

**Waldemar Walczak**

## **Korupcja jako sieć wpływów, powiązań i zależności**

### **Wprowadzenie**

Zachowania korupcyjne wpisują się w nurt zagadnień chętnie popularyzowanych i wykorzystywanych przez media przy okazji ożywionych dyskusji oraz sporów o charakterze politycznym, jakie występują w przestrzeni publicznej. Pojawiają się zdawkowe komentarze mające charakter emocjonalny, natomiast wyraźnie zauważalny jest deficyt pogłębionej, merytorycznej wiedzy na temat omawianego zjawiska, a także jego bezstronnej analizy. Korupcja z uwagi na swoją złożoność oraz wieloaspektowość coraz częściej staje się przedmiotem licznych opracowań naukowych. Potrzeba szerszych dociekań badawczych jest racjonalnie uzasadniona zarówno z uwagi na walory teoriopoznawcze, jak i utylitarne. Poruszany temat lokuje się bowiem w kręgu zainteresowań służb specjalnych, które w ramach swoich ustawowych obowiązków zajmują się rozpoznawaniem, zapobieganiem i zwalczaniem korupcji w życiu publicznym oraz gospodarczym.

Celem rozważań i analiz prowadzonych w artykule jest przedstawienie istoty zjawiska korupcji postrzeganej w aspekcie uwarunkowań organizacyjnych i prawnych występujących w otoczeniu społeczno-gospodarczym, które w najwyższym stopniu rzutują na powszechnie stosowane metody zarządzania oraz procesy decyzyjne. Na wstępie wyjaśniono, jak należy rozumieć pojęcie korupcja, a także scharakteryzowano główne mechanizmy korupcjogenne. W dalszej części artykułu przeanalizowano zjawisko korupcji jako element systemu zarządzania. Zwrócono przy tym uwagę na zagrożenia interesów ekonomicznych państwa, a także naruszanie zasad praworządności i sprawiedliwości społecznej. Ważnym argumentem przemawiającym za zasadnością szerokiego podejścia do tego problemu badawczego jest komunikat umieszczony na stronie internetowej Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Jego treść w sposób czytelny doprecyzowuje niebezpieczeństwa związane z występowaniem omawianego zjawiska: *Korupcja zagraża praworządności, demokracji, prawom człowieka, narusza zasady uczciwości społecznej, spowalnia rozwój gospodarczy i zagraża stabilności instytucji demokratycznych i moralnym podstawom państwa* (preambuła *Prawnikarnej Konwencji o Korupcji sporządzonej w Strasburgu dnia 27 stycznia 1999 r.*, Dz.U. z 2005 r. nr 29 poz. 249)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Biuletyn Informacji Publicznej CBA, <https://bip.cba.gov.pl/bip/nabor-do-sluzby/profile-kandydatow/ekonomisci/14,Ekonomisci.html> [dostęp: 10 I 2018].

## Definiowanie korupcji

Punktem wyjścia do dalszych rozważań jest wyjaśnienie przyjętego w pracy rozumienia terminu korupcja. Jest bezwarunkowo konieczne ze względu na różnorodność oraz wieloznaczność ujęć definicyjnych<sup>2</sup>, a także na postrzeganie omawianego zjawiska przez pryzmat określonych wzorców zachowań stanowiących punkt odniesienia<sup>3</sup>. Należy zaznaczyć, że informacje wskazujące na sposób rozumienia i pojmowania istoty korupcji mają znaczenie fundamentalne<sup>4</sup>, gdyż determinują wykładnię interpretacyjną danego pojęcia, a w konsekwencji – wyznaczają kierunki dalszych czynności analitycznych oraz dociekań badawczych. Przy uwzględnieniu powyższych przesłanek, korupcja będzie postrzegana w szerokim ujęciu jako **wykorzystywanie władzy, wpływów<sup>5</sup> i pozycji zawodowej do realizacji partykularnych interesów i celów**. Oznacza to, że analizowane zjawisko obejmuje swoim zakresem pojęciowym zarówno przestępstwa korupcyjne, jak i wszystkie pozostałe formy tzw. legalnej korupcji, która nie jest sankcjonowana na gruncie przepisów kodeksu karnego.

W zaproponowanej definicji trzeba zwrócić uwagę na celowo użyte sformułowanie „wykorzystywanie władzy”, w istotny sposób różniące się z prawnego punktu widzenia od sformułowania „nadużywanie władzy”, które może być traktowane w odniesieniu do określonej kategorii osób jako „przekroczenie uprawnień” opisywane w art. 231 kk. Przedstawiając merytoryczną i rzeczową argumentację uzasadniającą słuszność poczynionych założeń, warto odwołać się do zapisów zawartych w oficjalnym dokumencie rządowym, jakim jest *Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019*<sup>6</sup> przyjęty przez Radę Ministrów. We wstępnej części przywołanego opracowania znajduje się następujący fragment: *Legalna definicja korupcji zawarta jest w art. 1 ust. 3a ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. z 2012 r. poz. 621, z późn. zm.) i do takiej w głównej mierze odwołuje się*

<sup>2</sup> A. Kubiak, *Działania antykorupcyjne – wybrane przykłady*, „Acta Universitatis Lodzensis Folia Oeconomica” 2013, nr 288, s. 45–46; K. Nowakowski, *Korupcja a instytucje w gospodarce*, „Ekonomia i Prawo” 2006, nr 1, s. 140–148; A. Stachowicz-Stanuch, A. Sworowska, *Definiowanie korupcji w kontekście różnic kulturowych*, „Organizacja i Zarządzanie” 2012, nr 1, s. 97–116.

<sup>3</sup> K. Dzieczyk, *Zjawisko korupcji jako element życia społecznego*, „Seminare. Poszukiwania naukowe” 2016, nr 3, s. 111–121; A.Z. Kamiński, *Korupcja jako symbol instytucjonalnej niewydolności państwa i zagrożenie dla rozwoju polityczno-gospodarczego Polski*, „Zeszyty Centrum im. Adama Smitha” 1997, nr 29, s. 3–32; K. Nowakowski, *Korupcja jako problem teoretyczny i społeczno-ekonomiczny*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1996, nr 2, s. 77–94; J. Svensson, *Osiem pytań na temat korupcji*, „Gospodarka Narodowa” 2006, nr 9, s. 77–106.

<sup>4</sup> R. Maćkowska, *Informacja w przestrzeni publicznej a zjawisko korupcji i jego postrzeganie*, w: *Public relations w perspektywie naukowej*, A. Adamus-Matuszyńska (red.), Katowice 2016, s. 116–124.

<sup>5</sup> Wyróżnienia w tekście pochodzą od autora (przyp. red.).

<sup>6</sup> *Uchwała nr 37 Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2014 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019* (M.P. z 2014 r. poz. 299); <https://cba.gov.pl/pl/publikacje/strategia-antykorupcyjna/3409,Rzadowy-Program-Przeciwdzialania-Korupcji.html> [dostęp: 10 I 2018].

„Program”. Nie należy jednak zapominać o **niekaralnych formach korupcji**, jak konflikt interesów, nepotyzm i kumoterstwo, które stanowią również problem życia publicznego, i dlatego niniejszy dokument odnosi się również do tych rodzajów szeroko pojmowanego zjawiska korupcji.

Wnikliwa analiza zacytowanej wykładni interpretacyjnej dokonanej przez Radę Ministrów odnośnie do występujących form korupcji w jednoznaczny sposób potwierdza prawidłowość przyjętej w artykule koncepcji na temat wieloaspektowego podejścia do rozpatrywanego zjawiska. Ponadto daje podstawy prawne do tego, aby przy opisywaniu określonych działań, podejmowanych decyzji i wzorców zachowań konkretnych osób było możliwe używanie adekwatnej terminologii.

Zdaniem szefa CBA (...) *korupcja to wielowymiarowe zjawisko analizowane i diagnozowane w najważniejszych dla funkcjonowania państwa aspektach: społecznym, etycznym i prawnym*<sup>7</sup>. Można natomiast polemizować z poglądem, że (...) *przestępczość korupcyjna narusza podstawowe zasady funkcjonowania państwa*<sup>8</sup>, ponieważ wszystkie kategorie zachowań korupcyjnych obejmujące swoim zakresem tzw. legalną korupcję zagrażają interesom ekonomicznym kraju, poczuciu bezpieczeństwa obywateli, a także rażąco dewastują zasady praworządności i sprawiedliwości społecznej. Zasadne będzie tutaj odwołanie się wprost do brzmienia art. 2 Konstytucji RP, w którym wyraźnie stwierdzono: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*<sup>9</sup>.

Agata Miętek, analizując ten konstytucyjny zapis, słusznie zauważa, że ostatni członek tego zdania, wskazujący na potrzebę urzeczywistniania zasad sprawiedliwości społecznej przez państwo, jest przedmiotem znacznie mniejszego zainteresowania niż idea demokratycznego państwa prawa<sup>10</sup>. Jest to bardzo zasadna refleksja, z którą trzeba się zgodzić.

## Mechanizmy korupcjogenne

Alina Hussein, która opisała główne obszary zagrożenia korupcją widziane z perspektywy Najwyższej Izby Kontroli, zwraca uwagę na zlecenie przez podmioty publiczne usług zewnętrznych podmiotom prywatnym oraz na sferę lokalizacji inwestycji budowlanych<sup>11</sup>. Korzystanie z usług eksperckich i doradczych jest opisywane następująco: (...) *zlecenie usług zewnętrznych często odbywa się bez analizy potrzeb (wskutek czego zamawiane są zbędne usługi), przestrzegania reguł zamówień publicznych i kon-*

<sup>7</sup> *Mapa korupcji. Zwalczanie przestępczości korupcyjnej w Polsce w 2016 r.*, Warszawa 2017, s. 5.

<sup>8</sup> Tamże.

<sup>9</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Dz.U z 1997 r. nr 78 poz. 483, ze zm.).

<sup>10</sup> A. Miętek, *Zasada demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Dialogi Polityczne III RP” 2009, nr 11, s. 76.

<sup>11</sup> A. Hussein, *Obszary zagrożenia korupcją – przegląd badań NIK opublikowanych w 2016 roku*, „Kontrola Państwowa” 2017, nr 5, s. 51.

kurencji, zachowania wymaganej przejrzystości działania. Wynagrodzenia podmiotów zewnętrznych są zawyżane, warunki umów bywają jednostronnie korzystne dla prywatnych usługodawców, a niekorzystne dla instytucji publicznych<sup>12</sup>.

W cytowanym opracowaniu są przytaczane wielomilionowe kwoty, jakie zostały wypłacone z tytułu umów ujawnionych podczas kontroli (m.in.: sfinansowanie umów z agencjami pracy tymczasowej w czterech sądach apelacji warszawskiej – 15 mln zł, umowy na usługi doradcze i eksperckie w latach 2012–2014 w czterech spółkach grupy PKP – ponad 171 mln zł), a w odniesieniu do opisywanych zdarzeń używa się następującego sformułowania: (...) *nieprawidłowości noszące cechy mechanizmów korupcjogennych*<sup>13</sup>. Jest to niezwykle wymowne i symptomatyczne, zwłaszcza w kontekście braku jakiegokolwiek wzmianki na temat odpowiedzialności z tytułu podejmowanych decyzji. A to dzięki określonym decyzjom pokaźne sumy pieniężne trafiły na konta wybranych beneficjentów.

Dla dalszych rozważań niezbędne jest omówienie wybranych terminów i podjęcie próby ukazania zjawiska korupcji w aspekcie systemowym. W pierwszej kolejności trzeba wyjaśnić, czym są mechanizmy korupcjogenne. W nomenklaturze stosowanej przez NIK pod tym pojęciem należy rozumieć (...) *nieprawidłowości w funkcjonowaniu instytucji publicznych, które powodują bądź zwiększają ryzyko korupcji*<sup>14</sup>. Innymi słowy, są to czynniki i uwarunkowania sprzyjające występowaniu praktyk korupcyjnych. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na cztery najważniejsze przesłanki: (...) *dowolność postępowania, konflikt interesów, brak wymaganej jawności postępowania, brak lub słabość kontroli*<sup>15</sup>. Warto wspomnieć, że konflikt interesów został wymieniony w *Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019 w podwójnym znaczeniu*, tj. jako niekaralna forma korupcji: (...) *nie należy jednak zapominać o niekaralnych formach korupcji, jak konflikt interesów*<sup>16</sup> oraz jako jeden z rozpoznanych mechanizmów korupcjogennych<sup>17</sup>. Zdaniem NIK konflikt interesów to (...) *sytuacja, w której urzędnik sprawujący funkcję publiczną jest uwikłany w kolidujące z tą funkcją interesy prywatne*<sup>18</sup>. W dokumencie Rady Ministrów jest z kolei znacznie szerszy opis: *O konflikcie tym mówimy wówczas, gdy 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*<sup>19</sup>.

<sup>12</sup> Tamże.

<sup>13</sup> Tamże, s. 52.

<sup>14</sup> A. Hussein, *Mechanizmy korupcjogenne – cztery grzechy główne władz publicznych*, „Przegląd Antykorupcyjny” 2011, nr 1, s. 43.

<sup>15</sup> Tamże, s. 44.

<sup>16</sup> *Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019*, s. 7.

<sup>17</sup> Tamże, s. 19.

<sup>18</sup> A. Hussein, *Mechanizmy korupcjogenne...*, s. 44.

<sup>19</sup> *Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019*, s. 19.

Analiza komparatywna zacytowanych interpretacji pozwala zauważyć pewne różnice mające zasadniczy wpływ na sposób rozumienia istoty omawianego problemu. W jednej z opinii zostało użyte określenie „uwikłany” w aspekcie już występujących okoliczności, a z kolei w drugim przypadku akcentuje się samo prawdopodobieństwo, tj. teoretyczną możliwość zaistnienia takiej sytuacji w procesie podejmowania decyzji. Te spostrzeżenia wskazują na to, jak odmienne może być postrzeganie określonych kwestii, a także na wieloznaczność zwrotu „konflikt interesów”. Niestety, w polskim ustawodawstwie nie istnieje prawna definicja tego pojęcia, co ma istotne znaczenie w prowadzonych rozważaniach. W nawiązaniu do tych refleksji pojawiają się trzy pytania:

1. Czy sytuacja, jaką jest konflikt interesów, słusznie (prawidłowo) została wprost wymieniona w dokumencie rządowym jako niekaralna forma korupcji i jednocześnie szczególnie niebezpieczny mechanizm korupcjogenny?
2. Czy jest logiczne i uprawnione, aby konflikt interesów zawężyć jedynie do zdarzeń, kiedy mamy do czynienia z podejmowaniem decyzji przez urzędników?
3. Jakie są inne czynniki i uwarunkowania sprzyjające występowaniu korupcyjnych praktyk?

Odpowiedź na pierwsze pytanie jest twierdząca, co oznacza, że powstanie sytuacji konfliktu interesów jest traktowane jako jedna z form tzw. legalnej korupcji.

Odnosnie do drugiego pytania trzeba zaznaczyć, że w każdym przypadku dotyczącym wykorzystywania władzy i przyznanym uprawnieniom decyzyjnym w związku z zajmowanym stanowiskiem w danej organizacji może zaistnieć realny konflikt interesów. A zatem nie należy tego pojęcia ograniczać jedynie do działań urzędników, gdyż sprzeczność interesów może zachodzić nie tylko w innych instytucjach publicznych (np. sądach, prokuraturach, szpitalach czy uczelniach wyższych) bądź spółkach z udziałem kapitałowym państwowych osób prawnych, lecz także we wszystkich – bez wyjątku – pozostałych kategoriach podmiotów prywatnych. Dość powszechne są zdarzenia, procesy i decyzje, kiedy uwzględnia się zarówno interes publiczny oraz dobro wspólne, jak i interes partyjny, korzyści osobiste określonej korporacji zawodowej, profity prywatnego biznesu, danej fundacji, firmy, grupy koleżeńskiej, znajomych, kolegów itd.

W ocenie rządu RP do pozostałych **mechanizmów korupcjogennych** zalicza się:

- nieprawidłowości w procesie stanowienia prawa: naruszanie obowiązujących procedur legislacyjnych, a zwłaszcza 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,
- kumulowanie uprawnień: nadmierne skupianie uprawnień decyzyjnych i odchodzenie od zasady rozdzielania czynności dotyczących jednej sprawy pomiędzy różnych urzędników,

- lekceważenie dokumentacji i sprawozdawczości: przyjmowanie niepełnej dokumentacji, bez wszystkich dowodów lub załączników wymaganych procedurą, odstępowanie od wypełnienia wymaganych obowiązków sprawozdawczych, a także podejmowanie decyzji bez ich uzasadniania, wskutek czego jest utrudnione kontrolowanie procedur decyzyjnych,
- brak odpowiedzialności osobistej za podejmowane rozstrzygnięcia<sup>20</sup>.

Z punktu widzenia praktyki zarządzania istotne znaczenie mają: kumulowanie władzy, łączenie funkcji i zajmowanie wielu stanowisk przez jedną osobę. Są to niezwykle ważne czynniki, których roli nie można deprecjonować.

### Korupcja jako element systemu zarządzania

W celu prawidłowego zrozumienia **obszarów i form korupcji** występujących w rzeczywistości organizacyjnej będzie pomocne omówienie kilku zasadniczych zagadnień odnoszących się do paradygmatów zarządzania stosowanych w praktyce, które, niestety, różnią się od idei popularyzowanych w teoriach naukowych.

1. Korupcja sprowadza się do wykorzystywania możliwości wynikających ze sprawowanej władzy i przyznanych (posiadanych) uprawnień decyzyjnych w celu zapewnienia korzyści osobistych oraz majątkowych, co powoduje że staje się nieodłącznym elementem procesów zarządczych. Zgodnie z art. 115 § 4 kk (...) *korzyścią majątkową lub osobistą jest korzyść zarówno dla siebie, jak i dla kogo innego*<sup>21</sup>. Zdaniem CBA pod pojęciem korzyść majątkowa należy rozumieć różne dobra zaspokajające określone potrzeby, których wartość daje się wyrazić w pieniądzu. Do korzyści majątkowych oprócz gotówki zalicza się m.in.: (...) *atrakcyjne przedmioty, wycieczki, jak również pożyczki udzielane na preferencyjnych warunkach, umorzenia długów czy udzielenie zamówienia publicznego*<sup>22</sup>. Niejednokrotnie w praktyce korzyść osobista polepszająca sytuację osoby, która ją uzyskuje, bezpośrednio łączy się z korzyścią materialną, np. awans w pracy lub przyjęcie do pracy, bezpłatny wyjazd na atrakcyjne szkolenie zawodowe, przyjęcie na praktykę, wysłanie na zagraniczne stypendium itp.
2. Zarządzanie organizacjami polega przede wszystkim na gospodarowaniu powierzonym majątkiem i finansami osób trzecich, co sprawia, że takie pojęcia, jak „oszczędność”, „gospodarność”, „celowość” i „racjonalność ponoszonych wydatków” są zupełnie inaczej postrzegane niż w sytuacji, kiedy są wydawane własne pieniądze. Dla przykładu: osoby zasiadające we władzach instytucji sektora finansów publicznych rozporządzają majątkiem państwowym i podejmują decyzje w zakresie wydawania pieniędzy podatników, a nie osobistych. Władze spółdzielni mieszkaniowej zarządzają majątkiem będącym wspólną własnością jej członków, a nie swoim własnym, a w sprawach finansów dysponują wplą-

<sup>20</sup> Tamże, s. 19–20.

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r. nr 88 poz. 553, ze zm.).

<sup>22</sup> Mapa korupcji. Zwalczanie przestępczości..., s. 23.

tami otrzymywanymi od mieszkańców. Banki oraz inne instytucje finansowe, np. SKOK-i, zarządzają aktywami powierzonymi im przez obywateli; preze-si spółek ze stuprocentowym udziałem Skarbu Państwa gospodarują mieniem państwowym, władze spółek komunalnych – samorządowym, osoby zasiadające we władzach spółek prywatnych – majątkiem danego podmiotu i finansami otrzymywanymi od klientów, władze fundacji wydają środki finansowe otrzymywane od darczyńców, sponsorów, pochodzące z dotacji państwowych, z 1 proc. podatku, funduszy norweskich, środków UE, a także ze zbiorów publicznych, ale nie są to ich prywatne pieniądze.

3. Decyzje w sprawach **kadrowych i finansowych** (zarówno te podejmowane kolegialnie, jak i jednoosobowo) mają charakter **arbitralny, uznaniowy i stronniczy**. W większości przypadków jedynym wymaganym uzasadnieniem jest stwierdzenie, że decyzja została podjęta na podstawie przepisów obowiązującego prawa przez stosowny organ lub osobę w ramach przysługujących jej kompetencji – i takie merytoryczne wyjaśnienie jest całkowicie wystarczające. Jeśli przepisy prawa regulujące działanie konkretnej kategorii organizacji nakładają obowiązek przeprowadzenia szczególnych procedur, np. tzw. otwartego i konkurencyjnego postępowania, to zawsze można tak przygotować stosowne czynności oraz umówić się z członkami komisji, że dokonany wybór będzie zgodny z wcześniejszymi ustaleniami poczynionymi nieformalnie i z nakreślonym scenariuszem działań, jakie zostały już uzgodnione i zaakceptowane do realizacji w wąskim kręgu zaufanych, wtajemniczonych osób.
4. Korupcja w istotny sposób przyczynia się do umacniania władzy oraz poszerzania sfery wpływów przez tworzenie i rozbudowywanie sieci układów, powiązań i zależności personalnych, dlatego też polityka kadrowa odgrywa tak ważną rolę z punktu widzenia sprawnej, skutecznej, bezproblemowej i bezpiecznej realizacji partykularnych interesów.
5. Korupcja jest głównym czynnikiem scalającym więzi i relacje interpersonalne, jakie łączą osoby, które dzięki niej odnoszą spektakularne sukcesy, robią karierę, zyskują ponadprzeciętne korzyści majątkowe oraz osobiste.
6. W każdej organizacji (m.in. instytucji sektora finansów publicznych oraz sektora prywatnego) zawsze można uzasadnić potrzebę zatrudnienia danych osób, podpisania umowy zlecenia, nawiązania współpracy w innej formule prawnej, a także wydatkowania środków finansowych na wykonanie uzgodnionego przedsięwzięcia biznesowego potrzebnego do realizacji wytyczonego celu zgodnego z zakresem działalności. Następnie – podporządkować tej idei scenariusze działań, które tak naprawdę będą służyć legitymizowaniu – od strony formalno-prawnej – zasadności osiągania korzyści materialnych przez faworyzowaną grupę wybranych, uprzywilejowanych beneficjentów.
7. Uczciwość, sprawiedliwość, praworządność, równe traktowanie obywateli, konstytucyjna zasada równości obywatela wobec prawa: (...) *wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze*

*publiczne* (art. 32 § 1)<sup>23</sup>, normy moralne, przyzwoitość i odpowiedzialność nie mają najmniejszego znaczenia z punktu widzenia działań korupcyjnych. Te wartości zostają zastąpione arogancją, interesownością, stronnictwem, klientelizmem, dyskryminacją, poplecznictwem, kumoterstwem, które są podporządkowane jednej ideologii: dążeniu do maksymalizacji prywatnych korzyści i ochrony własnych interesów.

8. Z punktu widzenia zarządzania podstawowe znaczenie mają procesy przyjmowania kontroli nad majątkiem oraz finansami danej organizacji, tzn. ulokowanie swoich zaufanych ludzi układu na najwyższych szczeblach kierowniczych związanych z szerokim zakresem uprawnień decyzyjnych. Analizując politykę personalną, nie można pola widzenia tego problemu zawęzić tylko do apanaży i profitów, jakie są przypisane danej posadzie. O wiele cenniejsze jest bowiem to, jakim budżetem dysponuje dana jednostka i jakie w ramach prowadzonej działalności można wykreować przepływy **strumieni pieniężnych** do innych podmiotów czy firm. Chodzi zatem o **zdobycie władzy** w konkretnej organizacji, o **realny wpływ na korzyści majątkowe** osiągane przez inne instytucje i osoby. Równie ważne są **kontakty i powiązania** (polityczne, biznesowe, środowiskowe, zawodowe, rodzinne), jakie wyróżniają osobę piastującą daną funkcję, a także **kumulacja stanowisk**, zajmowane wcześniej posady oraz inne obszary jej aktywności. Te zagadnienia mają istotną wartość dla realizowanych czynności analitycznych, które umożliwiają poprawne zrozumienie badanych zdarzeń i procesów<sup>24</sup>.

Usystematyzowanie terminologii odnoszącej się do korupcji, króre zostało zaprezentowane na schemacie, jest ważne i potrzebne, gdyż, jak zaznacza Łukasz Goczek: (...) *korupcja jest jednym z najbardziej kontrowersyjnych tematów debaty publicznej, lecz jej mechanizm jest również jednym z najmniej zrozumiałych*<sup>25</sup>.

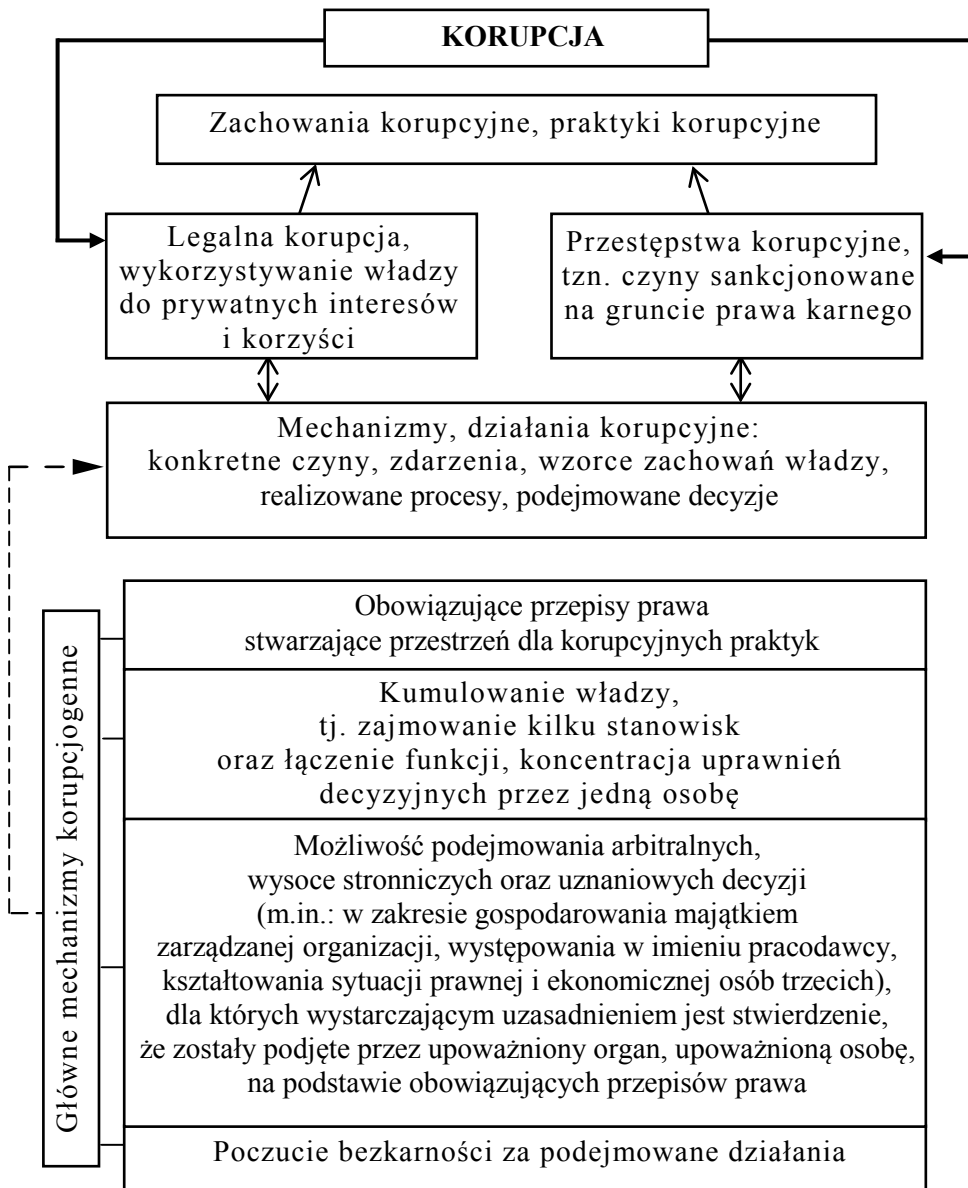
---

<sup>23</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*

<sup>24</sup> W. Walczak, *Działania analityczno-informacyjne identyfikujące mechanizmy korupcyjne w procesach zarządzania*, „Przeгляд Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2017, nr 16, s. 55–72.

<sup>25</sup> Ł. Goczek, *Przyczyny korupcji i skuteczność strategii antykorupcyjnych*, „Gospodarka Narodowa” 2007, nr 4, s. 33.





Schemat. Rozumienie pojęcia korupcji w praktyce zarządzania organizacjami.

Źródło: Opracowanie własne.

Do podstawowych czynników, które współtworzą płaszczyznę praktyk korupcyjnych zalicza się: obowiązujące **przepisy prawne**, **kumulowanie władzy** oraz **poczucie bezkarności** za podejmowane działania. Jerzy Matusiak prezentuje pogląd,

że źródłem korupcji jest prawo oraz (...) *walka z korupcją jest tylko pozorowana*<sup>26</sup>. Autor w uzupełnieniu swoich opinii dodaje: (...) *podstawą odpowiedzialności karnej są ustawy. Nie ma także przestępstwa bez ustawy: nullum crimen sine lege*<sup>27</sup>. A zatem, jeśli konkretny wzorzec postępowania lub dany czyn nie są wyraźnie doprecyzowane w kodeksie karnym, to nie można takim zachowaniom przypisywać znamion czynu zabronionego. Pełnienie wielu funkcji przez jedną osobę z punktu widzenia praktyki zarządzania odgrywa bardzo ważną rolę, prowadzi bowiem do kumulacji uprawnień decyzyjnych, a tym samym umożliwia bezpośredni wpływ na przebieg, ocenę i kontrolę określonych zdarzeń lub procesów w kilku organizacjach. Maciej Gurtowski twierdzi, że (...) *możliwości korupcyjne można powiązać z kontrolą źródeł niepewności*<sup>28</sup>. Jest to bardzo istotne, zwłaszcza w kontekście realnego oddziaływania na podejmowane rozstrzygnięcia określonych spraw. Im więcej funkcji pełni dana osoba, tym bardziej poszerza i umacnia zgromadzoną władzę, co w konsekwencji sprawia, że ma zwielokrotnione wpływy oraz możliwości załatwienia różnych spraw, interesów, formalności i postępowań. Z uwagi na to, że łączenie funkcji czy zajmowanych stanowisk najczęściej dotyczy kilku różnych instytucji (organizacji, firm itd.), powstaje wielowymiarowa i rozbudowana **sieć** kontaktów, znajomości, powiązań, zależności, które mają zarówno charakter formalny i służbowy (instytucjonalny, jawny), jak i nieformalny – prywatny (ukryty). To właśnie konfiguracja **powiązań, współzależności** oraz **skumulowanie władzy i wpływów** utworzone w tej formie stanowią największą siłę sprawczą, jeśli chodzi o rzeczywiste możliwości kształtowania korupcyjnych praktyk. Wypada tutaj nadmienić, że poczucie nietykalności oraz bezkarności<sup>29</sup> jest bardzo istotnym elementem, który rzeczywiście determinuje skuteczność i efektywność realizowanych przedsięwzięć.

Tak zwane główne mechanizmy korupcjogenne wymienione w schemacie absolutnie nie wyczerpują katalogu czynników sprzyjających korupcji, nie negują również znaczenia wcześniej omawianych elementów, jakie zostały wyszczególnione w rządowym programie antykorupcyjnym.

Podział praktyk korupcyjnych na dwie odrębne kategorie, jakimi są: legalna korupcja oraz przestępstwa korupcyjne, w oczywisty sposób jest pochodną zastosowanego kryterium, tj. karalności określonych czynów na gruncie prawa obowiązującego w Polsce. Niestety, niektóre powszechnie występujące praktyki korupcyjne ze względu na swoją złożoność oraz wieloznaczność mogą być interpretowane odmiennie, a także oceniane w zależności od tego, kto wyraża swoje sądy wartościujące i jaki punkt odniesienia przyjmuje. Istotnym, a zarazem newralgicznym, problemem jest

<sup>26</sup> J. Matusiak, *Peryferyjny kapitalizm zależny*, e-book, 2006, s. 123–124.

<sup>27</sup> Tamże, s. 124.

<sup>28</sup> M. Gurtowski, *Niepewność, korupcja i granice podmiotowości w medykalizującym się świecie z perspektywy teorii władzy Michela Croziera i Erharda Friedberga*, „Pogranicze. Polish Borderlands Studies” 2016, nr 2, s. 200.

<sup>29</sup> P. Falenta, *Przestępstwo korupcji – uwarunkowania karnoprawne i społeczne*, „Prace Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości w Wałbrzychu” 2016, nr 1, s. 157.

percepcja określonych zachowań, decyzji, zdarzeń i procesów oraz ich kwalifikacja prawna, czy jedynie wpływają one na nieprawidłowości<sup>30</sup>, czy też można, a nawet czy powinno się, im przypisywać znamiona czynu zabronionego<sup>31</sup>.

Anna Pluskota prezentuje interesujące przemyślenia na ten temat: (...) *wszędzie tam, gdzie jest mowa o korupcji wynikającej z przekroczenia uprawnień, interpretacja tego zachowania może być różna w zależności od kulturowych uwarunkowań społeczeństwa. Najczęściej to obywatele – za pomocą obowiązujących przepisów prawa – decydują, czy dana czynność jest uznawana za korupcję*<sup>32</sup>. Trudno zgodzić się z takim sposobem myślenia, że to obywatele mają uprawnienia do dokonywania wiążącej oceny prawnej danej czynności, jeśli jest nią korupcja związana z przekroczeniem uprawnień.

Waldemar Wojtasik uważa, że korupcja polityczna narusza podstawowe zasady demokracji, wolnego rynku i społeczeństwa obywatelskiego. Jest powszechnie postrzegana w odbiorze społecznym jako (...) *patologia współczesnych relacji gospodarczych i politycznych*<sup>33</sup>. Czy to oznacza, że każdy przejaw korupcji politycznej może być interpretowany tylko w tej kategorii? Zdecydowanie nie. Społeczna percepcja danego zdarzenia może różnić się od klasyfikacji prawnokarnej dokonywanej przez służby lub prokuraturę (tj. organy ścigania), a także od ostatecznej, wiążącej interpretacji i oceny dokonywanej przez **skład orzekający** sądu. Tak więc rozstrzygające znaczenie w sprawie przypisania odpowiedzialności karnej za konkretne działania korupcyjne (postępowanie, procesy, decyzje) należą do wyłącznej właściwości władzy sądowniczej RP. Zdarza się, że powszechne w odczuciu społecznym skrajne nadużywanie władzy i nieuczciwe, wysoce szkodliwe praktyki są, niestety, traktowane przez organy ścigania jako formy nieetycznego postępowania, które są dozwolne prawem. Nie zmienia to jednak faktu, że każda odmiana korupcji<sup>34</sup> (legalnej i karalnej) jest rażącym **naruszeniem sprawiedliwości** społeczno-gospodarczej oraz poważnym zagrożeniem moralnych podstaw polskiego społeczeństwa<sup>35</sup>, a przyzwolenie na niektóre czyny<sup>36</sup> nie może tego faktu podważyć i zakwestionować.

Granica między przestępczością korupcyjną a legalną korupcją staje się coraz bardziej nieostra i rozmyta. Karalne formy korupcji rozumiane ogólnie są kojarzone

---

<sup>30</sup> K. Dendura, *Korupcja jako patologia kapitału społecznego*, w: *Zarządzanie bezpieczeństwem w sektorze publicznym i biznesie*, T. Białas, M. Grzybowski, J. Tomaszewski (red.), Gdynia 2009, s. 31–38.

<sup>31</sup> K. Laskowska, *Rola korupcji w działalności zorganizowanych grup przestępczych*, w: *Oblicza współczesnej przestępczości zorganizowanej*, K. Laskowska (red.), Białystok 2014, s. 143–154.

<sup>32</sup> A. Pluskota, *Czy globalizacja wspiera korupcję?*, „*Ekonomia Międzynarodowa*” 2017, nr 17, s. 40.

<sup>33</sup> W. Wojtasik, *Społeczne postrzeganie korupcji politycznej w perspektywie oceny uczciwości władz politycznych*, „*Political Preferences*” 2017, nr 17, s. 120.

<sup>34</sup> A. Stachowicz-Stanuch, A. Sworowska, *Oblicza korupcji: formy i typy zachowań*, „*Organizacja i Zarządzanie*” 2012, nr 1, s. 117–133.

<sup>35</sup> K. Kietliński, *Korupcja jako naruszenie sprawiedliwości społeczno-gospodarczej oraz zagrożenie dla moralnych podstaw społeczeństwa*, „*Problemy Zarządzania*” 2010, nr 2, s. 139–147.

<sup>36</sup> P. Chodak, *Zgoda społeczeństwa na niewielkie przestępstwa korupcyjne*, „*Journal of Modern Science*” 2013, nr 3, s. 193–209.

z działaniami polegającymi na obiecywaniu, proponowaniu oraz przekazywaniu jakichkolwiek nienależnych korzyści. Marcin Brol stwierdza: (...) *im trudniejsze będzie wykrycie i udowodnienie faktu wręczenia lub przyjęcia łapówki, tym częściej dochodzić będzie do wymiany korupcyjnej*<sup>37</sup>. W raporcie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego z 2004 r. słusznie się podkreśla, że współczesne odmiany korupcji przybierają postać skrytych i zakamuflowanych działań. Zmianie ulega sposób i forma wręczenia korzyści, (...) *coraz częściej ma ona wymiar niegotówkowy*<sup>38</sup>. Proceder korupcyjny bardzo często wiąże się ze sferą usług o charakterze niematerialnym (np. doradztwo prawne, doradztwo biznesowe, ekspertyzy), których wartość jest trudno jednoznacznie oszacować. Zdaniem ABW (...) *w wielu przypadkach astronomiczne wręcz honoraria, sięgające kilkudziesięciu tysięcy złotych, wypłacane za np. jednostronicową opinię prawną czy ekspertyzę (często fikcyjną lub o niskiej wartości merytorycznej) są niczym innym jak ukrytą formą łapówki*<sup>39</sup>. Dodatkowy problem polega na tym, że nie można mówić o nienależnym wynagradzaniu w kontekście przekazywania środków pieniężnych, jeśli istnieje podstawa prawna do ich wypłaty – podpisana umowa, zlecenie na wykonanie reklamy, zlecenie na marketing, sponsoring, public relations, a także takie decyzje, jak powołanie do rady nadzorczej, zarządu, powierzenie funkcji prokuretna, pełnomocnika zarządu itp.

Prawdziwa korupcja na wielką skalę polega na stworzeniu podstaw prawnych transferu profitów w legalnych operacjach gospodarczych i finansowych. Nie można wówczas postawić zarzutu, że beneficjent otrzymuje nienależne zyski. Co więcej, dystrybucja korzyści materialnych może być odroczone w czasie z uwagi na bezpieczeństwo i zachowanie pozorów, może również trafiać do wskazanego, zaufanego odbiorcy, pośrednika (bądź kilku), aby nie wzbudzać niczyich podejrzeń. Następnie zostają wykreowane kolejne interesy, zdarzenia gospodarcze i przepływy kapitałowe, nierzadko w udziałem innych osób i podmiotów (firm, fundacji, stowarzyszeń). Im bardziej jest złożona struktura tych procesów, tym trudniej jest się zorientować w rzeczywistych intencjach wykonawców określonych operacji finansowych, gdyż przybierają one formułę pozornie normalnych zdarzeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Korupcja staje się obecnie synonimem przemysłanej długofalowej **strategii inwestycyjnej** – liczy się nie tylko to, co jest możliwe do osiągnięcia dziś, lecz także to, co będzie można zdobyć w przyszłości dzięki określonym działaniom.

Wszystkie czynności odbywają się w wąskim gronie wtajemniczonych, zaufanych osób, które doskonale wiedzą, w czym biorą udział i jaką rolę mają do ode-

---

<sup>37</sup> M. Brol, *Ekonomiczne i instytucjonalne metody przeciwdziałania korupcji*, „Współczesne Problemy Ekonomiczne” 2017, nr 2, s. 59.

<sup>38</sup> *Raport Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego: Korupcja w Polsce – próba analizy zjawiska*, Warszawa 2004, s. 13; dostępny także na stronie: <http://www.antykorupcja.gov.pl/download/4/5356/RaportAgencjiBezpieczenstwaWewnetrznegoKorupcjawPolsce-probaanalizyzjawiska.pdf>.

<sup>39</sup> Tamże, s. 14.

grania, a także jakie wymierne korzyści dzięki temu zyskują. Nie ma mowy o tym, że ktoś żąda, oczekuje jakichś nienależnych gratyfikacji, gdyż odwzajemnianie się za przysługę jest niewymuszone i dobrowolne. Przy okazji można w legalny sposób wesprzeć daną partię polityczną, kampanię wyborczą danego polityka, przyjazne media, zaprzyjaźnione towarzystwo naukowe, prywatną uczelnię, instytucje kultury, wybraną organizację pozarządową (np. fundacje, think-tanki), bo przecież realizuje się cele społecznie użyteczne i nie powinno nikogo dziwić, jeśli ktoś chce być darczyńcą czy mecenasem określonego przedsięwzięcia.

Niestety, po przeczytaniu 31-stronicowej publikacji CBA pt. *Mapa korupcji. Zwalczanie przestępczości korupcyjnej w Polsce w 2016 r.* lub 33-stronicowego opracowania pt. *Informacja o wynikach działalności CBA w 2016 r.* nie zdobędzie się wyobrażenia o współczesnych formach i rzeczywistej skali korupcji w naszym kraju.<sup>40</sup> Można tutaj oczywiście znaleźć ogólnikowe informacje, np.: (...) *analizie poddano umowy na usługi doradcze, prawne, ubezpieczeniowe i w zakresie bezpieczeństwa zawierane przez wybrane spółki Skarbu Państwa w latach 2015–2016. Działania prowadzone są w ramach kontroli koordynowanej, a przedstawienie pełnych ustaleń i wyników możliwe będzie dopiero po ich zakończeniu*<sup>41</sup>. Minął rok 2016 oraz 2017 i do wiadomości publicznej nie podano żadnych informacji na temat wyników i ustaleń realizowanych czynności kontrolnych. Ta wiedza ma charakter niejawnny i nie jest dostępna dla potencjalnie zainteresowanych obywateli.

Analogicznie jest z praktykami korupcyjnymi. Do społeczeństwa trafiają za pośrednictwem mediów jedynie fragmentaryczne informacje, które opisują ujawnione następstwa – skutki określonych działań, natomiast sednem mechanizmów korupcyjnych jest sekwencja procesów, które miały charakter pierwotny. Chcąc dogłębnie poznać i zrozumieć daną sprawę, trzeba uzyskać odpowiedzi na pytania: kto był pomysłodawcą przedsięwzięcia, kto pomagał, kto był zaangażowany, z kim współdziałał, jakie występowały zależności i powiązania interpersonalne oraz międzyorganizacyjne, kto wywierał bezpośredni wpływ na przebieg czynności i podejmowane decyzje, z czyjego upoważnienia działał, w czyim imieniu występował, na rzecz kogo pracował, kto zapewniał nietykalność itd. To jednak pozostaje domeną ekskluzywnej wiedzy ezoterycznej, której depozytariuszem jest hermetyczny krąg wtajemniczonych osób.

Dorota Karpień twierdzi, że korupcja jest zjawiskiem powiązaniem z przestępczością zorganizowaną. *Wspólny interes wszystkich zamieszanych w ten rodzaj przestępstw sprawia, że są one bardzo trudne do wykrycia i jeszcze trudniejsze do udowodnienia. Jest to prawda na tyle powszechna, utwierdzająca w przekonaniu o bezkarności, że ma niewątpliwy wpływ na rozszerzanie się stref bezpośredniego zagrożenia tym zjawiskiem*<sup>42</sup>. Podobny pogląd prezentuje ABW, według której okolicznością utrudniającą wykrywalność przestępstw korupcyjnych jest to, że osoby ma-

<sup>40</sup> *Informacja o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego w 2016 r.*, Warszawa 2017.

<sup>41</sup> Tamże, s. 4–5.

<sup>42</sup> D. Karpień, *Przestępczość zorganizowana*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2017, nr 7, s. 12.

jące związek z tym procederem nie są zainteresowane jego ujawnieniem. Najczęściej demaskowane przypadki dotyczące łapownictwa, przekupstwa, płatnej protekcji czy nadużycia władzy (...) *rzadko kiedy występują samodzielnie, w licznych przypadkach ujawnione są w związku ze sprawami o charakterze gospodarczym*<sup>43</sup>. Korupcja w praktyce zarządzania nie sprowadza się do incydentalnych przypadków i wyizolowanych zdarzeń, lecz przybiera złożoną formę **działań zorganizowanych w wymiarze systemowym**. To stanowi jej główny wyróżnik i najważniejszy atrybut. Polega na świadomym, zamierzonym **wykorzystywaniu legalnej władzy** oraz wpływów do tworzenia i rozbudowywania **sieci układów zamkniętych**, nakładających się na płaszczyznę przepływów strumieni finansowych na konta wybranych beneficjentów. Innymi słowy, chodzi o to, aby ważne, eksponowane stanowiska, dobra praca, intratne kontrakty, zlecenia, poważne biznesy, ścieżki kariery, możliwości awansu i rozwoju były zarezerwowane oraz dostępne **tylko** i wyłącznie **dla swoich z układu, mających odpowiednie koneksje, powiązania, znajomości**, dzięki czemu zajmują uprzywilejowaną pozycję.

Elżbieta Durys uważa, że układy, znajomości, haki, stanowią odzwierciedlenie (...) *paranoi spiskowej w polskim kinie współczesnym*<sup>44</sup>. Autorka ma pełne prawo do formułowania autonomicznych poglądów i sądów wartościujących, a także prowadzenia badań naukowych w wybranym obszarze tematycznym i ogłaszania ich wyników. Wolność prowadzenia badań naukowych jest prawem gwarantowanym przez Konstytucję RP<sup>45</sup>. Biorąc pod uwagę powyższe przesłanki, warto się zastanowić, czy układ to tylko wymyślony abstrakcyjny byt, jaki jest zauważany przez wyznawców teorii spiskowych. Zadaniem E. Durys jest on przedstawiany w filmach następująco: *„Oni” tworzą grupę dbającą wzajemnie o swoje interesy. (...) Bezkarność zapewniają im znajomości i powiązania*<sup>46</sup>.

Po przeanalizowaniu publicznej wypowiedzi przedstawiciela władzy sądowej można w niej odnaleźć fragment na temat zmian kadrowych: (...) *po prostu nie pasują do nowego układu, który właśnie się tworzy*<sup>47</sup>. Jest to bardzo wartościowe poznawczo i merytorycznie cenne zdanie przydatne do celów naukowo-badawczych związanych z tematem pracy. Po pierwsze omawiana wypowiedź jest przemyślana, prawdziwa i autentyczna. Jest ważnym argumentem potwierdzającym **istnienie**

<sup>43</sup> *Korupcja w Polsce – próba analizy zjawiska...*, s. 13.

<sup>44</sup> E. Durys, *Układy, znajomości, „haki”*. *Paranoja spiskowa w polskim kinie współczesnym*, „Studia Etnologiczne i Antropologiczne”, t. 16, M. Rauszer, G. Studnicki (red.), Katowice 2016, s. 44–54.

<sup>45</sup> W myśl art. 73 Konstytucji RP takie prawo przysługuje każdemu obywatelowi: „Każdemu zapewnia się wolność twórczości artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, wolność nauczania, a także wolność korzystania z dóbr kultury”. Zgodnie z art. 54 § 1 Konstytucji RP „Każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji”.

<sup>46</sup> E. Durys, *Układy, znajomości, „haki”...*, s. 50.

<sup>47</sup> Zob. *Odwołany prezes łódzkiego sądu nie pasuje do nowego układu*, <https://www.tvn24.pl/lodz,69/odwolany-prezes-lodzkiego-sadu-nie-pasuje-do-nowego-ukladu,807449.html> [dostęp: 7 II 2018].

**układu** w wymiarze sprawiedliwości, a ponadto wskazuje na aktualnie zachodzące przeobrażenia jego struktury. W logiczny sposób można ją odczytać następująco: wytworzony układ podlega pewnej modyfikacji i stąd też następują zmiany personalne. Jest to racjonalne i rzeczowe uzasadnienie, a także poprawne używanie słowa „układ” jako pojęcia opisującego sposób funkcjonowania zorganizowanej grupy.

Po drugie ta informacja nie została podana do wiadomości publicznej przypadkowo, lecz była celowa. Nie pochodzi z nielegalnego podsłuchu, nie ma również charakteru prywatnego. Należy przyznać, że trafnie odwzorowuje opisywaną rzeczywistość organizacyjną. Po trzecie analiza cytowanych treści w żadnej mierze nie odnosi się do oceny zasadności kadrowych procesów decyzyjnych w sądownictwie, lecz ma na celu pozytywną weryfikację tezy o istnieniu układu, co było przedmiotem prowadzonych rozważań.

### **Obszary występowania, przejawy i formy zachowań korupcyjnych**

Chcąc poprawnie i właściwie zidentyfikować współczesne odmiany korupcji mającej swoje realne potwierdzenie w codziennej rzeczywistości organizacyjnej, trzeba pamiętać, że są one ściśle powiązane z następującymi elementami: sprawowanie władzy (zdobywanie, utrzymywanie, umacnianie, poszerzanie wpływów), stosowane metody zarządzania, styl kierowania, podejmowane decyzje, korzyści osobiste i majątkowe możliwe do osiągnięcia.

Maciej Ciesielski bardzo słusznie zauważa, że (...) w *nowoczesnych formach korupcji chodzi o realizację scenariuszy działań opartych na złożonych zależnościach personalnych, które nie są równoznaczne z działalnością przestępczą opisaną w art. 228–230 Kodeksu karnego*<sup>48</sup>. Dodaje też, że coraz bardziej powszechnymi formami korupcji jest nepotyzm i klientelizm, a także (...) *relacje (powiązania), które przeważnie mają charakter nieformalny, zakulisowy oraz ogniskują się wokół wpływu, którego efektem jest realizacja partykularnych celów (osobistych, biznesowych)*<sup>49</sup>. Przytoczone spostrzeżenia są niezwykle celne oraz ze wszech miar poprawne, aczkolwiek z jednym drobnym zastrzeżeniem o charakterze semantycznym – owe relacje i powiązania są tworzone nie „wokół wpływu”, lecz konkretnych osób mających wpływy, władzę i kompetencje decyzyjne.

Jerzy Matusiak prezentuje opinie, które rozwijają poruszany wątek: *Nepotyzm, klientelizm i kołesiosstwo zagospodarowują wszelkie ciepłe posadki, a nawet ministerialne stolki. Za wszystkie synekury płaci społeczeństwo. Niejawnie podporządkowują interes państwa interesom prywatnym. W Polsce kapitalizm polityczny jest realnie usankcjonowaną treścią rządzenia*<sup>50</sup>. Trudno nie zgodzić się z tymi poglądami,

<sup>48</sup> M. Ciesielski, *Zjawiska korupcyjne jako podstawowa kategoria zagrożeń bezpieczeństwa i zdolności bojowej Sił Zbrojnych RP – perspektywa Służby Kontrwywiadu Wojskowego*, „Przeгляд Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2015, nr 13, s. 214.

<sup>49</sup> Tamże, s. 213.

<sup>50</sup> J. Matusiak, *Peryferyjny kapitalizm zależny...*, s. 123.

w syntetycznej formule bowiem odzwierciedlają charakterystykę metod i procesów zarządzania powszechnie występujących w rzeczywistości organizacyjnej. Zastanawiając się nad konsekwencjami takich wzorców zachowań, należy przyjąć za zasadne i prawdziwe twierdzenie, że (...) *korupcja podważa zaufanie do prawa i władz państwowych, a ponadto narusza poczucie bezpieczeństwa obywateli, dewastuje podstawowe zasady moralne, niszczy uczciwość i odpowiedzialność*<sup>51</sup>. Co więcej, stanowi poważne zagrożenie z punktu widzenia ochrony interesów ekonomicznych państwa, gdyż (...) *straty powodowane przez korupcję tylko w obrocie gospodarczym wielokrotnie przekraczają straty wywołane przestępczością pospolitą*<sup>52</sup>.

Dirk Tanzler zaznacza, że (...) *korupcja nie zdarza się w próżni, lecz na styku administracji sektora publicznego z przedsiębiorstwami gospodarki prywatnej, i to wszędzie tam, gdzie są przyznawane środki publiczne*<sup>53</sup>. Zacytowane poglądy wymagają kilku zdań komentarza, aby poprawnie identyfikować możliwe obszary występowania korupcyjnych praktyk. Po pierwsze nie można zawęzić pola widzenia jedynie do wybranej kategorii instytucji finansowanych z pieniędzy podatników, określanych mianem tzw. administracji, gdyż do sektora finansów publicznych zalicza się również: organy kontroli państwowej i ochrony prawa, sądy, trybunały, agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej, ZUS, KRUS, NFZ, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, uczelnie publiczne, PAN i tworzone przez nią jednostki organizacyjne, państwowe, samorządowe instytucje kultury (art. 9 ustawy o finansach publicznych<sup>54</sup>). Po drugie w obrocie gospodarczym występują również inne podmioty, m.in.: spółki z udziałem Skarbu Państwa i utworzone podmioty zależne, spółki z udziałem kapitałowym jednostek samorządu terytorialnego, spółdzielnie mieszkaniowe, SKOK-i, związki sportowe, fundacje, stowarzyszenia, prywatne instytucje finansowe, koncerty medialne, spółki giełdowe czy kancelarie prawne, które zawierają rozliczne transakcje handlowe z organizacjami sektora publicznego i prywatnego.

Praktyki korupcyjne mogą ukształtować się we wszystkich kategoriach organizacji, jakie funkcjonują w gospodarce<sup>55</sup>, chociaż są inaczej postrzegane oraz interpretowane w zależności od tego, czy występują w instytucjach pozostających pod

<sup>51</sup> Tamże, s. 117.

<sup>52</sup> Tamże.

<sup>53</sup> D. Tanzler, *Korupcja jako metafora*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2012, nr 4, s. 78.

<sup>54</sup> *Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* (Dz.U. z 2009 r. nr 157 poz. 1240, ze zm.).

<sup>55</sup> J. Burzyński, T. Burzyński, *Ryzyko zachowań korupcyjnych w instytucjach państwowych na przykładzie Służby Celnej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2013, nr 2, s. 217–229; A.E. Chodorowska, J.M. Stopińska, *Korupcja w ochronie zdrowia*, „Journal of Modern Science” 2012, nr 4, s. 163–181; K. Nowakowski, *Zagrożenia etyczne i korupcyjne w mediach*, „Studia Medioznawcze” 2017, nr 2, s. 128–140; J. Potulski, *Penalizacja korupcji w sporcie – uwagi krytyczne*, „Prokuratura i Prawo” 2012, nr 3, s. 67–78; P. Szwałdler, *The legal aspects of corruption in sport*, „Journal of Education, Health and Sport” 2016, nr 5, s. 445–451; *Postawy wobec korupcji w samorządzie terytorialnym. Raport z badań w województwie śląskim*, A. Turska-Kawa, M. Czaja (red. nauk.), Katowice 2015; L. Wilk, *Korupcja w reklamie farmaceutycznej*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 10, s. 21–36.



kontrolą państwa, czy w podmiotach prywatnych<sup>56</sup>. Nie można jednak powiedzieć, że szeroko rozumiana korupcja ma miejsce tylko w sektorze państwowym<sup>57</sup>, choć niewątpliwie najczęściej wykrywane przez służby i karalne formy korupcji dotyczą opisywanych sytuacji.

Inna ważna kwestia, o której koniecznie warto wspomnieć, dotyczy przekazywania publicznych pieniędzy do konkretnego podmiotu prywatnego z tytułu zawartej umowy (np. wygranego przetargu, podpisanego lukratywnego, wielomilionowego kontraktu, otrzymanego intratnego zlecenia). Te pieniądze najczęściej podlegają dalszej redystrybucji przez władze danej firmy, a tym samym trafiają do ściśle określonych organizacji, kontrahentów, dostawców, podwykonawców, zleceniobiorców, współpracowników itd. W odniesieniu do tych przepływów finansowych absolutnie nie można uznać, że są to procesy i decyzje dotyczące wydatkowania środków publicznych. Analogicznie nie jest prawdziwe twierdzenie, że fundacja utworzona przez spółki z udziałem Skarbu Państwa, których władze podjęły decyzje o przeznaczeniu określonych kwot na działalność danej organizacji, staje się dysponentem środków publicznych i zawierając umowy handlowe z osobami trzecimi, wydaje pieniądze podatnika. Dlatego też powinno się przyjmować kompleksowe spojrzenie przy rozpatrywaniu danej sprawy, nie ograniczając się do zauważania wyizolowanych pojedynczych zdarzeń gospodarczych, ponieważ równie ważna jest sekwencja procesów i występujące między nimi powiązania, zależności, a także uwarunkowania organizacyjno-prawne. W celu uzupełnienia tych refleksji można jedynie dodać, że spółki z udziałem Skarbu Państwa nie zaliczają się do organizacji sektora finansów publicznych, a firmy (podmioty) prywatne nie są zobligowane do stosowania ustawy *Prawo zamówień publicznych*<sup>58</sup> i mogą dowolnie rozporządzać posiadaniem majątkiem, a ich władze nie muszą się tłumaczyć przed opinią publiczną ze swoich decyzji płatniczych ani ich uzasadniać.

Piotr Borowiec, który analizuje wybrane obszary wielkiej korupcji w III RP, wskazuje na prywatyzację majątku państwowego, procesy ustawodawcze, działalność mediów, zamówienia publiczne oraz korupcję w procesie zatrudniania. Dodaje, że takie praktyki są stosowane (...) *we wszelkich procedurach związanych z pozyskaniem pracy lub zmianą zajmowanych stanowisk i co należy podkreślić nie dotyczy to tylko etatów w sferze budżetowej oraz dobrze płatnych stanowisk*<sup>59</sup>. Zwraca także uwagę na procesy zawłaszczania instytucji publicznych: (...) *dostęp został ściśle ograniczony dla „wybranych” – niekoniecznie kompetentnych i uczciwych ludzi*<sup>60</sup>. Wnikliwa analiza konkretnych zdarzeń i procesów występujących w gospodarce nakazuje potwier-

<sup>56</sup> A. Golonka, *Korupcja gospodarcza jako przestępstwo przeciwko zasadom uczciwej konkurencji*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2013, z. 3, s. 51–69.

<sup>57</sup> J. Bojarski, *Korupcja gospodarcza. Studium z dziedziny polityki kryminalnej*, Toruń 2015.

<sup>58</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych* (t.j.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.).

<sup>59</sup> P. Borowiec, *Korupcja w III RP – obszary szczególnego występowania*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2007, nr 1, s. 196.

<sup>60</sup> Tamże, s. 201.

dzić, że jest to pragmatyczne i właściwe rozumowanie. Równie zasadne jest sformułowanie, że korupcja (...) *zdecydowanie podważa zasadę równości obywateli wobec prawa oraz równego dostępu do instytucji publicznych*<sup>61</sup>, a nagminnie uprawiany proceder korupcyjny jest (...) *największym zagrożeniem dla państwowości*<sup>62</sup>. Racjonalny jest również punkt widzenia: (...) *gdzie duże pieniądze, tam i ryzyko wystąpienia zachowań korupcyjnych, a im większa ich ilość, tym ryzyko wyższe*<sup>63</sup>. Piotr Solarz dodaje: (...) *korupcja będzie występowała, kiedy monopolistyczna decyzja w zakresie dobra jest podejmowana w sposób dyskrecjonalny, bez ponoszenia ryzyka osobistej odpowiedzialności za rezultaty danego wyboru. Korupcja = monopol + dyskrecja – odpowiedzialność*<sup>64</sup>.

Do obszarów funkcjonalnych w zarządzaniu organizacjami, gdzie zazwyczaj występują działania korupcyjne, zalicza się:

- procesy dotyczące zatrudniania, tj. załatwianie pracy w instytucjach sektora finansów publicznych, powierzanie funkcji w radach nadzorczych i zarządach spółek z udziałem państwowych osób prawnych oraz mianowanie na eksponowane stanowiska kierownicze w tych podmiotach. Tożsame zjawiska występują w pozostałych organizacjach sektora prywatnego, lecz tam nie są odbierane jako patologie, lecz przejaw przedsiębiorczości rodzinnej i środowiskowej;
- procesy dotyczące zawierania umów z firmami zewnętrznymi, intratne zlecenia, kontrakty;
- przyznawanie dotacji ze środków publicznych, udzielanie koncesji i zezwoleń;
- przetargi i zamówienia publiczne;
- procesy związane z reprivatyzacją;
- wystawianie fikcyjnych faktur opisujących zdarzenia gospodarcze, które nie mają swojego odzwierciedlenia w rzeczywistości, wyłudzenia podatku VAT.

## **Polityka kadrowa jako istotny komponent zachowań korupcyjnych**

Jak wcześniej wspomniano, praktyki korupcyjne istnieją w każdym obszarze życia społeczno-gospodarczego i przybierają różną postać oraz skalę we wszystkich instytucjach sektora finansów publicznych, spółkach z udziałem państwowych osób prawnych, a także w pozostałych firmach i organizacjach sektora prywatnego. Przepisy prawa wyznaczające ramy funkcjonowania określonej kategorii organizacji w zasadniczej mierze kształtują określone zachowania, a także wpływają na ich odmienną ocenę nie tylko od strony prawnokarnej, lecz także w kontekście społecznego nastawienia.

<sup>61</sup> Tamże, s. 191.

<sup>62</sup> M. Romański, *Znaczenie zjawiska korupcji dla bezpieczeństwa państw upadłych*, „Roczniki Ekonomii i Zarządzania” 2017, nr 1, s. 25.

<sup>63</sup> M. Chruściel, *Wojsko jako podatny grunt dla korupcji*, w: *Realizacja działań antykorupcyjnych w resorcie obrony narodowej*, R. Wykurz (red.), Warszawa 2017, s. 7.

<sup>64</sup> P. Solarz, *Korupcja, klientelizm i kapitalizm polityczny jako podstawowe pojęcia w dyskursie o jawności życia publicznego w Polsce*, „Kontrola Państwowa” 2007, nr 3, s. 118.

Powszechne jest odczucie, że w prywatnym biznesie takie zjawiska, jak nepotyzm, kumoterstwo, poplecznictwo i kołesiosstwo są traktowane jako pożądany przejaw zaradności i operatywności i są odbierane pozytywnie.

Polityka kadrowa w szeroko rozmianych instytucjach pozostających pod kontrolą państwa jest jednym z tych zagadnień, które wzbudza duże zainteresowanie mediów, a także wywołuje liczne kontrowersje ze względu na wieloznaczność ocen tego zjawiska. Powszechną akceptację zyskują poglądy, że o nominacjach, awansach na eksponowane stanowiska w wielu przypadkach wcale nie przesądzają ponadprzeciętne kompetencje oraz rozległa, ugruntowana, wszechstronna wiedza, lecz takie czynniki, jak: układy, powiązania i znajomości z wpływowymi osobami, tj. ludźmi władzy, które są rozstrzygające. Co więcej, bardzo ważna jest **dostępność do intratnych i wysokopłatnych stanowisk** oraz funkcji dla polskich obywateli. W tej sprawie najważniejszą rolę odgrywają obowiązujące przepisy, które określają procedury formalno-prawne związane z obsadą personalną miejsc pracy w danej kategorii organizacji. Przykładem są procedury doboru członków do rad nadzorczych i zarządów spółek Skarbu Państwa czy do jednostek samorządu terytorialnego, które absolutnie nie wymagają otwartego i konkurencyjnego trybu konkursowego. Zastosowanie takiego trybu stwarzałoby przynajmniej iluzoryczne wrażenie, że zainteresowane osoby mające stosowne kompetencje i kwalifikacje mogą ubiegać się o takie posady. Analogicznie jest w przypadku stanowisk kierowniczych i pozostałych miejsc pracy w państwowych spółkach, a także w administracji rządowej i samorządowej, na które są mianowane osoby w trybie powołania na stanowisko. Wystarczającym uzasadnieniem podejmowanych decyzji kadrowych jest podanie podstawy prawnej i stwierdzenie, że zostały one podjęte przez właściwy (upoważniony) organ lub osobę, na podstawie obowiązujących przepisów prawa.

Takie postępowanie kadrowe może spowodować pojawienie się różnych opinii oraz interpretacji. Skoro wszystko odbywa się zgodnie z obowiązującym prawem, to w żadanym wypadku nie wolno kwestionować poczynań władzy co do kreowanej polityki personalnej. Tym bardziej nieuprawnione jest doszukiwanie się w tych procesach zachowań korupcyjnych, gdyż będzie to godzić w dobre imię, podważać uczciwość, wiarygodność i autorytet władzy, a także zaufanie obywateli do państwa i jego organów. Można jednak przyjąć nieco inną, poszerzoną i wielowymiarową perspektywę analitycznego myślenia, odwołującą się do tzw. **zasady dostępności** do służby publicznej, która wynika wprost z przepisów art. 60 Konstytucji RP: *Obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach*<sup>65</sup>.

Ustawa o zmianie ustawy o służbie cywilnej<sup>66</sup> uchwalona z końcem 2015 r. wprowadziła istotne zmiany w postępowaniu kadrowym, m.in. rezygnację z tzw. otwartego i konkurencyjnego trybu przy obsadzie wyższych stanowisk kierowniczych

<sup>65</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*

<sup>66</sup> Przebieg procesu legislacyjnego zob. <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=119> [dostęp: 7 II 2018].

i w zakresie wymagań kwalifikacyjnych, jakie kandydaci muszą spełniać<sup>67</sup>. W debacie publicznej pojawiały się wówczas logicznie uzasadnione argumenty, że likwidacja konkursów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej jest zasadna, gdyż i tak wszystkie te ogłoszenia były zwykłą fikcją. Zawsze wygrywał ten, kto miał zostać wybrany, a więc nie ma co udawać, że były to uczciwe i konkurencyjne postępowania. Słuszne były także inne opinie, m.in. że modyfikacje przepisów mają umożliwić szybką wymianę kadr. Oczywiście w oficjalnym uzasadnieniu projektu wskazano ogólnie, że (...) *zmiany proponowane w odniesieniu do obsadzania wyższych stanowisk są konsekwencją dotychczasowej praktyki, która ujawniła nieefektywność procedur i ich przewlekłość*<sup>68</sup>, a w opinii Biura Analiz Sejmowych z 12 stycznia 2016 r. na temat dokonanych zmian na próżno szukać jakiegokolwiek wzmianki bądź uwag w nawiązaniu do art. 60 Konstytucji RP. To wszystko dowodzi, jak iluzoryczne i fasadowe znaczenie mają przepisy Konstytucji, które teoretycznie stanowią zbiór zasad praworządności – fundament demokratycznego państwa prawa.

Bez problemu można wskazać inne przykłady atrakcyjnych synekur państwowych, które są zajmowane w wyniku arbitralnych i uznaniowych decyzji realizowanych w formule prawnej powołania na intratne stanowisko. Oznacza to, że wszystkie procesy decyzyjne związane z obsadą tych miejsc pracy mogą być oceniane i interpretowane pod kątem zachowań etyczno-moralnych, natomiast z prawnego punktu widzenia nie można ich kwestionować. Podawane do publicznej wiadomości informacje na temat określonych nominacji opisują wyłącznie efekt finalny innych zakulisowych czynności i działań (rekomendacji, poparcia) ze strony określonych osób, wywierających bezpośredni lub pośredni wpływ na przebieg tych zdarzeń. Wiedza na temat opisanych procesów nie jest przeznaczona dla opinii publicznej i ma **charakter niejawny**. Konstytutywną cechą omawianych procesów kadrowych jest ich skuteczność i sprawność rozumiana w ten sposób, że za każdym razem uprzednio poczynione nieformalne ustalenia (w wąskim kręgu **wpływowch** osób) są następnie bez przeszkód realizowane zgodnie z nakreślonym scenariuszem działań.

Dokładnie tak samo jest w przypadku **legalnych praktyk korupcyjnych** dotyczących spraw kadrowych – ich skutki są jawne, natomiast **utajniony pozostaje przebieg zdarzeń** poprzedzających określoną czynność prawną, która ma swoją legitymizację w obowiązujących przepisach. Ten mechanizm postępowania w ramach benchmarkingu jest powielany w pozostałych procesach rekrutacyjnych jako wzorzec skuteczności tam, gdzie przepisy prawa obligują daną instytucję do publikowania ogłoszeń o wakacie. Najpierw w wąskim gronie wpływowych osób zapada wstępna decyzja o potrzebie zatrudnienia konkretnego kandydata, a następnie realizacji tego zadania zostają podporządkowane kolejne czynności dotyczące tzw. otwartego

<sup>67</sup> Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 34).

<sup>68</sup> M. Gintowt-Jankowicz, *Opinia prawna o projekcie ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw*, druk sejmowy nr 119 z 15 grudnia 2015 r., Warszawa 2015, <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk8.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=119> [dostęp: 7 II 2018].

i konkurencyjnego postępowania. Przygotowuje się stosowne kryteria i wymagania formalne, które musi spełniać poszukiwany pracownik. Bez większego trudu można w taki określić warunki formalne dotyczące szczegółowego wykształcenia kierunkowego, ukończenia studiów podyplomowych, specjalistycznych kursów, szkoleń oraz niezbędnego doświadczenia zawodowego na odpowiednich stanowiskach, aby skutecznie ograniczyć liczbę potencjalnych rywali i już na wstępnym etapie z góry **favoryzować** wskazaną osobę. Innymi słowy, ogłoszenie o naborze można tak ustawić, aby wymagania formalne spełniła tylko jedna, konkretna osoba. W praktyce jest stosowana jeszcze druga, bardziej wyrafinowana i subtelniejsza metoda uwiarygodnienia otwartości i rzetelności postępowania kadrowego oraz konkurencyjności dokonanego wyboru. Wówczas mniej precyzyjnie formułuje się wymagania, aby mogli pojawić się inni kontrkandydaci. W takim przypadku nie można powiedzieć, że inni nie mieli szansy. Wygrywa oczywiście beneficjent, który był z góry ustalony, niemniej jednak można stwierdzić, że spośród wszystkich kandydatów zwycięzca został oceniony przez „niezależną” komisję ds. naboru najwyżej.

Wobec powyższego można się zastanowić, z jakiej perspektywy należy oceniać **proceder ustawiania konkursów** i wpływania na ich przebieg oraz jak takie zachowania mogą być interpretowane od strony prawnej. Jest to niezwykle istotne, w zależności bowiem od przyjętych kryteriów i toku rozumowania będzie można wysnuć odmienne wnioski i opinie.

Osoba występująca w imieniu pracodawcy będzie argumentowała swój wybór tym, że zgodnie z uprawnieniami ma prawo do podejmowania autonomicznych decyzji kadrowych dotyczących doboru personelu. Może również szczegółowo profilować formalne wymagania, które – w jej ocenie – są niezbędne na danym stanowisku pracy, aby zapewnić najwyższy poziom realizacji zadań. To, że tylko jeden kandydat spełnił kryteria formalne podane w ogłoszeniu, może jedynie cieszyć, gdyż udało się pozyskać osobę o pożądanym kwalifikacjach i z oczekiwanym doświadczeniem. Wszystkie procedury odbyły się zgodnie z obowiązującym prawem, tak więc całkowicie bezpodstawne i nieuprawnione jest stawianie jakichkolwiek zarzutów w tej sprawie.

Trzeba jednak bezsprzecznie uznać, że **ustawianie kryteriów formalnych pod konkretnego kandydata** jest czynnością, która wywiera bezpośredni wpływ na przebieg postępowania konkursowego, a w wyniku tych działań dany beneficjent uzyskuje wymierne korzyści osobiste i materialne. Wskazana osoba jest traktowana w sposób szczególny i ma zagwarantowaną dominującą pozycję w stosunku do innych kandydatów poszukujących pracy. Zważywszy na to, że do takich przypadków dochodzi w jednostce sektora finansów publicznych, która na mocy stosownej ustawy jest zobligowana do przeprowadzania otwartych i konkurencyjnych postępowań rekrutacyjnych, opisywane działania całkowicie podważają otwartość i **rażąco przeczą** autentyczności postępowania. W tym miejscu pojawiają się kolejne dylematy, czy takie zachowania kwalifikować tylko jako uchybienia bądź nieprawidłowości, czy też świadome, celowe, zamierzone **nadużycie władzy i działanie na szkodę interesu publicznego?**

Po przeanalizowaniu ogólnie dostępnych komunikatów podawanych przez CBA na stronie internetowej tej służby można znaleźć tylko jedną informację mającą związek z ogłoszeniem o pracę: (...) *zatrzymane osoby wykorzystując zajmowane funkcje, wpływały na przebieg i rozstrzygnięcia postępowań konkursowych dotyczących naboru na stanowiska urzędnicze, czyli ukierunkowywali nabór tak, aby zatrudnienia otrzymywały z góry ustalone osoby*<sup>69</sup>. Niestety, te doniesienia medialne nie zawierają żadnych komunikatów o kwalifikacji prawnej czynu będącego podstawą zatrzymania, tak więc nie można szerzej się do nich odnieść. Chociaż CBA nie ujawniło więcej tego typu przypadków, absolutnie nie można na tej podstawie wnioskować, że ustanawianie konkursów ma charakter incydentalny i że natrafiono na odosobniony proceder, który ujawnił się tylko w jednej gminie. W rzeczywistości jest zupełnie inaczej, przeważająca liczba naborów na wolne miejsca pracy wygląda bowiem dokładnie tak samo – rozstrzygnięcie jest znane przed opublikowaniem ogłoszenia. Wszystkie osoby zaangażowane w realizację przygotowanego scenariusza działań oraz mające realny wpływ na przebieg wydarzeń doskonale o tym wiedzą i się na to godzą.

Przykładem może być inny medialnie nagłośniony i opisywany przypadek dotyczący wpływania na przebieg postępowań konkursowych w Najwyższej Izbie Kontroli. W tej sprawie, zdaniem prokuratury, doszło do przestępstwa nadużycia władzy z art. 231 §1 kk, a zachowania zostały ocenione jako czyny charakteryzujące się (...) *wysokim stopniem społecznej szkodliwości. Spowodowały one rzeczywistą szkodę w interesie publicznym i prywatnym*<sup>70</sup>. Przedstawiona interpretacja analizowanego zdarzenia pod kątem wykorzystywania władzy i wpływów ściśle koresponduje z wcześniejszymi refleksjami na temat organizacji konkursów, które zostały sformułowane z uwzględnieniem zasad prawidłowego rozumowania, oraz wskazań wiedzy i doświadczenia życiowego. Nie jest to jednak ostateczna i wiążąca ocena rozpatrywanego zagadnienia, gdyż o tym dopiero rozstrzygnie sąd, a ściślej rzecz ujmując – wyznaczony skład sędziowski.

Zupełnie inaczej wyglądają procesy rekrutacyjne w spółkach państwowych oraz innych podmiotach, w których przepisy prawa nie nakładają obowiązku przeprowadzania otwartych postępowań konkursowych na eksponowane, kierownicze stanowiska oraz na pozostałe miejsca pracy. Na podstawie badań i analiz dokumentów oraz informacji jawnoźródłowych można dostrzec powszechnie występujące, powtarzające się praktyki i okoliczności zawłaszczania sektora publicznego. Dzięki arbitralnym i uznaniowym decyzjom intratne posady: prezesa, dyrektora, kierownika, specjalisty otrzymuje **tylko i wyłącznie** wybrana kategoria beneficjentów. Dotyczy to akurat tych instytucji, w których władzę sprawują aktualnie ich partyjni koledzy. Są to najczęściej:

<sup>69</sup> Zob. komunikat CBA z 2 XII 2016 r. w sprawie postępowań konkursowych na stanowiska w urzędzie gminy, <https://cba.gov.pl/pl/aktualnosci/3610,Zatrzymani-wojt-sekretarz-i-kontroler-NIK.html> [dostęp: 3 II 2018].

<sup>70</sup> Zob. *Prezes NIK z zarzutami. Zdaniem prokuratury doszło do przestępstwa nadużycia władzy przy obsadzaniu stanowisk w Izbie*, wPolityce.pl z 8 września 2017 r., <https://wpolityce.pl/kryminal/356851-prezes-nik-z-zarzutami-zdaniem-prokuratury-doszlo-do-przestepstwa-naduzycia-wladzy-przy-obsadzaniu-stanowisk-w-izbie> [dostęp: 3 II 2018].

radni, działacze partyjni, byli politycy, członkowie ich rodzin, osoby z nimi powiązane, współpracujące oraz ich znajomi. Co więcej, zjawiskiem powszechnie występującym jest wielofunkcyjność i łączenie stanowisk w zarządach spółek oraz dyrektorskich posad w administracji rządowej lub samorządowej z funkcjami w radach nadzorczych.

Rozpoznane mechanizmy, wzorce postępowania, a przede wszystkim cele przyświecające opisywanym działaniom kadrowym, mają swoją kontynuację w innych obszarach funkcjonalnych. Uprawnienia decyzyjne są wykorzystywane przede wszystkim przy zawieraniu umów ze wskazanymi podmiotami zewnętrznymi oraz przygotowywaniu i realizowaniu czynności związanych z organizacją przetargów i zamówień publicznych. Ale czy ktoś się do tego przyzna? Oczywiście, że nie, bo (...) *sprawowaniu władzy zawsze towarzyszy dyskrecjonalność*<sup>71</sup> i ochrona wiedzy na temat interesów oraz kombinacji.

## Zakończenie

Zaprezentowane rozważania oraz przeprowadzone analizy upoważniają do sformułowania wniosku, że szeroko rozumiana korupcja godzi w funkcjonowanie – uczciwe oraz zgodne z zasadami praworządności i sprawiedliwości społecznej – państwa polskiego. Jednym z głównych celów tego artykułu jest usystematyzowanie wiedzy na temat istoty badanego zjawiska, a także uwarunkowań wyznaczających przestrzeń, w której mogą zaistnieć określone praktyki. Takie podejście umożliwia dogłębne poznanie i zrozumienie charakteru określonych zdarzeń i decyzji podejmowanych w procesie zarządzania. Ponadto prowadzi do poszerzenia horyzontów myślowych i właściwej percepcji wzorców zachowań, jakie powszechnie występują w rzeczywistości organizacyjnej. W literaturze przedmiotu dominuje pogląd, że jednoznaczne i precyzyjne zdefiniowanie zjawiska korupcji wraz ze wszystkimi jej cechami i mechanizmami jest zadaniem trudnym<sup>72</sup>. Dlatego też należy najpierw rzetelnie scharakteryzować dane pojęcie, a dopiero w dalszej kolejności wyrażać na konkretny temat merytoryczne oceny, logicznie uzasadnione opinie i sądy wartościujące.

Andrzej Cieślak i Łukasz Goczek zwracają uwagę na to, że wraz z przeobrażeniami zachodzącymi we współczesnej gospodarce zmieniają się formy zachowań korupcyjnych<sup>73</sup>. Na podstawie prowadzonych obserwacji i analiz można dojść do wniosku, że najbardziej rozpowszechnione praktyki dotyczą tzw. **legalnych działań korupcyjnych**, które zajmują pozycję dominującą. Nie oznacza to jednak, że są one mniej szkodliwe społecznie i nie stanowią poważnego zagrożenia interesów ekonomicznych państwa. Jest wręcz przeciwnie. Trzeba zgodzić się z poglądem, że korupcja występu-

<sup>71</sup> P. Wiatrowski, *Prawne, ekonomiczne i socjologiczne aspekty korupcji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2008, nr 776, s. 102.

<sup>72</sup> M. Bartoszewicz, *Zagrożenia korupcyjnej w polskich samorządzie*, „Rocznik Samorządowy” 2016, t. 5, s. 24.

<sup>73</sup> A. Cieślak, Ł. Goczek, *On the of Corruption Patterns in the Post-Communist Countries*, „Equilibrium. Quarterly Journal of Economics and Economic Policy” 2015, nr 1, s. 37.

je nie tylko w sektorze publicznym<sup>74</sup>, lecz także w działalności wszystkich podmiotów i organizacji, które działają w obrocie gospodarczym<sup>75</sup>. Nie można jednak zaakceptować takiego toku rozumowania, że istnienie praktyk korupcyjnych odnosi się jedynie do krajów postkomunistycznych, gdyż tego typu zjawiska mają również swoją odsłonę w państwach o ugruntowanej demokracji<sup>76</sup>.

Zachowania korupcyjne są najczęściej kojarzone i utożsamiane ze światem polityki oraz sprawowaniem władzy publicznej. Wskazuje się przy tym na związek między korupcją a naciskami politycznymi<sup>77</sup>, co jest spostrzeżeniem słusznym. Zdaniem Piotra Solarza w środowisku władzy i administracji publicznej zostały utworzone patologiczne powiązania określane mianem „układ: patron–klient”, gdyż (...) *wiążą się z wykorzystywaniem funkcji i publicznych środków finansowych, a także stanowisk w aparacie urzędniczym do gratyfikacji klienteli politycznej*<sup>78</sup>. Jest to bardzo trafna diagnoza rzeczywistości, która diametralnie różni się od twierdzenia, że (...) *państwo stara się przeciwdziałać korupcji poprzez normy prawne i promowanie postaw etycznych*<sup>79</sup>.

W najnowszej literaturze przedmiotu pojawia się coraz więcej teoretycznych rozważań na temat możliwych metod i sposobów przeciwdziałania korupcji. Wśród nich wymienia się m.in. potrzebę opracowania strategii antykorupcyjnej, zarządzania przez rzetelność<sup>80</sup>, proponuje się przesunięcie zadań związanych ze zwalczaniem korupcji z ABW do CBA<sup>81</sup> oraz zwiększenie swobód gospodarczych obywateli<sup>82</sup>. Zaleca się również wykorzystywanie nowoczesnych technologii informatycznych w nauczaniu zachowań etycznych<sup>83</sup>. Zaznacza się, że wyższe uczelnie jako instytucje odpowiedzialne za kształtowanie postaw młodych ludzi powinny odgrywać doniosłą rolę w procesie edu-

---

<sup>74</sup> A. Cieślak, L. Goczek, *Korupcja, jakość rządzenia a wzrost gospodarczy w krajach transformacji*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2016, nr 5, s. 94.

<sup>75</sup> W.M. Grudzewski, I.K. Hejduk, A. Sankowska, *Korupcja w organizacji*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa” 2008, nr 7, s. 5–10.

<sup>76</sup> B. Czepil, *Zjawisko korupcji w demokracji skonsolidowanej. Przypadek Finlandii*, „Przegląd Politologiczny” 2017, nr 2, s. 113–127; P. Grabarz, *Zjawisko korupcji w Polsce i Norwegii – zarys charakterystyki porównawczej*, „Studenckie Zeszyty Naukowe” 2016, nr 29, s. 37–45.

<sup>77</sup> M. Piotrowska, *What Factors Matter for the Evaluation of Relationship between the Perceptions of Corruption and Politicization in Local Administration in Poland*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Ekonomia” 2010, nr 136, s. 138–149.

<sup>78</sup> P. Solarz, *Ekonomiczne i kulturowo-polityczne przyczyny korupcji w Polsce po akcesji do Unii Europejskiej*, „Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula” 2013, nr 4, s. 12.

<sup>79</sup> T. Szewc, *Korupcja: wybrane konsekwencje prawne*, „Organizacja i Zarządzanie” 2015, nr 1, s. 127.

<sup>80</sup> Z. Dobrowolski, *Strategie i metody przeciwdziałania korupcji*, w: *Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa. Uwarunkowania, procesy, skutki*, A. Jackiewicz, A. Trzaskowska-Dmoch (red.), Warszawa 2017, s. 122–125.

<sup>81</sup> P. Chodak, *Korupcja – jak ją skutecznie zwalczać*, „Journal of Modern Science” 2017, nr 1, s. 353.

<sup>82</sup> A. Pluskota, *Wpływ wolności gospodarczej na korupcję na przykładzie wybranych państw europejskich*, „Folia Oeconomica Acta Universitatis Lodzianensis” 2017, nr 328, s. 161.

<sup>83</sup> E. Stawiarska, J. Machnik-Słomka, *Zastosowanie współczesnych narzędzi informatycznych w nauczaniu w kierunku zachowań etycznych i antykorupcyjnych*, „Organizacja i Zarządzanie” 2016, nr 2, s. 143–156.



kacji obecnych i przyszłych menedżerów w zakresie zachowań etycznych i antykorupcyjnych<sup>84</sup>. Rekomenduje się włączenie do treści nauczania na wyższych uczelniach tzw. Zasad Odpowiedzialnego Kształcenia Menedżerów (ang. *Principles for Responsible Management Education*, PRME)<sup>85</sup>. Nasuwa się jednak ważne pytanie: czy te propozycje rzeczywiście mogą się przyczynić do istotnego ograniczenia skali korupcji w Polsce?

W świetle rozważań zaprezentowanych w artykule warto – tytułem podsumowania – odnieść się do kilku stwierdzeń prezentowanych przez ABW: *Korupcja jest zjawiskiem, które sprzyja nielegalnym mechanizmom podejmowania decyzji kształtujących relacje w przestrzeni publicznej. Utrwalone w społeczeństwie zwyczaje korupcyjne są czynnikiem niszczącym struktury państwowe*<sup>86</sup>. Przytoczona opinia wymaga uzupełnienia, ponieważ praktyka dowodzi, że w większości przypadków **korupcja** ma bezpośrednie przełożenie na **legalnie podejmowane decyzje** przez przedstawicieli władzy, tj. zgodnie z przyznanym zakresem kompetencji i uprawnień. Odnośnie do opisywanych zwyczajów dotyczących praktyk kadrowych trzeba powiedzieć, że są one w głównej mierze kreowane i utrwalane przez partie polityczne i panujących włodarzy. Wybrańcy narodu, establishment, nadzwyczajna kasta, towarzystwo salonowe, czyli tzw. grupy trzymające władze, traktują instytucje kontrolowane przez państwo jak swój prywatny folwark i wyłączną własność danej korporacji, co pozostaje w ewidentnej sprzeczności z Konstytucją RP, gdyż: *Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli* (art. 1)<sup>87</sup>. A zatem w czym interesie miałyby być realizowane działania na rzecz zwalczania patologii korupcyjnych i komu miałyby to służyć?

Bartosz Czepil w prawidłowy i logiczny sposób ocenia walkę z korupcją jako (...) *niekończący i autolegitymizujący się proces*<sup>88</sup>. Konieczność przeciwdziałania zjawiskom korupcyjnym jest uzasadniana tym, że pojawiające się nowe formy korupcji, które nigdy się nie kończą, wymuszają stosowanie odmiennych metod i działań antykorupcyjnych. Agnieszka Turska-Kawa twierdzi, że (...) *podmiotem korupcji jest człowiek i to właśnie jego świadomość, wiedza, silna postawa psychologiczna, wewnętrzne kanony uczciwości i rzetelności powinny być punktem wyjścia dla działań antykorupcyjnych*<sup>89</sup>. W nawiązaniu do tych ciekawych refleksji trzeba odpowiedzieć na fundamentalne pytanie: czy wszyscy ludzie mają jednakowe nastawienie do zjawiska korupcji i tożsame zdanie na jego temat?

<sup>84</sup> Tamże, s. 144.

<sup>85</sup> E. Pawłowska, K. Skowron, *Wykorzystanie nowoczesnych technologii informatycznych w procesie wdrażania zasad nauczania przeciwko korupcji w szkolnictwie wyższym*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Seria Organizacja i Zarządzanie” 2016, nr 92, s. 256.

<sup>86</sup> *Zwalczanie korupcji*, zakładka „Zadania”, www.abw.pl, <https://www.abw.gov.pl/pl/zadania/zwalczanie-korupcji/50,Zwalczanie-korupcji.html> [dostęp: 9 II 2018].

<sup>87</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*

<sup>88</sup> B. Czepil, *The “fight against corruption” as a never-ending and self-legitimizing process*, „Studia Socjologiczne” 2016, nr 4, s. 228.

<sup>89</sup> A. Turska-Kawa, *Przeciwdziałanie korupcji – ujęcie wielopłaszczyznowe*, „Political Preferences” 2017, nr 17, s. 110.

Korupcja jest niezwykle pożądaną i cenną wartością dla ludzi układu, którzy dzięki niej zyskują wymierne korzyści, odnoszą spektakularne sukcesy finansowe, mają zapewnioną karierę i możliwości rozwoju. Inaczej postrzegają to zjawisko pozostali obywatele, ludzie bez powiązań, koneksji i znajomości, którzy są marginalizowani, blokowani i wyniszczani przez funkcjonujące układy będące immanentną cechą zarządzania i sprawowania władzy w każdej organizacji. Oznacza to, że zależnie od przyjętej perspektywy korupcja będzie odmiennie interpretowana i oceniana – w pozytywnym bądź negatywnym aspekcie. Praktyki korupcyjne zmieniają się wraz z rozwojem sytuacji, ponieważ dostosowują się do nowych realiów, wyzwań współczesności, stąd też przybierają bardziej wyrafinowane, bezpieczne dla uczestników i skryte formy. Niezmiennie natomiast od wielu lat pozostają cele, zasady i mechanizmy funkcjonowania układu<sup>90</sup>.

### **Bibliografia:**

- Bartoszewicz M., *Zagrożenia korupcyjne w polskim samorządzie*, „Rocznik Samorządowy” 2016, t. 5, s. 21–40.
- Bojarski J., *Korupcja gospodarcza. Studium z dziedziny polityki kryminalnej*, Toruń 2015, Wydawnictwo Naukowe UMK.
- Borowiec P., *Korupcja w III RP – obszary szczególnego występowania*, „Środkowo-europejskie Studia Polityczne” 2007, nr 1, s. 189–208.
- Brol M., *Ekonomiczne i instytucjonalne metody przeciwdziałania korupcji*, „Współczesne Problemy Ekonomiczne” 2017, nr 2, s. 57–65.
- Burzyński J., Burzyński T., *Ryzyko zachowań korupcyjnych w instytucjach państwowych na przykładzie Służby Celnej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2013, nr 2, s. 217–229.
- Chodak P., *Korupcja – jak ją skutecznie zwalczać*, „Journal of Modern Science” 2017, nr 1, s. 339–354.
- Chodak P., *Zgoda społeczeństwa na niewielkie przestępstwa korupcyjne*, „Journal of Modern Science” 2013, nr 3, s. 193–209.
- Chodorowska A.E., Stopińska J.M., *Korupcja w ochronie zdrowia*, „Journal of Modern Science” 2012, nr 4, s. 163–181.
- Chruściel M., *Wojsko jako podatny grunt dla korupcji*, w: *Realizacja działań antykorupcyjnych w resorcie obrony narodowej*, R. Wykurz (red.), Warszawa 2017, Komenda Główna Żandarmerii Wojskowej, s. 7–18.
- Cielsielski M., *Zjawiska korupcyjne jako podstawowa kategoria zagrożeń*

---

<sup>90</sup> W. Walczak, *Źródła zachowań o charakterze korupcyjnym w praktyce zarządzania*, w: *Korupcja w administracji*, M. Myśliwiec, A. Turska-Kawa (red.), Katowice 2016, s. 63–88.

- bezpieczeństwa i zdolności bojowej Sił Zbrojnych RP – perspektywa Służby Kontrwywiadu Wojskowego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2015, nr 13, s. 209–218.
- Cieślak A., Goczek Ł., *Korupcja, jakość rządzenia a wzrost gospodarczy w krajach transformacji*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2016, nr 5, s. 91–119.
- Cieślak A., Goczek Ł., *On the of Corruption Patterns in the Post-Communist Countries*, „Equilibrium. Quarterly Journal of Economics and Economic Policy” 2015, nr 1, s. 33–53.
- Czepil B., *The “fight against corruption” as a never-ending and self-legitimizing process*, „Studia Socjologiczne” 2016, nr 4, s. 201–228.
- Czepil B., *Zjawisko korupcji w demokracji skonsolidowanej. Przypadek Finlandii*, „Przegląd Politologiczny” 2017, nr 2, s. 113–127.
- Dendura K., *Korupcja jako patologia kapitału społecznego*, w: *Zarządzanie bezpieczeństwem w sektorze publicznym i biznesie*, T. Białas, M. Grzybowski, J. Tomaszewski (red.), Gdynia 2009, Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu, s. 31–38.
- Dobrowolski Z., *Strategie i metody przeciwdziałania korupcji*, w: *Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa. Uwarunkowania, procesy, skutki*, A. Jackiewicz, A. Trzaskowska-Dmoch (red.), Warszawa 2017, CeDeWu, s. 113–128.
- Durys E., *Układy, znajomości, „haki”. Paranoja spiskowa w polskim kinie współczesnym*, w: „Studia Etnologiczne i Antropologiczne” 2016, t. 16, s. 44–54.
- Dzietczyk K., *Zjawisko korupcji jako element życia społecznego*, „Seminarium. Poszukiwania naukowe” 2016, nr 3, s. 111–121.
- Falenta P., *Przestępstwo korupcji – uwarunkowania karnoprawne i społeczne*, „Prace Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości w Wałbrzychu” 2016, nr 1, s. 147–163.
- Gintowt-Jankowicz M., *Opinia prawna o projekcie ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 119 z 15 grudnia 2015 r.*, Warszawa 2015, Biuro Analiz Sejmowych.
- Goczek Ł., *Przyczyny korupcji i skuteczność strategii antykorupcyjnych*, „Gospodarka Narodowa” 2007, nr 4, s. 33–48.
- Golonka A., *Korupcja gospodarcza jako przestępstwo przeciwko zasadom uczciwej konkurencji*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2013, z. 3, s. 51–69.

- Grabarz P., *Zjawisko korupcji w Polsce i Norwegii – zarys charakterystyki porównawczej*, „Studenckie Zeszyty Naukowe” 2016, nr 29, s. 37–45.
- Grudzewski W.M., Hejduk I.K., Sankowska A., *Korupcja w organizacji*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa” 2008, nr 7, s. 5–10.
- Gurtowski M., *Niepewność, korupcja i granice podmiotowości w medykalizującym się świecie z perspektywy teorii władzy Michela Croziera i Erharda Friedberga*, „Pogranicze. Polish Borderlands Studies” 2016, nr 2, s. 193–214.
- Hussein A., *Mechanizmy korupcjogenne – cztery grzechy główne władz publicznych*, „Przegląd Antykorupcyjny” 2011, nr 1, s. 42–47.
- Hussein A., *Obszary zagrożenia korupcją – przegląd badań NIK opublikowanych w 2016 roku*, „Kontrola Państwowa” 2017, nr 5, s. 50–60.
- Informacja o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego w 2016 r.*, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2017.
- Kamiński A.Z., *Korupcja jako symbol instytucjonalnej niewydolności państwa i zagrożenie dla rozwoju polityczno-gospodarczego Polski*, „Zeszyty Centrum im. Adama Smitha” 1997, nr 29, s. 3–32.
- Karpień D., *Przestępczość zorganizowana*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2017, nr 7, s. 4–21.
- Kietliński K., *Korupcja jako naruszenie sprawiedliwości społeczno-gospodarczej oraz zagrożenie dla moralnych podstaw społeczeństwa*, „Problemy Zarządzania” 2010, nr 2, s. 139–147.
- Kubiak A., *Działania antykorupcyjne – wybrane przykłady*, „Acta Universitatis Lodzensis Folia Oeconomica” 2013, nr 288, s. 45–57.
- Laskowska K., *Rola korupcji w działalności zorganizowanych grup przestępczych*, w: *Oblicza współczesnej przestępczości zorganizowanej*, K. Laskowska (red.), Białystok 2014, Temida 2, s. 143–154.
- Maćkowska R., *Informacja w przestrzeni publicznej a zjawisko korupcji i jego postrzeganie*, w: *Public relations w perspektywie naukowej*, A. Adamus-Matuszyńska (red.), Katowice 2016, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, s. 116–124.
- Matusiak J., *Peryferyjny kapitalizm zależny*, e-book, 2006.
- Mapa korupcji. Zwalczenie przestępczości korupcyjnej w Polsce w 2016 r.*, Warszawa 2017, Centralne Biuro Antykorupcyjne.
- Miętek A., *Zasada demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Dialogi Polityczne III RP” 2009, nr 11, s. 75–85.

- Nowakowski K., *Zagrożenia etyczne i korupcyjne w mediach*, „Studia Medioznawcze” 2017, nr 2, s. 128–140.
- Nowakowski K., *Korupcja a instytucje w gospodarce*, „Ekonomia i Prawo” 2006, nr 1, s. 137–159.
- Nowakowski K., *Korupcja jako problem teoretyczny i społeczno-ekonomiczny*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1996, nr 2, s. 77–94.
- Pawłowska E., Skowron K., *Wykorzystanie nowoczesnych technologii informatycznych w procesie wdrażania zasad nauczania przeciwko korupcji w szkolnictwie wyższym*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Seria Organizacja i Zarządzanie” 2016, nr 92, s. 255–267.
- Pluskota A., *Czy globalizacja wspiera korupcję?*, „Ekonomia Międzynarodowa” 2017, nr 17, s. 39–48.
- Pluskota A., *Wpływ wolności gospodarczej na korupcję na przykładzie wybranych państw europejskich*, „Folia Oeconomica Acta Universitatis Lodzianensis” 2017, nr 328, s. 151–162.
- Piotrowska M., *What Factors Matter for the Evaluation of Relationship between the Perceptions of Corruption and Politicization in Local Administration in Poland*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Ekonomia” 2010, nr 136, s. 138–149.
- Postawy wobec korupcji w samorządzie terytorialnym. Raport z badań w województwie śląskim*, A. Turska-Kawa, M. Czaja (red.), Katowice 2015, Fundacja Akademyka IPSO ORDO.
- Potulski J., *Penalizacja korupcji w sporcie – uwagi krytyczne*, „Prokuratura i Prawo” 2012, nr 3, s. 67–78.
- Raport Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego: Korupcja w Polsce – próba analizy zjawiska*, Warszawa 2004.
- Romański M., *Znaczenie zjawiska korupcji dla bezpieczeństwa państw upadłych*, „Roczniki Ekonomii i Zarządzania” 2017, nr 1, s. 25–40.
- Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019*, Warszawa 2014.
- Solarz P., *Ekonomiczne i kulturowo polityczne przyczyny korupcji w Polsce po akcesji do Unii Europejskiej*, „Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula” 2013, nr 4, s. 5–14.
- Solarz P., *Korupcja, klientelizm i kapitalizm polityczny jako podstawowe pojęcia w dyskursie o jawności życia publicznego w Polsce*, „Kontrola Państwowa” 2007, nr 3, s. 114–118.

- Stachowicz-Stanuch A., Sworowska A., *Definiowanie korupcji w kontekście różnic kulturowych*, „Organizacja i Zarządzanie” 2012, nr 1, s. 97–116.
- Stachowicz-Stanuch A., Sworowska A., *Oblicza korupcji: formy i typy zachowań*, „Organizacja i Zarządzanie” 2012, nr 1, s. 117–133.
- Stawiarska E., Machnik-Słomka J., *Zastosowanie współczesnych narzędzi informatycznych w nauczaniu w kierunku zachowań etycznych i antykorupcyjnych*, „Organizacja i Zarządzanie” 2016, nr 2, s. 143–156.
- Svensson J., *Osiem pytań na temat korupcji*, „Gospodarka Narodowa” 2006, nr 9, s. 77–106.
- Szewe T., *Korupcja: wybrane konsekwencje prawne*, „Organizacja i Zarządzanie” 2015, nr 1, s. 127–144.
- Szwajdler P., *The legal aspects of corruption in sport*, „Journal of Education, Health and Sport” 2016, nr 5, s. 445–451.
- Tanzler D., *Korupcja jako metafora*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2012, nr 4, s. 69–87.
- Turska-Kawa A., *Przeciwdziałanie korupcji – ujęcie wielopłaszczyznowe*, „Political Preferences” 2017, nr 17, s. 109–118.
- Walczak W., *Działania analityczno-informacyjne identyfikujące mechanizmy korupcyjne w procesach zarządzania*, „Przeгляд Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2017, nr 16, s. 55–72.
- Walczak W., *Źródła zachowań o charakterze korupcyjnym w praktyce zarządzania, w: Korupcja w administracji*, M. Myśliwiec, A. Turska-Kawa (red.), Katowice 2016, Fundacja Akademicka IPSO ORDO, s. 63–88.
- Wiatrowski P., *Prawne, ekonomiczne i socjologiczne aspekty korupcji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2008, nr 776, s. 97–111.
- Wilk L., *Korupcja w reklamie farmaceutycznej*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 10, s. 21–36.
- Wojtasik W., *Społeczne postrzeganie korupcji politycznej w perspektywie oceny uczciwości władz politycznych*, „Political Preferences” 2017, nr 17, s. 119–128.

### **Akty prawne:**

*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Dz.U z 1997 r. nr 78 poz. 483, ze zm.).

*Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (t.j.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1993, ze zm.).*

*Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r. nr 88 poz. 553, ze zm.).*

*Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r. nr 157 poz. 1240, ze zm.).*

*Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.).*

*Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 34).*

### **Abstrakt**

W artykule przedstawiono rozważania i analizy umożliwiające szczegółowe rozpoznanie istoty zjawiska korupcji postrzeganej w kontekście powszechnie stosowanych metod zarządzania i procesów decyzyjnych. Na wstępie wyjaśniono, jak należy rozumieć pojęcie korupcja, a także scharakteryzowano główne mechanizmy korupcjogenne. W dalszej części pracy korupcja jest analizowana jako ważny element systemu zarządzania. W tym miejscu zwrócono szczególną uwagę na zagrożenia interesów ekonomicznych państwa, a także naruszanie zasad praworządności i sprawiedliwości społecznej. Następnie omówiono przejawy i współczesne formy zachowań korupcyjnych, a także wskazano główne obszary funkcjonalne w zarządzaniu organizacjami, w których najczęściej dochodzi do korupcji. W końcowej części wnikliwie przeanalizowano politykę kadrową jako istotny komponent korupcyjnych praktyk.

**Słowa kluczowe:** korupcja, mechanizmy korupcjogenne, władza, wpływy, powiązania, praworządność, sprawiedliwość społeczna.