

# Rejestr Korzyści jako narzędzie przeciwdziałania korupcji w administracji publicznej

## *Register of Benefits as a tool for preventing corruption in public administration*

**STRESZCZENIE:** Jednym z narzędzi prewencji korupcji w administracji publicznej jest Rejestr Korzyści. Rejestr ten służy przede wszystkim monitorowaniu korzyści otrzymywanych przez osoby pełniące funkcje publiczne. Co warto jednak zauważyć i podkreślić – jego prowadzenie w formie teleinformatycznej wpisuje się w postulat rozwoju e-administracji. Ma również za zadanie zapewnienie jawności i rzetelności życia publicznego oraz zachęcenie obywateli do kontroli społecznej funkcjonariuszy publicznych, którym przyszło w imieniu państwa: administracji rządowej i samorządowej, administrować ich sprawami.

**SŁOWA KLUCZOWE:** korupcja, e-administracja, Rejestr Korzyści

**ABSTRACT:** The Register of Benefits is one of the tools for preventing corruption in public administration. This register is primarily used to monitor the benefits received by persons performing public functions. What is worth noting and emphasizing - its conduct in the form of ICT, is part of the postulate of e-government development. It also has the task of ensuring openness and reliability of public life and encouraging citizens to social control of public officials who came on behalf of the state: central and local government administration, administer their affairs.

**KEYWORDS:** corruption, e-government, Register of Benefits

## 1. Wprowadzenie

Pojęcie korupcji nie jest rozumiane jednolicie, co nastręcza problemów w zdefiniowaniu tego zjawiska. Ma ono charakter interdyscyplinarny. Występuje zarówno w języku potocznym, jak i w socjologii, ekonomii i prawie. Wskazuje to na złożoność i wieloaspektowość omawianego zjawiska. Konsekwencją tego jest brak powszechnie przyjętej definicji korupcji. Niewątpliwie jednak jest to zjawisko negatywne, które wiąże się z intencjonalnym łamaniem prawa, mające na celu uzyskanie nienależnej korzyści majątkowej lub osobistej w procesie utajnionej wymiany dóbr.

Korupcję trudno jest oszacować, zmierzyć czy policzyć. Pojawiają się głosy, że zjawiska tego nie da się ująć w mierzalne ramy. Skalę występowania zjawiska korupcji w Polsce można jedynie oszacować poprzez badania opinii społecznej. Administracja

publiczna, jak pokazały wyniki sondaży, postrzegana jest jako jedna z dziedzin życia wysoce zainfekowanych występowaniem korupcji. W ocenie społecznej głównym nośnikiem korupcji w administracji publicznej, a zatem przyczyną jej występowania, jest człowiek – urzędnik, funkcjonariusz publiczny, który przez swoje postępowanie dopuszcza czy prowokuje zaistnienie procederu korupcyjnego.

Obecnie postuluje się, aby działania mające za przedmiot przeciwdziałanie korupcji oprzeć na mechanizmach prewencyjnych, których wprowadzenie możliwe jest na gruncie prawa administracyjnego. Normy o charakterze prewencyjnym mają za cel profilaktykę korupcji oraz zminimalizowanie ryzyka jej wystąpienia. Normy te, działające *ex ante*, ukierunkowane są na zapobieganie korupcji przez wytworzenie mechanizmów zabezpieczających przed korupcją oraz eliminowanie rozwiązań korupcjogennych. Ich funkcją jest również zapobieganie niepożądanym konsekwencjom prawnym.

W kontekście poczynionych rozważań należy zastanowić się, czy Rejestr Korzyści może być postrzegany jako narzędzie przeciwdziałania korupcji w administracji publicznej? Udzielenie odpowiedzi twierdzącej na zadane pytanie powinno prokurować dalsze zagadnienia badawcze, a mianowicie prowadzić do ustalenia, czy elektroniczna forma prowadzenia rejestru sprzyja jego antykorupcyjnemu charakterowi?

## 2. Pojęcie korupcji

Korupcja jest zjawiskiem występującym we wszystkich krajach świata niezależnie od panującego w nich ustroju politycznego czy gospodarczego<sup>1</sup>. Jedną z immamentnych cech korupcji jest jej powszechność i entropia, tj. możliwość rozprzestrzenia się na coraz to nowe dziedziny życia codziennego, które dotychczas nie były nią zainfekowane. Z tych też przyczyn nie występuje jedna, powszechnie przyjęta definicja korupcji. „Poprzez pryzmat ilości definicji korupcji można zauważyć złożoność i wielorodzajowość tego pojęcia. Powszechnie przyjęto, iż pojęcie korupcji jest tożsame z łapownictwem. Jednak w rzeczywistości jest to bardziej złożony proceder”<sup>2</sup>.

Korupcja, rozumiana w sposób ogólny, to wykorzystywanie sprawowanej przez daną osobę funkcji w prywatnym celu. Jako pojęcie języka potocznego korupcja jest określana przez każdego z obywateli inaczej, a sposób jej definiowania zależy od stanu

---

<sup>1</sup> W dniu 23.01.2020 r. międzynarodowa organizacja zajmująca się problemem korupcji – Transparency International – ogłosiła Indeks Percepcji Korupcji za 2019 r. Z przedstawionych badań wynika, że korupcja występuje w 180 krajach świata. Chociaż korupcja występowała w nich z różnym natężeniem, żaden kraj nie okazał się wolny od tego problemu. Liderami rankingu, którzy najlepiej radzą sobie z tym negatywnym zjawiskiem, są Dania i Nowa Zelandia. Kraje, które znajdują się na dole tabeli, a co za tym idzie – najgorzej radzą sobie ze zjawiskiem korupcji, są Somalia, Syria i Sudan Południowy. Polska uplasowała się na 41. miejscu (zob.: <https://www.transparency.org/cpi2019>, dostęp: 13.03.2020).

<sup>2</sup> P. Suwaj, *Etyka i świadomość zagrożeń korupcyjnych*, Warszawa 2011, s. 24.

wiedzy, moralności i systemu wartości, jaki reprezentuje dany człowiek. Korupcja w społecznej percepcji jest postrzegana głównie przez pryzmat wartości reprezentowanych przez społeczeństwo i nieodzownie łączy się z prezentowanymi przez nie postawami moralnymi i etycznymi. W tym kontekście dzieli się ona na korupcję białą, szarą i czarną. Korupcja biała ma miejsce wtedy, gdy członkowie danej społeczności nie traktują określonego zachowania za czyn natury korupcyjnej. Przeciwnością korupcji białej jest korupcja czarna, gdzie zachowania o charakterze korupcyjnym są jednoznacznie, negatywnie oceniane przez społeczeństwo. Z kolei w sytuacji gdy w stosunku do pewnych aktów społeczeństwo przyjmuje zróżnicowaną postawę, tj. część jego członków traktuje omawiane zachowanie za czyn korupcyjny, podczas gdy pozostali jego członkowie jeszcze nie, możemy mówić o występowaniu korupcji szarej<sup>3</sup>. Należy zaznaczyć, że w zależności od punktu widzenia, jaki przyjmują członkowie danej grupy w stosunku do tego samego czynu, będzie można mówić o korupcji białej, szarej i czarnej. Ten sam czyn może być bowiem postrzegany przez jedną grupę jako akt korupcji, który należy potępić, podczas gdy druga grupa ludzi zakwalifikuje go jako zjawisko w pełni akceptowalne bądź neutralne<sup>4</sup>.

Z prawnego punktu widzenia pod pojęciem korupcji należy identyfikować czyny stypizowane w ustawach karnych materialnych, takie jak łapownictwo, płatna protekcja, nadużywanie uprawnień, przekupstwo i sprzedajność wierzyciela oraz przestępstwa o podłożu korupcyjnym przeciwko wyborom. Socjologia pod pojęciem korupcji rozumie proceder polegający na wykorzystaniu sprawowanej funkcji publicznej poprzez nielegalne, nieuprawnione naruszenie systemu reguł powinnego zachowania w celu osiągnięcia indywidualnej korzyści. Natomiast z ekonomicznego punktu widzenia korupcja to nierynkowy proces, w ramach którego w sposób nielegalny i utajniony dochodzi do wymiany dóbr, którego celem jest osiągnięcie przez każdą ze stron biorących w nim udział korzyści osobistej lub majątkowej.

Przytoczone definicje korupcji pozwalają stwierdzić, że najpełniej definicję korupcji oddają nauki społeczne i ekonomiczne, albowiem nie ograniczają się one wyłącznie do czynów stypizowanych w ustawach karnych, ale odwołują się także do zachowań,

<sup>3</sup> E. Hankiss, *Pułapki społeczne*, przeł. T. Kulisiewicz, Warszawa 1986, s. 82.

<sup>4</sup> Ważne w przypadku praktyk korupcyjnych jest rozróżnienie między świadczeniami korupcyjnymi natury pieniężnej a świadczeniami natury niepieniężnej (np. uzyskanie dostępu do rzadkiego towaru, licencji, pozwolenia, posady, urzędu lub stanowiska, przyspieszenie awansu). W społecznym odczuciu uzyskanie niejawnych świadczeń w pieniądzu, a w szczególności w gotówce, jest uważane za bardziej naganne niż uzyskanie świadczeń natury niepieniężnej. O ile łapówki otrzymane w gotówce uznawane są niezmiennie za czarną formę korupcji, o tyle niepieniężne formy korupcji, szczególnie te, które zawadzają o ustabilizowany zwyczaj nawiązania wzajemnych zobowiązań lub obdarowywania się, uważane są za jaśniejsze formy korupcji: za np. szarą względnie białą formę korupcji – lub w ogóle nie są rozpatrywane w tych kategoriach (zob.: K. Tarchalski, *Korupcja i przywileje. Zarys teorii i praktyki*, Warszawa 2000, s. 11).

które chociaż nie są penalizowane na gruncie kodeksu karnego<sup>5</sup>, stanowią nadużycie sprawowanej funkcji w celu osiągnięcia korzyści finansowych lub osobistych.

Z socjologicznego punktu widzenia korupcja będzie występowała tam, gdzie dobro prywatne będzie stawiane nad dobro publiczne, a w ramach procederu korupcyjnego nastąpi „wykorzystanie urzędów publicznych w celu osiągnięcia korzyści prywatnych”<sup>6</sup>. Potwierdzeniem tej tezy są rozważania K. Kicińskiego, który postrzega to zjawisko jako „zachowania, w których ludzie wykorzystują możliwości stwarzane przez pełnione role i zajmowane pozycje dla osiągnięcia nie akceptowanych społecznie korzyści własnych”<sup>7</sup>. W klasycznym modelu uczestnikami utajnionego, a przez to nielegalnego procederu korupcyjnego, będą zazwyczaj dwie osoby, z czego jedna z nich będzie pełniła funkcję biernego partnera transakcji korupcyjnej – akceptującego propozycję

<sup>5</sup> Korupcja jest również pojęciem języka prawnego. Jediną legalną definicję korupcji w polskim porządku prawnym zawiera ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1993), która stanowi w art. 3a, że:

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 pracującą 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 jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie.

Z kolei prawo karne materialne wymienia jedynie katalog form czynów zabronionych o charakterze korupcyjnym. Wiodącą rolę odgrywają stypizowane w kodeksie karnym przestępstwa korupcyjne łapownictwa i płatnej protekcji w sektorze publicznym oraz prywatnym, jak również takie czyny, jak nadużywanie uprawnień, przekupstwo i sprzedajność wierzyciela oraz przestępstwa o podłożu korupcyjnym przeciwko wyborom. Pojęcie korupcji w języku prawnym jest znaczeniowo węższe niż w ujęciu społeczno-ekonomicznym. Obejmuje ona jedynie czyny spenalizowane w ustawach karnych (zob.: C. Nowak, *Korupcja w polskim prawie karnym na tle uregulowań międzynarodowych*, Warszawa 2008, s. 1).

<sup>6</sup> J. Pope, *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*, Berlin 2000, s. 18-19.

<sup>7</sup> K. Kiciński, *Korupcja a struktura społeczna*, [w:] A. Pawelczyńska (red.), *Praca i uczciwość*, Warszawa 1992, s. 160.

korupcyjną, a druga – funkcję partnera czynnego, wychodzącego z inicjatywą takich propozycji<sup>8</sup>.

Tak rozumiana korupcja, z uwagi na miejsce jej występowania, kwalifikowana jest jako korupcja sektora publicznego<sup>9</sup>. A. Sash i M. Schacter wyróżniają jej trzy rodzaje:

- 1) drobną korupcją administracyjną/biurokratyczną (*petty administrative or bureaucratic corruption*), która charakteryzuje się nadużywaniem urzędu przez funkcjonariusza publicznego, np. poprzez żądanie przekazania łapówki lub środków publicznych bądź uzyskanie indywidualnych korzyści w zamian za okazanie względów osobistych.
- 2) wielką korupcją (*grand corruption*) polegającą na kradzieży bądź sprzeniewierzeniu znacznej ilości środków publicznych przez stosunkowo niewielką liczbę osób, do których zaliczyć należy polityków lub osoby zatrudnione w administracji publicznej, jak również osoby powiązane z elitami politycznymi,
- 3) zawłaszczanie państwa (*state capture*) opiera się na konszachtach podmiotów sektora prywatnego z funkcjonariuszami publicznymi lub politykami w celu uzyskania obopólnych, prywatnych korzyści i polega na wykorzystywaniu ustawodawstwa państwowego oraz władzy wykonawczej i aparatury sądowniczej do prywatnych celów<sup>10</sup>.

### 3. Przyczyny występowania korupcji w administracji publicznej

Występowanie korupcji w sektorze publicznym wyraźnie wskazuje, że zainfekowanym nią obszarem jest administracja publiczna<sup>11</sup>. Korupcja w administracji publicznej

<sup>8</sup> K. Tarchalski, *op. cit.*, s. 9-10.

<sup>9</sup> Korupcja sektora publicznego to „działania lub zaniechania osoby sprawującej funkcję publiczną, w zamian za co najmniej obietnicę korzyści majątkowych lub osobistych dla niej lub jej bliskich, prowadzące do odniesienia korzyści majątkowej, osobistej lub politycznej przez korumpującego lub osoby przezeń reprezentowane działanie lub zaniechanie osoby sprawującej funkcję publiczną” (zob.: AK JS, *Obszary korupcji sektora publicznego*, „Rzeczpospolita” 20 września 1994, <http://archiwum.rp.pl/artykul/27411-Obszary-korupcji-sektora-publicznego.html>, dostęp: 29.02.2020).

<sup>10</sup> A. Shah, M. Schacter, *Combating Corruption. Look Before You Leap*, „Finance and Development” December 2004, s. 41.

<sup>11</sup> Wśród Polaków, co pokazują badania opinii publicznej, panuje poczucie wszechobecności korupcji. O korupcję posądzani są lekarze (65%), sędziowie sportowi (59%), posłowie (56%), policjanci (55%), radni (51%), urzędnicy urzędów gminnych (51%), urzędnicy ministerstw lub innych urzędów centralnych (48%), urzędnicy urzędów wojewódzkich (47%), urzędnicy urzędów powiatowych (45%), prokuratorzy (44%), sędziowie (43%), urzędnicy urzędów skarbowych (41%), urzędnicy bankowi (35%), nauczyciele (31%) (zob.: TNS Polska, *Korupcja w Polsce*, Warszawa 2015, s. 7). Natomiast Fundacja im. Stefana Batorego wymienia aż 11 głównych dziedzin życia publicznego w Polsce zagrożonych występowaniem korupcji, zaliczając do nich politykę, administrację publiczną, sądownictwo, organy ścigania, proces legislacyjny, gospodarkę, ochronę zdrowia, sport, edukację, media oraz trzeci sektor (zob.: M. Domańska (red.), *Jak walczyć z korupcją? Zasady tworzenia i wdrażania strategii antykorupcyjnej dla Polski*, Warszawa 2010, s. 29-44).

postrzegana jest jako patologia tej organizacji<sup>12</sup>. Jej przyczyny mają charakter pierwotny i wtórny. Zła legislacja w obszarze podstaw działania administracji, tj. prawa materialnego i proceduralnego, uważana jest za pierwotną i najistotniejszą przyczynę niepożądanych społecznie działań administracji. Wtórne przyczyny patologii mają genezę w samej administracji publicznej: w jej strukturze, zasadach funkcjonowania oraz przede wszystkim w czynniku ludzkim, tj. postępowaniu funkcjonariuszy publicznych wykonujących powierzone im zadania w ramach administracji rządowej i samorządowej<sup>13</sup>. Nie należy bowiem zapominać, że aby móc stwierdzić, iż mamy do czynienia z korupcją, działania osób biorących udział w transakcji muszą charakteryzować się m.in. tym, że „w sprawie musi występować publiczny urzędnik, sprawca musi mieć intencję skorumpowania urzędnika, w transakcji musi wystąpić oferta uzyskania czegoś wartościowego, musi występować relacja między czymś wartościowym a oficjalnym działaniem, a relacja ta musi mieć na celu uzyskanie wpływu na urzędnika w podejmowaniu oficjalnych działań”<sup>14</sup>.

Korupcja rozumiana jako dysfunkcja łączona z obszarem władzy państwowej i aktywnością państwa, zachodząca w obszarze administrowania publicznego, osłabia autorytet władz państwowych, wprowadza nieufność społeczną wobec organów administracyjnych i negatywnie wpływa na poszanowanie prawa<sup>15</sup>. Zidentyfikowanie przyczyn jej występowania pozwala na podjęcie wielorakich działań, których celem jest ograniczenie występowania tego negatywnego zjawiska. Skoro – jak ustalono – głównym nośnikiem korupcji w administracji publicznej, a zatem przyczyną jej występowania, jest człowiek – urzędnik, funkcjonariusz publiczny, który przez swoje postępowanie dopuszcza do

---

<sup>12</sup> Zagadnienie zjawiska patologii w administracji publicznej, jak zauważa J. Czaputowicz, jest trudne do zdefiniowania z uwagi na jego szeroki zakres. Pojęcie to może być utożsamiane z intencjonalnym łamaniem prawa, a zatem postępowaniem sprzecznym z obowiązującą normą prawną bądź działaniami na granicy prawa, ale także z zachowaniami ocenianymi negatywnie z moralnego punktu widzenia, polegającymi na instrumentalnym posłużeniu się prawem poprzez wykorzystanie jego luk czy niedoskonałości (zob.: J. Czaputowicz, *Patologie w administracji publicznej – zagadnienia wprowadzające*, „Administracja Publiczna: studia krajowe i międzynarodowe” 2009, nr I (13), s. 65).

<sup>13</sup> Do wtórnych czynników korupcji w administracji publicznej kwalifikowanych jako czynnik ludzki zalicza się m.in.: nieodpowiednie wykształcenie funkcjonariusza publicznego do zakresu sprawowanej funkcji i jego nieadekwatne przygotowanie merytoryczne, brak rzetelności i uczciwości urzędników w sytuacji umożliwiającej uzyskanie zysku, występowanie konfliktu interesów oraz osobiste powiązania funkcjonariuszy administracji publicznej z klientami administracji.

<sup>14</sup> M. Fuszara, *Obrazy korupcji w prasie*, [w:] J. Kurczewski, B. Łaciak (red.), *Korupcja w życiu społecznym*, Warszawa 2000, s. 43.

<sup>15</sup> Zdaniem J. Biła przyczyny korupcji zogniskowane są w kręgu zachowań prowadzących do uzyskania nienależnych świadczeń i usług, mających miejsce m.in. w sektorze publicznym. „Łapówki wręczane są w celu uzyskania załatwienia sprawy w pożądanym sposób i osiągnięcia zakładanych korzyści. Korupcja to także wywieranie wpływu na urzędników i funkcjonariuszy przez zorganizowane grupy przestępcze, zainteresowane posiadaniem bieżącego dostępu do informacji o działalności podmiotów ściągania i instytucji publicznych” (zob.: J. Bil, *Zjawisko korupcji. Rozpoznawanie, zapobieganie, zwalczanie*, Warszawa 2018, s. 21). Stanowisko to potwierdza zapatrywania autorki artykułu w zakresie, w jakim identyfikuje ona czynnik ludzki jako przyczynę występowania korupcji w administracji publicznej, a także negatywny wpływ tego zjawiska na funkcjonowanie państwa i jego organów.

zaistnienia procederu korupcyjnego, to rozważyć należy, jakie środki, rozwiązania prawne należałoby wdrożyć w celu efektywnego zapobiegania temu zjawisku.

#### 4. Rejestr Korzyści – antykorupcyjne narzędzie w prawie administracyjnym i jego charakter

W kontekście przeciwdziałania korupcji postuluje się, aby były przyjmowane i rozwijane te działania prawne i pozaprawne, które zmierzają do ograniczania przyczyn powstawania korupcji. Rozwiązania wypracowane na gruncie prawa administracyjnego, chociaż nie są postrzegane jako ściśle ukierunkowane na walkę z tym negatywnym zjawiskiem, odgrywają istotną rolę w jego ograniczaniu, szczególnie w sektorze publicznym<sup>16</sup>. Polegają one na eliminowaniu rozwiązań, które stwarzają możliwości bądź ułatwiają popełnienie czynów korupcyjnych w szeroko rozumianej administracji publicznej oraz na wprowadzanie mechanizmów *stricte* prewencyjnych<sup>17</sup>.

Jednym z narzędzi przeciwdziałania korupcji w administracji publicznej, którego funkcję regulują przepisy prawa administracyjnego materialnego, jest Rejestr Korzyści.

Od 1 stycznia 1998 r. obowiązuje ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne<sup>18</sup>. Przyjmuje się, że „intencją jej stworzenia było ograniczenie wykorzystywania pełnionej funkcji publicznej do osiągnięcia prywatnych korzyści. Cel ustawy antykorupcyjnej ujmowany jest również jako zapobieżenie angażowaniu się osób publicznych w sytuacje i uwikłania mogące nie tylko podawać w wątpliwość ich osobistą bezstronność czy uczciwość, ale także podważać autorytet konstytucyjnych organów państwa oraz osłabiać zaufanie wyborców i opinii publicznej do ich prawidłowego funkcjonowania”<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> Organizacje międzynarodowe podejmujące zagadnienia przeciwdziałania korupcji podkreślają, że rozpowszechnione dotychczas w aktach międzynarodowych i krajowych rozwiązania zmierzające do zwalczania przejawów tego zjawiska za pomocą regulacji prawa karnego są niewystarczające. Przepisy karne definiują bowiem tylko ograniczoną liczbę przypadków. „Można je przenosić na konkretne badane zjawiska tylko w drodze postępowania prokuratorskiego, a następnie procesu sądowego; ich charakter edukacyjny i prewencyjny jest, ze względu na ogólnikowość norm i hermetyczność języka prawniczego, niezmiernie ograniczony” (zob.: T. Potkański, *Konflikt interesów*, [w:] C. Trutkowski (red.), *Przejrzysty samorząd. Podręcznik dobrych praktyk*, Warszawa 2006, s. 82).

<sup>17</sup> Dotyczy to rozwiązań ograniczających bądź uniemożliwiających czerpanie przez urzędników państwowych korzyści ze środków publicznych, którymi zarządzają, przez wyeliminowanie uznaniowości w procesie ich alokacji przy jednoczesnym wprowadzeniu obowiązku składania deklaracji o dochodach własnych w czasie sprawowania urzędu oraz procedur nadzorczych i kontrolnych (zob.: The World Bank, *Anticorruption in Transition. A Contribution to the Policy Debate*, The World Bank, Washington D.C. 2000, s. 58-72).

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2399, dalej: u.o.p.d. Z uwagi na swój cel, jakim jest przeciwdziałanie korupcji, nazywana jest również ustawą antykorupcyjną.

<sup>19</sup> A. Rzetecka-Gil, *Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Komentarz do art. 1, teza nr 1*, Warszawa 2009, el./LEX. W ocenie Sądu Najwyższego

W art. 12 u.o.p.d. został unormowany jawny Rejestr Korzyści prowadzony przez Państwową Komisję Wyborczą<sup>20</sup>, który niewątpliwie pełni funkcję narzędzia przeciwdziałania korupcji w administracji publicznej. Służy on monitorowaniu korzyści otrzymywanych przez osoby pełniące funkcje publiczne, m.in. w strukturach administracji publicznej: rządowej oraz samorządowej<sup>21</sup>. Konieczność jego utworzenia i prowadzenia podyktowana jest odchodzeniem od *stricte* pieniężnego charakteru łapówek w stronę – jak by się mogło wydawać – niewinnego procederu wręczania prezentów czy dowodów wdzięczności<sup>22</sup>.

W literaturze przyjmuje się, że ma on z założenia „stanowić rodzaj prewencji, bowiem ma służyć wykazaniu, że majątkowe i niemajątkowe korzyści uzyskiwane przez określoną grupę podmiotów nie mają charakteru korupcyjnego”<sup>23</sup>. Do Rejestru, jak stanowi art. 12 ust. 3 i 4 u.o.p.d., należy zgłaszać informacje o:

- 1) wszystkich stanowiskach i zajęciach wykonywanych zarówno w administracji publicznej, jak i w instytucjach prywatnych, z tytułu których pobiera się wynagrodzenie, oraz pracy zawodowej wykonywanej na własny rachunek,
- 2) faktach materialnego wspierania działalności publicznej prowadzonej przez zgłaszającego,
- 3) darowiznie otrzymanej od podmiotów krajowych lub zagranicznych, jeżeli jej wartość przekracza 50% najniższego wynagrodzenia pracowników za pracę,
- 4) wyjazdach krajowych lub zagranicznych niezwiązanych z pełnioną funkcją publiczną, jeżeli ich koszt nie został pokryty przez zgłaszającego lub jego małżonka albo instytucje ich zatrudniające bądź partie polityczne, zrzeszenia lub fundacje, których są członkami,

---

regulacje zawarte w ustawie antykorupcyjnej pełnią rolę prewencyjną, a ukierunkowane są na przeciwdziałanie w zakresie tworzenia się tzw. układów korupcyjnych (zob.: Uchwała Sądu Najwyższego podjęta w składzie 7 sędziów z dnia 18 października 2001 r., I KZP 9/01, LEX nr 49126).

<sup>20</sup> Prowadzący Rejestr raz w roku, w odrębnej publikacji, podaje do publicznej wiadomości zawarte w nim dane (art. 12 ust. 6 u.o.p.d.).

<sup>21</sup> Obowiązek informacyjny został nałożony na członków Rady Ministrów, sekretarzy i podsekretarzy stanu w ministerstwach i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, kierowników urzędów centralnych, wojewodów, wicewojewodów, członków zarządów województw, sekretarzy województw, skarbników województw, członków zarządów powiatów, sekretarzy powiatów, skarbników powiatów, wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), zastępców wójtów, sekretarzy gmin, skarbników gmin, członków zarządu związku metropolitalnego, sekretarza związku metropolitalnego i skarbnika związku metropolitalnego (art. 12 ust. 7 u.o.p.d.) oraz ich małżonków (art. 12 ust. 7 w zw. z art. 12 ust. 2 u.o.p.d.).

<sup>22</sup> „Prowadzony wśród funkcjonariuszy administracji publicznej monitoring praktyk korupcyjnych wskazuje, iż odchodzi się od pieniężnych form korzyści majątkowych na rzecz przyszłych synekur dla siebie lub osób najbliższych bądź też obdarowywania decydentów wycieczkami zagranicznymi, sprzedażą artykułów po zaniżonych cenach (np. samochodów), zob.: J. Bil, *op. cit.*, s. 41.

<sup>23</sup> I. Galińska-Rączy, *Sprawa aktualizacji danych zawartych w Rejestrze Korzyści*, „Ekspertyzy i Opinie Prawne Biuletynu Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 2003, nr 1, s. 96.



- 5) innych uzyskanych korzyściach, o wartościach większych niż wskazane w pkt 3, niezwiązanych z zajmowaniem stanowisk lub wykonywaniem zajęć albo pracy zawodowej, o których mowa w pkt 1,
- 6) udziale w organach fundacji, spółek prawa handlowego lub spółdzielni, nawet wówczas, gdy z tego tytułu nie pobiera się żadnych świadczeń pieniężnych.

Walutą w transakcji korupcyjnej, co można wywnioskować z katalogu korzyści, o których mowa w art. 12 ust. 3 i 4 u.o.p.d., coraz rzadziej są pieniądze. Istotniejszą rolę zaczynają odgrywać majątkowe i niemajątkowe korzyści, które otrzymują urzędnicy sprawujący swoje funkcje w administracji publicznej. Korzyści te w społecznej percepcji uważane są za miękką formę korupcji, w stosunku do której społeczeństwo przyjmuje postawę przyzwalającą<sup>24</sup>. Potwierdzają to badania Eurobarometru, które stanowią, że 32% Polaków uważa za dopuszczalne wręczanie drobnych darowizn (*gift giving, giving a gift, to give a gift*) w celu osiągnięcia korzyści od administracji publicznej lub urzędników państwowych (średnia w Unii Europejskiej wynosi 21%)<sup>25</sup>. Przez wręczenia prezentów, tj. drobnych darowizn lub innych korzyści o większej wartości, sponsorowanie wycieczek, należy rozumieć transfer dóbr, który mimo że jest postrzegany jako zachowanie dobrowolne, stanowi w rzeczywistości zachowanie społecznie oczekiwane w danych okolicznościach. Postawa taka nie powinna być jednak akceptowana. Wręczenie przez obywatela – klienta administracji – prezentu urzędnikowi w związku z wykonywaniem przez niego powierzonych funkcji zawsze powinno zrodzić pytanie, czy obdarowujący nie oczekuje otrzymania czegoś w zamian?<sup>26</sup>

W ocenie Sądu Najwyższego każde wręczenie niewielkiej darowizny, także w postaci prezentu czy upominku, stwarza takie układy i zależności, które mogą kolidować z prawidłowym (obiektywnym) stosunkiem urzędnika administracji publicznej do obywatela<sup>27</sup>. Nawet jeśli otrzymana darowizna (w tym prezent, upominek, dowód wdzięczności, zaproszenie na sponsorowaną wycieczkę) nie zostaną zakwalifikowane jako łapówka, której wręczenie i przyjęcie sankcjonuje prawo karne, to mogą w sposób nieprawidłowy wpłynąć na wykonywanie zadań publicznych. Zaprezentowane przez Sąd Najwyższy stanowisko w sposób szczególny uzasadnia konieczność prowadzenia formalnej i oficjalnej rejestracji otrzymanych beneficjów. Prowadzenie Rejestru Korzyści ma na celu ujawnienie faktycznego majątku funkcjonariusza administracji publicznej<sup>28</sup>,

---

<sup>24</sup> B. Hołyst, *Problematyka relacji interpersonalnych w działaniach korupcyjnych*, [w:] *Europa bez korupcji. III Międzynarodowa Konferencja Antykorupcyjna. Warszawa, 10 grudnia 2012 r. Materiały Po konferencyjne*, Warszawa 2013, s. 27.

<sup>25</sup> European Commission, *Special Eurobarometer 470 Corruption Report*, October 2017, s. 10.

<sup>26</sup> A. Graycar, D. Jancsics, *Gift Giving and Corruption*, "International Journal of Public Administration 2016", s. 1-10.

<sup>27</sup> Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 lutego 1988 r., VI KZP 34/87, LEX nr 20289.

<sup>28</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lipca 2004 r., K 20/03, LEX nr 121564.

jego ewentualnych powiązań z podmiotami zewnętrznymi, a w konsekwencji zapewnienie jawności i transparentności życia publicznego. Bieżąca aktualizacja danych w Rejestrze Korzyści pozwala na ciągłe aktualizowanie i monitorowanie zmian w majątku funkcjonariusza administracji publicznej i jego małżonka, co pozwala na wczesne wykrycie zachowań o charakterze korupcyjnym, czy występowanie konfliktu interesów.

Rejestr Korzyści prowadzony jest w formie elektronicznej, przez co w każdej chwili dostępny jest na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej ([https://rk.pkw.gov.pl/1\\_Rejestr\\_korzysci](https://rk.pkw.gov.pl/1_Rejestr_korzysci)). Prowadzenie Rejestru w formie teleinformatycznej podyktowane jest potrzebą rozwoju skutecznie działającego sektora publicznego, którego rosnąca efektywność i przejrzystość jest możliwa przede wszystkim dzięki powszechnemu zastosowaniu i wykorzystaniu technologii informatycznych i telekomunikacyjnych. Forma ta sprzyja również społecznej i instytucjonalnej kontroli działań urzędników sprawujących administrację publiczną. Możliwość szybkiego i nieograniczonego w czasie dostępu do informacji dotyczących uzyskanych przez urzędnika korzyści majątkowych czy osobistych pozwala na zweryfikowanie, czy podejmowane przez niego działania (szczególnie wobec podmiotów, które korzyści urzędnikowi udzieliły) są legalne, bezstronne, a przede wszystkim nie są formą odwzajemnienia się za uzyskany prezent, korzyść czy wycieczkę.

W Polsce najczęstszą formą korzystania z e-administracji jest wyszukiwanie informacji na stronach administracji publicznej. Użytkownicy odwiedzający strony internetowe instytucji publicznych bądź urzędów robią to przede wszystkim w celu zdobycia praktycznych informacji<sup>29</sup>, co przesądza o zasadności prowadzenia Rejestru Korzyści w formie elektronicznej. Prowadzenie Rejestru Korzyści ma bowiem na celu ujawnienie faktycznego majątku funkcjonariusza administracji publicznej<sup>30</sup>, jego ewentualnych powiązań z podmiotami zewnętrznymi i poddanie ich m.in. kontroli społecznej, a w konsekwencji zapewnienie jawności i transparentności życia publicznego.

## 5. Zakończenie

Pojęcie korupcji nie jest rozumiane jednolicie i ma ono charakter interdyscyplinarny. Nauki socjologiczne definiują korupcję jako wadę życia publicznego polegającą na tym, że „osoby pełniące funkcje publiczne nie wykonują swych zadań tak, jak zostały one określone, to jest przez wzgląd na różnie konkretyzowany cel publiczny, ale w celu ukrytej realizacji rozmaitych interesów prywatnych, tj. partykularnych”<sup>31</sup>. Takie rozumienie

<sup>29</sup> D. Oniszczuk, M. Rafalski, *E-administracja w Polsce – jak daleko do osiągnięcia poziomu UE*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2017, nr 1 (126), t. 2, s. 1-3.

<sup>30</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia z dnia 13 lipca 2004 r., K 20/03, LEX nr 121564.

<sup>31</sup> J. Kurezewski, *Czy możliwa jest socjologia korupcji?*, [w:] J. Kurezewski, B. Łaciak (red.), *Korupcja w życiu społecznym*, Warszawa 2000, s. 158.

korupcji pozwala na stwierdzenie, że to negatywne zjawisko sięga swoimi korzeniami sektora publicznego, a co za tym idzie – administracji publicznej.

Korupcja trawiąca administrację publiczną: rządową oraz samorządową, postrzegana jest jako patologia tej organizacji. Współczesna nauka prawa dostrzega coraz większą rolę regulacji administracyjnoprawnych o charakterze prewencyjnym w działaniach mających na celu przeciwdziałanie korupcji. Z uwagi na to, że nośnikiem korupcji w administracji publicznej jest człowiek – funkcjonariusz publiczny wykonujący funkcje w administracji, zasadne było wykształcenie narzędzi-norm, które pozwoliłyby przeciwdziałać temu zjawisku.

Jednym z narzędzi prewencji korupcji w administracji publicznej jest Rejestr Korzyści. Rejestr ten służy przede wszystkim monitorowaniu korzyści otrzymywanych przez osoby pełniące funkcje publiczne. Co warto jednak zauważyć i podkreślić – jego prowadzenie w formie teleinformatycznej, wpisujące się w postulat rozwoju e-administracji, ma również za zadanie zapewnienie jawności i rzetelności życia publicznego oraz zachęcenie obywateli do kontroli społecznej funkcjonariuszy publicznych, którym przyszło w imieniu państwa: administracji rządowej i samorządowej, administrować ich sprawami.

## Literatura

- Bil J., *Zjawisko korupcji. Rozpoznawanie, zapobieganie, zwalczanie*, Warszawa 2018.
- Czaputowicz J., *Patologie w administracji publicznej – zagadnienia wprowadzające*, „Administracja Publiczna: studia krajowe i międzynarodowe” 2009, nr I (13).
- Domańska M. (red.), *Jak walczyć z korupcją? Zasady tworzenia i wdrażania strategii antykorupcyjnej dla Polski*, Warszawa 2010.
- European Commission, *Special Eurobarometer 470 Corruption Report*, October 2017.
- Fuszara M., *Obrazy korupcji w prasie*, [w:] J. Kurczewski, B. Łaciak (red.), *Korupcja w życiu społecznym*, Warszawa 2000.
- Galińska-Raczy I., *Sprawa aktualizacji danych zawartych w Rejestrze Korzyści*, „Ekspertyzy i Opinie Prawne Biuletynu Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu 2003”, nr 1.
- Graycar A., Jancsics D., *Gift Giving and Corruption*, „International Journal of Public Administration” 2016.
- Hankiss E., *Pułapki społeczne*, przeł. T. Kulisiewicz, Warszawa 1986.
- Hołyst B., *Problematyka relacji interpersonalnych w działaniach korupcyjnych*, [w:] *Europa bez korupcji. III Międzynarodowa Konferencja Antykorupcyjna. Warszawa, 10 grudnia 2012 r. Materiały Pokonferencyjne*, Warszawa 2013.

- Kiciński K., *Korupcja a struktura społeczna*, [w:] A. Pawełczyńska (red.), *Praca i uczciwość*, Warszawa 1992.
- Kurczewski J., *Czy możliwa jest socjologia korupcji?*, [w:] J. Kurczewski, B. Łaciak (red.), *Korupcja w życiu społecznym*, Warszawa 2000.
- Nowak C., *Korupcja w polskim prawie karnym na tle uregulowań międzynarodowych*, Warszawa 2008.
- Oniszczuk D., Rafalski M., *E-administracja w Polsce – jak daleko do osiągnięcia poziomu UE*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2017, nr 1 (126), t. 2.
- Pope J., *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*, Berlin 2000.
- Potkański T., *Konflikt interesów*, [w:] C. Trutkowski (red.), *Przejrzysty samorząd. Podręcznik dobrych praktyk*, Warszawa 2006.
- Rzetecka-Gil A., *Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Komentarz*, Warszawa 2009, el./LEX.
- Shah A., Schacter M., *Combating Corruption. Look Before You Leap*, „Finance and Development”, December 2004.
- Suwaj P., *Etyka i świadomość zagrożeń korupcyjnych*, Warszawa 2011.
- Tarchalski K., *Korupcja i przywileje. Zarys teorii i praktyki*, Warszawa 2000.

## Źródła

- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1993.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2399.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 18 października 2001 r., I KZP 9/01, LEX nr 49126.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 lutego 1988 r., VI KZP 34/87, LEX nr 20289.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lipca 2004 r., K 20/03, LEX nr 121564.
- The World Bank, *Anticorruption in Transition. A Contribution to the Policy Debate*, The World Bank, Washington D.C. 2000.
- TNS Polska, *Korupcja w Polsce*, Warszawa 2015.

## Internet

- AS JK, *Obszary korupcji sektora publicznego*, „Rzeczpospolita” z 20 września 1994 r., <http://archiwum.rp.pl/artukul/27411-Obszary-korupcji-sektora-publicznego.html>
- Corruption Perceptions Index*, <https://www.transparency.org/cpi2019>