

## MUR-BETON UCZCIWIE

Budując, można  
zachować czyste ręce.  
Bez dawania i brania  
łapówek korupcja  
w budownictwie  
legnie w gruzach.

[www.normalnepanstwo.pl](http://www.normalnepanstwo.pl)



# CZY MOŻNA BUDOWAĆ BEZ KORUPCJI?

Warszawa, grudzień 2008



### Autorzy:

**Rafał Dębowski** – adwokat, wspólnik w kancelarii Leśnodorski Ślusarek i Wspólnicy Sp. k. Przewodniczący Komisji ds. Prac Parlamentarnych NRA (rozdział 3).

**Magdalena Flis** – współpracownik Fundacji FOR (rozdział 4).

**prof. dr hab. A. Kamiński** – profesor Instytutu Studiów Politycznych PAN i były szef Transparency International Poland (rozdział 1).

**Agnieszka Zielińska** – dziennikarz Pulsu Biznesu (rozdział 2).

### Redakcja:

Jarosław Bełdowski

W rozdziale 4 wykorzystano wyniki badań przeprowadzonych od września do grudnia 2008 roku na potrzeby niniejszego raportu przez Stowarzyszenie „Normalne Państwo” wraz z Fundacją FOR i Stowarzyszeniem Komunikacji Marketingowej SAR.

*Raport zawiera tezy, odzwierciedlające osobiste poglądy ich autorów i powstałe niezależnie od instytucji, z którymi autorzy mogą być powiązani, lub które w innych okolicznościach reprezentują.*

Okładka raportu przedstawia kreację, przygotowaną na potrzeby kampanii przez agencję reklamową PZL.

opracowanie graficzne i skład: *manfolio*

Warszawa, grudzień 2008

[www.for.org.pl](http://www.for.org.pl)

[www.normalnepanstwo.pl](http://www.normalnepanstwo.pl)

[www.sar.org.pl](http://www.sar.org.pl)

Projekt jest współfinansowany przez:



# SPIS TREŚCI

1.	Wstęp – Korupcja jako problem społeczny	4
2.	Obszary występowania korupcji	10
2.1.	Plany zagospodarowania przestrzennego	11
2.2.	Przygotowanie przetargów	12
2.3.	Wydawanie decyzji o warunkach zabudowy	12
2.4.	Wydawanie pozwoleń na budowę	13
2.5.	Nadzór budowlany	13
2.6.	Opłaty adiacenckie	14
3.	Płaszczyzny i przykłady mechanizmów korupcyjnych w polskim prawie dotyczącym przygotowania i realizacji inwestycji budowlanej	15
3.1.	Inwestor – inni uczestnicy procesu budowlanego	15
3.2.	Inwestor – organ	16
3.3.	Ocena planowanych i dokonanych zmian w prawie	16
4.	Analiza ankiet dot. Korupcji w procesie budowlanym	19

## 1. Wstęp – Korupcja jako problem społeczny

Korupcja jest chorobą sektora publicznego. Sektorem publicznym w przyjętym tu rozumieniu jest nie tylko państwo. Należą też do niego korporacje, których własność jest rozproszona, a nad którymi kontrola jest w znacznej mierze sprawowana za pośrednictwem giełdy. Przedsiębiorstwo, w którym własność skoncentrowana jest w pełni rękach jednego człowieka lub jednej rodziny, o ile nie jest duże, może być traktowane jako „sektor prywatny”; jego upadek dotyka właścicieli i pracowników, ale nie dotyczy szerszej zbiorowości. Im większe znaczenie firmy w gospodarce, tym bardziej jej losy stają się sprawą publiczną, tym bardziej więc jej funkcjonowanie staje się przedmiotem regulacji rządowej lub korporacyjnej, a zatem staje się problemem publicznym. Zdarzające się co pewien czas afery finansowe w wielkich spółkach giełdowych i spowodowane nimi spektakularne bankructwa dają asumpt do wprowadzania coraz to nowych form regulacji, których źródłem jest państwo lub sam system korporacyjny. Ta tendencja cywilizacyjna stała się powodem rozszerzenia pojęcia korupcji także na zjawiska zachodzące w wielkich korporacjach i w stosunkach między nimi a państwem. Innym skutkiem tego zjawiska jest dążenie do oceniania poszczególnych krajów nie tylko z punktu widzenia jakości rządów, tj. stanu państwa, ale jakości rządzenia (governance), co jest pojęciem szerszym, dotyczącym całości organizacji społeczeństwa, chociaż państwo zajmuje w niej miejsce szczególne.<sup>1</sup>

Zgodnie z najpopularniejszą definicją korupcja to wykorzystanie urzędu publicznego w interesie prywatnym. Obejmuje ona, poza łapówkarstwem, różne formy malwersacji, nepotyzm i handel wpływami. Zjawiska te występują jednak we wszystkich typach organizacji, a nie tylko w ramach instytucji państwowych. Sprawność każdej organizacji zależy od zgodności indywidualnych działań z jej celami. Korupcja oznacza, że działaniami pracowników zaczynają kierować motywy zewnętrzne wobec organizacji: uczestnicy, zamiast pracować na rzecz realizacji celów organizacyjnych, wykorzystują organizację w interesie własnym. W przypadku państwa oznacza to spadek jakości rządzenia w tym stopniu, w jakim zjawisko to staje się powszechne. W odniesieniu do firm, korupcja wśród pracowników może prowadzić, w warunkach funkcjonującej gospodarki rynkowej, do spadku zysków i bankructwa.

Biorąc pod uwagę centralną rolę państwa w życiu społeczeństw, jego ułomności muszą mieć wpływ na wszystkie sfery ich działalności – w tym gospodarki i obyczajowości. W tej ostatniej sferze najistotniejsze staje się wyobcowanie państwa. Państwo i jego instytucje stają się zewnętrzne wobec społeczeństwa. Potężne grupy interesu, a także poszczególni obywatele traktują je jako źródło prywatnych korzyści i pasożytują na nim w miarę swoich możliwości. Słabe instytucje publiczne nie są w stanie obronić się przed tą inwazją partykularyzmu. Załamuje się system wartości niezbędny dla właściwego działania nowoczesnego państwa

Do początku lat 90. ubiegłego wieku, zjawisko korupcji było traktowane jako marginalne. W państwach wysoko rozwiniętych pozostawiono je policji i sądom. Zimna wojna spowodowała zaś, że priorytet w stosunkach z krajami „trzeciego świata” miał czynnik polityczny i mało uwagi zwracano na sposób, w jaki politycy tych krajów wykorzystywali fundusze pomocowe. Badacze zajmujący się rozwojem gospodarczym uważali, że w warunkach patologicznych struktur rządzenia korupcja pełni funkcję „smaru w maszynie”, tj. pozwala przezwyciężyć trudności jakie stwarza przedsiębiorcom państwo. Samuel P. Huntington pi-

<sup>1</sup> Zagadnienie jakości rządzenia spopularyzowali badacze związani z Bankiem Światowym, Patrz, Kaufman Daniel, Kraay Art., Zoido-Lobaton Pablo, „Governance Matters: From Measurement to Action”, *Finance & Development*, czerwiec 2000; i tych samych autorów, „Governance Matters II, Policy Research Working Paper, nr. 2772, Washington D.C.: The World Bank; także Antoni Z. Kamiński i Bartłomiej Kamiński (2004), *Korupcja rządów: państwa pokomunistyczne wobec globalizacji*. Warszawa: Wyd. ISP PAN i TRIO.

sał pod koniec lat 60. XX w., że „Z punktu widzenia wzrostu gospodarczego, jedyną rzeczą gorszą niż społeczeństwo ze sztywną, nadmiernie scentralizowaną i nieuczciwą biurokracją jest (społeczeństwo) ze sztywną, nadmiernie scentralizowaną, uczciwą biurokracją.”<sup>2</sup> Uważał, że korupcja jest w tej sytuacji alternatywą dla rewolucji, ale także i dla reformy państwa.<sup>3</sup> Z pewnością rozwiązaniem najlepszym byłaby reforma, ale najgorszym – komunistyczna rewolucja. Z tego względu, stosunek niemarksistowskich badaczy rozwoju polityczno-gospodarczego do korupcji był stosunkowo pobłażliwy.

Koniec lat 80. XX w., wraz z przełomowymi zmianami geopolitycznymi, przyniósł także zmianę w sposobie traktowania korupcji. Rewolucja, jako alternatywa dla korupcji, przestała być rozwiązaniem realnym. ZSRR, główne źródło poparcia dla rewolucjonistów świata, rozpadł się. Rosja zajęła się tymczasem sama sobą. Bank Światowy oraz inne instytucje finansowe wspomagające wysiłki rozwojowe państw biednych mógł teraz zwrócić uwagę na użytek, jaki czyniły one z przyznanej im pomocy. Skoro rewolucja przestała, przynajmniej chwilowo grozić stabilności świata, badacze i politycy gospodarczy mogli skierować swą uwagę na ujemne strony korupcji. Międzynarodowe analizy porównawcze pozwoliły dostrzec negatywny wpływ korupcji na tempo rozwoju gospodarczego, powodując obniżenie stóp prywatnych i publicznych inwestycji oraz jakości tych inwestycji.<sup>4</sup> Stwierdzono też niekorzystny wpływ korupcji na poziom bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Zagraniczni inwestorzy biorą bowiem pod uwagę, przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnych, takie czynniki, jak stan prawa i administracji oraz jakość systemów regulacji w poszczególnych krajach i z reguły unikają angażowania się w państwach o niskiej jakości rządzenia. Szczególnie negatywnie wpływa korupcja na działalność małych i średnich przedsiębiorstw: łapówki są dla nich poważnym ciężarem; właściciele zamiast zajmować się przedsiębiorstwami muszą paktować z urzędnikami; a wreszcie, im wyższy poziom korupcji, tym trudniejszy jest dostęp takich firm do środków finansowych.<sup>5</sup>

Badania te potwierdziły, skądinąd oczywistą tezę o silnie negatywnym wpływie korupcji na jakość polityki gospodarczej państwa.<sup>6</sup> Po pierwsze, korupcja jest swoistą formę nielegalnego podatku ściąganego przez urzędników od przedsiębiorców, co podnosi koszty działalności gospodarczej. Po drugie, niejasność przepisów, ogranicza przewidywalność funkcjonowania instytucji publicznych, a arbitralność decyzji i wynikająca stąd niepewność skłania przedsiębiorców do łamania prawa i szukania rozwiązań swych problemów w „szarej strefie”. Przedsiębiorcy stają się ofiarami nieuczciwych urzędników. Rzecz się jednak na tym nie kończy, bo wielu przedsiębiorców zaczyna też inicjować kontakty o charakterze korupcyjnym w celu zdobycia korzyści, których w przypadkach właściwie funkcjonujących instytucji publicznych nie byłoby w stanie uzyskać. Skutkiem tego jest promowanie przedsiębiorstw, które sukces osiągają nie dzięki wysokiej wydajności pracy i innowacyjności, ale dzięki powiązaniom personalnym i łapówkom.

Takie przestępcze związki między sektorem prywatnym i publicznym powodują, że koszty inwestycji publicznych przekraczają o 20 proc., 30 proc. i więcej ich wartość realną. W wyniku działalności prokuratury włoskiej w początkach lat 90. ubiegłego wieku, o ponad po-

2 Samuel P. Huntington (1968), *Political Order in Changing Societies*. Yale-London: Yale UP, s. 69.

3 Ibidem, s. 64. Wsparcie dla tego stanowiska można znaleźć w opublikowanej dwie dekady później pracy Hernando de Soto. Pokazuje on, jak słabość administracji miejskiej w Limie, w warunkach centralizacji i sztywności władzy państwowej, pozwoliła rozwiązać napięcia związane z migracją ludności wiejskiej do stolicy Peru. (1991), *Inny szlak. Niewidzialna rewolucja w trzecim świecie*, tłum. S. Makowiecki i M. Wiśniewski. Warszawa: Polskie Towarzystwo Współpracy z Klubem Rzymskim.

4 Patrz, Paolo Mauro (1995), „Corruption and Growth”, *Quarterly Journal of Economics*, nr 110, ss. 681-712 oraz, tego samego autora (1997), „The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure: A Cross-Country Analysis”, [w:] *Corruption and Global Economy*, Kimberly Ann Elliott (red.), Washington DC: Institute for International Economics.

5 Patrz, Vito Tanzi i Hamid R. Davoodi (2000), „Corruption, Growth and Public Finances”, *IMF Working Paper*, WP/00/82.

6 Informacje bibliograficzne można znaleźć w książce Susan Rose-Ackerman (2001), *Korupcja i rządy*, tłum. Paweł Łuków. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego i Wyd. Sic!; a także w cytowanej wyżej pracy A. Z. Kamińskiego i B. Kamińskiego.

lowę spadły koszty takich inwestycji publicznych, jak budowa metra w Mediolanie (ponad dwukrotnie), połączeń kolejowych, terminali lotniczych, itp.<sup>7</sup> Według Susan Rose-Ackerman, „Skorumpowani rządzący faworyzują kapitałochłonne inwestycje publiczne kosztem innych typów wydatków publicznych, a inwestycje publiczne przedkładają nad inwestycje prywatne. Najczęściej wspierają projekty, których wartość dla rozwoju gospodarczego jest niewielka.”<sup>8</sup> Taka działalność państwa prowadzi do obniżenia zdolności konkurencyjną całej gospodarki narodowej.

Otoczenie instytucjonalne wpływa w sposób zasadniczy na strategię firm. W miarę jak państwo staje się głównym na rynku narodowym aktorem gospodarczym, jakość jego instytucji decyduje w znacznym stopniu o charakterze bodźców, które oddziałują na firmy. Kiedy zamówienia publiczne przyznawane są firmom o najwyższej wydajności pracy i innowacyjności, przedsiębiorstwa będą starać się rozwijać w sobie te cechy, lecz kiedy premiiowane są zachowania korupcyjne, zwycięskie na rynku będą firmy o tego rodzaju nastawieniu.<sup>9</sup>

Efektom korupcji jest więc ograniczenie zdolności rozwojowych gospodarki i marnotrawstwo środków. Mats Lundhal podaje taki tego przykład:

„W 1975 roku rząd Nigerii zamówił cement, którego całkowita ilość równała się dwóm trzecim szacowanych potrzeb całej Afryki i przekraczała zdolności produkcyjne Europy Zachodniej i Związku Radzieckiego. Cena zdecydowanie przewyższała cenę na rynku międzynarodowym, zapewne po to, aby umożliwić profity, a firmy transportowe zbierały odszkodowania za czekanie w zatłoczonej zatoce Lagos. Dla Nigerii koszty sięgnęły 2 miliardów dolarów, czyli jednej czwartej dochodów ze sprzedaży ropy naftowej w 1975 roku.”<sup>10</sup>

Tego typu sytuacje zdarzały się często w ustroju komunistycznym. Tam, gdzie lokalizowano wielkie inwestycje przemysłowe, masowo powstały nowe prywatne domy, przy budowie których wykorzystywano kradzione materiały. Miało to też zapewne pewien wpływ na poziom materiałochłonności gospodarki w tych krajach.

Mimo że statystycznie negatywny wpływ korupcji na tempo wzrostu gospodarczego nie ulega wątpliwości, należy zwrócić uwagę na względny charakter opisywanych tu prawidłowości. Po pierwsze, chociaż wszystkie kraje o niskim PKB i niskim tempie wzrostu gospodarczego charakteryzuje wysoki poziom korupcji, to jednak są kraje o wysokim poziomie korupcji, które jednocześnie przeżywają okres wysokiego wzrostu gospodarczego. Należą do nich z pewnością Chiny i Indie. Wyjaśnienie tego zjawiska wymagałoby dłuższych – i nieuzasadnionych celem tego wprowadzenia. Poprzestanę jedynie na sformułowaniu dwóch hipotez. Po pierwsze, kraje na niskim poziomie rozwoju gospodarki dysponują swoistymi „luzami” instytucjonalnymi, które mogą być wykorzystane, o ile ich elity zdecydowane są zapewnić krajowi rozwój. W tych warunkach korupcja rzeczywiście może pełnić rolę „smaru w maszynie”. Nacjonalistyczne elity boją się zbyt daleko idących zmian ustrojowych, bo zagrażałoby to ich pozycji, ale z drugiej strony, mobilizacja społeczeństwa na rzecz wzrostu gospodarczego, rozbudzenie oczekiwań konsumpcyjnych, zmuszają je do ograniczania najbardziej szkodliwych przejawów korupcji. Raz zmobilizowane społeczeństwo nie akceptuje stagnacji, a więc konieczność zapewnienia wzrostu staje się warunkiem koniecznym utrzymania stabilności politycznej. Po drugie, również w tych społeczeństwach, które osiągnęły wysokie tempo wzrostu gospodarczego przy stosunkowo wysokiej korupcji (np.

7 *Wiele konkretnych przykładów takich sytuacji podaje S. Rose-Ackerman, loc. cit., ss. 74-81.*

8 *Ibidem, s. 79.*

9 *Patrz, C. Douglas North (1990), Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge: Cambridge UP, ss. 76-78.*

10 *Cyt. za S. Rose-Ackerman, loc. cit., s. 79.*

Płd. Korea)<sup>11</sup>, po przekroczeniu pewnego poziomu rozwoju gospodarki, korupcja zaczyna być powszechnie postrzegana jako ważny problem polityczny oraz czynnik hamujący rozwój gospodarczy. Zmusza to rządy do podjęcia zdecydowanych kroków w celu jej ograniczenia, co jest niemożliwe bez zmian ustrojowych, a co czeka Chiny w ciągu najbliższych dziesięcioleci.

Korupcję, gdy upowszechni się trudno jest zwalczyć: staje się ona trwałym elementem stosunków między społeczeństwem a państwem. Dążenie do jej ograniczenia musi rozpocząć się od państwa, ale państwo jest zdominowane przez potężne grupy interesu, dla których bytu umocnienie instytucji publicznych stanowi największe zagrożenie. W systemie władzy politycznej utrwała się zjawisko klientelizmu: wokół partyjnych notabli grupują się, powiązani z nimi siecią zależności klienci – politycy i urzędnicy, których kariera zależy od poparcia patrona. Tolerowanie korupcji teraz może szybko doprowadzić „[...] do błędnego koła, kiedy wysoki poziom interwencji państwa, niesprawność rynku i korupcja wzajemnie się wzmacniają i utrwalają.”<sup>12</sup>

Politycy wiele mówią o potrzebie walki z korupcją, ale gdy przychodzi do konkretnych działań zachowują się jak obywatele, którzy uważają, iż należy ograniczyć wydatki państwa, lecz zaraz gniewnie protestują, kiedy obcięciu ulegają wydatki na programy, z których sami korzystają.

Innym efektem korupcji, który czyni z niej zjawisko tak trudne do wyplenienia jest jej wpływ na upadek wartości publicznych w kulturze społeczeństwa. Prowadzone w ostatnich latach badania międzykrajowe potwierdzają istnienie silnego związku między korupcją w funkcjonowaniu państwa a poziomem zaufania obywateli do instytucji publicznych, co oczywiste, ale też – co mniej oczywiste – z brakiem zaufania w stosunkach między ludźmi.<sup>13</sup> Szczególnie silnie na poziom zaufania w tej ostatniej sferze wpływa jakość prawa oraz sprawność w jego egzekwowaniu.<sup>14</sup> Zaufanie jest nie tylko podstawą ładu społecznego, co w sposób przekonywujący przedstawił ostatnio Piotr Sztompka, ale jest też zmienną silnie wpływającą na poziom kosztów transakcyjnych, a zatem także na funkcjonowanie gospodarki.<sup>15</sup>

W literaturze przedmiotu można znaleźć wiele typologii zachowań korupcyjnych. Wspomnę tu o używanym przez Bank Światowy rozróżnieniu między korupcją administracyjną a zawłaszczeniem państwa. Zwykli obywatele doświadczają najczęściej korupcji administracyjnej, bo ta występuje na styku obywatela z urzędem. Skutki zawłaszczenia państwa odczuwają pośrednio, w postaci złego prawa, faworyzującego jedne interesy sektorowe kosztem innych, a przede wszystkim kosztem interesu ogólnego. Korupcja administracyjna jest stosunkowo łatwa do zwalczenia o ile istnieje wola polityczna, by podjąć właściwe środki. Złe prawo jest problemem znacznie poważniejszym. Trudno zaprzeczyć twierdzeniu Monteskiusza, że „istnieją dwa rodzaje zepsucia: jedno, kiedy lud nie przestrzega praw; drugie, kiedy same prawa przynoszą ze sobą zepsucie. To zło jest nieuleczalne, bo tkwi w samym lekarstwie” (1957: 127).<sup>16</sup> Psucie prawa nie jest zazwyczaj kwestią przypadku – najczęściej jest skutkiem celowego działania partykularnych interesów i ich lobbystów.

11 Indeks postrzeganej korupcji (CPI – korupcja osiąga maksimum przy wartości 0, a minimum przy wartości 10) dla Korei Płd. Wynosił w roku 2000 – 4.0 stopniowo zmniejszając się do poziomu 5.6 w roku 2008.

12 Alberto Alesina i George-Marios Angeletos (2005), „Corruption, Inequality and Fairness”, *econ-www.mit.edu/files/334*, s. 19.

13 Kenneth Newton i Pipa Norris (1999), „Confidence In Public Institutions: Faith, Culture Or Performance?”. Referat przedstawiony na Annual Meeting of the APSA, Atlanta, September 1999.

14 Bo Rothstein i Dietlind Stolle (2002), „How Political Institutions Create and Destroy Social Capital: An Institutional Theory of Generalized Trust”, Referat przedstawiony na konferencji APSA, w Bostonie, August/September, 2002.

15 Piotr Sztompka (2007), *Zaufanie: fundament społeczeństwa*. Kraków: Wydawnictwo ZNAK.

16 *Loc. cit.*, s. 127.

Istnieją jednak przykłady skutecznego ograniczenia poziomu korupcji.<sup>17</sup> Warunkiem tej skuteczności jest w każdym wypadku istnienie woli politycznej: bez tego niemożliwe jest zdecydowane działanie. Pierwszym krokiem w formowaniu polityki anty-korupcyjnej jest ograniczenie możliwości czerpania nieuczciwych korzyści. „Większość takich możliwości zostaje ograniczona wraz z ograniczeniem roli państwa w gospodarce. Ograniczony rząd wymaga mniej kontraktów budowlanych, nabywa mniej urzędzeń i może obniżyć podatki.”<sup>18</sup> Deregulacja, eliminacja różnorodnych subsydiów, prywatyzacja przedsiębiorstw – to wszystko są krokami zmierzającymi we właściwym kierunku. Z drugiej strony, co też podkreśla Rose-Ackerman, ograniczenie państwa musi być przeprowadzone w sposób staranny i poddane rzetelnemu nadzorowi. W innym przypadku, może to prowadzić do wzrostu korupcji i otwarcia nowych jej źródeł. Zauważmy też, iż zmniejszanie roli państwa ma swoje granice, poza którymi czai się chaos. Istotą politycznego dylematu jest, że „[...] mały rząd nie koryguje wystarczająco nierówności i niesprawiedliwości rynkowych; wielki rząd zwiększa korupcję i poszukiwanie renty”.<sup>19</sup> Państwo jest oczywiście niezbędnym elementem ładu społeczno-gospodarczego. Niemniej, w warunkach współczesnych, mamy raczej do czynienia ze zbyt wielkim zakresem działalności państwa niż z jego nadmiernym ograniczeniem.

Polska zalicza się do grupy krajów w Unii Europejskiej o najwyższej percepcji korupcji.<sup>20</sup> Przyczyniły się do tego różne czynniki. Należało do nich, związany z transformacją ustrojową, tj. z demokratyzacją państwa oraz przekształceniami w sferze własnościowej, transfer na wielką skalę władzy politycznej i majątku. Transformacja ustrojowa powoduje także głębokie zmiany w strukturze społecznej, które nie pozostają bez wpływu na kulturę polityczną społeczeństwa.<sup>21</sup> Rewolucja ustrojowa wprowadza na stanowiska władzy „homines novi”, tj. ludzi pochodzących z niższych warstw społeczeństwa.<sup>22</sup> Jak zauważają Donatella Della Porta i Alberto Vannucci, ich wejście do polityki zawsze podnosiło poziom tolerancji wobec zachowań dewiacyjnych.<sup>23</sup> Te czynniki oddziaływały jednak we wszystkich krajach pokomunistycznych.

Zwróćmy uwagę, że w rankingu Transparency International (CPI) z 1996 r., kiedy to Polska po raz pierwszy była wzięta pod uwagę, uznano ją za mniej skorumpowaną od Węgier i Czech. W latach następnych nasze oceny i pozycja w ranking z roku na rok pogarszały się aż do roku 2006, kiedy to zaczęła się poprawa. Dowodzi to, że odpowiedzialnością za korupcję w Polsce nie można obciążać wyłącznie komunistycznej przeszłości. Przyczyn należy też szukać w polityce kolejnych rządów, a także w ustroju państwa, a przede wszystkim w ordynacji wyborczej, relacjach między władzą ustawodawczą i wykonawczą oraz między czynnikiem politycznym i administracyjnym.<sup>24</sup> Nie wdając się w szerszą analizę uwarunkowań tej wyjątkowej sytuacji, wskaże tylko na kilka możliwych czynników sprawczych.

17 Przykłady takich skutecznych wysiłków na rzecz ograniczenia korupcji omawia Robert Klitgaard (1988), *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.

18 S. Rose-Ackerman (2000), „Is Leaner Government Necessarily Cleaner Government?” [w:] *Combating Corruption in Latin America*, pod red. Josepha S. Tulchina i Ralphi H. Espacha, Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press, s. 87. Podobne stanowisko reprezentuje Leszek Balcerowicz (2003), „W kierunku ograniczonego państwa”, distinguished lecture, Published by the World Bank Group.

19 Alesina i Angeletos, op. cit., s. 18.

20 W rankingu Transparency International (CPI) Polska uzyskała w 2008 roku 4.6 punkta, co plasuje ją poniżej wszystkich krajów Unii Europejskiej z wyjątkiem Rumunii i Bułgarii. Jest to jednak znacząca poprawa w stosunku do roku 2005, kiedy to Polska uzyskała tylko 3.4 punkta.

21 Na ten temat, Rasma Karklins (2005), *The System Made Me Do It: Corruption In Post-communist Societies*, New York: M.E.Sharpe, Inc.

22 Ten punkt widzenia pojawia się już u Arystotelesa. Szeroko omawia go też Gaetano Mosca (1939), *Political Parties. Elementi di Scienza Politica*, New York: McGraw-Hill. Współcześnie, głównie w kontekście korupcji politycznej, podjął go znany socjolog włoski Alessandro Pizzorno. Intuicje te znajdują potwierdzenie w badaniach nad systemami politycznymi miast amerykańskich; między innymi Robert Dahl (1961), *Who Governs? Democracy and Power In an American City*, New Haven: Yale UP; Edward C. Banfield I James Q. Wilson (1967), *City Politics*. Cambridge: Cambridge UP.

23 Donatella Della Porta i Alberto Vannucci, „Corruption as a Normative System”, referat na Międzynarodową Konferencję Corruption Control In Political Life and the Quality of Democracy, CIES – ISCTE, May 2005.

24 Patrz, A. Z. Kamiński, „Korupcja w warunkach pokomunistycznych przemian ustrojowych: podejście instytucjonalne”. W: J. Wasilewski (red.), *Współczesne społeczeństwo polskie. Dynamika zmian*. Warszawa: Wyd. Naukowe Scholar, 2006.



Ułomność procesów legislacyjnych. Klaus Goetz i Radosław Zubek zwracają uwagę na brak sterowności państwa będący wynikiem słabości ośrodka centralnego zarówno w ramach władzy wykonawczej, jak ustawodawczej. Autorzy ci konkludują:

„W warunkach zdecentralizowanej konfiguracji, reguły rządzące procesem ustawodawczym są tak skonstruowane, by wspierać „oddolne” podejście do stanowienia prawa, które minimalizuje wymogi koordynacyjne. Oznacza to, że ministrowie i ministerstwa mogą kierować się indywidualnymi strategiami stanowienia prawa. W szczególności korzystają wewnątrz rządu z monopolu inicjowania prac legislacyjnych w zakresie właściwości resortów i są w stanie skutecznie chronić swoje prozyce ustawodawcze przed zmianami.”<sup>25</sup>

Wskazują oni na dwie konsekwencje tego stanu rzeczy. Po pierwsze, skutkuje on alokacją środków na tworzenie ustawodawstwa, która daje „ (...) maksymalne, skoncentrowane i doraźne korzyści ich indywidualnym i resortowym elektoratom”. Po drugie, prowadzi do nadprodukcji ustawodawczej, gdyż „... ograniczony wymóg koordynacji obniża koszty współpracy oraz niepewność, co do ostatecznego rezultatu”. Brak skutecznej kontroli nad procesem ustawodawczym powoduje niemożność prowadzenia przez rząd spójnej polityki oraz partykularyzację prawa. Wynikający stąd brak przejrzystości systemu rządów oraz brak mechanizmów egzekucji odpowiedzialności stanowią żyzną glebę dla rozwoju korupcji.

Podobne zjawiska inercyjne występują w sferze władzy wykonawczej. Unikalną ilustrację tego zawiera praca Kaji Gadowskiej (2002) poświęcona analizie powiązań patronalno-klientalnych w procesie przekształceń sektora górniczego w Polsce. Wynika z niej, że kiedy przebudowę jakiegokolwiek dziedziny działania państwa pozostawia się jej kierownictwu, można z góry założyć, że wynikiem tego będą ogromne wydatki publiczne, wyprowadzanie środków publicznych do sektora prywatnego z korzyścią dla osób kierujących tym procesem, oraz niemożność osiągnięcia celów, które w założeniu miały być zrealizowane.<sup>26</sup> Potwierdzają to inne przykłady, jak restrukturalizacja kolei państwowych, reorganizacja sztabu generalnego w początkach lat 90-tych, itp. Brak strategii rządu i ułomność mechanizmów kontroli stają się problemem o charakterze strukturalnym, a nie wynikiem indolencji jednostek.

Następnym problemem jest „rozliczalność” urzędników i instytucji publicznych.<sup>27</sup>

Pod pretekstem, iż może to spowolnić procesy przekształceń instytucjonalnych, zlikwidowano niektóre instytucje nadzoru. W szczególności rozwiązano pod koniec 1989 r. wyspecjalizowany w ściganiu przestępczości gospodarczej V Zarządu MSW oraz Biuro ds. Przestępczości zorganizowanej KG MO. Towarzyszył temu trwający aż do roku 2005 opór większości sejmowej przed powołaniem instytucji mającej w historii Polski tradycję sięgającą 1815 roku i wielkie zasługi: Prokuraturii Generalnej. Jej funkcją była dbałość o interesy majątkowe państwa oraz reprezentacja interesy skarbu państwa przed sądem. Prokuratura Generalna mogła też dochodzić sądownie rekompensaty strat państwa na majątku urzędników, którzy je spowodowali. W sytuacji rewolucyjnych zmian w stosunkach własnościowych, przeprowadzonych na wielką skalę, wymienione instytucje były niezbędne.<sup>28</sup> Argument, że istnienie ich mogłoby utrudnić procesy transformacji ustrojowej jest mało przekonujący.

25 Goetz, Klaus H. i Radosław Zubik, 2005. „Stanowienie prawa w Polsce: Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa.” Opublikowane w ramach programu Sprawne Państwo Ernst & Young.

26 Gadowska, Kaja. 2002. *Zjawisko klientelizmu polityczno-ekonomicznego. Systemowa analiza powiązań sieciowych na przykładzie przekształceń sektora górniczego w Polsce*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.

27 Na to zagadnienie zwraca szczególną uwagę Rasma Karklins, *The System Made Me Do It: Corruption In Post-Communist Societies*. New York: M.E.Sharpe, 2005. W szczególności strony 111-112 i 125-145.

28 Na temat korupcji związanej z prywatyzacją patrz, Maria Jarosz (2003) raz Maria Jarosz i Piotr Kozarzewski, (2002).

Przemysł budowlany zasługuje przy rozpatrywaniu problemu korupcji w Polsce na szczególną uwagę. Po pierwsze, prace publiczne i budownictwo (public Works/construction) zajmują pierwsze miejsce wśród sektorów gospodarki pod względem korupcji.<sup>29</sup> Po drugie, wielu ludzi szuka indywidualnie rozwiązań swych problemów mieszkaniowych, budując własne domy, a zatem stykając się na co dzień z rozwiniętym systemem administracyjnych koncesji i zezwoleń. Co więcej, o ile wierzyć doniesieniom prasowym, klienci, nabywając mieszkania w firmach „deweloperskich”, narażeni są niekiedy na dodatkowe koszty w wyniku nieuczciwie sformułowanych umów lub utraty wkładów w wyniku bankructwa tych firm. Przed kilku laty miały miejsce podobno przypadki wygrywania przetargów budowlanych przez firmy „krzak”, które podnajmowały następnie podwykonawców, inkasowały pieniądze i „znikały” doprowadzając podwykonawców do bankructwa. Tu także daje o sobie znać słabość prawa i instytucji egzekwujących jego przestrzeganie. Istnieje wreszcie potężne lobby deweloperskie, zdolne do skutecznego oddziaływania na ustawodawstwo w zakresie budownictwa, decyzje administracji państwowej i władz samorządowych. Czynnikiem ułatwiającym działalność tego lobby jest nie tylko słabość prawa, ale przede wszystkim fakt, że tylko niewielka część obszaru dużych miast w Polsce objęta jest planem przestrzennym, co umożliwia znaczną dowolność w decydowaniu o przeznaczeniu terenów.<sup>30</sup> Na dodatek, częste są arbitralne zmiany tych planów przez administrację publiczną. W sektorze budowlanym, jak w kropli wody, odbijają się więc wszystkie problemy związane z korupcją w sektorze publicznym w Polsce.

## 2. Obszary występowania korupcji w procesie przygotowania i realizacji inwestycji budowlanej

Co prawda korupcja to powszechnie używany termin warto jednak zauważyć, że nie posiada on definicji prawnej. Obecnie tą kategorią określa się dziś czyny podpadające pod kilka paragrafów kodeksu karnego, w tym art. 228 dotyczący „przyjmowania korzyści majątkowej lub osobistej w związku z pełnieniem funkcji publicznej”, art. 229 – „udzielenia korzyści majątkowej lub osobistej osobie pełniącej funkcję publiczną lub obietnicy udzielenia takiej korzyści”, art. 230 – „powoływania się na wpływy w instytucji państwowej, samorządowej (...) lub utwierdzanie innych w przekonaniu o istnieniu takich wpływów, podejmowanie się pośrednictwa w załatwieniu sprawy w zamian za korzyść”, zaś art. 231 „przekraczanie uprawnień przez funkcjonariuszy publicznych lub nie dopełnianie przez nich obowiązków, co jest działaniem na szkodę interesu publicznego lub prywatnego”.

Ujawnianiu aktów korupcji nie sprzyja jednak niewielka skuteczność w jej wykrywaniu. Polskie sądy dość rzadko w takich sprawach orzekają o winie i często je umarzają. Ze statystyk policyjnych dotyczących przestępstw korupcyjnych popełnionych w latach 2002 – 2006 wynika, że w tym czasie wszczęto postępowanie w 13 460 sprawach, z czego oskarżono 7499 osób, a aresztowano zaledwie 645.<sup>31</sup> Trudność w wykrywaniu korupcji wiąże się przede wszystkim z tym, że większość osób, która zetknęła się z tym problemem najczęściej nie chce ujawniać swoich personaliów, co przekłada się na kłopoty w udowodnieniu jej istnienia.

<sup>29</sup> Patrz, *bpi2002 1/bpi/surveys\_indices/policy\_research*.

<sup>30</sup> Patrz, Hubert I. Izdebski, Aleksander Nelicki i Igor Zachariasz (2007), *Zagospodarowanie przestrzenne: Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawa*. Warszawa: Ernst&Young, program „Sprawne Państwo”.

<sup>31</sup> *Biuletyn Statystyki Kryminalnej Biura Kryminalnego Komendy Głównej Policji lata 2002 – 2006*.

Zjawisko to łatwiej jednak dostrzec w badaniach opierających się na mierzeniu percepcji korupcji wśród przedsiębiorców. Wynika z nich, że korupcja w polskich przedsiębiorstwach jest dwukrotnie wyższa niż w Europie Zachodniej. Przedsiębiorcy działający w Polsce, zarówno polscy jak i zagraniczni bardzo nisko oceniają również działania policji i prokuratury podejmowane w celu zwalczania tego zjawiska. Tylko 54 proc. ocenia je jako skuteczne, dla porównania w Europie Zachodniej ten wskaźnik wynosi 85 proc.<sup>32</sup>

## **Obszary występowania korupcji w procesie przygotowania lub realizacji procesu budowlanego:**

### **2.1. Plany zagospodarowania przestrzennego**

Ich brak to czynnik sprzyjający pojawieniu się korupcji. Gdy plan zagospodarowania przestrzennego istnieje inwestor wie, co i gdzie może wybudować. Jego nieobecność stwarza natomiast pokusę dla tych, którzy są gotowi zapłacić urzędnikowi za zgodę na budowę. Brak planu ogranicza również dostępność wolnych terenów pod budowę, co wpływa na wzrost cen gruntów i nowych mieszkań.

Mimo korzyści jakie dają plany zagospodarowania przestrzennego ogromna część gmin w Polsce wciąż ich nie posiada. Obecna sytuacja to skutek wygaśnięcia wszystkich planów zagospodarowania uchwalonych do 1 stycznia 1995 roku wraz z wejściem w życie nowej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z początkiem 2004 roku. W tym momencie planami zagospodarowania uchwalonymi po 1 stycznia 1995 objęte było zaledwie 14 proc. gmin. Do chwili obecnej sytuacja niewiele się poprawiła. Aktualnych planów zagospodarowania szczególnie brakuje w dużych aglomeracjach, m.in. w Warszawie, gdzie zaledwie kilkanaście procent miasta jest nimi pokryte. Do wyjątków należy Gdańsk, który posiada aktualne plany w blisko 60 procentach.

Brak planów nie da się wytłumaczyć niedostatkami pieniędzy. W świetle kontroli NIK przeprowadzonej w 2006 roku średnie wydatki na sporządzenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wyniosły w latach 2004-2005 zaledwie ok. 0,18 procent średniorocznych wydatków gmin.<sup>33</sup> W poszczególnych gminach udział procentowy tych wydatków był zróżnicowany i wyniósł od 0 do 1,63 procent. Nieobecność planów powoduje również bezpośrednio wyhamowanie inwestycji poprzez zmniejszenie liczby wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę. Z powyższego raportu z kontroli NIK wynika, że w kontrolowanym okresie stwierdzono spadek liczby decyzji o pozwoleniu na budowę wydawanych na podstawie decyzji o warunkach zabudowy z 4 329 decyzji wg stanu na dzień 31 grudnia 2003 r. do 3 110 decyzji, wg stanu na dzień 30 czerwca 2006 r. co w praktyce oznacza spadek blisko o 28 procent.

Pole do nadużyć stwarza również procedura odrolnienia gruntów, czyli zmiana przeznaczenia działki rolnej na budowlaną. Bez tego kroku nie można się w ogóle pobudować. W takim wypadku trzeba złożyć pisemny wniosek o zmianę przeznaczenia gruntu w planie zagospodarowania lub, gdy go nie ma o wyłączenie gruntu z produkcji rolnej. Niestety, na gminy nie został nałożony żaden termin, w którym zostałyby zobligowane do jego rozpatrzenia. Pokusa korupcji pojawia się więc wtedy, gdy inwestor zniecierpliwiony zbyt długim oczekiwaniem decyduje się dać urzędnikowi łapówkę, aby „przyspieszyć” wydanie takiej decyzji.

<sup>32</sup> X Światowe badanie nadużyć gospodarczych. Raport Ernst & Young, 2007.

<sup>33</sup> Informacja o wynikach kontroli kształtowania polityki przestrzennej gmin, NIK kwiecień 2007

## 2.2. Przygotowywanie przetargów

Niebezpieczeństwo nadużyć pojawia się również na etapie składania ofert do przetargów. W czasie tej procedury może pojawić się wiele rodzajów nieprawidłowości. Od przekupionego wcześniej urzędnika można otrzymać informacje o konkurentach lub złożyć ofertę po terminie. Przetargowe instrukcje mogą być również przygotowane ściśle pod określone firmy, aby z tzw. przyczyn formalnych odrzucić innych konkurentów. Często też zmiany są wprowadzane zaraz po otwarciu ofert.

Zdarza się też, że składane są przez podmioty powiązane ze spółką, która organizuje przetarg. Nadużycia mogą pojawić się również podczas procedury sprzedaży gruntów przez gminy. Sprzedaż ziemi w samorządach powinna być poprzedzona ustaleniem jej wartości. Są jednak przypadki zaniżania cen podczas wyceny, dzieje się tak zwłaszcza wtedy, gdy gmina zawiązuje spółkę z firmą prywatną, a jej udziałem w interesie jest ziemia.

Patologie występujące podczas sprzedaży gruntów przez gminy potwierdzają wyniki kontroli NIK. Z raportu przeprowadzonego w 2006 wynika, że tylko w dziesięciu skontrolowanych gminach zbywano nieruchomości zgodnie z obowiązującymi przepisami. W pozostałych 19 gminach, które stanowiły 65,5 proc. stwierdzono nieprawidłowości. Polegały one głównie na nie publikowaniu wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży i do oddania w najem lub dzierżawę. Taka sytuacja niestety sprzyja korupcji, bo zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami cenę wywoławczą w pierwszym przetargu ustala się w wysokości „nie niższej niż wartość nieruchomości”. W drugim może ona wynosić już tylko 50 proc. jej wartości, a wtedy może ją zakupić na przykład osoba zaprzyjaźniona z kimś z urzędu.

## 2.3. Wydawanie decyzji o warunkach zabudowy

Gdy gmina nie ma aktualnego planu zagospodarowania o pozwolenie na budowę trzeba starać się dwuetapowo: najpierw występuje się o decyzję o warunkach zabudowy, a dopiero potem o pozwolenie na budowę. Aby je uzyskać działka musi jednak spełniać określone warunki: m.in. teren musi mieć dostęp do drogi publicznej, a istniejące lub projektowane uzbrojenie działki powinno być wystarczające do rozpoczęcia budowy itp. Wydanie decyzji o warunkach zabudowy stwarza również szerokie pole do nadużyć. Powodem tej sytuacji są nieprecyzyjne zapisy obowiązującej obecnie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Nie określa ona terminu wydania decyzji o warunkach zabudowy. W takim wypadku zgodnie z ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym gmina może, ale jednocześnie wcale nie musi wydać nam decyzji o warunkach zabudowy. Może ją zawiesić 12 miesięcy, co uniemożliwi nam w tym czasie rozpoczęcie budowy. Stwarza to realne zagrożenie korupcji, bo inwestor zainteresowany wydaniem decyzji o warunkach zabudowy może próbować przyspieszyć wydanie decyzji o warunkach przekupując urzędnika od którego to zależy.

Dane NIK potwierdzają negatywne skutki nieprecyzyjnych zapisów: m.in. dwukrotne wydłużenie czasu niezbędnego na wydanie decyzji, co naraża inwestorów na wyhamowanie tempa inwestycji i wzrost wydatków.

Najczęstsze nieprawidłowości występujące w skontrolowanych przez NIK urzędach to: niedotrzymanie przez nie terminu wydania decyzji lub nie powiadomienie stron o przyczynach zwłoki.

Z cytowanego już raportu NIK dotyczącego polityki przestrzennej gmin wynika, że w terminie:

- do 1 miesiąca wydano 30,3 procent decyzji o warunkach zabudowy;
- od 1 miesiąca do 2 miesięcy 25,7 procent
- od 2 miesięcy do 6 miesięcy 37 procent;
- od 6 miesięcy do 12 miesięcy 7 procent;
- ponad 12 miesięcznym załatwiono 1,1 procent wniosków.

#### 2.4. Wydawanie pozwoleń na budowę

Nieprawidłowości mogą pojawić się również na etapie projektowania. W trakcie składania projektu do uzyskania pozwolenia na budowę nieprzychylny urzędnik może starać się uprzykrzyć inwestorowi życie i w nieskończoność wydłużać procedurę. Lista utrudnień jest nieograniczona. Zdarza się, że projekt odsyłany jest z takich powodów jak: brak numeracji, brak podpisu lub pieczętki projektanta na jednej ze stron, niewłaściwie zdaniem urzędników opraciony projekt, zła skala rysunków, kserokopie dokumentów nie poświadczone za zgodność z oryginałem, brak spisu treści itd. Bardzo często urzędnik daje w ten sposób do zrozumienia, że dostaniemy pozwolenie na budowę, jeżeli projekt wykona jego znajomy. Jeżeli zdecydujemy się na to otrzymamy pozwolenie, a urzędnik dostanie od znajomego swój procent.

Przykładem patologii jest również wymuszanie przez gminy budowy lokalnej infrastruktury jako warunek otrzymania pozwolenia na budowę. W praktyce deweloperzy często budują ją na własny koszt, a potem nieodpłatnie przekazują gestorom mediów.

#### 2.5. Nadzór budowlany

Do głównych mankamentów działania powiatowych organów nadzoru należą: zbyt długi czas postępowania, wydawanie nieprawidłowych decyzji, niepodejmowanie działań określonych z prawem i nieefektywne procedury egzekucyjne. Powodem najczęstszych nieprawidłowości występujących w nadzorze budowlanym jest przede wszystkim nieprecyzyjność i niespójność obowiązujących przepisów prawa. Według jednego z nich, jeżeli podczas kontroli inspektor wykryje tzw. istotne odstępstwo od projektu zapłacimy karę. Problem w tym, że do niedawna nie wiadomo było czym jest istotne odstępstwo. Dopiero uchwalona przez sejm nowela sprecyzowała to pojęcie. Ustawa zawiera listę odstępstw, które są istotne. Jednak nie załatwia to problemu, bo z reguły nie da się wybudować dużego obiektu bez ewentualnych zmian w projekcie. Tymczasem to urzędnik ocenia czy dane odstępstwo można zaliczyć do istotnych lub nie, co daje pole do uznaniowości i stwarza pokusę korupcji. Największą zmorą dla inwestorów jest jednak przewlekłość spraw prowadzonych przez nadzór budowlany. W praktyce urzędnik pracujący w nadzorze może skutecznie opóźnić oddanie budynku, bo odwołania do różnych instancji trwa czasem nawet kilkanaście lat!<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Monitoring Powiatowych Inspektoratów Nadzoru Budowanego – przygotowany przez Transparency International Polska, wrzesień 2008.

Jednocześnie inspektorzy przymykają oko na samowole budowlane i wykazują brak skuteczności w egzekwowaniu nakazanych rozbiórek. Zarówno wyroki sądowe jak i decyzje nadzoru nakazujące rozbiórkę pozostają bardzo często tylko na papierze. Samowole powstają więc praktycznie bezkarnie, a potem nadzór często je legalizuje. W tym wypadku nadzór budowlany nie traktuje równo wszystkich inwestorów. Na łagodniejsze traktowanie mogą liczyć jedynie więksi inwestorzy. W takim wypadku nawet jeżeli inwestor stwierdzi uchybienie i zwleka ze zrobieniem dokumentacji, inwestor w tym czasie może zdążyć budowę, a po jej zakończeniu przymierzyć się do jej legalizacji.

Nieprawidłowości w nadzorze budowlanym często wynikają również z konfliktu interesów. Pracownicy nadzoru mogą bez przeszkód zakładać własne firmy projektowe. Stwarza to zagrożenie, że ich klienci są przez nich, jako urzędników nadzoru będą traktowani łaskawiej. Przyczyną nieprawidłowości występujących w nadzorze budowlanym jest również brak odpowiednich kadr i niskie płace. Na jednego powiatowego inspektora nadzoru przypada dziś ok. 5 tys. budów.

## 2.6. Opłaty adiacenckie

Pokusę korupcji rodzi również procedura przyznawania przez gminy tzw. opłat adiacenckich. Dotyczą one sytuacji, gdy działka jest podzielona na kilka mniejszych i uzbrojona i dlatego warta więcej niż przed podziałem. W takim wypadku inwestor musi podzielić się zyskiem z gminą. To jednocześnie jeden z najbardziej nieprzewidywalnych elementów przygotowania inwestycji, bo nie wiadomo, kiedy i w jakiej wysokości gmina każe sobie zapłacić. Niestety, ma to bezpośredni wpływ na opłacalność inwestycji. Gmina może więc naliczyć opłatę adiacencką, ale wcale nie musi. I tu również pojawia się pokusa, aby przekupić urzędników od których będzie zależeć ewentualna decyzja.

Działa to również w drugą stronę. Nieuczciwi urzędnicy mogą wymusić łapówkę na inwestorze w zamian za rezygnację z naliczania opłaty. Jeżeli gmina wymaga opłat w zamian za inwestycje, które sama przeprowadziła, np. za budowę drogi, podciągnięcie kanalizacji czy prądu są one uzasadnione. Zdarza się jednak, że gmina nie podejmuje żadnych działań, a mimo to żąda opłat, w momencie, gdy ktoś podzielił swój grunt na mniejsze działki lub uzbroił teren. Przez kilka lat gminy pobierały od prywatnych inwestorów opłaty adiacenckie na podstawie art. 98 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W kwietniu 2007 roku Trybunał Konstytucyjny orzekł, że jest on niezgodny z art. 2 Konstytucji, gdyż narusza zasadę „ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa”. Jeszcze przed wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego przepis uchylono i zastąpiono innym — art. 98a w tejże ustawie. Zgodnie z nim obecnie uchwała rady gminy musi dokładnie określić wysokość opłaty. Niestety, nadal nie wiadomo kiedy jej zażąda. Może to zrobić, ale jednocześnie nie musi. Inwestor w dalszym ciągu pozostaje więc w niepewności.

## Podsumowanie

Korupcja w sektorze budowlanym, tak jak w innych częściach gospodarki godzi więc nie tylko w zasady uczciwej konkurencji, ale i w prawidłowe funkcjonowanie i autorytet instytucji publicznych. Koszty przedsiębiorców wynikające z korupcji również są bardzo wysokie, wynoszą od kilku do nawet kilkudziesięciu procent wartości inwestycji. W praktyce za korupcję płacimy jednak wszyscy wydając m.in. coraz więcej za metr kwadratowy domu, mieszkania, drogi czy autostrady.

### **3. Płaszczyzny i przykłady mechanizmów korupcyjnych w polskim prawie dotyczącym przygotowania i realizacji inwestycji budowlanej**

Kwalifikowanie działań korupcyjnych w praktyce zależy od definicji tego pojęcia, ale można uznać, że korupcja w szerokim tego słowa znaczeniu oznacza zarówno niezgodne z prawem działania na styku inwestor – organ, jak i niezgodne z prawem działania na płaszczyźnie inwestor – inni uczestnicy procesu budowlanego. Oprócz tych dwóch płaszczyzn poniżej została przeprowadzona analiza planowanych jak i przeprowadzonych zmian legislacyjnych, które mają istotne znaczenie w procesie budowlanym.

#### **3.1. Inwestor – inni uczestnicy procesu budowlanego**

Obserwując ewolucję przepisów prawa budowlanego, jak również praktykę działania na tym rynku, nie da się uniknąć wrażenia, że inwestor planujący inwestycje w nieruchomościach, w szczególności inwestor planujący duże inwestycje budowlane, zazwyczaj o charakterze komercyjnym, stawał się niejako zakładnikiem systemu korupcyjnego.

Pierwotnie, na podstawie starych przepisów prawa budowlanego, na pierwszy plan wysuwał się obszar relacji inwestora z innymi uczestnikami procesu inwestycyjnego, co w praktyce sprowadzało się do relacji międzysąsiedzkich. Zgodnie z obowiązującymi wtedy przepisami prawa budowlanego, uczestnikami postępowania o pozwolenie na budowę były – na równych prawach – wszystkie podmioty, gdy wynik postępowania wpływał na ich tzw. interes prawny. Zbyt szeroko zakreślona definicja strony postępowania administracyjnego o pozwolenie na budowę, przy braku precyzyjnej definicji pojęcia interesu prawnego, przyzwalała na to by organ dopuszczał do udziału w postępowaniu o pozwolenie na budowę zbyt szeroki krąg osób, w praktyce wszystkich sąsiadów oraz tzw. organizacje społeczne. Sprzeciw co do realizacji budowy chociażby jednego powodował żmudną i czasochłonną drogę odwoławczą, co przy słabej organizacji pracy organów, prowadziło często do uchylania merytorycznie zasadnych, lecz proceduralnie źle przygotowanych decyzji o pozwoleniu na budowę. Niedostosowanie prawa na tym obszarze sprowadzało się do praktycznego paraliżu rozstrzygania spraw, w których brała udział ogromna liczba współuczestników – a tak jest często w przypadku, gdy inwestycja graniczy z terenem podeweloperskim, objętym współwłasnością kilkuset mieszkańców dużego budynku. Sytuacja prawna i finansowa inwestora w przypadku uchylenia pozwolenia na budowę, w szczególności, gdy sąd administracyjny uchyla ostateczną już decyzję o pozwoleniu na budowę, a inwestor wcześniej na podstawie takiej ostatecznej decyzji rozpoczął prace budowlane, była bardzo trudna. Dlatego częstokroć inwestor, wybierając mniejsze zło, godził się na różnego rodzaju, w istocie korupcyjne, propozycje protestujących sąsiadów czy organizacji społecznych. Stąd też zazwyczaj dochodziło do różnego rodzaju nie planowanych wcześniej nakładów inwestycyjnych lub gratyfikacji finansowych za odstąpienie od blokowania inwestycji.

Przyjęte rozwiązania prawne w przepisach prawa budowlanego ograniczyły udział czynnika społecznego oraz sąsiedzkiego, ale nie wyeliminowały tego problemu, przenosząc go na inne obszary procedury administracyjnej, a dokładnie na wcześniejsze jego etapy. Przy notorycznym braku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego „pole bitwy” inwestora z sąsiadami i organizacjami społecznymi blokującymi inwestycje – często wyłącznie dla uzyskania korzyści majątkowych, przeniosło się na postępowanie w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy, na postępowania dotyczące kwestii podłączenia inwestycji do drogi, czy też procedury związane z pozwoleniami środowiskowymi, konserwatorskimi, wodnoprawnymi, itd.

### 3.2. Inwestor – organ

Drugi obszar korupcyjogenny ma głębsze podłoże. Chodzi bowiem o relacje inwestora z organami administracyjnymi. Przyznać trzeba, że nawet najlepsze prawo nie spowoduje zaniku mechanizmów korupcyjnych, gdy szwankuje urzędnik. Tymczasem dający się zaobserwować w niektórych urzędach niedowład decyzyjny, wyrażający się zasadą „najlepszą decyzją jest niewydanie żadnej decyzji”, przy jednoczesnej przewlekłości procedur odwoławczych – zachęca inwestorów do poszukiwania innych, „niekonwencjonalnych” metod wywarcia na urzędnika nacisku w celu uzyskania tego, co im się prawnie należy. Tajemnicą poliszynela jest to, że pojawiają się firmy, zwane potocznie „załatwiaczami”, wyspecjalizowane w załatwianiu pozytywnych decyzji, które mogą liczyć na nie uzasadnioną merytorycznie większą przychylność urzędników i szybsze tempo rozpoznawania spraw protegowanych przez taką firmę. W praktyce daje się również zaobserwować, że coraz częściej inwestorzy spotykają się z propozycjami, obejmującymi zamiar uzyskania nieuzasadnionych korzyści majątkowych, stosowanymi przez urzędników wydających konkretne decyzje administracyjne, ale nie dla konkretnego urzędnika, lecz dla reprezentowanej przez niego jednostki samorządu terytorialnego. Przykładem często nadużywanego instrumentu prawnego w tym zakresie jest art. 16 ustawy o drogach publicznych. Przepis ten przesądza, iż budowa lub przebudowa dróg publicznych spowodowana inwestycją niedrogową należy do inwestora tego przedsięwzięcia, a szczegółowe warunki budowy lub przebudowy dróg określa umowa między zarządcą drogi a inwestorem inwestycji niedrogowej. Zważywszy na uznaniowość administracyjną dotyczącą wydania lub odmowy wydania zgody na włączenie terenu do drogi publicznej inwestor, planujący duże inwestycje niedrogowe, w zasadzie zdany jest na wolę zarządcy drogi (zazwyczaj jednostki organizacyjnej działającej przy organie administracyjnym) co do zakresu i rozmiaru świadczeń jakie w związku z tym musi ponieść.

### 3.3. Ocena planowanych i dokonanych zmian w prawie

#### Nowelizacja prawa budowlanego

Planowana w opracowanych już kilkakrotnie projektach nowelizacji prawa budowlanego eliminacja procedury administracyjnej w zakresie uzyskania pozytywnej decyzji o pozwoleniu na budowę i zastąpienie jej negatywną decyzją administracyjną o odmowie wpisu budowy do rejestru robót budowlanych (projekt w druku sejmowym nr 1048), spowoduje wiele wątpliwości i pytań dotyczących chociażby gwarancji poszanowania praw obywatelskich, praw sąsiedzkich itd. Obawiać się można, że spowoduje to natychmiast reakcje uboczne, odwrotne do planowanych. Coraz szerzej stosowane zaczną być procedury cywilnoprawne dotyczące blokowania inwestycji, które z natury rzeczy są bardziej czasochłonne, a zatem bardziej niekorzystne dla inwestorów. Niestety wydaje się, że trwające obecnie prace legislacyjne dotyczące zmiany prawa budowlanego nie wyeliminują problemu korupcji, a jedynie kolejny raz przeniosą go na inne „pola bitew”.

#### Nowelizacja prawa zamówień publicznych

Innym przykładem nietrafionych rozwiązań prawnych, prowokujących do korupcyjnych zachowań uczestników obrotu prawnego jest ostatnia nowelizacja przepisów ustawy prawo zamówień publicznych, która weszła w życie w dniu 24 października 2008 r. Ten obszar prawa, regulujący wydatkowanie środków publicznych, również w powiązaniu z obszarem prawa budowlanego (duże inwestycje infrastrukturalne, w tym drogi, mosty, sieć kolei) powinien być szczególnie przejrzysty, pozbawiony mechanizmów prawnych o charakterze ko-



rupcjogennym, czego nie niesie ze sobą nowelizacja. Celem jej było dostosowanie polskich regulacji w zakresie zamówień publicznych do standardów obowiązujących w Unii Europejskiej, ale przy okazji powyższych zmian znowelizowano również treść art. 24 ust. 1 pkt 1 tejże ustawy, przy czym w treści uzasadnienia projektu ustawy brak wzmianki o przyczynach tej nowelizacji. Zgodnie z tą zmianą z postępowań o udzielenie zamówienia publicznego wyklucza się „wykonawców, którzy wyrządzili szkodę, nie wykonując zamówienia lub wykonując je nienależycie, jeżeli szkoda ta została stwierdzona prawomocnym orzeczeniem sądu wydanym w okresie 3 lat przed wszczęciem postępowania”.

Na pierwszy rzut oka wydaje się, że wszystko jest w porządku, bo przecież prawo zamówień publicznych powinno chronić zamawiającego przed nierzetelnymi wykonawcami. Udział nierzetelnych wykonawców w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego prowadzi bowiem do sytuacji patologicznych, gdy zamówienia publiczne udzielane są podmiotom, o których z góry wiadomo, że wykonają je źle lub wręcz nie wykonają ich wcale. Dzieje się tak ze szkodą dla zamawiającego i co gorsza, ze szkodą dla interesu publicznego, a często po prostu na skutek użycia mechanizmów korupcyjnych. Dlatego w ustawie prawo zamówień publicznych bez wątplenia muszą funkcjonować instrumenty prawne pozwalające na eliminowanie nierzetelnych wykonawców. Dyskusyjne jest jednak to jak będą wyglądały owe instrumenty.

Należy jednak zauważyć, że nowa podstawa wykluczenia wykonawcy z zamówień publicznych bynajmniej nie wiąże się bezpośrednio z samym wyrządzeniem przez wykonawcę szkody na skutek niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia publicznego. Aby wykluczyć takiego nierzetelnego wykonawcę z prawa ubiegania się o udzielenie zamówień publicznych musi zostać spełniona dodatkowa przesłanka, tj. musi zostać wydane prawomocne orzeczenie sądu, stwierdzające wyrządzenie szkody na skutek niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia publicznego. Istnienie lub brak prawomocnego orzeczenia sądu (a nie wyrządzenie szkody) jest więc tą przesłanką, która decyduje o wykluczeniu wykonawcy z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Ustawodawca najwyraźniej jednak zapomniał o tym, iż w sprawach odszkodowawczych orzeczenie sądu – zazwyczaj sentencja wyroku – najczęściej nie precyzuje z jakiego tytułu zostało ono wydane. Wyrok w sprawie o zasądzenie, a taki zazwyczaj charakter ma roszczenie odszkodowawcze, stwierdza jedynie jaką kwotę od kogo zasądzono, a jaką oddalono. Otwarte pozostaje więc pytanie kto i na jakiej podstawie weryfikować ma czy dany wyrok stwierdza wyrządzenie szkody. Sporządzenie przez sąd uzasadnienia orzeczenia nie oznacza jednak wcale, że znajdzie się w nim stwierdzenie przesądzające, iż zasądzona kwota stanowi odszkodowania za szkodę wyrządzoną przez wykonawcę nierzetelnym wykonaniem lub niewykonaniem zamówienia publicznego. Jeśli zważy się przy tym, że sporządzenia uzasadnienia orzeczenia jest w zasadzie fakultatywne, w wielu sprawach, mimo wydania wyroku i tak nie będzie wiadomo, co dane orzeczenie stwierdza. Sprawę dodatkowo komplikuje fakt, iż prawomocne orzeczenie sądu to nie tylko wyrok, ale także nakaz zapłaty lub wyrok zaoczny, gdzie co do zasady nie sporządza się uzasadnień. W takich sprawach na pewno nie będzie wiadomo jak ustalić czy orzeczenie stwierdza wyrządzenie szkody, czy też tylko zasądza bo umówiono się o karę umowną, którą wykonawca musi zapłacić niezależnie od tego czy doszło do wyrządzenia szkody, czy też nie. Kary umowne, które mogą być naliczane także wtedy, gdy szkoda nie powstała lecz tylko doszło do nienależytego wykonania lub niewykonania umowy, przy braku lub nieprecyzyjności uzasadnienia orzeczenia, mogą spowodować więc niewyobrażalny chaos „wykluczeniowy” w zamówieniach publicznych. Należy także pamiętać, że procedura cywilna zna inne jeszcze prawomocne orzeczenia sądowe, które wiązać się mogą z uznaniem strony za winną wyrządzenia szkody przez niewykonanie lub nienależyte wykonanie zamówienia publicznego. Wyobraźmy sobie prawomocne orzeczenie sądu, wy-

dane w formie postanowienia, o umorzeniu postępowania na skutek cofnięcia pozwu, wytoczonego zamawiającemu przez wykonawcę, o zapłatę wynagrodzenia z umowy o zamówienie publiczne, dokonane na skutek podniesienia przez zamawiającego zarzutu potrącenia owego wynagrodzenia należnego wykonawcy ze szkodą jaką tenże wykonawca wyrządził zamawiającemu niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem zamówienia publicznego. To klasyczny przykład przegranej sprawy bez wyroku. Litera nowego prawa pozwala bowiem na podstawie także takich orzeczeń sądowych, wykluczać wykonawców, ale to dopiero praktyka pokaże czy o takie prawomocne orzeczenia sądu chodziło ustawodawcy w nowym art. 24 ust. 1 pkt 1 ustawy.

Rodzi się tu również potencjalny obszar korupcyjny – w ustawie brak mechanizmów nadzoru nad wykonaniem przez zamawiającego obowiązku przekazania wyroku sądu stwierdzającego szkodę przez zamawiającego do Urzędu Zamówień Publicznych, celem umieszczenia takiego nierzetelnego wykonawcy na liście wykonawców wykluczonych z prawa ubiegania się o zamówienia publiczne. W sytuacji gdy istnieją wątpliwości interpretacyjne, czy dane orzeczenie stwierdza wyrządzenie szkody niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem zamówienia publicznego a zatem, czy dany wykonawca podlega wykluczeniu, czy też nie, zachętą do korzystnego dla wykonawcy rozstrzygnięcia tych wątpliwości może być korzyść majątkowa, a nie zdrowy rozsądek.

Kwestia ustalenia jak z treści orzeczenia wywnioskować czy stwierdza ono wyrządzenie szkody niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem zamówienia publicznego to nie jedyne i wcale nie najważniejsze zastrzeżenie. Chodzi o coś więcej – powołany przepis ogranicza konstytucyjnie gwarantowane prawo do sądu. W cywilizowanych systemach prawnych droga sądowa jest jedyną metodą rozstrzygania sporów. Aby prawo do sądu było rzeczywistym przywilejem każdego przedsiębiorcy, skorzystanie z drogi sądowej nie może być obciążone jakimkolwiek innym ryzykiem, niż ryzyko przegranej sprawy i poniesienia kosztów procesowych. Tymczasem treść art. 24 ust. 1 pkt 1 ustawy nakłada na jedną stronę sporu – tylko na wykonawcę – dodatkowe ryzyko jego prowadzenia. Przegrana w sporze sądowym z zamawiającym może oznaczać, iż w obrocie prawnym pojawi się prawomocne orzeczenie stwierdzające wyrządzenie zamawiającemu szkody niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem zamówienia publicznego i to niezależnie kto jest inicjatorem sporu. Przykładowo wykonawca występując przeciwko zamawiającemu o zapłatę 10 milionów złotych, jeśli przegra sprawę w zakresie 10 złotych (sic!), bo sąd uzna, że na tyle wyrządził zamawiającemu szkodę nienależytym wykonaniem umowy, utraci prawo do występowania w postępowaniach o zamówienia publiczne przez następne trzy lata. W obrocie prawnym zaistnieje bowiem prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające wyrządzenie szkody nienależytym wykonaniem zamówienia publicznego. Jak widać z powyższego przykładu, znowelizowany przepis, nie wartościując w żaden sposób rozmiar szkody, prowadzi może do paradoksalnych sytuacji, w których sankcja wykluczenia z postępowania o zamówienie publiczne będzie niewspółmierna do wyrządzonego przewinienia. Jeśli zaś na rynku zamówień publicznych w danej branży jest tylko kilku wykonawców mogących sprostać zamówieniu okaże się, że wykluczenie jednego z nich spowoduje zmniejszenie konkurencyjności, a tym samym wzrost cen w udzielanych zamówieniach publicznych. Z powyższych względów, w procesach między wykonawcą a zamawiającym dochodzić będzie do niczym nieuzasadnionej, a nadto niezgodnej z Konstytucją, nierówności procesowej stron. Zamawiający, wytaczając wykonawcy sprawę sądową, ryzykować będzie tylko jej przegraniem, a wykonawca wytaczając sprawę sądową zamawiającemu, lub godząc się na wytoczenie mu sprawy przez zamawiającego, ryzykować będzie nie tylko przegraniem sprawy, ale również dodatkową konsekwencją prawną (i finansową), tj. utratą na trzy lata prawa do realizacji innych zamówień publicznych.

Okazuje się więc, że dodatkową konsekwencją tak skonstruowanego przepisu jest niejako ustawowe prowokowanie do działań o charakterze korupcyjnym. Taka konstrukcja przepisów rodzi bowiem poważną pokusę korumpowania zamawiających, w celu bądź to zaniżenia rozmiarów szkody, czy wręcz w celu zaniechania występowania na drogę sądową. Taniej będzie bowiem skorumpować urzędnika niż wypaść z rynku na trzy lata.

Nie do zaakceptowania jest sytuacja, w której zgodnie z prawem na rynku zamówień publicznych mogą funkcjonować nierzetelni wykonawcy, którzy będą przed skierowaniem sprawy do sądu pokrywali wyrządzone przez siebie szkody, a eliminowani będą z niego ci, którym przypadkowo podwinęła się noga lub wykonawcy, którzy odpowiadają za działania lub zaniechania zatrudnionych przez siebie podwykonawców, w sytuacji gdy domagają się oceny przez niezawisły sąd, czy i w jakim rozmiarze ponoszą ową odpowiedzialność odszkodowawczą. Należy także pamiętać, że w sprawach o odszkodowania spór sądowy często nie dotyczy podstawy odpowiedzialności lecz jej rozmiaru. Skoro pojęcie szkody obejmuje również tzw. utracone korzyści (czyli to ile zamawiający mógłby uzyskać, gdyby szkody mu nie wyrządzono) faktyczne ograniczenie prawa do sądowego zweryfikowania rozmiaru szkody jest poważnym błędem ustawodawcy.

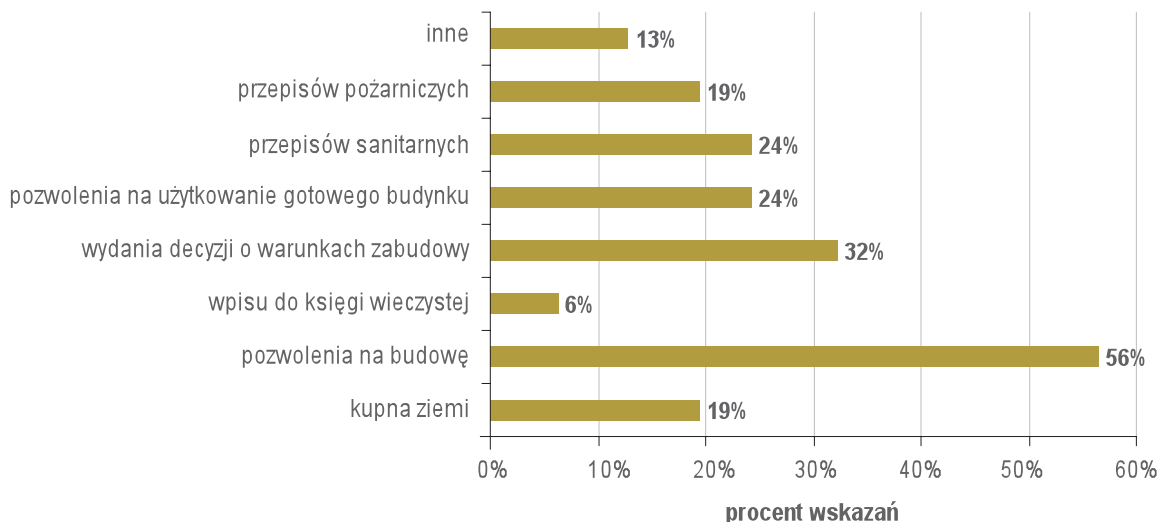
#### **4. Analiza ankiet dot. korupcji w procesie budowlanym**

W ramach kolejnej kampanii antykorupcyjnej „Nie daję, nie biorę łapówek”, tym razem poświęconej zjawisku korupcji w budownictwie, Stowarzyszenie „Normalne Państwo” wraz z Fundacją FOR i Stowarzyszeniem Agencji Reklamowych przygotowało ankietę, mającą na celu zdiagnozowanie skali i charakteru problemu łapówkarstwa w sektorze budowlanym. Patronat nad akcją objął MURATOR S.A., który zamieścił tekst ankiety na stronach swoich serwisów internetowych. Dane ankietowe były zbierane również na stronie internetowej Fundacji FOR oraz Stowarzyszenia „Normalne Państwo”. W efekcie uzyskano 114 pełnych i poprawnie wypełnionych ankiet, na podstawie których zostało przygotowane poniższe opracowanie. Liczba wypełnionych ankiet nie pozwala uznać, że są to reprezentatywne badania, lecz jedynie sondaż, który wymaga dalszego pogłębienia.

Jak wskazują wyniki ankiety, z korupcją w budownictwie spotkała się ponad połowa respondentów (54 proc.). Na podstawie udzielonych odpowiedzi można wywnioskować, że ankietowani odnoszą się w nich nie tylko do indywidualnych inwestycji budowlanych, lecz także do inwestycji deweloperskich czy też inwestycji o charakterze publicznym.

Spośród osób, które potwierdzają, że spotkały się ze zjawiskiem korupcji w polskim budownictwie, najwięcej, bo aż 56 proc. przyznaje, że dotyczyło ono pozwolenia na budowę. Relatywnie mniej korupcjogenne okazują się sytuacje dotyczące wydania decyzji o warunkach zabudowy (32 proc.) oraz pozwolenia na użytkowanie gotowego budynku i stosowania przepisów sanitarnych (24 proc.). Na dalszych miejscach pod względem korupcjogenności znajduje się stosowanie przepisów pożarniczych oraz kwestie związane z kupnem ziemi (19 proc.). Najrzadziej ze zjawiskiem korupcji respondenci spotykali się przy wpisie do księgi wieczystej (6 proc.).

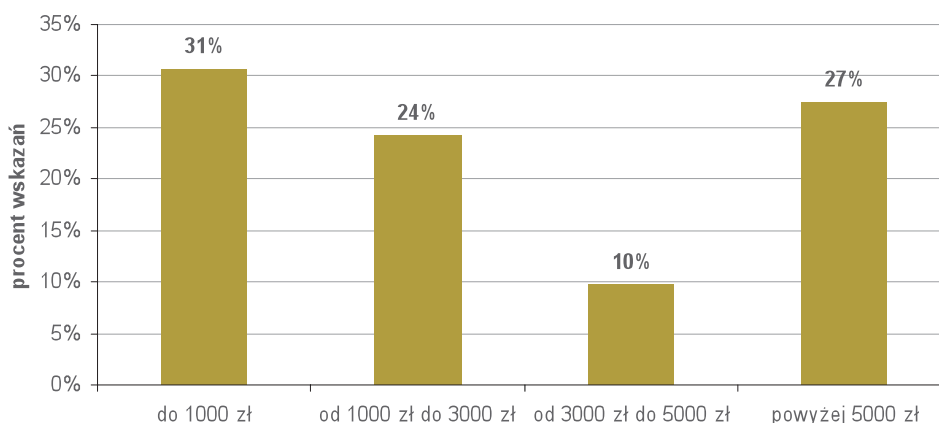
**Rys 1. Jeśli spotkał się Pan/Pani ze zjawiskiem korupcji w polskim budownictwie, to czego ono dotyczyło?**



Inne przypadki, z którymi zetknęli się respondenci dotyczyły: przetargu, prowizji za wpisanie materiałów do projektu, energetyki, inspekcji nadzoru budowlanego, pozyskania umowy na podwykonawstwo/wykonawstwo, podziału działki, pozwolenia na ułożenie infrastruktury wodno-kanalizacyjnej na drodze gminnej, przekształcenia ziemi rolnej na budowlaną, odbioru przyłącza wodnego oraz zatwierdzenia samowoli budowlanej.

Dane uzyskane z ankiety pozwalają również określić, jakie są koszty „uzyskania” pomyślnej decyzji w budownictwie. Prawie co trzeci ankieter stwierdza, że wręczane/wymuszane są kwoty do 1000 zł., zaś co czwarty respondent mówi o kwotach z przedziału 1000-3000 zł. Relatywnie niewielki odsetek – 10 proc. – stanowi kwoty rzędu 3000-5000 zł. Jednakże aż 27 proc. ankieterów spotkało się z łapówkami powyżej 5000 zł. Wśród sytuacji, które „wymagają” tak wysokiego przekupstwa najczęściej wymieniane są: wydanie pozwolenia na budowę i wydanie decyzji o warunkach zabudowy. Należy zauważyć, że są to jednocześnie sytuacje, w których ankieterzy spotykali się najczęściej z korupcją.

**Rys 2. Jeżeli spotkał się Pan/Pani ze zjawiskiem korupcji, jakiego rzędu kwoty są wręczane / wymuszane w procesie budowlanym?**



68 proc. osób, które spotkały się z korupcją w budownictwie, zetknęło się także z innymi niż świadczenia pieniężne formami przekupstwa. 71 proc. z nich wspomina o procederze zlecenia zadań polecanej firmie, a 48 proc. o świadczeniach rzeczowych. Inne formy (np. remont mieszkania osoby odpowiedzialnej za przetarg, kumoterstwo, wykonywanie projektów przez urzędników, alkohol) wymienia 5 proc. osób, które spotkały się z niepieniężnymi formami łapówki.

Jako czynniki najbardziej wpływające na korupcję w budownictwie respondenci wymieniają niejasne przepisy prawne (59 proc. wszystkich ankietowanych – zarówno tych, którzy się z korupcją spotkali, jak też tych którzy nie mieli takiej okazji) i urzędników wymuszających łapówki (52 proc.). Brak restrykcyjnego prawa jest określany jako czynnik silnie oddziałujący na korupcję przez blisko jedną trzecią ankietowanych. Respondenci relatywnie nisko oceniają wpływ niewysokich zarobków urzędników i brak świadomości, że wręczenie i przyjęcie łapówki jest przestępstwem (odpowiednio 20 i 14 proc. wskazań).

**Rys 3. Co Pana/Pani zdaniem najbardziej wpływa na korupcję w budownictwie?**



Wśród innych czynników wymienianych w ankietach, dość często pojawia się przyzwolenie społeczne (w tym przeświadczenie, że za pomocą łapówki można dużo załatwić) i brak otwartej dezaprobaty zjawiska a także trudności w udowodnieniu przestępstwa. Ankietowani zwracają również uwagę na niedoskonałość prawa (które jest m.in. zbyt szczegółowe, zbyt łagodne dla dających i zbyt ostre dla dających) oraz jego słabą znajomość przez inwestorów. Pojedyncze osoby wskazały na: monopolistyczną pozycję firm energetycznych i zaopatrujących w wodę, zbyt dużą ilość koncesji, brak planów zagospodarowania przestrzennego i partyjną ordynację wyborczą w samorządach.

W ostatnim pytaniu respondenci byli pytani o przepis prawa, który ich zdaniem jest najbardziej korupcjogenny. Udzielone odpowiedzi w wielu przypadkach nie wskazują jednak na konkretne przepisy, lecz raczej na obszary, które sprzyjają korupcji. Ankietowani podkreślają, że problemem często nie jest konkretny przepis, a bardziej ogólna konstrukcja przepisów prawa budowlanego. Z jednej strony prawo to jest zbyt pobłażliwe dla dopuszczających się korupcji, a z drugiej strony niejasne, bardzo często uznaniowe,

co pozwala na dowolność w jego interpretacji przez urzędnika, który tylko w sposób ograniczony odpowiada za podjęte przez siebie decyzje. Do korupcji zdaniem respondentów zachęca strona formalna procesu budowlanego, czyli konieczność uzyskiwania odpowiednich zezwoleń i decyzji, a także długi czas oczekiwania na rozpatrzenie sprawy. Kilka osób wskazało również, że zjawisku korupcji sprzyja brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz przepisy i okoliczności dotyczące odbioru budynku, zezwolenia na użytkowanie, a także przetargi, które są najczęściej ofertowe, nie zaś aukcyjne, w szczególności względem sprzedaży ziemi przez podmioty publiczne. Pojedyncze wskazania odnoszą się również do ustawy o zamówieniach publicznych, ustanawiania służebności mediów i akceptowania przez nadzór budowlany zamiany jakości materiałów budowlanych na te o gorszej jakości. Z ogółu wypowiedzi ankietowanych można jednak wywnioskować, że problem leży często nie w przepisach tylko w ludziach – zarówno w urzędnikach, jak i też w całym społeczeństwie, które toleruje zachowania korupcyjne i nie reaguje na nie stanowczym sprzeciwem.

# NORMALNE PANSTWO

## Stowarzyszenie „Normalne Państwo”

Stowarzyszenie jest oddolną inicjatywą prywatnych osób, które łączy niechęć do korupcji, demagogów i psucia państwa. Powstało jako sprzeciw na patologię polskiego życia społecznego i politycznego, które osiągnęły swoje apogeum w 2002. Kiedyś o godność i wolność w Polsce trzeba było walczyć z bronią w ręku, dziś wystarczy, aby każdy z nas przeznaczył 2-4 godziny tygodniowo na cele „pro publico bono”.

### Cele

- walka z korupcją
- wprowadzenie jasnego systemu wyborczego
- dobór ludzi u steru władzy i gospodarki według kwalifikacji
- oszczędny i efektywny aparat władzy
- prosty system podatkowym

### Niezależność

Stowarzyszenie nie jest związane i nie sympatyzuje z żadną partią polityczną. Wręcz unika skojarzeń z politykami oraz nie zabiega o ich wsparcie. Członkowie Stowarzyszenia popularyzują pogląd, że państwo należy do obywateli i że sami obywatele, poprzez bezpośrednie zaangażowanie, są w stanie najskuteczniej je rozwijać i zmieniać.

### Działania

Stowarzyszenie wspiera wszelkie inicjatywy, które dotyczą pięciu obszarów jego działania – walkę z korupcją, działania na rzecz jednomandatowych okręgów wyborczych (JOW), otwartych konkursów, efektywnego aparatu władzy i prostego systemu podatkowego. Zaangażowanie Stowarzyszenia objęło m.in. kolejne organizacje akcji „Nie daję, nie biorę łapówek”, złożenie w Sejmie projektu obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej dotyczącej ordynacji wyborczej do samorządów, zbieranie podpisów pod projekt ordynacji podatkowej przygotowany przez Centrum Adama Smitha oraz organizacji otwartych spotkań z różnymi osobami życia publicznego.

### Organizacja

Stowarzyszenie Normalne Państwo zakłada minimalizację struktur i formalności. Nowoczesna technologia doskonale umożliwia różne formy wymiany myśli i współpracy. Członkowie Stowarzyszenia prowadzą aktywne życie zawodowe, a zdecydowana większość działań na rzecz Normalnego Państwa realizowana jest „po godzinach” i kosztem czasu wolnego, zgodnie z zasadą, 2-4 godziny tygodniowo „pro publico bono”. Jak podkreślają członkowie Stowarzyszenia, centrum organizacji jest tam, gdzie znajduje się inicjatywa.



## Stowarzyszenie Komunikacji Marketingowej (SAR)

Założone w 1997 r. W 1999 r. SAR przystąpił do European Association of Communications Agencies (EACA). Jest przedstawicielem konkursu Cannes Lions oraz kreatywnej platformy medialnej Shots.

SAR zrzesza firmy, które tworzą efektywną komunikację marketingową, (obecnie 50 agencji reklamowych i domów mediowych) działa na rzecz promowania i tworzenia efektywnej komunikacji marketingowej oraz promowania środowiska reklamowego.

Najważniejszym rokrocznym przedsięwzięciem SAR jest organizacja konkursów i związanych z nimi konferencji, wyznaczających standardy w reklamowe i komunikacji reklamowej.

**Effie Awards** – międzynarodowy konkurs efektywności komunikacji marketingowej (ocenia sukcesy rynkowe reklamowanych marek, nagradza efektywną współpracę pomiędzy agencją, a klientem oraz ich obopólne dążenie do osiągnięcia jak najlepszych rezultatów rynkowych reklamowanej marki).

**Media Trendy** – konkurs innowacyjności w mediach i reklamie (nagradza innowacyjne projekty medialne, oraz nowatorsko skonstruowane kampanie w mediach).

**Polski Konkurs Reklamy KTR** – nagradza szeroko rozumianą kreatywność wizualną, kreatywne koncepcje komunikacyjne, działalność mediów w kreacji wizualnej, oraz twórców reklamy (fotografia, design, ilustracja, reżyseria, produkcja filmowa, radiowa, TV), oraz przyznaje nagrodę dla reklamodawcy roku.

Działalność SAR obejmuje również:

- Działania Lobbyingowe wspólnie z PKPP Lewiatan, wokół prawa reklamy
- Prace w powołanej m.in. przez SAR Komisji Reklamy (Kodeks Reklamy)
- Opracowanie i wdrażanie (umowy regulacyjne z reklamodawcami) standardów przetargowych, oraz prowadzenie platformy przetargowej
- Organizacja
  - szkoleń i seminariów w ramach projektu Uniwersytet SAR
  - Kursów Twórców Reklamy
  - pokazów: Cannes Lions i Shots
- Prowadzenie badań o branży i dla branży:
  - rynku i opinii publicznej (Salary Survey)
  - kondycji finansowej branży
  - stawek i wynagrodzeń
  - satysfakcji reklamodawców z pracy agencji
  - najlepszy pracodawca





## Forum Obywatelskiego Rozwoju

Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR zostało zarejestrowane w marcu 2007 r. i rozpoczęło swoją działalność we wrześniu 2007 r. Wyłącznym fundatorem FOR jest prof. L. Balcerowicz.

Celem FOR jest zwiększenie obywatelskiego zaangażowania Polaków na rzecz propozycji, które sprzyjają szybkiemu i stabilnemu rozwojowi. Stałym punktem odniesienia dla FOR jest wizja państwa prawa, które tworzy warunki sprzyjające prorozwojowym, produktywnym działaniom ludzi: pracy, przedsiębiorczości i innowacyjności; oszczędzaniu i inwestowaniu oraz zdobywaniu wiedzy. Dostępna wiedza pozwala na określenie generalnych cech ustroju, który w największym stopniu tworzy wymienione warunki. Te cechy to:

- Szeroki zakres indywidualnej wolności w ramach jasnego i dobrze egzekwowanego prawa. **Wolność i praworządność** tworzą podstawy dla sprawnego działania wolnego rynku, rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i otwarcia na świat.
- **Niskie podatki** możliwe wyłącznie przy niskich **wydatkach publicznych**. Badania pokazują, że zarówno nadmierne podatki, jak i ich główna przyczyna – rozdęte wydatki budżetu osłabiają bodźce do działań produktywnych, przyczyniając się m.in. do bezrobocia lub bierności zawodowej, a przez to – hamują rozwój i ograniczanie ubóstwa.
- Rozwinięta i odpowiedzialna fiskalnie **samorządność lokalna**. Zmniejsza ona ryzyko błędów związane z centralizacją decyzji w państwie oraz umożliwia porównywanie i rywalizację nie tylko na poziomie przedsiębiorstw, ale i jednostek publicznych.
- **Stabilność makroekonomiczna**, czyli zdrowy pieniądz, stabilny sektor finansowy oraz zrównoważone finanse publiczne. Wymaga ona silnej ochrony niezależności i fachowości takich instytucji jak bank centralny i nadzór finansowy oraz warunków instytucjonalnych zapobiegających zwiększaniu obciążeń fiskalnych i utrzymywaniu się deficytu w finansach publicznych.
- Prężny, innowacyjny **system edukacji i badań**, silnie powiązany ze światową nauką i rynkową gospodarką.

FOR posiada formę prawną fundacji, która nie prowadzi działalności gospodarczej. FOR jest instytucją niezależną i nie uczestniczy w działalności jakiegokolwiek partii politycznej.

#### **Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR**

ul. Stępińska 13  
00-739 Warszawa  
telefon: +48 (22) 558 06 70  
faks: +48 (22) 558 06 71  
e-mail: [info@for.org.pl](mailto:info@for.org.pl)  
strona internetowa: [www.for.org.pl](http://www.for.org.pl)

#### **Stowarzyszenie Komunikacji Marketingowej SAR**

ul. Łowicka 25  
02-502 Warszawa  
telefon: +48 (22) 898 84 25  
faks: +48 (22) 898 26 23  
e-mail: [office@sar.org.pl](mailto:office@sar.org.pl)  
strona internetowa: [www.sar.org.pl](http://www.sar.org.pl)

#### **Stowarzyszenie Normalne Państwo**

ul. Łowicka 62  
02-531 Warszawa  
e-mail: [admin@rp.strefa.pl](mailto:admin@rp.strefa.pl)  
strona internetowa: [www.normalnepanstwo.pl](http://www.normalnepanstwo.pl)