



20 LAT SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE

sukcesy, porażki, perspektywy

WYDAWNICTWO UNIwersYTETU MARIi CURIE-SKŁODOWSKIEJ

Recenzent
Tadeusz Wallas

Redakcja
Hanna Abramowicz

Redakcja techniczna
Roman Fiut

Projekt okładki i stron tytułowych
Olena Gaidamaka-Padalka

Skład
Wojciech Olech

© Wydawnictwo UMCS, Lublin 2012

ISBN 978-83-7784-204-1

WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU MARIII CURIE-SKŁODOWSKIEJ
20-031 Lublin, pl. Marii Curie-Skłodowskiej 5
tel. 81 537 53 04
www.umcs.lublin.pl/wydawnictwo
e-mail: sekretariat@wydawnictwo.umcs.lublin.pl

DZIAŁ HANDLOWY
tel./fax 81 537 53 02
e-mail: wydawnictwo@umcs.eu

Drukarnia "ELPIL" ul. Artyleryjska 11, 08-110 Siedlce

Od red

Stanisław
Społecz
do reali

Andrzej
Samorz

Bogdan
Monok

Janusz
Analiza
kategor
i efekty

Wiesław
Idea sam

Alicja W
Samorza
(1990-20

Zbigniew
Ignorow
społecz

Beata Sł
Tworzen
na przy

Lidia O
Rozwój

Mariusz
Społecz
po 1990

Ewa J. Lipińska

Korupcja – możliwości wystąpienia zjawiska w Inspekcji Ochrony Środowiska

Wstęp

W celu ułatwienia identyfikacji zjawisk korupcyjnych uszeregować je można w trzy kategorie: polityczną, gospodarczą i administracyjną. Skutki korupcji ponosi państwo, samorzady i wspólnoty samorządowe. Czynnikiem korupcjogennym jest złe prawo, czyli nieprecyzyjne przepisy, luki prawne, brak przepisów wykonawczych, co powoduje, że przedsiębiorca i urzędnik administracji państwowej i samorządowej dokonuje własnej interpretacji przepisu i kieruje się uznaniowością w rozstrzygnięciach administracyjnych. Słabością administracji państwowej jest również mała skuteczność, a w wielu przypadkach brak egzekucji decyzji administracyjnych, zbyt niskie nakłady finansowe na pokrycie kosztów kontroli wykonania zarządzeń pokontrolnych, w tym na kontrolne badania niezbędne do oceny przestrzegania standardów jakości środowiska naturalnego. Słabością państwa są struktury organizacyjne nadmiernie rozbudowane – tzw. delegatury.

W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej. Inspekcja Ochrony Środowiska jest jedną ze służb każdego wojewody, w której obowiązują, lub powinny obowiązywać, wymagania co do zatrudniania osób o określonych kwalifikacjach zawodowych, korzystających z pełni praw publicznych, niekaranych za umyślne przestępstwo lub za umyślne przestępstwo skarbowe i cieszących się nieposzlakowaną opinią. Profesjonalne standardy etyczne to otwartość, uczciwość, bezstronność, przejrzystość i równe traktowanie w naborze i awansowaniu osób spełniających wymagane kwalifikacje.

W kształtowaniu postaw etycznych istotną rolę odgrywa przywódca organizacji.

Ważnym elementem zapobiegania korupcji w organizacji są kontrole i szkolenia wewnętrzne i zewnętrzne, bo praca nad kulturą organizacji

będącą podstawą etyki¹ w urzędzie pozwala tworzyć wizerunek profesjonalnego i etycznego urzędnika.

Sprzedajność i przekupstwo godzą w zasady bezstronności i jednako-
wego traktowania obywateli oraz w prawidłowe funkcjonowanie instytucji
państwowych i samorządu terytorialnego. Przedmiotem ochrony, w obu
przypadkach, jest bezinteresowność osób pełniących funkcje publiczne oraz
zaufanie społeczne do rzetelności działań instytucji państwowych i samo-
rządu terytorialnego, a także do instytucji publicznych w innych państwach
Unii Europejskiej i organizacjach międzynarodowych.

Definicje zjawisk korupcyjnych

Według słownika Oxford Wordpower słowo „corruption” oznacza
przekupstwo, demoralizację. Definicja korupcji według Banku Światowego
wskazuje, że jest to „nadużywanie stanowisk publicznych do osiągnięcia
prywatnych korzyści”.

W polskim kodeksie karnym (kk) wyróżnia się następujące definicje
i odpowiedzialność z tytułu przestępstw korupcyjnych²:

1) łapownictwo czynne (przekupstwo) i bierne (sprzedajność) – art. 228
i 229 kk.;

2) powoływanie się na wpływy w urzędzie – płatna protekcja (art. 230 kk);

3) Nadużycie funkcji publicznej – nadużycie władzy (art. 231 kk).

Źródła korupcji wywodzą się z kryterium: korzyści finansowych, alo-
kacji środków finansowych (sprzedaż nieruchomości, prywatyzacja przed-
siębiorstw, obniżone podatki i opłaty, uzyskanie dotacji), reglamentacji
(decyzje administracyjne uznaniowe, jak koncesje, zezwolenia, pozwolenia)
oraz informacji.

Korupcja czynna definiowana jest jako umyślne działanie w postaci
dawania obietnicy lub przekazywania, w sposób pośredni lub za pośred-
nictwem, korzyści dowolnego rodzaju, urzędnikowi lub osobie trzeciej.
Celem jest sprawienie, aby osoba ta powstrzymała się od wykonywania
czynności zgodnie z jej obowiązkiem lub wykonywała swoją funkcję z naru-
szeniem obowiązków. Natomiast korupcja bierna definiowana jest jako
umyślne działanie urzędnika, który bezpośrednio lub za pośrednictwem
żąda lub otrzymuje korzyści dowolnego rodzaju dla siebie lub strony trze-
ciej, lub przyjmuje obietnicę takiej korzyści.

¹ Kodeks Etyki Służby Cywilnej, Urząd Służby Cywilnej, Zał. do zarz. nr 114 PRM z dnia
11.10.2002 r. (MP Nr 46, poz. 683).

² B. Kolasiński, *Obywatelska Karta Antykorupcyjna*, Szczecin 2005.

W obu ww. przypadkach urzędnik podejmuje działanie lub powstrzymuje się od wykonania czynności wynikających z jego obowiązków, lub sprawuje swoją funkcję z naruszeniem obowiązków urzędnika. Sprzedajność (łapownictwo bierne) jest typowe dla osób, które w jednostce organizacyjnej pełnią funkcję kierowniczą, albo które ze względu na zajmowane stanowisko lub pełnioną funkcję mają istotny wpływ na decyzje związane z działalnością takiej organizacji. Odpowiedzialność ponoszą zatem osoby określane mianem „decyzyjnych”, które w imieniu podmiotu decydują o konkretnych działaniach firmy.

Przestępstwo płatnej protekcji polega na podjęciu się przez sprawcę załatwienia sprawy w zamian za korzyść majątkową lub osobistą, przy czym sprawca powołuje się na wpływy w określonym kręgu podmiotów albo wywołuje przekonanie u udzielającego korzyści, lub utwierdza go w przekonaniu, o istnieniu takich wpływów. Wpływy, na które powołuje się sprawca nie muszą być jego własnymi wpływami – liczą się także wpływy cudze, np. wpływy krewnego, który według zapewnień sprawcy bądź stwarzanych przez niego pozorów jest w stanie załatwić sprawę, gdyż pracuje w instytucjach wymienionych w przytoczonej wyżej zasadzie. Czyna płatna protekcja – handel wpływami – jest przestępstwem, które uzupełnia przepisy antykorupcyjne, wprowadzając odpowiedzialność karną za tzw. czynną stronę handlu wpływami, tj. przekupstwo pośrednika. Polega ono na udzielaniu korzyści majątkowej lub osobistej w zamian za pośrednictwo w załatwieniu sprawy. Działanie sprawcy ma skłonić pośrednika do bezprawnego wywarcia wpływu na decyzję – działanie lub zaniechanie osoby pełniącej funkcję publiczną. Użyte słowo „bezprawnego” wywierania wpływu dotyczy sposobów wywierania wpływu, np. na decyzje dotyczące wniosków czy środków odwoławczych.

Nadużycie władzy jest przestępstwem, które popełnić może tylko funkcjonariusz publiczny, który przekraczając swoje uprawnienia (np. wydawanie pozwolenia na emisję do powietrza) lub niedopełnienie obowiązków (zaniechanie wykonania bądź nienależyte wykonanie obowiązku) działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, przy czym funkcjonariusz zmierza do uzyskania bezprawnej korzyści majątkowej lub osobistej. Korzyści tej nie musi odnieść sam działający bezprawnie urzędnik, lecz inny podmiot (na rzecz którego wydawana jest korzystna decyzja administracyjna, np. o zezwoleniu na prowadzenie określonej działalności gospodarczej czy korzystna ocena oddziaływania na środowisko inwestycji).

Identyfikacja zadań

Działalność gospodarcza wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły podlega kontroli przez organ Inspekcji Ochrony Środowiska. Zakres przedmiotowy kontroli, czynności kontrolne, czas jej trwania określone są przez stosowne ustawy i rozporządzenia wykonawcze – ok. 300 aktów prawnych.

Zadania Inspekcji Ochrony Środowiska w stosunku do kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz badania i oceny stanu środowiska w ogólnym zarysie dotyczą szeregu zagadnień, których skomplikowanie zależy od rodzaju sprawy. Poniżej przedstawiono ogólne zadania IOŚ³, których jest ok. 300.

1. Kontrola:

a) przestrzegania przepisów o ochronie środowiska i racjonalnym użytkowaniu zasobów przyrody,

b) decyzji ustalających warunki korzystania ze środowiska oraz zakresu, częstotliwości i sposobu prowadzenia pomiarów wielkości emisji,

c) zawartości siarki w ciężkim oleju opałowym stosowanym w instalacjach energetycznego spalania paliw oraz w oleju do silników statków żeglugi śródlądowej,

d) eksploatacji instalacji i urządzeń chroniących środowisko przed zanieczyszczeniem,

e) przestrzegania przepisów o opakowaniach i odpadach opakowaniowych, o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej,

f) przestrzegania przepisów i uzyskanych na ich podstawie zezwoleń, z wyłączeniem kontroli laboratoryjnej, w zakresie postępowania z organizmami genetycznie zmodyfikowanymi,

g) wyrobów wprowadzonych do obrotu lub oddania do użytku, podlegających ocenie zgodności w zakresie spełniania przez nie zasadniczych lub innych wymagań dotyczących ochrony środowiska (określonych w odrębnych przepisach),

h) przestrzegania przepisów o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji i o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym,

i) postępowania z substancjami kontrolowanymi oraz z produktami, urządzeniami i instalacjami zawierającymi te substancje.

³ Ustawa z dnia 20.07.1991 r. o inspekcji ochrony środowiska (Dz.U. z 2007 r. Nr 44, poz. 287 z późn. zm.).

2. Podejmowanie decyzji wstrzymujących działalność prowadzoną z naruszeniem wymagań związanych z ochroną środowiska lub naruszeniem warunków korzystania ze środowiska.

3. Udział:

a) w postępowaniu dotyczącym lokalizacji inwestycji,

b) w przekazywaniu do użytku obiektów lub instalacji realizowanych jako przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko,

4. Współdziałanie w zakresie ochrony środowiska z innymi organami kontrolnymi, organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości oraz organami administracji państwowej i rządowej, samorządu terytorialnego i obrony cywilnej, a także organizacjami społecznymi i opiekunami społecznymi.

5. Organizowanie i koordynowanie państwowego monitoringu środowiska, prowadzenie badań jakości środowiska, obserwacji i oceny jego stanu oraz zachodzących w nim zmian.

6. Inicjowanie działań tworzących warunki zapobiegania poważnym awariom oraz usuwania ich skutków i przywracania środowiska do stanu właściwego.

7. Weryfikowanie rocznych raportów w zakresie handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji.

8. Wykonywanie zadań z zakresu międzynarodowego przemieszczania odpadów i zbierania danych do Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń oraz prowadzenie Krajowego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń.

Wykonując powyższe zadania kontrolne przestrzegania wymagań ochrony środowiska przez podmioty gospodarcze, inspektor uprawniony został do:

1) Wstępu wraz z pracownikami pomocniczymi, rzeczoznawcami i z niezbędnym sprzętem:

a) przez całą dobę:

a. na teren nieruchomości, obiektu lub ich części, na których prowadzona jest działalność gospodarcza,

b. do środków transportu,

b) a w godzinach od 6 do 22 na pozostały teren.

2) Pobierania próbek, przeprowadzania niezbędnych badań lub wykonywania innych czynności kontrolnych w celu ustalenia na terenie kontrolowanej nieruchomości, w obiekcie lub jego części, stanu środowiska oraz oceny tego stanu w świetle przepisów o ochronie środowiska, a także indywidualnie określonych w decyzjach administracyjnych warunków wykonywania działalności wpływającej na środowisko.

3) Żądania wstrzymania ruchu instalacji lub urządzeń oraz powstrzymania się od wykonywania innych czynności w zakresie, w jakim jest to niezbędne dla pobrania próbek oraz przeprowadzenia badań i pomiarów.

4) Oceny sposobu eksploatacji instalacji i urządzeń, w tym środków transportu.

5) Oceny stosowanych technologii i rozwiązań technicznych.

6) Żądania pisemnych lub ustnych informacji oraz wzywania i przesłuchiwania osób w zakresie niezbędnym dla ustalenia stanu faktycznego.

7) Żądania okazania dokumentów i udostępniania wszelkich danych mających związek z problematyką kontroli.

8) Żądania okazania dokumentów niezbędnych do wymierzenia mandatu lub kary grzywny.

9) Oceny sposobu wykonywania pomiarów emisji, ilości pobranej wody oraz odprowadzanych ścieków przez jednostkę prowadzącą pomiary, w tym prawidłowości sposobu pobierania i analizy próbek.

Inspektor ochrony środowiska ma prawo do poruszania się po terenie nieruchomości, obiektu lub ich części oraz środków transportu, bez potrzeby uzyskiwania przepustki oraz nie podlega rewizji osobistej przewidzianej w regulaminie wewnętrznym kontrolowanej jednostki organizacyjnej. Praca inspektora może być wzmocniona pomocą ze strony służb policyjnych. Z czynności kontrolnych sporządzany jest protokół, którego egzemplarz doręcza kierownikowi kontrolowanej jednostki organizacyjnej lub kontrolowanej osobie fizycznej,

Na podstawie ustaleń kontroli inspektor ochrony środowiska może wydać:

1) zarządzenie pokontrolne do kierownika jednostki organizacyjnej lub osoby fizycznej,

2) decyzję administracyjną na podstawie odrębnych przepisów.

Ponadto, inspektor może wszcząć egzekucję, jeżeli obowiązek taki wynika z mocy prawa lub decyzji administracyjnej.

Organ Ochrony Środowiska może wydać decyzję w przedmiocie wstrzymania:

1) działalności powodującej naruszenie wymagań ochrony środowiska, jeżeli zachodzi bezpośrednie zagrożenie zdrowia lub życia ludzi albo bezpośrednie zagrożenie zniszczenia środowiska w znacznych rozmiarach,

2) oddania do użytku obiektu budowlanego, zespołu obiektów lub instalacji niespełniających wymagań ochrony środowiska.

W Inspekcji Ochrony Środowiska informacje mają znaczenie szczególne, wynikające z ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁴. Organy administracji zostały zobowiązane do udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie każdej osobie, bez

⁴ Ustawa z dnia 3.10.2010 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.).

wymagania wykazania interesu prawnego lub faktycznego. Informacje, które należy udostępnić, dotyczą: 1) stanu elementów środowiska (powietrza, wody, powierzchni ziemi, kopalin, klimatu, krajobrazu i obszarów naturalnych (bagien, obszarów nadmorskich i morskich, roślin, zwierząt i grzybów i innych elementów biologicznej różnorodności, jak organizmy genetycznie zmodyfikowane) i wzajemnych oddziaływań między tymi elementami; 2) emisji, w tym odpadów promieniotwórczych, a także zniszczeń, które wpływają lub mogą wpłynąć na elementy środowiska; 3) środków administracyjnych, polityki, planów, programów i porozumienia w sprawie ochrony środowiska oraz działań wpływających lub mogących wpłynąć na elementy środowiska czy na emisję i zanieczyszczenia, a także środków i działań, które mają na celu ochronę tych elementów; 4) raportów na temat realizacji przepisów dotyczących ochrony środowiska; 5) analiz kosztów i korzyści oraz innych analiz gospodarczych i założeń wykorzystanych w ramach środków i działań wymienionych w pkt 3.; 6) stanu zdrowia, bezpieczeństwa i warunków życia ludzi oraz stanu obiektów kultury i obiektów budowlanych – w zakresie, w jakim oddziałują na nie lub mogą oddziaływać stany elementów środowiska lub przez elementy środowiska – emisje i zanieczyszczenia. W szczególnych przypadkach ustawa o udostępnianiu informacji [...] dopuszcza odmowę jej udostępniania (m.in. informacji o wartości handlowej, w tym danych technologicznych, dostarczonych przez osoby trzecie i objętych tajemnicą przedsiębiorstwa) jeżeli udostępnienie tych informacji mogłoby pogorszyć konkurencyjną pozycję podmiotu gospodarczego na rynku (wolnej konkurencji) – warunkiem jest złożenie uzasadnionego wniosku o wyłączenie informacji z udostępniania.

Powyższe zadania realizowane są przez 16 wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska w kraju, a każdy w swej strukturze organizacyjnej posiada delegatury – kosztowny spadek po reformie terytorialnej i administracyjnej państwa od 1999 roku.

Wymienione wyżej zadania IOŚ prowadzi, opierając się na bazach danych. Jedną z baz danych jest ewidencja podmiotów gospodarczych. W tej ewidencji znajdowały się 62 354 podmioty, wg stanu na 31 grudnia 2008 roku. Organy Inspekcji w 2008 roku przeprowadziły łącznie 16 528 kontroli (25% podmiotów ujętych w ewidencji) – naruszenie prawa ochrony środowiska stwierdzone zostało w 10 627 przypadkach, tj. ok. 64% ogółu kontroli.

Przywódstwo i władza

Państwo zobowiązane jest do udzielania przedsiębiorcom pomocy publicznej na zasadach i w formach określonych w przepisach, z poszanowaniem zasad równości i konkurencji. Zróznicowane zagadnienia, które

są w kompetencji organów IOŚ, jak wyżej je przedstawiono, mogą mieć więc również zróżnicowane źródło korupcji.

Korupcja w organach Inspekcji Ochrony Środowiska to działanie wbrew prawu i naruszenie interesu publicznego. Do naruszenia dochodzi zawsze, gdy przedstawiciel władzy działa na niekorzyść swojej organizacji, a głównie państwa. Na percepcję społeczną poziomu skorumpowania organów służb publicznych różnego szczebla mają ważny wpływ doniesienia medialne. Czynnikiem determinującym częstotliwość medialnych informacji (sensacji w wymiarze korupcyjnym) nie jest ilość popełnianych przestępstw, ale ich wykrywalność. Brak wykrytego przestępstwa nie oznacza, że ono nie występuje. Trudnością jest rzeczywiste określenie wielkości i zasięgu zjawiska korupcji. Przyczyny w jej określeniu tkwią w specyfice organizacji i instytucji, ale w demokratycznym państwie informacje o znamionach korupcji są i powinny być zawsze przedmiotem społecznego i obywatelskiego zainteresowania. Powinny być nagłaśniane, śledzone, wykrywane i piętnowane, istnieją bowiem obiektywne przyczyny wystąpienia zjawiska korupcji lub mającego znamiona korupcji.

Zjawiskiem wymagającym szczególnej uwagi i ewentualnych działań naprawczych jest problem nadużywania władzy przez inspektora – urzędnika w służbie państwa – i wykorzystywanie stanowiska służbowego poza służbą (np. udział w przygotowaniu ocen oddziaływania na środowisko, prognoz oddziaływania na środowisko, raportów o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, przeglądów środowiska, opiniowanie projektów, interpretacja przepisów prawa, itp. – na użytek przedsiębiorców korzystających ze środowiska niezgodnie z prawem i wolą społeczną). W następstwie kolizji interesów gospodarczych i społecznych delegalizacja racji społecznych i gospodarczych w sprzężeniu z działaniami urzędnika państwowego musi być odpowiedzialnie wyważona⁵. Wymiar ekonomiczny w służbie IOŚ jest w tym przypadku istotny.

Inspektor Ochrony Środowiska w społecznym odbiorze powołany został do ochrony prawa i ochrony zdrowia i życia ludzkiego. W swoich działaniach podlega tym samym przepisom i regulom, których przestrzeganie strzeże. Gdy tak nie jest, w społecznym przekonaniu jest niegodny zaufania i jako urzędnik państwowy odzwierciedla państwo, któremu służy. Inspektor ochrony środowiska jest pierwszym ogniwem – kontaktem – przedsiębiorcy z prawem ochrony środowiska i wymiarem tego prawa. W sytuacji nieprzestrzegania prawa, w wyniku podjętego działania lub jego zaniechania czy zdarzenia losowego, często jest to kontakt osobisty.

⁵ E. J. Lipińska, *Czy państwowa ochrona środowiska jest wspierana przez kolizję interesów prywatnych z publicznymi?*, Rzeszów 2010, s. 67.

Decyzje organów policji, prokuratury i sądów o umorzeniu sprawy z powodu małej szkodliwości społecznej są działaniami, z powodu których inspektorzy ochrony środowiska mogą być przedmiotem propozycji korupcyjnych ze strony szczególnie nieostrożnych i nieprzestrzegających przepisów przedsiębiorców w podobnych sytuacjach prawnych. Polityka ochrony środowiska wciąż bowiem nie jest postrzegana za politykę priorytetową w działalności każdego podmiotu gospodarczego, osoby fizycznej czy prawnej. Nie ma znaczenia, czy jest to mikro-, mały i średni przedsiębiorca czy członek wspólnoty samorządowej – wykroczenia (np. palenia traw, wyrzucania odpadów do lasu, wylewania ścieków do rowu, palenia odpadów w przydomowych ogniskach, hałas) nadal traktowane są jako nieszkodliwe społecznie, a przewidziana prawem kara może nie być lub nie jest nakładana, lub jest umarzana. Wykorzystywany może być tu art. 8.1. ustawy o swobodzie działalności gospodarczej⁶, który mówi, że organy administracji publicznej wspierają rozwój przedsiębiorczości, tworząc korzystne warunki podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, w szczególności wspierają mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców. Sprzyja temu art. 79, pkt 4 tej ustawy, który nakłada m.in. na IOŚ obowiązek zawiadamiania o zamiarze wszczęcia kontroli siedem dni przed jej rozpoczęciem. Ograniczony jest również czas trwania kontroli.

Polityka ochrony środowiska od 20 lat jest zmieniana w zakresie prawa, instytucji i kadr, na każdym szczeblu władzy państwowej i samorządowej. Zmiana społecznego postrzegania organów ochrony środowiska ma na celu zapewnienie zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań. Wymaga to określenia dostępu do tej służby, zasad jej organizacji, funkcjonowania i rozwoju. Obecnie trwają prace nad reformą systemu IOŚ – celem jest stworzenie przejrzystego systemu nadzoru w celu wyeliminowania bądź ograniczenia prawdopodobieństwa występowania zachowań korupcyjnych. Koniecznym i stałym elementem jest zmiana postrzegania roli inspektorów w odniesieniu do pełnionej przez nich misji, wizji przyszłości i społecznej szkodliwości przestępstw korupcyjnych.

Rola wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska jest szczególną rolą przywódcy. Definicja przywództwa mówi, że jest to umiejętność wpływania na ludzi przez wyzwalanie w nich siły i potencjału w celu umożliwienia im dążenia do większego dobra. Przywództwo jest wezwaniem do działania na rzecz innych i nie wiąże się wyłącznie z osiągnięciem celu czy korzyściami poszczególnych osób. Cel przywództwa skierowany jest na zewnątrz organizacji i wymaga działań długoterminowych. Rozwijanie pracowników i klientów – jest istotne.

⁶ Ustawa z 02.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095, z późn. zm.).

Przywódcztwo w IOŚ jest procesem wyzwiania wiedzy, doświadczeń i motywacji ukierunkowanych na osiągnięcie dodatnich wyników w działalności tej organizacji. W literaturze proces takiego wyzwiania nazywa się empowermentem. Kultura empowermentu narzuca pracownikom dużo większą odpowiedzialność niż to ma miejsce w strukturze zhierarchizowanej. Empowerment bywa też często niezrozumiany przez pracowników – nie potrafią, nie mogą lub nie chcą zrozumieć, że ceną wolności, jaką uzyskują, jest przyjęcie na siebie ryzyka i współodpowiedzialności za wyniki pracy. W rzeczywistości owo zatrważające zwiększenie odpowiedzialności działa motywująco i wyzwala poczucie spełnienia⁷. Brak zrozumienia dla kultury empowermentu powoduje, że swoiste poczucie władzy przez inspektora – dysponowanie narzędziem władzy – może być wykorzystane niezgodnie z interesem publicznym i niezgodnie z prawem. Podstawą niewłaściwego wykorzystania przywództwa jest przekonanie inspektora o własnych wyjątkowych prerogatywach – realizowanych kosztem obywatela i państwa.

Otoczenie i wewnątrz organizacji

Przestępstwa korupcyjne w organizacji można podzielić na dwie kategorie:

- 1) korupcję zewnętrzną,
- 2) korupcję wewnętrzną.

Przykład pierwszy – korupcja zewnętrzna – może mieć miejsce na linii „inspektor – przedsiębiorca”. Za przedsiębiorcę uważa się przy tym osobę fizyczną, osobę prawną i jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną, ale której, na podstawie wykonywanej we własnym imieniu działalności gospodarczej, przyznano zdolność prawną. Za przedsiębiorców uznaje się również wspólników spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej.

Zdarzenia, których dotyczy korupcja zewnętrzna, mają swe miejsce w trakcie wykonywania przez inspektora czynności służbowych. Zakres czynności służbowych inspektora ochrony środowiska jest szeroki i dotyczyć może przypadków o znamionach korupcji:

- 1) przyjmowania korzyści majątkowych od obywateli, którzy popełnili wykroczenie (np. za zrzut ścieków do środowiska);
- 2) przyjmowania korzyści majątkowych od przedstawicieli środowisk przestępczych lub narażonych na zjawiska przestępcze (np. za nielegalny

⁷ K. Blenchar, *Przywódcztwo wyższego stopnia*, Warszawa 2009, s. 57 i 165.

demontaż zużytych samochodów lub zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego);

3) przyjmowania korzyści majątkowych w celu zapewnienia ochrony (np. nienaliczenie kar pieniężnych lub fałszowanie pomiarów emisyjnych).

Wymienione przejawy korupcji mają również charakter korupcji ekonomicznej w zamian za:

1) protokół pokontrolny – wydany niezgodnie z prawem i procedurami a z korzyścią dla podmiotu gospodarczego,

2) decyzję administracyjną – wydaną j.w.

Powyższe przykłady mają dodatkowo charakter korupcji o znamionach nadużycia funkcji – nadużycia stanowiska służbowego. Wykorzystywanie władzy, którą posiada każdy inspektor w związku z pełnioną funkcją, jest bowiem immanentną cechą korupcji w służbie inspekcyjnej. Nadużycie funkcji działa równolegle w przeciwnych kierunkach, i tak:

1) „Inspektor – przedsiębiorca” to kierunek, w którym inspektor wykorzystuje swą pozycję w celu wymuszenia korzyści;

2) „Przedsiębiorca – inspektor” jest kierunkiem, w którym przedsiębiorca korzysta z prerogatyw władzy publicznej inspektora, w celu osiągnięcia własnej korzyści (tzw. płatna ochrona).

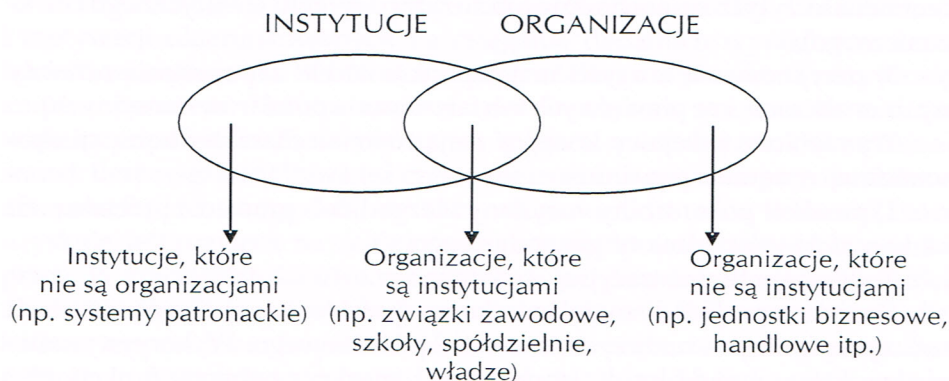
W społecznym przekonaniu inspektor ochrony środowiska może odstąpić od zarzutów ze względu na okoliczności łagodzące. Zachowanie takie znajduje społeczne przyzwolenie, jednak jest to zachowanie korupcyjne mające niekorzystny wpływ na interes publiczny, jakim jest przestrzeganie przez członków społeczeństwa przepisów prawa.

Drugim przykładem jest korupcja wewnętrzna, która jest destrukcyjnym oddziaływaniem wewnątrz organizacji.

Organizacjami nazywa się wzajemnie powiązane grupy, w ramach których ludzie współpracują, pełniąc określone i uznane funkcje, podczas gdy instytucje są strukturami realizującymi kolektywnie formułowane cele oraz zapewniającymi przestrzeganie norm i zachowań trwających w czasie (Vonk, 1995) (7).

Konstrukcję każdej organizacji tworzą jej cele, struktura, ludzie i procedury, jakimi się posługuje. Organizacja działa na bazie samoorganizacji. Istota samoorganizacji polega na niewymuszonym stawianiu sobie celów i osiągnięciu ich w wyniku podjęcia i realizacji niezbędnych przedsięwzięć. W ogólnym ujęciu zjawisko samoorganizacji występuje zazwyczaj w formie procesu gwałtownych zmian (fluktuacji), które są wzmacniane, w przypadku zmian pozytywnych, lub osłabiane – gdy występują zjawiska negatywne.

W hierarchicznych instytucjach destrukcyjne oddziaływanie wewnątrz organizacji jest zjawiskiem charakterystycznym, dysponującym określonym systemem reguł i wewnętrznym kodeksem postępowania. Najczęściej ten rodzaj postaw nie jest związany z osiągnięciem korzyści ekonomicznych, ale



Rys. 1. Rodzaje instytucji oraz organizacji (Vonk, 1992)

z nadużyciem stanowiska służbowego i działaniem na niekorzyść interesu publicznego.

Przykłady korupcji wewnętrznej są następujące:

- 1) ukrywanie dowodów przestępstwa i wpływanie na przebieg postępowania ze względów osobistych;
- 2) wykorzystywanie posiadanych informacji w celach innych niż służbowe;
- 3) wykorzystywanie posiadanych informacji w celu przekazywania tych informacji osobom trzecim;
- 4) nierówny dostęp do awansów i gratyfikacji;
- 5) stosowanie niejasnych procedur naboru do pracy etc.

Korupcja wewnętrzna ma swe źródło instytucjonalne z powodu przyjętych rozwiązań operacyjnych, niedoskonałych, a koniecznych z powodu realizowanych zadań. Problemem wymagającym rozwiązań są:

- 1) Działania inspektora w czasie realizacji zadań, które powinny być kontrolowane.
- 2) Dowolność w podejmowaniu decyzji, głównie z powodu:
 - a) braku jasnych kryteriów oceny sytuacji,
 - b) psychologicznego i społecznego nacisku na inspektora.
- 3) Słabość komórek kontroli wewnętrznej.
- 4) Niedoskonałość systemu sprawozdawczości i skomplikowanie procedur etc.

Inspekcja Ochrony Środowiska działa w strukturze wzajemnych podległości, co tworzy podstawę do szczególnego zachowania wewnętrznych grup społecznych. Grupy te promują wewnętrzną lojalność, również przez zachowania regulaminowe i zgodne z prawem. Wewnątrz każdej takiej grupy rośnie poczucie jej wyjątkowości. Grupy same przypisują sobie specjalne prerogatywy. Tym wewnętrznym grupowym zachowaniom społecz-

nym towarzyszą konsekwencje, które w zachowaniach niekoniecznie są w pełni zgodne z prawem. Paradoksalnie, tylko silna wewnętrznie i lojalna wobec siebie grupa może działać sprawnie operacyjnie, a poszczególni jej członkowie ufają sobie i wykonywanym czynnościom jednostek na rzecz członków grupy. Dominujący wpływ ma tu osobowość i skłonności tych jednostek – członków grupy, bowiem żadne normy etyczne i kodeks moralny nie istnieją w oderwaniu od psychologicznych predyspozycji i cech jednostek.

Czynników warunkujących powstanie korupcji w organach IOŚ jest znacznie więcej⁸. Próba ich zdefiniowania i opracowania skutecznych metod zapobiegania jest konieczna a stała kontrola wdrożonych systemów niezbędna.

Przykłady kontroli inspekcyjnych w Polsce i województwie podkarpackim

Inspekcja ochrony środowiska wymierza administracyjne kary pieniężne w drodze decyzji. Wymiar kary zależy od wyników kontroli, a w szczególności od dokonanych w ich trakcie pomiarów lub za pomocą innych środków dowodowych. Wymiar kary może zależeć również od pomiarów prowadzonych przez podmiot korzystający ze środowiska, który jest obowiązany do ich wykonania.

Inspekcja ochrony środowiska posiada również prawo do odraczania, zmniejszania i umarzania podwyższonej opłaty za korzystanie ze środowiska oraz administracyjnych kar pieniężnych. Termin płatności opłaty za korzystanie ze środowiska oraz administracyjnych kar pieniężnych odracza się, m.in., na wniosek podmiotu korzystającego ze środowiska obowiązującego do ich uiszczenia, pod warunkiem że terminowo realizuje przedsięwzięcie, którego wykonanie zapewni usunięcie przyczyn ponoszenia podwyższonych opłat albo kar. Odroczenie terminu płatności może dotyczyć części albo całości opłaty lub kary. Odroczenie możliwe jest wyłącznie na okres niezbędny do zrealizowania przedsięwzięcia, którego sprawa dotyczy. Mając powyższe na uwadze oraz okres 2008 roku do końca pierwszej połowy roku 2010 w postępowaniach o ustalenie wymiaru kar i o wymiarzenie kar organ IOŚ wydał 100 decyzji w województwie podkarpackim. Łączna wysokość orzeczonych kar wynosiła 3 306 276 zł. W wyniku postępowania odwoławczego uchylono pięć decyzji dotyczących kar o łącznej wartości 273 577 zł, wskutek uznania ich wadliwości. W trakcie kontroli

⁸ K. Byczkowska, *Przeciwdziałanie korupcji i zachowaniom nieetycznym w administracji publicznej*, „Przegląd Służby Cywilnej” 2010, nr 3(6).

prawidłowości wydawania decyzji stwierdzono, że sześć postępowań zakończonych wydaniem decyzji ostatecznej o karze biegnącej prowadzono w sposób przewlekły. Zwłoka liczona od zakończenia czynności dowodowych do wydania orzeczenia wynosiła od 1,5 do 4,5 miesiąca (nie była przestrzegana zasada naliczania podmiotom kosztów pomiaru bezzwłocznie po uprawomocnieniu się decyzji wymierzającej karę).

Obywatelowi, każdemu, służy prawo składania wniosków i skarg na zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo ich pracowników, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie sprawy⁹.

Najczęściej z prawa składania wniosków i skarg na działalność przedsiębiorców, ale i inspektorów ochrony środowiska czy organy samorządowe, korzystają osoby fizyczne oraz członkowie wspólnot mieszkaniowych. W 2008 roku wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska przeprowadziły łącznie 2719 kontroli interwencyjnych, tj. na podstawie złożonego wniosku i wniesionej skargi. W wyniku tych kontroli: 1) nałożono 576 grzywn w drodze mandatu karnego; 2) wydano 1630 zarządzeń pokontrolnych; 3) skierowano 38 wniosków do organów ścigania, 16 wniosków do sądów grodzkich i 203 wnioski do organów administracji rządowej, 1053 wnioski do organów administracji samorządowej; 4) wszczęto 58 postępowań karno-administracyjnych; 5) wydano 30 decyzji nakładających zobowiązania niepieniężne.

W 2009 roku do Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Rzeszowie (WIOŚ) wpłynęło łącznie 8 skarg, w tym:

1. z działaniami kontrolnymi pracowników Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Rzeszowie związanych było – pięć skarg.
2. dotyczących bezczynności wójta, burmistrza oraz starosty – trzy skargi.

Skargi wniesione zostały w formie pisemnej, w tym jedna skarga wniesiona została za pośrednictwem Głównego Inspektora Ochrony Środowiska. Skargi, związane z działaniami kontrolnymi pracowników WIOŚ w Rzeszowie załatwiono we własnym zakresie.

Skargi dotyczące działalności organów samorządowych (trzy skargi) zostały przekazane organom właściwym do rozpatrywania tych skarg.

W 2009 roku do Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Rzeszowie wpłynęło 267 wniosków o podjęcie interwencji przez Podkarpackiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Rzeszowie (w 2008 roku wpłynęło 306 wniosków, w 2007 roku – 322 wnioski). Z tej ogólnej liczby we własnym zakresie załatwiono 163 wnioski, a 104 wnioski

⁹ Rozporządzenie z dnia 08.01.2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz.U. Nr 5, poz. 46); Konstytucja RP z dnia 02.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

przekazano do rozpatrzenia innym organom, zgodnie z ich kompetencjami (najwięcej wniosków przekazano do właściwych rzeczowo organów samorządowych).

Skargi i wnioski, w rozbiciu na grupy problemowe ze szczegółową ich charakterystyką, dotyczyły: ochrony powietrza, ochrony przed hałasem, ochrony przed odpadami, ochrony przed promieniowaniem, ochrony przyrody, spraw leśnictwa i łowiectwa, ochrony czystości wód i gospodarki ściekowej, stosunków wodnych i podtapiania gruntów, działalności inwestycyjnej i eksploatacji urządzeń wodnych, spraw związanych ze stosowaniem prawa górniczego i geologicznego.

Rozpatrzenie skargi i wniosku polega przeważnie na przeprowadzeniu kontroli interwencyjnej. Na podstawie ustaleń kontroli podejmowane są działania polegające np. na wydawaniu zarządzeń pokontrolnych czy kierowaniu wystąpień o wszczęcie postępowań administracyjnych do innych organów ochrony środowiska lub administracji publicznej. Realizacja nałożonych w zarządzeniach pokontrolnych obowiązków jest systematycznie sprawdzana. Wszczynane są również postępowania administracyjne w zakresie właściwości wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska.

W ramach załatwiania skarg i wniosków o podjęcie interwencji podejmowano przewidziane prawem działania, których ilościowe zestawienie przedstawiono poniżej:

Rodzaj działania	Liczba
Przeprowadzone kontrole	111
Mandaty karne	13
Wydane zarządzenia pokontrolne	52
Wnioski skierowane do organów ścigania	4
Wnioski skierowane do sądów grodzkich	0
Wnioski skierowane do organów administracji rządowej	18
Wnioski skierowane do organów administracji samorządowej	48
Wszczęte postępowania karno-administracyjne	0
Wydane decyzje nakładające zobowiązania niepieniężne:	
- ostateczne	1
- nieostateczne	0

Na podstawie wniosków o podjęcie interwencji u podmiotów gospodarczych przeprowadzono 111 kontroli. W wyniku ustaleń kontroli i stwierdzonych nieprawidłowości oraz uchybień, do kierowników lub właścicieli kontrolowanych podmiotów skierowano 52 zarządzenia pokontrolne,

wystosowano 18 wniosków adresowanych do organów administracji rządowej i 48 wniosków oraz wystąpień pokontrolnych do organów administracji samorządowej. Spośród organów administracji rządowej Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska współpracował najczęściej z powiatowymi inspektoratami nadzoru budowlanego. Skierowano również cztery wystąpienia do Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Rzeszowie oraz jedno wystąpienie do Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Rzeszowie – były to prośby o opinię.

We wszystkich sprawach rozpatrywanych we własnym zakresie wnioskodawcom udzielono odpowiedzi i szczegółowych wyjaśnień w terminie zgodnym z kodeksem postępowania administracyjnego¹⁰. O dokonanych ustaleniach oraz podejmowanych w związku z tym działaniach interesant wnoszący skargę lub wniosek informowany był pisemnie. Wypełniony został także obowiązek zawiadomienia stron o każdym przypadku niezalutowania wniosku w określonym terminie, podania przyczyny zwłoki i wskazania nowego terminu załatwienia sprawy.

Zmniejszenie o 13% w 2009 roku, w porównaniu z rokiem 2008, ogólnej liczby złożonych w WIOŚ w Rzeszowie wniosków o interwencję świadczy o skutecznym sposobie eliminowania nieprawidłowych zachowań przez podmioty gospodarcze i funkcjonariuszy administracyjnych.

Wnioski

Organy Inspekcji Ochrony Środowiska są jedną ze służb bezpieczeństwa państwa i takim organem państwa, gdzie zachowania korupcyjne podlegają, lub podlegać powinny, penalizacji zgodnie z kodeksem karnym. Służba w IOŚ jest szczególnym przykładem, obok innych służb nieumundurowanych (np. Inspekcja Sanitarna, Inspekcja Weterynaryjna) i obok służb mundurowych (np. Policja, Straż Pożarna, Służba Celna, Straż Graniczna, Inspekcja Transportu Drogowego), przywództwa i sprawowania władzy przez urzędnika służby cywilnej. Empowerment, czyli decentralizacja odpowiedzialności i odpowiedzialność stanowiskowa, ułatwia wskazywanie i eliminowanie zjawisk korupcyjnych.

Inspekcja Ochrony Środowiska kontroluje podmioty gospodarcze o różnym stanie prawnym oraz wymiarze gospodarczym i społecznym, a więc kategorie przestępstw korupcyjnych dzieli się w tej organizacji na przestępstwa polityczne, przestępstwa gospodarcze i przestępstwa administracyjne.

¹⁰ Ustawa z dnia 14.06.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.); B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 2006.

Katalog korupcyjnych zachowań i praktyk, który może dotyczyć organów IOŚ jest zróżnicowany wewnętrznie. Szkodliwość społeczna tych zachowań i praktyk jest różna, ale możliwa do identyfikacji i pomiaru. Wyniki powinny posłużyć do oceny gospodarczej i społecznej percepcji korupcji, a także oceny jej potencjalnych skutków gospodarczych i społecznych.

Konsekwentne egzekwowanie uprawnień najczęściej zapobiega propozycjom korupcyjnym ze strony osób oczekujących na korzyści materialne.

Organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania osób zainteresowanych o okolicznościach prawnych i faktycznych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków. Są także obowiązane do udzielania niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.

Statystyka dotycząca ilości wniosków o interwencję świadczy o nieśląbnej popularności tego rodzaju postępowań oraz o dużej wrażliwości społecznej na uciążliwości związane z naruszaniem zasad ochrony środowiska i etyki służby cywilnej. Analiza i ocena tych zdarzeń jest elementem identyfikacji bądź wykluczenia zjawisk korupcyjnych.

Tendencja spadkowa w statystyce skarg i wniosków oznacza, że informowanie społeczeństwa o podziale kompetencji ustawowych i przestrzeganiu właściwości rzeczowej przynosi wymierne efekty i stanowi pomoc organom samorządu terytorialnego w realizacji ich zadań kontrolnych.