

Korupcja w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce – źródła i przyczyny

Zrozumienie zjawiska korupcji możliwe jest tylko wówczas, gdy spojrzysz na nie przez pryzmat wzajemnie przenikających się uwarunkowań politycznych, kulturowych i ekonomicznych

Jerzy Matejuk

Wstęp

Problem korupcji istnieje od lat i jest wyzwaniem współczesnych czasów. Pojawia się ona zazwyczaj w niewłaściwie funkcjonującym państwie i źle zarządzanej gospodarce, występuje w różnych sektorach życia publicznego. Korumpowanie to inaczej przekupstwo drugiej osoby, zazwyczaj pieniędzmi bądź innymi dobrami materialnymi. Korupcja to również nepotyzm oraz kumoterstwo. Jako społeczeństwo pozostajemy świadomi, że walka z korupcją jest niezwykle trudna, a całkowita jej eliminacja najpewniej zupełnie niemożliwa². Jednocześnie jako społeczeństwo nie sprzeciwiamy się korupcji na tyle, by podjąć próbę szeroko pojętej eliminacji z życia publicznego. Na tle lat można zauważyć różną częstotliwość jej występowania. Brak znaczącego zmniejszania się korupcji jest zjawiskiem niestety dosyć bolesnym, ale prawdziwym. Związane jest to chociażby z próbą odniesienia sukcesów przez jednostkę indywidualną, pewności pomyślnego załatwienia spraw czy przyspieszenia ich biegu. Ponadto istnieje wiele źródeł, a także przyczyn korupcji, co spowodowane jest między innymi niewłaściwie działającymi urzędami. Niewydolność ta sprzyja szerzeniu się zachowań korupcyjnych. Można do nich zaliczyć chociażby tak zwany podatek od przyspieszenia spraw, kumoterstwo czy różnego

¹ Mgr, Katolicki Uniwersytet Lubelski; m.filipek3011@gmail.com; ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0009-5573-7636>.

² R.E. Dominiuk, *Korupcja w ujęciu historycznym i współczesnym. Pojęcie zachowania korupcyjnego na tle art. 229 k.k.*, „Miscellanea Historico-luridica” 2020, t. XIX, z. 2.

typu oszustwa, również na tle podatkowym. *Słownik języka polskiego PWN* postrzega korupcję jako przyjmowanie łapówek przez urzędników, a także funkcjonariuszy publicznych – są to wszelkiego typu korzyści majątkowe, w tym awanse, nagrody. Korupcja nie polega tylko i wyłącznie na wręczaniu sum pieniężnych³. Zjawisko to przybiera wiele innych form, które zostaną przedstawione i rozbudowane w dalszej części artykułu.

Wraz z postępem społecznym ewoluowała korupcja, dodatkowo zaczęła ona przybierać różne formy. Korupcja może być uznawana za demoralizację społeczną, która jest poważnym problemem uderzającym bezpośrednio w podstawy oraz bezpieczeństwo państwa⁴. Jej rozmiary w Polsce są poważne, a problem dotyczy również jednostek samorządu terytorialnego. Niestety nie ma rzetelnych statystyk, które mogłyby przybliżyć wagę tego problemu, ponieważ obu stronom zależy na poufności, a więc dostępne statystyki nie są całością istniejącej korupcji w Polsce. Pozwalają natomiast wysnuć wnioski, że rozmiar działań korupcyjnych w Polsce jest duży, zwłaszcza na tle innych państw europejskich.

Definicja korupcji

Według słowników pojęcie „korupcja” wywodzi się od łacińskiego *corruptio*, oznaczającego zepsucie moralne, sprzedajność, demoralizację, przekupstwo, łapownictwo⁵.

Definicja korupcji klasyfikuje ją jako czyn⁶. Według Darleya korupcja jest zachowaniem osoby lub kilku osób, które świadomie podejmują niewłaściwe zachowania w kontekście organizacyjnym, zagłuszając tym samym prawidłowe funkcjonowanie urzędów. Z kolei Banifeld uważa korupcję za nielegalne korzystanie z możliwości innej osoby, związanych z jej

³ *Korupcja*, *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/Korupcja> (dostęp: 25.03.2024); por. J. Marszałek-Kawa, D. Plecka, *Leksykon wiedzy politologicznej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2018.

⁴ A. Wierzbicka, *Analiza obowiązujących przepisów antykorupcyjnych z wykazaniem mankamentów prawnych*, [w:] red. J. Kosiński, K. Krak, A. Koman, *Korupcja i antykorupcja – wybrane zagadnienia*, cz. I, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2012, s. 59–286.

⁵ P. Chodak, *Zjawisko korupcji i przestępczości korupcyjnej w Polsce w latach 1997–2014. Wybrane przykłady, pomiary i badania*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi, Józefów 2018, s. 17.

⁶ K. Skowron, *Korupcja jako problem zarządzania publicznego*, „Organizacja i Zarządzanie Kwartalnik Naukowy” 2015, t. 2, s. 117–133.

posadą do uzyskania własnych korzyści. Według niego korupcja skupia się na zachowaniach powiązanych z oszustwami, nielegalnymi zachowaniami przedsiębiorstw, nadużywaniem urzędu, malwersacjami. Coleman dzieli formy korupcji na wszelkie przekupstwa, korzystanie z poufnych informacji jest to jego definicja występująca w imieniu organizacji. Rozróżnia on także podział na korupcję przeciwko organizacji, a więc kradzieże, defraudacje i wykonywanie transakcji we własnym zakresie⁷.

Pojęcie korupcji można zrozumieć jako wykorzystywanie władzy publicznej do celów prywatnych, innymi słowy do osiągania korzyści materialnych lub osobistych za pomocą zajmowanego stanowiska. Korupcja ma tendencję wzrostową i jest coraz chętniej wykorzystywana zarówno przez obywateli, jak i przez urzędników, ponieważ niesie ona korzyści dla obu stron. Jednocześnie należy zaznaczyć, że korupcja jest przestępstwem, za które grozi odpowiedzialność karna⁸. Dlatego jej stosowanie zostaje zakamuflowane i obydwie strony podejmują wszelkie próby ukrycia popełnionego przestępstwa, by nie szkodzić sobie wzajemnie.

Przegląd krytyczny literatury i badań dotyczący przedmiotu badania

W przeglądzie uwzględniono polskojęzyczne artykuły z czasopism naukowych, publikacje zwarte (monografie i prace zbiorowe pod redakcją) oraz publikacje organizacji pozarządowych będące rezultatem badań (tzw. szara literatura).

W badaniach interdyscyplinarnych nad korupcją wyłania się dominacja przede wszystkim zainteresowania wśród prawników (problem skuteczności regulacji antykorupcyjnych w samorządzie), a z kolei socjologów – badanie np. postaw wobec korupcji w samorządzie i problemu korupcji w relacjach między samorządem a organizacjami pozarządowymi, w kategoriach ryzyka korupcyjnego oraz jakości mechanizmów zapobiegających, ukazując m.in. efekt słabości strażniczej roli lokalnych organizacji pozarządowych. Z kolei badania oceniające rozmiar konfliktu interesów wśród radnych jako osób zajmujących jednocześnie stano-

⁷ R. Grupa, M. Łączek, *Zjawisko korupcji oraz jej wpływ na funkcjonowanie organizacji*, „Organizacja i Zarządzanie Kwartalnik Naukowy” 2015, nr 3(31), s. 79–89.

⁸ Art. 229–230a, ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. 1997, nr 88, poz. 553; t.j. Dz.U. 2024, poz. 17).

wiska w innych sektorach państwa (publicznym, prywatnej gospodarce i organizacji pozarządowych), a oficjalnie reprezentujących interesy wspólnoty samorządowej i kontrolujących organy władzy wykonawczej, badania gminnej władzy wykonawczej, z perspektywy jego wpływu na lokalną partycypację oraz szansę reelekcji wśród inkumbentów)⁹, przedstawiciele nauk o zarządzaniu i jakości (np. łączenie ról może osłabiać funkcję kontrolną radnych wobec władz wykonawczych i podporządkowuje radnych interesom organów biurokratycznych, w których są zatrudnieni; badania efektywności rozwiązań i instrumentów organizacyjnych, które mają zapobiegać korupcji; badanie nepotyzmu; badanie polityki personalnej w samorządzie i partycypacyjnego wykorzystania zasobów samorządowych)¹⁰, nauki o polityce i administracji (badania np. zagrożeń korupcyjnych związanych z wdrażaniem funduszy strukturalnych

⁹ G. Kopińska, *Doświadczenia Programu przeciw korupcji Fundacji im. Stefana Batorego*, [w:] red. A. Dylus, A. Rudowski, M. Zaborski, *Korupcja. Oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie*, Wydawnictwo Ossolineum, Wrocław 2006; K. Batko-Tołuć, K. Izdebski, *Organizacje strażnicze w Polsce. Stan obecny, wyzwania i perspektywy*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012; G. Makowski, *Działalność strażnicza – zadanie dla watahy, samotnych wilków czy może dla sfory psów?*, „Animacja Życia Publicznego” 2015, nr 3, s. 34–38; G. Makowski, *Postępowania jednoofertowe jako wskaźnik korupcji w zamówieniach publicznych*, „Zarządzanie Publiczne” 2017, t. 40, nr 4, s. 525–550.

¹⁰ K. Dzieniszewska-Naroska, G. Makowski, *Dysfunkcje samorządu a różnicowanie ról społeczno-zawodowych radnych*, [w:] red. eidemi, *Samorządowe unie personalne*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2014, s. 55–88; S. Bartnicki, *Uwarunkowania systemowe oraz kulturowe determinanty zachowań korupcyjnych w regionie podlaskim. Empiria*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2019; idem, *Głosowanie klientelizmem pisane, czyli jak zwiększać szanse reelekcji w wyborach wójtów i burmistrzów*, „Studia Socjologiczne” 2019, nr 1, s. 65–93; M. Grzebyk, A. Pierścieniak, *Etyka i zapobieganie korupcji w administracji lokalnej*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa” 2016, nr 6, s. 22–30; B. Nogalski, A. Kozłowski, I. Czaplicka-Kozłowska, *Zjawisko nepotyzmu w organizacjach sektora publicznego na przykładzie samorządów gminnych Warmii i Mazur*, [w:] red. M. Cisek, R. Korneć, *Koncepcje w zarządzaniu organizacją wobec wyzwań współczesnej gospodarki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego, Siedlce 2016, s. 27–50; W. Walczak, *Dysfunkcje nadzoru korporacyjnego w spółkach z udziałem samorządów – studium przypadku*, „Przegląd Corporate Governance” 2013, t. 1, nr 33, s. 76–93; idem, *Zawłaszczanie stanowisk w administracji samorządowej – element umacniania systemu władzy*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica” 2013, nr 288, s. 67–78; E. Bogacz-Wojtanowska, J. Meisel-Dobrzański, *Między konfliktem interesów a brudnymi sieciami: problemy i patologie współdziałania organizacji publicznych i pozarządowych*, [w:] red. T. Piróg, *Oblicza polskiej samorządności. Wyzwania i praktyki rządzenia*, Zakład Wydawniczy Nomos, Kraków 2017.

przez samorząd wojewódzki)¹¹ oraz ekonomii i finansów (badanie nieprawidłowości związanych z polityką personalną w urzędzie gminnym; porównanie poziomu postrzeganej korupcji w skali międzywojewódzkiej)¹², oraz komunikacji społecznej i mediów (w badaniach przejawia się antykorupcyjna rola mediów, które uznano nie tylko za skuteczny instrument ujawniania nadużyć władzy, ale także za siłę intensyfikującą aktywność instytucji wymiaru sprawiedliwości, wywierającą presję na zmiany prawa lokalnego, a nawet wymianę osób uwikłanych w korupcję)¹³.

Większość analiz korupcji w polskim samorządzie ma charakter jakościowy, zgromadzone materiały zostały poddane metanarracji, która należy do metod syntezy jakościowej¹⁴.

Od początku lat 90. XX w. problem korupcji staje się coraz ważniejszym obszarem badawczym w naukach społecznych¹⁵. Ta tendencja globalna znajduje również odzwierciedlenie w Polsce, gdzie w ciągu ostatniego trzydziestolecia pojawiła się bogata literatura na temat korupcji¹⁶.

¹¹ T. Grosse, *Analiza zagrożeń korupcyjnych w systemie zarządzania zintegrowanym programem operacyjnym rozwoju regionalnego (2004–2006)*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2006, nr 4, s. 19–41.

¹² D. Miłaszewicz, *Korupcja jako element oceny samorządów terytorialnych w Polsce*, „Acta Scientiarum Polonorum. Administratio Locurum” 2018, nr 2, s. 142–155; Z. Dolewka, *Nieprawidłowości w zarządzaniu zasobami ludzkimi w samorządzie na przykładzie urzędu miasta*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2017, t. XVIII, z. 1, s. 105–122.

¹³ A. Drosik, *Media regionalne na straży praworządności. Rola „Nowej Trybuny Opolskiej” w ujawnieniu „Afer Ratuszowej”*, [w:] red. A. Kracher, R. Riedel, *Demokracja medialna – źródła władzy*, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Raciborzu, Racibórz 2007, s. 153–159; W. Adamczyk, *Patologie instytucji samorządowych jako przedmiot publikacji śledczych i interwencyjnych w niezależnych mediach lokalnych*, [w:] red. M. Mazur, M. Kornacka-Grzonka, *Komunikowanie lokalno-regionalne w dobie społeczeństwa medialnego*, t. 2: *Aspekty polityczne, społeczne i technologiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2019, s. 30–46.

¹⁴ J. Materska, J. Czapska, *Zarys metody przeglądu systematycznego w naukach społecznych*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2014, s. 54.

¹⁵ Por. R. Klitgaard, *Controlling Corruption*, University of California Press, Berkley 1991; V. Tanzi, *Corruption Around the World. Causes, Consequences, Scope and Cures*, „International Monetary Fund Working Papers” 1998, t. 45, nr 4, s. 1–39; Ch.J. Andvig, O.-H. Fjelstad, *Research on Corruption. A Policy Oriented Survey*, „Chr. Michelsen Institute (CMI) & Norwegian Institute of International Affairs (NUPI)” 2000, t. 12; P. Mauro, *Corruption and Growth*, [w:] red. A. Mishra, *The Economics of Corruption*, Oxford University Press, Oxford 2005; S. Sampson, *The anti-corruption industry: from movement to institution*, „Global Crime” 2010, t. 11, nr 2, s. 261–278.

¹⁶ J. Kurczewski, B. Łaciak (red.), *Korupcja w życiu społecznym*, Instytut Spraw Pu-

Badanie związków odnoszących się do korupcji i rozwoju gospodarczego, o którym pisała Lewicka-Strzałecka przedstawia następujące wnioski:

- korupcja jest zakłóceniem dla mechanizmu rynkowego;
- korupcja znacznie wpływa na ograniczenie wzrostu gospodarczego;
- korupcja negatywnie wpływa na finanse publiczne;
- korupcja działa zniechęcająco dla zagranicznych inwestorów;
- korupcja jest ułatwieniem dla zorganizowanych grup przestępczych¹⁷.

Problem korupcji, źródła i przyczyny

Według wcześniej cytowanego raportu Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego Polska ma 3,6 punktów na 10 możliwych (gdzie 10 oznacza brak korupcji). Wynik ten jest niepokojący, jak również wielce niekorzystny dla naszego kraju. Oznacza to, że w polskiej mentalności problem korupcji jest silnie zakorzeniony, a należy brać pod uwagę fakt, poza wszelką ewidencją. Według ocen Polska uznawana jest za jeden z najbardziej skorumpowanych krajów z dziesięciu państw, które przystąpiły 1 maja 2004 r. do Unii Europejskiej¹⁸. Korupcja często wykorzystywana jest w jednostkach samorządu terytorialnego, a niekiedy wręcz urzędnicy sugerują, że czekają na korzyści materialne przed przystąpieniem do swoich obowiązków. Zjawisko korupcji jest ogromne, a skala tego

blicznych, Warszawa 1991; A. Kamiński, B. Kamiński, *Korupcja rządów. Państwa pokomunistyczne wobec globalizacji*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2004; M. Jarosz, *Władza, przywileje, korupcja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004; G. Makowski, *Korupcja jako problem społeczny*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2008; K. Gadowska, *National and international anti-corruption efforts: the case of Poland*, „Global Crime” 2010, t. 11, nr 2, s. 178–209; P. Polak, *Nowe formy korupcji. Analiza socjologiczna sektora farmaceutycznego w Polsce*, Zakład Wydawniczy Nomos, Kraków 2011; A. Szelest-Woźny, *Korupcja. Analiza dysfunkcji państwa na przykładzie Polski (1989–2007)*, Wydawnictwo Mado, Toruń 2012; B. Czepil, *Zjawisko korupcji w polskim samorządzie po 1989 roku – przegląd literatury*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2021, nr 3(85), s. 30–67.

¹⁷ A. Lewicka-Strzałecka, *Indywidualny i społeczny wymiar korupcji*, „Annales” 2001, nr 4, s. 137–146.

¹⁸ Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, *Raport Korupcja w Polsce – próba analizy zjawiska*, 2004, <https://www.antykorupcja.gov.pl/download/4/5356/RaportAgencjiBezpieczenstwaWewnetrznegoKorupcjawPolsce-probaanalizyzjawiska.pdf> (dostęp: 25.03.2023).

problemu zaczyna być niebezpieczna dla prawidłowego funkcjonowania państwa. Bez wątplenia posługiwanie się korupcją jest szkodliwe. Aktualnie korupcja nie jest już powiązana tylko z wręczaniem pieniędzy („łapówek”). Jest to znacznie bardziej rozbudowany system, opierający się o powodzenie za pomocą przygotowanych kamuflaży¹⁹.

Według badań korupcja jest silnie „zadomowiona” w naszej świadomości społecznej²⁰.

Raport o korupcji wskazuje administrację rządową i samorządową jako obszary najbardziej narażone na występowanie zachowań korupcyjnych. Spośród czynności realizowanych przez samorządy za najbardziej korupcjogenne są: wydawanie koncesji, licencji, decyzje o warunkach zagospodarowania przestrzennego, wymierzanie, odraczanie i umarzanie podatków od nieruchomości, system zamówień publicznych, gospodarowanie mieniem, procedury ustalania opłat adiacenckich²¹.

W większości przypadków korupcja odbywa się bez zachęty ze strony urzędnika. Wielu rodaków oferuje „łapówkę” bez ówczesnej sugestii ze strony urzędników²². Zdarzają się również przypadki, w których urzędnik informuje, że czeka na „łapówkę” i dopiero wtedy rozpoczną się prace nad problemem czy sprawą obywatela. Nie da się zatem jednoznacznie określić kto jest bardziej winny korupcji – urzędnicy czy obywatele. To wszystko wpływa na ciche pozwolenie wprowadzenia korupcji do rzeczywistości. Zatem jest to potężny i realny problem, który bardzo ciężko rozwiązać bez możliwości wpływu na obywateli. Zaostrzenie przepisów prawnych pozostaje niewystarczające, ponieważ cała istota wręczania „łapówek” tkwi w tym, by poza samymi zainteresowanymi nikt się o tym nie dowiedział.

Każdy ze szczebli samorządu terytorialnego odpowiada za wykonanie pewnych zadań, które są ważne dla danej społeczności lokalnej oraz

¹⁹ K. Skowron, *Korupcja jako problem zarządzania publicznego...*, op. cit.

²⁰ Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Mapa Korupcji. Stan korupcji w Polsce na podstawie danych statystycznych przekazanych przez służby i organy państwowe za lata 2004–2009*, Warszawa 2010, s. 17; za: M. Wojciechowski, *Pozycja urzędu samorządowego w strukturze administracji publicznej w Polsce*, [w:] red. M. Wojciechowski, Z. Patora-Wysocka, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Społecznej Akademii Nauk, Łódź–Warszawa 2017, s. 87–104, 97.

²¹ Ibidem, s. 97.

²² P. Laskowski, *Korupcja w samorządzie terytorialnym – patologia władzy czy koszt transformacji?*, „Państwo i Społeczeństwo” 2005, R. V, nr 1, s. 93–102.

obszaru jaki obejmuje²³. Zagrożeniem dla bezpieczeństwa państwa jest korupcja na szczeblu lokalnym, choć sam problem korupcji wniknął już do wszystkich sfer życia publicznego w Polsce.

Działania korupcyjne są jedną z przyczyn niewydolności państwa i działają na jego niekorzyść. Masowość korupcji nie pozwala na rozwój gospodarczy i zakłóca realność finansów publicznych oraz prawidłowe funkcjonowanie urzędów. Pojawiająca się korupcja na szczeblu lokalnym jest przede wszystkim wynikiem silnej więzi, jaka łączy partie polityczne oraz radnych, a także procedury, które blokują możliwość sprawowania kontroli nad radnymi przez wyborców²⁴. Brak właściwej kontroli sprzyja zachowaniom korupcyjnym, ponieważ daje poczucie unikania odpowiedzialności za swoje przestępstwa. Drugi powód może być po części spowodowany tym, że jako społeczeństwo nie nauczyliśmy się jeszcze współodpowiedzialności za funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego i nie czujemy się zobowiązani do kontrolowania samorządów.

Nadużywanie stanowisk dla osiągnięcia korzyści majątkowych, a także osobistych jest wręcz popularne, na co wskazuje raport Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Niestety często urzędnicy posługują się możliwościami związanymi z zajmowanym stanowiskiem dla prywatnych celów.

Niejasność związana ze źródłami korupcji pojawia się w związku z jej niejawnością. Zarówno dla strony przekupującej, jak i przekupywanej ważne jest utrzymanie tajemnicy pod groźbą odpowiedzialności karnej. Rzeczywiste statystyki odnoszące się do korupcji z pewnością są niepełne i pokazują tylko niewielką część istniejącego problemu. Na korupcję wpływ wywiera wiele czynników. Stosowane mogą być one pojedynczo, jak również zbiorowo. Poniżej zostaną przedstawione główne problemy:

- silna konkurencja;
- strach związany z niespełnieniem się bądź nieumiejętnym promowaniem własnego biznesu;
- chciwość;
- niskie standardy moralne;
- niskie regulacje prawne.

²³ A. Lewicka-Strzałecka, *Indywidualny i społeczny wymiar korupcji...*, op. cit., s. 137-146.

²⁴ Ibidem.

Za korupcję uznaje się nielegalne transfery pieniężne. Ich charakter zazwyczaj jest następujący:

- wymuszony, np. kradzież, protekcja, łapówki;
- zwyczajowy, związany z podziękowaniem za usługę, np. napiwki;
- dobrowolny, przekazanie dóbr majątkowych w celu pomyślnego załatwienia sprawy²⁵.

Przyczyny korupcji, a raczej jej przyzwolenia, upatrywane są już w historii, dokładniej w latach Polski Ludowej i transformacji. Korupcja wtedy pojawiała się ze względu na braki towarów, trudności ze zdobywaniem podstawowych produktów. Od tamtej pory zachowania korupcyjne rozszerzały się i stopniowo przybierały na sile. Według Brunona Hołysta korupcji sprzyja nie tylko słabość kontroli prawnych i niesprawna egzekucja decyzji sądowych, a mentalność usprawiedliwiająca wszelkie działania korupcyjne. Jako społeczeństwo znajdujemy szereg wytłumaczeń dla łamania przepisów, przyzwalając w ten sposób na dalsze szerzenie się problemu.

Przyczyny można podzielić na:

- moralne – spowodowane są naturą ludzką; na korupcję z przyczyn moralnych wpływ ma osłabienie systemu moralnego, które sprzyja zachowaniom korupcyjnym, a także niskie koszty moralne;
- kulturowe – uznawane są za formę akceptacji, pomoc korupcyjna w osiągnięciu wyznaczonego sobie celu;
- polityczne – zagubienie różnicy pomiędzy życiem prywatnym, a służbowym;
- ekonomiczne – spowodowane wadliwym funkcjonowaniem rynku oraz niekiedy jego niewydolnością;
- socjologiczne – spowodowane zbyt szybkim postępem²⁶.

Wyróżniając przyczyny korupcji należy również zwrócić uwagę na aspekty związane z działaniem urzędów, do których należą m.in.:

- brak odpowiedzialności osobistej;
- nadmiar obowiązków przewidzianych tylko na jednego pracownika;
- zbyt duża wolność związana z podejmowaniem decyzji;
- niskiej jakości lub zupełny brak kontroli wewnętrznych;

²⁵ K. Nowakowski, *Korupcja jako problem teoretyczny i społeczno-ekonomiczny*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1996, R. LVIII, z. 2, s. 77–94.

²⁶ Ł. Szejwkowski, *Korupcja. Wybrane zagadnienia*, Zakład Służby Prewencyjnej, Legionowo 2013, s. 44–81.

- lekceważenie dokumentacji;
- nadmierne posługiwanie się usługami zewnętrznymi, związanymi z doradztwem;
- unikanie kontroli państwowych²⁷.

Fundacja im. Stefana Batorego do najczęstszych powodów zachowań korupcyjnych w stosunku do urzędników samorządowych wymienia:

- przyspieszenie załatwiania różnych spraw urzędowych, w tym wydawanie zaświadczeń i dokumentów;
- przetargi, łącznie z ustalaniem ich warunków, a także terminów;
- wydawanie zezwoleń;
- przyjmowanie do pracy, obsadzanie stanowisk;
- możliwość awansu²⁸.

Istnieje wiele przyczyn korupcji i nierzadko są one spowodowane niewłaściwym funkcjonowaniem samorządów, które *notabene* jest zaprogramowane przez państwo. Problem korupcji pojawia się w celu przyspieszenia spraw, na których realizację można czekać wiele tygodni, a nawet miesięcy. W przypadku, gdy komuś zależy na czasie, to sięga po różne metody, które byłyby w stanie mu pomóc. Tak zwana „łapówka” ma za zadanie przyspieszyć cały proces oraz zakończyć go w sposób pomyślny. Popularną przyczyną związaną z posługiwaniem się korupcją jako metodą na rozwiązywanie spraw urzędowych jest potrzeba otrzymania różnego typu zezwoleń w szybszym czasie niż jest on zwyczajowo przewidziany w danej sprawie. Zagrożeniem prowadzącym do przestępstw jest też świadomość obywatela, że jego sprawa nie zostanie rozwiązana pozytywnie, a więc on próbuje szukać innej opcji, którą najczęściej jest łapówka. Najczęściej ma to miejsce przy braku dokumentów potrzebnych do pozytywnego rozwiązania sprawy. Przyczyn korupcji należy się również upatrywać w samych pracownikach samorządów terytorialnych, gdyż korzystają oni z „łapówek” próbując w ten sposób zwiększyć swoją miesięczną pensję. Takie łapówki mogą być dla nich formą łatwego i szybkiego zwiększenia zarobków. Popularne unikanie kontroli państwowych czy słaba jakość, a nawet brak kontroli

²⁷ P. Laskowski, *Korupcja w samorządzie terytorialnym...*, op. cit., s. 93–102.

²⁸ G. Czubek, G. Kopińska, A. Sawicki, A. Wojciechowska-Nowak, przy wsp. J. Wojciechowicza, *Jak walczyć z korupcją? Zasady tworzenia i wdrażania strategii antykorupcyjnej dla Polski*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2010.

wewnętrznych umożliwiają pracownikom przyjmowanie „łapówek” bez większych obaw, że informacja ta wyjdzie na jaw. Przyczyny korupcji są zarówno bezpośrednio związane z przekupującymi, jak i z przekupowanymi. Obydwie strony widzą dla siebie rząd korzyści w związku z przekazaniem korzyści majątkowych, jak i z ich otrzymaniem. Łapówkarstwo ma za zadanie załatwić sprawę lub przyspieszyć jej bieg, a korzyści z niego płynące mają zadowalać biorącego i dającego.

Eliminacja zachowań korupcyjnych

W związku z tym, że korupcja wywiera korzyści na obydwie strony najprawdopodobniej jest niemożliwa do zwalczenia. Zaostrzenie przepisów może okazać się nieskuteczne, gdyż korupcja jest mocno zakorzeniona w mentalności społecznej. Ponadto zachowania korupcyjne sprzyjają szybszemu i skuteczniejszemu rozwiązaniu problemów, a więc przekazanie korzyści majątkowej dla osoby, która proponuje „łapówkę” jest zabezpieczeniem i gwarancją lepszego potraktowania sprawy z jaką osoba się zgłasza. Z kolei dla osoby, która przyjmuje te korzyści jest to dodatkowy dochód, a więc nieuczciwy dodatek do miesięcznego wynagrodzenia.

Próba całkowitej eliminacji korupcji powinna opierać się między innymi na skróceniu terminów załatwianych spraw w urzędach, np. związanych z odbieraniem zezwoleń czy dokumentów, wyższym wynagrodzeniem dla pracowników, częstszymi kontrolami zarówno zewnętrznymi, jak i wewnętrznymi, zwiększeniu odpowiedzialności pracowników i ich zaangażowania w sprawy samorządowe. Potrzebne może również być zmniejszenie obowiązków przypadających na jednego pracownika. Szeroko rozprzestrzenione działania, skupiające się nie tylko na zaostrzeniu przepisów prawnych mogłyby wpłynąć na ograniczenie problemu korupcyjnego w naszym kraju. Jednak według wielu źródeł oraz badań to i tak pozostaje bardzo trudne ze względu na przyzwyczajenia społeczeństwa do płacenia „podatku od szybszego załatwienia sprawy” oraz ze względu na to, że przekazywanie korzyści majątkowych traktuje się jak zwyczajne zadanie w procesie osiągnięcia swojego celu. Przez lata łapówkarstwo ukształtowało się jako naturalny element rozwiązywania problemów lub przyspieszenia spraw urzędowych. Ponadto zachowania korupcyj-

ne są owiane tajemnicą, ponieważ żadna ze stron nie chce się utożsamiać z tym, że bierze lub przyjmuje „łapówki”, w związku z czym łamie prawo.

Łapówkarstwo jest silnie zakorzenione w Polsce i mentalności Polaków, coraz częściej wręczenie łapówki traktuje się wręcz jako obowiązek. Otwarcie mówi się o sumach, jakie teraz istnieją na rynku, a pewne usługi mają swoje z góry określone ceny.

Podsumowanie

Korupcja jest szerokim zagadnieniem, które od lat przybiera na sile. Istota jej problemu jest ogromna, a całkowita eliminacja korupcji najprawdopodobniej niemożliwa do zrealizowania. Występowaniu korupcji sprzyja tempo rozrostu gospodarczego, a także długie terminy związane z realizacją spraw urzędowych. Zwalczanie korupcji jest niezwykle ciężkie, ponieważ jest ona bardzo mocno i zarazem dobrze ukrywana.

Problem występowania korupcji w jednostkach samorządu terytorialnego jest złożony i obejmuje wiele zachowań, nie tylko te związane z przekazywaniem sum pieniężnych. Cicha korupcja pozostaje satysfakcjonująca dla obu stron i to sprawia, że ciężko jest wykryć sytuacje, w których doszło do przestępstwa.

Eliminacja korupcji to nie tylko zmiana przepisów, ale kształtowanie przyzwyczajeń społecznych. Do głównych konkluzji tego nurtu badań należy przekonanie, że istniejące regulacje antykorupcyjne są często trudne do wyegzekwowania ze względu na brak zdefiniowania sankcji za ich łamanie, fikcyjność sankcji związanej z brakiem wskazania podmiotu odpowiedzialnego za ich stosowanie czy braki kadrowe (ten ostatni problem dotyczy szczególnie weryfikacji oświadczeń majątkowych)²⁹.

Konkluzje z badań socjologicznych pokazują złożoność tego fenomenu i jego związki z otoczeniem społeczno-politycznym. W głównej mierze należy zwrócić uwagę, że to raczej „miękkie” formy korupcji, takie jak nepotyzm czy klientelizm, były bardziej rozpowszechnione niż „twarde”, takie jak łapówkarstwo³⁰.

²⁹ B. Czepil, *Zjawisko korupcji w polskim samorządzie po 1989 roku...*, op. cit., s. 35.

³⁰ A. Kubiak, *Opinia publiczna i urzędnicy o korupcji w samorządach – raport z badań*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2002; P. Frączak, R. Skrzypiec (red.), *Przejrzy-*

Z badań nauk o zarządzaniu i jakości wynika m.in., że klientelizm osłabia partycypację lokalną. Burmistrz, który przyjmuje rolę patrona będącego w stanie wszystko „załatwić” dla gminy, korzystając przy tym ze swoich koneksji na wyższych szczeblach władzy, osłabia współuczestnictwo i konkurencję lokalną, bowiem mieszkańcy uczą się postawy wyczekującej i roszczeniowej, a potencjalni konkurenci, antycypując porażkę, rezygnują ze startu w wyborach³¹. Konkluzje z tych badań pokazują wewnętrzne sprzeczności funkcjonowania polskiego samorządu.

Bartosz Czepil opisuje, że

z badań politologicznych wynika, że na pierwszych etapach wdrażania funduszy strukturalnych przez samorządy wojewódzkie (w ramach tzw. Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego w latach 2004–2006) nie było wystarczających zabezpieczeń antykorupcyjnych ze względu na skomplikowany i wieloetapowy proces zarządzania, niewłaściwy rozkład odpowiedzialności instytucji, brak specjalnych regulacji pozwalających na zgłaszanie korupcji oraz duży wpływ nieformalnych norm kosztem sformalizowanych procedur³².

Do najświeższych konkluzji należą wnioski oparte na badaniach nad rozdziałem środków z Funduszu Dróg Samorządowych i Funduszu Inwestycji Lokalnych. Rozdział tych środków jest wyraźnie uwarunkowany afiliacjami politycznymi włodarzy gmin. Do czynienia mamy z partykularyzmem w redystrybucji środków publicznych, polegającym na nagradzaniu gmin sympatyzujących z władzą centralną. Samorządy rządzone przez partie popierające rząd mają dużo większą szansę na uzyskanie dotacji niż opozycja oraz neutralni włodarze³³.

sta gmina, organizacje pozarządowe, korupcja, Ośrodek Badań Aktywności Lokalnej przy Stowarzyszeniu Asocjacje, Warszawa 2002.

³¹ W. Łukowski, *O mechanizmach sprawowania władzy na szczeblu lokalnym i (nie)obecności partycypacji*, „Studia z Polityki Publicznej” 2017, nr 3, s. 65–79.

³² B. Czepil, *Zjawisko korupcji w polskim samorządzie po 1989 roku...*, op. cit., s. 37.

³³ P. Swianiewicz, *Wpływ polityki partyjnej na rozdział dotacji celowych na przykładzie Funduszu Dróg Samorządowych*, „Wspólnota” 2020, https://wspolnota.org.pl/fileadmin/Raport_FDS.pdf (dostęp: 27.03.2024); P. Swianiewicz, J. Flis, *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych – reguły podziału*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2021, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/01/Rzadowy-Fundusz-Inwestycji-Lokalnych-reguły-podziału.pdf> (dostęp: 27.03.2024).

Według Bartosza Czepila:

specyfika korupcji samorządowej polega na jej zakotwiczeniu w lokalności, w której granice między prawem, polityką, administracją, gospodarką i systemem więzi społecznych często nie są wyraźnie zarysowane. Wobec tego należy przyjąć bardziej interdyscyplinarną perspektywę badawczą, która jest w stanie uchwycić ten wielowymiarowy obraz i dostarczyć rzetelnej wiedzy dla polityki antykorupcyjnej³⁴.

Ponadto

[...] istnieje potrzeba większej koncentracji badawczej na społecznych, oddolnych działaniach wymierzonych w korupcję, przybierających postać aktywności organizacji pozarządowych, dziennikarstwa obywatelskiego czy różnych form protestu. Takie inicjatywy należą do deficytowych, ale zgromadzenie wiedzy na temat ich determinant, przebiegu i warunków skuteczności stanowić będzie cenną informację dla innych środowisk lokalnych oraz podmiotów zainteresowanych przeciwdziałaniem korupcji³⁵.

I w końcu

[...] potrzeby badań nad politycznymi reperkusjami korupcji w samorządzie, które – mimo ich wagi – należą do rzadkości. Chodzi tu zarówno o wpływ ujawnionej korupcji na losy wyborcze lokalnych elit, jak i o instrumentalne wykorzystanie problemu, polegające na formułowaniu zarzutów korupcyjnych pod adresem przeciwników politycznych, i polityczne konsekwencje tej strategii. Ten pierwszy nurt jest wyraźny w badaniach zagranicznych [...]³⁶.

Artykuł ma charakter przeglądowy i powinien być punktem wyjścia przyszłych, pogłębianych badań.

³⁴ B. Czepil, *Zjawisko korupcji w polskim samorządzie po 1989 roku...*, op. cit., s. 38–39.

³⁵ Ibidem, s. 39.

³⁶ J. Muñoz, E. Anduiza, A. Gallego, *Why do Voters Forgive Corrupt Mayors? Implicit Exchange, Credibility of Information and Clean Alternatives*, „Local Government Studies” 2016, t. 42, nr 4, s. 598–615; B. Benito, D.M. Guillamón, M.A. Ríos, F. Bastida, *Do the illegal and legal rents of politicians affect municipal election outcomes? Empirical evidence*, „Local Government Studies” 2019, t. 45, nr 4, s. 546–568; S. Ferrer, *Responsibility Attribution for Corruption Scandals*, „Local Government Studies” 2020, t. 46, nr 1, s. 22–43; za: B. Czepil, *Zjawisko korupcji w polskim samorządzie po 1989 roku...*, op. cit., s. 39.

Postuluje się wzmocnienie interdyscyplinarności badań, podjęcie badań nad oddolnymi mechanizmami antykorupcyjnymi oraz politycznymi reperkusjami korupcji samorządowej. W tym ujęciu podstawowego znaczenia nabiera kompetentna wiedza na temat zarówno skali oraz specyfiki korupcji samorządowej, jak i skuteczności istniejących mechanizmów antykorupcyjnych, ponieważ ułatwi ona ocenę celowości i wiarygodności rozwiązań instytucjonalnych.

Bibliografia

- Adamczyk W., *Patologie instytucji samorządowych jako przedmiot publikacji śledczych i interwencyjnych w niezależnych mediach lokalnych*, [w:] red. M. Mazur, M. Kornacka-Grzonka, *Komunikowanie lokalno-regionalne w dobie społeczeństwa medialnego*, t. 2: *Aspekty polityczne, społeczne i technologiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2019.
- Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, *Raport Korupcja w Polsce – próba analizy zjawiska*, 2004, <https://www.antykorupcja.gov.pl/download/4/5356/RaportAgencjiBezpieczenstwaWewnetrznegoKorupcjawPolsce-probaanalizyzjawiska.pdf>.
- Andvig Ch.J., Fjelstad O.-H., *Research on Corruption. A Policy Oriented Survey*, „Chr. Michelsen Institute (CMI) & Norwegian Institute of International Affairs (NUPI)” 2000, t. 12.
- Bartnicki S., *Głosowanie klientelizmem pisane, czyli jak zwiększać szanse reelekcji w wyborach wójtów i burmistrzów*, „Studia Socjologiczne” 2019, nr 1.
- Bartnicki S., *Uwarunkowania systemowe oraz kulturowe determinanty zachowań korupcyjnych w regionie podlaskim*. *Empiria*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2019.
- Batko-Tołuć K., Izdebski K., *Organizacje strażnicze w Polsce. Stan obecny, wyzwania i perspektywy*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012.
- Benito B., Guillamón D.M., Ríos M.A., Bastida F., *Do the illegal and legal rents of politicians affect municipal election outcomes? Empirical evidence*, „Local Government Studies” 2019, t. 45, nr 4.
- Bogacz-Wojtanowska E., Meisel-Dobrzański J., *Między konfliktem interesów a brudnymi sieciami: problemy i patologie współdziałania organizacji*

- publicznych i pozarządowych, [w:] red. T. Piróg, *Oblicza polskiej samorządności. Wyzwania i praktyki rządzenia*, Zakład Wydawniczy Nomos, Kraków 2017.
- Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Mapa Korupcji. Stan korupcji w Polsce na podstawie danych statystycznych przekazanych przez służby i organy państwowe za lata 2004–2009*, Warszawa 2010.
- Chodak P., *Zjawisko korupcji i przestępczości korupcyjnej w Polsce w latach 1997–2014. Wybrane przykłady, pomiary i badania*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi, Józefów 2018.
- Czepil B., *Zjawisko korupcji w polskim samorządzie po 1989 roku – przegląd literatury*, „*Studia Regionalne i Lokalne*” 2021, nr 3(85).
- Czubek G., Kopińska G., Sawicki A., Wojciechowska-Nowak A., przy wsp. J. Wojciechowicza, *Jak walczyć z korupcją? Zasady tworzenia i wdrażania strategii antykorupcyjnej dla Polski*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2010.
- Dolewka Z., *Nieprawidłowości w zarządzaniu zasobami ludzkimi w samorządzie na przykładzie urzędu miasta*, „*Przedsiębiorczość i Zarządzanie*” 2017, t. XVIII, z. 1.
- Dominiuk R.E., *Korupcja w ujęciu historycznym i współczesnym. Pojęcie zachowania korupcyjnego na tle art. 229 k.k.*, „*Miscellanea Historico-luridica*” 2020, t. XIX, z. 2.
- Drosik A., *Media regionalne na straży praworządności. Rola „Nowej Trybuny Opolskiej” w ujawnieniu „Afery Ratuszowej”*, [w:] red. A. Kracher, R. Riedel, *Demokracja medialna – źródła władzy*, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Raciborzu, Racibórz 2007.
- Dzieniszewska-Naroska K., Makowski G., *Dysfunkcje samorządu a zróżnicowanie ról społeczno-zawodowych radnych*, [w:] red. K. Dzieniszewska-Naroska, G. Makowski, *Samorządowe unie personalne*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2014.
- Ferrer S., *Responsibility Attribution for Corruption Scandals*, „*Local Government Studies*” 2020, t. 46, nr 1.
- Frączak P., Skrzypiec R. (red.), *Przejrzysta gmina, organizacje pozarządowe, korupcja*, Ośrodek Badań Aktywności Lokalnej przy Stowarzyszeniu Asocjacje, Warszawa 2002.

- Fundacja im. Stefana Batorego, 2021, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/01/Rzadowy-Fundusz-Inwestycji-Lokalnych-reguly-podzialu.pdf>.
- Gadowska K., *National and international anti-corruption efforts: the case of Poland*, „Global Crime” 2010, t. 11, nr 2.
- Grosse T., *Analiza zagrożeń korupcyjnych w systemie zarządzania zintegrowanym programem operacyjnym rozwoju regionalnego (2004–2006)*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2006, nr 4.
- Grupa R., Łączek M., *Zjawisko korupcji oraz jej wpływ na funkcjonowanie organizacji*, „Organizacja i Zarządzanie Kwartalnik Naukowy” 2015, nr 3(31).
- Grzebyk M., Pierścieniak A., *Etyka i zapobieganie korupcji w administracji lokalnej*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa” 2016, nr 6.
- Jarosz M., *Władza, przywileje, korupcja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Kamiński A., Kamiński B., *Korupcja rządów. Państwa pokomunistyczne wobec globalizacji*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2004.
- Klitgaard R., *Controlling Corruption*, University of California Press, Berkley 1991.
- Kopińska G., *Doświadczenia Programu przeciw korupcji Fundacji im. Stefana Batorego*, [w:] red. A. Dylus, A. Rudowski, M. Zaborski, *Korupcja. Oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie*, Wydawnictwo Ossolineum, Wrocław 2006.
- Korupcja*, Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/Korupcja>.
- Kubiak A., *Opinia publiczna i urzędnicy o korupcji w samorządach – raport z badań*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2002.
- Kurczewski J., Łaciak B. (red.), *Korupcja w życiu społecznym*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1991.
- Laskowski P., *Korupcja w samorządzie terytorialnym – patologia władzy czy koszt transformacji?*, „Państwo i Społeczeństwo” 2005, R. V, nr 1.
- Lewicka-Strzatecka A., *Indywidualny i społeczny wymiar korupcji*, „Annales” 2001, nr 4.
- Łukowski W., *O mechanizmach sprawowania władzy na szczeblu lokalnym i (nie)obecności partycypacji*, „Studia z Polityki Publicznej” 2017, nr 3.

- Makowski G., *Działalność strażnicza – zadanie dla watahy, samotnych wilków czy może dla sfery psów?*, „Animacja Życia Publicznego” 2015, nr 3.
- Makowski G., *Korupcja jako problem społeczny*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2008.
- Makowski G., *Postępowania jednoofertowe jako wskaźnik korupcji w zamówieniach publicznych*, „Zarządzanie Publiczne” 2017, t. 40, nr 4.
- Marszałek-Kawa J., Plecka D., *Leksykon wiedzy politologicznej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2018.
- Materska J., Czapska J., *Zarys metody przeglądu systematycznego w naukach społecznych*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2014.
- Mauro P., *Corruption and Growth*, [w:] red. A. Mishra, *The Economics of Corruption*, Oxford University Press, Oxford 2005.
- Miłaszewicz D., *Korupcja jako element oceny samorządów terytorialnych w Polsce*, „Acta Scientiarum Polonorum. Administratio Locurum” 2018, nr 2.
- Muñoz J., Anduiza E., Gallego A., *Why do Voters Forgive Corrupt Mayors? Implicit Exchange, Credibility of Information and Clean Alternatives*, „Local Government Studies” 2016, t. 42, nr 4.
- Nogalski B., Kozłowski A., Czaplicka-Kozłowska I., *Zjawisko nepotyzmu w organizacjach sektora publicznego na przykładzie samorządów gminnych Warmii i Mazur*, [w:] red. M. Cisek, R. Korneć, *Koncepcje w zarządzaniu organizacją wobec wyzwań współczesnej gospodarki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego, Siedlce 2016.
- Nowakowski K., *Korupcja jako problem teoretyczny i społeczno-ekonomiczny*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1996, R. LVIII, z. 2.
- Polak P., *Nowe formy korupcji. Analiza socjologiczna sektora farmaceutycznego w Polsce*, Zakład Wydawniczy Nomos, Kraków 2011.
- Sampson S., *The anti-corruption industry: from movement to institution*, „Global Crime” 2010, t. 11, nr 2.
- Skowron K., *Korupcja jako problem zarządzania publicznego*, „Organizacja i Zarządzanie Kwartalnik Naukowy” 2015, t. 2.
- Swianiewicz P., Flis J., *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych – reguły podziału*, Warszawa 2011.
- Swianiewicz P., *Wpływ polityki partyjnej na rozdział dotacji celowych na*

- przykładzie Funduszu Dróg Samorządowych, „Wspólnota” 2020, https://wspolnota.org.pl/fileadmin/Raport_FDS.pdf.
- Szelest-Woźny A., *Korupcja. Analiza dysfunkcji państwa na przykładzie Polski (1989–2007)*, Wydawnictwo Mado, Toruń 2012.
- Szwejkowski Ł., *Korupcja. Wybrane zagadnienia*, Zakład Służby Prewencyjnej, Legionowo 2013.
- Tanzi V., *Corruption Around the World. Causes, Consequences, Scope and Cures*, „International Monetary Fund Working Papers” 1998, t. 45, nr 4.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. 1997, nr 88, poz. 553; t.j. Dz.U. 2024, poz. 17).
- Walczak W., *Dysfunkcje nadzoru korporacyjnego w spółkach z udziałem samorządów – studium przypadku*, „Przegląd Corporate Governance” 2013, t. 1, nr 33.
- Walczak W., *Zawłaszczanie stanowisk w administracji samorządowej – element umacniania systemu władzy*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica” 2013, nr 288.
- Wierzbicka A., *Analiza obowiązujących przepisów antykorupcyjnych z wykazaniem mankamentów prawnych*, [w:] red. J. Kosiński, K. Krak, A. Koman, *Korupcja i antykorupcja – wybrane zagadnienia, część I: Centralne Biuro Antykorupcyjne*, Warszawa 2012.
- Wojciechowski M., *Pozycja urzędu samorządowego w strukturze administracji publicznej w Polsce*, [w:] red. M. Wojciechowski, Z. Patora-Wysocka, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Społecznej Akademii Nauk, Łódź–Warszawa 2017.

Corruption in local government units in Poland – sources and causes

Abstract

The aim of this paper is to present the problem of corruption in local government entities. It addresses the sources and causes, as well as attempts to completely eliminate corruption from public life.

The article serves as a review and introduction to the issues related to corruption in local government, its sources, and causes.

Keywords: corruption, local government, sources of corruption, causes of corruption, crime