawiciele państwa odpowiedzialni za ocenę wniosków startujących do przetargu podmiotów oferują pomoc konsultingową dla tych podmiotów w postaci sporządzania wniosków o dotacje, przygotowywania projektów lub analiz finansowych za te podmioty<sup>34</sup>. *De facto* taka współpraca daje pewność przejścia wniosku przez machinę biurokratyczną lub gwarancję wygrania przetargu. Przekupieni urzędnicy mogą również przyspieszyć procedury administracyjne lub wpłynąć na wynik postępowania kwalifikacyjnego, od którego zależy dofinansowanie. Oczywiście podmioty, które nie wykupiły usługi konsultingowej nie mają szans w przetargu lub ważna dla nich decyzja administracyjna nie zostanie wydana<sup>35</sup>.

Radni rad gminy, rad powiatu i sejmików wojewódzkich stanowią istotną, uchwałodawczą część reprezentowanych organów samorządowych. Dlatego są potencjalnymi celami podmiotów, które dążą do wprowadzenia rozwiązań (zależnych od decyzji rady) korzystnych dla siebie, a nieopłacalnych z punktu widzenia dobra wspólnoty terytorialnej. Przekupienie jednego radnego podważa zaufanie do całej instytucji, nie mówiąc już o skorumpowaniu większej ich liczby.

Przykładem samorządowej „korupcji politycznej”, która nie podlega penalizacji karnej – jest praktyka komunalna niepodwyższania cen i opłat za wodę i ścieki w latach wyborczych. Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków<sup>36</sup> przewiduje uzasadnione zmiany taryf raz na rok, dopuszczając jednocześnie możliwość przedłużenia obowiązujących stawek na okres jednego roku. Radni w latach wyborczych, mimo merytorycznych przesłanek przemawiających za podniesieniem opłat, decydują się tego nie robić i utrzymują dotychczasowy ich poziom. Korumpują wyborców, licząc że dzięki temu otrzymają większą liczbę głosów w nadchodzących wyborach samorządowych<sup>37</sup>.

## 6. Nadużycia w wydatkowaniu środków unijnych i przy projektach infrastrukturalnych

Środki unijne są środkami publicznymi w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>38</sup>. Dlatego mogą być wydatkowane przez jednostki sektora finansów publicznych jedynie w ramach obowiązujących procedur. Zgodnie z informacjami podanymi przez CBA, cały proces wydatkowania funduszy unijnych jest w polskich warunkach jednym z obszarów najbardziej zagrożonych przestępczością w ogóle<sup>39</sup>. Środki te są obecne we wszystkich sektorach gospodarki i życia publicznego. W ramach ich wydatkowania korupcja może wystąpić na każdym etapie wdrażania programów pomocowych – poczynając od etapu naboru i selekcji, w którym sprzedajny urzędnik może już na wstępie faworyzować projekty wybranych podmiotów. Poprzez kolejne fazy realizacji i kontroli wykonania, gdzie przekupieni kontrolerzy mogą „przymykać oko” na oczywiste błędy lub defraudacje. Finalnie może dojść do sytuacji, że organy kontrolne UE w związku z wykryciem nierzetelnego wydatkowania funduszy – nakażą zwrot części dofinansowań.

Wyłudzenia środków unijnych wielokrotnie dotyczą organizacji szerokiej gamy szkoleń, na których słuchacze rzekomo mają szlifować swoje umiejętności miękkie albo poznać tajniki obsługi komputera. Zbadanie efektywności takich kursów lub choćby weryfikacja wszystkich czynności wpisanych we wnioski i liczby uczestników, którzy realnie wzięli udział są trudne, ponieważ większość takich projektów realizowana jest daleko poza miejscem zarejestrowania przedsiębiorstwa<sup>40</sup>. Dlatego też organy kontrolne państwa mają problem ze sprawdzeniem rzetelności realizacji takich szkoleń.

Strumienie funduszy unijnych kierowane są także na inwestycje infrastrukturalne i użyteczności publicznej. Zgodnie z informacjami CBA w kontekście realizacji takich projektów zdarzają się nieuzasadnione opóźnienia realizacji części inwestycji. Może to wynikać z błędów w czasie projektowania, z dodatkowych roszczeń finansowych wykonawców, którzy aby wygrać przetarg celowo zaniżyli koszty oraz z korumpowania decyzyjnych urzędników<sup>41</sup>. Otóż ci, opłaceni przez inne zewnętrzne podmioty, mogą celowo opóźniać projekty konkurencji. Opóźnienia mogą wynikać również z sytuacji odmiennej, tzn. że podmioty gospodarcze celem wygrania przetargu przekupują urzędników, którzy doprowadzają niemyślnie do ich wybrania. Jednak beneficjenci nie będąc w stanie rzetelnie wywiązać się później z realizacji umowy – powodują opóźnienia lub nawet zaprzepaszczenie całych projektów<sup>42</sup>.

W ramach wydatkowania funduszy unijnych do nadużyć dochodzi również po stronie beneficjentów. Zdarzają się przypadki celowego zawyżania wartości faktur celem wyłudzenia pieniędzy publicznych, dochodzi do fałszowania dokumentów, podpinięcia normalnych,

codziennych kosztów działalności beneficjenta pod koszt projektu lub po prostu wydatkowania pieniędzy unijnych niezgodnie z przeznaczeniem<sup>43</sup>.

## **7. Nadużycia w procesie informatyzacji i problem nieoficjalnych porozumień między podmiotami biorącymi udział w przetargach**

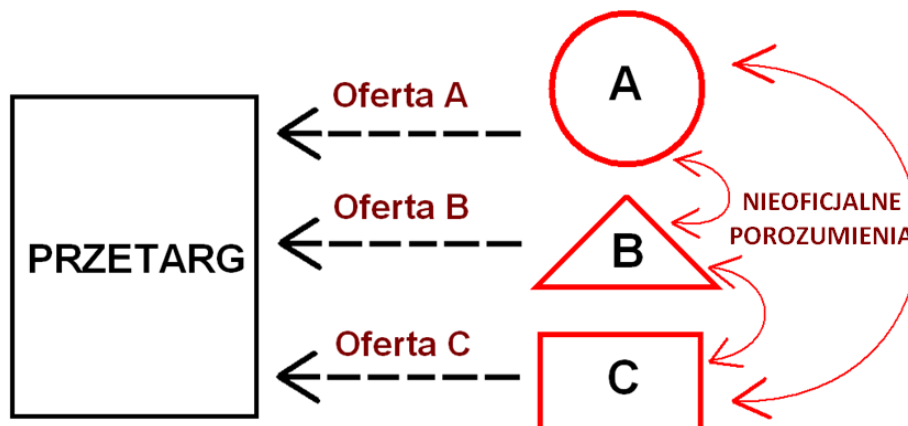
Omawiając proces informatyzacji sektora administracji publicznej, należy zwrócić uwagę na znaczną liczbę projektów i równie znaczny poziom nieefektywności nadzoru nad nimi. Po pierwsze: osoby odpowiedzialne za przeprowadzanie projektów informatyzacji są bardzo często nieprzygotowane merytorycznie, co odbija się na niemożności efektywnej kontroli przebiegu projektów. Po drugie: w zamówieniach teleinformatycznych ma miejsce patologia konstruowania SIWZ w znowie: oferent – pracownicy instytucji zamawiającej<sup>44</sup>. W ten sposób tworzone wymagania pasują jedynie pod konkretnego dostawcę usługi lub sprzętu, poprzez co podmioty najbardziej innowacyjne i atrakcyjne cenowo nie mają szans w konkurencji. Zdarza się tak, że przetarg wygrywa ten, kto posiada skuteczniejszy dostęp do przedstawicieli władz samorządowych<sup>45</sup>.

Gdy instytucja już dokona wyboru oprogramowania lub sprzętu – wiązuje się z przedsiębiorstwem – dostawcą na dłuższy czas. Taka współpraca może trwać latami, ponieważ kupno sprzętu wiąże się z jego ewentualnym serwisowaniem, konserwowaniem systemów, udostępnianiem aktualizacji czy tak prozaiczną sprawą jak organizacja szkoleń z obsługi sprzętu dla urzędników.

Ponadto zdarza się, że przetargi przeprowadzane są jedynie na niewielką część całego zlecenia. Z czasem uzupełniane zostają o kolejne aneksy, które skutkują zawyżonymi wartościami kolejnych zleceń o podwyższonych marżach, których wielkość jest nieporównywalna do średnich marż rynkowych<sup>46</sup>. Przynosi to poważne straty dla budżetów samorządowych.

Zachowania quasi-korupcyjne występują również pomiędzy podmiotami sektora prywatnego, które ubiegają się o wygranie przetargów teleinformatycznych. Niejednokrotnie zawiązywane są znowy cenowe, nieoficjalne konsorcja i inne tego typu porozumienia, które wypaczają uczciwą konkurencję w dostępie do zamówień publicznych<sup>47</sup>.

Rys. 3. Schemat nieoficjalnego konsorcjum między podmiotami gospodarczymi startującymi w przetargu na realizację zamówienia publicznego.



Źródło: Opracowanie własne na podst. *Przewidywane zagrożenia korupcyjne w Polsce*, op. cit., s. 18.

Analiza schematu (sytuacja hipotetyczna): W przetargu bierze udział kilka podmiotów gospodarczych (A, B i C) oficjalnie ze sobą konkurujących o możliwość realizacji zamówienia publicznego. W rzeczywistości jednak łączą je nieformalne porozumienia o podziale zysków po uzyskaniu zamówienia przez jednego z nich (przyjmijmy – podmiot A), którego potencjalne zwycięstwo zostało ustalone przez oferentów na długo przed przystąpieniem do przetargu. Podmioty B i C składają iluzoryczne oferty przetargowe z zawyżonymi kosztorysami. Skutkuje to wybraniem przez urzędników – zgodnie z odpowiednimi kryteriami przetargu – oferty A, która w porównaniu do ofert B i C wydaje się być najkorzystniejsza.

Możliwość realizacji zamówienia publicznego dostaje przedsiębiorstwo A, którego zarząd w ramach realizacji nieoficjalnego porozumienia, może zatrudnić B i C w roli podwykonawców. Taki mechanizm jest potencjalnie szkodliwy z punktu widzenia wydatkowania pieniędzy budżetowych, ponieważ niesie ze sobą ryzyko ograniczenia konkurencyjności na rynku.

Podobne praktyki mają miejsce przy organizacji przetargów gminnych w ramach gospodarki odpadami, gdzie działające na lokalnym rynku „firmy śmieciowe” startując w przetargu, ustalają ceny na podobnym – zawyżonym poziomie. Zmuszają w ten sposób władze gminy do wyboru pozornie najtańszej z nich, która następnie może zatrudnić „konkurencję” w roli podwykonawców. Niektóre gminy w ramach próby obrony przed takimi praktykami podzieliły swój obszar na kilka sektorów i zorganizowały kilka przetargów. Nie

przyniosło to jednak pozytywne skutki, ponieważ do każdego zamówienia wystartowało po jednej dominującej firmie z „branży”, oferując podobne – zawyżone kosztorysy<sup>48</sup>.

## 8. Podsumowanie

Władze samorządów terytorialnych w Polsce nie są wolne od korupcji. W związku z faktem, że kapitał społeczny w urzędach jest stosunkowo niski, urzędnicy (poza rzeczną wyjątkami) są podatni na wypalenie zawodowe i tworzenie się sieci klientelistycznych, które mogą wyewoluować w antyrozwojowe grupy interesów. Mechanizmów korupcjogennych występujących w administracji jest wiele: niejasność procedur polskiego prawa, nadmiar kompetencji w ręku jednego urzędnika, słabość kontroli wewnętrznej poszczególnych urzędów lub arbitralne przygotowywanie specyfikacji istotnych warunków zamówień. Poza tym zdarzają się również sytuacje oczywistego konfliktu interesów, przykładowo: urzędnicy świadczą usługi doradcze podmiotom, których wnioski później mają oceniać. Tym samym podmioty, które nie wykupią takich usług nie mają szans w przetargach.

Nadużycia mają miejsce zazwyczaj tam, gdzie dochodzi do styczności pomiędzy własnością publiczną a podmiotami prywatnymi, np. w ramach wydatkowania środków unijnych, przy projektach infrastrukturalnych lub też w obrębie informatyzacji administracji.

Korupcja przyczynia się do znacznego marnotrawstwa pieniędzy publicznych, spadku kapitału społecznego i co się z tym bezpośrednio wiąże – rozprzestrzeniania zjawiska anomii społecznej. Ze względu na różnice pomiędzy ludźmi i z uwagi na fakt, że zawsze znajdują się jednostki, które chcą „iść na skróty” – całkowita likwidacja korupcji jest niemożliwa. Nie znaczy to jednak, że państwo powinno zrezygnować z jej zwalczania. Samo ściganie łapowników i skorumpowanych funkcjonariuszy publicznych może okazać się niewystarczające. Ważne jest wytworzenie w społeczeństwie świadomości nieuchronności kary za korupcję oraz wprowadzenie systemu pozytywnych zachęt, które będą nagradzać zachowania transparentne i uczciwe.

<sup>1</sup> *Opinie o korupcji oraz standardach życia publicznego w Polsce*, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa nr 14/2014, s. 2-3.

<sup>2</sup> *Leksykon Politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 2004, s. 397.

<sup>3</sup> Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607.

<sup>4</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997, Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2015 r. poz. 1515, z późn. zm.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2015 r. poz. 1445, z późn. zm.



- <sup>7</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2015 r. poz. 1392, z późn. zm.
- <sup>8</sup> *Przewidywane zagrożenia korupcyjne w Polsce*, wyd. Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2013, s. 6.
- <sup>9</sup> *Opracowanie koncepcji szacowania społecznych i ekonomicznych kosztów zachowań korupcyjnych*, zadanie 8 podzadanie nr 18 projektu rozwojowego: „Przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej i terroryzmu w warunkach bezpiecznego, przyspieszonego i zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego”, oprac. M. Gurtowski, R. Sojak, Toruń 2011, s. 4.
- <sup>10</sup> B. Czepil, *Korupcja a rozwój. Analiza funkcjonalnych aspektów korupcji*, „Prakseologia” 2014, nr 155, s. 296.
- <sup>11</sup> Łąpowkarstwo w warunkach regulowanego politycznie systemu ekonomicznego przyczynia się do wytworzenia quasi mechanizmu wolnorynkowego. Zob. R. Klitgaard, *Controlling corruption*, Berkley 1991, s. 31.
- <sup>12</sup> Świadomość powszechności korupcji i bezkarności skorumpowanych urzędników demoralizuje społeczeństwo oraz przyczynia się do zaniku kapitału społecznego. Zob. M. Gurtowski, *Jak się ukręca łeb aferze*, „Rzeczy Wspólne” 2013, nr 1, s. 46-48.
- <sup>13</sup> *How, do you define corruption?* Zob. <https://www.transparency.org/what-is-corruption/#define>, [dostęp: 04.01.2016].
- <sup>14</sup> Dz.U. z 2014 r. poz. 1411, z późn. zm.
- <sup>15</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz.U. 1997 Nr 88, poz. 553, z późn. zm.
- <sup>16</sup> S. Mordwa, *Ciemna liczba przestępstw. Przykład badań wiktyimizacyjnych mieszkańców wybranych obszarów w Łodzi*, Łódź 2012, s. 1. <http://dSPACE.uni.lodz.pl:8080/xmlui/handle/11089/1774> [dostęp: 20.01.2016].
- <sup>17</sup> *Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019*, wyd. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Warszawa 2014.
- <sup>18</sup> *Mapa korupcji. Zwalczanie przestępczości korupcyjnej w Polsce w 2014 r.*, wyd. Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2015.
- <sup>19</sup> *Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji...*, s. 14.
- <sup>20</sup> *Mapa korupcji. Zwalczanie przestępczości korupcyjnej w Polsce w 2014 r.*, op. cit., s. 7-8.
- <sup>21</sup> *Mapa korupcji. Stan przestępczości korupcyjnej w Polsce w 2013 r.*, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2014, s. 11.
- <sup>22</sup> Branża surowców naturalnych i energetyki nie jest tematem artykułu, dlatego związane z nią zagrożenia korupcyjne zostają jedynie zasygnalizowane. Zob. G. Tokarz, *Węgiel a służby specjalne III RP*, „Rurociagi”, 2008, nr 1-2, [http://www.rurociagi.net/spis\\_art/2008\\_1/pdf/wegielasluzby.pdf](http://www.rurociagi.net/spis_art/2008_1/pdf/wegielasluzby.pdf) [dostęp: 20.01.2016].
- <sup>23</sup> Corruption Perception Index 2014, Transparency International, <http://www.transparency.org/cpi2014/results> [dostęp: 22.01.2016].
- <sup>24</sup> A.M. Szelest-Woźny, *Korupcja. Analiza dysfunkcji państwa na przykładzie Polski (1989–2007)*, Toruń 2012, s. 116.

<sup>25</sup> Ibidem, s. 117.

<sup>26</sup> J. Itrich-Drabarek, *Przeciwdziałanie korupcji w ustawie o służbie cywilnej z dnia 21 listopada 2008 r.*, [w:] *Unormowania antykorupcyjne w administracji publicznej*, red. M. Stec, K. Bandarzewski, Warszawa 2009, s. 244-246.

<sup>27</sup> Najbardziej charakterystyczne – zdaniem autora. Zagrożeń korupcyjnych powiązanych z władzami samorządowymi jest zdecydowanie więcej, jednak artykuł nie jest w stanie pomieścić całej złożoności zjawiska opartego na wielopiętrowym klientelizmie. Zob. A. Zybertowicz, *III RP. Kulisy systemu*, rozm. J. Lichočka, Warszawa 2013, s. 113-117.

<sup>28</sup> *Parkinson's Law, 19.11.1955*, <http://www.economist.com/node/14116121> [dostęp: 22.01.2016].

<sup>29</sup> A. Zybertowicz. *Antyrozwojowe grupy interesu: zarys analizy*, [w:] *Kręgi integracji i rodzaje tożsamości*, red. W. Wesołowski, J. Włodarek, Warszawa 2005, s. 299-324.

<sup>30</sup> Zob. *Zarobki samorządowców: lepsze na starcie w urzędzie marszałkowskim niż po 30 latach w powiecie*, Portal Samorządowy, 20.02.2014, <http://www.portalsamorzadowy.pl/praca/zarobki-samorzadowcow-lepsze-na-startcie-w-urzedzie-marszalkowskim-niz-po-30-latach-w-powiecie,57043.html> [dostęp: 21.01.2016].

<sup>31</sup> *Przewidywane zagrożenia korupcyjne w Polsce*, op. cit., s. 49.

<sup>32</sup> Z. Jerzmanowski, *Zjawiska korupcjogenne w zakresie gospodarki komunalnej*, [w:] *Unormowania antykorupcyjne w administracji publicznej*, red. M. Stec, K. Bandarzewski, Warszawa 2009, s. 169.

<sup>33</sup> *Przewidywane zagrożenia korupcyjne w Polsce*, op. cit., s. 49.

<sup>34</sup> Ibidem, s. 49.

<sup>35</sup> M. Kulesza, *Reforma samorządu terytorialnego. Bariery antykorupcyjne*, [w:] *Korupcja. Oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie.*, red. A. Dylus, A. Rudowski, M. Zaborski, Wrocław 2006, s. 36.

<sup>36</sup> Ustawa z dnia 9 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, Dz.U. z 2015 r. poz. 139.

<sup>37</sup> Z. Jerzmanowski, *Zjawiska korupcjogenne...*, s. 177-178.

<sup>38</sup> Dz.U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.

<sup>39</sup> *Przewidywane zagrożenia korupcyjne w Polsce*, op. cit., s. 23.

<sup>40</sup> Ibidem.

<sup>41</sup> Ibidem, s. 24.

<sup>42</sup> P. Adamowicz, *Jakość polskich standardów antykorupcyjnych*, [w:] *Korupcja. Oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie*, red. A. Dylus, A. Rudowski, M. Zaborski, Wrocław 2006, s. 43.

<sup>43</sup> *Przewidywane zagrożenia korupcyjne w Polsce*, op. cit., s. 24.

<sup>44</sup> Ibidem, s. 17.

<sup>45</sup> R. Karklins, *Wszystkiemu winien system. Korupcja w krajach postkomunistycznych*, przeł. S. Królak, Warszawa 2009, s. 51.

<sup>46</sup> *Przewidywane zagrożenia korupcyjne w Polsce*, op. cit., s. 18.

<sup>47</sup> Ibidem, s. 18.

<sup>48</sup> Zob. *Jest zмова cenowa w sprawie śmieci?*, Wiadomości ePiotrkow.pl, 08.02.2015, <http://www.epiotrkow.pl/news/Jest-zmowa-cenowa-w-sprawie-smieci,21220> [dostęp: 23.01.2016].

## Bibliografia

### Źródła

*Corruption Perception Index*, Transparency International, online.

*Mapa korupcji. Stan przestępczości korupcyjnej w Polsce w 2013 r.*, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2014.

*Mapa korupcji. Zwalczanie przestępczości korupcyjnej w Polsce w 2014 r.*, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2015.

*Opinie o korupcji oraz standardach życia publicznego w Polsce*, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2014.

*Przewidywane zagrożenia korupcyjne w Polsce*, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2013.

*Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Warszawa 2014.

### Literatura

Adamowicz P., *Jakość polskich standardów antykorupcyjnych*, [w:] *Korupcja. Oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie*, red. A. Dylus, A. Rudowski, M. Zaborski, Wrocław 2006.

Bil J., *Obszary, mechanizmy oraz skala przestępstw korupcyjnych w życiu publicznym i gospodarczym oraz kierunki ich ewaluacji*, [w:] *Korupcja i antykorupcja: wybrane zagadnienia*, cz. 3, Warszawa 2012.

Czepil B., *Korupcja a rozwój. Analiza funkcjonalnych aspektów korupcji*, „Prakseologia” 2014, nr 155.

Gurtowski M., Sojak R., *Opracowanie koncepcji szacowania społecznych i ekonomicznych kosztów zachowań korupcyjnych*, zadanie 8 podzadanie nr 18 projektu rozwojowego: „Przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej i terroryzmu w warunkach bezpiecznego, przyspieszonego i zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego”, Toruń 2011.

Gurtowski M., *Jak się ukręca łeb aferze*, „Rzeczy Wspólne” 2013, nr 1.

Itrich-Drabarek J., *Przeciwdziałanie korupcji w ustawie o służbie cywilnej z dnia 21 listopada 2008 r.*, [w:] *Unormowania antykorupcyjne w administracji publicznej*, red. M. Stec, K. Bandarzewski, Warszawa 2009.

Jerzmanowski Z., *Zjawiska korupcjogenne w zakresie gospodarki komunalnej*, [w:] *Unormowania antykorupcyjne w administracji publicznej*, red. M. Stec, K. Bandarzewski, Warszawa 2009.

Karklins R., *Wszystkiemu winien system. Korupcja w krajach postkomunistycznych*, przeł. S. Królak, Warszawa 2009.

Klitgaard R., *Controlling corruption*, Berkley 1991.

Kulesza M., *Reforma samorządu terytorialnego. Bariery antykorupcyjne*, [w:] *Korupcja. Oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie*, red. A. Dylus, A. Rudowski, M. Zaborski, Wrocław 2006.

*Leksykon Politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 2004.

Mordwa S., *Ciemna liczba przestępstw. Przykład badań wiktyimizacyjnych mieszkańców wybranych obszarów w Łodzi*, Łódź 2012.

Szelest-Woźny A.M., *Korupcja. Analiza dysfunkcji państwa na przykładzie Polski (1989–2007)*, Toruń 2012.

Tokarz G., *Węgiel a służby specjalne III RP, „Rurociągi”*, 2008, nr 1-2.

Zybertowicz A., *Antyrozwojowe grupy interesu: zarys analizy*, [w:] *Kręgi integracji i rodzaje tożsamości*, red. W. Wesołowski, J. Włodarek, Warszawa 2005.

Zybertowicz A., *III RP. Kulisy systemu*, rozm. Joanna Lichocka, Warszawa 2013.

## Akty prawne

Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997, Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2015 r. poz. 1515, z późn. zm.

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz.U. 1997 Nr 88, poz. 553, z późn. zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2015 r. poz. 1445, z późn. zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2015 r. poz. 1392, z późn. zm.

Ustawa z dnia 9 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, Dz.U. z 2015 r. poz. 139.

Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Dz.U. z 2014 r. poz. 1411, z późn. zm.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.

## Internet

<https://www.transparency.org/what-is-corruption/#define>

<http://www.epiotrkow.pl/news/Jest-zmowa-cenowa-w-sprawie-smieci,21220>

<http://www.economist.com/node/14116121>

<http://www.portalsamorzadowy.pl/praca/zarobki-samorzadowcow-lepsze-na-starcie-w-urzedzie-marszalkowskim-niz-po-30-latach-w-powiecie,57043.html>

**Mateusz Bartoszewicz:** Licencjat kierunku bezpieczeństwo narodowe na Uniwersytecie Wrocławskim. Aktualnie student bezpieczeństwa międzynarodowego na studiach magisterskich uzupełniających. Zainteresowania badawcze: korupcja, służby specjalne, stosunki międzynarodowe, psychologia społeczna. E-mail: m.bartoszewicz92@gmail.com.

arkuszy wydawniczych: 1,2

@article{Bartoszewicz\_2016, title={Zagrożenia korupcyjne w polskim samorządzie terytorialnym}, volume={5}, url={http://roczniksamorzadowy.jimdo.com/numery-czasopisma/2016-tom-5/}, journal={Rocznik Samorządowy}, author={Bartoszewicz, Mateusz}, year={2016}, pages={21-40}}

Jerzmanowski, Z. 2009. *Zjawiska korupcjogenne w zakresie gospodarki komunalnej* In *Unormowania antykorupcyjne w administracji publicznej*, ed by. M. Stec and K. Bandarzewski. Warszawa.

Karklins, R. 2009. *Wszystkiemu winien system. Korupcja w krajach postkomunistycznych*. Warszawa.

Kulesza, M. 2006. *Reforma samorządu terytorialnego. Bariery antykorupcyjne* In *Korupcja. Oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie*, ed. by A. Dylus, A. Rudowski and M. Zaborski. Wrocław.

*Leksykon Politologii* 2004. Wrocław.

Mordwa, S. 2012. *Ciemna liczba przestępstw. Przykład badań wiktyimizacyjnych mieszkańców wybranych obszarów w Łodzi*. Łódź.

Szelest-Woźny, A.M. 2008. *Korupcja. Analiza dysfunkcji państwa na przykładzie Polski (1989–2007)*. Toruń.

Tokarz, G. 2008. „Węgiel a służby specjalne III RP”. *Rurociągi* 1-2.

Zybertowicz, A. 2005. *Antyrozwojowe grupy interesu: zarys analizy* In *Kręgi integracji i rodzaje tożsamości*, ed. by W. Wesołowski and J. Włodarek. Warszawa.

Zybertowicz, A. 2013. *III RP. Kulisy systemu*. Warszawa.

---