

# Jolanta Pacian, Anna Pacian

---

## Zwalczanie korupcji funkcjonariuszy publicznych

---

Studia Prawnoustrojowe nr 11, 255-266

---

2010

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.

**Jolanta Pacian**

**Anna Pacian**

Uniwersytet Medyczny w Lublinie

## **Zwalczanie korupcji funkcjonariuszy publicznych**

Tak jak problemem w latach 70. był alkoholizm, w latach 80. narkomania, tak w dobie współczesnej korupcja stanowi największy problem – można powiedzieć, że jest plagą XXI wieku. Zjawisko to znane jest od dawna, w żadnym jednak okresie nie rozwijało się z tak dużą siłą i dynamiką jak obecnie. Być może jest to wynikiem wzrostu poziomu życia i związanych z tym wygód bądź też postępu w nauce, technice czy medycynie. Zwiększył się standard życia z jednej strony, z drugiej natomiast zapotrzebowanie na jego realizację.

Korupcję można określić jako pewnego rodzaju specyficzny typ stosunków międzyludzkich – nielegalną wymianę dóbr materialnych i niematerialnych oraz jako zjawisko kulturowe i ustrojowe. Uogólnienia na temat korupcji są bardzo zawodne, gdyż pojęcie to oznacza różnorodne zachowania i zjawiska, m.in. takie jak szantaż, defraudacja, malwersacja, nieuczciwe pośrednictwo oraz rozmaite sposoby wykorzystania zajmowanego stanowiska do osiągnięcia osobistych lub majątkowych korzyści. O tak różnorodnej kategorii trudno formułować twierdzenia spełniające wymóg adekwatności. Korupcja jest utożsamiana często tylko z łapownictwem, a to bezpodstawnie uogólnia się na wszystkie inne jej formy. Korupcja występuje także jako „produkt uboczny” wadliwego funkcjonowania struktur społecznych<sup>1</sup>. Zjawisko to ma charakter wieloszczeblowy. Bywa tak, że jedna osoba jest zarówno dawcą, jak i biorcą przedmiotu korupcji. Korzyści, które w ten sposób otrzymuje, przeznacza na korumpowanie innych. Chce w ten sposób otrzymać bardziej prestiżowe stanowisko bądź zrewanżować się za wcześniej otrzymane korzyści. Często dochodzi do sytuacji, w których przedmiot korupcji powraca do pierwotnego właściciela<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> A. Kojder, *Korupcja – mechanizmy i strategie przeciwdziałania*, [w:] *W poszukiwaniu strategii zmian*, Warszawa 1992, s. 275.

<sup>2</sup> Z. Bielecki, *Ustrój gospodarczy a zjawisko korupcji*, [w:] *Konsument, firma, rynek*, red. M. Łaguna, Olsztyn 2002, s. 85.

Celem niniejszych rozważań jest wykazanie, że przyczyną korupcji jest dysfunkcjonalność rozwiązań prawnych oraz nieracjonalność i nieskuteczność przepisów służących zwalczaniu korupcji, co tworzy system zachęcający do zachowań korupcyjnych, a tym samym umożliwia powstawanie korupcji. Brak spójności i przejrzystości prawa oraz nieprawidłowości tkwiące w funkcjonowaniu organów ujemnie wpływają na skuteczność i racjonalność stosowania prawa, tworząc korzystny grunt dla korupcji. Przedmiotem analizy są normy prawa administracyjnego, które bezpośrednio lub pośrednio sprzyjają powstawaniu zjawiska korupcji.

Pogoń za pieniądzem, chęć posiadania są typowe nie tylko dla współczesnych czasów. Obecne warunki – sytuacja polityczna, gospodarcza i ekonomiczna – szczególnie jednak sprzyjają korupcji<sup>3</sup>. Okres transformacji ustrojowej i związane z nim przemiany, przeobrażenia towarzyszące wprowadzaniu demokracji i gospodarki wolnorynkowej, a także zmiany w prawodawstwie dokonywały się w bardzo krótkim czasie. Nie zawsze perspektywicznie można było przewidzieć ich skutki. To wszystko razem tworzyło korzystny klimat dla korupcji. Wielość regulacji prawnych, ciągła presja tworzenia nowych – gdyż tego wymagała sytuacja – doprowadziły do powstania wielu luk w prawie i bublej prawnych. Takie okoliczności spowodowały, że funkcjonariusze publiczni zaczęli wykorzystywać nowe warunki do pozyskiwania korzyści osobistych i majątkowych dla celów prywatnych. Obecnie wahadło korupcji zdaje się być maksymalnie wychylone w kierunku jej największego natężenia. I choć Polska nie należy do krajów najbardziej skorumpowanych, dolegliwość tego zjawiska jest powszechnie odczuwana.

W skorumpowanym państwie nie może istnieć ani wolność, ani społeczeństwo obywatelskie. Jak bowiem słusznie przed stu pięćdziesięciu laty stwierdził lord Acton: „korupcja jest o wiele lepsza od miażdżenia palców, przypalania stóp i łamania kołem, ale wiedzie do tego samego celu: niszczy wolność”<sup>4</sup>. W konsekwencji prowadzi także do utraty zaufania obywateli w stosunku do instytucji państwowych. Nieobecność zaufania w kulturze politycznej jest ogromną przeszkodą w tworzeniu instytucji publicznych. Zaufanie i zobowiązania moralne są wstępnym założeniem koniecznym do funkcjonowania instytucji demokratycznych i wolnorynkowych. Jeśli fundamentem społeczeństwa jest zaufanie, to z kolei fundamentem społecznego zaufania jest moralność oraz wspólnie wyznawane pryncypia. Uczciwość i sprawiedliwość gwarantuje równość podmiotów niezbędną dla funkcjonowania wolnego społeczeństwa<sup>5</sup>.

Zapotrzebowanie na ludzi kompetentnych i uczciwych jest współcześnie bardzo duże, można nawet powiedzieć, że większe niż wcześniej<sup>6</sup>. Uczciwy

<sup>3</sup> Ibidem, s. 13.

<sup>4</sup> A. Kojder, op. cit., s. 12.

<sup>5</sup> D. Dudek, *Prawo konstytucyjne w zarysie. Wybór źródeł*, Lublin 2002, s. 23.

<sup>6</sup> A.J. Chodubski, *Wstęp do badań politologicznych*, Gdańsk 2004, s. 12.

i kompetentny funkcjonariusz publiczny gwarantuje rzetelne i profesjonalne wykonywanie powierzonych mu obowiązków. Swoją postawą zwiększa zaufanie obywateli do organów administracji państwowej i samorządowej. Czyni wiarygodnym przekonanie, że interes publiczny jest należycie chroniony. Ale obok funkcjonariusza publicznego, który prezentuje wzorową postawę, musi istnieć również taki system prawny, który będzie stanowić zabezpieczenie przed pokusami korupcyjnymi. Chodzi głównie o skuteczność regulacji prawnych oraz kar przewidzianych za przestępstwa korupcji. Prewencyjna rola prawa jest tutaj niezwykle istotna.

W Indeksie Postrzegania Korupcji, ogłoszonym 18 października 2005 r. przez Transparency International, Polska zajęła 70 miejsce wśród 159 państw badanych. Tym samym uzyskała wskaźnik wynoszący 3,4 punktu, co oznacza, że w naszym kraju, jako jedynym w grupie państw członkowskich Unii Europejskiej, poziom korupcji wzrasta od czterech lat. W 2009 r. Transparency International przygotował Global Corruption Raport – Polska znalazła się na 58 miejscu w zestawieniu z 180 krajami. Podobnie jak w poprzednich latach państwa oceniane były według skali, w której 10 punktów oznaczało pełną przejrzystość, a 1 punkt wszechogarniającą korupcję. Dwie trzecie państw poddanych ocenie uzyskało wynik mniejszy niż 5 punktów. Dla zobrazowania sytuacji – w 1996 r., kiedy pomiar objął Polskę po raz pierwszy, zajęliśmy 24 miejsce na 54 kraje z wynikiem 5,6 punktu. Nasz kraj miał wówczas poziom korupcji niższy niż Czechy (5,4 punktu) i znacznie niższy niż Węgry (4,9 punktu). Gdyby dziś Polska utrzymała wynik z 1996 r., to znalazłaby się na 38 miejscu<sup>7</sup>.

Jak twierdzą eksperci Banku Światowego, OECD czy Transparency International, całkowite wyeliminowanie korupcji jest niemożliwe. Możliwe jest jednak utrzymanie nad nią kontroli, tak by nie zagrażała najważniejszym fundamentom życia publicznego. Osiągnięcie tego celu wymaga współpracy szerokiego kręgu uczestników życia publicznego, którzy razem stworzą swoisty zintegrowany front walki z korupcją przy aktywnym udziale państwa, społeczeństwa obywatelskiego, sektora prywatnego, organizacji pozarządowych, mediów i innych projektów walki z korupcją.

Pojęcie korupcji podlega ewolucji społecznej wskutek rozmaitych procesów, których objawem są skandale<sup>8</sup>. Niewątpliwie zasada, która została wprowadzona w życie po 1989 r., że wszystko, co nie jest zakazane, jest dozwolone, stała się przyczyną licznych przypadków obchodzenia przepisów prawnych, a w konsekwencji – wykorzystywania istniejących luk prawnych do własnych celów. W obecnej sytuacji brakuje specjalnego organu, który

<sup>7</sup> B. Kolasiński, *Obywatelska Karta Antykorupcyjna opracowana w Prokuraturze Apelacyjnej w Szczecinie*, Szczecin 2005, s. 3.

<sup>8</sup> J. Kurczewski, B. Łaciak, *Korupcja w życiu społecznym*, Warszawa 2000, s. 177.

kontrolowałyby pod kątem etycznym działania ustawodawcy i formułował zobowiązania mające ograniczać różnego rodzaju nadużycia. Służyłoby to ograniczeniu korupcji funkcjonariuszy publicznych. Państwo wolne od korupcji to państwo, które posiada odpolitycznioną administrację. Funkcjonariusze publiczni administracji państwowej, jak również samorządowej powinni zajmować stanowiska nie ze względu na przynależność partyjną, a posiadane kwalifikacje. Rozdzielanie funkcji publicznych nie według klucza partyjnego, ale predyspozycji powinno być jednym ze sposobów zwalczania korupcji funkcjonariuszy publicznych.

Korupcja istnieje w każdej społeczności<sup>9</sup>. Jest dowodem na to, że relacje pomiędzy państwem a społeczeństwem są niewłaściwie. Korupcja zagraża praworządności, demokracji, prawom człowieka i moralnym podstawom społeczeństwa oraz spowalnia rozwój gospodarczy, a także narusza stabilność instytucji demokratycznych<sup>10</sup>. Obok przestępczości zorganizowanej stanowi największe zagrożenie dla legalności działania organów państwowych i bezpieczeństwa państwa, jego porządku prawnego i konstytucyjnego, jak również wiary w równość wszystkich obywateli wobec prawa. Aby przeciwdziałać i zapobiegać korupcji w rozwiązaniach ustrojowych i realizowanej polityce państwa, muszą być nie tylko wyraźnie oddzielone źródła pozyskiwania przez funkcjonariuszy publicznych prywatnych korzyści od wpływów i stanowisk publicznych. Poddawanie administracji państwowej i samorządowej ciągłej penetracji przez układy partyjne powoduje, że w jej działaniach bierze górę polityczna dyspozycyjność, co dobywa się kosztem organizacyjnej sprawności<sup>11</sup>. Skutkiem tego jest powstawanie układów korupcyjnych oraz utrata poczucia odpowiedzialności za sprawy publiczne. Podporządkowanie interesu publicznego interesom partyjnym i grupowym, przenikanie świata biznesu i tzw. szarej strefy do administracji – prowadzi do oligarchizacji państwa, a tym samym do korupcji. Ale oprócz wyraźnego rozgraniczenia sfery prywatnej od publicznej muszą istnieć jeszcze takie regulacje prawne, które będą uniemożliwiać działania korupcyjne. Chodzi przede wszystkim o skuteczność rozwiązań prawnych służących zapobieganiu korupcji, ale również o wyeliminowanie takich przepisów prawnych, które z uwagi na swój dysfunkcjonalny charakter sprzyjają jej powstawaniu.

Zjawisko korupcji ma swoje źródło w niedoskonałościach systemu prawnego. Niemniej jednak korupcji można przeciwdziałać, dokonując gruntownych zmian w porządku prawnym.

---

<sup>9</sup> J. Kotłowska-Rudnik, *Zwalczanie korupcji w wymiarze międzynarodowym*, „Gazeta Prawna” 1999, nr 36, s. 10.

<sup>10</sup> A. Z. Kamiński, *Korupcja jako symptom instytucjonalnej niewydolności państwa*, „Kontrola Państwowa” 1997, nr 6, s. 16.

<sup>11</sup> A. Garbacik, *Antykorupcyjne rozwiązania w polskim prawodawstwie*, „Służba Pracownicza” 2000, nr 5, s. 21.

Po pierwsze, w oparciu o obowiązujące normy prawne, doktrynę, orzecznictwo można przyjąć za obowiązującą normę zakazującą nadużywania władzy przez funkcjonariusza publicznego. Pełniący funkcję publiczną nie może łączyć jej z inną funkcją określoną w ustawie, co mogłoby powodować sytuacje korupcjogenne i rodzić podejrzenie o stronniczość. Piastując swój urząd, powinien robić to rzetelnie i profesjonalnie. Zajmowanie stanowisk zakazanych przez ustawy jest nadużyciem, celowym i świadomym sprzeniewierzeniem władzy publicznej, w którą został wyposażony poprzez działania zmierzające do realizacji interesu egoistycznego, rozumianego jako wartość przeciwstawna wobec interesu publicznego<sup>12</sup>. Stąd też uregulowania powinny iść w kierunku pacyfikowania sytuacji dwuznacznych, w szczególności wprowadzania zakazów łączenia funkcji urzędnika administracji publicznej z określonymi rodzajami aktywności.

Po drugie, normy prawa administracyjnego i cywilnego stanowią narzędzie służące do bezpośredniego i pośredniego eliminowania zjawisk korupcyjnych<sup>13</sup>. Mają charakter norm nakazujących i prewencyjnych, które skłaniają do położenia nacisku na ograniczanie stanów rodzących chociażby prawdopodobieństwo zaistnienia konfliktu interesów u funkcjonariusza. Dla interesu publicznego już samo podejrzenie, że władza jest skorumpowana, jest szkodliwe, tak jak rzeczywisty konflikt. Dlatego też należy unikać sytuacji, w których funkcjonariusz publiczny mógłby narazić się na podejrzenie o zachowanie stronnicze.

Po trzecie, dysfunkcjonalność systemu prowadzi do paraliżu działania organów państwa, a w konsekwencji do korupcji. Przejawia się w tworzeniu instytucji publicznych w kształcie uniemożliwiających ich rzetelne i sprawne działanie, naruszających zasady państwa prawa. Powoduje to sytuacje, w których organ kontrolny nie posiada wystarczających środków prawnych, które stwarzałyby normatywną podstawę do wyciągnięcia konsekwencji prawnych. Jej formą jest brak właściwego określenia kompetencji, polegający na wzajemnym ich krzyżowaniu, pokrywaniu się. Wyklucza to odpowiedzialność funkcjonariuszy publicznych za realizację zadań publicznych oraz utrudnia harmonijne współdziałanie i dopełnianie.

Dysfunkcjonalność systemu przejawia się także w braku zharmonizowania kompetencji z odpowiedzialnością, co w konsekwencji prowadzi do korupcji. Skutkuje to tym, że kompetencje w zakresie działania posiada jeden organ, podczas gdy odpowiedzialność za podjęte przezeń działania ponosi drugi. Jest to wynikiem braku zagwarantowania stosownych procedur egzekwowania odpowiedzialności organów państwa za wykonywanie powierzonych im zadań. Uniemożliwia to prawidłowe funkcjonowanie organu, a co

<sup>12</sup> E. Góral, *Granice zaradności publicznej*, „Prawo i Życie” 2001, nr 8, s. 6.

<sup>13</sup> A. Szpunar, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy*, Warszawa 1985, s. 168.



więcej – utrudnia pociągnięcie do odpowiedzialności osób, które przyczyniły się do wydania nieprawidłowego rozstrzygnięcia. Skoncentrowanie odpowiedzialności na osobach, które w żaden sposób nie przyczyniły się do powstania określonych nieprawidłowości, powoduje, że osoby odpowiedzialne za nie są bezkarne. Takie rozwiązanie umożliwia im dalsze działania, a tym samym stwarza podstawy do nadużyć. Rozszczepienie na dwa podmioty kompetencji do działania i odpowiedzialności za działania podejmowane przez inny organ sprzyja korupcji, tworzy sytuacje zachęcające wręcz do jej popełnienia.

Jako przykład może służyć Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych<sup>14</sup>, który wprawdzie jest osobą prawną, ale jako osoba prawna nie został wyposażony w organy, a jedynie w dysponenta – ministra właściwego do spraw pracy. Minister ów realizuje zadania przy pomocy Krajowego Biura Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz biur terenowych. Organem opiniodawczo-doradczym jest Naczelna Rada Zatrudnienia. W omawianej ustawie określono kompetencje ministra bez określenia konsekwencji prawnych za ich nieprzestrzeganie oraz granic odpowiedzialności<sup>15</sup>. Minister niczym nieograniczony w swoim działaniu może podejmować decyzje niekoniecznie korzystne dla Funduszu. Jest to sytuacja świadcząca o tym, że mimo posiadania osobowości prawnej, Fundusz jest podmiotem zależnym. Taką konstrukcję określa się mianem „zależnej osoby prawnej”<sup>16</sup>. Dysponent będący funkcjonariuszem publicznym decyduje o mieniu stanowiącym własność osoby prawnej. Podejmuje decyzje w odniesieniu do mienia, podczas gdy odpowiedzialność za to mienie ponosi już osoba prawna. Jest to sytuacja patologiczna. W żadnym systemie prawnym taka osoba prawna nie może funkcjonować prawidłowo. Trudno bowiem wyobrazić sobie, że podmiot o takiej konstrukcji może rzetelnie gospodarować środkami Funduszu.

Po czwarte, skomplikowane i zawiłe procedury dotyczące jednego stanu prawnego powodują nierealność rozwiązań prawnych, uniemożliwiając całościowe spojrzenie na zagadnienie prawne oraz jego interpretację<sup>17</sup>. To powoduje trudność w analizowaniu przepisów prawnych i ułatwia ich omijanie. Potwierdzenie tego znajdujemy w prawie farmaceutycznym<sup>18</sup>. Znamienny jest art. 117 ww. ustawy, zgodnie z którym wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego powołuje i odwołuje wojewoda na wniosek Głównego Inspektora

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszezeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz.U. nr 158, poz. 1121 z późn. zm.).

<sup>15</sup> C. Kosikowski, *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2001, s. 68.

<sup>16</sup> A. Powierza, *Fundusze inwestycyjne i fundusze emerytalne jako osoby prawne*, „Przeгляд Prawa Handlowego” 2000, nr 5, s. 35.

<sup>17</sup> Z. Ziemiński, *O zawitościach związanych z pojmowaniem kompetencji*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 4, s. 17.

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz.U. z 2004 r., nr 57, poz. 533 z późn. zm.).

Farmaceutycznego (GIF). Ten ostatni może decydować również o usytuowaniu inspektorów Głównego Inspektoratu Farmaceutycznego na terenie województwa w przypadku nadzoru nad warunkami wytwarzania produktów leczniczych. Faktyczne jednak kompetencje w zakresie organizowania ich miejsc pracy na terenie województwa posiada wojewódzki inspektor farmaceutyczny. Co więcej, skoro GIF może wydawać decyzję o umieszczeniu inspektora Głównego Inspektoratu Farmaceutycznego, wojewódzki inspektor musi podporządkować się tej decyzji i zgodnie z nią zorganizować mu pracę. GIF bowiem decyduje o jego odwołaniu i może to uczynić m.in. w sytuacji, gdy przemawia za tym interes służby. Zgodnie z art. 113 omawianej ustawy kompetencje w zakresie powołania posiada GIF, ale faktycznie odpowiedzialność za zorganizowanie miejsc pracy inspektorom i jej realizację ponosi wojewódzki inspektor farmaceutyczny, bowiem to on decyduje o sposobie finansowania ze środków publicznych zarezerwowanych na ten cel w budżecie wojewody. GIF jako organ II instancji z góry egzekwuje obowiązki nałożone przez ustawę na organ pierwszej instancji, tj. na wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego. W takiej sytuacji może dochodzić do nadużyć przy wytwarzaniu produktów leczniczych, szczególnie ze strony producenta oraz GIF. Mianowicie GIF może zdecydować o umieszczeniu stronniczego inspektora Głównego Inspektoratu Farmaceutycznego na terenie województwa, któremu pracę zapewni wojewódzki inspektor farmaceutyczny. Obciążenie odpowiedzialnością wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego za działania inspektorów, którzy w sposób nienależyty wykonują swoje obowiązki, bez przyznania mu kompetencji w zakresie współdecydowania o ich odwoływaniu, może być także przyczyną wykorzystywania tej sytuacji do celów korupcyjnych. Brak bowiem w ustawie ogólnej normy kompetencyjnej, która dawałaby mu generalne upoważnienie do działania w tej sferze<sup>19</sup>. Obciążenie odpowiedzialnością organu niższego stopniem w kwestii decydowania o sprawach, w których właściwy jest organ nad nim nadrzędny, niekorzystnie wpływa na przejrzystość decyzji podejmowanych przez ten drugi organ. Skupienie odpowiedzialności na wojewódzkim inspektorze farmaceutycznym za decyzje organu administracji centralnej, jakim jest GIF, bez możliwości obciążenia go współodpowiedzialnością oraz zawiłość procedur mogą rodzić korupcję na wyższych szczeblach władzy. Dodatkowo wojewódzki inspektor farmaceutyczny w zakresie podejmowanych czynności związany jest nie tylko podległością służbową, ale również ewentualną możliwością odwołania przez GIF w wypadku, gdy przemawia za tym interes służby.

<sup>19</sup> M. Matczak, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004, s. 52; Z. Ziemiński, op. cit., s. 17; A. Wiktorowska, M. Wierzbowski, *Organ administracji (organy administrujące, organy administracji publicznej)*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 1997, s. 109–110; D. Mazurkiewicz, *Pojęcie kompetencji w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 3, s. 82.



Po piąte, niedookreśloność, niejasność, wieloznaczność i brak spójności w stosowaniu podstawowych pojęć łamie zasady przyzwoitej legislacji, zasady pewności i bezpieczeństwa prawnego, a także ochrony zaufania do państwa prawa, co tworzy korzystne podłoże dla korupcji. Stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań, jest naruszeniem Konstytucji<sup>20</sup>. Bardzo dokładnie ten problem odzwierciedla ustawa o urządach celnych i izbach skarbowych<sup>21</sup>. Przyznanie szerokich kompetencji ministrowi bez określenia ich granic stwarza sytuację sprzyjającą nadużywaniu władzy. Według art. 5 ustawy o urządach i izbach skarbowych minister właściwy do spraw finansów publicznych powołuje dyrektora izby skarbowej, który wygrał konkurs. Posiada jednak kompetencje do tego, by nie powołać wyłonionego kandydata, jeżeli nie gwarantuje on obiektywnego wypełniania obowiązków dyrektora izby skarbowej czy naczelnika urzędu skarbowego. Pojęcie braku gwarancji obiektywnego wypełniania obowiązków jest bardzo szerokie. W ustawie brak jakichkolwiek wyznaczników, którymi mógłby kierować się minister przy podejmowaniu tego rodzaju decyzji. Posiada on wielką swobodę w ocenie predyspozycji moralnych kandydata. Spoczywa na nim obowiązek oceny, która powinna być rzetelna i bezstronna, ale w ustawie brak jest tych wymogów. Zatem minister może powołać kandydata, który niekoniecznie musi być bezinteresowny, ale przede wszystkim odpowiadający jego wymaganiom. Niedookreśloność i wieloznaczność podstawowych pojęć stanowi złamanie zasady przyzwoitej legislacji z art. 2 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „stosowanie przepisów niejasnych i wieloznacznych, które pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań, jest naruszeniem Konstytucji”<sup>22</sup>. Do takich właśnie przepisów można zaliczyć art. 5 omawianej ustawy. Oprócz niedookreślonych granic kompetencji ministra do spraw finansów publicznych, przysługujące mu uprawnienie powołania dyrektora izby skarbowej według kryteriów swobodnego uznania jest przykładem przepisu wieloznacznego i niejasnego. Konstruowanie takich norm prawnych świadczy o dysfunkcjonalności systemu, a w konsekwencji ułatwia powstawanie nadużyć.

Po szóste, brak odpowiedzialności osobistej funkcjonariuszy publicznych ułatwia korupcję. Atmosfera dowolności i przekonanie, że nikt nie sprawdzi i nie wyciągnie konsekwencji, jeszcze bardziej czyni ich zachowania swobodnymi. Tylko kodeks karny<sup>23</sup> definiuje pojęcie funkcjonariusza publicznego. Art. 115 § 13 k.k. zawiera zamknięty katalog osób zaliczanych do grona

<sup>20</sup> Wyrok TK z 22 maja 2002 r., K 6/02, OTK ZU 2002, nr 3/A, poz. 33.

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urządach celnych i izbach skarbowych (Dz.U. z 2004 r., nr 121, poz. 1267).

<sup>22</sup> Wyrok TK z 22 maja 2002 r., K 6/02, OTK ZU 2002, nr 3/A, poz. 33.

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. nr 88, poz. 553 z późn. zm.).

funkcjonariuszy publicznych. Oznacza to, że zakresem § 13 objęte są tylko osoby numeratycznie wyliczone<sup>24</sup>. Dobrym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie definicji funkcjonariusza publicznego do aktów prawnych rangi ustaw dotyczących funkcjonariuszy publicznych<sup>25</sup>. To z pewnością pozwoliłoby na objęcie zakresem tego pojęcia większego kręgu osób, a tym samym stworzyłoby możliwość pociągnięcia ich do odpowiedzialności<sup>26</sup>. Zapobiegłoby również powstawaniu sytuacji, w których osoby pełniące odpowiedzialne funkcje publiczne nie ponoszą odpowiedzialności za przestępstwo korupcji, bowiem nie należą do osób wymienionych w art. 115 § 13 k.k. Możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności osobistej funkcjonariuszy publicznych zmniejszyłaby samowolę w ich działaniach, a jednocześnie ograniczyłaby podatność na wpływy korupcyjne.

Po siódme, systemowe spojrzenie na całość porządku prawnego ograniczy powstawanie nieprawidłowości, umożliwi stworzenie systemu, który nie będzie podatny na korupcję. Ocena porządku prawnego powinna skłonić ustawodawcę do przedsięwzięcia niezbędnych działań służących likwidowaniu tych jego cech, które sprzyjają korupcji. Jednocześnie pozwoli na znalezienie odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób z rozwiązań prawnych stworzyć system służący wyeliminowaniu przepisów korupcyjnych.

Po ósme, problem korupcji nie tkwi w braku regulacji prawnych, ale w ich wadliwym powiązaniu oraz niefunkcjonalności. Nadmiar prawa może być szkodliwy. Wielość przepisów wpływa na ich nieczytelność oraz utrudnia interpretację. Trudno przecież poruszać się w nadmiarze przepisów. Dlatego też ważne jest, aby system prawny był przejrzysty i klarowny, co stanowi gwarancję skuteczności stosowania prawa. Równie niebezpieczne bywa regulowanie tego samego stanu prawnego przez dwa różne przepisy. Stosujący prawo, mając możliwość wyboru, zawsze wybierze rozwiązanie bardziej przychylne ze swojego punktu widzenia, choć nie zawsze prawidłowe i adekwatne do zaistniałej sytuacji. Dowolność przejawiająca się w braku jednolitości i jednoznaczności przepisów prawnych może prowadzić do korupcji.

Po dziewiąte, istotny jest także czytelny charakter instytucji prawnych. System organów i instytucji powinien być tak ukształtowany, aby nie prowadziło to do paraliżu działania organów i występowania zjawisk dysfunkcji. To, czy organ został usytuowany we właściwy sposób oraz czy posiada kompetencje w zakresie działania, wpływa na funkcjonalność całego systemu. Właściwe określenie kompetencji determinuje kwestię odpowiedzialności za właściwą realizację zadań publicznych. Obowiązek powierzenia zadań tym

<sup>24</sup> E. Szwedek, *Pojęcie funkcjonariusza publicznego w nowym kodeksie karnym*, „Nowe Prawo” 1970, nr 1, s. 19.

<sup>25</sup> J. Wojciechowski, *Kodeks karny. Orzecznictwo*, Warszawa 1997, t. 39, s. 208.

<sup>26</sup> L. Kubicki, *Zasady odpowiedzialności prawnej lekarza w świetle nowej ustawy o zawodzie lekarza*, „Prawo i Medycyna” 1999, nr 1, s. 5.

organom, które są w stanie je wypełniać z poszanowaniem wartości ogólnospołecznych, wiąże się z czytelnym uregulowaniem zasad nadzoru i środków prawnych służących ich realizowaniu. Nieprawidłowe usytuowanie organu też może powodować powstawanie sytuacji korupcyjogennych<sup>27</sup>. Może przejawiać się w przyznaniu większych uprawnień organowi podrzędnemu albo w uczynieniu z organu nadrzędnego organu podporządkowanego. To sprzyja nadużyciom i wykorzystywaniu prawa do realizacji własnych celów. Skupienie większych uprawnień, w tym kontrolnych, w gestii organu niższego szczebla z góry przesądza o niemożliwości ich wykonywania. To wszystko razem wpływa na nieskuteczność oraz pozorność stosowania prawa, które zachęcają do jego nieprzestrzegania.

Po dziesiąte, przyznanie identycznych kompetencji dwóm organom może być przyczyną powstawania sytuacji, w których będzie dochodzić do uchylania się organów od stosowania przysługujących im uprawnień. Świadomość, że w określonej sprawie władny do działania jest jeszcze inny organ powoduje, że może dochodzić do przenoszenia obowiązków podejmowania działań i przerzucania na inny organ odpowiedzialności za ich wykonanie. W ślad za właściwym podziałem kompetencji musi iść prawidłowe określenie zasad ich funkcjonowania. Przesuwanie kompetencji z organu na organ utrudnia stosowanie prawa, a tym samym prowadzi do zacierania granicy między rzetelnym a nierzetelnym działaniem organu. Tworzy się w ten sposób atmosfera dowolności i braku porządku. Skutkuje to obojętnością, a nawet lekkomyślnością organów w stosowaniu prawa.

Po jedenaste, od prawidłowego działania organów zależy racjonalność stosowania prawa. Dysfunkcje wewnątrz systemu utrudniają urzeczywistnienie formalnie gwarantowanych w Konstytucji wartości. Jedną z nich jest właśnie rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych, a szczególnie tych, które zostały powołane w celu realizacji i ochrony konstytucyjnie gwarantowanych praw. Ogólne zasady wynikające z ustawy zasadniczej powinny być przestrzegane szczególnie restryktywnie, gdy chodzi o akty prawne odnoszące się do fundamentalnych wartości chronionych przez Konstytucję<sup>28</sup>. Pierwszorzędne znaczenie powinny mieć na płaszczyźnie wolności oraz praw człowieka i obywatela<sup>29</sup>. Brak racjonalności w stosowaniu prawa czyni niemożliwym działanie organów zgodnie z Konstytucją.

Po dwunaste, korupcji zapobiega zwalczanie zewnętrznych lojalności w zachowaniach funkcjonariuszy, które przeważają nad lojalnością wobec

<sup>27</sup> W. Lang, *Prawo i moralność*, Warszawa 1989, s. 14.

<sup>28</sup> M. Granat, *Prawo do dobrej administracji w Unii Europejskiej*, [w:] *Jakość administracji publicznej. Księga pamiątkowa ku czci prof. Mariana Jełowickiego. Konferencja naukowa (Cedzyna 24–26.11.2004)*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2004, s. 23.

<sup>29</sup> Wyrok TK z 30 października 2001 r., K 33/00, OTK ZU 2001, nr 7, poz. 217.

urzędu i orientacją na dobro ogólne<sup>30</sup>. Pod pojęciem lojalności zewnętrznych należy rozumieć lojalności rodzinne i plemienne, z którymi wiążą się zobowiązania nieformalne. To właśnie one powodują, że bardzo często stanowiska urzędnicze obsadza się ludźmi z tzw. swojego kręgu. Konsekwencją tego jest aprobata dla szerzenia się nepotyzmu, klikowości i łapówkarstwa. Kupczenie wpływami oznacza rozdzielanie funkcji nie zgodnie z posiadaną wiedzą, ale według sposobu na osiągnięcie dochodów i przywilejów.

Po trzynaste, nadmiar regulacji prawnych też powoduje korupcję i ujemnie wpływa na system instytucji publicznych. Można powiedzieć, że „zamula” go. Mniej państwa w prawie oznacza w konsekwencji silniejsze prawo w państwie. To nie regulacje prawne czy ustawy antykorupcyjne przyczyniają się do eliminacji korupcji, ale dobrze zaprojektowane instytucje państwa prawnego, w szczególności instytucje zapewniające ochronę prawną obywateli przed samowolą innych obywateli<sup>31</sup>. W państwie prawa muszą być zachowane odpowiednie proporcje między autonomią i kontrolą. Przewaga pierwszej powoduje brak praworządności, zaś drugiej to, że dobro publiczne jest przedmiotem przetargów wąskich interesów grupowych.

Tylko problemowe spojrzenie na całość systemu prawa pozwoli zwrócić uwagę na patologie tkwiące w regulacjach prawnych, a tym samym umożliwi walkę z korupcją. Określenie przyczyn oraz źródeł powstawania korupcji powinno skłonić ustawodawcę do opracowania skutecznych metod jej zapobiegania oraz przyczynić się do ograniczenia skali zjawiska. Dokonanie zmian w porządku prawnym może doprowadzić do wyeliminowania niedoskonałości rozwiązań prawnych. Ograniczenie skali występowania zjawiska korupcji, a przede wszystkim tworzenia wadliwych rozwiązań prawnych, z pewnością spowoduje większą przejrzystość całego systemu prawnego.

## Summary

### Fighting corruption among public officials

The aim of the paper is to present legal solutions to prevent and fight corruption among public officials. The cause of corruption is the lack of functionality, unreality and ineffectiveness of adopted legal regulations in a particular system. Complicated and complex legal procedures cause unreality of legal solutions and unclear and imprecise legal regulations pose a possibility of their unlimited interpretation. All this leads to such

<sup>30</sup> A.Z. Kamiński, B. Kamiński, *Korupcja rządów. Państwa postkomunistyczne wobec globalizacji*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2004, s. 263.

<sup>31</sup> E. Łętowska, *Dobro wspólne – władza – korupcja*, „Kontrola Państwowa” 1996, nr 6, s. 10.

situations in which application of law and its execution is very often hindered and some legal solutions simply encourage such corruption behaviour. That is why, norms of administrative and civil law should serve directly to eliminate such corruption behaviour. Furthermore the ban on abuse of power by public officials should be recognised as a binding norm.