

Beata Tubek

doktorantka, Szkoła Doktorska KUL (nauki prawne); pracownik i absolwentka Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych; członek stowarzyszeń „FONTES” i Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej
ORCID: 0000-0003-3810-5732

Compliance w jednostkach samorządu terytorialnego: wytyczne, wyzwania i praktyki

Słowa kluczowe: *compliance, administracja publiczna, jednostki samorządu terytorialnego, zarządzanie ryzykiem*

1. Wprowadzenie

Compliance w jednostkach samorządu terytorialnego (dalej: JST) to system działań i procedur zapewniających zgodność funkcjonowania administracji z przepisami prawa, normami etycznymi i regulacjami wewnętrznymi. Wobec rosnącej odpowiedzialności władz publicznych transparentność i praworządność stają się kluczowe. Celem compliance jest zapobieganie nieprawidłowościom, w tym korupcji i nadużyciom finansowym, oraz wzmacnianie zaufania społecznego do instytucji publicznych. Artykuł przedstawia znaczenie i funkcje compliance w JST, identyfikuje wyzwania wdrożeniowe oraz omawia dobre praktyki wspierające skuteczność systemu. Hipoteza badawcza zakłada, że wdrożenie mechanizmów compliance zwiększa transparentność i efektywność zarządzania oraz ogranicza ryzyko nieprawidłowości. Analiza została przeprowadzona metodą dogmatyczno-prawną, obejmującą badanie przepisów prawa i orzecznictwa.

2. Compliance w JST – definicja, cel i znaczenie

Termin „compliance” oznacza zgodność, uległość, ustępliwość¹. W języku prawniczym początkowo zakres tego terminu ujmowano wąsko, jako tzw. *legal compliance*, co oznaczało

¹ M.W. Kuliński, *Geneza i rozwój unormowań compliance*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2020/1(68), s. 123, 124.

zgodność z regulacjami prawnymi. Stopniowo jednak pojęciem tym zaczęto określać zgodność nie tylko z prawem, lecz także ze standardami etycznymi i moralnymi oraz przyjmowanymi dobrowolnie w przedsiębiorstwach standardami wewnętrznymi². Pierwsze unormowania compliance pojawiły się w Stanach Zjednoczonych w XIX i XX w. Znaczący wpływ na rozwój w tym obszarze miała ujawniona w latach 70. XX w. afera Watergate³. Nieprawidłowości ujawnione w toku dochodzenia prowadzonego przez Komisję Papierów Wartościowych i Giełd stanowiły impuls do podjęcia działań legislacyjnych. W konsekwencji w 1977 r. w Stanach Zjednoczonych uchwalono ustawę o zagranicznych praktykach korupcyjnych (Foreign Corrupt Practices Act), wprowadzającą restrykcyjne rozwiązania wobec amerykańskich przedsiębiorstw w celu przeciwdziałania korupcji. W 1977 r. w Stanach Zjednoczonych uchwalono ustawę o zagranicznych praktykach korupcyjnych, która wprowadzała restrykcyjne rozwiązania wobec amerykańskich przedsiębiorstw, mające zwalczać korupcyjny proceder. Następnie USA wezwały Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju do podjęcia działań mających na celu rozszerzenie zakresu działania ustawy, by zwalczać praktyki korupcyjne w obszarze międzynarodowym⁴. Idea compliance opiera się na uwarunkowaniach związanych z funkcjonowaniem rynku. Działanie przedsiębiorstw na rynku wiąże się, jak wiadomo, z ryzykiem⁵. Podmioty działające w różnych branżach dążą do zapewnienia zgodności działalności ich przedsiębiorstwa z prawem, by ograniczyć w ten sposób ryzyko ekonomiczne⁶. W związku z tym ważne jest poszukiwanie rozwiązań i wdrażanie środków, które poprzez minimalizowanie ryzyka wystąpienia nieprawidłowości i skutecznego reagowania na ewentualnie stwierdzone nieprawidłowości przyczynią się do tego celu. Jednocześnie należy zauważyć, że w polskim porządku prawnym brak jest legalnej definicji pojęcia compliance⁷. W Polsce system compliance jest zaliczany do mechanizmów

² B. Makowicz, *Wprowadzenie do zarządzania zgodnością [w:] Systemy zarządzania zgodnością. Compliance w praktyce*, red. B. Jagura, B. Makowicz, Warszawa 2020, s. 15.

³ Afera Watergate (1972–1974) była skandalem politycznym w USA, który ujawnił nielegalne działania administracji prezydenta Richarda Nixona wobec jego przeciwników politycznych. Włamanie do siedziby Partii Demokratycznej w kompleksie Watergate doprowadziło do śledztw Kongresu, licznych procesów i w konsekwencji do rezygnacji Nixona w 1974 r. Skandal miał istotny wpływ na amerykańską politykę, w tym na zwiększenie roli mediów w kontroli działań rządu oraz wprowadzenie reform zwiększających przejrzystość administracji.

⁴ B. Makowicz, *Wprowadzenie do zarządzania...*, s. 128, 129.

⁵ P. Welenc, *Określenie obowiązków compliance i ewaluacja ryzyk compliance [w:] Systemy zarządzania zgodnością...*, red. B. Jagura, B. Makowicz, s. 120–140. Autor wskazuje, że podstawę budowania systemu CMS stanowi zarządzanie ryzykiem braku zgodności, podkreśla jednocześnie, że należy dokonać priorytetyzacji obszarów zgodności pod względem występujących w poszczególnych obszarach ryzyk. Pełna zgodność we wszystkich obszarach jest bowiem stanem jedynie teoretycznym. Założeniem musi być dążenie do minimalizacji ryzyk poprzez wprowadzenie systemu zarządzania ryzykiem (*Risk Management System*) mającego na celu osiągnięcie i utrzymanie akceptowalnego poziomu ryzyka.

⁶ B. Makowicz, *Compliance w przedsiębiorstwie*, Warszawa 2011, s. 11.

⁷ M.W. Kuliński, *Geneza i rozwój...*, s. 123, 124. W dalszych rozważaniach pojęcie prawa będzie używane także do określenia regulacji prawa wewnętrznego, np. regulaminów itp., przyjętych dobrowolnie w przedsiębiorstwie.

wzmacniających systemy kontroli wewnętrznej⁸. Tomasz Braun podkreśla, że „zgodność jest (...) przede wszystkim weryfikacją stopnia implementacji norm prawa powszechnie obowiązującego adresowanego do korporacji w ich wewnętrznych regulacjach”⁹. Wspomniany autor celnie definiuje compliance jako „stan zgodności, sposób prowadzenia działalności gospodarczej, w którym podmiot pozostaje w zgodzie z wszystkimi obowiązującymi ją normami prawa, regulacjami i innymi odnoszącymi się do niej normami”¹⁰.

Warto przytoczyć również definicję compliance według normy ISO 19600, zgodnie z którą pojęcie to oznacza wypełnienie wszystkich obowiązków organizacji wraz w wymogami, którym organizacja chce sprostać¹¹.

Trudność w zrozumieniu zarządzania zgodnością może wynikać z faktu, że jest to materia inter- i intradyscyplinarna. Podkreśla ona konieczność czerpania wiedzy z różnych dziedzin nauk: prawa, zarządzania przedsiębiorstwem, nauk o komunikacji, informatyki lub behawioryzmu, natomiast w ramach samych nauk prawnych zastosowanie znajdują wszystkie dziedziny prawa¹². Wprowadzenie compliance wymaga zebrania narzędzi i wiedzy o mechanizmach zarządzania ryzykiem funkcjonujących w poszczególnych jednostkach organizacji¹³. Obowiązki w zakresie compliance obejmują zarówno wymagania, które organizacja **musi** spełnić (wynikające z powszechnie obowiązujących przepisów prawa, takich jak ustawy czy rozporządzenia), jak i te, które **dobrowolnie** przyjmuje (np. kodeksy etyczne, standardy organizacyjne, zasady dobrego zarządzania – *governance* – oraz uznane normy społeczne i etyczne).

System zarządzania compliance łączy elementy prewencyjne, kontrolne i edukacyjne, a jego kluczowym celem jest kształtowanie kultury zgodności w organizacji. Ze względu na różnorodność struktur i zadań jednostek nie istnieje uniwersalny model systemu compliance – każde rozwiązanie musi być dostosowane do specyfiki i potrzeb danej organizacji.

Aktualnie compliance ewoluuje z tradycyjnych zadań regulacyjno-śledczych w kierunku partnera biznesu i istotnego filaru organizacji, który pracuje na rzecz zwiększenia jej skuteczności i wiarygodności¹⁴. Elastyczne, a zarazem kompleksowe ujęcie koncepcji compliance wskazuje, że organizacje – oprócz realizacji obowiązków wynikających z przepisów prawa – mogą samodzielnie definiować dodatkowe cele w zakresie zgodności. Cele te, wykraczające poza wymagania prawne, stanowią element dobrowolnych zobowiązań organizacji i są integralną częścią polityki compliance ukierunkowanej na budowanie kultury odpowiedzialności i etyki organizacyjnej.

⁸ T. Braun, *Unormowania compliance w korporacjach*, Warszawa 2017, s. 321, 322.

⁹ T. Braun, *Unormowania compliance...*, s. 322.

¹⁰ T. Braun, *Unormowania compliance...*, s. 13.

¹¹ ISO 19600 Compliance Management Systems, <https://cdn.standards.iteh.ai/samples/62342/70f1bb105d814e8894e17f65a773e7f0/ISO-19600-2014.pdf> (dostęp: 14.12.2025 r.).

¹² B. Jaruga, B. Makowicz, *Wstęp [w:] Systemy zarządzania zgodnością...*, red. B. Jaruga, B. Makowicz, s. 3.

¹³ Forum Odpowiedzialnego Biznesu, *Etyka i compliance w organizacji. Przegląd zagadnień*, Warszawa 2015.

¹⁴ K. Sędkiewicz, *Blog o compliance. Prawo i etyka w biznesie, Czym jest system compliance w organizacji?*, 27.01.2014 r., <https://www.konradsedkiewicz.pl/2014/01/czym-jest-system-compliance-w.html> (dostęp: 12.12.2025 r.).

Do głównych zadań funkcji compliance należą:

- identyfikowanie i monitorowanie ryzyka wynikającego z nieprzestrzegania norm prawnych i aktów wewnętrznych;
- wczesne ostrzeganie, rozumiane jako ocena potencjalnego wpływu zmian pojawiających się w otoczeniu regulacyjnym na funkcjonowanie organizacji;
- identyfikowanie wszelkich działań lub decyzji kierownictwa mogących powodować ryzyko braku zgodności bądź jego wzrost oraz ryzyka utraty reputacji organizacji;
- doradzanie najwyższemu kierownictwu w kwestii przestrzegania wewnętrznych regulacji i procedur przyjętych zgodnie z wytycznymi prawa oraz w kwestiach nowych produktów i usług z punktu widzenia compliance¹⁵.

Reasumując powyższe, należy stwierdzić, że „funkcja compliance jest, podobnie jak zarządzanie ryzykiem, czy controlling, funkcją wspierającą kierownictwo danej jednostki organizacyjnej w zarządzaniu nią. Jako element efektywnego systemu kontroli wewnętrznej, ma zapewnić kontrolę zgodności z obowiązującym prawem, umowami i normami wewnętrznymi”¹⁶.

3. Compliance w Unii Europejskiej

Z funkcjonowaniem systemów zarządzania zgodnością ściśle powiązane są mechanizmy zgłaszania nieprawidłowości. Bez wahania można stwierdzić, że mechanizmy te stanowią główną oś określającą system zarządzania zgodnością. W pierwszej kolejności prawne uwarunkowania odnośnie do mechanizmów zgłaszania nieprawidłowości w sektorze publicznym pojawiły się w odniesieniu do podmiotów występujących na giełdzie. Zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z 14.06.2017 r. w sprawie prospektu, który ma być publikowany w związku z ofertą publiczną papierów wartościowych lub dopuszczeniem ich do obrotu na rynku regulowanym, oraz uchylenia dyrektywy 2003/71/WE¹⁷ właściwe organy ustanawiają skuteczne mechanizmy umożliwiające zgłaszanie im rzeczywistych lub potencjalnych naruszeń niniejszego rozporządzenia i zachęcające do takiego zgłaszania (art. 41 ust. 1).

Wskazane mechanizmy obejmują następujące obszary (art. 41 ust. 2 rozporządzenia 2017/1129):

- a) szczegółowe procedury odbierania zgłoszeń w sprawie rzeczywistych lub potencjalnych naruszeń oraz działania następcze w związku z tymi zgłoszeniami, w tym ustanowienie bezpiecznych kanałów komunikacji dla takich zgłoszeń;

¹⁵ M. Korus, *Compliance czyli zarządzanie zgodnością prawną – praktyczny przewodnik*, 6.07.2018 r., <https://www.koruslegal.pl/post/compliance-praktyczny-przewodnik> (dostęp: 12.12.2025 r.).

¹⁶ M. Borowa, *Compliance w Polsce*, „Controlling” 2014/3–4, s. 8.

¹⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1129 z 14.06.2017 r. w sprawie prospektu, który ma być publikowany w związku z ofertą publiczną papierów wartościowych lub dopuszczeniem ich do obrotu na rynku regulowanym oraz uchylenia dyrektywy 2003/71/WE (Dz.Urz. UE L 168, s. 12 ze zm.), dalej: rozporządzenie 2017/1129.

- b) stosowną ochronę pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, którzy zgłaszają naruszenia – co najmniej przed odwetem, dyskryminacją i innymi rodzajami niesprawiedliwego traktowania ze strony ich pracodawcy lub osób trzecich, oraz
- c) ochronę tożsamości i danych osobowych zarówno osoby zgłaszającej naruszenia, jak i osoby fizycznej, której zarzuca się popełnienie naruszenia, na wszystkich etapach procedury, chyba że takie ujawnienie informacji wymagane jest na mocy prawa krajowego w kontekście dalszych czynności dochodzeniowych lub późniejszego postępowania sądowego.

Legislator wprowadził do rozporządzenia rozwiązanie pod nazwą „zgłoszenie obywatelskie”. Mianowicie państwa członkowskie mogą przewidzieć zachęty finansowe dla osób oferujących istotne informacje dotyczące rzeczywistych lub potencjalnych naruszeń niniejszego rozporządzenia, które to zachęty mają być przyznawane zgodnie z prawem krajowym w przypadku, gdy osoby takie nie podlegają innym, już istniejącym obowiązkom zgłaszania takich informacji wynikających z przepisów lub z umowy oraz pod warunkiem, że informacje te są nowe i że skutkują nałożeniem kary administracyjnej lub sankcji karnej, lub podjęciem innego środka administracyjnego (art. 41 ust. 3 rozporządzenia 2017/1129). Wydaje się, że jest to nowatorskie rozwiązanie, które może odegrać znaczącą rolę jako środek prewencyjny w kompleksowym podejściu do systemu compliance.

Rozwiązania zaproponowane przez Unię Europejską w systemie giełdowym zostały również zastosowane w sektorze publicznym. W dniu 26.11.2019 r. została uchwalona dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej 2019/1937 w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii¹⁸. Jej twórcy za cel postawili sobie poprawę egzekwowania prawa i polityk Unii w określonych dziedzinach poprzez ustanowienie wspólnych minimalnych norm zapewniających wysoki poziom ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (art. 1). Dyrektywa 2019/1937 definiuje naruszenie jako działania lub zaniechania, które są niezgodne z prawem i dotyczą aktów Unii i dziedzin objętych zakresem przedmiotowym, lub są sprzeczne z przedmiotem lub celem przepisów zawartych w aktach Unii i dziedzinach objętych zakresem przedmiotowym dyrektywy (art. 5).

Zakres przedmiotowy dyrektywy 2019/1937 jest szeroki i obejmuje naruszenia w takich dziedzinach, jak: zamówienia publiczne; usługi, produkty i rynki finansowe oraz zapobieganie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu; bezpieczeństwo produktów i ich zgodność z wymogami; bezpieczeństwo transportu; ochrona środowiska; ochrona radiologiczna i bezpieczeństwo jądrowe; bezpieczeństwo żywności i pasz, zdrowie i dobrostan zwierząt; zdrowie publiczne; ochrona konsumentów; ochrona prywatności i danych osobowych oraz bezpieczeństwo sieci i systemów informacyjnych. Dodatkowo obejmuje ona naruszenia mające wpływ na interesy finansowe Unii oraz dotyczące rynku wewnętrznego, w tym naruszenia unijnych zasad konkurencji i pomocy państwa, jak również naruszenia dotyczące rynku wewnętrznego w odniesieniu do działań, które stanowią naruszenie przepisów o podatku od osób prawnych lub do praktyk mających na celu uzyskanie korzyści podatkowej

¹⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z 23.10.2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz.Urz. UE L 305, s. 17 ze zm.), dalej: dyrektywa 2019/1937.

sprzecznej z przedmiotem lub celem mających zastosowanie przepisów o podatku od osób prawnych (art. 2 dyrektywy 2019/1937).

Zakres podmiotowy dyrektywy obejmuje (art. 4 ust. 1 dyrektywy 2019/1937) osoby dokonujące zgłoszenia, pracujące w sektorze prywatnym lub publicznym, które uzyskały informacje na temat naruszeń w kontekście związanym z pracą, w tym co najmniej do:

- a) osób posiadających status pracownika, w tym urzędników służby cywilnej;
- b) osób posiadających status osób prowadzących działalność na własny rachunek;
- c) akcjonariuszy lub wspólników oraz osób będących członkami organu administrującego, zarządzającego lub nadzorczego przedsiębiorstwa, w tym członków nie wykonawczych, a także wolontariuszy i stażystów, bez względu na to, czy otrzymują oni wynagrodzenie;
- d) osób pracujących pod nadzorem i kierownictwem wykonawców, podwykonawców i dostawców.

Dodatkowo dyrektywą objęte są także osoby dokonujące zgłoszenia lub ujawnienia publicznego informacji na temat naruszeń, jakie uzyskały w ramach stosunku pracy, który już ustał lub który ma zostać dopiero nawiązany, w przypadku gdy informacje na temat naruszeń uzyskano w trakcie procesu rekrutacji lub innych negocjacji poprzedzających zawarcie umowy (art. 4 ust. 2 i 3 dyrektywy 2019/1937). Podkreślić należy, że w stosownych przypadkach środki ochrony osób dokonujących zgłoszenia stosuje się również do (art. 4 ust. 4 dyrektywy 2019/1937):

- a) osób pomagających w dokonaniu zgłoszenia;
- b) osób trzecich powiązanych z osobami dokonującymi zgłoszenia, które mogą doświadczyć działań odwetowych w kontekście związanym z pracą, takich jak współpracownicy lub krewni osób dokonujących zgłoszenia, oraz
- c) podmiotów prawnych, które stanowią własność osoby dokonującej zgłoszenia, dla których taka osoba pracuje lub które są w inny sposób z nią powiązane w kontekście związanym z pracą.

Procedury wdrażania systemu zarządzania compliance, wynikające z analizowanej dyrektywy, nakładają na podmioty sektora publicznego obowiązek stosowania jasno określonych zasad i standardów dotyczących organizacji, funkcjonowania oraz nadzoru nad procesami zgodności.

4. Compliance w jednostkach samorządu terytorialnego

4.1. Uwagi wprowadzające

Compliance w jednostkach samorządu terytorialnego odnosi się do systemu zasad, polityk i procedur mających na celu zapewnienie zgodności działań władz samorządowych z obowiązującymi przepisami prawa, normami etycznymi oraz regulacjami wewnętrznymi. Zgodność ta obejmuje nie tylko przestrzeganie obowiązujących ustaw i rozporządzeń, lecz także implementację standardów etycznych, które stanowią podstawę odpowiedzialnego, przejrzystego i uczciwego zarządzania środkami publicznymi.

Jednostki samorządu terytorialnego w Polsce funkcjonują na podstawie szczegółowych regulacji prawnych, w tym ustawy o samorządzie gminnym¹⁹, ustawy o samorządzie powiatowym²⁰ oraz ustawy o samorządzie województwa²¹. Dodatkowo podlegają one przepisom z zakresu finansów publicznych, zamówień publicznych oraz ochrony danych osobowych (RODO²²). Wdrażanie systemów compliance w JST wymaga zatem znajomości i stosowania licznych aktów prawnych oraz stałego monitorowania zmian w obowiązujących regulacjach. Samorządy cechują się dużym zróżnicowaniem strukturalnym i funkcjonalnym, realizują zarówno zadania własne – takie jak edukacja, ochrona środowiska czy gospodarka komunalna – jak i zadania zlecone przez administrację rządową. Zróżnicowany charakter tych zadań determinuje konieczność indywidualnego dostosowania systemów compliance do specyfiki poszczególnych jednostek oraz zakresu ich kompetencji.

W kontekście funkcjonowania JST compliance odgrywa kluczową rolę z kilku zasadniczych powodów:

- **odpowiedzialność za środki publiczne** – samorządy zarządzają znacznymi zasobami finansowymi pochodzącymi z budżetów publicznych. Prawidłowe gospodarowanie tymi środkami, zapewnienie przejrzystości wydatków oraz przestrzeganie procedur zamówień publicznych są niezbędne dla utrzymania stabilności finansowej i zaufania społecznego;
- **zarządzanie ryzykiem prawnym i reputacyjnym** – przestrzeganie przepisów prawa i standardów etycznych ogranicza ryzyko naruszeń skutkujących odpowiedzialnością cywilną, karną lub administracyjną, a także chroni reputację jednostki samorządowej;
- **przejrzystość procesów decyzyjnych** – stosowanie zasad zgodności sprzyja transparentności decyzji administracyjnych i zwiększa społeczną kontrolę nad działaniami organów samorządowych.

Compliance w jednostkach samorządu terytorialnego obejmuje nie tylko minimalizowanie ryzyk, lecz także promowanie wartości takich jak uczciwość, odpowiedzialność i transparentność. Skuteczne systemy compliance, łączące aspekty prawne i etyczne, wzmacniają zaufanie obywateli do władz lokalnych.

4.2. Podstawy prawne i regulacje

Podstawy wdrażania compliance w jednostkach samorządu terytorialnego wynikają z krajowego i międzynarodowego systemu prawnego, który nakłada na administrację publiczną obowiązek przestrzegania zasad legalności, przejrzystości i odpowiedzialności.

¹⁹ Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1153).

²⁰ Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1684).

²¹ Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2025 r. poz. 581 ze zm.).

²² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119, s. 1 ze zm.).

- **Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej**²³ – art. 7 stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co stanowi fundament compliance w administracji;
- **ustawy o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim** – określają organizację i kompetencje JST;
- **ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych**²⁴ – reguluje odpowiedzialność za nieprawidłowe zarządzanie środkami publicznymi;
- **ustawa o zamówieniach publicznych**²⁵ – zapewnia przejrzystość i uczciwość procesów zakupowych;
- **rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 (RODO) oraz wykonująca je ustawa o ochronie danych osobowych**²⁶ – określają obowiązki w zakresie ochrony danych osobowych.

Realizacja polityki compliance wymaga ponadto współpracy z organami nadzoru, takimi jak Najwyższa Izba Kontroli – odpowiedzialna za kontrolę prawidłowości wykorzystania środków publicznych.

4.3. Przykłady dobrych praktyk w zakresie compliance

Wdrożenie systemu compliance w jednostkach samorządu terytorialnego zwiększa transparentność, efektywność i odpowiedzialność administracji. Do dobrych praktyk należą:

- **przejrzystość finansowa** – regularne publikowanie budżetów, sprawozdań i raportów, umożliwiające obywatelom kontrolę działań władz;
- **edukacja i szkolenia** – podnoszenie świadomości pracowników w zakresie prawa, procedur, etyki i przeciwdziałania korupcji;
- **systemy monitorowania i audytów** – audyty wewnętrzne i zewnętrzne identyfikujące nieprawidłowości i umożliwiające wdrażanie działań naprawczych;
- **procedury przeciwdziałania korupcji** – kodeksy etyczne, kontrola przetargów, system zgłaszania nieprawidłowości (*whistleblowing*);
- **współpraca z organizacjami pozarządowymi i obywatelskimi** – angażowanie społeczeństwa w nadzór, budżetowanie i procesy decyzyjne w celu zwiększenia zaufania i transparentności.

4.4. Wyzwania w implementacji compliance

Mimo rosnącej świadomości jednostki samorządowe napotykają trudności we wdrażaniu systemów compliance:

²³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

²⁴ Ustawa z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 1484).

²⁵ Ustawa z 11.09.2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.).

²⁶ Ustawa z 10.05.2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1781).

- **złożoność przepisów prawnych** – skomplikowane akty prawne utrudniają pełne zrozumienie i przestrzeganie wymogów;
- **ograniczone zasoby** – brak odpowiednich środków finansowych i kadrowych na specjalistów i szkolenia;
- **opór wewnętrzny** – pracownicy mogą obawiać się zmian i dodatkowych obowiązków;
- **ryzyko nadużyć** – procedury antykorupcyjne nie eliminują całkowicie ryzyka w zamówieniach publicznych czy inwestycjach;
- **zarządzanie danymi osobowymi** – konieczność zgodności z RODO wymaga odpowiedniego zabezpieczenia i przechowywania danych.

5. Podsumowanie

Compliance w jednostkach samorządu terytorialnego jest kluczowym elementem efektywnego zarządzania, który zapewnia zgodność działań z prawem, regulacjami i standardami etycznymi. Integruje podejścia prawnicze, zarządcze i etyczne, a jego skuteczność zależy od wdrożenia procedur oraz wbudowania zasad zgodności w kulturę organizacyjną. Rozwój systemu compliance wspiera stabilność finansową, sprawność administracyjną, profesjonalizację administracji i legitymację społeczną, promuje etykę publiczną i odpowiedzialność instytucjonalną. Wdrażanie mechanizmów compliance umożliwia wczesne wykrywanie ryzyk i skuteczne przeciwdziałanie nieprawidłowościom, a procedury wdrażania mogą stanowić przydatne narzędzie w usprawnianiu zarządzania i zwiększaniu transparentności JST.

Abstract

Compliance in local government units: guidelines, challenges and practices

Beata Tubek – PhD candidate, Doctoral School of the John Paul II Catholic University of Lublin (legal sciences); staff member and alumna of the Jagiellonian University and the Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University, Faculty of Law, Administration and International Relations; member of the “FONTES” Association and the Association for Public Administration Education
ORCID: 0000-0003-3810-5732

This article analyzes the role of compliance systems in local government units (LGUs) in Poland. Compliance ensures that LGU activities comply with legal, ethical, and internal regulations. The article covers definitions, objectives, legal basis, implementation challenges, and examples of good practices, highlighting the role of ethical culture and risk management.

Keywords: *compliance, public administration, local government units, risk management*

Bibliografia / References

- Borowa M., *Compliance w Polsce*, „Controlling” 2014/3–4
- Braun T., *Unormowania compliance w korporacjach*, Warszawa 2017
- Forum Odpowiedzialnego Biznesu, *Etyka i compliance w organizacji. Przegląd zagadnień*, Warszawa 2015
- Jaruga B., Makowicz B., *Wstęp [w:] Systemy zarządzania zgodnością. Compliance w praktyce*, red. B. Makowicz, B. Jagura, Warszawa 2019
- Korus M., *Compliance czyli zarządzanie zgodnością prawną – praktyczny przewodnik*, 6.07.2018 r., <https://www.koruslegal.pl/post/compliance-praktyczny-przewodnik>
- Kuliński M.W., *Geneza i rozwój unormowań compliance*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2020/1(68)
- Makowicz B., *Compliance w przedsiębiorstwie*, Warszawa 2011
- Makowicz B., *Wprowadzenie do zarządzania zgodnością [w:] Systemy zarządzania zgodnością. Compliance w praktyce*, red. B. Makowicz, B. Jagura, Warszawa 2019
- Sędkiewicz K., *Blog o compliance. Prawo i etyka w biznesie, Czym jest system compliance w organizacji?*, 27.01.2014 r., <https://www.konradsedkiewicz.pl/2014/01/czym-jest-system-compliance-w.html>
- Welenc P., *Określenie obowiązków compliance i ewaluacja ryzyk compliance [w:] Systemy zarządzania zgodnością. Compliance w praktyce*, red. B. Makowicz, B. Jagura, Warszawa 2019