

AGATA BARCZEWSKA-DZIOBEK

Uniwersytet Rzeszowski

KILKA UWAG O KORUPCJI JAKO JEDNEJ Z POSTACI PATOLOGII ORGANIZACYJNYCH ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

1. WPROWADZENIE

Patologie organizacyjne jako dysfunkcje, które nie pozwalają na osiągnięcie przez nią realistycznych wyznaczonych jej i zgodnych z dobrem społecznym celów, w zakładanym czasie i przy zastosowaniu określonych środków¹ stanowią poważne zagrożenie dla bytu samych organizacji, jak też dla prawidłowej realizacji jej zadań. Dla administracji publicznej, która będąc organizacją państwową pełniącą szczególną rolę, związaną z realizacją dobra wspólnego, takie nieprawidłowości powodować mogą sprzeniewierzenie jej publicznej misji. Dlatego winna ona być zorganizowana w szczególnie sposób, tak, aby wszelkie niekorzystne zjawiska zostały ograniczane, lub też, jeśli się pojawią, natychmiast identyfikowane i eliminowane. Od patologii organizacyjnych nie ma jednak całkowitej ucieczki, bowiem są one obecne od zarania dziejów w życiu każdej organizacji, jednak w odniesieniu do administracji publicznej na jej organizatorze (państwie i obowiązującym prawie) ciąży szczególnie obowiązek właściwej reakcji na zagrożenia. Egzemplifikacją tego mogą być działania o charakterze doraźnym bądź długofalowe

¹ R. STOCKI, *Patologie organizacyjne – diagnoza i interwencja*, Kraków 2005, s. 50.

o systemowym wymiarze. Jednym z przejawów walki z korupcją jako patologią organizacyjną są odpowiednie instrumenty normatywne i polityki przeciwdziałania. Od skutecznej ich konstrukcji, jak też wdrażania zależy faktyczny poziom zjawisk patologicznych. Niniejsze krótkie opracowanie ma na celu identyfikację patologii organizacyjnych w obrębie administracji publicznej, w tym korupcji, jak też, na tle skali zjawiska, wskazanie, ukazanie, na ile skuteczne są przyjmowane w tym zakresie rozwiązania systemowe.

2. POJĘCIE I RODZAJE PATOLOGII ORGANIZACYJNYCH ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Organizacje stanowią przedmiot zainteresowania nauk o zarządzaniu, stąd też dla przedstawiania pojęcia patologii organizacyjnych w celu odniesienia ich do administracji publicznej zastosować należy terminologię wypracowaną na gruncie tychże nauk, zwłaszcza że nauki prawnicze nie wypracowały odpowiednich definicji w tym zakresie. Wymaga to zatem przyjęcia odpowiedniej perspektywy badawczej dla zobrazowania problemu patologii organizacyjnych administracji publicznej. Gdyby zatem na administrację publiczną spojrzeć z punktu widzenia organizacyjnego, to można stwierdzić, że jest ona instytucją celową o sformalizowanym charakterze, której substratem jest zespolone ludzkie działanie². I nie jest to pogląd odosobniony, bowiem w piśmiennictwie z zakresu nauki administracji utrwalił się pogląd o administracji publicznej jako specyficznym rodzaju organizacji, którą charakteryzują specyficzne cele i duży stopień sformalizowania³. A zatem można przyjąć, że problemy związane z tworzeniem i działaniem organizacji będą także dotyczyć administracji publicznej. Wśród wielu z nich znajdują się problemy patologii organizacyjnych. Jak pisze Bogusław Kaczmarek, patologie

² M. JELOWICKI, *Organizacja i zarządzanie. Wybrane zagadnienia teorii i praktyki dla kadr kierowniczych i służb ekonomicznych*, Rzeszów 1979, s. 30.

³ S. WRZOSEK, *System: administracja publiczna. Systemowe determinanty nauki administracji*, Lublin 2008, s. 43 i n.; zob. także J. ŁUKASIEWICZ, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2005, s. 80.

organizacji towarzyszą organizacjom od momentu ich powstania, a ich analiza i wyjaśnianie jest stałym zadaniem naukowców i praktyków zarządzania⁴.

Pojęcie patologii organizacyjnej definiowane jest przez pryzmat sprawności działania i oznacza zakłócenie w przyjętym przez organizację wzorcu działania, które to zakłócenie powoduje względnie nietrwałą niesprawność tej organizacji. Bliższego wyjaśnienia wymagają tutaj pojęcia sprawności i niesprawności oraz wzorca działania i odniesienie ich znaczenia do administracji publicznej jako organizacji. Sprawność i niesprawność organizacji to cechy organizacji definiowane na gruncie prakseologicznej teorii organizacji i zarządzania jako stopnie osiągnięcia celów. Za sprawną organizację uznaje się organizację, która osiąga w stopniu satysfakcjonującym założone cele organizacyjne. Walorami sprawności są skuteczność, korzystność i ekonomiczność. Niesprawnością jest więc niewystarczający stopień posiadania walorów sprawności przez organizację lub określony proces⁵.

Z kolei wzorce działania organizacji odzwierciedlają sposób realizacji celu organizacyjnego i utrwalają mechanizmy działań zespołowych w taki sposób, aby zapewnić najbardziej wysoki poziom zgodności pomiędzy celami organizacyjnymi a celami jednostkowymi. Wzorce działania w organizacjach sformalizowanych przyjmują zwykle postać przepisów prawnych⁶.

Administracja publiczna jako organizacja celowa ma przede wszystkim służyć dobru wspólnemu poprzez wykonywanie określonych przez prawo zadań publicznych, w określony przez normy prawa sposób (m.in. celowy i oszczędny). Jakikolwiek zaburzenie jej działania, powodujące marnotrawstwo ekonomiczne lub moralne przekraczające granice tzw. społecznej tolerancji, można uznać za patologię organizacyjną⁷.

⁴ B. KACZMAREK, *Wybrane elementy różnych koncepcji patologii organizacyjnych*, [w:] *Zarządzanie organizacją z perspektywy metodologicznej. Wybrane zagadnienia*, red. P. KUŹBIK, J.P. SZYMANKIEWICZ, Łódź 2014, s. 187.

⁵ J. ZIELENIEWSKI, *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, Warszawa 1964, s. 217-230.

⁶ J. KURNAL, *O sprawności i niesprawności organizacji*, Warszawa 1972, s. 10-11.

⁷ W. KIEŻUN, *Sprawne zarządzanie organizacją*, Warszawa 1979, s. 376.

Zjawiska przyczyniające się do obniżenia zdolności osiągnięcia przez organizację założonych celów nazywane są potocznie dysfunkcjami, błędami, niesprawnościami czy patologiami właśnie. Mają one różne źródła oraz zróżnicowane nasilenie. Wśród różnych klasyfikacji patologii organizacyjnych⁸ zwrócić należy uwagę na te, które bezpośrednio odnośzone są do administracji publicznej. Zauważyć należy przy tym pewne niedostatki w piśmiennictwie z zakresu nauk prawnych dotyczące kompleksowego ujęcia zjawiska patologii organizacyjnych w administracji publicznej⁹, czego przyczyną z pewnością jest faktyczny rozmiar zjawisk i trudność w ich badaniu. Niemniej odnaleźć można próby identyfikacji i klasyfikacji patologii organizacyjnych administracji publicznej.

Według Adama Błasia, Jana Bocia i Jana Jeżewskiego do patologii organizacyjnych administracji publicznej zaliczyć należy lobbing, letapyrywację, butę, patologiczną partyjność, jedzenie na koszt publiczny, problem stopnia niekompetencyjności, nomenklaturę i korupcję. Przez patologiczny lobbing rozumieć należy nielegalne oddziaływania grup interesu na podmioty podejmujące decyzje publiczne, zaś letapyrywacja to zjawisko, w którym siły prywatyzujące państwo doprowadzają do wprowadzenia prawa korzystnego dla siebie lub też wykorzystując określone w prawie sposoby, doprowadzają do niesprawiedliwego zawłaszczenia majątku państwowego. Buta (urzędnicza, przedsiębiorców) związana jest z nieuzasadnionym przyjmowaniem pozycji nadrzędnej względem interesariuszy; wynikać ona może z posiadanej przez urzędników władzy bądź źródłem jej może być niedouczenie, które pokrywa się arogancją.

⁸ Szerzej Z. DOBROWOLSKI, *Patologie organizacji. Kierunki przeciwdziałania*, [w:] *Oblicza patologii zawodowych i społecznych*, red. G. IGNATOWSKI, Ł. SUŁKOWSKI, Z. DOBROWOLSKI, Warszawa 2015, s. 59-62, który wskazuje na przerosty więzi nieformalnych, niesprawność obiegu informacji, alienację, rytualizm, formalizm, oligarchizację, anomie, korupcję; czy też R. STOCKI, *op. cit.*, s. 49-52, piszący o tzw. łatwo dostrzegalnych objawach patologii organizacyjnych, zjawiskach związanych z osobami kierującymi, nieprawidłowościach operacji i procesów czy patogennym oddziaływaniu środowiska organizacji; jak również J. PASIECZNY, *Obszary i źródła patologii organizacyjnych*, «Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie» 83/2015, s. 532-534.

⁹ Problematyce tej poświęcona została jedyna jak dotąd monografia pod red. D.R. KIJOWSKIEGO, P.J. SUWAJ, *Patologie w administracji publicznej*, Warszawa 2009.

Jedzenie na koszt publiczny związane jest z nagannym pokrywaniem wydatków na zakup żywności, napojów i usług gastronomicznych. Patologiczną partyjność będącą patologią organizacyjną administracji publicznej odzwierciedla rozrost pola upartyjnienia organów i urzędników administracji. Ze zjawiskiem patologicznej partyjności wiąże się nomenklatura oznaczająca obsadę stanowisk w sferach funkcjonowania administracji osobami wskazywanymi i popieranymi przez organy rządzącej partii. Problem osiągnięcia stopnia niekompetencji wskazani autorzy wiąże z wadami polskiego modelu awansowania kadr urzędniczych, który petryfikuje obsadzanie wyższych stanowisk kierowniczych z uwzględnieniem związkowego i partyjnego systemu awansu, co w konsekwencji prowadzi do obsadzania ludźmi bez odpowiednich kompetencji bądź nienależycie przygotowanymi¹⁰.

Z kolei Witold Kieżun do najpowszechniej występujących zjawisk patologii organizacyjnych w odniesieniu do aparatu biurokratycznego, utożsamianego potocznie z administracją publiczną, zaliczył gigantomanię, luksusomanię, korupcję i arogancję władzy¹¹. Gigantomania to tendencja do ciągłego wzrostu liczby jednostek organizacyjnych aparatu administracyjnego połączona ze wzrostem zatrudnienia; inaczej nieuzasadnione mnożenie bytów organizacyjnych. Z kolei przez luksusomanię rozumieć należy patologiczne nawiązywanie do tradycji zewnętrznej manifestacji władzy, poprzez bogactwo stroju, rezydencji, pojazdu i dzieł sztuki. Natomiast arogancja władzy polegać ma na przyjmowaniu postawy autokratycznego decydenta. Wszystkie powyższe łączą się z podatnością na korupcję¹².

3. KORUPCJA JAKO POSTAĆ PATOLOGII ORGANIZACYJNEJ

Korupcja jako jedna z postaci patologii organizacyjnych w administracji publicznej wskazywana jest w piśmiennictwie w każdej możliwej

¹⁰ A. BŁAŚ, J. BOĆ, J. JEŻEWSKI, *Administracja publiczna*, Wrocław 2004, s. 282 i n.

¹¹ W. KIEŻUN, *Czterej jeźdźcy apokalipsy polskiej biurokracji*, «Kultura» 3/2000, s. 3-12.

¹² W. KIEŻUN, *Patologia transformacji*, Warszawa 2013, s. 24-25.

klasyfikacji zjawisk patologicznych ze względu na fakt, że jest to zjawisko o uniwersalnym charakterze. Przyczyną tego stanu jest również fakt, że przeciwdziałanie temu zjawisku nadal nie przynosi zamierzonych efektów, czego odzwierciedleniem są dane statystyczne. Według badań ustalających tzw. indeks korupcji w sektorze publicznym Polska plasuje się w grupie państw charakteryzujących się średnim poziomem korupcji; w skali stustopniowej plasuje się na poziomie 55 pkt za 2022 rok i 56 pkt za 2021 rok, przy czym, gdy kraje o najniższym indeksie uzyskały punktację na poziomie 90: Niemcy i 87: Finlandia, a zarazem nie zmienił się wskaźnik w 2021 i 2022 r.¹³, to Polska otrzymała ostatnio najniższy wynik, począwszy od 2012 r., i w porównaniu z pozycją krajów sąsiednich postrzegana jest coraz gorzej¹⁴.

Jakkolwiek korupcja znana jest w każdym niemalże kraju, to jednak występujące różnice pomiędzy nimi ugruntowanie mają przede wszystkim w poziomie rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturowego oraz osadzonych wartościach demokratycznego państwa.

Oceniając tendencje zmiany wskaźnika korupcji w ostatnich latach, wydawać by się mogło, że zwłaszcza pandemia COVID-19, zamrażając życie publiczne, powinna skutkować obniżeniem stopnia korupcji; stało się wręcz przeciwnie – spowodowała nasilenie tych zjawisk, także w Polsce¹⁵.

Nie ulega wątpliwości, że korupcja była i jest przedmiotem zainteresowania wielu nauk, a jej definiowany zakres podmiotowy i przedmiotowy

¹³ Por. *Corruption Perception Index Report 2022*, Transparency International. The Global Coalition Against Corruption, s. 2, <https://www.transparency.org/en/cpi/2022> oraz *Corruption Perception Index Report 2021*, Transparency International. The Global Coalition Against Corruption, s. 2, <https://www.transparency.org/en/cpi/2021> [dostęp 22 kwietnia 2024 r.].

¹⁴ G. MAKOWSKI, *Indeks percepcji korupcji – Polska znowu w dół*, Fundacja Batorego, https://www.batory.org.pl/blog_wpis/indeks-percepcji-korupcji-polska-znowu-w-dol [dostęp 22 kwietnia 2024 r.].

¹⁵ Szerzej o przyczynach wzrostu korupcji w administracji publicznej piszą G. MAKOWSKI, M. WASZAK, *Tarcze antykryzysowe – dokończenie budowy państwa PIS-u? Ustawodawstwo okresu pandemii a korupcja*, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/11/Tarcze-antykryzysowe-doko%C5%84czenie-budowy-pa%C5%84stwa-PiSu.pdf> [dostęp 22 kwietnia 2024 r.].

ulegał rozwojowi¹⁶, począwszy od ujmowania jej w kategoriach kondycji moralnej ogółu społeczeństwa¹⁷, poprzez definiowanie przez pryzmat poszczególnych zachowań jednostkowych, jak na przykład łapownictwo, i ich penalizację, aż do definicji o normatywnym charakterze, ukształtowanej na gruncie prawa administracyjnego, która wskazuje na określone zachowania o charakterze korupcyjnym. Zgodnie z brzmieniem art. 1 ust. 3a ustawy z 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym¹⁸ należą do nich:

- czyny polegające na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści osobie pełniącej funkcję publiczną dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;
- czyny polegające na żądaniu lub przyjmowaniu przez osobę pełniącą funkcję publiczną, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;
- czyny popełniane w toku działalności gospodarczej, obejmujące realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegające 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 jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie;

¹⁶ D. FLESZAR, *Z problematyki korupcji w administracji publicznej*, [w:] *Jak możliwy jest dialog. Księga jubileuszowa dedykowana prof. WSH dr. Jerzemu Koplowi – JM Rektorowi Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu w 70. rocznicę urodzin*, red. E. KRAUS, K. ŚLĘCZKA, A. KAMIŃSKA, Sosnowiec 2014, s. 285-286.

¹⁷ P. KAPUSTA, *Korupcja w administracji*, [w:] *Profesora Jana Bocia Styl–Słowa – Szkoła*, red. A. SZADOK-BRATUŃ, Wrocław 2009, s. 87.

¹⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1900.

- czyny popełniane w toku działalności gospodarczej obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegające na żądaniu lub przyjmowaniu bezpośrednio lub pośrednio przez osobę kierującą jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującą w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki jakichkolwiek nienależnych korzyści lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie.

Mając świadomość, że pojęcie czynów korupcyjnych zdefiniowane zostało przez ustawodawcę na gruncie przepisów odnoszących się do jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej w Polsce za zwalczanie zjawiska korupcji i nie jest ono tożsame z samym pojęciem korupcji, które zresztą nie posiada dotąd definicji prawnej, chociaż występuje w języku prawniczym i potocznym¹⁹, słuszne wydaje się przyjęcie pewnego uproszczenia pozwalającego korupcję rozumieć jako wykorzystywanie funkcji publicznych dla korzyści prywatnych²⁰. W takim ujęciu korupcja występuje w dwóch podstawowych formach: zawłaszczania państwa i korupcji administracyjnej. Zawłaszczanie państwa to zjawisko związane z działaniem osób, przedsiębiorców i grup interesu w celu wpływu na treść aktów prawnych, programów strategicznych i innych przejawów polityki państwa, aby zawierały one treści i rozstrzygnięcia dla nich korzystne. Natomiast przez korupcję administracyjną rozumieć należy celowe omijanie przepisów i innych regulacji przez osoby publiczne w celu dostarczania im korzyści²¹. Należy jednak zaznaczyć, że w takim

¹⁹ S. PŁAŻEK, *Przegląd antykorupcyjnych rozwiązań w obowiązującym ustawodawstwie*, [w:] *Unormowania antykorupcyjne w administracji publicznej*, red. M. STEC, K. BANDARZEWSKI, Warszawa 2009, s. 23-24.

²⁰ Tzw. szeroka definicja korupcji jako nadużycie władzy dla korzyści osobistej, Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Zwalczanie korupcji w UE”, COM (2011) 308; <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/fighting-corruption-in-the-eu.html> [dostęp 22 kwietnia 2024 r.].

²¹ M. SZULIK, *Analiza unijnych rozwiązań legislacyjnych w zakresie prawa antykorupcyjnego*, [w:] *Korupcja i antykorupcja. Wybrane zagadnienia*, cz. I, red. J. KOSIŃSKI,

ujęciu definicyjnym zawierają się różne zjawiska: łapownictwo czynne i bierne, płatna protekcja bierna i czynna, korupcja gospodarcza, wyborcza, wierzycieli, jak również zjawiska pokrewne: faworytyzm, nepotyzm, kumoterstwo czy też handel wpływami. I nie jest to katalog zamknięty.

Wśród wielu przyczyn korupcji wskazać można pewne kategorie determinantów o uniwersalnym charakterze. Są to czynniki ekonomiczne, instytucjonalne i kulturowe. Jako ekonomiczne przyczyny korupcji wskazuje się między innymi istnienie monopolu, prywatyzację wspólnych zasobów i dóbr, istnienie niedoboru lub nadwyżki. Z kolei w ramach czynników instytucjonalnych wskazać można atrofie państwa, kompetencje przypisane urzędnikom, niedoskonałe, niepełne lub nieprzejrzyste regulacje, dyktaturę i autorytaryzm oraz istnienie sieci zależności. Natomiast determinanty kulturowe odnoszą się do postaw społecznych i obejmują niską aktywność obywatelską, tradycje wynikające z dominującej religii, a także utrwalone stosunki społeczne²².

Za najbardziej powszechne przyczyny korupcji w sferze administracji publicznej podaje się: wadliwie sprecyzowane przepisy prawa odnoszące się do kadr administracji publicznej (np. w zakresie luzów decyzyjnych, w zakresie odpowiedzialności finansowej), nieuzasadnione lub restrykcyjne przepisy w zakresie zarządzania informacją (np. ochrona informacji niejawnych, która może pozwalać na ukrywanie nadużyć czy utajnianie informacji o przetargach publicznych, treściach umów itp.), niskie płace w sektorze publicznym, istnienie nieprzejrzystego systemu koncesyjnego na działalność gospodarczą, przemysłową i infrastrukturalną, uciążliwą biurokrację, słaby system sądowniczy, utajnianie prac rządu, liberalizację przepisów finansowych i inne²³.

K. KRAKA, A. KOMAN, Warszawa 2012, s. 14; A. STANKIEWICZ, *Korupcja jako przyczyna dysfunkcji w sektorze publicznym*, «Prokuratura i Prawo» 5/2022, s. 120.

²² J. PURCHA, *Państwo wobec korupcji. Analiza skuteczności Centralnego Biura Antykorupcyjnego jako służby specjalnej powołanej do zwalczania korupcji w Polsce*, Kraków 2023, s. 123 i n.

²³ Por. D. FLESZER, *op. cit.*, s. 289-290; K. GŁĄBICKA-AULEYTNER, W. STRYBULEWICZ, *Korupcja i mechanizmy jej zwalczania we współczesnym świecie*, Radom 2020, s. 57-61, oraz E. KONIUSZEWSKA, *Środki prawne ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w ustrojowym prawie administracyjnym*, Warszawa 2009, s. 27 i n.

Interesującej klasyfikacji w odniesieniu do przyczyn i obszarów korupcji w polskiej administracji publicznej dokonała Najwyższa Izba Kontroli, która w wyniku analizy postępowań kontrolnych zidentyfikowała mechanizmy korupcjogenne. W opracowanych analizach systemowych wskazuje ona na dowolność postępowania, konflikt interesów, brak jawności postępowania oraz brak lub słabość kontroli. Natomiast najbardziej dotknięte ryzykiem wystąpienia korupcji w administracji publicznej jest wydawanie decyzji tzw. uznaniowych, kontrakty z sektorem prywatnym, realizacja funkcji nadzorczych i kontrolnych władz publicznych, a także dystrybucja przez władze dóbr deficytowych²⁴.

4. EFEKTYWNOŚĆ PRZECIWDZIAŁANIA KORUPCJI W ADMINISTRACJI

Skala zjawiska korupcji w sektorze publicznym²⁵ w odniesieniu do innych sfer (prywatnej i publiczno-prywatnej) pozwala stwierdzić, że jest on najbardziej dotknięty tym zjawiskiem (aż 72,8% postępowań przygotowawczych prowadzonych w odniesieniu do tego sektora w 2018 r. i 69,4% w 2019 r.). Dane szczegółowe usystematyzowane według tzw. kryterium obszaru działalności za 2018 rok wskazują, że w sferze administracji publicznej prowadzono postępowania w związku z korupcją w 26,9% w odniesieniu do całej liczby tych postępowań za lata 2018-2019, przy czym osobne dane opracowane zostały dla sektora zdrowia i farmacji (16,8%), edukacji i nauki (4,6%), administracji celnej i skarbowej (3,9%). Obserwowany niewielki spadek liczby postępowań prowadzonych w odniesieniu do tych obszarów w 2019 r. nie może prowadzić do wniosku o zmniejszeniu skali tego zjawiska, bowiem od tamtego czasu do chwili obecnej nie były opublikowane tego typu raporty Centralnego

²⁴ A.B. HUSSEIN, *Zagrożenie korupcją w świetle wyników kontroli NIK opublikowanych w latach 2016-2020*, Warszawa 2020, s. 7.

²⁵ Ustalona na podstawie danych publikowanych w opracowaniu Centralnego Biura Antykorupcyjnego pt. *Obszary przestępczości korupcyjnej w Polsce za lata 2018-2019*, <https://www.cba.gov.pl/pl/antykorupc/publikacje/publikacje-w-jezyku-po/4387,Obszary-przestepczosci-korupcyjnej-w-Polsce-w-latach-20182019.html> [dostęp 22 kwietnia 2024 r.].

Biura Antykorupcyjnego, czego nie można wyjaśnić pandemią COVID-19. Wydaje się, że przyczyna braku danych o skali i zwalczaniu zjawiska korupcji w Polsce przez powołaną do tego wyspecjalizowaną służbę jest innej natury.

Nie ulega wątpliwości, że system prawa, zwłaszcza administracyjnego, nasycony został rozwiązaniami przewidującymi różnego rodzaju mechanizmy ograniczające występowanie zjawiska korupcji w sferze administracji publicznej. Dla przykładu wskazać można regulacje odnoszące się do ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne²⁶, uregulowania antykorupcyjne w ustawie o służbie cywilnej opierające się na zasadach równości szans, dostępu i konkurencyjności w dostępie do służby czy też wynikające z zasady apolityczności służby cywilnej²⁷, uregulowania zakazujące radnym korzystanie z majątku komunalnego²⁸ lub inne²⁹.

Problem faktycznej korupcji występuje jednak z dużym nasileniem i wciąż wymaga opracowania skutecznych rozwiązań systemowych. Można przypuszczać, że przyczyną nasilenia korupcji w polskiej administracji publicznej może być, z jednej strony, określony niski poziom społecznej nietolerancji, z drugiej, niepowodzenia dotychczasowej polityki rządowej w tym zakresie. Dla uzasadnienia tej tezy niech posłuży ocena systemu zwalczania korupcji, jakiej dokonała Najwyższa Izba Kontroli, weryfikując skuteczność Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020³⁰ w związku z obniżeniem się pozycji Polski w rankingu percepcji korupcji, co było zaznaczone we wcześniejszych rozważaniach.

²⁶ Art. 4 i 4a ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1090).

²⁷ Art. 79 i 80 ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1691).

²⁸ Art. 24f ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40).

²⁹ Szerzej np. A. WIERZBICA, *Przepisy antykorupcyjne w administracji publicznej*, Warszawa 2010, czy też E. KONIUSZEWSKA, *op. cit.*, s. 72-118.

³⁰ Uchwała nr 207 Rady Ministrów z 19 grudnia 2017 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020, M.P. z 2018 r. poz. 12.

W ramach ustaleń kontrolnych stwierdzono, że:

1. Podmiot odpowiedzialny za wdrożenie programu został powołany przez Prezesa Rady Ministrów z półrocznym opóźnieniem, co skutkowało opóźnieniem w powołaniu koordynatorów programu u jego realizatorów. Z tego też powodu szef CBA dopiero 14 miesięcy po rozpoczęciu programu opracował plan jego realizacji będący narzędziem wdrażania i monitorowania.
2. Plan nie zawierał harmonogramu i mierników działań, a także błędnie zostały w nim określone kompetencje; na przykład Prezes Urzędu Zamówień Publicznych nie posiadał ustawowych kompetencji do kontroli postępowań, co uniemożliwiło identyfikowanie nieprawidłowości w procedurach zamówień publicznych.
3. Problemem w realizacji programu było usytuowanie jednostki koordynującej prace nad programem i jego realizacją w CBA ze względu na fakt, że szef CBA nie posiadał inicjatywy legislacyjnej w zakresie dokumentów rządowych, skutkiem czego dokumenty procedowane były za pośrednictwem organu nadzorującego CBA; ponadto działania międzyresortowego zespołu koordynującego ograniczone zostały do funkcji doradczych i analitycznych, natomiast nie posiadał kompetencji kreatywnych.
4. Nie zostały zrealizowane zadania o kluczowym charakterze, takie jak: uchwalenie ustawy o jawności życia publicznego, przyjęcie modelu oświadczeń majątkowych i uchwalenie ustawy prawo antykorupcyjne, nie wdrożono modelu kontroli przestrzegania przez organy władzy publicznej przepisów dotyczących lobbingu, nie opracowano projektu przepisów w zakresie kontroli finansów partii politycznych, nie stworzono jednolitego systemu przepisów umożliwiających eliminację powstawania stosunku podległości służbowej pomiędzy członkami rodziny w instytucjach wydających środki publiczne, nie wdrożono przepisów w zakresie ochrony sygnalistów.

W konkluzji stwierdzonych nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że nie wykorzystane zostały szanse na stworzenie nowych, dodatkowych rozwiązań systemowych, służących wzmocnieniu

mechanizmów i struktur służących ograniczeniu korupcji³¹. W analizowanym sprawozdaniu NIK zamieściła rekomendacje w zakresie opracowania kolejnego³²; niestety, nowy dokument programujący działania na rzecz przeciwdziałania korupcji w Polsce nie został przyjęty przez Radę Ministrów. Negatywne wnioski o poziomie skuteczności działań rządu na rzecz przeciwdziałania korupcji obrazuje ocena dokonana w raporcie GRECO przyjętym w 2021 r., w którym ewaluacji poddano środki podjęte przez władze Polski w celu wdrożenia 21 zaleceń wydanych w Raplocie Ewaluacyjnym: „Polska w zadowalający sposób wypełniła tylko jedno z dwudziestu jeden zaleceń, pięć zaleceń wdrożono częściowo, zaś 15 nie wdrożono”³³.

5. PODSUMOWANIE

Patologie organizacyjne, a zwłaszcza korupcja jako powszechne zjawisko społeczne, nie mogą być skutecznie ograniczane bez przyjęcia rozwiązań instytucjonalnych o kompleksowym charakterze. Ocena kształtu systemu przeciwdziałania korupcji w administracji publicznej w Polsce, przy istniejących rozlicznych rozwiązaniach prawnych, skłania do wniosku, że jest on obciążony wieloma niedoskonałościami, których natura leży w wadliwym kształtowaniu i realizacji polityki rządowej. Wadliwość ta ma swoje źródło między innymi w nieprawidłowym konstruowaniu rządowego programu przeciwdziałania korupcji, jak też braku długofalowej polityki w tym zakresie, która nie znajduje obecnie dalszego ciągu. Skutkiem tego nie podjęto wielu niezbędnych dla ograniczenia korupcji

³¹ Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli, sygn. KAP.430.002.2022, Realizacja Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,27014,vp,29814.pdf> [dostęp 22 kwietnia 2024 r.], s. 13 i n.

³² *Ibidem*, s. 33.

³³ *Piąta Runda Ewaluacyjna. Zapobieganie korupcji i promowanie uczciwości zawodowej na szczeblu centralnym (funkcje wykonawcze najwyższego szczebla) oraz w organach ścigania. Raport zgodności. Polska*, <https://rm.coe.int/piata-runda-ewaluacyjna-zapobieganie-korupcji-i-promowanie-uczciwosci-/1680a3f03c> [dostęp 22 kwietnia 2024 r.], s. 2 i n.

w sferze administracji publicznej działań, co bezpośrednio przekłada się na niechlubne miejsce Polski w statystykach korupcji.

KILKA UWAG O KORUPCJI JAKO JEDNEJ Z POSTACI PATOLOGII ORGANIZACYJNYCH ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Streszczenie

Opracowanie ma na celu zwrócenie uwagi na problematykę istnienia rozlicznych tzw. patologii organizacyjnych w obrębie administracji publicznej, jak też stanowi próbę wskazania wymiaru i skali jednej z ich postaci, jaką jest korupcja. Korupcja jako zjawisko powszechne i jednocześnie złożone poddawane winno być ciągłej obserwacji i badaniu w celu formułowania skutecznych narzędzi przeciwdziałania. Jednym z nich są systemowe akty polityki w zakresie zwalczania zjawiska korupcji w administracji publicznej, na podstawie których winny być podejmowane działania mające w konsekwencji ograniczyć ten rodzaj patologii. Jednakże, jak wskazuje praktyka – nie zostały one w ostatnich latach wdrażane, czego skutkiem jest ciągle wysoki poziom korupcji w Polsce.

A FEW REMARKS ON CORRUPTION AS ONE OF THE ORGANIZATIONAL PATHOLOGIES IN PUBLIC ADMINISTRATION

Summary

The aim of this study is to draw attention to numerous organizational pathologies within Polish public administrative authorities, and to estimate the extent and scale of one of these pathologies, that is corruption. There should be a system to keep a constant watch for the occurrence of a phenomenon as widespread and complex as corruption, which should be under continuous scrutiny in order to devise effective countermeasures to control it. Anti-corruption measures include a regular policy of legislation to combat corruption in public administration, with provisions regulating operations to eliminate this type of pathology. However, practice shows that in recent years no anti-corruption provisions have been implemented in Poland, which means the country still has a high level of corruption.

Słowa kluczowe: patologie organizacyjne; administracja publiczna; przeciwdziałanie korupcji.

Keywords: organizational pathologies; public administration; counteracting corruption.

Literatura

- BŁAŚ A., BOĆ J., JEŻEWSKI J., *Administracja publiczna*, Wrocław 2004.
- Corruption Perception Index Report 2021*, Transparency International. The Global Coalition Against Corruption, <https://www.transparency.org/en/cpi/2021> [dostęp 22 kwietnia 2024 r.].
- Corruption Perception Index Report 2022*, Transparency International. The Global Coalition Against Corruption, <https://www.transparency.org/en/cpi/2022> [dostęp 22 kwietnia 2024 r.].
- DOBROWOLSKI Z., *Patologie organizacji. Kierunki przeciwdziałania*, [w:] *Oblicza patologii zawodowych i społecznych*, red. G. IGNATOWSKI, Ł. SUŁKOWSKI, Z. DOBROWOLSKI, Warszawa 2015, s. 58-68.
- FLESZER D., *Z problematyki korupcji w administracji publicznej*, [w:] *Jak możliwy jest dialog. Księga jubileuszowa dedykowana prof. WSH dr. Jerzemu Koplowi – JM Rektorowi Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu w 70. rocznicę urodzin*, red. E. KRAUS, K. ŚLĘCZKA, A. KAMIŃSKA, Sosnowiec 2014, s. 284-296.
- GAŁBICKA-AULEYTNER K., STRYBULEWICZ W., *Korupcja i mechanizmy jej zwalczania we współczesnym świecie*, Radom 2020.
- HUSSEIN A.B., *Zagrożenie korupcją w świetle wyników kontroli NIK opublikowanych w latach 2016-2020*, Warszawa 2020.
- JEŁOWICKI M., *Organizacja i zarządzanie. Wybrane zagadnienia teorii i praktyki dla kadr kierowniczych i służb ekonomicznych*, Rzeszów 1979.
- KACZMAREK B., *Wybrane elementy różnych koncepcji patologii organizacyjnych*, [w:] *Zarządzanie organizacją z perspektywy metodologicznej. Wybrane zagadnienia*, red. P. KUŹBIK, J.P. SZYMANKIEWICZ, Łódź 2014, s. 187-195.
- KAPUSTA P., *Korupcja w administracji*, [w:] *Profesora Jana Bocia Styl – Słowa – Szkoła*, red. A. SZADOK-BRATUŃ, Wrocław 2009, s. 87-98.
- KIEŻUN W., *Cztery jeźdźcy apokalipsy polskiej biurokracji*, «Kultura» 3/2000, s. 3-12.
- KIEŻUN W., *Patologia transformacji*, Warszawa 2013.
- KIEŻUN W., *Sprawne zarządzanie organizacją*, Warszawa 1979.
- KIJOWSKI D.R. SUWAJ P.J. red., *Patologie w administracji publicznej*, Warszawa 2009.
- Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Zwalczanie korupcji w UE”, COM (2011)308, <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/fighting-corruption-in-the-eu.html> [dostęp 22 kwietnia 2024 r.].
- KONUSZEWSKA E., *Środki prawne ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w ustrojowym prawie administracyjnym*, Warszawa 2009.
- KURNAL J., *O sprawności i niesprawności organizacji*, Warszawa 1972.
- ŁUKASIEWICZ J., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2005.

- MAKOWSKI G., *Indeks percepcji korupcji – Polska znowu w dół*, Fundacja Batorego, https://www.batory.org.pl/blog_wpis/indeks-percepcji-korupcji-polska-znowu-w-dol [dostęp 22 kwietnia 2024 r.].
- MAKOWSKI G., WASZAK M., *Tarcze antykorupcyjne – dokończenie budowy państwa PIS-u? Ustawodawstwo okresu pandemii a korupcja*, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/11/Tarcze-antykorupcyjne-doko%C5%84czenie-budowy-pa%C5%84stwa-PiSu.pdf> [dostęp 22 kwietnia 2024 r.].
- Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli, sygn. KAP.430.002.2022, Realizacja Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,27014,vp,29814.pdf> [dostęp 22 kwietnia 2024 r.].
- Obszary przestępczości korupcyjnej w Polsce za lata 2018-2019, <https://www.cba.gov.pl/pl/antykorupc/publikacje/publikacje-w-jezyku-po/4387,Obszary-przestepczosci-korupcyjnej-w-Polsce-w-latach-20182019.html> [dostęp 22 kwietnia 2024 r.].
- PASIECZNY J., *Obszary i źródła patologii organizacyjnych*, «Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie» 83/2015, s. 529-538.
- Piąta Runda Ewaluacyjna. Zapobieganie korupcji i promowanie uczciwości zawodowej na szczeblu centralnym (funkcje wykonawcze najwyższego szczebla) oraz w organach ścigania. Raport zgodności. Polska, <https://rm.coe.int/piata-runda-ewaluacyjna-zapobieganie-korupcji-i-promowanie-uczciwosci-/1680a3f03c> [dostęp 22 kwietnia 2024 r.].
- PŁAŻEK S., *Przegląd antykorupcyjnych rozwiązań w obowiązującym ustawodawstwie*, [w:] *Unormowania antykorupcyjne w administracji publicznej*, red. M. STEC, K. BANDARZEWSKI, Warszawa 2009, s. 23-38.
- PURCHA J., *Państwo wobec korupcji. Analiza skuteczności Centralnego Biura Antykorupcyjnego jako służby specjalnej powołanej do zwalczania korupcji w Polsce*, Kraków 2023.
- STANKIEWICZ A., *Korupcja jako przyczyna dysfunkcji w sektorze publicznym*, «Prokuratura i Prawo» 5/2022, s. 118-144.
- STOCKI R., *Patologie organizacyjne – diagnoza i interwencja*, Kraków 2005.
- WIERZBICA A., *Przepisy antykorupcyjne w administracji publicznej*, Warszawa 2010.
- WRZOSEK S., *System: administracja publiczna. Systemowe determinanty nauki administracji*, Lublin 2008.
- ZIELENIEWSKI J., *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, Warszawa 1964.