

## ŹRÓDŁA ZACHOWAŃ O CHARAKTERZE KORUPCYJNYM W PRAKTYCE ZARZĄDZANIA

Korupcja w szerokim, ogólnym rozumieniu jest postrzegana jako ważny problem społeczny i chętnie podejmowany temat medialny [Hess 2010: 7-21]. Jest zjawiskiem wieloaspektowym i wielopłaszczyznowym, które zmienia się, rozwija oraz ewoluuje wraz ze zwiększającą się złożonością funkcjonowania społeczeństw czy stylem życia obywateli [Robak, Czaja 2015: 16]. Niezmiennie na przestrzeni lat pozostaje to, że korupcja zasadza się na fundamencie wspólnych wartości, jakimi są możliwe do zdobycia dla zaangażowanych stron dobra materialne i korzyści osobiste.

Celem niniejszej pracy jest wielowymiarowa analiza przybliżająca do wyjaśnienia podłoża dla zaistnienia zachowań o charakterze korupcyjnym, jakie powszechnie występują w praktyce zarządzania organizacjami. Punktem wyjścia są rozważania poświęcone aspektom związanym z różnorodnością ujęć definicyjnych omawianego pojęcia korupcji i wynikających z tego faktu implikacji rzutujących na rozumienie jej istoty. W dalszej części skoncentrowano się na scharakteryzowaniu najważniejszych uwarunkowań sprzyjających występowaniu korupcyjnego procederu zgodnie z przyjętym analitycznym podejściem, które opiera się na współwystępowaniu trzech podstawowych czynników: *posiadana władza, możliwe do osiągnięcia obustronne korzyści oraz wzajemne zaufanie w relacjach interpersonalnych*.

Na kanwie omówienia roli i kluczowego znaczenia wskazanych trzech elementów zostały zaprezentowane motywy zachowań korupcyjnych oraz przebieg podejmowanych działań, a także mechanizmy funkcjonowania współdziałającej ze sobą grupy osób, dla których spoiwem jest dbanie o realizację partykularnych interesów. Szczególną uwagę zwrócono na to, aby zaprezentowane dociekania nie ograniczały się do teoretycznych deliberacji, lecz stanowiły możliwie najtrafniejsze odwzorowanie konkretnych zdarzeń, procesów występujących

w rzeczywistości organizacyjnej. Dzięki temu możliwe staje się lepsze poznanie realiów praktyki zarządzania, co w efekcie pozwala zdecydowanie łatwiej zidentyfikować i zgłębić faktyczne przyczyny rozprzestrzeniania się zachowań korupcyjnych.

### *Istota korupcji w ujęciu wielowymiarowym*

Podjmując próbę przybliżenia istoty analizowanego zagadnienia wydaje się, że w pierwszej kolejności warto zwrócić uwagę na to, w jaki sposób jest określane oraz interpretowane. Paul Heywood i Jan-Hinrik Meyer-Sahling słusznie zauważają, że w literaturze przedmiotu najczęściej identyfikuje się kluczowe cechy zjawiska korupcji, natomiast „nie sformułowano jednak dotychczas definicji, co do której panowałaby powszechna zgoda” [2008: 10]. Przytoczona refleksja ma ważne znaczenie dla dalszych rozważań z kilku zasadniczych powodów. Po pierwsze, poznanie i prawidłowe zrozumienie istoty korupcji wymaga opisanie rozpatrywanego pojęcia w sposób możliwie jak najbardziej precyzyjny, dookreślony oraz niepozostawiający wątpliwości. Brak skonkretyzowania jak również uściślenia pewnych kwestii będzie sprawiał, że wszystko staje się względne i relatywne, a zatem trudne do jednoznacznego rozstrzygnięcia.

Po drugie, przyjmowanie odmiennych perspektyw znaczeniowych w kontekście definiowania korupcji determinuje występowanie różnych przesłanek, a tym samym kryteriów, jakie brane są pod uwagę w procesach dokonywania oceny konkretnych faktów i zdarzeń – wzorców postępowania jednostek ludzkich w aspekcie zachowań korupcyjnych. Innymi słowy, to właśnie od przyjętego sposobu myślenia i schematów rozumowania prowadzących w efekcie do zaakceptowania określonej terminologii, będzie zależeć postrzeganie określonych zjawisk występujących w rzeczywistości organizacyjnej.

Małgorzata Wypych przytacza następujące definicje korupcji, jakie pojawiają się w publikacjach przedmiotowych:

- „wykorzystywanie władzy publicznej dla celów prywatnych”,
- „zachowanie władz publicznych, polityków i urzędników służby cywilnej, w wyniku którego wzbogacają się oni w sposób bezprawny i niezasadniony lub przyczyniają się do wzbogacenia osób sobie bliskich, poprzez niewłaściwe wykorzystanie powierzonej im władzy”,
- „sprzeniewierzenie się zasadzie oddzielenia życia prywatnego od życia zawodowego” [2003: 1–2].

Wnikliwa analiza zacytowanych zdań (mających na celu wyjaśnienie omawianego pojęcia) stanowi potwierdzenie słuszności wcześniejszych rozważań, bowiem pod adresem każdej definicji można zgłosić szereg merytorycznych i w pełni zasadnych uwag oraz zastrzeżeń.

Pierwsza definicja zaproponowana przez Bank Światowy (*korupcja jest wykorzystywaniem władzy publicznej do celów prywatnych*) jest najczęściej rozpowszechniana w literaturze. Wymaga zauważenia, że wskazuje na bardzo szerokie ujęcie podejmowanych działań, które mogą być – z racji sprawowanej władzy – określane mianem zachowań korupcyjnych. Należy zgodzić się z opinią Łukasza Goczka, że niesłusznie próbuje się zawęzić (ograniczyć) występowanie korupcji wyłącznie do sfery publicznej [2007: 34]. Praktyka zarządzania organizacją polega na tym, że zajmowanie eksponowanego stanowiska menedżerskiego wiąże się z posiadaniem określonych uprawnień decyzyjnych, co sprawia, że piastun danej funkcji (nie tylko publicznej) ma prawo wykorzystywać posiadaną władzę. Sprowadza się ona do tego, że może podejmować działania prawne skutkujące osiągnięciem wymiernych korzyści materialnych przez inne osoby, a także zaprzyjaźnione podmioty gospodarcze, które stają się ustawionymi beneficjentami wykreowanych układów. W związku z powyższym, korupcji nie można postrzegać wyłącznie z perspektywy uzyskiwania profitów tylko przez jedną z zaangażowanych stron, gdyż jest to nieprawidłowe rozumowanie.

W drugiej zaproponowanej definicji istota korupcji została sprowadzona do zachowań wymienionych grup osób, w wyniku których dochodzi do wzbogacenia się w sposób bezprawny i nieuzasadniony, co wiąże się z niewłaściwym sprawowaniem powierzonej im władzy. Trzeba w tym miejscu dostrzec, że w instytucjach administracji publicznej występują nie tylko urzędnicy służby cywilnej<sup>1</sup>, lecz również samorządowi, a także urzędnicy, do których mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 roku o pracownikach urzędów państwowych [Dz. U. 1982]. Według tej propozycji terminologicznej zjawiska o charakterze korupcyjnym nie występują w takich organizacjach jak m.in. spółki z udziałem państwowych osób prawnych i w pozostałych podmiotach gospodarczych będących prywatną

1 Z formalno-prawnego punktu widzenia właściwe (precyzyjne) byłoby użycie sformułowania członkowie korpusu służby cywilnej, do którego zalicza się mianowanych urzędników służby cywilnej i pracowników zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych. Warto również zauważyć, że najwyższe stanowiska w administracji rządowej (takie jak: minister, sekretarz stanu, podsekretarz stanu) są stanowiskami pochodzącymi z nominacji politycznej, pozostającymi tym samym poza służbą cywilną.

własnością, gdyż zostały one całkowicie pominięte. Należy się ponadto zastanowić, czy o zachowaniach korupcyjnych można mówić jedynie wówczas gdy dochodzi do bezprawnego wzbogacenia się oraz jakie kryteria mają służyć do oceny, czy zdobycie majątku nastąpiło „w sposób nieuzasadniony”. W praktyce często mamy do czynienia ze zdarzeniami, które polegają na zawieraniu z osobami lub podmiotami gospodarczymi lukratywnych kontraktów, dawaniu zleceń, ustawianiu kryteriów przetargowych lub postępowań konkursowych, które odbywają się w oparciu o obowiązujące przepisy prawa.

W każdym z opisanych przypadków nie można uznać, że beneficjent wzbogaca się bezprawnie, a mimo tego, mogą pojawiać się uzasadnione wątpliwości co do bezstronności dokonanego wyboru, bądź zasadności zlecenia określonych prac akurat dla danej osoby, dokonywania zakupów od zaprzyjaźnionych firm lub zawyżania kosztów, itd. Te kwestie zawsze będą pozostawały dyskusyjne, bowiem w ramach przysługujących kompetencji (uprawnień decyzyjnych) w związku z realizacją ustawowych obowiązków i zadań, zawsze można wykreować potrzebę, a także podać argumentację dla zasadności wydatkowania pieniędzy na określone przedsięwzięcia o charakterze biznesowym. Będą one oczywiście realizowane z myślą potrzeby poprawy funkcjonowania organizacji, bądź „dbania o dobro wspólne”, a w rzeczywistości będą służyły zamierzonemu zagwarantowaniu zdobycia fortuny przez wąskie grono zaufanych beneficjentów. Trzecia z przywołanych definicji jest na tyle ogólnikowa, hasłowa oraz nieprecyzyjna, że trudno jest prowadzić merytoryczne rozważania na temat istoty korupcji posiłkując się jej treścią.

Izabella Dąbrowska-Mikuta przywołuje określenie występujące w Słowniku wyrazów obcych, zgodnie z którym „korupcja oznacza demoralizację, rozpad zasad etycznych wśród społeczności” [2013: 72]. W takim rozumieniu omawiane pojęcie jest rozpatrywane przede wszystkim na gruncie erupcji określonych wartości i norm postępowania, które stanowią dominantę wzorców zachowań jednostek ludzkich. Na tym tle rodzi się jednak pytanie: czy każdy przejaw demoralizacji i patologii społecznej można automatycznie określać mianem korupcji? Wydaje się, że takie uproszczenia nie są uprawnione, bowiem zjawisko korupcji jest o wiele bardziej złożone. Autorka w dalszej części swoich rozważań dookreśla korupcję jako „nadużywanie pozycji i funkcji publicznej dla indywidualnych bądź grupowych zysków”. W uzupełnieniu dodaje, że skutkiem takich niewłaściwych zachowań jest nielegalne i nieuzasadnione osiągnięcie prywatnych korzyści

przyjmowanych od dawcy, czyli osoby korumpującej [Tamże: 72]. Te dwie przytoczone definicje znacząco różnią się od siebie, bowiem pierwsze – bardzo szerokie ujęcie – akcentuje płaszczyznę etyczną jako kryterium oceny, a w drugim przypadku zawęża się występowanie praktyk korupcyjnych do zachowań osób pełniących funkcje publiczne, jak również podkreśla się nielegalność w kontekście bezpodstawnego bogacenia się.

Tomasz Szewc postrzega korupcję poprzez pryzmat zaburzeń w zakresie wypełniania przez instytucje państwowe ich ustawowych funkcji oraz naruszania zasady równości wobec prawa. Autor uważa ponadto, że „tego rodzaju uchybienia są szczególnie negatywnie postrzegane i podważają zaufanie do demokratycznego państwa prawnego, u którego podstaw leżą kompetencja i uczciwość osób pełniących funkcje publiczne” [Szewc 2015: 128–129]. Należy w pełni zgodzić się z bardzo trafnym spostrzeżeniem, że korupcja w istocie prowadzi do łamania zasady równego traktowania, zapisanej w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej [Dz.U. 1997], gdyż jej podstawowym przejawem jest instrumentalne wykorzystywanie posiadanej władzy i przepisów prawa dla realizacji prywatnych celów, partykularnych interesów. Działania te w rezultacie oznaczają faworyzowanie uprzywilejowanych koleśi i znajomych, z jednoczesnym dyskryminowaniem pozostałych osób, którzy są spoza układu. Kwestią dyskusyjną pozostaje jednakże to, czy właściwe jest określanie takich wzorców postępowania mianem *uchybień*, skoro naruszają one powszechnie obowiązującą w Polsce – przynajmniej w teorii – konstytucyjną normę prawną odnoszącą się do równego traktowania. O wiele bardziej zasadne nazewnictwo dla omawianych zachowań to skrajne patologie władzy i rażące dysfunkcje. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że prawo karne nie przewiduje z tego tytułu żadnych sankcji niektórzy mogą powiedzieć, iż te nieuczciwe praktyki to tylko uchybienia bądź nieetyczne czyny.

Inną polemiczną sprawą jest to, przez kogo takie sprawowanie władzy jest negatywnie odbierane. Z całą pewnością przez tę część społeczeństwa, która akurat głosowała na inną opcję polityczną. Z kolei grupa osób otrzymujących lukratywne stanowiska od ludzi władzy będzie akceptować i aktywnie wspierać takie rządy. Te przemyślenia wskazują na to, jak subiektywna i względna staje się ocena zjawisk korupcyjnych, w zależności od tego, z jakiej perspektyw są one widziane, a przede wszystkim odczuwane.

W nawiązaniu do zasygnalizowanych wątków, interesującym uzupełnieniem będzie zdanie wyrażone przez Łukasza Szwejkowskiego, który stwierdza, że na użytek praktyki tworzone są niejako „doraźne” określenia mające przybliżyć rozumienie korupcji. Zasadniczy problem sprowadza się jednak do tego, że według autora „nie ma też nigdzie, nawet w skromnym zakresie, definicji prawnej tego tak niebezpiecznego dla państwa, demokracji i rozwoju gospodarczego zjawiska” [Szwejkowski 2013: 7]. Jest to ważna i cenna refleksja wymagająca analizy, rozwinięcia oraz szerszego komentarza. Nie można jednak zaakceptować wyrażonej opinii w kontekście obowiązujących w Polsce aktów prawnych, że „w ani jednym przypadku nie jest użyty wyraz korupcja” [Szwejkowski 2013: 7]. W ustawie z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym [Dz.U. 2006] podano jakie czyny w rozumieniu ustawy stanowią korupcję. Zgodnie z brzmieniem 3a korupcją, w rozumieniu ustawy, jest czyn:

1. polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści osobie pełniącej funkcję publiczną dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;
2. polegający na żądaniu lub przyjmowaniu przez osobę pełniącą funkcję publiczną bezpośrednio, lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;
3. popełniany w toku działalności gospodarczej, obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu, bezpośrednio lub pośrednio, osobie kierującej jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującej w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub na rzecz jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie;
4. popełniany w toku działalności gospodarczej obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na żądaniu lub przyjmowaniu bezpośrednio lub pośrednio przez osobę kierującą jednostką niezaliczaną do sektora

finansów publicznych lub pracującą w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści dla niej samej lub dla jakiejkolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie.

Sprawą otwartą i dyskusyjną pozostaje natomiast to, czy scharakteryzowane wzorce określonych działań w cytowanej ustawie o CBA w istocie stanowią katalog wszystkich zachowań o charakterze korupcyjnym mających swoje odzwierciedlenie w praktyce zarządzania. Wydaje się, że obejmują one jedynie wąski fragment norm (wzorców) postępowania noszących znamiona procederów korupcyjnych, które wyróżnia to, iż są sankcjonowane na gruncie prawnym. W ślad za tym rodzi się kolejne – ze wszech miar słuszne oraz zasadne – pytanie: czy mianem korupcji należy definiować jedynie takie czyny, które noszą znamiona przestępstwa, w myśl zasady, że jeśli określone postępowanie nie jest w sposób wyraźny i jednoznaczny prawnie zakazane, to jest ono dozwolone? Analizując istotę rozumienia korupcji prezentowanej na gruncie ustawy o CBA trzeba koniecznie zwrócić uwagę na dwa bardzo ważne zwroty użyte w kontekście przesłanek prawnych służących ocenie danego zachowania, czynu: „nienależne korzyści” oraz „narusza obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnianie”. Pojęcie korzyści ma szeroki zakres znaczeniowy, stąd też obejmuje zarówno wymierną gratyfikację finansową (pieniądze, dobra materialne, profity majątkowe), jak również korzyści osobiste – świadczenia o charakterze niemajątkowym polepszające sytuację osoby, która je uzyskuje. Wystarczy zatem, aby był tytuł prawny dla określonych świadczeń jako podstawa wypłaty wynagrodzenia dla beneficjenta (np. umowa zlecenie na świadczenie usług doradczych, powołanie w skład rady nadzorczej, zatrudnienie na określonym stanowisku) i nie może być wówczas mowy o nienależnych korzyściach.

Sprawą niedookreśloną i wysoce polemiczną jest kwestia osądu określonych standardów postępowania, jak również zbioru kryteriów służących do oceniania, w jakim stopniu dany czyn będzie uznawany za odwzajemnianie mające cechy postępowania szkodliwego społecznie<sup>2</sup> oraz będącego jednocześnie naruszeniem obowiązków.

2 Dla przykładu w radzie miejskiej zawiązuje się koalicja popierającą prezydenta. Następnie kilku obecnych radnych (z koalicji) otrzymuje pracę w spółkach miejskich z udziałem tej samej JST, w której uzyskali mandat. Kilku innych działaczy partyjnych i ich znajomych zostaje powołanych w skład rad nadzorczych i zarządów miejskich spółek, a także otrzymuje lukratywne stanowiska kierownicze

Można powiedzieć, że w kwestii spornej niestety rację będzie miał wyłącznie ten, kogo opinia jest brana pod uwagę, gdyż ma walor rozstrzygalności i jest wiążąca.

Analizując przepisy dwóch wybranych aktów prawnych pod kątem oczekiwanych (pożądanych) standardów zachowań urzędników administracji publicznej, warto podkreślić, że ustawodawca na początku podaje szczytne hasła: przepisy powstały w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań przez samorząd terytorialny<sup>3</sup>, a w odniesieniu do członków służby cywilnej używa dodatkowo określenia o bezstronnym i politycznie neutralnym wykonywaniu zadań państwa<sup>4</sup>. Innymi słowy oznacza to, że nie tyle rekomendowane, co wymagane przez ustawodawcę wzorce postępowania (rzetelność, bezstronność, polityczna neutralność) winny stanowić kryteria oceny zachowań osób pełniących funkcje publiczne. Przyjmując taki sposób rozumowania za prawidłowy i uzasadniony z prawnego punktu widzenia, należałoby uznać, że sprzeniewierzenie się tym nakreślonym zasadom winno być postrzegane w kategorii naruszenia ustawowych obowiązków. Na tle zacytowanych przepisów można dostrzec, że ustawodawca nie wskazuje wprost na konieczność przestrzegania politycznej neutralności w samorządach, co z kolei stoi w sprzeczności z głoszoną zasadą bezstronności. Są ponadto ważne urzędy administracji publicznej, gdzie zatrudnianie na stanowiskach urzędniczych nie wymaga przeprowadzania jakichkolwiek otwartych postępowań rekrutacyjnych<sup>5</sup>. Przenosząc te rozważania na płaszczy-

w urzędzie. Trudno jest oprzeć się wrażeniu, że nie są to działania przypadkowe i bezinteresowne, a raczej należy jest traktować w kategorii odważymniania się za otrzymywane poparcie na forum rady miejskiej. Powstaje zatem pytanie: czy takie odważymnianie się wynika z obowiązków, a może jest to nieszkodliwe społecznie i wysoce pożądane?

- 3 Art. 1: W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny ustanawia się przepisy prawa pracy określające status prawny pracowników samorządowych. [Dz.U. 2008 (1)]
- 4 Art. 1: W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa ustanawia się służbę cywilną oraz określa zasady dostępu do tej służby, zasady jej organizacji, funkcjonowania i rozwoju. [Dz.U. 2008 (2)]
- 5 Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na brzmienie art. 60 Konstytucji RP: Obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Prawo to teoretycznie interpretuje się jako gwarancję możliwości ubiegania się o podjęcie zatrudnienia w instytucjach publicznych. Tymczasem są takie państwowe organizacje, w których nie obowiązuje zasada podawania do publicznej wiadomości ogłoszeń o wolnych urzędniczych stanowiskach pracy oraz przeprowadzania otwartych - dla wszystkich zainteresowanych - postępowań rekrutacyjnych. Do tych instytucji publicznych zalicza się m.in. Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Kancelaria Sejmu, Senatu, czy Kancelaria Prezydenta RP. Nie budzi natomiast najmniejszych wątpliwości opinia, że zatrudnieni tam urzędnicy i eksperci z pewnością uważani są za osoby pełniące służbę publiczną. Nie ma



znę zachowań o charakterze korupcyjnym, nie tyle można, co trzeba zadać pytanie: czy powszechnie występujące w praktyce kadrowej zjawiska takie jak: kolesiostwo, kumoterstwo, zatrudnianie protegowanych nominatów, prowadzące do totalnego zawłaszczania instytucji publicznych przez wąskie grono jedynie słusznych beneficjentów przy jednoczesnym zamierzonym, (świadomym) wykluczaniu osób bez poparcia, znajomości i koneksji (spoza tzw. układu) są autentycznym odzwierciedleniem bezstronności, a być może wyrazem nieszkodliwego społecznie odwzajemniania?

Drugą niezwykle ważną kwestią jest rozstrzygnięcie czy pod pojęciem korupcji należy rozumieć tylko takie działania, które są niezgodne z obowiązującym prawem i podlegają sankcjom. Andrzej Melezini uważa, że istotą korupcji jest „dokonywana między stronami korupcyjnego układu korzystna dla nich wymiana dóbr, usług lub innych świadczeń, która narusza przepisy prawa” [2012: 29]. W dalszej części prezentowanych rozważań Autor wymieniając „najczęściej spotykane działania o charakterze korupcyjnym, w przypadku wystąpienia których organy kontroli skarbowej zobowiązane są zawiadomić organy ścigania”, zalicza do tej kategorii również „faworyzowanie, nepotyzm, kumoterstwo” [Melezini 2012: 29-30]. Niestety popularyzowane opinie są błędne, nieprawdziwe i bezpodstawne, bowiem na gruncie obowiązujących w Polsce przepisów prawa, kumoterstwo, nepotyzm i faworyzowanie znajomych nie podlegają odpowiedzialności karnej. Trzeba się natomiast zgodzić, że wyżej wskazane czyny bez wątplenia stanowią najczęściej spotykane zachowania o charakterze korupcyjnym, z jednym zastrzeżeniem, iż takie postępowanie nie stanowi przestępstwa. W efekcie można skonstatować, że pojęcie korupcji obejmuje swoim zakresem znaczeniowym zarówno czyny zabronione przez prawo, jak również inne zachowania, które nie podlegają odpowiedzialności karnej, natomiast są negatywnie odbierane (traktowane) na płaszczyźnie etycznej i moralnej.

Zasadne i prawidłowe jest zatem, aby zachowania korupcyjne postrzegać w dwóch najważniejszych wymiarach: prawnym i etycznym. Korupcja analizowana od strony etyki, wiąże się z demoralizacją wzorców zachowań w sferze władzy publicznej. Kiedy mówimy o korupcji w aspekcie prawnym, mamy na myśli przede wszystkim nielegalność określonych działań [Wypych 2003: 1]. W następstwie tych stwierdzeń warto zauważyć, że w praktyce zarządzania bardzo często występuje tzw. „legalna korupcja”, która nie stanowi naruszenia

---

zatem mowy o dostępie do służby publicznej na jednakowych zasadach, a także przejrzystości i jawności postępowania.

prawa, gdyż podejmowane czynności nie są przestępstwami korupcyjnymi jakie są zdefiniowane w kodeksie karnym. Zaproponowany termin „legalna korupcja” (jako wykorzystywanie władzy i pozycji zawodowej dla prywatnych interesów, osobistych lub grupowych) odnosi się do szerokiego spektrum uznaniowych, dowolnych oraz ewidentnie stronniczych decyzji, służących zapewnieniu wymiernych korzyści materialnych i osobistych dla faworyzowanego kręgu beneficjentów (tj. konkretnych osób, podmiotów, firm), które podejmowane są na podstawie obowiązującego prawa, zgodnie z zakresem przyznanych kompetencji i uprawnień.

Oczywiście strony bezpośrednio zaangażowane w ten proceder będą temu stanowczo zaprzeczać i twierdzić, że wszystko jest prawidłowe – odbywa się zgodnie z prawem – zatem nie można podważać bądź kwestionować poczynań oraz słuszności ustaleń dokonywanych przez osoby posiadające władzę. Najważniejszym elementem tych procesów (działań) jest tworzenie wielopłaszczyznowych sieci powiązań, zależności i układów, które są gwarancją tego, że uprzywilejowana grupa „szczęściarzy” będzie miała zapewnione wymierne profity materialne i to zgodnie z prawem. Co ważne, takie postępowanie jest powszechnie stosowaną i akceptowaną praktyką, stając się swoistym wyznacznikiem obowiązujących paradygmatów zarządzania organizacjami. Pozostaje niekwestionowanym, że opisywane zjawiska w żadnej mierze nie są wyłącznie domeną instytucji publicznych.

Dla uzupełnienia przedstawionych wyżej rozważań, należy zwrócić uwagę na jeszcze jeden ważny aspekt, dotyczący postrzegania istoty tzw. *legalnej korupcji* w kontekście dyskryminacji i niesprawiedliwości. Można podjąć próbę odpowiedzi na pytania o ocenę podejmowanych decyzji na płaszczyźnie wartości konstytucyjnych gwarantujących równość wobec prawa, a także w kontekście znaczenia zapisu na temat urzeczywistniania zasad sprawiedliwości społecznej<sup>6</sup>.

6 Warto zauważyć, iż zgodnie z brzmieniem art. 2 Konstytucji RP: Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Nie budzi wątpliwości, że przepisy zawarte w Konstytucji stanowią powszechnie obowiązujące normy prawne, na które bardzo często powołują się organy władzy publicznej. W myśl art. 8 ust. 1 Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, co oznacza, że urzeczywistnianie zasady sprawiedliwości społecznej winno być nadrzędnym kryterium oceny działań podejmowanych przez osoby sprawujące władzę i pełniące funkcje publiczne. Za takim rozumowaniem przemawia to, że art. 8 ust. 2 stanowi, że przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej. Problem polega jednakże na tym, że nigdzie nie sprecyzowano w jaki sposób należy rozumieć stosowanie owych zasad sprawiedliwości w praktyce zarządzania, a także jakie działania oraz relewantne cechy konstytuują pojęcie sprawiedliwości społecznej.

Małgorzata Stahl przywołuje znane łacińskie paremie, które mają przybliżyć wyznaczniki sprawiedliwości zarówno na etapie tworzenia jak i stosowania prawa: „*Iure naturae aequum est neminem cum alterius detrimento et iniuria fieri locupletioem* – według prawa natury słuszne jest, aby nikt nie bogacił się ze szkodą i krzywdą bliźniego”, „*Ius est ars boni et aequi* – prawo jest sztuką umiejętności stosowania tego, co dobre i słuszne” [2015: 20]. Nie budzi wątpliwości, że te szczytne hasła i założenia pozostają w relacji dychotomicznej do realiów rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Ponadto, w temacie oceny tego, czy coś jest „dobre i słuszne” zawsze mamy do czynienia z subiektywnym odczuciem oraz odmienną interpretacją w zależności od tego, kogo bezpośrednio dotyczą konkretne decyzje (działania) – kto na nich zyskuje, a kto traci. Inna propozycja rozumienia istoty sprawiedliwości sprowadza się do wyważonego i nikogo nie krzywdzącego rozdzielania dóbr materialnych i niematerialnych, a także bezstronności rozdzielczej [Stahl 2015: 24]. Wydaje się, że zaproponowane objaśnienie rozumienia sprawiedliwości winno stanowić istotny punkt odniesienia dla specyfiki zachowań o charakterze korupcyjnym, a dodatkowo pozwala unaocznic oraz przybliżyć skutki tych działań. Należy bowiem pamiętać, że istota legalnej korupcji sprowadza się do tego, aby wykorzystując przepisy prawa oraz posiadaną władzę (przyznane uprawnienia) dokonywać arbitralnych rozstrzygnięć poprzez stronnicze decyzje, mające na celu zapewnienie intratnych stanowisk, lukratywnych kontraktów (umów, zleceń) dla protegowanych, znajomych, którzy dzięki temu zyskują wymierne korzyści osobiste i materialne. Są to zatem działania realizowane w interesie wąskiego kręgu osób, podmiotów gospodarczych oraz instytucji, które są traktowane w uprzywilejowany sposób. W konsekwencji dochodzi do popierania, protegowania określonej grupy *jedynie słusznych wybrańców* kosztem pozostałych, którzy są wykluczeni, marginalizowani i dyskredytowani – oczywiście wszystko czynione jest pod iluzorycznym pozorem rzetelnego, bezstronnego, uczciwego postępowania. Opisane zjawiska stanowią najbardziej rozpowszechnioną odmianę legalnych zachowań korupcyjnych<sup>7</sup> skutkujących powstawaniem profesjonalnie zorganizowanych

<sup>7</sup> Istota legalnej korupcji sprowadza się do tego, że dla rozwijania i zabezpieczenia interesów wybranych uprzywilejowanych elit tworzone są tzw. *zorganizowane towarzysko-biznesowe układy zamknięte*, których udziałowcy zyskują uprzywilejowaną pozycję oraz możliwości osiągnięcia ponadprzeciętnych korzyści finansowych dzięki kumoterstwu, faworyzowaniu znajomych, wzajemnej protekcji i uznaniowym decyzjom osób posiadających władzę. Tworzona w ten sposób niezwykle rozległa struktura powiązań rozpoczyna się obsadzenia kluczowych stanowisk decyzyjnych swoimi zaufanymi ludźmi, którzy są żywotnie zainteresowani dalszym rozbudowaniem wpływów.

klik – niezwykle silnych, rozbudowanych i wpływowych grup dbających o realizację swoich prywatnych interesów. Wszechobecność naświetlonych aktywności jest wręcz porażająca, chociaż dla części niezorientowanych skala tych procesów może być trudna do wyobrażenia. Nie wszyscy bowiem potrafią właściwie rozszyfrować i poprawnie zidentyfikować sieć wzajemnych korzyści oraz charakter powiązań będących spoiwem umacniającym (scalającym) wytworzone kamaryle. Należy zgodzić się ze zdaniem Bartosza Czepila, który stwierdza, że korupcja niesie przede wszystkim negatywne konsekwencje, stanowiąc barierę dla prawidłowego rozwoju gospodarki i społeczeństwa [2015: 298].

Edward Szczepanik trafnie diagnozuje, że korupcja obejmuje swoim zasięgiem wszystkie dziedziny gospodarki, partie polityczne, struktury państwowe, organy samorządowe, a także podmioty gospodarcze (produkcyjne, usługowe, itp.) [2011: 112]. Najczęściej upowszechnia się przekonanie, że korupcja dotyczy głównie sektora publicznego, zwłaszcza w aspekcie relacji ze sferą prywatną. Jest to uzasadnione rozumowanie, zważywszy na ogromne kwoty środków finansowych, jakie trafiają do prywatnych firm, instytucji, zabiegających o to, aby stać się partnerem biznesowym organizacji sektora finansów publicznych. Nie oznacza to jednak, że patologiczny proceder występuje tylko w instytucjach państwowych, ale również ma miejsce w prywatnym obrocie gospodarczym, stanowiąc zagrożenie dla bezpieczeństwa ekonomicznego państwa [Bil 2015: 6]. „Uniwersalne atrybuty korupcji obowiązują także w procesie gospodarowania dobrami prywatnymi, czyli w sektorze prywatnym, w obrębie podmiotów prywatnych oraz w relacjach między nimi” [Nowakowski 2010: 345].

### *Identyfikacja mechanizmów i wyjaśnienie zasad funkcjonowania układu*

Dla dalszych rozważań fundamentalne znaczenie ma charakterystyka istoty układu, aby możliwe było prawidłowe zrozumienie zasad jego funkcjonowania. Andrzej Zybortowicz postrzega układ jako „sieć powiązań tworzącą względnie zorganizowaną grupę interesów”, która cechuje się m.in. tym, iż ma częściowo nieformalny oraz intencjonalnie niejawny charakter [2008: 188]. Podejmując próbę przedstawienia własnej definicji warto zwrócić uwagę na te elementy, które odzwierciedlają rzeczywiste źródła tworzenia się układu i prawdziwe cele jego działalności. Układ to współdziałająca

ze sobą grupa starannie wyselekcjonowanych osób, powiązana różnymi więziami (zarówno oficjalnymi, jak również prywatnymi, towarzyskimi), które wykorzystując posiadaną władzę, kontakty, zajmowane stanowiska oraz zdobyte uprawnienia decyzyjne, w sposób zamierzony i celowy podejmują działania, mające służyć zapewnieniu wymiernych, odczuwalnych korzyści (majątkowych i osobistych) dla wąskiego grona beneficjentów. Dominantą i spoiwem funkcjonowania układu jest dbanie o realizację partykularnych interesów uprzywilejowanych wybrańców z jednoczesnym blokowaniem, a także wyniszczaniem innych ludzi, którzy nie są członkami wykreowanej kamaryli towarzysko-biznesowej. Oznacza to, że układ zawsze powstaje wokół określonych osób posiadających władze i określone uprawnienia decyzyjne, dzięki czemu możliwe staje się wytworzenie wielowymiarowych powiązań i zależności o charakterze personalnym nakładających się na sieć przepływów strumieni finansowych na konta wytypowanych ulubieńców, szczęśliwców. Najważniejszym procesem w działalności układu jest zapewnianie ścieżek kariery i obsadzanie kluczowych stanowisk decyzyjnych wyłącznie „swoimi”, którzy będą zainteresowani dalszym umacnianiem i rozbudowaniem wpływów, jak również ochroną wykreowanych interesów. Ludzi układu łączy przede wszystkim więzi uwarunkowane wzajemnym zaufaniem, które nie opiera się jednakże na takich wartościach jak uczciwość i praworządność, lecz bazuje na wzajemnych korzyściach materialnych oraz poczuciu całkowitej bezkarności z racji podejmowanych działań na rzecz realizacji określonych przedsięwzięć.

Członkowie grupy tworzącej układ mają pełną świadomość swoich czynów, co więcej sami zabiegają o to, aby móc wykazać swoją przydatność dla realizacji zakładanych celów. Warto podkreślić, że ludzie układu w głównej mierze koncentrują się na wykorzystywaniu posiadanej władzy i możliwości podejmowania arbitralnych (stronniczych) decyzji dla zapewnienia profitów finansowych oraz innych osobistych korzyści dla faworyzowanych towarzyszy, stosując istniejące przepisy prawne. W takim znaczeniu można powiedzieć, że układ rozumiany jako konfiguracja współdziałających ze sobą ludzi powstaje i działa w każdej organizacji, gdyż jest naturalnym elementem systemu władzy. Ta konstatacja nie powinna budzić wątpliwości, bowiem to właśnie wykreowany układ przejmuje władzę i kontrolę nad organizacją, a nie odwrotnie. Istota i zasadnicze cele działalności układu sprowadzają się do tego, że pod pozorem działań mających służyć na rzecz dobra wspólnego,

interesu publicznego bądź dobra ogółu członków danej organizacji, podejmowane są określone decyzje, które przynoszą wymierne korzyści przede wszystkim wąskiej grupie swoich, z jednoczesnym marginalizowaniem, dyskryminowaniem i wykluczaniem pozostałych. Innymi słowy, mamy do czynienia z sytuacją, w której jawna stronniczość, kolesiostwo, nepotyzm i kumoterstwo stają się kluczowymi wyznacznikami stosowanych w praktyce metod zarządzania. Główne obszary funkcjonalne, w których przejawiają się owe praktyki dotyczą m.in. metodyki profilowania wymagań formalnych w tzw. „otwartych i konkurencyjnych” ogłoszeniach (naborach na wolne stanowiska pracy), doborze członków komisji konkursowych/przetargowych, przygotowaniu SIWZ w zamówieniach publicznych, wyznaczaniu członków rad nadzorczych oraz doborze osób trafiających do zarządów spółek, zawieraniu intratnych umów i kontraktów z określonymi firmami zewnętrznymi z pominięciem procedur przetargowych, podejmowaniu pozostałych decyzji rodzących skutki finansowe, sprzedaży majątku, przyznawania dotacji, itd. Do takich procedur potrzebni są jednak odpowiednio ludzie biorący w nich aktywny udział, którzy będą chętnie wykonywać wszystkie zalecenia (wiedząc czemu to służy), a na dodatek utrzymywać w tajemnicy od kogo dostali odpowiednie instrukcje.

Należy w tym miejscu podkreślić, że w każdym z ww. procesów można bez trudu tak wyreżyserować i przygotować scenariusze wydarzeń, że formalne działania (podejmowane czynności prawne) będą wyłącznie służyć legalizacji uprzednio podjętej nieformalnej decyzji w wąskim gronie wtajemniczonych. Oznacza to, iż rzeczywiste rozstrzygnięcia i konkretne decyzje zapadają w ramach nieformalnych ustaleń (w wąskim kręgu wtajemniczonych), a następnie przygotowuje się harmonogram prawnych działań, których wynik jest z góry przesądzony. Wymaga podkreślenia fakt, że czynione niejawnie ustalenia przybierają postać jedynie ustnych poleceń i nie pozostaje po tym żaden ślad (dowody). Dla przykładu nikt nie będzie żądał na piśmie polecenia służbowego dotyczącego wpisania stosownych kryteriów i wymagań formalnych dla celów postępowania konkursowego, przetargowego, bądź która firma ma otrzymać zlecenie z wolnej ręki, aneks do umowy, z kim zawrzeć dodatkową umowę-zlecenie, na jaką kwotę, itp. Nie byłoby to możliwe gdyby nie działał sprawnie układ, tj. grupa zaufanych, zgranie współdziałających ze sobą ludzi, którzy doskonale wiedzą w czym biorą udział i dbają o realizację uzgodnionych, partykularnych celów.

Bardzo ważną charakterystyką funkcjonowania układu w praktyce jest to, że w swojej rozbudowanej formie często wykracza poza strukturę danej organizacji, stając się swoistym łącznikiem pomiędzy wieloma odrębnymi podmiotami działającymi w sferze prywatnego biznesu, spółek z udziałem państwowych osób prawnych, świata mediów, władzy publicznej, instytucji sektora finansów publicznych, organów ścigania, wymiaru sprawiedliwości, jak również partii politycznych, a także organizacji pozarządowych. Można zatem powiedzieć, że swoista sieć układów (a nie tylko jeden pojedynczy twór) jest tworzona na styku działania wszystkich typów organizacji, a rezultaty ich działań są zauważalne w każdym obszarze funkcjonowania danego podmiotu. Najważniejsze elementy, które temu sprzyjają mają ścisły związek ze zjawiskiem dualizmu ról, łączeniu pełnionych funkcji, kumulowaniu zajmowanych stanowisk w różnych typach organizacji [Walczak 2014: 131–150] (np. w partii politycznej, strukturach władzy publicznej, organach spółek), a także wieloetatowości. Układ zatem przenika do każdej organizacji i oddziałuje na jej bieżące funkcjonowanie. Oczywiście nie dla wszystkich jego istnienie jest łatwe do zauważenia, trafnego rozpoznania i rzetelnego zdiagnozowania, bowiem charakter występujących więzi pomiędzy jego uczestnikami może przybierać skryty (czasem nieformalny) charakter, jednakże bazujący na całkowicie formalnych relacjach i powiązaniach, jakie zachodzą pomiędzy różnymi organizacjami. W szczególności dotyczy to związków pomiędzy osobami będącymi u sterów władzy w różnych organizacjach. Warto w tym miejscu przybliżyć i wyjaśnić główne przesłanki, dlaczego układ jest konstrukcją niezwykle trwałą, bardzo silną i wpływową.

Pierwszym powodem jest to, że charakter stosunków łączących jego członków nie jest ograniczony czasowo i wykracza poza oficjalne powiązania strukturalne, instytucjonalne oraz zależności służbowe. Drugim ważnym elementem jest elastyczność działania – szybka adaptacyjność do zmieniających się warunków otoczenia, sprowadzająca się do umiejętności wykorzystywania pojawiających się szans, dających możliwość zawłaszczania kolejnych instytucji i umacniania swojej pozycji, rozbudowania prowadzonych interesów. Trzecim czynnikiem są uwarunkowania prawne, zapewniające określonym grupom zawodowym tzw. przywileje korporacyjne, wybranym osobom ochronę prawną (immunitet), stabilność zatrudnienia, a także możliwość zajmowania wielu stanowisk czy pełnienia kilku funkcji, a także szanse sprawowania urzędu bez ograniczeń kadencji.

Każdy wytworzony układ ma swojego patrona, tzw. charyzmatycznego przywódcę, który z racji posiadanej formalnie władzy i zdobytych uprawnień decyzyjnych bądź też koneksji i wpływów (powiązań z osobami sprawującymi władzę), może zbudować na bazie kilku różnych organizacji współdziałającą grupę wzajemnie się wspierających osób, dbających o realizację partykularnych interesów, zapewniających zainteresowanym wymierne korzyści, zyski. W rezultacie powstaje ukształtowana struktura powiązań osobowych na wzór siatki przypominającej pajęczynę, która swoją płaszczyzną oplata kontrolowane organizacje, instytucje, również takie, które z prawnego punktu widzenia działają niezależnie względem siebie i nie są podporządkowane. Bardzo ważne jest to, aby ludzie tworzący poszczególne elementy tego systemu byli skłonni do wykonywania otrzymywanych od patrona poleceń, tj. aby nieformalnie otrzymywane wskazówki odnośnie załatwienia określonej sprawy, podjęcia stosownej decyzji rodzącej określone skutki finansowe, były wdrażane w życie poprzez prawne działania w ramach posiadanej władzy i przyznanych uprawnień. Na tym właśnie polega istota funkcjonowania układu, aby dzięki wykreowanym powiązaniom personalnym i wzajemnemu zaufaniu jakie łączy grono współników można było wywierać wpływ (naciśki) na formalne decyzje służące umacnianiu wzajemnych interesów. Dla swoich układ zapewnia atrakcyjne miejsca pracy, możliwości rozwoju zawodowego, akcelerację ścieżek kariery, awanse na stanowiska, ponadprzeciętne korzyści finansowe, dla zaprzyjaźnionych firm dawane są zlecenia, ustawiane przetargi, a pozostałych „nie swoich”, traktuje jak wrogów, których należy skutecznie wyeliminować i wyniszczyć. Takie są rzeczywiste motywy i cele działań układu w rzeczywistości organizacyjnej. Współuczestnicy doskonale znają swoje role i stawiane im zadania do wykonania.

Krzysztof Nowakowski przywołuje bardzo logiczną i przemyślaną definicję klientelizmu jaką sformułował James C. Scott. „Jest to relacja, w której osoba o wyższym społeczno-ekonomicznym statusie (patron) używa swoich własnych wpływów i zasobów do protekcji i wynagradzania osoby o niższym statusie (klient), która odwzajemnia się, zapewniając ogólne poparcie i pomoc, w tym także osobiste usługi dla patronów” [Nowakowski 2007: 214]. Można sądzić, że ten opis w precyzyjny i rzeczowy sposób odzwierciedla istotę oraz charakter zależności w układzie. Klientem jest osoba, która korzysta z rozmaitych świadczeń i przywilejów z racji powiązań z ludźmi zajmującymi wysokie stanowiska, posiadającymi władzę.



Związek patron-klient cechuje osobisty charakter oparty na indywidualnych, bezpośrednich kontaktach, partykularyzm bazujący na prywatnym interesie, a także ciągłość w czasie [Nowakowski 2007: 215].

Zasady przyświecające działalności układu to bezwzględność, bezwarunkowe posłuszeństwo i podporządkowanie realizacji wzajemnych interesów, utrzymywanie w tajemnicy wiedzy na temat źródeł inspirujących poszczególne działania i procesy, a także wzajemna lojalność. Skłonność do wykonywania nieformalnie otrzymywanych poleceń (ustaleń) oraz całkowita uległość względem patrona bądź osoby występującej w jego imieniu stanowią podstawowe wymagania związane z przynależnością do koterii. Społecznym scalającym dyskrecyjnie współdziałającą ze sobą grupę osób jest możliwość zapewnienia ponadprzeciętnych korzyści materialnych i osobistych, a także świadomość zagrożeń i strat, jakie mogą być następstwem ujawnienia prawdziwych motywów ich działalności. Zdarza się bowiem, że układ podejmuje działania na granicy prawa, bądź z naruszeniem obowiązujących przepisów, ale to wszystko jest skrycie strzeżone i chronione.

### *Czynniki i uwarunkowania sprzyjające zachowaniom korupcyjnym*

Zdaniem Agnieszki Krzętowskiej „korupcja głęboko przenika w strukturę państwa, gospodarkę, organy kontroli i ścigania karnego, a w konsekwencji powoduje rozkład systemów funkcjonowania państwa i społeczeństwa, deformuje procesy wolnej konkurencji w gospodarce oraz staje się istotną barierą rozwoju gospodarczego” [2012: 46]. Jest to bardzo trafna i słuszna opinia, z którą trudno polemizować. Warto jednak zastanowić się nad skalą i zakresem opisanego zjawiska, a także nad przyczynami jego rozprzestrzeniania. Nie ulega wątpliwości, że korupcję winno się analizować z uwzględnieniem aspektów prawnych, ekonomicznych, jak również socjologicznych [Wiatrowski 2008: 97–111]. Piotr Wiatrowski słusznie zauważa, że z samej natury człowieka wynika dbanie w pierwszej kolejności o zaspokajanie prywatnych potrzeb.

Według Janiny Filek korupcja jest zaliczana do grupy tzw. paradoksalnych zjawisk społecznych, z racji sprzeczności odczuć, które wyzwała. Autorka argumentuje to w ten sposób, że z jednej strony społeczeństwo zdaje sobie sprawę z wszechobecności tego zjawiska, które wyzwała silny niepokój, a z drugiej strony występuje zaskakująca społeczna bierność, pozwalająca się temu zjawisku dalej rozprzestrzeniać [Filek 2006: 158]. Odnosząc się do przywołanych

refleksji warto zaznaczyć, że obywatele z całą pewnością mają prawidłowe wyobrażenie na temat wszechobecności korupcji i negatywnych jej konsekwencji, natomiast nie mają realnych instrumentów powalających przeciwstawić się temu procederowi. Zgadając się z poglądem na temat odmienności opinii na temat korupcji, wydaje się, że różnica zdań wynika przede wszystkim z tego, kto wyraża swoje oceny i sądy wartościujące. Trudno jest podważyć stwierdzenie, że ludzie czerpiący wymierne korzyści z racji uczestnictwa w układzie korupcyjnym będą niezadowoleni z tytułu osiągniętych dzięki temu profitów i osobistych korzyści. Przeciwstawne odczucia będą mieli natomiast ci, którzy przez takie układy korupcyjne są krzywdzeni i pozbawiani prawa do godnego życia oraz normalnego funkcjonowania w społeczeństwie. Zasadniczym rezultatem występowania zjawiska korupcji jest podział członków społeczeństwa na dwie kategorie: uprzywilejowaną grupę beneficjentów wykreowanych układów (tzw. establishment i niekwestionowane autorytety) oraz drugą zbiorowość ludzi dyskryminowanych, wykluczonych, którą można określić mianem „gorszego sortu Polaków”. Na podkreślenie zasługuje natomiast bardzo trafna diagnoza Filek, że polski „diabelski trójkąt korupcyjny” stanowi obszar zawarty pomiędzy interesem partii politycznych, grup biznesowych oraz urzędników. Obszary, w których te interesy stają się bardzo widoczne to m.in. działania prywatyzacyjne i wycena prywatyzowanych przedsiębiorstw, zamówienia publiczne, obsada stanowisk, sprzedaż gruntów, udzielanie koncesji, proces legislacyjny, itp. [Tamże: 158–162].

Niezwykle celna diagnoza zawiera się w tezie, że „podstawowym czynnikiem sprzyjającym zachowaniom korupcyjnym jest istnienie przestrzeni dla możliwości podejmowania decyzji korupcyjnych” [Dąbrowska-Mikuta 2013: 74]. Zgadając się w pełni z cytowaną konstatacją należy przybliżyć elementy tworzące ową przestrzeń. Podstawowym czynnikiem jest posiadanie/zdobycie władzy w sensie uprawnień decyzyjnych do rozporządzania majątkiem danej organizacji, a także zaciągania zobowiązań finansowych i zatrudniania pracowników. To stwarza warunki do podejmowania stosownych czynności prawnych oraz realizacji ustalonych przedsięwzięć, które w efekcie prowadzą do zagwarantowania wymiernych korzyści dla określonych osób. Wspomniane *posiadanie władzy* będzie także dotyczyć uprawnień w zakresie sprawowania nadzoru, przeprowadzania kontroli, ścigania, oceniania i osądzania czynów innych osób, działalności podmiotów oraz innych organizacji. Mówiąc wprost, władza rozumiana w szerokim kontekście jako możliwość decydowania o losach innych ludzi,

wywierania wpływu na przebieg określonych wydarzeń i kreowania rozwiązań, które wywołują określone skutki prawne i finansowe. Sprawowanie władzy daje szansę na to, aby kogoś protegować, uprzywilejować, wyróżnić, obdarzyć szczególnymi względami, albo potraktować zgoła odmiennie. Bardzo ważną przesłanką jest możliwość podejmowania uznaniowych decyzji, które łatwo daje się uzasadnić jednym zdaniem, że zostały podjęte na podstawie obowiązujących przepisów prawa. Co więcej, niektóre decyzje podejmowane przez kolegialne gremia wymagają tylko jednej rzeczy, a mianowicie liczebnej przewagi głosów. W takich sytuacjach rozstrzygające znaczenie nie będzie mieć siła merytorycznych argumentów, bezstronność i obiektywizm, przyzwoitość, bądź normy etyczno-moralne, lecz wyłącznie przewaga w głosowaniu.

Najważniejszym elementem sprzyjającym zachowaniom korupcyjnym są jednakże bliskie więzi i relacje interpersonalne pomiędzy stronami tego procederu, dla których podłożem jest wzajemne zaufanie, bazujące na dbaniu o partykularne interesy. Jak podkreśla Anna Lewicka-Strzałecka na tego typu zaufanie wpływają zachowania i reakcje stron danej transakcji, oparte na kalkulowaniu przyszłych korzyści jakie mogą osiągnąć współdziałające ze sobą osoby. Oczekiwania można przedstawić następująco: „pryncypał ufa, że agent wykona powierzone mu zadanie, zaś agent wierzy, że pryncypał wywiąże się z danego słowa” [Lewicka-Strzałecka 2007: 214]. Jest to oczywiście pewnego rodzaju uproszczenie, bowiem tak naprawdę chodzi o to, aby dwie strony procederu korupcyjnego podjęły stosowne działania, które będą stanowić realizację nieformalnie zadeklarowanych zobowiązań wobec siebie, a przede wszystkim o zachowanie w tajemnicy poczynionych ustaleń. Dyskrecjonalny charakter składania/przyjmowania takich propozycji ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia ochrony wspólnych interesów. W takich sytuacjach zaufanie jest postrzegane w kategorii nie tyle przekonania co pewności, że druga strona zachowa się zgodnie z naszymi oczekiwaniami, bowiem zapewnienie obopólnych korzyści będzie wartością nadrzędną. Prawdłowo pojmowana uczciwość, przyzwoitość, praworządność oraz etyczno-moralne normy postępowania nie mają najmniejszego znaczenia, bowiem dominantą i jedynym wyznacznikiem dla przyjmowanych zachowań jest interes układu, w którym się uczestniczy lub do którego się przystępuje. Wówczas pojęcie uczciwości i lojalności nabiera zupełnie innego ciężaru gatunkowego, gdyż obejmuje swoim zakresem realizację i ochronę wspólnie

zaakceptowanych działań. Takie przypadki niestety występują w praktyce, a „normalizacja korupcji w organizacji” jest postrzegana jako zagrożenie dla właściwie rozumianego zarządzania zaufaniem [Grudzewski, Hejduk, Sankowska, Wańtuchowicz 2008: 8-21].

Analizując uwarunkowania zachowań korupcyjnych nie można pominąć takich kwestii, jak poczucie bezkarności, które ma związek z brakiem obawy przed pociągnięciem do odpowiedzialności za podejmowane działania. Z samej istoty układu korupcyjnego wynika, że osiągnane korzyści nie mają charakteru jednostronnego, a więc nikomu rozsądnemu nie będzie zależało, aby przerywać ten proceder, a wręcz przeciwnie, będą czynione starania, aby zwiększać posiadane wpływy i maksymalizować korzyści. Jak wspomniano wcześniej, wiele zachowań o charakterze korupcyjnym nie nosi znamion przestępstwa, a co najwyżej może być postrzegane w kategorii „nieetycznych praktyk osób sprawujących władzę”. Co więcej, nie można mówić o przestępstwie korupcyjnym jeśli ktoś z własnej woli chce odwdziżyć się za przysługę związaną np. z protekcją na rzecz objęcia lukratywnego stanowiska i będzie wpłacał przewidziane prawem kwoty pieniędzy na konto danej partii politycznej, bądź w ramach posiadanych kompetencji przyjmował do pracy poleconych nominatów, bądź dawał z wolnej ręki intratne zlecenia dla wskazanych zaprzyjaźnionych firm, zgodnie z przepisami prawa zamówień publicznych. Takie sytuacje występują powszechnie.

Myli się ten kto sądzi, że prawdziwa korupcja sprowadza się do wręczania komuś przysłowiowej koperty z pieniędzmi, łapówki jaka może mieć miejsce w przypadku zatrzymania przez policjantów z drogówki, którzy chcą ukarać mandatem za popełnione na drodze wykroczenie (tzw. relacja bezpośrednia dawca-biorca). Są o wiele bardziej wyrafinowane oraz niemalże całkowicie bezpieczne sposoby zapewniania/osiągania wymiernych zysków finansowych, a na dodatek zgodne z obowiązującym prawem. Nie można wtedy postawić zarzutu, że ktoś w rezultacie określonych działań (wykreowanych procesów) uzyskuje nienależne korzyści, a zatem wszystko odbywa się *de lege artis*. Równie ważne jest to, że określone świadczenie wcale nie musi dotyczyć samego patrona (biorcy), lecz będzie przekazywane dla pośrednika, bądź innej blisko powiązanej osoby. Wzajemne i dobrowolne „odwdzięczanie się za przysługi” może przybierać formę np. wynagradzania w postaci otrzymywania umów na usługi o charakterze niematerialnym, których wartość może być dowolnie wyceńniana, otrzymywania intratnej pracy po zakończeniu pełnionej funkcji

publicznej, pomocy dla najbliższej rodziny/znajomych w biznesie (zamówienia, kontrakty, zlecenia, zawarcie korzystnej umowy, zakupy towarów), wykupu udziałów w spółce, przekazania dotacji/dofinansowania dla określonego podmiotu/projektu, zainwestowania we wspólny biznes, powołania w skład kilku rad nadzorczych rekomendowanych osób, itd.

Praktyki korupcyjne dla tych, którzy dzięki nim się bogacą są bardzo atrakcyjne i korzystne z wielu powodów, wśród których do najważniejszych można zaliczyć to, że:

- stanowią bardzo skuteczny sposób działania/załatwiania określonych spraw, a przede wszystkim są powszechnie stosowaną i doskonale sprawdzającą się w praktyce metodą zarządzania<sup>8</sup>, która zapewnia rozwijanie i umacnianie partykularnych interesów, prowadząc w efekcie do zdobycia trwałej, a także trudnej do podważenia przewagi nad potencjalnymi rywalami, konkurentami, kontrkandydatami;
- są podstawowym elementem, który przyczynia się i prowadzi do zawłaszczania wielu instytucji sektora finansów publicznych, w szczególności administracji publicznej, a także państwowych agencji, spółek z udziałem państwowych osób prawnych, które są idealnym, wiarygodnym i wypłacalnym partnerem biznesowym dla sfery prywatnej;
- relatywnie bardzo niska wykrywalność spraw korupcyjnych na tle innych przestępstw sprawia, że brak jest obawy pociągnięcia do odpowiedzialności za określone czyny, zważywszy dodatkowo na fakt, iż strony zaangażowane w korupcyjne praktyki zbyt wiele na tym tracą, aby wycofywać się z uczestnictwa w układzie;
- ludzie widząc jaką potężną siłą i rozległymi wpływami dysponuje układ i do czego jest zdolny, boją się narazić oraz podjąć próbę walki z występującymi patologiami wiedząc, że stoją z góry na przegranej pozycji, co dodatkowo ugruntowuje funkcjonujące kamaryle, gdyż nie ma kto im się skutecznie przeciwstawić;
- znaczna część zachowań o charakterze korupcyjnym nie wypełnia znamion czynów zabronionych przez prawo, tak więc nie ma realnych przesłanek, które mogły by spowodować redukcję skali tego procederu – w myśl zasady, że jeśli dane postępowanie *nie* jest w sposób wyraźny zakazane prawem, to jest ono *dozwolone*,

<sup>8</sup> Warto zauważyć, że w praktyce „zarządzanie organizacją jest zintegrowanym zespołem działań i procesów, które w większości przypadków dotyczą rozporządzania cudzym majątkiem i dysponowania środkami finansowymi będącymi własnością osób trzecich (pozyskiwanymi od osób trzecich)” [Walczak 2015: 26].

- to w głównej mierze dzięki takim zjawiskom jak protekcja znajomych i koleśki, kumoterstwo, nepotyzm bardzo wiele osób odnosi spektakularne sukcesy, zdobywa majątek, awansuje i robi karierę, zyskuje prestiż zawodowy oraz splendor z tytułu pełnionej funkcji (zajmowanego stanowiska), a zatem dla nich są to same pozytywy, a nadto wysoce pożądane procesy, które należy utrwalać, wzmacniać i zabezpieczać;
- szereg zachowań o charakterze korupcyjnym stanowi fundament scalający wykreowany system zdobywania poparcia i utrzymywania władzy, co sprawia, że nikt nie jest realnie zainteresowany pozbawianiem się wpływów i osłabianiem swojej pozycji.

## *Podsumowanie*

Zachowania o charakterze korupcyjnym od zawsze wpisywały się we wzorce postępowania jednostek ludzkich i tak też z pewnością pozostanie. Każdy człowiek ma również swoje indywidualne przemyślenia na temat rozumienia istoty, charakteru i skali korupcji, a także oceny konkretnych procesów występujących w realiach współczesnej gospodarki, w zarządzaniu organizacjami.

Można powiedzieć, że w powszechnym odczuciu zachowania korupcyjne wzbudzają kontrowersje, jak i mieszane odczucia, w zależności od tego, do której kategorii zaliczają się wypowiadające osoby. Przyjmuje się, że można dokonać kategoryzacji i wyróżnić korupcję polityczną<sup>9</sup>, gospodarczą i w administracji publicznej [Stachowicz-Stanuch, Sworowska 2012: 118]. Nie kwestionując słuszności dokonanego podziału z punktu widzenia teorii naukowej, na gruncie praktyki można stwierdzić, że każda z nich będzie odzwierciedleniem tych samych reguł i zasad, jakie zostały opisane w artykule. Co więcej, te trzy wymienione typy nie stanowią odrębnych zjawisk funkcjonujących niezależnie od siebie. To właśnie przede wszystkim na styku aktywności politycznej, działalności gospodarczej oraz funkcjonowania władzy publicznej najczęściej mamy do czynienia z zachowaniami korupcyjnymi.

---

<sup>9</sup> Co oznacza, że władza jest wykorzystywana dla obsługi prywatnych interesów (partii politycznej, znajomych, popleczników), które zajmują miejsce interesów publicznych i dobra wspólnego. Jest to również polityczne poparcie w zamian za określone wpływy i stanowiska. Andrzej Cieslik i Łukasz Goczek są zdania, że „istotą i nieodłączną cechą tego zjawiska jest dostosowanie uchwalanego prawa do korzyści, które mogą uzyskać osoby je uchwalające. Możliwe jest nawet wystąpienie takich okoliczności, w których samo zjawisko przestaje być nielegalne, a zawłaszczanie państwa odbywa się w majestacie prawa” [2015: 57–58].

Prawidłowe i zasadne wydaje się rozumowanie, że praktyki korupcyjne jako zbiór określonych wzorców postępowania i paradygmatów zarządzania rozprzestrzeniają się pomiędzy organizacjami, zarażając je niczym wirus [Stachowicz-Stanuch 2012: 51-62]. Można sądzić, że dysponenci władzy oraz kadra menedżerska zgodnie z koncepcją benchmarkingu starają się podglądać i naśladować skuteczne poczynania innych osób, które legły u podstaw osiągniętych sukcesów, ponadprzeciętnych profitów. Pojawiają się także opinie, że korupcja stanowi „plagę społeczną XXI wieku” [Hołyst 2011: 24]. Na tym tle rodzi się ważne pytanie: kto miałby autentyczny interes w zwalczaniu zachowań korupcyjnych i komu by to miało służyć? Wśród możliwych odpowiedzi z pewnością wystąpiłyby zdania, że leżałoby to głównie w interesie państwa i społeczeństwa. Podstawowy problem polega jednak na tym, że emanacją percepcji działalności państwa jest sprawowana władza publiczna, a społeczeństwo może co najwyżej dać wyraz swojej dezaprobaty wobec określonych praktyk raz na cztery lata przy urnach wyborczych. Dodatkowo wśród osób biorących udział w tym święcie demokracji podstawową zbiorowość tworzy dobrze zorientowany aparat partyjny wraz z urzędnikami administracji, pracownikami państwowych agencji, spółek, ich rodzinami i zaprzyjaźnionymi firmami z prywatnego biznesu, którzy mają wiedzę, jak również pełną świadomość tego, w jaki sposób rozstrzygnięcie wyborcze będzie miało bezpośredni wpływ na ich losy (co/ile mogą zyskać bądź stracić): zdobytą pozycję, miejsca pracy, piastowane stanowiska, uzyskiwane dochody dzięki układom i znajomościom z ludźmi władzy. Stąd też przysłowiowa walka z korupcją (w szczególności z jej legalną odmianą) częściej przybiera formę modnego i popularyzowanego sloganu w dyskursie publicznym, a także zwrotu pojawiającego się w różnego rodzaju tzw. strategiach, politykach antykorupcyjnych, niż realnych działań<sup>10</sup>. Podobne twierdzenie zawarte jest w raporcie z monitoringu przeprowadzonego przez Instytut Spraw Publicznych pod agendą Transparency International – „wola walki z korupcją wśród decydentów nie jest szczególnie silna” [Kobylińska, Makowski, Solon-Lipiński 2012: 15].

<sup>10</sup> Jak wynika z badań CBOS, zdecydowana większość Polaków (87%) uważa, że korupcja jest w naszym kraju dużym problemem, w tym prawie 39% sądzi, że bardzo dużym. Zdaniem 85% respondentów do najbardziej rozpowszechnionych w odczuciu społecznym naganych zachowań osób piastujących stanowiska państwowe zalicza się nepotyzm i kumoterstwo. Komunikat z badań CBOS nr 14/2014, *Opinie o korupcji oraz standardach życia publicznego w Polsce*. Warszawa, luty 2014.

Wyrażona konstatacja może budzić kontrowersje, niemniej nie należy jej interpretować jako deprecjonowanie znaczenia podejmowanych czynności przez uprawnione organa na rzecz identyfikacji i eliminacji mechanizmów korupcyjogennych [Szyk 2015: 37–53]. Warto w tym miejscu podkreślić, że wspomniane mechanizmy korupcyjogenne rozumie się w kategorii ryzyk wystąpienia zjawisk korupcyjnych i nie należy ich utożsamiać z pojęciem mechanizmów korupcyjnych, jakie występują w rzeczywistości [2015: 46].

Przedstawione rozważania nie wyczerpują złożoności analizowanego problemu, niemniej mogą stanowić ugruntowaną podstawę, a także wytyczać kierunek dla dalszych peregrynacji i dociekań naukowych, zwłaszcza z uwagi na krytyczny i dyskusyjny charakter niektórych twierdzeń, pojawiających się w tekście. Z pewnością mogą zachęcić oraz pobudzić do refleksji, które przyczynią się do wzbogacenia wiedzy z przedmiotowego zakresu.

### ***Bibliografia:***

- Bil J. (2015), *Korupcja w prywatnym sektorze gospodarczym*, Szczytno: Wyższa Szkoła Policji.
- Cieślik A., Goczek Ł. (2015), *Percepcja korupcji na poziomie przedsiębiorstw w krajach postkomunistycznych*, „Gospodarka Narodowa”, nr 2.
- Czepil B. (2014), *Korupcja a rozwój. Analiza funkcjonalnych aspektów korupcji*, „Prakseologia”, nr 155.
- Dąbrowska-Mikuta I. (2013), *Przyczyny i metody zwalczania zjawiska korupcji w samorządach lokalnych*, „Studia Ekonomiczne Regionu Łódzkiego”, nr XI.
- Dz.U. (2008) (2): *Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej*, Dz. U. 2008 Nr 227, poz. 1505, ze zm. (tekst jedn. Dz.U. 2014 poz. 1111).
- Dz.U. (1982): *Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych*, Dz.U. 1982 nr 31 poz. 214 ze zm. (tekst jedn. Dz.U. 2013 poz. 269).
- Dz.U. (1997): *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r.*, Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.
- Dz.U. (2006): *Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*, Dz.U. 2006 nr 104 poz. 708 ze zm. (tekst jedn. Dz.U. 2014 poz. 1411).



- Dz.U. (2008) (1): *Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych*, Dz. U. 2008 Nr 223, poz. 1458, ze zm. (tekst jedn. Dz.U. 2016 poz. 902).
- Filek J. (2006), *Polski trójkąt korupcyjny*, „Annales: etyka w życiu gospodarczym”, tom 9 nr 1.
- Goczek Ł. (2007), *Przyczyny korupcji i skuteczność strategii antykorupcyjnych*, „Gospodarka Narodowa”, nr 4.
- Grudzewski W.M., Hejduk I.K., Sankowska A., Waństuchowicz M. (2008), *Normalizacja korupcji w organizacji jako zagrożenie dla zarządzania zaufaniem*, „Organizacja i Kierowanie”, nr 1.
- Hess A. (2010), *Korupcja jako problem społeczny i temat medialny: czy demaskatorska funkcja mediów wzmacnia demokrację w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Bankowości w Krakowie”, nr 14.
- Heywood P., Meyer-Sahling J.H. (2008), *Występowanie stref korupcji w zarządzaniu polską administracją rządową*, Warszawa: Program Sprawne Państwo, Ernst&Young.
- Hołyst B. (2011), *Korupcja jako plaga społeczna XXI wieku*, „Przegląd Antykorupcyjny”, nr 1.
- Kobylińska A., Makowski G., Solon-Lipiński M. (red.) (2012), *Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce. Raport z monitoringu*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Krzętowska A. (2012), *Korupcja i przestępstwa gospodarcze w opinii mieszkańców Płocka*, „Notatki Płockie” nr 1 (230), Towarzystwo Naukowe Płockie.
- Lewicka-Strzałecka A. (2007), *Korupcja i zaufanie*, „Annales: etyka w życiu gospodarczym”, tom 10, nr 1.
- Melezini A. (2012), *Prawne instrumenty zapobiegania i zwalczania korupcji przez kontrolę skarbową*, Warszawa, Wolters Kluwer.
- Nowakowski K. (2007), *Klientelizm jako forma korupcji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, nr 1.
- Nowakowski K. (2010), *Teoretyczne i prawne aspekty korupcji w sektorze prywatnym*, „Ekonomia i Prawo”, tom VI.
- Robak A., Czaja M. (2015), *Korupcja – zarys istoty zjawiska*, [w:] Turska-Kawa A., Czaja M., (red), *Postawy wobec korupcji w samorządzie terytorialnym*, Katowice: Fundacja Akademicka IPSO ORDO.
- Stachowicz-Stanuch A. (2012), *Wirusowy charakter korupcji – czy organizacja może zarazić się korupcją?*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi”, nr 1.
- Stachowicz-Stanuch A., Sworowska A. (2012), *Oblicza korupcji: formy i typy zachowań*, „Organizacja i Zarządzanie”, nr 1.
- Stahl M. (2015), *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym – zagadnienia wprowadzające*, [w:] Kasiński M., Stahl M., Właźlak K. (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władz*

- publicznych w prawie administracyjnym*, Warszawa: Wolters Kluwer.
- Szczepanik E. (2011), *Zjawisko korupcji w działalności gospodarczej*, „Nauka, Gospodarka, Społeczeństwo”, nr 1.
- Szewc T. (2015), *Korupcja: wybrane konsekwencje prawne*, „Organizacja i Zarządzanie”, nr 1.
- Szwejkowski Ł. (2013), *Korupcja. Wybrane zagadnienia*, Legionowo: Centrum Szkolenia Policji, materiały dydaktyczne nr 87.
- Szyc R. (2015), *Miejsce organów kontroli w walce z korupcją – identyfikacja i eliminacja mechanizmów korupcjogennych*, „Kontrola Państwowa”, nr 6.
- Walczak W. (2014), *Łączenie funkcji publicznej z zasiadaniem w radzie nadzorczej spółki w świetle ustawowych ograniczeń – naruszenia ustawy antykorupcyjnej i kominowej*, „Kontrola Państwowa”, nr 6.
- Walczak W. (2015), *Analiza krytyczna jako metoda poznawania prawdy w naukach o zarządzaniu*, „E-mentor”, nr 1.
- Wiatrowski P. (2008), *Prawne, ekonomiczne i socjologiczne aspekty korupcji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie”, nr 776.
- Wypych M. (2003), *Czym jest korupcja? Informator prawny*, Warszawa: Helsińska Fundacja Praw Człowieka.
- Zybertowicz A. (2008), *Przemoc „układu” na przykładzie sieci biznesowej Zygmunta Solorza*, [w:] Sojak R., Zybertowicz A. (red.), *Transformacja podszyta przemocą. O nieformalnych mechanizmach przemian instytucjonalnych*, Toruń: Wydawnictwo UMK.