

## Identyfikacja i eliminacja mechanizmów korupcyjnych

# Miejsce organów kontroli w walce z korupcją

Olbrzymich szkód wyrządzanych przez korupcję nie da się jednoznacznie oszacować ani w wymiarze ekonomicznym, ani społecznym. Walka z tym procederem jest niezwykle trudna, żmudna i długotrwała i jest w niej miejsce dla każdego, kto nie godzi się na wykorzystywanie władzy publicznej do celów prywatnych. Jest w niej zatem miejsce, i to dość szczególne, także dla organów kontroli. Najwyższa Izba Kontroli, jako jedna z pierwszych instytucji podjęła skoordynowane działania na rzecz ograniczania zjawisk korupcyjnych w Polsce.

### **RYSZARD SZYC**

O tym, że każda władza korumpuje, wiadomo nie od dziś, a w związku z tym, że władza jest od zawsze, możemy przyjąć za pewnik, że i korupcja także istnieje od zawsze. Najogólniej mówiąc, ktoś, kogo obdarzono władzą, czyni z niej w takim wypadku użytek niezgodny z pewnymi regułami czy normami, dążąc do osiągnięcia szeroko rozumianych korzyści osobistych. Definicja korupcji na poziomie dość ogólnym ujmuje to zjawisko jako zbiór różnorodnych zachowań przestępczych, takich

jak łapownictwo, płatna protekcja, nepotyzm, organizowanie przetargów w taki sposób, by wygrał określony kontrahent, wykorzystywanie pozycji politycznej lub ekonomicznej w celu zapewnienia intratnych stanowisk własnym bądź partyjnym popiecznikom, wbrew interesom państwa i społeczeństwa<sup>1</sup>. Trafnie, aczkolwiek bardzo zwięźle, zdefiniowała korupcję prof. Magdalena Środa we wstępie do polskiego wydania książki pt. „Korupcja i rządy”<sup>2</sup>: korupcja to wszelkie wykorzystanie władzy publicznej dla celów prywatnych.

<sup>1</sup> M. Jarosz: *Władza. Przywileje. Korupcja*, Wyd. Naukowe PWN 2004, s. 200.

<sup>2</sup> M. Środa [w:] S. Rose-Ackerman: *Korupcja i rządy*, wyd. Fundacja im. Stefana Batorego i Wydawnictwo Sic!

Z raportów międzynarodowej organizacji Transparency International wynika, że zjawisko korupcji jest problemem większości krajów świata. Tylko w krajach należących do Unii Europejskiej korupcja powoduje uszczuplenia w sferze publicznej szacowane rocznie na około 120 mld euro<sup>3</sup>. W przeciwdziałaniu temu zjawisku od lat włączają się także najwyższe organy kontroli, zrzeszone zarówno w EUROSAI, jak i INTOSAI. Działająca w ramach Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI) Grupa Robocza do spraw Walki z Korupcją i Praniem Brudnych Pieniędzy postawiła sobie za jeden z celów na lata 2011–2016 określenie i promowanie strategii zwalczania procedury korupcji i prania brudnych pieniędzy<sup>4</sup>. Obecnie finalizowane są prace nad wytycznymi do poprawy dobrego zarządzania aktywami publicznymi, w ramach podgrupy kierowanej przez Najwyższą Izbę Kontroli. Transparency International oceniła bardzo wysoko wkład Izby w sferze działań antykorupcyjnych, przyznając jej za 2012 r. 88 punktów na 100 możliwych. Była to najwyższa ocena wśród wszystkich krajowych instytucji państwowych, które oceniane były w obszarze tych działań.

## Uczestnicy walki z korupcją

Zwalczaniem i/lub przeciwdziałaniem zjawiskom korupcji w Polsce zajmuje się dziś liczna grupa podmiotów. Należą do nich zarówno instytucje i organizacje krajowe, jak też mające charakter międzynarodowy. Zwalczanie korupcji to jednak przede wszystkim zadanie dla Centralnego Biura Antykorupcyjnego, przy czym funkcjonujący w naszym kraju system nakłada pewne obowiązki w tym zakresie także na Policję, ABW i prokuraturę. Swoje zadania w zwalczaniu i przeciwdziałaniu korupcji ma także Straż Graniczna, Żandarmeria Wojskowa, Służba Celna, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Główny Inspektor Informacji Finansowej, a także Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej. Oprócz tych podmiotów jest również spora liczba urzędów, instytucji i organizacji działających na rzecz ograniczania zjawisk korupcji. Należą do nich Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Urząd Zamówień Publicznych, Najwyższa Izba Kontroli, inne organy kontroli, różnego rodzaju stowarzyszenia, organizacje pozarządowe oraz media. Nie można w tej specyfikacji pominąć takich organów lub instytucji międzynarodowych, jak OLAF<sup>5</sup>, EPAC<sup>6</sup>, EACN<sup>7</sup>, GRECO<sup>8</sup>, OECD<sup>9</sup>

<sup>3</sup> *Sprawozdanie z działalności NIK za 2013 rok*, s. 208.

<sup>4</sup> Zob. J. Kościelniak: *Rola NOK w poprawianiu zarządzania aktywami publicznymi*, „Kontrola Państwowa” nr 1/2015.

<sup>5</sup> Instytucja założona w 1999 r., prowadząca dochodzenia w sprawach nadużyć finansowych na szkodę budżetu UE, w tym m.in. korupcji.

<sup>6</sup> Utworzone w 2004 r. Stowarzyszenie Europejskich Partnerów Przeciwko Korupcji.

<sup>7</sup> Powstała w 2008 r. Europejska Sieć Antykorupcyjna, zrzeszająca ok. 50 struktur państwowych z krajów członkowskich UE.

<sup>8</sup> Grupa Państw Przeciwko Korupcji, działająca w Radzie Europy.

<sup>9</sup> Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, która jest autorem Konwencji o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych.

czy też organów kontroli działających na forum międzynarodowym<sup>10</sup>.

Wszystkie te podmioty można zakwalifikować do jednej, dwóch lub nawet wszystkich trzech niżej wymienionych podgrup, a mianowicie:

- zajmujących się zwalczaniem przestępstw o charakterze korupcyjnym;
- prowadzących działalność kontrolną;
- działających na rzecz profilaktyki, edukacji i regulacji bądź eliminacji zagrożeń w obszarze dotyczącym przeciwdziałania korupcji.

Ta mnogość podmiotów działających w sferze zwalczania i przeciwdziałania korupcji niekoniecznie musi jednak przynosić konkretne efekty. Co prawda, według raportów przygotowywanych od prawie 20 lat przez organizację Transparency International, pozycja Polski wyraźnie wzrasta w rankingu państw uczestniczących w takich badaniach, niemniej jednak inaczej postrzega to opinia publiczna. Według badań opinii publicznej przeprowadzonych w Polsce w połowie 2013 r., aż 83% badanych uznało, że korupcja w naszym kraju jest dużym problemem. Prawie tyle samo Polaków uznało, że zjawisko korupcji w istotny sposób oddziałuje na życie nie tylko gospodarcze, ale i społeczne<sup>11</sup>. Można zatem zadać pytanie: jak to się dzieje, że tak duża liczba podmiotów zajmuje się zwalczaniem korupcji, a efekty tych działań są co najmniej mizerne. Szukając odpowiedzi, należy stwierdzić, że z jednej strony

to bardzo dobrze, że CBA jest wspierane w swojej działalności antykorupcyjnej przez inne instytucje i organy państwowe, w tym przez organy kontrolne, a nawet kontrole wewnętrzne działające w podmiotach publicznych. Z drugiej strony, istnieje jednak duże prawdopodobieństwo, że wiele działań jest powielanych, niekiedy nakładają się one na siebie bądź są podejmowane mimo braku wystarczających kompetencji i możliwości uzyskania efektów. Dostrzegam tu przede wszystkim brak dookreślenia ról (które powinny i muszą być przecież zróżnicowane) poszczególnych uczestników działających na rzecz ograniczania korupcji. Innymi słowy, należy dążyć do tego, by „wszyscy” nie zajmowali się „wszystkim” tylko dlatego, że dany problem budzi wiele emocji.

W dalszej części artykułu chciałbym się skupić – obok najważniejszego podmiotu powołanego specjalnie do walki z korupcją, którym jest CBA – na roli Najwyższej Izby Kontroli jako naczelnego organu kontroli w państwie. Czynię to, zważywszy na miejsce publikowania tego artykułu i moje doświadczenie zawodowe. Moim zamysłem jest wykazanie, jak różne mogą być i są role obu tych instytucji w realizacji zadania, które określa się bardzo ogólnie jako „walka z korupcją”.

### **Rola organów ścigania, w tym CBA**

Wiodącą rolę w walce z korupcją powierzono Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu.

<sup>10</sup> Grupy i podgrupy robocze do walki z korupcją, działające w strukturach INTOSAI i EUROSAL.

<sup>11</sup> Uchwała nr 37 Rady Ministrów z 1.04.2014 r. w sprawie „Rządowego programu przeciwdziałania korupcji na lata 2014–2019” (MP.2014.299).

Utworzono je<sup>12</sup> 10 lat temu jako służbę specjalną do przeciwdziałania i wykrywania tego typu patologii w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także do zwalczania działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa.

Oprócz tej zasadniczej działalności, nastawionej na ujawnianie i zwalczanie zjawisk korupcyjnych, CBA prowadzi też działania o charakterze:

- profilaktycznym, to jest polegające na zapobieganiu występowaniu korupcji, których celem jest uprzedzanie stanów zagrożenia;
- edukacyjnym, polegające głównie na kształtowaniu postaw etycznych i świadomości antykorupcyjnej, ale także na wydawaniu poradników;
- informacyjnym;
- prewencyjnym, przez oddziaływanie na społeczeństwo, w tym zwłaszcza odstraszanie potencjalnych sprawców korupcji; współpracując w tym zakresie z różnymi instytucjami i organizacjami pozarządowymi, które obejmują swoim zakresem problematykę antykorupcyjną. Można zatem powiedzieć, że CBA jest ośrodkiem programującym antykorupcyjną politykę państwa, a jednocześnie organem, który ściga przestępców korupcyjnych.

Ustawa o CBA po raz pierwszy dość jednoznacznie określiła, co należy rozumieć przez pojęcie korupcji. Wedle tej ustawy, korupcją 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 jakiejkolwiek innej osoby w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;

2) polegający na żądaniu lub przyjmowaniu przez osobę pełniącą funkcję publiczną, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści dla niej samej lub dla jakiejkolwiek innej osoby lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;

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

4) popełniony w toku działalności gospodarczej, obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na żądaniu lub przyjmowaniu bezpośrednio lub pośrednio przez osobę kierującą jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującą w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej

<sup>12</sup> Ustawa z 9.06.2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (DzU.2012.621 ze zm.).

Tabela 1. Skala ujawnionych przestępstw korupcji w 2012 r.

Nazwa organu	Liczba wszczętych postępowań przygotowawczych
Policja	5517
Centralne Biuro Antykorupcyjne	113
Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	43
Żandarmeria Wojskowa	44

Źródło: „Rządowy program przeciwdziałania korupcji na lata 2014–2019”.

jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie.

Definicja korupcji, o której mowa wyżej, nawiązuje do definicji sformułowanej w art. 2 Cywilnoprawnej konwencji o korupcji<sup>13</sup>.

Ustawa o CBA wskazała również, jakie działania należy uznawać za godzące w interesy ekonomiczne państwa. Określa się je jako każde zachowanie mogące spowodować znaczną szkodę w mieniu – według Kodeksu karnego – następujących grup podmiotów:

- 1) jednostek sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych;
- 2) jednostek nienależących do sektora finansów publicznych, ale otrzymujących środki publiczne;

3) przedsiębiorców funkcjonujących z udziałem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego.

Wypełnianie roli przypisanej organom ścigania najbardziej widoczne jest przez pryzmat skali przestępczości korupcyjnej w Polsce, chociaż trzeba też pamiętać, że statystyka w tym zakresie nie ujmuje, bo z oczywistych względów ujmować nie może tych przestępstw, o których organy te nie mają żadnych informacji. Trudno jest zatem oszacować skalę nieujawnionych przestępstw korupcyjnych.

W 2012 r. organy ścigania wszczęły łącznie ponad 5700 postępowań przygotowawczych dotyczących przestępstw korupcyjnych, z których prawie 97% ujawniły jednostki Policji. Dane o skali przestępczości korupcyjnej w Polsce za 2012 r. przedstawione są w tabeli 1.

Należy dodać, że powszechne jednostki prokuratury w 2012 r. zakończyły ponad 2500 postępowań i skierowały prawie 1200 aktów oskarżenia o działalność korupcyjną.

<sup>13</sup> DzU.2004.244.2443.

## Kompetencje NIK w działalności antykorupcyjnej

W ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli z 23 grudnia 1994 r.<sup>14</sup> zadania tej instytucji zostały wyraźnie i precyzyjnie określone, zarówno w zakresie podmiotowym, jak i przedmiotowym. Mogłoby się zatem wydawać, że każdy, kto zapoznał się z tym aktem prawnym, ma pełną jasność i zrozumienie zadań i roli, jakie ten organ pełni w państwie. Jak się okazuje, tak jednak nie jest.

Z analiz różnego rodzaju wypowiedzi, o których co jakiś czas donoszą media wynika, że w odczuciu przeciętnego obywatela, ale także – co niepokoi bardziej – niektórych przedstawicieli sceny politycznej bądź organizacji opiniotwórczych, Najwyższa Izba Kontroli jako naczelny organ kontroli państwowej może wszystko, a więc jej rolą jest badanie i w efekcie usuwanie wszelkich nieprawidłowości, jakie w państwie występują bądź mogą wystąpić. W skrajnych przypadkach oczekuje się od NIK nawet zarządzania kontrolowanymi podmiotami. Z takim rozumieniem trudno się zgodzić. Trudno też dziwić się takim odczuciom społecznym, gdyż wiedza o możliwościach i działalności Izby nie jest i nigdy nie była powszechna.

Wskutek tego, przy różnych okazjach pojawiają się opinie, że NIK – obok CBA i innych organów (mam na myśli organy ścigania) – jest również instytucją właściwą do kontroli i wykrywania zjawisk korupcyjnych. W tym miejscu należałoby stwierdzić, że zupełnie czymś innym są tak zwane mechanizmy korupcjogenne,

które umożliwiają powstawanie zjawisk korupcyjnych (stanowią takie zagrożenie) i w tym zakresie rola NIK jest oczywiście niebagatelna. Izba może, a nawet powinna takie mechanizmy identyfikować i dążyć do ich wyeliminowania w ramach swoich uprawnień kontrolnych, w szczególności przez formułowanie odpowiednich wniosków, które uszczelniałyby procedury działania, likwidowały luki w prawie i czyniły bardziej przejrzystymi wszelkie działania organów państwa i instytucji państwowych. Warto jednak przy tym pamiętać, że NIK nie jest i być nie powinna organem o charakterze śledczym ani władczym, a zatem jej wnioski nie mogą mieć charakteru wiążącego. Stanowią one jedynie pewnego rodzaju ekspercką ocenę danego stanu, który wymaga podjęcia stosownych działań usprawniających.

Problem ten, co prawda w sposób dość ogólny, ale wystarczający, znajduje odzwierciedlenie między innymi w okresowych planach pracy NIK. W planach tych zaleca się, co do zasady, by przeprowadzając badania kontrolne – w każdej kontroli, zwłaszcza na styku interesu publicznego i prywatnego, niezależnie od przyjętego priorytetu tych badań, identyfikować i oceniać ryzyko zaistnienia korupcji. Warto zwrócić w tym miejscu uwagę na kluczowe słowo, którym jest „ryzyko”, a nie samo zjawisko korupcji.

Dla każdego organu kontrolnego, w szczególności takiego jak Najwyższa Izba Kontroli, celem, do którego należałoby dążyć w działalności antykorupcyjnej

<sup>14</sup> DzU.2015.1096 j.t.

wyduje się przede wszystkim właśnie ograniczanie ryzyka związanego z ewentualnym wystąpieniem zjawisk korupcji.

Czym zatem jest owo ryzyko? W literaturze przedmiotu jest ono definiowane jako sytuacja, w której dostępność poszczególnych możliwości i związane z każdą z nich potencjalne korzyści i koszty są znane tylko z pewnym szacunkowym prawdopodobieństwem<sup>15</sup>, lub stopień niepewności co do sposobu określenia celów, ich realizacji oraz oceny<sup>16</sup>. Wśród rodzajów ryzyka w realizacji zadań publicznych można wymienić ryzyko inwestycyjne, na którego poziom wpływają czynniki polityczne, prawne oraz ekonomiczne, a wśród nich wielkość PKB, deficytu budżetowego, wysokość stóp procentowych, poziom inflacji i bezrobocia, kursy walut. Równie istotne są czynniki społeczne, takie jak: nawyki pracy, wykształcenie i umiejętności pracowników, ich mobilność, zdolność do podejmowania decyzji, stosunek lokalnych społeczności do inwestorów, który w skrajnych przypadkach może przejawiać się brakiem społecznej akceptacji dla planowanych przedsięwzięć inwestycyjnych. Ryzyko strategiczne wynika z niedostosowania strategii do warunków otoczenia lub zmian zachodzących wewnątrz organizacji<sup>17</sup>.

Mając na uwadze problem będący przedmiotem tego artykułu, powyższą typologię należy uzupełnić o ryzyko wystąpienia

zjawiska korupcji pojmowane jako wykorzystanie zaufania interesariuszy dla własnych korzyści, które może wystąpić na każdym etapie czy to planowania, czy też realizacji zadania publicznego. Jego konsekwencjami są między innymi inflacja wizerunku instytucji publicznej, makrostruktury – państwa i w konsekwencji utrata zaufania społeczeństwa, inwestorów do innych podmiotów życia publicznego, co generuje w sposób oczywisty koszty zarówno społeczne, jak i gospodarcze<sup>18</sup>. Problem ryzyka ewentualnego wystąpienia korupcji, ocenianego w trakcie kontroli przeprowadzanych przez NIK, należy wiązać z elementem skutków jakie powodują lub powodować mogą określone nieprawidłowości w działalności podmiotów będących przedmiotem kontroli Izby, przy czym należy pamiętać, że nie każda nieprawidłowość stanowi ryzyko zaistnienia działania korupcyjnego.

Określenie podczas kontroli skutków nieprawidłowości – zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 4 ustawy o NIK – jest jednym z koniecznych elementów opisu stanu faktycznego, przy czym mogą mieć one różny charakter. Najprostszy jest podział na skutki ekonomiczne i społeczne, ale z uwagi na rolę NIK i innych podmiotów przeprowadzających badania kontrolne w obszarze przeciwdziałania korupcji, na plan pierwszy wysuwa się podział na skutki już zaistniałe i tak zwane skutki potencjalne.

<sup>15</sup> R.W. Griffin: *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 285.

<sup>16</sup> Z. Dobrowolski: *Zdolność organizacji publicznych do współdziałania publiczno-prywatnego*, Kraków 2014 (w druku).

<sup>17</sup> Tamże; *Leksykon zarządzania*, Difin, Warszawa 2004, s. 503-505.

<sup>18</sup> B. Kożuch, Z. Dobrowolski: *Creating Public Trust. Organizational Perspective*, PETER LANG Internationaler Verlag der Wissenschaften, 2014, s. 113; Z. Dobrowolski: *Korupcja w państwie. Przyczyny, skutki, kierunki przeciwdziałania*, PWSZ Sulechów 2005, s. 22.

W kategorii skutków potencjalnych mieszczą się właśnie zagrożenia wystąpieniem zjawiska korupcji, czyli – inaczej mówiąc – mechanizmy, które sprzyjają powstawaniu tego rodzaju patologii.

Określając rolę NIK w walce z korupcją, trzeba mieć na uwadze także inne przepisy ustawy o NIK, a zwłaszcza art. 27, 28 i 35.

Według art. 28 ustawy o NIK, celem postępowania kontrolnego jest ustalenie stanu faktycznego w zakresie działalności jednostek poddanych kontroli, rzetelne jego udokumentowanie i dokonanie oceny kontrolowanej działalności według kryteriów określonych w art. 5 ustawy, to jest w zależności od statusu jednostki – według czterech, trzech lub dwóch kryteriów (legalności, celowości, rzetelności i gospodarności).

Wychodząc z tak ogólnie sformułowanego celu postępowania kontrolnego NIK, należy stwierdzić, że celem samym w sobie naczelnego organu kontrolnego nie jest wykrywanie zjawisk korupcyjnych, nie jest nim także wykrywanie innych przestępstw, a schodząc na niższy poziom – celem takim nie jest też wykrywanie nieprawidłowości. NIK nie jest i być nie powinna instytucją nastawioną wyłącznie na wykrywanie nieprawidłowości w szerokim rozumieniu tego pojęcia, ale na obiektywne ustalanie stanu faktycznego (w tym oczywiście mieszczą się też nieprawidłowości), jego rzetelne udokumentowanie i dokonanie na tej podstawie rzetelnej i obiektywnej oceny skontrolowanej działalności po to, by wspomagać organy władzy w naprawianiu państwa tam, gdzie ono funkcjonuje źle bądź niedostatecznie dobrze. Wszystkie pozostałe działania NIK, będące konsekwencją badań

kontrolnych, takie jak wnioski pokontrolne, zawiadomienia do organów ścigania o podejrzeniu popełnienia przestępstwa czy podejrzeniu wystąpienia zjawiska korupcyjnego, zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, są i powinny być jedynie konsekwencją wspomnianej oceny skontrolowanej działalności, a nie jej celem.

Artykuł 27 ustawy o NIK stanowi, że postępowanie kontrolne przeprowadza się według przepisów tej ustawy, a art. 35 – że kontroler ustala stan faktyczny na podstawie dowodów zebranych w toku postępowania kontrolnego, przy czym – co jest niezwykle ważne – dowodami w takim postępowaniu są w szczególności dokumenty, zabezpieczone rzeczy, wyniki oględzin, zeznania świadków, opinie biegłych oraz pisemne wyjaśnienia i oświadczenia. Ustawodawca wymienił co prawda tylko podstawowe dowody, na podstawie których kontroler ustala stan faktyczny, niemniej jednak nie trzeba nikogo przekonywać, że NIK nie dysponuje – i nie ma takiej potrzeby, by dysponowała – narzędziami najbardziej adekwatnymi do identyfikacji zjawisk korupcyjnych, jakimi są właściwe dla służb specjalnych działania operacyjne. Wystarczy, że narzędzia takie mają CBA, inne organy ścigania i prokuratura, a zatem należałoby pozostawić wykrywanie zjawisk korupcji – jako jeden z celów ich działania – właśnie tym podmiotom. NIK natomiast, jak też inne instytucje i publiczne jednostki kontroli powinny wspomóc walkę z korupcją przede wszystkim przez identyfikowanie obszarów nią zagrożonych i w ramach tych obszarów definiowanie i opisywanie ryzyka jej ewentualnego wystąpienia, wraz



z wnioskami, które przeciwdziałyby takim zagrożeniom (likwidowały je lub co najmniej ograniczały).

O przyczynach korupcji z reguły wiemy dość dużo, jednak znacznie mniej wiemy, jak ją zlikwidować bądź skutecznie ograniczać. Próbę zwrócenia szczególnej uwagi właśnie na ograniczanie korupcji podjęła Transparency International, sugerując konkretne działania w książce pt. „Rzetelność życia publicznego”<sup>19</sup>, co zaakcentowała Lena Kolarska-Bobińska we wstępie do tej publikacji. Trudno nie zgodzić się z autorami i opinią autorki wstępu, że korupcji nie da się wyeliminować w pełni, można natomiast i trzeba ograniczyć jej skalę i zasięg i trzeba to robić stale. We wprowadzeniu do książki postawiono też bardzo ważne pytanie: gdzie powinny zaczynać się wysiłki antykorupcyjne. W odpowiedzi na nie wskazano, że oczywistym punktem wyjścia jest rozeznanie i dogłębne zrozumienie przyczyn leżących u podstaw korupcji, luk w przepisach i ich nieprecyzyjności, które stanowią pożywkę dla korupcji na każdym poziomie. Tutaj właśnie otwiera się olbrzymi obszar do działań różnych organów i instytucji kontrolnych, w tym Najwyższej Izby Kontroli. Raz jeszcze warto powiedzieć, że zadaniem instytucji kontrolnych nie jest walka wprost z przestępstwami korupcyjnymi, bowiem leży ona w kompetencjach organów ścigania, jest nim natomiast cała działalność związana z ograniczaniem ryzyka wystąpienia korupcji, a najlepiej jego likwidacją. Ustalenie czy

ukaranie winnego korupcji praktycznie niczego nie zmieni, a na pewno niewiele, jeśli nie zostaną zlikwidowane źródła/przyczyny jej powstawania, takie jak luki w przepisach, procedurach, wybiórczy i niedostateczny nadzór, wadliwa organizacja pracy.

Oczywiście może się zdarzyć, że prowadząc badania, kontroler NIK lub inny kontroler działający w sferze publicznej pozyska lub natrafi na dokumenty, które będą budziły podejrzenie wystąpienia korupcji. Może się też zdarzyć, że kontrolerowi zostanie złożone oświadczenie lub zeznanie świadka o występowaniu tego typu sytuacji. Ustalenie jednak obiektywnego stanu faktycznego w tym względzie przez kontrolera, wzięwszy pod uwagę narzędzia jakimi dysponuje, jest praktycznie niemożliwe. Jedyne, co może on i powinien zrobić w takiej sytuacji, to – zgodnie z obowiązującymi procedurami i trybem – zawiadomić CBA lub prokuraturę o podejrzeniu wystąpienia zjawiska korupcyjnego lub poinformować o określonym stanie faktycznym w celu stosownego wykorzystania tej wiedzy i ustaleń.

Powyższe podejście do udziału NIK w zwalczaniu korupcji, a także innych organów i podmiotów przeprowadzających kontrole w podmiotach publicznych, powinno znaleźć odzwierciedlenie w celach, jakie mają przyświecać danej kontroli. W szczególności celem żadnej kontroli nie może być wykrywanie zjawisk korupcyjnych. Nietrudno bowiem wyobrazić sobie, że wyniki kontroli nie wykażą ich

<sup>19</sup> *Rzetelność życia publicznego. Metody zapobiegania korupcji*, opracowanie J. Pope, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1999.

z oczywistego powodu, bowiem wykazać nie mogły. Nie oznacza to jednak wcale, że zjawiska korupcyjne w tym obszarze nie występowały. Problem w tym, że ocena organu kontrolnego (w tym NIK) odnośnie do istnienia bądź nieistnienia zjawisk korupcji i ich skali nie będzie nigdy oceną zobiektywowaną, a w związku z tym nie należy takich ocen, jako celów kontroli, zakładać ani formułować. Nie powinien zakładać sobie takich celów także żaden inny odpowiedzialny organ kontroli lub instytucja kontrolna.

### Metodyka działań kontrolnych w obszarze korupcji

Jednym ze stałych zadań kontrolerów, nie tylko kontrolerów NIK, przeprowadzających kontrole w podmiotach publicznych powinno być, o czym już wcześniej wspominałem, zwracanie uwagi na tak zwane mechanizmy korupcyjne w obszarach poddanych badaniom (ich identyfikowanie). Dość często jednak mechanizmy korupcyjne, a inaczej mówiąc – ryzyko wystąpienia zjawisk korupcyjnych, są niesłusznie utożsamiane z mechanizmami korupcyjnymi. Są to jednak dwie różne sprawy. W pierwszym wypadku jest to coś, co może tylko ułatwiać ewentualną korupcję, w drugim natomiast mamy do czynienia z łamaniem wszelkich przepisów, norm i reguł, bowiem celem tego postępowania jest właśnie korupcja.

W dotychczasowych opracowaniach dotyczących zagadnień związanych

z korupcją<sup>20</sup> przyjęło się twierdzić, że mechanizmami korupcjogennymi są:

- nadmiar kompetencji w ręku jednego pracownika,
- dowolność w podejmowaniu decyzji,
- lekceważenie dokumentacji i sprawozdawczości,
- słabość kontroli wewnętrznej,
- nierówny dostęp do informacji,
- brak odpowiedzialności osobistej,
- brak rozwiązań antykorupcyjnych.

Podobne, aczkolwiek nie takie samo podejście zaprezentowane zostało w uchwale nr 37 Rady Ministrów z 1 kwietnia 2014 r. w sprawie „Rządowego programu przeciwdziałania korupcji na lata 2014–2019”. W programie tym wymieniono bowiem następujące „rozpoznane mechanizmy korupcjogenne”:

- Nieprawidłowości w procesie stanowienia prawa („Naruszanie obowiązujących procedur legislacyjnych, a w szczególności pomijanie niezbędnego trybu opiniowania lub uzgodnień międzyresortowych; dokonywanie zmian w projektach już uzgodnionych; wydawanie aktów wykonawczych ze znacznym opóźnieniem; pozostawianie luk i niejednoznaczności, co sprzyja dowolnej interpretacji przepisów; niespójne nowelizowanie ustaw; wytwarzanie coraz większej liczby aktów prawnych”).
- Dowolność postępowania („Brak przejrzystych kryteriów sposobu lub trybu załatwiania sprawy, wskutek czego urzędnicy mają możliwość wydawania decyzji

<sup>20</sup> *Zagrozenie korupcją w świetle badań kontrolnych NIK przeprowadzonych w 2000 roku*, NIK, Warszawa 2003, opracowanie, na które powołuje się prof. M. Jarosz w książce pt. *Władza. Przywileje. Korupcja*, Wyd. Naukowe PWN 2004, s. 208.

pomimo negatywnej opinii organów opiniujących, nie według ustalonych reguł, ale według własnego uznania. Dowolność wynika z nieprzejrzystości i nieprecyzyjności przepisów prawa, a także zbyt częstych jego zmian”).

- Konflikt interesów („Urzędnik podejmujący rozstrzygnięcie w określonej sferze spraw publicznych lub uczestniczący w przygotowaniu tego rozstrzygnięcia ma lub może mieć osobisty interes w sposobie załatwienia sprawy. Do konfliktu dochodzi nie tylko wtedy, gdy urzędnik w danej sprawie działa w osobistym interesie, ale także gdy istnieje choćby tylko teoretyczna możliwość, że interes ten przeważa nad troską o interes publiczny”).
- Brak jawności postępowania („Możliwości korzystania z niektórych przywilejów lub dostęp do dóbr nie są w należyty sposób komunikowane podmiotom potencjalnie nimi zainteresowanym. Dane te są udostępniane jedynie wybranym podmiotom, które mają własne metody dotarcia do informacji”).
- Słabość systemu kontroli i nadzoru („Niewystarczająca skuteczność działań nadzorczych właściwych organów, organizacyjna i kadrowa szczupłość jednostek kontroli wewnętrznej oraz głównie doraźne działania. Wskutek tego jedynie niewielka część decyzji podejmowanych przez urzędników poddawana jest bieżącej kontroli, co powoduje, że utrudnione jest ujawnianie decyzji wadliwych, niekorzystnych dla interesu publicznego”).
- Kumulowanie uprawnień („Nadmierne skupianie uprawnień decyzyjnych i odchodzenie od zasady rozdzielania

czynności dotyczących jednej sprawy między różnych urzędników”).

- Lekceważenie dokumentacji i sprawozdawczości („Przyjmowanie niepełnej dokumentacji, bez wszystkich wymaganych procedur dowodów lub załączników, odstępowanie od wypełnienia wymaganych obowiązków sprawozdawczych, a także podejmowanie decyzji bez ich uzasadniania, wskutek czego utrudnione jest kontrolowanie procedur decyzyjnych”).
- Brak odpowiedzialności osobistej za podejmowane rozstrzygnięcia.
- Nadmierne korzystanie z usług zewnętrznych i pośrednictwa.

Powyższa specyfikacja mechanizmów korupcyjnych zmusza do głębszego zastanowienia się, czym tak naprawdę jest i jak należałoby definiować mechanizm korupcyjny. Mechanizmami korupcyjnymi, a więc takimi, które mogą zwiększyć ryzyko wystąpienia korupcji, jest coś, co najogólniej mówiąc, umożliwia bądź ułatwia (może ułatwić) pewne zachowania, w tym wypadku działania korupcyjne. Będzie to zatem zbiór wszelkich warunkowań określonej sytuacji faktycznej, potęgujących prawdopodobieństwo wystąpienia korupcji. To okoliczności stwarzające warunki, a nawet zachętę do działalności o charakterze korupcyjnym. Istnienie konkretnych mechanizmów korupcyjnych nie jest jednak konieczne do tego, by zjawisko korupcji zaistniało. Nie jest natomiast mechanizmem korupcyjnym, co do zasady, sytuacja polegająca na przekroczeniu uprawnień, w tym na działaniach sprzecznych z prawem, przyjętymi regułami, obowiązującymi procedurami itp., których zaistnienie było konieczne, aby do

korupcji doszło. Tylko taka interpretacja i rozgraniczenie ma sens, bowiem przyjęcie, że działalność niezgodna z przepisami prawa lub inną obowiązującą normą jest mechanizmem korupcjogennym prowadziłoby do fałszywego twierdzenia, że każda nieprawidłowość stanowi mechanizm korupcjogenny. Przekroczenie uprawnień, działalność sprzeczna z prawem, przyjętymi regułami, procedurami, nie jest mechanizmem korupcjogennym, natomiast może – chociaż nie musi – okazać się mechanizmem korupcyjnym.

Należy także odróżnić mechanizm korupcjogenny od typowej nieprawidłowości. O ile, na przykład, nie powinno budzić wątpliwości, że „nadmiar kompetencji w ręku jednego pracownika” jest mechanizmem korupcjogennym, o tyle takie wątpliwości muszą pojawić się w przypadku innych rodzajów mechanizmów, jakie aktualnie funkcjonują w przestrzeni informacyjnej, w szczególności takich, jak: „dowolność w podejmowaniu decyzji” czy chociażby „lekceważenie dokumentacji i sprawozdawczości”.

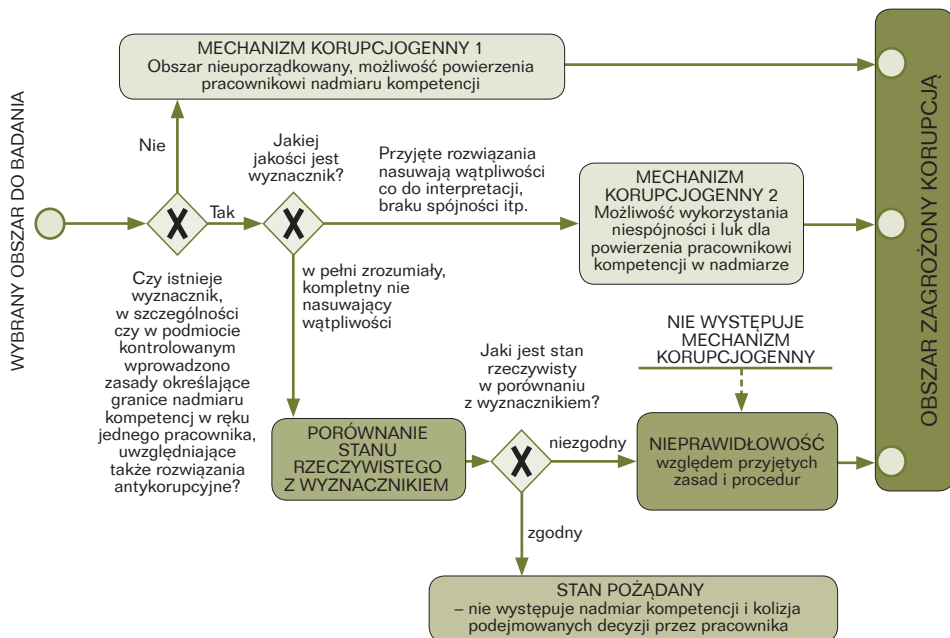
### **„Nadmiar kompetencji w ręku jednego pracownika”**

Skupienie nadmiaru kompetencji w ręku jednego pracownika nie jest, a na pewno nie zawsze będzie nieprawidłowością samą w sobie, chociaż nie ulega wątpliwości, że stwarza ryzyko korupcyjne. Taka sytuacja może przecież wynikać z faktu powierzania różnych obowiązków jednemu pracownikowi z uwagi na rachunek ekonomiczny firmy. Na przykład, kierownik jednostki uznał, że niektóre zadania nie wymagają zatrudnienia pracowników na pełnych etatach,

zwłaszcza w małych podmiotach (byłaby to ewidentna niegospodarność), a zatem mając na względzie racjonalne gospodarowanie zasobami kadrowymi i środkami na płace, wybrał – w jego przekonaniu – mniejsze zło i powierzył pracownikowi różne zadania, aby wykorzystał konkretny etat. Pozostawiając jednak na chwilę z boku powody skupienia nadmiaru kompetencji w ręku jednego pracownika, należy obiektywnie uznać, że tego typu sytuacja stanowi istotne zagrożenie chociażby załatwianiem sprawy „po uważaniu” czy niekoniecznie zgodnie z obowiązującymi procedurami w związku ze skumulowaniem kilku prerogatyw w ręku jednego pracownika. Innymi słowy, nadmiar kompetencji będzie zawsze stanowił pole i pewnego rodzaju zachętę do powstania zjawiska korupcji, czyli otrzymania nienależnych korzyści w zamian za określone załatwienie sprawy. Mamy tu zatem do czynienia z ryzykiem zaistnienia korupcji, ale tylko ryzykiem (a nie korupcją czy nawet podejrzeniem o korupcję), co należy wyraźnie podkreślić.

Nadmiar kompetencji w ręku jednego pracownika może prowadzić do tak zwanego urzędniczego dryfowania, a zatem rozmijania się oczekiwań decydenta z faktyczną realizacją zadań publicznych. Towarzyszy temu asymetria informacyjna w relacjach pomiędzy organizacjami publicznymi i pozostałymi podmiotami. Konstatacja ta nawiązuje do teorii agencji, której przedstawicielami są M. Jensen i W. Meckling, ekonomicznego modelu biurokracji W. Niskanena, a także nowej ekonomii instytucjonalnej, zwłaszcza zidentyfikowanego przez O. E. Williamsona oportunistycznego stron

Rysunek 1. Metodyka badania nadmiaru kompetencji w ręku jednego pracownika



Źródło: Opracowanie własne, układ graficzny Tomasz Chłopaś.

kontraktu, oraz teorii interesariuszy, którą w aspekcie zarządzania przedstawił E. Freeman. Asymetria informacji katalizuje dysfunkcje organizacji, które w ekstremalnej formie można traktować jako patologię organizacji<sup>21</sup>.

Na rysunku 1 można prześledzić, kiedy mamy do czynienia z mechanizmem korupcyjnym, a kiedy ze zwykłą nieprawidłowością i gdzie przebiega granica pomiędzy obszarem zagrożonym korupcją a obszarem wolnym od takiego zagrożenia.

### „Dowolność w podejmowaniu decyzji”

W dokumentach pokontrolnych różnych instytucji kontrolujących można często znaleźć zarzut występowania mechanizmów korupcyjnych, określanych jako „dowolność w podejmowaniu decyzji” przez kierowników kontrolowanych jednostek. W większości wypadków owe zarzuty nie są jednak właściwie udokumentowane i umotywowane. Tak poważne zarzuty powinny być zawsze poprzedzone

<sup>21</sup> Za: Z. Dobrowolski: *Zarządzanie samorządowymi organizacjami publicznymi w warunkach społecznej deregulacji realizacji zadań publicznych*, Kraków 2013 (w druku), s. 5-6.

bardzo wnikliwą analizą, dlatego że pewien margines dowolności postępowania jest w sposób oczywisty wpisany w proces zarządzania na każdym szczeblu hierarchii zawodowej. Podjęcie konkretnej decyzji rzadko kiedy wynika wprost z „twardych” warunków, które muszą być spełnione dla jej wydania. Nierzadko warunkiem wydania decyzji są poprzedzające ją różnego rodzaju opinie, analizy, oświadczenia, które jednak u decydenta mogą, a niekiedy nawet muszą budzić wątpliwości i to on musi podjąć ryzyko rozstrzygnięcia sprawy według swojej najlepszej wiedzy i umiejętności.

Jeśli rozważamy postawienie zarzutu dowolności w podjęciu jakiegokolwiek decyzji, mając na uwadze tak zwany mechanizm korupcyjny, to przede wszystkim należałoby wyjaśnić dwie kwestie:

- po pierwsze, czy w podmiocie kontrolowanym obowiązują dokumenty regulujące strukturę organizacyjną i czy określają one w sposób właściwy kompetencje poszczególnych osób do podejmowania konkretnych decyzji (na przykład, statut, regulamin, zakresy czynności, podział obowiązków);
- po drugie, czy w podmiocie kontrolowanym obowiązują wewnętrzne lub wynikające z konkretnych unormowań, głównie prawnych, warunki zarówno formalne, jak i merytoryczne, które muszą być spełnione dla wydania określonych decyzji.

Jeśli kontrola udowodniłaby brak reguł, według których decyzje były podejmowane bądź reguły te nie byłyby na tyle przejrzyste i precyzyjne, że istniałoby zagrożenie wydaniem odmiennych decyzji w takich samych lub podobnych sytuacjach,

to oczywiście mielibyśmy do czynienia ze wspomnianym mechanizmem korupcyjnym, ale należałoby zdefiniować go jednak inaczej, a mianowicie jako „brak zasad lub brak ich przejrzystości, powodujący dowolność w podejmowaniu decyzji”. Jeśli jednak cały badany obszar jest uporządkowany, a mielibyśmy do czynienia tylko z przypadkami niestosowania się do obowiązujących reguł, to mamy *de facto* do czynienia ze zwykłą nieprawidłowością, za którą odpowiada konkretny pracownik, a także nadzór (niesprawowany w ogóle lub sprawowany nierzetelnie).

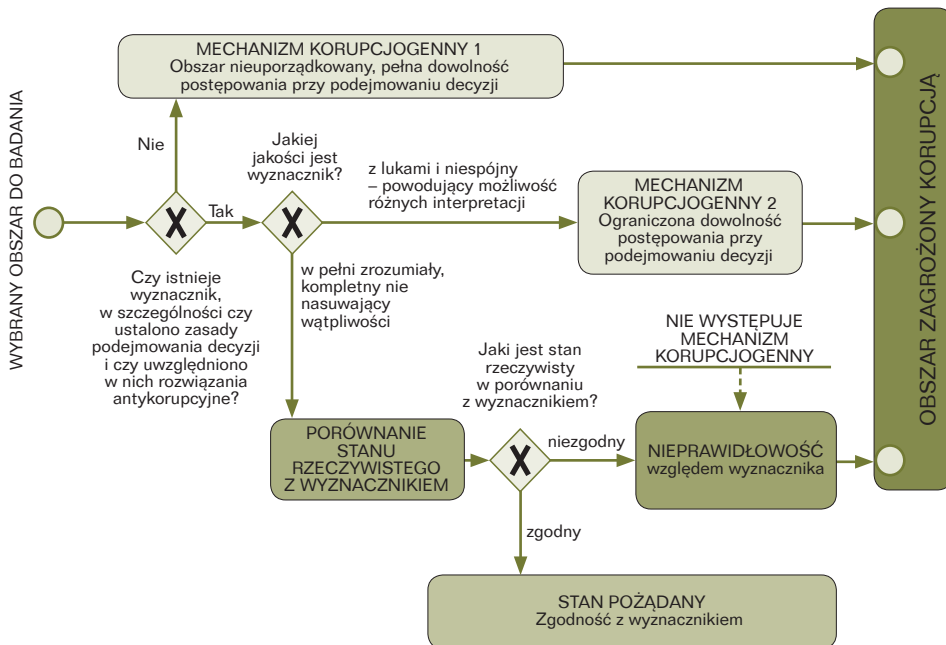
Metodyczne podejście do badania ewentualnych mechanizmów korupcyjnych w obszarze dotyczącym dowolności w podejmowaniu decyzji przedstawia rysunek 2, s. 51.

### **„Lekceważenie dokumentacji i sprawozdawczości”**

Wątpliwości co do tak sformułowanego mechanizmu korupcyjnego pojawiają się szczególnie w sytuacji, gdy kontroler nie zgłosił żadnych uwag do zasad i procedur, jakie w zakresie tej dokumentacji i sprawozdawczości zostały wprowadzone w życie i obowiązywały w kontrolowanym podmiocie, a jego uwagi dotyczyły jedynie samego faktu nierzetelnego sporządzenia sprawozdania lub, ogólnie mówiąc, bałaganu dokumentacyjnego, co stanowiło odstępstwo od tych zasad. Nie można zatem oceniać ewentualnego mechanizmu korupcyjnego w oderwaniu od analizy obowiązujących zasad i procedur – jeśli takowe są.

Jeśli mówimy o „lekceważeniu” – w tym wypadku dokumentacji i sprawozdawczości – to powinniśmy mieć na uwadze

Rysunek 2. Metodyka badania braku zasad lub braku ich przejrzystości, powodującego dowolność w podejmowaniu decyzji



Źródło: Opracowanie własne, układ graficzny Tomasz Chłopaś.

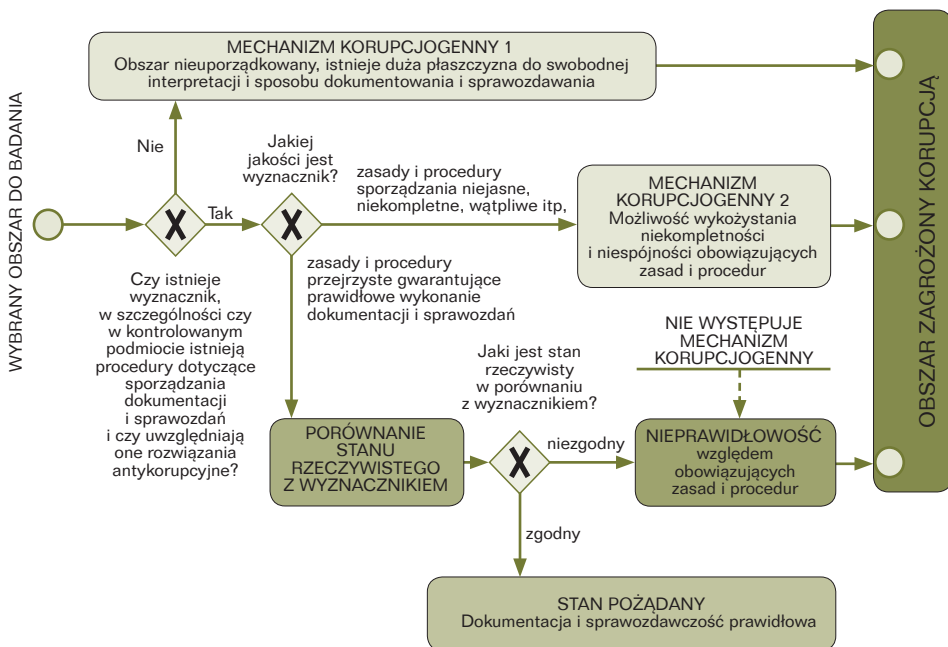
konkretne nieprawidłowości, to jest działania sprzeczne z obowiązującymi, znanymi wykonującemu konkretne zadanie zasadami, przepisami prawa bądź regulacjami wewnętrznymi. Mielibyśmy zatem, z jednej strony, stan faktyczny polegający na owym lekceważeniu, natomiast z drugiej strony, konkretne wyznaczniki, do których ten stan powinien być porównany. W wypadku nieprawidłowości, które polegają na nieprzestrzeganiu norm obowiązujących daną jednostkę trudno jest dostrzec jakikolwiek mechanizm korupcyjny, a więc mówienie o nim w takich sytuacjach wydaje się nadużyciem. Nie oznacza to, że tam, gdzie mamy do

czynienia z postępowaniem wbrew pewnym zasadom, przepisom i procedurom, nie można w konkretnych okolicznościach wskazywać na podejrzenie wystąpienia korupcji, ale to są przypadki, o których należałoby zawsze informować odpowiednie służby, w tym zwłaszcza CBA.

Kiedy zatem instytucja kontrolna – taka jak NIK lub inny podmiot kontrolujący – powinna mówić o mechanizmach korupcyjnych w obszarze sporządzania dokumentacji i sprawozdawczości?

Najprościej rzecz ujmując, mechanizm korupcyjny zaistniałby wówczas, gdyby w danej jednostce poddanej badaniom istniała zupełna bądź nawet częściowa

Rysunek 3. Metodologia badania braku lub niespójności zasad i procedur dotyczących dokumentacji i sprawozdawczości



Źródło: Opracowanie własne, układ graficzny Tomasz Chłopaś.

dowolność w sporządzaniu określonej dokumentacji czy sprawozdawczości, a więc gdyby nie było wspomnianych wcześniej zasad czy procedur lub gdyby one były niespójne, pozwalające na powstawanie różnego rodzaju błędów zamierzonych, a te mogłyby być wykorzystane chociażby dla otrzymania nienależnych korzyści (co jednak trzeba by było w procesie kontrolnym uprawdopodobnić). Mielibyśmy zatem do czynienia z oczywistym mechanizmem korupcyjnym jako ryzykiem wystąpienia korupcji. W takim jednak przypadku należałoby inaczej zdefiniować mechanizm korupcyjny – nie jako „lekceważenie

dokumentacji i sprawozdawczości”, ale jako „niespójność zasad i procedur dotyczących dokumentacji i sprawozdawczości lub ich brak”.

Metodyczne podejście do badania ewentualnych mechanizmów korupcyjnych związanych z niespójnością zasad i procedur obejmujących dokumentację i sprawozdawczość lub ich brakiem przedstawiono na rysunku 3.

Podobnej analizy wymagają także pozostałe mechanizmy korupcyjne, w tym zwłaszcza: słabość kontroli wewnętrznej, nierówny dostęp do informacji oraz brak odpowiedzialności osobistej.



## Podsumowanie

Walką z korupcją zajmuje się dość liczna grupa podmiotów, nie widać jednak wyraźnych tego efektów, mimo że nasz kraj jest coraz lepiej postrzegany w raportach Transparency International. Nadal olbrzymia część społeczeństwa jest przekonana o tym, że skala korupcji jest istotna i że ma ona wpływ zarówno na życie gospodarcze, jak i społeczne. Trudno się z tym nie zgodzić, kiedy liczba wszczynanych postępowań dotyczących tych przestępstw sięga 6000 rocznie, a nikt nie potrafi oszacować, jaka jest faktyczna skala przestępstw nieujawnianych. Problem ten dostrzegł także rząd, uchwalając w 2014 r. program walki z korupcją na lata 2014–2019. Powstaje zatem pytanie, jak skutecznie zmienić tę sytuację. Jestem głęboko przekonany, że właśnie przez zapewnienie właściwego miejsca dla każdego w walce z tym procederem, zarówno dla instytucji bądź organizacji publicznej, jak i dla zwykłego obywatela. To miejsce powinno zależeć od kilku czynników: po pierwsze – od tego, czy dany podmiot ma w ogóle wolę włączenia się w walkę i przeciwdziałanie korupcji; po drugie – czy ma stosowne kompetencje (w jakim zakresie) oraz odpowiednie narzędzia do skutecznych przeciwdziałań; po trzecie – czy dysponuje odpowiednimi umiejętnościami, wiedzą i doświadczeniem, by zapewnić profesjonalizm w tym co ma robić bądź chciałby robić. Po ustaleniu i spełnieniu tych warunków niezbędne wydaje się określenie konkretnego miejsca w procesie walki z korupcją. Każdy podmiot powinien mieć

także jasno określone role – w szczególności cele cząstkowe, do których powinien zmierzać – stosownie do warunków, o których mowa wyżej. Nie powinno mieć miejsca powielanie tych samych działań przez różnych uczestników walki z korupcją, a zwłaszcza zajmowanie się działaniami nieleżącymi w kompetencjach i możliwościach danego podmiotu. Wprowadza to bowiem niepotrzebny chaos, a co więcej, wysyła sygnały do przestępców o niekompetencji prowadzących różnego rodzaju działania.

W tytule artykułu wskazałem na szczególne miejsce i rolę organów kontroli w walce z korupcją. Zadaniem organów kontroli jest przede wszystkim identyfikacja wszelkich zagrożeń (ryzyka korupcji – tzw. mechanizmów korupcyjnych) jako potencjalnych skutków nieprawidłowości i podejmowanie takich działań, które eliminowałyby lub co najmniej ograniczały te zagrożenia. Organy kontroli, w związku z tym, że nie mają odpowiednich narzędzi do stwierdzenia (udokumentowania) faktycznej korupcji, powinny w każdym przypadku gdy istnieje podejrzenie, iż mogło dojść do korupcji, zawiadamiać odpowiednie organy ścigania, z wnioskiem o dalsze prowadzenie sprawy zgodnie z ich kompetencjami. Każde jednak podejrzenie o korupcję musi być przez organ kontroli odpowiednio uzasadnione.

**RYSZARD SZYC**  
radca prezesa NIK

**Słowa kluczowe:** korupcja, mechanizm korupcyjny, mechanizm korupcyjny, ryzyko zagrożenia korupcją, identyfikacja obszarów zagrożonych korupcją, organy kontroli