

## Rola Izby w zwalczaniu korupcji

# Dwadzieścia lat antykorupcyjnej działalności NIK

Od 20 lat Najwyższa Izba Kontroli prowadzi działania antykorupcyjne, polegające głównie na prewencji. W kontrolach ujawnia mechanizmy korupcjogenne i przedstawia wnioski o ich wyeliminowanie. Unikalnym dorobkiem NIK jest określenie głównych obszarów zagrożenia korupcją w Polsce, wskazanie rodzajów działalności narażonych na podwyższone ryzyko wystąpienia tego zjawiska, a przede wszystkim zdefiniowanie i opisanie katalogu mechanizmów korupcjogennych. Na skutek wniosków Izby wprowadzono w Polsce wiele zmian legislacyjnych i organizacyjnych, zwiększających przejrzystość funkcjonowania instytucji publicznych i eliminujących bądź ograniczających mechanizmy korupcjogenne.

**ALINA B. HUSSEIN**

### Rola NIK w zwalczaniu korupcji

Celem niniejszego opracowania jest próba przedstawienia i podsumowania głównych osiągnięć Najwyższej Izby Kontroli w zapobieganiu korupcji w Polsce w czasie ostatnich 20 lat. Jest to okres, w którym działalność antykorupcyjna NIK, prowadzona również wcześniej, została oparta na szczególnej,

własnej metodzie diagnozowania i opisywania zjawisk zagrożenia korupcją oraz proponowania rozwiązań, które zmniejszały to zagrożenie.

Zwalczanie i zapobieganie korupcji, rozumianej jako wykorzystywanie funkcji publicznych dla nienależnych korzyści prywatnych, jest w naturalny sposób wpisane w istotę funkcjonowania Najwyższej Izby Kontroli<sup>1</sup>. Izba jako strażnik grosza

<sup>1</sup> Szeroka definicja korupcji, jako nadużycia władzy publicznej dla korzyści osobistej, w ślad za Światowym Programem Walki z Korupcją ONZ, została przyjęta w Komunikacie Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Zwalczanie korupcji w UE” COM (2011)308; <[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/com/com\\_com\(2011\)0308\\_/com\\_com\(2011\)0308\\_pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2011)0308_/com_com(2011)0308_pl.pdf)>. dostęp: 16.7.2019.

publicznego i organ kontrolujący prawidłowość funkcjonowania instytucji publicznych zobowiązana jest do zwracania uwagi na wszelkie nieprawidłowości, które wskazują na możliwość zachowań korupcyjnych w przeszłości, jak i na ryzyko ich wystąpienia w przyszłości. Zwłaszcza ta druga, prewencyjna rola NIK, rola organu ostrzegającego państwo przed ryzykiem i zagrożeniem jest szczególnie istotna. Zwracając uwagę na te nieprawidłowości i wnioskując o ich usunięcie, NIK może mieć, i ma istotny wkład w naprawę państwa i promowanie w życiu publicznym zasad uczciwości i przejrzystości.

Warto odnotować, że prewencyjna rola Najwyższej Izby Kontroli w walce z korupcją wynika również z podejścia do zwalczania korupcji w Unii Europejskiej, w Radzie Europy, a także w Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI)<sup>2</sup>. Sprawozdanie Komisji Europejskiej o zwalczaniu korupcji (COM 2014/38)<sup>3</sup> potwierdza, że ważną rolę spełniają właściwe mechanizmy kontroli oraz że konieczne jest kompleksowe

podejście służące wzmocnieniu mechanizmów prewencyjnych i kontrolnych w całej administracji publicznej. Z kolei rezolucja Komitetu Rady Ministrów Rady Europy nr (97)24 w sprawie dwudziestu zasad walki z korupcją, a zwłaszcza jej pkt 11 i 12, podkreślają istotne znaczenie mechanizmów skutecznej kontroli<sup>4</sup> w walce z korupcją. Obowiązek oceny skuteczności rozwiązań prawnych i środków administracyjnych oraz przekazywania społeczeństwu wiedzy na temat zapobiegania korupcji nakłada na organy państwa art. 5 i 6 Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne NZ 31 października 2003 roku<sup>5</sup>. Także wytyczne XVI Kongresu INTOSAI w Montevideo z listopada 1998 r. zawierają wprost rekomendację, by organy kontroli „...w większym stopniu ukierunkowywały strategię kontroli na sfery i działania bardziej narażone na potencjalne wystąpienie defraudacji i korupcji tak, aby ustalać wskaźniki wysokiego ryzyka wystąpienia defraudacji lub korupcji”<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> Jej misją jest wspieranie najwyższych organów kontroli (NOK) w audycie sektora publicznego, powstała w 1953 r. jako organizacja pozarządowa przy Radzie Gospodarczej i Społecznej ONZ (ECOSOC). Opracowuje ona międzynarodowe standardy dla NOK, tworzy metodykę dla różnych rodzajów kontroli i prowadzi szkolenia. Wśród jej 194 członków są m.in. Europejski Trybunał Obrachunkowy, Bank Światowy czy Instytut Audytorów Wewnętrznych. NIK jest członkiem INTOSAI od 1959 r., od 2008 r. aktywnie uczestniczy w Grupie Roboczej ds. Walki z Korupcją i Praniem Pieniędzy (WGFACTML), a od 2010 r. przewodniczy Podkomisji ds. Standardów Kontroli Wewnętrznej, obecnie zaś jest w Zarządzie INTOSAI reprezentantem Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli.

<sup>3</sup> <[https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr\\_2014\\_pl.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_pl.pdf)>, dostęp: 16.7.2019.

<sup>4</sup> [http://antykorupcja.gov.pl/ftp/pdf/Rezolucja\\_Rady\\_Europy\\_Nr9724wsprawie\\_dwudziestu\\_zasad\\_wiodacych\\_w\\_walce\\_z\\_korupcja.pdf](http://antykorupcja.gov.pl/ftp/pdf/Rezolucja_Rady_Europy_Nr9724wsprawie_dwudziestu_zasad_wiodacych_w_walce_z_korupcja.pdf)>, dostęp: 16.7.2019.

<sup>5</sup> Ratyfikowanej przez Polskę, Dz.U. nr 84/2007 r. poz. 563; <<http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20070840563>>, dostęp: 16.7.2019.

<sup>6</sup> <<http://www.intosai.org/events/congresses-incosai/bibliography-of-congress-themes/xvi-incosai.html>>, dostęp: 16.7.2019.

Konsekwentne działania antykorupcyjne NIK prowadzi od początku funkcjonowania w warunkach transformacji, ale usystematyzowanie tych działań i nadanie im jednolitego charakteru rozpoczęto w 1999 r., kiedy to NIK podjęła pracę nad obszerną analizą systemową problematyki zagrożenia korupcją w Polsce, opartą na wynikach kontroli prowadzonych w latach 1995–2000<sup>7</sup>. Wyniki tej analizy zostały przedstawione Sejmowi i upublicznione w obszernym dokumencie „Zagrożenie korupcją w świetle kontroli NIK”, opublikowanym w 2000 r.

Wspomniana analiza systemowa zagrożenia korupcją w Polsce odnosiła się do wyników 57 kontroli opublikowanych w latach 1995–2000, ale dotyczących funkcjonowania państwa w całym okresie transformacji, od 1989 r. Warto wspomnieć, że lata 90. to czas bardzo intensywnych przemian ustrojowych w Polsce, a ich elementem była szybka prywatyzacja majątku publicznego i właśnie prywatyzacja została wskazana jako główny obszar zagrożenia korupcją w Polsce. W tym opracowaniu NIK podjęła pierwszą próbę wskazania głównych obszarów zagrożenia korupcją w naszym kraju, jak również zdefiniowania podstawowych

mechanizmów korupcjogennych, czyli nieprawidłowości powodujących bądź zwiększających ryzyko korupcji. Analiza ta stała się również podstawą opracowania pierwszej wersji „Metodyki Antykorupcyjnej”<sup>8</sup>, będącej próbą ukierunkowania kontroli, za pomocą odpowiednich pytań kontrolnych, na rozpoznawanie i ujawnianie mechanizmów korupcjogennych występujących w kontrolowanej działalności.

Takie metodyczne podejście do badania zagrożenia korupcją, z pewnymi modyfikacjami, jest kontynuowane w Izbie do dziś.

### Model działalności antykorupcyjnej Izby

Istotą własnego modelu działalności antykorupcyjnej NIK jest zapobieganie korupcji przez ujawnianie systemowych przyczyn tego zagrożenia oraz proponowanie rozwiązań i działań, które to zagrożenie zmniejszają.

Inaczej niż większość pozostałych instytucji państwowych, prowadzących działalność antykorupcyjną (CBA, Policja, prokuratura), Izba skupia się nie na ujawnianiu i ściganiu konkretnych dokonanych już aktów korupcji, ale na zapobieganiu im, na zmniejszaniu ryzyka zachowań korupcyjnych w przyszłości.

<sup>7</sup> Podstawą do podejmowanych na tym polu działań była przyjęta 15.12.1999 uchwała Kolegium NIK, zgodnie z którą przeciwdziałanie korupcji stało się jednym z priorytetowych kierunków kontroli Izby na lata 2000–2002, kontrole miały identyfikować źródła, procedury i mechanizmy sprzyjające rozwojowi tej patologii, a priorytet ten miał być wdrażany przy każdym temacie kontroli w odniesieniu do punktów styčných między interesem publicznym i prywatnym. Następnie wolę kontynuowania badań kontrolnych ukierunkowanych na obszary zagrożone korupcją, ze szczególnym uwzględnieniem funkcjonowania kontroli wewnętrznej, potwierdzono w uchwale Kolegium NIK przyjętej 20.11.2002, ustalającej priorytety kontroli na lata 2003–2005 (w ramach priorytetów o charakterze metodycznym).

<sup>8</sup> A. Hussein: *Zalecenia metodyczne dotyczące kontroli obszarów zagrożonych korupcją*, NIK, październik 2000 r., włączone do *Podręcznika kontrolera. Strategia Najwyższej Izby Kontroli – misja i wizja*, lipiec 2002 r.; nowe, aktualizowane wersje *Metodyki Antykorupcyjnej* – lipiec 2007 r. i październik 2016 r. Politykę Izby w zakresie przeciwdziałania korupcji nakreślono w dokumencie: *Najwyższa Izba Kontroli wobec korupcji – założenia strategiczne*, NIK, 2003 r.

W okresie od 1999 r. do połowy 2019 r. NIK przedstawiła Sejmowi i obywatelom:

- 5 kompleksowych analiz zagrożenia korupcją w świetle wyników kontroli NIK<sup>9</sup>;
- 2 opracowania sektorowych analiz zagrożenia korupcją w zamówieniach publicznych oraz w systemie ochrony zdrowia<sup>10</sup>;
- 16 analiz wyników kontroli pod kątem ryzyka korupcyjnego w badanych obszarach, systematycznie publikowanych w kolejnych rocznych sprawozdaniach z działalności NIK, począwszy od 1999 r. do 2015 r., w specjalnym rozdziale – Sprawozdania poświęcone działaniom antykorupcyjnym (od 2016 r. publikacja tego rozdziału została zaniechana)<sup>11</sup>;
- działania antykorupcyjne NIK były w latach 2000–2019 tematem 7 posiedzeń sejmowej Komisji do spraw Kontroli

Państwowej, nierzadko na posiedzeniach wspólnych z Komisją Administracji i Spraw Wewnętrznych<sup>12</sup> oraz – na wniosek prezesa NIK w związku z uchwałą Kolegium NIK – specjalnej debaty w toku posiedzenia plenarnego Sejmu 28 lipca 2003 r.<sup>13</sup>;

- przedstawiciele NIK prezentowali i promowali działalność antykorupcyjną NIK łącznie na co najmniej 230 konferencjach, sympojach i innych forach działalności zewnętrznej (w tej liczbie uwzględniono prezentacje wymienione w sprawozdaniach rocznych z działalności NIK);
- działalność antykorupcyjna NIK jest od wielu lat przedmiotem pozytywnych opinii krajowych i międzynarodowych instytucji zajmujących się zwalczaniem korupcji, przede wszystkim w raportach Komisji Europejskiej (2014), TI (2012)<sup>14</sup>,

<sup>9</sup> A. Hussein: *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli, NIK*, marzec 2000 r., (we współpracy z O. Górniok), tom I; *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli, NIK*, maj 2001 r., tom II; *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli, przeprowadzonych w 2002 r.*, marzec 2003, tom III; *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli, przeprowadzonych w 2003 r.*, marzec 2004 r., tom IV; *Zagrożenie korupcją w świetle kontroli NIK – mechanizmy korupcjogenne i sposoby przeciwdziałania*, luty 2008 r., tom V oraz opracowania: *Stan realizacji najważniejszych wniosków antykorupcyjnych Najwyższej Izby Kontroli, NIK*, kwiecień 2002 r. i *Wykaz antykorupcyjnych wniosków de lege ferenda Najwyższej Izby Kontroli*, Departament Prawny NIK, czerwiec 2004 r.

<sup>10</sup> J. Płoskonka: *Zagrożenie korupcją w systemie ochrony zdrowia w latach 1998–2002*, kwiecień 2003 r. i K. Szajdakowska: *Funkcjonowanie ustawy o zamówieniach publicznych w aspekcie zapobiegania korupcji*, listopad 2002 r. Większość wniosków zawartych w tej ostatniej została wykorzystana w ramach nowelizacji ustawy – Prawo zamówień publicznych z 29.1.2004, Dz.U. nr 19 poz. 177.

<sup>11</sup> *Działania antykorupcyjne NIK*, rozdział corocznego *Sprawozdania z działalności Najwyższej Izby Kontroli w latach 1999–2015*. Ostatnie takie sprawozdanie zawiera artykuł A.Hussein: *Obszary zagrożenia korupcją – przegląd badań NIK opublikowanych w 2016 r.*, „Kontrola Państwowa” nr 5/2017, s. 50–61.

<sup>12</sup> Pierwsze takie posiedzenie odbyło się 30.11.2000 na temat: *Ocena skuteczności ustawodawstwa antykorupcyjnego w świetle wyników kontroli Najwyższej Izby Kontroli*, referował prezes NIK J. Wojciechowski.

<sup>13</sup> W następstwie tych posiedzeń organy Sejmu RP podejmowały dezyderaty, opinie bądź uchwały obligujące Rząd RP do zajęcia stanowiska. Na przykład opinia nr 3 Komisji do spraw Kontroli Państwowej dla Prezesa Rady Ministrów w sprawie zwiększenia skuteczności ustawodawstwa antykorupcyjnego uchwalona na posiedzeniu 7.5.2008 opiera się w całości na określonych przez NIK obszarach i typach działalności o szczególnym ryzyku korupcji oraz zidentyfikowanych w kontrolach mechanizmach korupcjogennych, <[http://orka.sejm.gov.pl/opinie6.nsf/nazwa/kop\\_o3/\\$file/kop\\_o3.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie6.nsf/nazwa/kop_o3/$file/kop_o3.pdf)>, dostęp: 15.7.2019. Odnośnie do debaty plenarnej zob. też „Kontrola Państwowa”, nr specjalny 1/2003.

<sup>14</sup> TI (ang. Transparency International, „transparency” znaczy „przejrzystość”) – międzynarodowa, pozarządowa organizacja badająca, ujawniająca i zwalczająca praktyki korupcyjne, założona w 1993 r., ma oddziały w 90 krajach. Oddział w Warszawie działał w latach 1998–2011.; zob. też <<https://portal.nik.gov.pl/infonik/standardy-antykorupcyjne-nik-najlepiej-oceniona.html>>, dostęp: 16.7.2019.

UNDP (2001, 2010)<sup>15</sup>, OECD (2005)<sup>16</sup>, OSI (2002)<sup>17</sup>, Banku Światowego (1999), jak też Programu Odpowiedzialne Państwo Fundacji im. Stefana Batorego (dawniej: Przeciw Korupcji) i Instytutu Spraw Publicznych. Pod względem przygotowania do przeciwdziałania korupcji NIK została oceniona przez Transparency International najwyżej spośród wszystkich polskich instytucji państwowych (Izbie przyznano 88 punktów na 100 możliwych w raporcie „Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce”, 2012)<sup>18</sup>;

- analizy NIK cytowane są w wielu pracach naukowych i publikacjach<sup>19</sup>.

Przegląd wszystkich analiz, sprawozdań, opracowań oraz wystąpień NIK na forach zewnętrznych jednoznacznie świadczy, że Izba stworzyła własny specyficzny model działalności antykorupcyjnej, znacznie różniący się od modeli obowiązujących w innych instytucjach czy organizacjach, opierający się na trzech podstawowych założeniach:

- po pierwsze – z punktu widzenia kontroli państwowej korupcję traktujemy jako patologię funkcjonowania instytucji państwowych i dlatego szukamy jej źródeł w systemie działania tych instytucji;

- po drugie – przeciwdziałanie korupcji polega nie tylko na ściganiu przestępstw korupcyjnych, ale również, a nawet przede wszystkim, na zapobieganiu zachowaniom korupcyjnym, przez eliminowanie z życia publicznego sprzyjających jej czynników ;
- po trzecie – rolą NIK jest przede wszystkim zapobieganie korupcji przez wskazywanie mechanizmów korupcjogennych, czyli nieprawidłowości, które powodują bądź zwiększają ryzyko korupcji.

### **Analiza zagrożenia korupcją w Polsce**

W ramach systematycznej, 20-letniej działalności NIK udało się przeprowadzić własną, pogłębioną analizę stanu zagrożenia korupcją w Polsce, a jej głównymi elementami były:

- zdefiniowanie głównych obszarów zagrożenia korupcją w Polsce,
- ustalenie rodzajów działalności publicznej szczególnie zagrożonych korupcją,
- wskazanie podstawowych mechanizmów korupcjogennych.

Każde wskazanie Izby na obszary zagrożone korupcją, na rodzaje działalności zagrożonej korupcją czy na mechanizmy korupcjogenne, znajduje zawsze potwierdzenie w wynikach kontroli.

<sup>15</sup> UNDP (ang. United Nations Development Programme) Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju.

<sup>16</sup> OECD (ang. Organisation for Economic Co-operation and Development Organisation) Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju.

<sup>17</sup> OSI (ang. Open Society Institute) Instytut Społeczeństwa Otwartego, fundacja założona w 1993 r. udzielająca pomocy finansowej krajom Europy Wschodniej przed akcesją w 2004 r. do UE, współpracująca z polską Fundacją Batorego, <[http://www.batory.org.pl/upload/images/okladki\\_archiwalne/korupcja\\_i\\_polityka\\_antykorupcyjna.pdf](http://www.batory.org.pl/upload/images/okladki_archiwalne/korupcja_i_polityka_antykorupcyjna.pdf)>, s. 90, dostęp: 16.7.2019.

<sup>18</sup> <<https://www.isp.org.pl/pl/publikacje/mechanizmy-przeciwdzialania-korupcji-w-polsce-raport-z-monitoringu>>, s. 17, dostęp: 16.7.2019. Zob. też: Praca zbiorowa, *Najwyższa Izba Kontroli 1919–2019. Sto lat troski o państwo*, NIK, Warszawa 2018, s. 369.

<sup>19</sup> M. Jarosz: *Pałapki prywatyzacji*, 2003, *Władza, przywileje, korupcja*, 2004; A. Kojder i A. Sadowski: *Klimat korupcji*, 2002; Z. Dobrowolski: *Korupcja w życiu publicznym*, 2001.

### Szczególnie zagrożone obszary

Już w pierwszej analizie z 2000 r. NIK określiła główne obszary zagrożenia korupcją, wymieniając na pierwszym miejscu prywatyzację. Izba przypominała wtedy stwierdzone liczne korupcjogenne nieprawidłowości<sup>20</sup> przy prywatyzacji wielkich podmiotów gospodarczych, takich jak: Telekomunikacja Polska SA, PZU SA czy Domy Towarowe „Centrum”, gdzie straty Skarbu Państwa liczone były w miliardach złotych.

Warto jednak wspomnieć inną, przytoczoną kontrolę, dotyczącą prywatyzacji przedsiębiorstw i spółek komunalnych w 86 skontrolowanych jednostkach samorządu terytorialnego. Ujawniła ona niemal wszystkie typowe nieprawidłowości w prywatyzacji, m.in.: niestosowanie publicznego trybu wyłonienia nabywcy; unieważnianie bez istotnych przyczyn postępowania negocjacyjnego i sprzedaż przedsiębiorstwa po cenie niższej od wynegocjowanej; odstępowanie od wynegocjowanych i zaakceptowanych przez nabywcę zobowiązań inwestycyjnych i socjalnych; zmniejszenie wartości przedmiotu zawarcia umowy po kilku bądź kilkunastu miesiącach od jej zawarcia; stosowanie bezpośrednich ulg i preferencji przy ustalaniu ceny sprzedaży oraz nieegzekwowanie od nabywców zobowiązań umownych. Izba stwierdziła, że tego rodzaju nieprawidłowości wskazywały na ryzyko korupcji.

Wśród innych obszarów szczególnego ryzyka korupcji na podstawie wyników kontroli NIK wskazała między innymi na gospodarowanie majątkiem publicznym, funkcjonowanie państwowych funduszy celowych i agencji, udzielanie zamówień publicznych, czy też działalność administracji skarbowej, w której z uwagi na brak jednoznacznych kryteriów postępowania istniała możliwość dowolnego postępowania w indywidualnych sprawach podatników – dotyczyło to zwłaszcza stosowania potrąceń wzajemnych i ulg uznaniowych.

Obszarem zagrożenia korupcją było też funkcjonowanie administracji celnej, w działalności której Izba wskazywała na ryzyko korupcji, związanej m. in. z brakiem rotacji pracowników i powierzeniem zbyt wielu zadań jednemu celnikowi, co przeczyło antykorupcyjnej zasadzie wielu oczu.

Izba zwróciła też uwagę na zagrożenie korupcją w Policji, przywołując m.in. korupcjogenną praktykę jej sponsorowania przez podmioty prywatne.

Ten katalog zagrożeń ulegał zmianom w kolejnych latach. Malowało np. zagrożenie korupcją w prywatyzacji, bowiem zmniejszono jej zakres, za to pojawiły się inne obszary zagrożenia, związane np. z członkostwem w UE, takie jak: gospodarowanie funduszami unijnymi czy też kwestia sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych, w sytuacji gdy po wejściu do UE wzrosły znacznie ceny ziemi rolnej w Polsce. W pewnych okresach silniej,

<sup>20</sup> Pojęcia nieprawidłowości czy mechanizmów korupcjogennych, zwiększających ryzyko korupcji, były definiowane i systematycznie rozwijane w analizach pn. *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli i sprawozdaniach rocznych NIK w latach 1999–2016*.



w innych słabiej ujawniały się zagrożenia korupcyjne w służbie zdrowia, związane głównie z listami oczekujących na specjalistyczne usługi medyczne, ale także z zakupami sprzętu dla szpitali.

Należy podkreślić, że właśnie analizy i sprawozdania Najwyższej Izby Kontroli pozwalają prześledzić, jak w okresie minionych 20 lat kształtował się i zmieniał katalog zagrożeń korupcją.

### **Rodzaje działalności narażone na ryzyko wystąpienia korupcji**

Z analiz Izby wynika, że na szczególne ryzyko zachowań korupcyjnych narażone są przede wszystkim określone rodzaje działalności publicznej:

1. Wydawanie rozstrzygnięć uznaniowych (ryzyko nadużycia uznaniowości i rozstrzygnięcie spraw w dowolny sposób).
2. Kontrakty między sektorem publicznym i prywatnym (ryzyko uszczuplenia majątku publicznego na rzecz prywatnego).
3. Realizacja funkcji nadzorczych i kontrolnych władz publicznych (ryzyko przekupstwa osób wykonujących te funkcje).
4. Dystrybucja przez władze publiczne dóbr deficytowych (ryzyko nierzetelnego i niesprawiedliwego dysponowania tymi dobrami).

Wymienioną klasyfikację działalności szczególnie zagrożonej korupcją, przedstawioną przez NIK, w pełni zaakceptowała sejmowa Komisja do spraw Kontroli Państwowej w opinii nr 3 w sprawie zwiększenia skuteczności ustawodawstwa antykorupcyjnego z 7 maja 2008 r. Pozostaje ona do dziś punktem odniesienia dla NIK przy planowaniu i programowaniu kontroli oraz określaniu ryzyka korupcji w działalności podlegającej badaniu.

### **Mechanizmy korupcjogenne**

Unikalnym dorobkiem NIK jest zdiagnozowanie podstawowych mechanizmów korupcyjnych.

Należą do nich: dowolność postępowania, konflikt interesów, brak wymaganej jawności postępowania, brak lub słabość kontroli.

#### **Dowolność postępowania**

Polega na tym, że urzędnik rozstrzygający określone sprawy postępuje nie według określonych reguł, lecz według własnej woli. Dowolność postępowania może się przejawiać w dwóch sytuacjach:

- gdy w odniesieniu do określonej działalności brakuje jasnych reguł postępowania (np. nie zostały wydane konkretne przepisy, jest jakaś luka prawna czy też przepisy są niejasne i można je różnie interpretować); taka sytuacja nie obciąża wprost urzędnika zmuszonego do stosowania niejasnego prawa, ale jest sama w sobie korupcjogenna, bo stwarza warunki dla zachowań dowolnych, zwiększających ryzyko korupcji;
- gdy reguły prawne są wystarczająco jasne, ale urzędnik podejmujący decyzję omija je bądź narusza; w tym wypadku mamy do czynienia z dowolnością postępowania obciążającą urzędnika.

#### **Konflikt interesów**

Mówimy o nim wówczas, gdy urzędnik podejmujący określone rozstrzygnięcia, z uwagi na pozasłużbowe powiązania nie gwarantuje bezstronności. Pojęcie konfliktu interesów odnosi się do sytuacji, kiedy dana osoba, w tym wypadku funkcjonariusz publiczny, podejmując decyzję w sprawach publicznych znajduje się w sytuacji podwójnej lojalności wobec interesu publicznego oraz prywatnego (swojego,

rodziny, grupy itd.). W rezultacie podejmuje decyzję lub uczestniczy w jej podjęciu w sprawie, w której rozstrzygnięciem jest osobiście zainteresowany, a więc nie jest bezstronny.

### Brak jawności postępowania

Ma miejsce wtedy, gdy instytucja publiczna uniemożliwia bądź utrudnia dostęp do informacji o swojej działalności. Jawność życia publicznego jest zasadą konstytucyjną, służącą społecznej kontroli władzy. Rzetelna, uczciwa władza nie powinna mieć przed obywatelami nic do ukrycia, poza tajemnicami prawnie chronionymi, (jak tajemnica państwowa czy dane osobowe). Jeśli władza zataja przed opinią publiczną informacje, które w świetle prawa powinny być jawne, wówczas można podejrzewać korupcję albo przynajmniej zakładać zwiększone ryzyko jej wystąpienia. Dlatego przy braku niezbędnej jawności w działalności instytucji publicznych należy brać pod uwagę istnienie mechanizmów korupcyjnych, czyli nieprawidłowości zwiększających ryzyko korupcji.

### Słabość kontroli

Polega na tym, że określona działalność publiczna pozostaje poza kontrolą lub kontrola jest nie dość systematyczna i wnikliwa, co może sprzyjać poczuciu bezkarności. Każda działalność publiczna, zwłaszcza związana z wydatkowaniem pieniędzy, czy też polegająca na gospodarowaniu majątkiem, powinna być systematycznie kontrolowana. Kontrola zewnętrzna sprawowana

jest przez NIK, ale w instytucjach publicznych należy zachować również bieżącą, sprawną i systematyczną kontrolę wewnętrzną, budzącą przekonanie o stałym „patrzeniu na ręce” osobom podejmującym decyzje w imieniu władzy publicznej. Urzędnik musi mieć zawsze świadomość, że jego nierzetelność czy nieuczciwość szybko zostanie ujawniona, wtedy skuteczniej oprze się potencjalnej pokusie zachowań nieetycznych czy wręcz przestępczych.

W niektórych dokumentach analitycznych, np. we wspomnianej już Analizie z 2000 r., NIK pomocniczo wymieniała jeszcze kilka innych mechanizmów korupcyjnych, takich jak: nadmiar kompetencji w ręku jednego urzędnika, brak odpowiedzialności osobistej czy nadmiar korzystania z usług zewnętrznych i pośrednictwa, ale te mechanizmy są zazwyczaj ściśle powiązane, a niekiedy nawet bywają częścią wymienionych wyżej czterech podstawowych mechanizmów korupcyjnych, tj.: dowolności postępowania, konfliktu interesów, braku jawności działania oraz słabości kontroli.

### Wkład NIK w ograniczenie korupcji w Polsce

Na ile działalność antykorupcyjna NIK przyczyniła się do zmniejszenia zagrożenia korupcją w Polsce nie jest w pełni mierzalne, nie zawsze bowiem działania legislacyjne czy organizacyjne były wprost odpowiedzialną na wnioski antykorupcyjne Najwyższej Izby Kontroli. Niektóre antykorupcyjne postulaty Izby były wprowadzane w życie w dłuższym czasie i stopniowo<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> Diagnoza zjawiska i zalecenia NIK były również zawsze uwzględniane w kolejnych antykorupcyjnych strategiach rządowych. Zob. Monitor Polski Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa, 28.4.2014, poz. 299, uchwała nr 37 Rady Ministrów z 1.4.2014 w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019.



Jednakże wiele zmian w prawie, zmierzających do zmniejszenia ryzyka korupcji, było niewątpliwie inspirowanych antykorupcyjnymi analizami i wnioskami NIK.

Wśród najważniejszych zmian, z których już samo uzasadnienie miało związek z wnioskami NIK, należy wskazać:

1. Wprowadzenie i stopniowe rozszerzenie obowiązku składania oświadczeń majątkowych przez funkcjonariuszy publicznych, a także jawność tych oświadczeń. To NIK wnioskowała konsekwentnie o wprowadzenie jawności oświadczeń majątkowych radnych oraz sędziów i prokuratorów oraz postulowała wzmocnienie kontroli tych oświadczeń, co zostało podjęte<sup>22</sup>.
2. Ograniczenie nadmiernych wynagrodzeń w stosunku do efektów w przedsiębiorstwach i spółkach państwowych,

w tzw. ustawie kominowej, co skutecznie ukróciło proceder przejmowania publicznych środków przez osoby prywatne dzięki rażąco zawyżonym wynagrodzeniom<sup>23</sup>.

3. Wprowadzenie antykorupcyjnych zmian w funkcjonowaniu Policji, między innymi zakaz sponsorowania jej przez darczyńców prywatnych, wprowadzenie taryfikatora wysokości mandatów za wykroczenia drogowe, wprowadzenie mandatów kredytowych oraz zakaz posiadania przez policjantów prywatnych pieniędzy w czasie kontroli drogowych<sup>24</sup>.

4. Wprowadzenie antykorupcyjnych zmian w funkcjonowaniu służb celnych, między innymi rotacją załóg celnych czy rozdzielenie czynności celnych między różnych urzędników w myśl zasady wielu oczu<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> Realizacja wniosku sformułowanego w *Informacji o wynikach kontroli składania oświadczeń majątkowych*, NIK, styczeń 2006 (nr P/05/004) w drodze zmiany przepisów ustawy z 21.8.1997 o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

<sup>23</sup> Bezpośrednim efektem kontroli *Wynagrodzenia członków zarządów i diet radnych jednostek samorządu terytorialnego*, styczeń 2000 r. (nr ewid. 4/2000) było uchwalenie przez Sejm ustawy z 3.3.2001 o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz.U. nr 26 poz. 306, ze zm.). Wydane następnie przez Radę Ministrów akty wykonawcze uwzględniały także wnioski sformułowane przez NIK. Ta ustawa, zwana potocznie „kominową”, wprowadziła ograniczenie płac w państwowych podmiotach prawnych i w jednostkach samorządu terytorialnego (JST). Dalsze uszczelnienie tego systemu nastąpiło w drodze ustawy z 22.6.2001 o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2001 r. nr 89 poz. 971). W reakcji na przyznawanie nagród rocznych i innych nagród uznaniowych, czasem niewspółmiernych do zasług i w wysokościach bulwersujących opinię publiczną, zniesiona została możliwość przyznawania nagród członkom zarządu JST, z wyjątkiem nagrody jubileuszowej. Było to zgodne z intencją Izby, aby wynagrodzenie w JST nie zawierało elementów uznaniowych i nie było uzupełniane nagrodami.

<sup>24</sup> Wnioski sformułowane m.in. w następujących kontrolach: wykonywania czynności administracyjno-porządkowych na drogach publicznych, informacja NIK z sierpnia 1999 r. (nr ewid. 78/1998); finansowania działalności Policji ze źródeł innych niż budżet państwa, informacja NIK z kwietnia 1997 r. (nr ewid. 40/1997); realizacji zadań prewencyjnych przez Policję, informacja NIK z listopada 1996 r. – poufna (nr ewid. 37/1995). Zmiany wprowadzone m.in. w art. 13 o Policji, poza tym rozporządzeniem Rady Ministrów z 24.10.2000 w sprawie nakładania grzywn w postępowaniu mandatowym (Dz.U. nr 90 poz. 995). Z kolei rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 25.9.2000 w sprawie określenia wykroczeń, za które policjanci są upoważnieni do nakładania grzywn w drodze mandatu karnego oraz wysokości mandatów nakładanych przez policjantów za poszczególne rodzaje wykroczeń (Dz.U. nr 88 poz. 987) stanowiło realizację istotnego postulatu NIK, dotyczącego wprowadzenia tzw. taryfikatora wysokości mandatów, dzięki czemu skończyła się dowolność w określaniu przez policjantów wysokości mandatów.

<sup>25</sup> W sprawozdaniu z działalności za 2002 r. Izba odnotowała – po kontroli zabezpieczenia należności celnych i podatkowych od towarów przewożonych w procedurze tranzytu TIR, WPT – pozytywne zjawisko reakcji na wcześniejsze wnioski antykorupcyjne NIK, m. in. poprawę funkcjonowania służb celnych przez zwiększenie liczby powtórnych kontroli celnych, rotacji załóg celnych i rozdzielenie czynności celnych w myśl zasady

5. Wprowadzenie jawności umów o zamówienia publiczne i innych zmian wzmacniających przejrzystość zamówień publicznych; warto przy tym nadmienić, że już sama ustawa o zamówieniach publicznych, uchwalona ponad 10 lat przed wstąpieniem Polski do UE, była wynikiem nacisku płynącego z wniosków NIK<sup>26</sup>.

6. Uporządkowanie wielu spraw związanych z lokalizacją niektórych obiektów budowlanych, np. hipermarketów czy turbin wiatrowych było również reakcją na zagrożenia korupcyjne wskazywane przez NIK<sup>27</sup>.

7. Wstrzymanie sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych było reakcją na sygnały o możliwej korupcji w czasie takich transakcji, płynące z kontroli NIK<sup>28</sup>.

8. Przyjęcie antykorupcyjnych rozwiązań w systemie egzaminowania kierowców, polegających na przeprowadzaniu egzaminu w obecności innych osób<sup>29</sup>.

9. Wprowadzenie rejestrów osób oczekujących na świadczenia medyczne, postulowane w wielu kontrolach NIK, jako sposób

na ograniczenie ryzyka korupcji w systemie ochrony zdrowia.

## Podsumowanie

Gdy sięgamy do pierwszej analizy opracowanej w 2000 r. na podstawie wyników kontroli z lat 90., wyłania się z nich obraz Polski jako państwa mogącego pogrążyć się w korupcji. To, co działo się wtedy w czasie prywatyzacji, w związku z gospodarowaniem majątkiem publicznym, zarządzaniem kontyngentami celnymi, stosowaniem ulg podatkowych, nawet jeśli nie dostarczało bezpośrednich dowodów korupcji, to wzbudzało daleko idące podejrzenia. Poważnym zagrożeniem była też daleko idąca dowolność w podejmowaniu decyzji o majątku publicznym i brak przejrzystości w działaniach instytucji państwowych. Walka z korupcją była wtedy ogromnym wyzwaniem i została podjęta, przy aktywnym udziale, a często wprost z inspiracji Najwyższej Izby Kontroli. Zagrożenie korupcją oczywiście nie zniknęło z życia

---

wielu oczu. Nastąpiły też, w ślad za wnioskami NIK, antykorupcyjne zmiany w funkcjonowaniu policji drogowej, wprowadzenie mandatów kredytowych, taryfikator mandatów (uniemożliwiający dowolność nakładania kar za wykroczenia drogowe), czy wreszcie zakaz posiadania przy sobie własnych pieniędzy przez funkcjonariuszy policji wykonujących kontrole drogowe. Wprowadzone zostały ustawowe ograniczenia konfliktu interesów w JST oraz jawność oświadczeń majątkowych radnych. <<https://www.nik.gov.pl/plik/id,1497.pdf>> s.220 i nast., dostęp: 17.7.2019.

<sup>26</sup> Ustawa z 29.1.2004 – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 r. nr 113 poz. 759; nr 161, poz. 1078 i; nr 182, poz. 1228 oraz z 2011 r. nr 5, poz. 13 i nr 28, poz. 143); art. 139.3. Umowy są jawne i podlegają udostępnianiu na zasadach określonych w przepisach o dostępie do informacji publicznej.

<sup>27</sup> Realizacja wniosków sformułowanych w Informacji o wynikach kontroli: *Elektrownie wiatrowe w świetle kontroli NIK. Analiza zabezpieczeń interesów społecznych w procesie lokalizacji i budowy lądowych elektrowni wiatrowych*, nr ewid. 47/2016/D/15/502/KIN; zob. ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 951).

<sup>28</sup> Ustawa o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości z zasobów Własności Rolnej Skarbu Państwa i zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 585).

<sup>29</sup> Wniosek NIK pochodził z kontroli funkcjonowania systemów szkolenia i egzaminowania kierowców, wydawania praw jazdy i dopuszczania pojazdów do ruchu drogowego z 1997 r. (informacja nr 1996062P). Zrealizowany został w drodze rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez kierujących pojazdami, instruktorów i egzaminatorów, z 27.10.2005 (Dz.U. nr 217 poz. 1834), w szczególności: dopuszczenie obecności innych osób – § 3, ust. 5; nagrywanie egzaminu – § 21.

publicznego, ale w wielu obszarach udało się znacznie ograniczyć wiele nieprawidłowości. Nie przyszło to łatwo, bowiem opór napotymano często z najmniej spodziewanej strony.

W 2005 r. Izba przeprowadzała kontrole prawidłowości składania oświadczeń majątkowych sędziów. Przeciw niej była znaczna część środowiska sędziowskiego, a Krajowa Rada Sądownictwa podjęła oficjalną uchwałę sprzeciwiającą się dostępowi NIK do informacji o oświadczeniach majątkowych sędziów.

Z kolei w kontroli dotyczącej jednej ze spółek PKP Izba wskazała na istnienie mechanizmów korupcjogennych w działalności tej spółki (nie był to zarzut korupcji, a jedynie ostrzeżenie o podwyższonym ryzyku możliwych zachowań korupcyjnych) – spółka wystąpiła nawet z pozwem do sądu (na szczęście nieskutecznym) o zmuszenie Najwyższej Izby Kontroli do wycofania tego stwierdzenia. Te działania nie odwoływały jednak Izby od konsekwentnie prowadzonej działalności antykorupcyjnej.

W Orędziu na Światowy Dzień Pokoju w 1998 r.<sup>30</sup> św. Jan Paweł II powiedział: „Niełatwo jest walczyć z korupcją, gdyż przybiera ona wiele rozmaitych postaci: stłumiona w jednej dziedzinie, pojawia się często w innej”. Trafność tego stwierdzenia potwierdzają kolejne analizy i sprawozdania z działalności antykorupcyjnej NIK; obok dobrze znanych obszarów zagrożenia, takich jak prywatyzacja<sup>31</sup>, pojawiają się bowiem nowe. Należą do nich np. zlecenie przez podmioty publiczne usług zewnętrznych podmiotom prywatnym (usługi konsultingowe, marketingowe, prawnicze), gospodarka przestrzenna, czy lokalizacja inwestycji budowlanych. Mimo to w Polsce uczyniono znaczący postęp w ograniczaniu korupcji i urzeczywistnianiu idei transparentności i uczciwości życia publicznego. Ma w tym niewątpliwy udział działalność Najwyższej Izby Kontroli.

**ALINA B. HUSSEIN**  
radca prezesa NIK

<sup>30</sup> <[https://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/pl/messages/peace/documents/hf\\_jp-ii\\_mes\\_08121997\\_xxxii-world-day-for-peace.html](https://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/pl/messages/peace/documents/hf_jp-ii_mes_08121997_xxxii-world-day-for-peace.html)>, dostęp: 15.7.2019.

<sup>31</sup> <<https://www.nik.gov.pl/o-nik/sprawozdania-z-dzialalnosci-nik/>>; dostęp 16.7.2019; np. *Kontrola lokalizacji dużych obiektów handlowych (super i hipermarketów)*, nr P/01/139, [w:] *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2002 r.*, Warszawa 2003, s. 224.

**Słowa kluczowe:** antykorupcja, obszary zagrożenia korupcją, mechanizmy korupcjogenne, kontrole NIK, wnioski pokontrolne, instytucje publiczne

**Key words:** anticorruption, corruption-prone areas, corruption-generating mechanisms, NIK audits, post-audit conclusions, public institutions