

**CENTRUM SZKOLENIA
STRAŻY GRANICZNEJ**
im. Żołnierzy Korpusu Ochrony Pogranicza

47

PROBLEMY OCHRONY GRANIC

Symposium naukowe
„Zapobieganie i zwalczanie zjawiska korupcji
w formacjach porządku publicznego”

red. naukowa
Andrzej Wawrzusiszyn
Beata Szachowicz
Lucyna Sikorska

BIULETYN

Kętrzyn

2011

PROBLEMY OCHRONY GRANIC

BIULETYN

NR 47

KĘTRZYN

2011

KOMITET REDAKCYJNY: Dariusz Lutyński (przewodniczący),
Katarzyna Dzieszkiewicz (sekretarz),
Mikołaj Kisły, Sławomir Różycki,
Andrzej Sikorski, Andrzej Skóra,
Beata Szczepanowska,
Cezary Szczepański, Krzysztof Ślaski,
Andrzej Wawrzusiszyn, Aneta Wojtanowska-
-Zimoń, Wioletta Zglińska
(członkowie)

Redaktor wydawniczy
Katarzyna Dzieszkiewicz

© Wszelkie prawa zastrzeżone.

ISSN 1505-1757

CENTRUM SZKOLENIA
STRAŻY GRANICZNEJ
im. Żołnierzy Korpusu Ochrony Pogranicza
Kętrzyn 2011
ark. wyd. 8,5
ark. druk. 11,75

Druk: „Poligrafia” CSSG Kętrzyn
Zam. nr 263/2011, nakład 115 egz.

Spis treści

Od redakcji	5
-------------------	---

Strategia antykorupcyjna na przestrzeni okresu ostatnich dwóch dekad w formacjach porządku publicznego

Aldona Grzegorzyc: Promocja postawy antykorupcyjnej w działalności medialnej Gabinetu Komendanta Głównego Komendy Głównej Straży Granicznej	7
Mirosław Hakiel: Realizacja Strategii Antykorupcyjnej przez Straż Graniczną w latach 2002-2009	11
Wiesław Dębowski: Doświadczenia Zarządu Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej w przeciwdziałaniu korupcji	25
Andrzej Bernacki: Straż Graniczna w aspekcie przeciwdziałania korupcji	31
Kamila Zimón: Rola Biura Spraw Wewnętrznych Komendy Głównej Policji w zwalczaniu i zapobieganiu przestępczości korupcyjnej w Policji	47
Jacek Bil: Strategia Antykorupcyjna oraz zaangażowanie organizacji pozarządowych w zapobieganiu i zwalczaniu korupcji. Ocena skali korupcji	59

Karno-prawne aspekty korupcji w ujęciu historycznym

Piotr Starzyński: Legalizacja korupcyjnych owoców przestępstwa, czyli słów kilka o ustawowym i faktycznym oportunistycznym	75
Włodzimierz Wyszocki: Interpretacja i ocena wpływu przekupstwa w służbach mundurowych i Wojsku Polskim w okresie 2002-2009 na bezpieczeństwo ogólne Polski	97
Dorota Mocarska: Przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariuszy Policji w świetle badań kryminologicznych	115

Monika P o r w i s z: Perspektywy i strategie zwalczania łapownictwa biernego funkcjonariuszy Policji	139
Jan N i k o ł a j u k: Przesłpstwa na tle korupcyjnym i ich zwalczanie na przykłdzie Podlaskiego Oddziału SG w Białymstoku	157
Sławomir B o r k o w s k i: Identyfikacja zagrożeń i profilaktyka antykorypcyjna na przykłdzie Warmińsko-Mazurskiego Oddziału SG	171
Tomasz R e w e r s k i: Wykorzystanie badań poligraficznych a problem korupcji w Straży Granicznej	181

Wprowadzenie

Korupcja towarzyszy ludzkości od tysięcy lat, narusza prawa społeczne, ekonomiczne, nie tylko biednych i słabych, ale szczególnie ludzi uczciwych, prawych i wrażliwych na krzywdę społeczną; podkopuje podstawy demokracji, obala praworządność i hamuje rozwój gospodarki. Zjawisko korupcji jest znane i obecne w Polsce od dziesięcioleci.

Przed 1989 r. informacje o tego rodzaju zachowaniach pojawiały się, ale jedynie wtedy, gdy była taka wola polityczna. Jednakże już wówczas niepublikowane badania opinii publicznej sygnalizowały istnienie powszechnego łapówkarstwa, które nie tylko utrwaliło się w społecznej świadomości, ale jego powszechność sprawiła, że wyraźnie zmalało społeczne potępienie tego zjawiska. Postawa przyzwolenia dotyczyła głównie tzw. „miękkich” form korupcji, które można było łatwo usprawiedliwić ówczesną koniecznością życiową. Społeczna dezaprobatą dotyczyła natomiast „twardych” form korupcji, tj. afer finansowych, szantażu czy przekupstwa.

Pierwsze lata III Rzeczypospolitej stwarzały znakomite warunki dla rozwoju różnych postaci i form korupcji oraz innych patologicznych nadużyć i zachowań. Zmiana stosunków własnościowych, tj. transfer ogromnych środków państwowych do sektora prywatnego umożliwiła gwałtowne wzbogacenie się ludzi pośrednio i bezpośrednio uczestniczących w procesach prywatyzacyjnych. Istniało również powszechne przekonanie o tym, iż wszystkie próby walki z korupcją mogą wpłynąć negatywnie na procesy związane z szybkim wprowadzaniem zasad gospodarki rynkowej.

W latach 90. w Polsce nastąpiło dalsze utrwalenie postaw i zachowań sprzyjających rozwojowi korupcji. Wpływ na to miały m.in. częste zmiany ekip rządzących i dokonywane przez nie gruntowne wymiany kadry urzędniczej, brak odpowiednich narzędzi prawnych oraz efektywnej strategii ze strony instytucji i służb odpowiedzialnych za przeciwdziałanie temu zjawisku, niska świadomość społeczna występujących zagrożeń przy stosunkowo wysokiej jeszcze tolerancji w percepcji zwalczania korupcji.

Korupcja funkcjonariuszy publicznych stanowi jeden z najbardziej nasilających się problemów współczesnego świata. Rozmiary zjawiska niepokoją już nie tylko rządzących, polityków czy zajmujące się tym zjawiskiem instytucje, ale przede wszystkim zwykłych obywateli. Wykorzystywanie funkcji publicznych do prywatnych celów, stało się problemem szeroko dyskutowanym, zarówno na

lamach prasy, jak i na forum parlamentarnym. Korupcja nie ogranicza się dziś do wręczania sum pieniężnych osobom pełniącym funkcje publiczne. Obecnie działania korupcyjne stanowią często rozbudowany, subtelny i dobrze zakamuflowany system.

W przesłaniu z okazji Międzynarodowego Dnia Przeciw Korupcji Sekretarz Generalny ONZ wzywa wszystkich do silnego wspierania praktyk etycznych i budowy zaufania. Tylko w ten sposób zapewnić można trwałość naszym wspólnie zdobytym i tak bardzo cennym osiągnięciom na rzecz rozwoju i pokoju.

Stąd też 9 grudnia 2010 roku w Centrum Szkolenia Straży Granicznej w Kętrzynie, pod patronatem honorowym Komendanta Głównego Straży Granicznej gen. bryg. SG Leszka Elasa, odbyło się sympozjum naukowe „Zapobieganie i zwalczanie zjawiska korupcji w formacjach porządku publicznego”. Patronat naukowy nad sympozjum objął Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie. Sympozjum zostało zorganizowane z inicjatywy Dyrektora Zarządu Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej płk. SG Mirosława Hakiela i Dyrektora Gabinetu Komendanta Głównego Straży Granicznej mjr SG Aldony Grzegorzczuk oraz kierownictwa Centrum Szkolenia Straży Granicznej, we współpracy z Wydziałem Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego.

Rozważania zamieszczone w niniejszej publikacji zawierają przemyślenia wielu autorów z różnych dziedzin naukowych. Pozwala to spojrzeć na zjawisko korupcji w perspektywie interdyscyplinarnej, a takie właśnie spojrzenie jest wyzwaniem współczesności. Wieloaspektowość omawianych zagadnień nakazała uszeregować je w obszary tematyczne dotyczące realizacji strategii antykorupcyjnej na przestrzeni ostatnich dwóch dekad w formacjach porządku publicznego, karno-prawnym aspektem korupcji w ujęciu historycznym oraz społecznym aspektem zjawiska i promocji etycznych wzorców postępowania funkcjonariuszy służb poszanowania prawa.

Należy zaznaczyć, iż materiał z sympozjum naukowego, z powodów technicznych, został umieszczony w dwóch kolejnych biuletynach 47 oraz 48 i stanowi całość poruszanej problematyki.

Autorzy zdają sobie sprawę, iż zagadnienia w nich rozpatrywane nie wyczerpują problematyki, lecz stają się inspiracją do dalszych poszukiwań badawczych.

Andrzej Wawrzusiszyn

mjr SG Aldona Grzegorzczak

Gabinet Komendanta Głównego
Komenda Główna Straży Granicznej
w Warszawie

**PROMOCJA POSTAWY ANTYKORUPCYJNEJ
W DZIAŁALNOŚCI MEDIALNEJ GABINETU
KOMENDANTA GŁÓWNEGO STRAŻY GRANICZNEJ**

Środki masowego przekazu – telewizja, radio, a także internet – kształtują opinię publiczną na świecie. Profesjonalnie prowadzony kontakt z mediami to silne narzędzie w kształtowaniu wizerunku zarówno pojedynczego przedsiębiorstwa, jak i całej branży, zaś umiejętność efektywnej współpracy z dziennikarzami, reporterami i autorami artykułów to kluczowy element w pracy specjalisty Public Relations.

Kreowanie pozytywnego wizerunku formacji poprzez odpowiednie zarządzanie informacją oraz specyfika pracy i służby w Straży Granicznej, a zatem i konieczność informowania opinii publicznej o prowadzonej działalności, są podstawowymi wymogami w dobie środków masowego przekazu i należą, obok bezpośredniej obsługi Komendanta Głównego Straży Granicznej oraz jego zastępców, do zadań pracowników Gabinetu Komendanta Głównego SG. Prowadzone są stałe i systematyczne działania zmierzające do zbudowania właściwej współpracy z mediami i dziennikarzami, które w konsekwencji powinny prowadzić do stworzenia i utrzymania pozytywnego obrazu formacji w oczach opinii publicznej.

Wyrazem dążenia do stworzenia wizerunku Straży Granicznej jako transparentnego organu administracji publicznej realizującego zadania na najwyższym poziomie jest opracowanie i wprowadzenie profilaktyki antykorupcyjnej dla formacji. Głównym celem programu profilaktyki antykorupcyjnej jest nabycie przez funkcjonariuszy umiejętności etycznego funkcjonowania w życiu zawodowym i społecznym. Profilaktyka antykorupcyjna zakłada przeciwdziałanie wystąpieniu zjawiska korupcji zarówno świadomego i zorientowanego na uzyskanie korzyści lub nieświadomego wynikającego z niewiedzy. Jednym z najważniejszych elementów skutecznej profilaktyki jest dokonanie identyfikacji tzw. zadań wrażliwych mogących być źródłem postaw nieetycznych. Skutecznym

zaś środkiem marginalizacji występowania patologicznych zjawisk korupcji we wrażliwych obszarach działania Straży Granicznej jest wprowadzenie transparentnych procedur postępowania, które powinny być ukierunkowane na ujednoczenie zasad oraz eliminację uznaniowości podejmowanych działań. Należy także podkreślić, że działania tego typu prowadzone są w sposób ciągły i zaplanowany, aby wykorzystać wszystkie możliwości płynące ze współpracy ze środkami masowego przekazu.

Media stanowią swoisty pomost informacyjny docierający do masowego odbiorcy przy stosunkowo niewielkich kosztach. Są niezależnym źródłem informacji, co czyni ją bardziej wiarygodną. Należy jednak także pamiętać, że działają na zasadzie katalizatora, a informacja przekazywana odbiorcy tą drogą jest odpowiednio modyfikowana, często oczyszczana z tych fragmentów, które według redakcji nie są ważne, lecz które mogą się okazać niezwykle istotne dla nadawcy.

Fundamentalnym elementem funkcjonowania Gabinetu Komendanta Głównego SG jest zatem profesjonalnie prowadzona działalność medialno-informacyjna oraz promocyjna. Wskazać tu należy przede wszystkim na takie jej aspekty jak:

- redagowanie i bieżącą aktualizację witryny internetowej Komendy Główniej SG, gdzie na bieżąco publikowane są również informacje dotyczące zagrożeń patologią korupcji,
- promocję postawy antykorupcyjnej wśród funkcjonariuszy i pracowników Straży Granicznej oraz inspirowanie mediów tematami dotyczącymi zapobiegania i zwalczania korupcji w formacji.

W budowaniu właściwego wizerunku instytucji nie bez znaczenia są ponadto sposób i częstotliwość kontaktów z mediami. Strategia stałej obecności w mediach w stabilnej sytuacji powinna uwzględniać instrumentalne wykorzystanie radia, telewizji, prasy oraz portali zewnętrznych i wewnętrznego Straży Granicznej. Precyzyjnie należy określić pożądane miejsce, jakie w mediach formacja chce zajmować. W kreowaniu pozytywnego wizerunku najskuteczniejsza jest stała, niemal codzienna obecność w mediach na niezbyt eksponowanych miejscach.

W przypadku, kiedy informacja kierowana jest do pewnej tylko grupy adresatów (prasy), szczególnie nacisk powinien zostać położony na równoczesne poinformowanie mediów o wydarzeniu w formacji, tak aby

każde z tych mediów mogło opublikować ją w tym samym czasie, biorąc pod uwagę własny cykl wydawniczy.

Straż Graniczna poprzez funkcje, które powierzono jej ustawowo do wypełnienia, leży w kręgu szczególnego zainteresowania obywateli i przedstawicieli mediów. Jest naturalnym źródłem informacji, a właściwe zarządzanie nimi powinno być podstawą kreowania pozytywnego wizerunku formacji, w tym także podstawą tworzenia polityki antykorupcyjnej dla formacji.

W dużej mierze to specyficzny sposób działania i przekazywania informacji przez Straż Graniczną mediom narzuca reguły stworzonej strategii antykorupcyjnej, a także strategii public relations. Budowanie zaś właściwych relacji z mediami jest procesem długotrwałym, angażującym wiele osób.

Zadania z zakresu polityki informacyjnej i medialno-promocyjnej Straży Granicznej w Gabinetecie Komendanta Głównego SG wykonuje Rzecznik Prasowy Komendanta Głównego Straży Granicznej we współpracy z Wydziałem Komunikacji Społecznej Gabinetu Komendanta Głównego Straży Granicznej. Działania te podlegają ustaleniom ustawy o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 r., co rzutuje na specyfikę pracy w Gabinetecie.

Rzecznik prasowy Komendanta Głównego SG z założenia powinien wiedzieć o wszystkich informacjach wpływających z urzędu, aby być w pełni przygotowanym na pytania dziennikarzy, a w sytuacjach kryzysowych powinien przejąć nad nimi pełną kontrolę. Osoby przekazujące informacje mediom obok upoważnienia, które otrzymują w konkretnej medialnej sytuacji, posiadają także odpowiednie wykształcenie, specjalistyczne przeszkolenie i predyspozycje. Konieczne jest również właściwe rozdzielenie pozostałych obowiązków z dziedziny public relations między wydziały pokrewne.

Bardzo efektywnym środkiem profilaktyki antykorupcyjnej dla formacji jest wykorzystanie wewnętrznej sieci intranetowej w celu nagłaśniania przypadków prób skorumpowania funkcjonariuszy SG oraz propagowania postawy antykorupcyjnej. Medialnym i nośnym sposobem na promowanie zachowań proetycznych skierowanych przeciwko korupcji jest również organizowanie wśród funkcjonariuszy i pracowników wszelkiego rodzaju konkursów na najlepsze hasło, plakat lub akcję promującą

postawę antykorupcyjną, mającą na celu uświadomienie i informowanie o zagrożeniach korupcją w SG.

Podsumowując, nie jest sztuką reagowanie na nieprzychylnie komentarze prasowe i trudne sytuacje wewnątrz formacji – prawdziwym wyzwaniem staje się takie prowadzenie polityki informacyjnej, żeby te komentarze w mediach się nie ukazywały.

Pamiętać należy, że wizerunek to własny i subiektywny obraz rzeczy, zjawiska i osoby – złożony z elementów wielu symboli, skojarzeń i własnych opinii. Wizerunek nie jest dobry ani zły – jest odpowiedni, jeśli zapewnia formacji lub osobie realizację zamierzonych celów lub nieodpowiedni (niewłaściwy), gdy powoduje straty. Kreowany obraz musi być jednak zawsze spójny i co więcej, wiarygodny.

płk SG Mirosław Hakiel

Zarząd Spraw Wewnętrznych
Straży Granicznej
Warszawa

REALIZACJA STRATEGII ANTYKORUPCYJNEJ PRZEZ STRAŻ GRANICZNĄ W LATACH 2002-2009

Spółeczno-polityczne uwarunkowania wprowadzenia Strategii Antykorupcyjnej

Rządowy program zwalczania korupcji wprowadzono do realizacji we wrześniu 2002 roku. Odnosząc się do najważniejszych dziedzin działalności państwa przedstawiał projekty zmian legislacyjnych i organizacyjnych oraz przedsięwzięć edukacyjno-informacyjnych, zmierzających do eliminowania z przestrzeni publicznej, degenerującego ją zjawiska. Opracowanie Strategii Antykorupcyjnej było realizacją zobowiązania międzynarodowego wynikającego z polityki akcesji do UE. Równocześnie znajdowało pełne uzasadnienie w sytuacji wewnętrznej. Wśród Polaków dominowało przekonanie o stale narastającej i wszechogarniającej państwo korupcji. W prowadzonych przez CBOS badaniach, *od roku 1991 wzrastała liczba ankietowanych, postrzegających korupcję jako poważny problem społeczny*; w 2001 roku taki pogląd wyrażało 93% badanych¹. Taką samą tendencję obrazował Indeks Percepcji Korupcji². Również statystyki organów ścigania wskazywały na dynamiczny wzrost korupcji³. Według poglądów prezentowanych przez niektórych autorów,

¹ *Opinia publiczna o korupcji i lobbingu w Polsce. Komunikat CBOS*, Warszawa – maj 2010, s. 2.

² Indeks Percepcji Korupcji wskazuje na postrzeganie korupcji, głównie w sektorze publicznym, przez ludzi biznesu, analityków i ekspertów. Mierzony w 10-punktowej skali: 0 oznacza „bardzo skorumpowany”, 10 to „bardzo przejrzysty”. Polska miała wskaźnik IPK w 1996 r. 5,57 a w roku 2002 – 4,0; za: *Polska w badaniach i wskaźnikach korupcji do 2005 r.*, www.transparency.pl (29.11.2010).

³ W Aneksie do Strategii Antykorupcyjnej etap I 2002-2004, jej autorzy przywołali dane statystyczne, obrazujące nasilenie się zjawiska w latach 1992-1999; w roku 2000 Policja wszczęła 1353 postępowania przygotowawcze w sprawach o sprzedajność urzędniczą, przekupstwo i nadużycie uprawnień, tj. o 47% więcej niż w 1992 r. Jed-

korupcja w Polsce na przełomie stuleci osiągnęła poziom pozwalający na uznanie jej za plagę społeczną numer jeden, adekwatną do alkoholizmu czy narkomanii w latach wcześniejszych⁴.

Gwałtowna eskalacja zjawisk korupcyjnych w pierwszym dziesięcioleciu III Rzeczypospolitej związana była z dokonaną transformacją gospodarczą oraz towarzyszącymi jej przemianami społecznymi⁵. Istotne znaczenie miały także inne, wzajemnie się przenikające i uzupełniające przyczyny. Znaczące było (i jest?) dziedzictwo PRL-u. Marek Ziółkowski opisał je następująco: „od początku lat 70. we wszystkich krajach »socjalizmu realnego« (zwłaszcza na Węgrzech i w Polsce) nasiliły się tendencje do rozwoju »drugiego społeczeństwa« w dziedzinie gospodarczej, politycznej i kulturowej [por. Hankiss 1988]. Owo »drugie społeczeństwo« było z jednej strony dobrą szkołą ekonomicznej przedsiębiorczości i funkcjonowania niezależnego społeczeństwa obywatelskiego, ale z drugiej przyzwyczajało do omijania i szukania luk w obowiązującym prawie, korzystania z nieformalnych znajomości i powiązań”⁶. Doświadczenie przeżycia w systemie realnego socjalizmu w konfrontacji z dynamiką przemian społeczno-gospodarczych lat 90-tych wpływało na kształtowanie stosunku Polaków do korupcji. Andrzej Kojder, podejmując problem związków korupcji z postawami moralnymi, uważał, że „nastawienie Polaków do korupcji jest ambiwalentne. Spośród trzech rodzajów postaw – akceptacji, przyzwolenia i dezaprobaty – najczęstsza jest postawa przyzwalająca”⁷. Dostrzegął większą aprobatę społeczną dla tzw.

nocześnie, w porównaniu do roku 1992, liczba stwierdzonych przestępstw w roku 2000 wzrosła o 81%, liczba osób podejrzanych o 38%, oskarżonych o 49%, a liczba tymczasowo aresztowanych o 217%. Także kwota ujawnionych łapówek wzrosła prawie 10-krotnie. Dane z roku 2001 wskazują na dalszy wzrost wykrywalności przestępstw korupcyjnych, gdyż wszczęto o 43% więcej postępowań przygotowawczych, stwierdzono o 36% więcej przestępstw niż w roku 2000, oskarżonych było o 26% więcej, w tym aresztowanych o 98% więcej.

⁴ A. Kojder, Korupcja i poczucie moralne Polaków, [w:] *Kondycja moralna społeczeństwa polskiego*, pr. zb., red. J. Mariański, Kraków 2002, s. 233.

⁵ *Strategia Antykorupcyjna. Aneks*, Warszawa 2002, s. 5.

⁶ M. Ziółkowski, Społeczno-kulturowy kontekst kondycji moralnej, [w:] *Kondycja moralna społeczeństwa polskiego*, op. cit., s. 23. Praca, do której autor odwołał się w cytowanym fragmencie to: E. Hankiss, *The secondo society. Is there an alternative social modal emerging in contemporary Hungary*, Social Research, Vol 55, 1-2.

⁷ A. Kojder, *Korupcja i poczucie moralne Polaków*, op. cit., s. 243.

„miękkich” form korupcji, związanych z drobnymi łapówkami (bliskimi wyrazom wdzięczności czy podarunkom), ułatwiającymi codzienne bytowanie, związanymi z załatwieniem spraw lub ich przyspieszaniem, ułatwieniem dostępu do różnorodnych dóbr lub towarów. Wydaje się, że była to stosunkowo powszechna postawa rezygnacji i uznania przykrej konieczności, związana z doświadczeniem kontaktów obywatela z instytucjami publicznymi. Równocześnie zdecydowanie odmawiano akceptacji i wyrażano oburzenie wobec „twardej” korupcji związanej z płatną protekcją, przekupstwem, nadużywaniem stanowisk.

Ten sam autor wskazał na bardzo ważny czynnik skuteczności w walce z korupcją, jakim jest jakość aparatu władzy i elit politycznych państwa, słusznie moim zdaniem diagnozując, że warunkiem powodzenia, jest „nie tylko dobre prawo oraz sprawna policja i efektywnie działające organy wymiaru sprawiedliwości, lecz także – a może przede wszystkim – sprawny aparat państwowy i wysoka kultura polityczna elity władzy”⁸.

Na przełomie wieków problem korupcji był eksponowany w debacie publicznej. Zaniepokojenie stanem państwa wyrażały środowiska naukowe i organizacje pozarządowe, alarmując i mobilizując władze do działania. Media ujawniały i nagłaśniały poszczególne zdarzenia oraz opisywały i diagnozowały zjawisko. Działalność służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz wytwarzane przez nie analizy obrazowały skalę zagrożeń. Wzrastająca wykrywalność przestępstw korupcyjnych podkreślała znaczenie problemu, ponieważ stanowi ona zawsze tylko pewien (często nikły) procent wszystkich tego typu zdarzeń. Według wielu badaczy, socjologów i kryminologów, skuteczna działalność organów ścigania ujawnia zwykle jedynie „wierzchołek góry lodowej”. W powszechnym przekonaniu zjawiska korupcyjne – łapownictwo, nepotyzm i protekcjonizm, bezkarnie panoszyły się w sferze publicznej. W takiej sytuacji coraz mocniej wyrażano pogląd, że problem nabrzmiewa w sposób zagrażający sprawności państwa, co wymaga zdecydowanego i skonsolidowanego przeciwdziałania przez wszystkie organy władzy. Większość Polaków oczekiwała zaostrzenia przepisów prawa i rygorystycznych działań służb odpowiedzialnych za walkę z korupcją.

⁸ Ibidem, s. 250.

Równocześnie uczestnicy debaty publicznej wskazywali na konieczność ugruntowania i wzmocnienia zasad moralności życia publicznego, jako warunku niezbędnego dla skutecznej walki z korupcją. Magdalena Środa sformułowała problem następująco: „potrzeba nam – tak jak demokracji i wolności rynku – moralności życia publicznego, czyli takiej moralności, która respektując system państwa i prawa, rozwijać będzie »małe cnoty«, przede wszystkim zaś uczciwość i praworządność, rozumiane jako wartości autoteliczne. Moralność życia publicznego nie petryfikuje spraw osobistych i nie wkracza w dziedzinę życia prywatnego: w nasze relacje z bliskimi, w naszą wiarę; ona jedynie reguluje nasze życie w sferze, gdzie dążymy do podobnych celów, takich jak dobrobyt, bezpieczeństwo, sprawiedliwość. Jednym słowem tam, gdzie jesteśmy obywatelami, pracownikami, politykami, osobami publicznymi. Moralność życia publicznego odnosi się do społecznych i politycznych ról, ucząc przestrzegania reguł niezbędnych do ich właściwego pełnienia; wreszcie moralność taka daje narzędzie do rozstrzygania konfliktów interesów i wartości, biorąc za punkt odniesienia dobro wspólne. Takiej moralności nam potrzeba i taką moralność – walcząc z korupcją – należy wypracować”⁹.

Obok narastającego zniecierpliwienia i oburzenia nieskutecznością instytucji państwowych w zwalczaniu korupcji polskie władze, aspirujące do udziału w Unii Europejskiej, musiały zacząć uwzględniać międzynarodowe programy i rozwiązania prawne w tej dziedzinie. W latach 90-tych ubiegłego wieku instytucje Unii Europejskiej uznały fundamentalne znaczenie skutecznego przeciwdziałania objawom korupcji dla właściwego funkcjonowania administracji publicznej. Podejmowano kolejne kroki prawne, mające zapewnić jednolitą i zdecydowaną politykę zwalczania korupcji: program walki z korupcją i zorganizowaną przestępczością (1996); Dwadzieścia Zasad Wiodących w Walce z Korupcją (1997), Prawnokarna i Cywilnoprawna Konwencje o korupcji (1999), porozumienie Grupy Państw Przeciwko Korupcji GRECO (1998). Dokumenty te mają charakter rekomendacji dla państw członkowskich i zostały uwzględnione przy opracowywaniu polskiej strategii. Rząd kierowany przez premiera Leszka Millera, opracowując strategię antykorupcyjną,

⁹ M. Środa, Wstęp do wydania polskiego, [w:] S. Rose-Ackerman, *Korupcja i rządy*, Warszawa 2001, s. 23-24.

wykonywał również zobowiązania negocjacyjne, przyjęte w toku procedury akcesji do Unii Europejskiej.

Strategia Antykorupcyjna. Etap I (2002-2004)

17 września 2002 roku, na posiedzeniu rządu, została przyjęta do realizacji Strategia Antykorupcyjna – I etap 2002-2004. W programie określone zostały trzy główne cele:

- skuteczne wykrywanie przestępstw korupcyjnych,
- wdrożenie efektywnych mechanizmów walki z korupcją w administracji publicznej,
- zwiększenie świadomości publicznej i promocja etycznych wzorców postępowania.

Przedstawiono założenia i uwarunkowania wdrażania Strategii. Scharakteryzowano obszary działalności publicznej podatne na korupcję. Jako najbardziej narażone wskazano: zamówienia publiczne, procesy prywatyzacyjne i gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa, administrację szczebla centralnego i administrację samorządową, usługi publiczne, ochronę zdrowia, finanse publiczne.

Strategia zakładała, że gwarantem przejrzystości sfery publicznej i utrzymywania wysokich standardów funkcjonowania urzędów i instytucji administracji państwowej powinna być profesjonalna służba cywilna, działająca w sposób bezstronny, uczciwy i neutralny. Temu miały służyć zmiany ustawowe i organizacyjne w odniesieniu do kryteriów obsady stanowisk, reguł zarządzania i mechanizmów stabilności zatrudnienia i wynagrodzenia. Za obszar szczególnej odpowiedzialności uznano wymiar sprawiedliwości i organa zajmujące się walką z korupcją, ponieważ korupcja i wszelkie nieprawidłowości tam istniejące podważają zaufanie obywateli i powodują utratę autorytetu państwa i prawa.

Wśród przedsięwzięć przewidzianych do realizacji w tym zakresie wyznaczono również zadania dla Straży Granicznej. W projektowanych zmianach legislacyjnych, w terminie do końca 2002 roku, minister spraw wewnętrznych i administracji zobowiązany został do opracowania nowych zasad naboru do służby granicznej, eliminujących subiektywność ocen poprzez kodowany system zaliczeń i testów. Szefowie służb: Policji, Straży Granicznej, Służby Celnej, Transportu Drogowego i Kontroli

Skarbowej mieli zaproponować, do połowy 2003 roku, instrumenty przeciwdziałania korupcji i sposoby ich wdrożenia. Celem było:

- zapewnienie rygorystycznego przestrzegania przepisów o zamówieniach publicznych,
- utrudnienie możliwości działań korupcyjnych poprzez system identyfikacji funkcjonariuszy dokonujących kontroli, przestrzeganie zasady „czterech oczu” przy czynnościach służbowych, wyeliminowanie swobody zamiany służb, informowanie funkcjonariuszy o miejscu pełnienia służby i zadaniach do wykonania bezpośrednio przed podjęciem służby, ograniczenie ilości posiadanych pieniędzy i prywatnych środków łączności przez funkcjonariuszy w służbie,
- skuteczne ujawnianie podejmowania dodatkowej pracy zarobkowej wykonywanej bez zgody przełożonych.

W obszarze zagrożeń korupcyjnych państwa służba graniczna zajmuje miejsce nie dominujące, ale szczególne. Dynamika rozwoju młodych gospodarek kapitalistycznych krajów Europy Wschodniej, w tym Polski, charakteryzowała się między innymi powstaniem nielegalnych międzynarodowych rynków obrotu towarowego. Wielu producentów i znaczna część konsumentów funkcjonowała (i funkcjonuje) w systemie dostaw towarów i usług, których zbyt i posiadanie jest prawnie zabronione (głównie narkotyki) lub których nielegalny obrót jest korzystny finansowo dla obu stron wymiany (alkohol, papierosy, płyty CD i DVD, odzież z podrabianymi znakami firmowymi, inne). Równocześnie w latach 90-tych wzrosło zagrożenie nielegalną migracją oraz narastał problem nielegalnego pobytu i zatrudnienia cudzoziemców. Zorganizowane grupy przestępcze uaktywniły się w procederze przemytu ludzi. Uczestnicy tych przestępczych rynków handlowych potrzebują ukryć oraz ochronić swoją działalność przed organami ścigania, skutecznie przemyć towar, uniknąć podatków, zalegalizować zyski. Receptą jest korumpowanie urzędników, funkcjonariuszy, polityków... Barię niezbędną do pokonania dla międzynarodowej przestępczości są granice państw.

Główną zaporę i podstawowe zagrożenie dla przestępców stanowią sprawnie działające służby graniczne i celno-skarbowe. Nieprawidłowości w ich działaniu oraz podatność funkcjonariuszy na korupcję znacząco ułatwiają prowadzenie działalności przestępczej związanej z przemytem

towaru i nielegalną migracją. Mając tego świadomość kierownictwo Straży Granicznej z pełną odpowiedzialnością podeszło do realizacji programu zapobiegania i zwalczania korupcji¹⁰. Zrealizowane zostały przyjęte w Strategii przedsięwzięcia legislacyjne i organizacyjne:

- znowelizowano rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji określające zasady naboru do służby¹¹; wprowadzono kodowanie danych w trakcie egzaminów i testów; wyniki drugiego etapu kwalifikacji podawane są do wiadomości kandydatów,
- przygotowano zmiany w ustawie o Straży Granicznej wprowadzające do postępowania kwalifikacyjnego badanie psychofizjologiczne przy naborze do służby, celem eliminowania *kandydatów podatnych na korupcję oraz mających związki z grupami lub osobami zajmującymi się działalnością przestępczą*¹²,
- w przepisach dotyczących organizacji służby zastrzeżono rygory dotyczące posiadania prywatnych środków łączności, ograniczenia czasu powiadamiania funkcjonariuszy co do czasu i miejsca pełnienia służby oraz o zadaniach do realizacji, wykonywania czynności w sposób zapewniający wzajemną kontrolę,
- opracowano wewnętrzne przepisy dotyczące organizacji zamówień publicznych, celem rygorystycznego przestrzegania trybu i procedur w tym zakresie¹³,
- rozbudowano Zintegrowany System Ewidencji w sposób umożliwiający identyfikację funkcjonariuszy dokonujących kontroli granicznej.

W toku realizacji I etapu programu antykorupcyjnego wprowadzono lub przygotowano do wdrożenia wiele rozwiązań organizacyjnych, sto-

¹⁰ Komendantami Głównymi SG w latach 2002-2009 byli kolejno: gen. dyw. SG Józef Klimowicz, gen. bryg. SG Mirosław Kuśmierczak, gen. bryg. SG Leszek Elas.

¹¹ Rozporządzenie MSWiA z dn. 16.05.2002 r. w sprawie szczegółowego trybu prowadzenia postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do osób ubiegających się o przyjęcie do służby w Straży Granicznej zostało znowelizowane 9.05.2003 r.

¹² Sprawozdanie podsumowujące realizację I etapu programu zwalczania korupcji – Strategia Antykorupcyjna. Stan prac – 31 lipca 2004 r., opr. Zespół ds. Koordynacji Strategii Antykorupcyjnej, Departament Administracji Publicznej MSWiA, s. 25.

¹³ Wytyczne nr 113 Komendanta Głównego SG z dn. 27.11.2002 r. w sprawie organizacji zamówień publicznych prowadzonych w KGSG, następnie zmieniane, m.in. celem dostosowania do dyrektyw unijnych.

sowanych w bieżącej pracy, a mających znaczenie dla eliminowania korupcji ze służby granicznej. Do szczególnie ważnych należą:

- stała współpraca kadry kierowniczej jednostek i komórek organizacyjnych ze służbą wewnętrzną, celem zapobiegania infiltracji SG przez grupy przestępcze,
- częste stosowanie, we współdziałaniu ze Służbą Celną i Policją, powtórnych kontroli granicznych na drogach dojazdowych do przejść granicznych i w strefie nadgranicznej,
- analiza sytuacji materialnej funkcjonariuszy i pracowników SG, w odniesieniu do ich dochodów,
- ujawnianie przypadków podjęcia pracy zarobkowej przez funkcjonariuszy bez zgody przełożonych,
- antykorupcyjna, profilaktyczna i szkoleniowa działalność wewnątrz formacji realizowana wspólnie przez ośrodki szkolenia, kadre kierowniczą jednostek i komórek organizacyjnych oraz służbę wewnętrzną,
- propagowanie wiedzy o zasadach przeprowadzania odpraw granicznych, uprawnieniach funkcjonariuszy oraz prawach obywateli przysługujących im wobec czynności Straży Granicznej,
- szerokie udostępnianie możliwości udzielania informacji o nieprawidłowościach w działaniu SG i dokładne sprawdzanie wszystkich przypadków.

Raport przyjęty przez Radę Ministrów w październiku 2004 roku zamknął I etap wdrażania Strategii Antykorupcyjnej. W podsumowaniu stwierdzono, że realizacja programu „spowodowała przyjęcie wielu nowych – oraz uzupełnienie już obowiązujących – aktów prawnych, powołanie, w strukturach urzędów, komórek (wydziałów, zespołów) zajmujących się walką z korupcją oraz podjęcie wielu innych inicjatyw mających w założeniu służyć przeciwdziałaniu korupcji”¹⁴. Wysoko oceniono sprawność oraz fachowość Policji, ABW i Straży Granicznej w walce z korupcją. Jako szczególnie istotne wskazano m.in. wydanie 8 kodeksów etycznych dla: arbitrów w ramach Urzędu Zamówień Publicznych, służby cywilnej, prokuratorów, sędziów, funkcjonariuszy SG, policjantów, funk-

¹⁴ Sprawozdanie podsumowujące realizację I etapu programu zwalczania korupcji..., op. cit., s. 51.

cjonariuszy celnych, pracowników Departamentu Zaopatrywania Sił Zbrojnych. Za znaczące osiągnięcia uznano również dokonanie „wielu zmian legislacyjnych, poprzez wprowadzenie w życie nowych uregulowań prawnych i nowelizację ustaw już obowiązujących, w celu uzyskania większej przejrzystości w interpretacji przepisów szczegółowych” oraz podjęcie przez poszczególne resorty inicjatyw „o charakterze organizacyjnym i informacyjno-edukacyjnym”¹⁵.

Omawiając sprawozdanie podsumowujące I etap Strategii niezbędnym jest sprostowanie związane z zasadami etyki funkcjonariuszy SG. W sprawozdaniu podano:

„W 2002 r. zostały przeprowadzone prace nad projektem Kodeksu Etyki funkcjonariusza Straży Granicznej, które zostały zakończone wydaniem w 2003 r. przez Komendanta Głównego Straży Granicznej, zarządzenia nr 11 w sprawie wprowadzenia Zasad etyki zawodowej funkcjonariuszy Straży Granicznej. Tematyka dotycząca zasad etyki zawodowej została wprowadzona do systemu szkolenia SG, jak również jest wykorzystywana do bieżących szkoleń przeprowadzanych we wszystkich komórkach i jednostkach organizacyjnych Straży Granicznej”¹⁶.

Faktycznie, powinniśmy mówić o dokonanej zmianie wewnętrznych aktów prawnych, związanej z nowelizacją treści zasad etyki zawodowej funkcjonariusza SG. Wczesniejsze zasady etyki zostały wprowadzone decyzją nr 24 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 11 maja 2000 r. w sprawie zasad etyki funkcjonariusza Straży Granicznej. Decyzja wskazywała 11 zasad, którymi zobowiązany był kierować się funkcjonariusz. Ich upowszechnieniu i propagowaniu służyły m.in. publikacje ośrodków szkolenia SG¹⁷. Zmienione zasady etyki wprowadzone zostały zarządzeniem nr 11 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 20 marca 2003 r. W paragrafie 3 zarządzenia określono obowiązek zapoznawania funkcjonariuszy z zasadami etyki niezwłocznie po przyjęciu do służby, czego potwierdzenie włączane jest do akt osobowych oraz propa-

¹⁵ Ibidem, s. 54.

¹⁶ Ibidem, s. 26.

¹⁷ Podstawowe publikacje związane z wdrażaniem zasad etyki SG z r. 2000, to: *Etyka zawodowa Straży Granicznej. Materiały z konferencji*, Kętrzyn 2000 oraz prezentacje projektów komentarza do etyki w art. J. Kępy, A. Białica, G. Zygnera, które ukazały się w *Problemy ochrony granicy. Biuletyn CSSG* w Kętrzynie nr 14 z 2000 r. oraz w *Biuletynie COSSG* w Koszalinie nr 1 z 2001.

gowania ich w procesie szkolenia i stosowania w służbie jednostek organizacyjnych SG. W załączniku do zarządzenia sformułowano 12 obowiązków etycznych, uszeregowanych w trzech częściach. Nie miejsce tu na analizę treści i formy oraz filozoficznego znaczenia dokonanej zmiany. Odniosę się jedynie do zasad związanych bezpośrednio z korupcją.

W decyzji nr 24 z 2000 roku znajdowała się zasada bezwzględnego wystrzegania się i zwalczania korupcji oraz zakaz poniżającego traktowania ludzi. W zarządzeniu nr 11 z 2003 roku zagadnienie korupcji rozbudowano i ujęto w dwóch obowiązkach funkcjonariusza:

- dobro publiczne przedkłada ponad interesy własne lub swojego środowiska; realizując zadania służbowe nie dopuszcza do powstania związków między interesem publicznym i prywatnym, nie przyjmuje z tego tytułu żadnych korzyści materialnych lub osobistych,
- bezwzględnie zwalcza korupcję; nie zachowuje się w sposób wskazujący na chęć uzyskania jakichkolwiek korzyści materialnych za wykonywanie obowiązków służbowych; nie zaciąga żadnych zobowiązań w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych.

Bardzo dobitnie i precyzyjnie wskazano na czyny o charakterze korupcyjnym lub korupcji sprzyjające, jako sprzeczne z etyką zawodową.

I etap Strategii, pomimo wprowadzenia większości zaplanowanych przedsięwzięć, nie zahamował w sposób widoczny zjawiska korupcji w kraju ani nie wpłynął na przekonania Polaków o stanie korupcji w państwie. Kolokwialnie mówiąc, rządowy program zwalczania korupcji przeszedł bez echa. Poglądy opinii publicznej zdominował obraz państwa ujawniony w efekcie afery Rywina i afery starachowickiej. Z przeprowadzonych w latach 2004-2005 badań wynikało, że przekonanie o korupcji jako problemie dominującym w strukturze instytucji państwowych, znacząco pogłębiło się w odczuciach społecznych. W roku 2004 95% respondentów CBOS uważało, że korupcja w Polsce jest dużym problemem. Indeks Percepcji Korupcji w 2004 i 2005 roku wynosił odpowiednio 3,5 i 3,4, osiągając pułap najbliższy poziomowi oznaczonemu stan pełnej korupcji. W kategorii przejrzystości działań i uczciwości instytucji, Polska zajmowała miejsce w siódmej dziesiątce państw, za wszystkimi krajami Unii Europejskiej. W powszechnym przekonaniu

Polaków państwo nie radziło sobie w sposób dostateczny ze zwalczaniem korupcji. Zdolność do jej wyeliminowania z życia publicznego i poszukiwanie skutecznych metod przeciwdziałania stały się w tamtym czasie jednym z podstawowych elementów dyskursu politycznego.

Strategia Antykorupcyjna. Etap II (2005-2009)

Doświadczenia I etapu Strategii posłużyły do opracowania projektów przedsięwzięć przewidzianych do realizacji w latach 2005-2009. Uwzględniono też Konwencję ONZ Przeciw Korupcji, przyjętą przez Zgromadzenie Ogólne 31 października 2003 roku, podpisaną przez Polskę 10 grudnia 2003 roku. W nowym programie dokonano częściowej zmiany kwalifikacji obszarów, w obrębie których proponowano zadania związane z przeciwdziałaniem korupcji. Pozostawiono jako wyszczególnione osobno: wymiar sprawiedliwości i organy zwalczające korupcję, ochronę zdrowia oraz finanse publiczne. Pozostałe uszeregowano w działach: gospodarka; najwyższa władza państwowa; administracja publiczna; edukacja, kultura i środki masowego przekazu. Zaakcentowano znaczenie informatyzacji administracji, jako instrumentu usprawniającego pracę urzędów i umożliwiającego lepszą nad nimi kontrolę oraz ułatwiającego obsługę obywateli. Wskazano główne instytucje zaangażowane w przeciwdziałanie i zwalczanie korupcji w Polsce: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Finansów, Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich, Urząd Służby Cywilnej, Urząd Zamówień Publicznych, Policja, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, organizacje pozarządowe zajmujące się przeciwdziałaniem korupcji. Szczególny nacisk położono na promocję kodeksów etyki zawodowej.

W ramach II etapu Strategii Antykorupcyjnej dokonano istotnych zmian legislacyjnych w ustawie z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej oraz ustawie z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji... i innych służb, w tym Straży Granicznej. W wyniku tych zmian:

- wszyscy funkcjonariusze i pracownicy SG zostali zobowiązani do corocznego składania oświadczeń majątkowych,
- wprowadzono obowiązek informowania przełożonego o podjęciu przez małżonka lub osoby pozostające we wspólnym gospodarstwie domowym zatrudnienia lub innych czynności zarobkowych

w podmiotach świadczących usługi detektywistyczne lub usługi w zakresie ochrony osób i mienia, objęciu w nich akcji lub udziałów lub podjęciu działalności gospodarczej w tym zakresie, a także o fakcie bycia wykonawcą w rozumieniu przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych – na rzecz organów i jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych,

- funkcjonariusze skazani prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne lub przestępstwa skarbowe umyślne ścigane z oskarżenia publicznego, popełnione w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych i w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, albo za przestępstwo udziału w zorganizowanej grupie albo związku przestępczym lub wobec których orzeczono prawomocnie środek karny pozbawienia praw publicznych za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, które zostało popełnione przed zwolnieniem ze służby tracą prawo do zaopatrzenia emerytalnego na podstawie powołanej powyżej ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy¹⁸, prawo do lokalu mieszkalnego (obowiązek opróżnienia lokalu mieszkalnego) i pomocy finansowej na uzyskanie takiego lokalu (nakaz zwrotu).

Ponieważ powyższa norma prawna musi być stosowana bez względu na charakter czynu i wymiar uzyskanej korzyści, a jej skutki w sposób dotkliwy dotyczą nie tylko funkcjonariusza, ale również członków jego rodziny, powinna być stałym elementem profilaktyki, aby w pełni uświadamiać funkcjonariuszom konsekwencje każdego czynu korupcyjnego.

Innymi, istotnymi zmianami legislacyjnymi, było poszerzenie uprawnień operacyjnych Straży Granicznej o realizację kontroli operacyjnej i kontrolowanego wręczenia, również wobec osób nie będących funkcjonariuszami lub pracownikami SG, w sprawach o przestępstwa korupcyjne związane z wykonywaniem czynności służbowych przez funkcjonariuszy lub pracowników SG, co miało znaczący wpływ na wzrost wykrywalności tych przestępstw przez służbę wewnętrzną. Pozwoliło to, w szerszym niż wcześniej zakresie, uzyskiwać dowody prze-

¹⁸ Wg posiadanych danych przedmiotową procedurę zastosowano dotychczas wobec 9 byłych funkcjonariuszy SG.

stępstw i w toku przeprowadzonych postępowań karnych, eliminować ze służby skorumpowanych funkcjonariuszy.

W trakcie II etapu kontynuowano też i rozwijano przedsięwzięcia profilaktyczno-szkoleniowe propagujące właściwe postawy służbowe i etyczne wśród funkcjonariuszy i pracowników SG oraz informacyjno-edukacyjne skierowane do obywateli. Ważnym zadaniem było podtrzymanie oraz pogłębianie skuteczności rozwiązań organizacyjnych, przyjętych i przygotowanych w I etapie.

W „Sprawozdaniu końcowym z realizacji programu zwalczania korupcji” opracowanym w MSWiA stwierdzono szereg pozytywnych zmian, do jakich doszło dzięki wdrożeniu strategii m.in. „podniesienie świadomości pracowników administracji rządowej w zakresie przeciwdziałania korupcji oraz poprawę organizacji pracy, skutecznie zapobiegające korupcji”¹⁹. Zwrócono również uwagę, że podjęto wiele działań i wprowadzono instytucje, które nie były przewidziane w dokumentach strategicznych. Najważniejszą z nich było powołanie Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Równocześnie w rekomendacji do kolejnego rządowego programu zwalczania korupcji wskazano na konieczność eliminacji słabych stron dotychczasowej Strategii Antykorupcyjnej, co powinno być oparte na szeregu badań i ewaluacji zakończonych etapów, zarówno przez poszczególne urzędy, jak również przez niezależnych ekspertów i ośrodki naukowe. Powinny one objąć także analizę realizacji ustawy lobbingowej oraz „skuteczności działania organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości w zwalczaniu korupcji”²⁰.

Siedmioletni okres wdrażania rządowego programu zwalczania korupcji nie kończy podejmowania i realizowania przedsięwzięć antykorupcyjnych w Straży Granicznej. Konstatacja, że korupcja wśród funkcjonariuszy została dostatecznie zminimalizowana, byłaby zdecydowanie przedwczesna. Dla skutecznego zapobiegania potrzebny jest nieustający monitoring zdarzeń, odpowiedzialny nadzór przełożonych, stały przegląd rozwiązań organizacyjnych oraz wszechstronna działalność profilaktycz-

¹⁹ Sprawozdanie końcowe z realizacji programu zwalczania korupcji Strategia Antykorupcyjna II etap wdrażania 2005-2009, Warszawa – marzec 2010, s. 46.

²⁰ Ibidem, s. 47.

na. W eliminowaniu korupcji, nadal najważniejsze pozostanie skuteczne rozpoznawanie i wykrywanie przestępstw przez Zarząd Spraw Wewnętrznych SG.

Literatura:

Hankiss E., *Pułapki społeczne*, Warszawa 1986.

Kamiński B., Kamiński Z. A., *Korupcja rządów*, Warszawa 2004.

Kubiak A. *Barometr korupcji 2007. Raport z badań*, Fundacja Batorego – Warszawa 2008.

Kubiak A., *Korupcja w doświadczeniu codziennym. Raport z badań*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2001.

Kubiak A., *Opinia publiczna i prokuratorzy o korupcji. Raport z badań*, Fundacja Batorego – Warszawa 2005.

Postawy Polaków wobec korupcji. Raport z badania Omnibus. Demoskop dla Fundacji Batorego, opr. M. Osiak, Warszawa – lipiec 2000.

Program zwalczania korupcji. Strategia Antykorupcyjna II etap wdrażania 2005-2009, Warszawa 2005.

Zasady etyki zawodowej funkcjonariuszy SG z 2000 r. wraz z komentarzem, red. ks. mjr Z. Kępa, Kętrzyn 2001.

Zarządzenie nr 11 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 20 marca 2003 r. w sprawie Zasad etyki zawodowej funkcjonariuszy Straży Granicznej.

ppłk SG Wiesław Dębowski

Zarząd Spraw Wewnętrznych
Straży Granicznej
w Warszawie

DOŚWIADCZENIA ZARZĄDU SPRAW WEWNĘTRZNYCH STRAŻY GRANICZNEJ W PRZECIWDZIAŁANIU KORUPCJI¹

Na początek kilka ogólnych informacji na temat struktury i funkcjonowania Zarządu Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej – bowiem te zagadnienia nie są powszechnie znane. Zarząd działa na podstawie art. 1 ust. 2f Ustawy o Straży Granicznej: „Straż Graniczna prowadzi postępowania w sprawach rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw określonych w art. 228, 229 i 231 Kodeksu karnego, popełnionych przez funkcjonariuszy i pracowników Straży Granicznej, w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych.

Należy nadmienić, iż Zarząd podejmuje czynności służbowe w dwóch kierunkach. Pierwszy kierunek działań to efektywne działania procesowe. Drugą sferą przedsięwzięć stanowi szeroko rozumiana prewencja.

Obecnie Zarząd Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej realizuje swoje zadania etatowo licząc 186 funkcjonariuszy oraz 11 pracowników cywilnych. W skład Zarządu poza kierownictwem wchodzi: Zespół Stanowisk Samodzielnych (obsługa prawna), Wydział I Koordynacji (koordynacja czynności Zarządu), Wydział Przedsięwzięć Operacyjno-Technicznych (wsparcie techniczne), Wydział II (sprawy kadrowe i organizacyjne), Wydział III (realizuje zadania na terenie Komendy Głównej SG i Nadwiślańskiego Oddziału SG), Wydział Profilaktyki oraz 9 Wydziałów Zamiejscowych (realizują zadania przy Oddziałach SG i centrach szkolenia).

Najważniejszą komórką z punktu poruszanej problematyki jest Wydział Profilaktyki. Podstawą jego utworzenia była dostrzeżona potrzeba

¹ Powyższy materiał w pełni nie wyczerpuje wszystkich podejmowanych działań przeciwkorupcyjnych Zarządu Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej, jest jedynie syntezą realizowanych w tym zakresie przedsięwzięć.

koordynacji m.in. działań Straży Granicznej wynikających z realizacji „Strategii Antykorupcyjnej” oraz podejmowanych przez Zarząd projektów w zakresie przeciwdziałania korupcji wewnątrz formacji.

Wydział Profilaktyki powstał 01.05.2010 r., jest wyodrębnioną komórką organizacyjną Zarządu, mającą na celu prowadzenie wszechstronnych działań profilaktycznych w Straży Granicznej, ich koordynowanie oraz inicjowanie. Ponadto realizuje swoje działania w zakresie:

- profilaktyki przeciwkorupcyjnej (prowadzi szkolenia, programy oraz gromadzi materiały w zakresie antykorupcji),
- koordynacji zadań związanych z realizacją zadań wynikających z zapisów strategii antykorupcyjnej,
- współpraca z administracją rządową w zakresie zwalczania i zapobiegania korupcji,
- analizy zjawisk ujemnie wpływających na realizację zadań służbowych,
- rozpoznawanie zagrożeń korupcyjnych w Straży Granicznej.

Struktura etatowa wydziału przedstawia się następująco: naczelnik wydziału, 2 ekspertów, 2 starszych specjalistów i 1 specjalista.

Jednym z efektów Wydziału Profilaktyki jest opracowany wspólnie z Centralnym Ośrodkiem Szkolenia Straży Granicznej w Koszalinie program szkolenia na temat „Odpowiedzialność w służbie”. Przewiduje on przeszkolenie w 2010 r. po kilku wytypowanych oficerów z każdego oddziału, którzy przeprowadzą w 2011 r. szkolenia z zakresu profilaktyki antykorupcyjnej w granicznych jednostkach organizacyjnych, w pierwszej kolejności dla kadry kierowniczej średniego i niższego szczebla.

Organizacja szkolenia jest pierwszym etapem długofalowej strategii antykorupcyjnej, realizowanej przez Zarząd Spraw Wewnętrznych SG we współpracy z ośrodkami szkolenia Straży Granicznej i przy udziale funkcjonariuszy wyszkolonych w toku wspomnianego kursu.

Celem szkolenia jest zapobieganie zjawisku korupcji w Straży Granicznej, wdrażanie mechanizmów umożliwiających jej skuteczne przeciwdziałanie oraz propagowanie zachowań praworządnych i zgodnych z zasadami etyki zawodowej funkcjonariusza Straży Granicznej.

Funkcjonariusze skierowani na szkolenie z zakresu profilaktyki przeciwkorupcyjnej będą mieli możliwość zdobycia wiedzy i niezbędnego doświadczenia z zakresu metod przeciwdziałania i zwalczania korup-

cji, opartych na edukacji i kształtowaniu pożądanych postaw, sprzyjających „osobistej uczciwości” w miejscu pracy. Ważne jest, aby uzyskali wiedzę i umiejętności, które pozwolą im oddziaływać na funkcjonariuszy oraz pracowników cywilnych Straży Granicznej, zatrudnionych w komendach oddziałów i placówkach Straży Granicznej.

Szkolenie adresowane jest do funkcjonariuszy z wyższym wykształceniem, posiadających minimum 7 lat służby, przede wszystkim realizujących zadania służbowe w pionie operacyjno-śledczym, granicznym, ds. cudzoziemców, posiadających stopień oficerski, doświadczenie w kierowaniu zespołem, umiejętności organizacji pracy, kierowania i nadzoru oraz dobrą opinię przełożonych.

Szkolenie składa się z dwóch modułów, które nie są integralne i realizowane będą po sobie w różnych terminach. Celem głównym będzie opracowanie programu profilaktyki antykorupcyjnej w oddziałach i ośrodkach szkolenia oraz przygotowanie funkcjonariuszy Straży Granicznej do wdrożenia oraz realizacji zadań z zakresu prewencji antykorupcyjnej przy współpracy z Wydziałem Profilaktyki Zarządu, w szczególności wobec kadry kierowniczej średniego i niższego szczebla placówek i komend oddziałów SG.

Drugim ważnym elementem jest opracowanie i uświadomienie odpowiedzialności i roli kadry kierowniczej niższego szczebla w procesie jak najwcześniejszego wykrycia sytuacji wskazujących na zagrożenie korupcyjne. Wydział Profilaktyki prowadzi szkolenia na kursie kadry kierowniczej w oparciu o Centralny Ośrodek Szkolenia Straży Granicznej w Koszalinie.

Szczególny nacisk położono na prawidłowe postępowanie przełożonego w przypadku uzyskania informacji o korupcji oraz każdorazowej reakcji na informację o korupcji m.in. poprzez:

- ustalenie wszystkich faktów,
- weryfikację i ocenę uzyskanych informacji pod kątem podjęcia czynności procesowych lub operacyjno-rozpoznawczych,
- zlecenie czynności do wykonania w związku z informacją.

Wskazano, iż przełożony, który pozwala na nieprawidłowości i dopuszcza do czynów przestępczych, nie podejmując działań zmierzających do ich rozpoznania, zapobiegania i wykrywania, ponosi etyczną i służbową odpowiedzialność za ich popełnienie.

Ponadto przedstawione zostały czynności o charakterze profilaktycznym, które przełożeni powinni systematycznie podejmować w celu przeciwdziałania korupcji. Do najważniejszych należą:

- dokonywanie bieżącego rozpoznania w podległej jednostce zagrożeń o charakterze korupcyjnym,
- dokonywanie systematycznej kontroli sposobu pełnienia służby,
- podnoszenie świadomości podległych funkcjonariuszy,
- propagowanie właściwych wzorców postępowania,
- analiza zaistniałych zdarzeń pod kątem eliminacji przyczyn (zmiany organizacyjne, kadrowe),
- zapoznania funkcjonariuszy z konsekwencjami popełniania przestępstw o charakterze korupcyjnym,
- współpraca z właściwym wydziałem zamiejscowym Zarządu Spraw Wewnętrznych SG.

Kolejnym ważnym elementem w przeciwdziałaniu korupcji w Straży Granicznej jest realizacja zadań przez Wydziały Zamiejscowe.

Wydziały Zamiejscowe w ramach bieżących potrzeb oddziałów prowadzą szkolenia z funkcjonariuszami nowo przyjętymi do służby oraz z kadrą kierowniczą. W tym miejscu warto wspomnieć o stałym monitoringu stref zagrożonych korupcją oraz ujawnianiem nieprawidłowości w funkcjonowaniu jednostek i komórek organizacyjnych Straży Granicznej i bieżącym informowaniu o stwierdzonych nieprawidłowościach komendantów oddziałów i ośrodków szkolenia.

Należy podkreślić, iż oprócz roli szkoleniowej i koordynacyjnej Zarząd Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej w zakresie profilaktyki antykorupcyjnej prowadzi działania profilaktyczne w Oddziałach Straży Granicznej.

W toku realizacji regulaminowych zadań Wydział Zamiejscowy uzyskał szereg informacji, z których wynikało, że funkcjonariusze oraz pracownicy oddziału dokonują kradzieży paliwa, pochodzącego z tzw. „oszczędności”. Nadwyżka paliwa, które zagarniano, powstała poprzez wykazywanie w dokumentacji, iż pojazd został zatankowany paliwem w ilości większej, niż faktycznie.

Wspólnie z komendą oddziału podjęto działania profilaktyczne zmierzające do wyeliminowania tego procederu poprzez następujące przedsięwzięcia:

- przeprowadzono odprawy z funkcjonariuszami i pracownikami Sekcji Gospodarki Transportowej, w ramach których poinformowano, że znany jest istniejący proceder kradzieży paliwa oraz mechanizmy działania sprawców,
- przedstawiono konsekwencje karne i dyscyplinarne, wynikające z tego typu działalności, a także poinformowano o bezwzględnym ściganiu sprawców kradzieży paliwa,
- dokonano rotacji powierzonych do użytkowania etatowym kierowcom,
- wprowadzono system wyróżnień dla kierowców za oszczędną i bezwypadkową eksploatację pojazdów.

W wyniku podjętych czynności nastąpił znaczący wzrost wykazywanych oszczędności paliwa – do 67%. Taki stan utrzymywał się przez 4 kolejne miesiące. Po tym okresie nastąpił spadek wykazywanych oszczędności paliwa oraz ponownie Wydział Zamiejscowy Zarządu zaczął uzyskiwać informacje wskazujące na dokonywanie kradzieży paliwa z tzw. „oszczędności”, przez funkcjonariuszy i pracowników oddziału.

W związku powyższym, iż działania profilaktyczne nie przyniosły rezultatu w postaci wyeliminowania procederu kradzieży tzw. „oszczędności” podjęto czynności zmierzające do pociągnięcia do odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej sprawców.

W okresie od 09.07.2010 roku do 26.08.2010 roku w ramach postępowania przygotowawczego prowadzonego przez prokuraturę zatrzymano 9 osób (3 funkcjonariuszy SG, 5 pracowników cywilnych, 1 byłego pracownika cywilnego).

Funkcjonariuszom SG przedstawiono zarzuty popełnienia przestępstw określonych w art. 231 § 244 oraz 271 § 1 kk, w związku z art. 11 § 2 kk (nadużycie władzy w celu osiągnięcia korzyści majątkowej). Pracownikom cywilnym przedstawiono zarzuty popełnienia przestępstwa określonego w art. 271 § 3 kk (fałszowanie dokumentów w celu osiągnięcia korzyści majątkowej).

Wobec wymienionych podjęto również czynności dyscyplinarne: 3 funkcjonariusze SG, którzy złożyli prośbę o zwolnienie ze służby, po uprzednim wszczęciu postępowań dyscyplinarnych zostali wydalenii przez Komendanta OSG ze służby, 1 pracownik cywilny został zwolnio-

ny na własną prośbę za porozumieniem stron, 4 pracownikom cywilnym wypowiedziano umowę o pracę.

Należy przy tym podkreślić, iż w wyniku przedstawionej analizy zjawiska Zastępca Komendanta Głównego Straży Granicznej skierował do Komendantów Oddziałów i Ośrodków Szkolenia Straży Granicznej pisemne zalecenia.

W piśmie opisano ujawnione nieprawidłowości oraz konsekwencje, jakie ponieśli sprawcy kradzieży paliwa. Wskazano, jak ważny jest prawidłowy nadzór służbowy nad gospodarką paliwową oraz polecono podjąć czynności zmierzające do przeciwdziałania występowaniu tego zjawiska.

Jednocześnie poinformowano, iż przełożeni nie podejmując czynności naprawczych, dopuszczając do popełniania czynów przestępczych, polegających na kradzieży paliwa, ponoszą pełną odpowiedzialność dyscyplinarną za ich popełnienie.

Profilaktyka przeciwalkorupcyjna stanowi, jak widać, nie mniej ważny aspekt działalności Zarządu Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej, niż działania procesowe. Stąd szczególny nacisk na zaangażowanie funkcjonariuszy SG, kadry kierowniczej poszczególnych szczebli na promocję etycznych wzorców postępowania i zwiększenie zainteresowania odpowiedzialnością za podwładnych w służbie.

ppłk SG Andrzej Biernacki

Centrum Szkolenia Straży Granicznej
w Kętrzynie

STRAŻ GRANICZNA W ASPEKTCIE PRZECIWDZIAŁANIA KORUPCJI

Czym jest korupcja? Ze *Słownika wyrazów obcych* możemy dowiedzieć się, że słowo to wywodzi się z języka łacińskiego (łac. *corruptio*) i oznacza zepsucie, demoralizację, przekupstwo, łapownictwo, sprzedajność. Z kolei Bank Światowy dowodzi, iż korupcję należy postrzegać jako nadużycie urzędu publicznego dla uzyskania prywatnych korzyści. Ale czy definicje te wyczerpują problematykę tego zjawiska? Z pewnością nie. Korupcja jest cechą charakterystyczną dla człowieka i jego instytucji. Kolokwializując tę myśl można stwierdzić, iż zjawisko to jest stare jak świat – nasz ludzki świat.

Oficjalnie zjawisko to przedstawia się jako towarzyszące człowiekowi od czasów wynalezienia przez Fenicjan pieniądza. Ale przecież już nasi prehistoryczni przodkowie posługiwali się na co dzień zasadą „*coś za coś*”. Ta charakterystyczna cecha korupcji tj. występowanie dwóch stron „*dającego*” oraz „*biorącego*” przetrwała do dzisiaj. Bez niej zjawisko to nie mogłoby zaistnieć. W korupcji zawsze musi występować strona, która w sposób bezprawny dąży do osiągnięcia korzyści osobistej, a także strona, która za określoną rekompensatę (pieniężną bądź materialną) ułatwi osiągnięcie tej korzyści.

Jako że korupcja wynika ze skłonności, a może bardziej słabości gatunku ludzkiego ceniącego w większości władzę, bogactwo i potrzebę dominowania nad innymi ludźmi, stała się ona zjawiskiem powszechnym stanowiącym problem dla każdego bez wyjątku państwa na świecie. I to bez względu na to, w jakim systemie politycznym, czy ekonomicznym ono funkcjonuje.

To że wszyscy na świecie borykają się z problemem korupcji nie oznacza, że wszyscy mają z nią takie same problemy. Dlatego też ocenie pragmatycznych aspektów tego zjawiska w naszym bezpośrednim otoczeniu dotyczyć będą moje dalsze rozważania, zorientowane wypadkową retrospektywnej analizy korupcji w naszym kraju oraz osobistych do-

świadczeń zawodowych związanych z jej rozpoznawaniem, zapobieganiem i wykrywaniem.

W Polsce najkorzystniejszym okresem dla kształtowania się zjawiska korupcji oraz społecznego przyzwolenia na nią były czasy komunistyczne. Ci którzy pamiętają owe czasy zapewne potwierdzą, iż upatrywano wówczas w korupcji możliwości poszerzenia zakresu swobody obywatelskiej oraz nabycia społecznie niedostępnych dóbr. W okresie tym korupcja była praktycznie wpisana w życie człowieka próbującego żyć w sposób godny i racjonalny.

Początek lat 90-tych przyniósł naszej ojczyźnie zmiany ustrojowe, ale nie zdołał zmienić przyzwyczajęń i mentalności mieszkańców Polski. Swoiste przywiązanie do tradycji naszych rodaków i jego skala były tak duże, że korupcję w świecie zaczęto nazywać *polskim nałogiem*.

Wyniki badań socjologicznych dowodzą, iż korupcja większości osób w naszym kraju kojarzy się z obrazem wręczania tzw. „koperty” urzędnikowi lub lekarzowi, jako wyraz „wdzięczności za okazaną pomoc”. W rzeczywistości zjawisko to funkcjonuje w znacznie szerszym aspekcie, w obszarach, czy dziedzinach życia społecznego często uważanych za praktycznie niemożliwe do powiązania z korupcją.

Z uwagi na fakt, iż zjawisko korupcji dotyczy podziału dóbr wśród członków większej wspólnoty, pojawia się zawsze tam, gdzie występuje rozróżnienie dobra publicznego i interesu prywatnego. Mając powyższe na uwadze, wśród bogatego wachlarza działań korupcyjnych wyróżniłbym jako dominujące w naszym codziennym życiu:

- **łapówkarstwo** (wręczanie, branie lub żądanie korzyści majątkowej lub osobistej),
- **nepotyzm** (nadużycie zajmowanego stanowiska przez faworyzowanie, protegowanie krewnych),
- **defraudacja** (przywłaszczenie czyjejś własności),
- **płatna protekcja** (przyjęcie korzyści majątkowych w zamian za pośrednictwo w załatwieniu sprawy).

Z analizy materiałów dotyczących przedmiotowej problematyki wynika, iż w okresie przemian ustrojowych w społeczeństwie polskim panowało powszechne przekonanie, że korupcja w naszym kraju przybrała rozmiary zjawiska patologicznego. Statystyki i badania naukowców potwierdzały nieustannie odkrywane przez media skandale korupcyjne.

Kolejne rządy zgodnie publicznie potępiały to zjawisko i ubolewały nad tym, co się dzieje w kraju. Niestety w praktyce nie robiły nic, aby ten stan zmienić.

Dlatego też, ze zjawiskiem korupcji mogliśmy w tym okresie zetknąć się wszędzie. Nie tylko w biurze poselskim, urzędzie miasta czy gminy, ale także w redakcji dziennikarskiej, klubie sportowym czy małym przedsiębiorstwie.

Przyczyny opisywanej sytuacji są bardzo złożone. Jedne wynikają z wrodzonych przyzwyczajęń, inne z nabytego doświadczenia. Każde z nich z odmienną siłą generowało, czy też determinowało zjawisko korupcji w naszym kraju. Za jedne z najważniejszych przyczyn korupcji w okresie przemian ustrojowych uważam:

- **Niesprawny system prawny** – mam tu na myśli szczególnie nowe ustawy, inspirowane bieżącymi wydarzeniami lub widocznymi patologiami, przygotowane najczęściej w sposób chaotyczny, na przędce. Dlatego też bardzo często zawierały one tworzone świadomie lub nieświadomie luki prawne, które generowały możliwości korumpowania.
- **Niesprawna administracja** – praktyczne skupienie władzy instytucji w rękach niekompetentnych i miernych urzędników, przyczyniało się do nadużywania z ich strony władzy i stwarzania sztucznych barier w celu uzyskania korzyści prywatnej.
- **Możliwość tańszego i szybszego załatwienia sprawy** – to najważniejszy czynnik przyczyniający się do nie tylko do rozwoju zjawiska, ale także do powszechnego przyzwolenia na nie. Większość osób, których nie stać było na wysokie opłaty urzędowe, jakie należało uiścić załatwiając wiele spraw urzędowych, decydowało się na wręczenie łapówki, co nie tylko zmniejszało koszty, ale skracало czas oczekiwania na daną decyzję.
- **Bieda, niskie zarobki, bezrobocie** – niewystarczające środki materialne nie pozwalały każdemu na uczciwe załatwienie sprawy. Były zbyt małe, aby pozyskać dobra i usługi, które w powszechnej opinii należały się każdemu obywatelowi, dlatego korumpując czy załatwiając pracę za pomocą znajomości, ludzie próbowali polepszyć warunki swojego życia.

- **Równe prawa, lecz nieporównywalne dochody** – nierówność społeczna, przekonanie o niesprawiedliwości życia społecznego, konkurencja wśród obywateli ze względu na dochody, chęć zaimponowania innym determinowały rozwój korupcji.
- **Brak zasad moralnych, nieuczciwość, szerzący się egoizm społeczny** – nieuczciwe zachowanie wobec współobywateli, dążenie do uzyskania korzyści kosztem całego społeczeństwa oraz egoizm przyczyniały się do rozpowszechniania korupcji.
- **Chęć okazania wdzięczności** – pojęcie bardzo względne i niebezpieczne, zależy od osoby interpretującej. Wśród wielu osób w ramach podziękowania za jakąś usługę utarło się przekonanie o *stosowności* wręczenie prezentu, np. czekoladki, perfumy, napitek, etc. Rodzi się tu pytanie *kiedy wręczany prezent należy nazwać wprost łapówką?*
- **Chęć uniknięcia kary** – był i nadal jest to częsty powód działań korupcyjnych. Potencjalna możliwość uniknięcia wysokich kosztów kary w oczach wielu osób jest niezwykle kusząca, dlatego decydują się oni na wręczenie *koperty*, czy przysłowiowej *stówki* w zamian za odstąpienie od przedsięwzięć represyjnych przez funkcjonariusza państwowego. Najczęstszą sytuacją korupcyjną o takim charakterze jest wręczenie policjantowi łapówki w zamian za uniknięcie kary (*wręczenie mandatu*).

Po dokonanej transformacji ustrojowej w Polsce podejmowano wysiłki walki z korupcją. Niestety wymiernych efektów jednak one nie przynosiły, bo i nawyków społeczeństwa z dnia na dzień nie dało się zmienić. Kolejne rządy Polski, świadome potrzeby walki z przestępstwami korupcyjnymi, uznawały walkę z tym zjawiskiem za jeden ze swoich najważniejszych priorytetów. Skowronkiem zwiastującym nadchodzące zmiany okazał się działający z mocy rozstrzygnięcia prezesa Rady Ministrów pod przewodnictwem ministra spraw wewnętrznych i administracji, międzyresortowy Zespół Antykorupcyjny, który opracował zbiór rozstrzygnięć oraz działań, jakie administracja rządowa powinna podjąć w walce z korupcją.

W dniu **17 września 2002 r.** Rada Ministrów przyjęła – na wniosek ministra spraw wewnętrznych i administracji – dokument pod nazwą **Program zwalczania korupcji – Strategia Antykorupcyjna**. Realizacja

Strategii Antykorupcyjnej została podzielona na etapy. W ramach pierwszego z nich określono osiągnięcie trzech głównych celów:

1. Skutecznego wykrywania przestępstw korupcyjnych.
2. Wdrożenia efektywnych mechanizmów walki z korupcją w administracji publicznej.
3. Ograniczenie tolerancji społecznej dla zjawisk korupcyjnych poprzez podnoszenie stopnia świadomości oraz promowanie odpowiednich wzorców postępowania.

Za obszary działalności publicznej podatne na korupcję uznano wówczas:

- zamówienia publiczne;
- służbę cywilną;
- procesy prywatyzacyjne i gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa;
- administrację szczebla centralnego i samorządową;
- wymiar sprawiedliwości i organy zajmujące się walką z korupcją;
- usługi publiczne;
- ochronę zdrowia;
- finanse publiczne.

W dniu **25 stycznia 2005 r.** Rada Ministrów przyjęła dokument ***Program zwalczania korupcji – Strategia Antykorupcyjna, II etap wdrażania – 2005-2009.***

Głównym zadaniem II etapu *Strategii Antykorupcyjnej* było wdrożenie działań, mających na celu zapobieganie zjawiskom korupcji oraz kształtowanie w społeczeństwie odpowiednich postaw etycznych, charakteryzujących się brakiem przyzwolenia dla niepożądanych zachowań korupcyjnych. Strategia zakładała osiągnięcie w II etapie czterech celów strategicznych:

1. Zapobieganie zjawiskom korupcji i wdrożenie mechanizmów umożliwiających jej skuteczne przeciwdziałanie.
2. Skoordynowanie działań, zmierzających do respektowania antykorupcyjnych przepisów prawnych.
3. Ograniczenie tolerancji społecznej dla zjawisk korupcyjnych poprzez podnoszenie stopnia świadomości oraz promowanie odpowiednich wzorców postępowania.

4. Stworzenie przejrzystych i przyjaznych obywatelowi struktur administracji publicznej na miarę otwartego społeczeństwa informacyjnego.

W wyniku analizy obszarów dysfunkcyjnych i mechanizmów korupcyjogennych w Polsce określono 7 priorytetowych obszarów działalności publicznej zagrożonych korupcją:

- gospodarke;
- najwyższą władzę państwową;
- administrację publiczną;
- wymiar sprawiedliwości i organy zwalczające korupcję;
- ochronę zdrowia;
- finanse publiczne;
- edukację, kulturę i środki masowego przekazu.

Każdy z obszarów priorytetowych został podzielony na zadania o charakterze legislacyjnym, informacyjno-edukacyjnym i organizacyjnym.

Według informacji przedstawionych w Sprawozdaniu końcowym z realizacji *Programu zwalczania korupcji – Strategia Antykorupcyjna*, II etap wdrażania 2005-2009 od chwili przyjęcia przez Radę Ministrów tego dokumentu rozpoczęto realizację około 97% wszystkich zadań. Nie ukończono około 20% z nich. Z części zadań zrezygnowano uznając je za niezasadne, a część tworzonych aktów prawnych nie przeszła procedury legislacyjnej w Parlamencie.

Dzięki działaniom podjętym w trakcie wdrażania *II etapu Strategii* znacząco wzrosła efektywność ścigania przestępstw korupcyjnych. Ratyfikowano również Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji oraz przeszkolono dużą liczbę pracowników administracji publicznej w zakresie przeciwdziałania zjawisku korupcji.

W 2006 r. ustawą z dnia 9 czerwca 2006 r. o *Centralnym Biurze Antykorupcyjnym* utworzono służbę specjalną do spraw zwalczania korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także do zwalczania działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa, zwaną w skrócie CBA, jako instytucję podległą premierowi.

W 2007 r. Prezes Rady Ministrów utworzył stanowisko *Pełnomocnika Rządu do Spraw Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawo-*

dłowościami w Instytucjach Publicznych. Do jego zadań należy m.in. przygotowywanie projektów aktów prawnych i zmian organizacyjnych dotyczących poprawy funkcjonowania centralnej administracji rządowej celem zapobiegania nieprawidłowościom związanym także z zagrożeniem korupcyjnym.

Niezwykle istotny według mnie jest realizowany od maja 2008 roku zgodnie z decyzją prezesa Rady Ministrów projekt *Tarcza Antykorupcyjna*. Ma on bowiem na celu ochronę procesów prywatyzacyjnych wybranych podmiotów z udziałem Skarbu Państwa oraz zamówień publicznych istotnych dla bezpieczeństwa kraju przed nieprawidłowościami oraz zjawiskami korupcyjnymi. Pragnę zwrócić uwagę, iż podejmowane w ramach tego projektu działania mają *charakter profilaktyczny*, tzn. mają one zapobiegać występowaniu zjawiska korupcji, a nie ograniczać się do ścigania winnych przestępstw korupcyjnych.

Na podstawie informacji przekazanych przez ministerstwa i urzędy centralne wytypowano 161 procedur zamówień publicznych oraz 82 podmioty przeznaczone do prywatyzacji, które z uwagi na wartość lub znaczenie dla interesów państwa powinny zostać objęte monitoringiem. Działania podejmowane w ramach *Tarczy Antykorupcyjnej* koordynuje Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, a poszczególne zadania realizowane są przez służby specjalne – Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego oraz Centralne Biuro Antykorupcyjne we współpracy instytucjonalnej z właściwymi resortami i podległymi im jednostkami oraz wsparciu Agencji Wywiadu i Służby Wywiadu Wojskowego.

W *Sprawozdaniu końcowym z realizacji programu zwalczania korupcji – Strategia Antykorupcyjna* z dnia 23 kwietnia 2010 r. zapisano rekomendację, aby minister spraw wewnętrznych i administracji był odpowiedzialny za przygotowanie kolejnego planu strategicznych działań antykorupcyjnych. W związku z przyjęciem przez Radę Ministrów dokumentu *Plan Uporządkowania Strategii Rozwoju*, kolejny plan działań antykorupcyjnych będzie programem rozwoju stanowiącym instrument realizacji strategii Sprawne Państwo, dlatego też projekt III etapu wdrażania *Strategii Antykorupcyjnej* będzie przedmiotem uzgodnienia z nadzrędnym dokumentem strategicznym. Rozpoczęcie realizacji działań planowane jest od połowy roku 2011 i obejmować będzie lata 2011-2015.

Jak z powyższego wynika, walka z korupcją jest postrzegana jako priorytet w działaniach kolejnych naszych rządów. Jednakże pomimo zintensyfikowania w ostatnich latach przez nasz kraj wysiłków skierowanych na koncepcję strategicznej walki ze zjawiskiem korupcji, w skali globalnej Polska nadal jest postrzegana jako państwo, które na tym polu ma jeszcze wiele do zrobienia. Niemniej cykliczne badania realizowane przez organizację Transparency International wykazują poprawę sytuacji w naszym kraju.

W opublikowanym w 2009 roku przez tę organizację **Indeksie Percepcji Korupcji** (*Corruption Perception Index*) **Polska** została sklasyfikowana na **49** miejscu wśród 180 krajów ze wskaźnikiem **5,0** (gdzie 0 oznacza kraj skrajnie skorumpowany, a 10 kraj wolny od korupcji). Tym samym Polska uplasowała się na 19 miejscu wśród krajów Unii Europejskiej, przed Czechami, Litwą, Łotwą, Słowacją, Włochami, Bułgarią, Grecją i Rumunią, a jeszcze w roku 2006 wśród krajów Unii Europejskiej nasz kraj zajmował niechlubne ostatnie miejsce ze wskaźnikiem 3,7. W porównaniu z rokiem 2008, w 2009 roku indeks dla Polski uległ poprawie o 0,4 punktu (z 4,6 do 5,0). Nasza ojczyzna **wśród krajów Wspólnoty Europejskiej** uplasowała się na **19** miejscu (za Polską znalazły się: Czechy, Litwa, Łotwa, Słowacja, Włochy, Bułgaria, Grecja, Rumunia). Należy zauważyć, że jeszcze w roku 2006, wśród krajów Unii Europejskiej, Polska zajmowała niechlubne ostatnie miejsce.

Oczywiście poprawa wyniku cieszy, lecz nie wolno popadać z tego powodu w euforię. Na aktualną poprawę pozycji Polski w Indeksie Percepcji Korupcji złożyło się wiele czynników, szczególnie podjęcie reform instytucjonalnych, co przyniosło m.in. wzrost liczby postępowań prowadzonych przez służby powołane do walki z korupcją.

Oceniając miejsce naszego kraju w światowych rankingach korupcyjnych należy pamiętać, iż postrzeganie Polski jako kraju nadal dość skorumpowanego jest z pewnością poparte licznymi dowodami, ale nie należy zapominać, że korupcyjne wskaźniki bada się poprzez subiektywne przekonania i odczucia ludzi. Dlatego warto wskazać, jako obiektywny element zachodzących zmian w zwalczaniu korupcji w naszym kraju zwiększającą się liczbę dużych spraw korupcyjnych ujawnianych przez organy ścigania, co świadczy o skutecznym przeciwdziałaniu temu zjawisku i wzroście jego wykrywalności.

Mimo że głównymi instytucjami zwalczającymi korupcję w Polsce są Centralne Biuro Antykorupcyjne, Policja i Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, to i Straż Graniczna zaangażowana jest w zwalczanie korupcji w naszym kraju.

Funkcjonariusz Straży Granicznej jest zawsze pierwszym i ostatnim przedstawicielem władzy państwowej, z którym styka się odwiedzający nasz kraj cudzoziemiec. Dlatego spoczywa na nas ogromna odpowiedzialność za kształtowanie pozytywnego wizerunku polskiego funkcjonariusza nie tylko w Europie, ale i na świecie. Stąd też Straż Graniczna od momentu rozpoczęcia wdrażania *Strategii Antykorupcyjnej* podjęła intensywne działania w celu przeciwdziałania korupcji w szeregach swoich funkcjonariuszy. Działania te znalazły odzwierciedlenie w szeregu przedsięwzięć, m.in. w:

- Opracowaniu i wprowadzeniu w 2003 r. do powszechnego użycia kodeksu etyki funkcjonariusza Straży Granicznej. Zasady te stały się naszym nieformalnym kodeksem honorowym i „kręgosłupem moralnym”. Wykreśliły kanon postawy obywatelskiej w naszej trudnej i odpowiedzialnej służbie. Kodeks jasno określił stosunek naszej formacji do zjawiska korupcji. Znalazł się tam bowiem zapis, iż funkcjonariusz SG bezwzględnie ją zwalcza, a dobro publiczne przedkłada nad interes własny. Zasady etyczne zostały zaimplementowane do systemu szkolenia Straży Granicznej i są realizowane zarówno w ramach szkoleń kwalifikowanych, jak i w trakcie szkoleń bieżących przeprowadzanych w komórkach i jednostkach organizacyjnych Straży Granicznej.
- Rozszerzeniu potencjalnych źródeł napływu do jednostek organizacyjnych SG informacji o nieprawidłowościach występujących podczas odprawy granicznej. Ogólnodostępne stały się informacje o telefonach interwencyjnych oraz telefonach zaufania oddziałów i granicznych jednostek organizacyjnych SG. Stworzono możliwość składania skarg i wniosków i zgłaszania spraw związanych z korupcją funkcjonariuszy.
- Wprowadzeniu stosowania zasady „czterech oczu” w pracy funkcjonariuszy na stanowiskach szczególnie narażonych na występowanie zjawiska korupcji.

- Wprowadzeniu obowiązku corocznego składania oświadczeń majątkowych przez funkcjonariuszy i pracowników SG, informowania przełożonego o podjęciu przez małżonków lub osoby pozostające we wspólnym gospodarstwie domowym zatrudnienia m.in. w firmach detektywistycznych czy ochroniarskich, podjęcia działalności gospodarczej, objęciu akcji lub udziałów, a także o fakcie bycia wykonawcą zamówień publicznych na rzecz resortu.
- Zmianie zasad postępowania kwalifikacyjnego dla kandydatów na funkcjonariuszy SG – poprzez opracowanie procedur zapewniających bezstronność i obiektywność podczas prowadzonego naboru do służby.
- Opracowaniu w listopadzie 2007 r. „*Katalogu zagrożeń korupcyjnych w poszczególnych komórkach organizacyjnych KGSG i jednostkach organizacyjnych SG*”, będącego podstawą działań profilaktycznych.
- Wdrożeniu programu „*Centralny Rejestr Zamówień Publicznych*”, który funkcjonuje w wewnętrznej sieci SG. Ponadto powołano nową samodzielną komórkę organizacyjną w KGSG – *Zespół ds. Zamówień Publicznych* odpowiedzialną za prawidłowy przebieg procesów zamówień publicznych (Zarządzenie Nr 18 Komendanta Głównego SG Dz. Urz. KGSG z dn. 28.04.2006 r. o powołaniu Samodzielnego Zespołu ds. Zamówień Publicznych i przekształcenie w Zespół ds. Zamówień Publicznych KGSG Zarządzeniem nr 68 Komendanta Głównego SG Dz. Urz. KGSG z dnia 20.06.2006 r.) i wprowadzono *Wytyczne nr 224 Komendanta Głównego SG* dotyczące zamówień publicznych prowadzonych w KGSG, które obowiązują od 19.10.2006 r.
- Znowelizowaniu art. 91a ustawy o Straży Granicznej, na podstawie którego dokonywane są analizy sytuacji materialnej funkcjonariuszy i pracowników SG w zestawieniu z dochodami osiąganymi z tytułu służby (pracy). W sytuacji uzyskania informacji o nieprawidłowościach wnioskuje się o zarządzenie kontroli do organów finansowych.

Na funkcjonariuszach Straży Granicznej – oprócz moralnego obowiązku przeciwstawiania się w codziennej służbie i życiu zjawisku ko-

rupcji – ciąży, jak wszyscy wiemy, prawny obowiązek walki z tym patologicznym zjawiskiem.

Zgodnie z zapisem ustawy o Straży Granicznej do zadań realizowanych przez naszą formację należy m.in. rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw określonych w art. 228, 229 i 231 kodeksu karnego, popełnionych przez funkcjonariuszy lub pracowników cywilnych Straży Granicznej w związku z wykonywaniem czynności służbowych oraz przestępstw określonych w art. 229 kodeksu karnego, popełnionych przez osoby niebędące funkcjonariuszami lub pracownikami Straży Granicznej w związku z wykonywaniem czynności służbowych przez funkcjonariuszy lub pracowników Straży Granicznej. Zadanie to realizuje działająca w strukturach Straży Granicznej wyspecjalizowana komórka organizacyjna (*Zarząd Spraw Wewnętrznych*) podlegająca bezpośrednio Komendantowi Głównemu Straży Granicznej.

Oceniając skalę zagrożenia korupcją funkcjonariuszy Straży Granicznej za najbardziej narażonych na próby wymuszenia określonych zachowań, w zamian za obietnicę korzyści majątkowych, należy uznać bez wątpienia funkcjonariuszy z przejść granicznych, bezpośrednio realizujących zadania w charakterze kontrolerów ruchu granicznego. Metody korumpowania funkcjonariuszy SG są bardzo podobne do stosowanych wobec przedstawicieli innych środowisk zawodowych np. służby zdrowia, czy biznesu.

Straż Graniczna od początku swojego istnienia była niezwykle wrażliwa na aspekt przeciwdziałania korupcji w swoich szeregach. Stąd też wynikało wiele projektów i organizowanych przedsięwzięć ukierunkowanych na marginalizację i eliminowanie zjawiska korupcji z naszego środowiska. Ważnym ogniwem realizowanych działań zapobiegawczych było skatalogowanie powodów, dla których usiłowano korumpować funkcjonariuszy bądź pracowników Straży Granicznej. Zaliczyć do nich należy m.in.:

- uzyskanie informacji o organizacji służby na granicy państwowej,
- przekroczenie granicy państwowej przez osoby posługujące się sfałszowanymi dokumentami,
- umożliwienie przemytu przez przejście graniczne towarów bez polskich znaków skarbowych akcyzy,

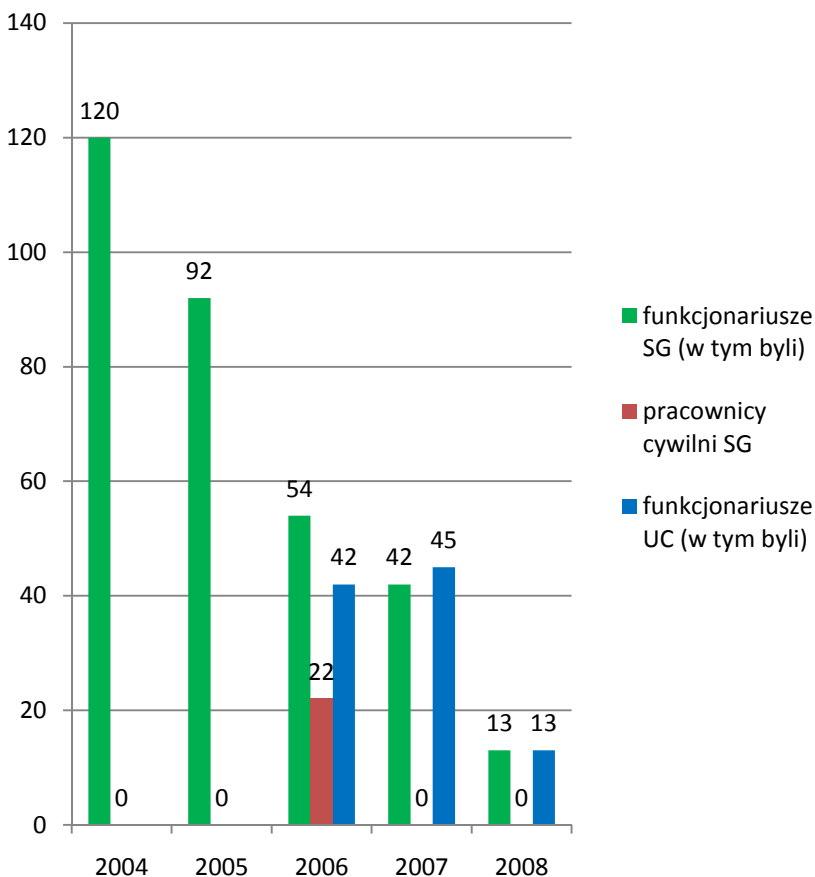
- dopuszczenie do wywozu z terytorium RP samochodów pochodzących z kradzieży,
- zezwolenie na wjazd do Polski pojazdów niesprawnych technicznie, bez ważnych dokumentów, z pominięciem opłat skarbowych,
- przekroczenie pojazdem granicy RP poza kolejnością.

Determinacja kierownictwa Straży Granicznej w walce ze zjawiskiem korupcji pozwoliła stworzyć na początku lat 90-tych załączki służby wewnętrznej, ukierunkowanej na rozpoznawanie i przeciwdziałanie temu procederowi. Wraz z nieustannym rozwojem naszej formacji również i ta służba ewoluowała stając się aktualnie istotnym ogniwem w strategii antykorupcyjnej kraju.

Ukształtowany w obecnej formie Zarząd Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej jest doskonale przygotowany do realizacji najbardziej złożonych przedsięwzięć służbowych dotyczących ujawniania, rozpoznawania i przeciwdziałania występowaniu w Straży Granicznej przestępstw korupcyjnych oraz innych zjawisk ujemnie wpływających na stan ochrony granicy państwowej i realizację kontroli ruchu granicznego. W walce z korupcją Zarząd korzysta z wszystkich dostępnych środków i metod pracy operacyjnej.

Dzięki wysokiej klasy specjalistom pełniącym służbę w ZSW SG, służba ta postrzegana jest jako równorzędny partner przez główne instytucje zwalczające korupcję w naszym kraju. Przejawem uznania i zaufania w umiejętności funkcjonariuszy ZSW SG jest stała współpraca i podejmowanie wiele wspólnych przedsięwzięć służbowych z głównymi instytucjami zwalczającymi korupcję w Polsce.

Liczba podejrzanych funkcjonariuszy i pracowników cywilnych Straży Granicznej oraz funkcjonariuszy Urzędów Celnych, którym przedstawiono zarzuty o charakterze korupcyjnym w ramach postępowań przygotowawczych prowadzonych przez ZSW w latach 2004-2008



Źródło: Raport CBA. Stan korupcji w Polsce na podstawie danych statystycznych przekazanych przez służby i organy państwowe za lata 2004-2008, Warszawa 2009.

Z danych zawartych w raporcie Centralnego Biura Antykorupcyjnego z roku 2009 dotyczącego stanu korupcji w Polsce wynika, iż w latach 2004-2008 w Straży Granicznej liczba podejrzanych o popełnienie przestępstw korupcyjnych łącznie wyniosła 321 funkcjonariuszy SG (w tym byłych) oraz 22 pracowników cywilnych SG. W tym samym okresie zarzuty o charakterze korupcyjnym w ramach postępowań przygotowawczych prowadzonych przez ZSW SG przedstawiono 100 funkcjonariuszom Urzędu Celnego. Brak informacji za okres 2004-2005 uniemożliwia miarodajne porównywanie skali zjawiska w obu instytucjach.

Jednakże dane statystyczne nie powinny przesłaniać racjonalnych ocen zjawiska, bo każdy, choćby incydentalny akt korupcji stanowi przestępstwo, godzi w dobre imię służby i partykularny interes państwa.

Niemniej z analizy przedstawionych danych wynika wniosek, iż od roku 2004 mamy do czynienia ze stałą tendencją spadku liczby funkcjonariuszy Straży Granicznej, którym przedstawione zostały zarzuty korupcyjne. Sytuacja ta wynika głównie z większej efektywności działań realizowanych przez Zarząd Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej w zakresie rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania zjawiska korupcji wśród funkcjonariuszy naszej formacji oraz realizacji działań profilaktycznych podejmowanych przez kierownictwo KGSG w ramach *Harmogramu przedsięwzięć realizowanych przez Straż Graniczną w związku z wdrażaniem programu „Strategia Antykorupcyjna” II etap wdrażania na lata 2005-2009.*

Reasumując, na przestrzeni ostatniej dekady mamy w Straży Granicznej do czynienia z potężnymi przemianami w aspekcie działań antykorupcyjnych. Zawdzięczamy im wzrost świadomości wśród funkcjonariuszy naszej formacji, którzy w większości postrzegają korupcję jako patologię społeczną, konieczną do wyeliminowania z życia społecznego. Dysponują wiedzą, że jedną z konsekwencji działań korupcyjnych wśród funkcjonariuszy Straży Granicznej jest ułatwianie funkcjonowania zorganizowanym grupom przestępczym w rejonach nadgranicznych, ich rozwoju i generowania patologicznych zachowań przekładających się we wzroście przestępczości w Polsce. Rozumieją, że korupcja na granicy państwa nie jest przestępstwem istniejącym samoistnie, ale występuje jako czyn powiązany z innymi przestępstwami, które generuje przestępczość zorganizowana.

Dużą w tym zasługą Zarządu Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej, który poprzez realizację szeregu przedsięwzięć profilaktycznych ukształtował swój nowy, pozytywny wizerunek wśród funkcjonariuszy SG podnosząc ich świadomość w zakresie przeciwdziałania zjawisku korupcji. To dobrze, że kierownictwo ZSW SG dostrzega możliwość realizacji powierzonych tej jednostce zadań nie tylko poprzez działania represyjne, ale również prewencyjne. Dzięki formule, że Zarząd *nie tylko gromi, ale i chroni* zaczął on odgrywać niezwykle istotną rolę w kreowaniu pozytywnych postaw i zachowań funkcjonariuszy oraz pracowników Straży Granicznej.

Niemniej, w dalszym ciągu w naszym kraju mamy do czynienia ze zjawiskiem korupcji, a 19 miejsce Polski wśród krajów Unii Europejskiej w Indeksie Percepcji Korupcji Transparency International z 2009 roku nikogo z nas nie satysfakcjonuje. Mamy w Straży Granicznej wystarczające narzędzia do walki z korupcją i zapewniam, że z nich korzystamy, eliminując jej przejawy bez żadnych skrupułów.

Jednak Straż Graniczna jest na tyle czysta, na ile czyste jest społeczeństwo, w którym funkcjonuje. Co roku odchodzi ze służby w naszej formacji kilkuset dobrze wykształconych i ukształtowanych mentalnie Polaków, a ich miejsce zajmują nowi, nie zawsze doskonali i wolni od wad.

Należy o tym pamiętać tym bardziej, że głównymi obszarami zagrożeń korupcyjnych w Straży Granicznej w dalszym ciągu pozostają kontrola graniczna i ochrona granicy państwowej, czyli miejsca gdzie na początku swojej służby trafiają nowo przyjęci funkcjonariusze.

Mając powyższe na uwadze postulowałbym wprowadzenie w ośrodkach szkolenia, w ramach szkoleń kwalifikowanych kształtowania postawy antykorupcyjnej, nowych funkcjonariuszy naszej formacji w ramach odrębnego przedmiotu nauczania. Zasadna byłaby również koncepcja opracowania i realizacji szkoleń doskonalących lub warsztatów, w aspekcie rozpoznawania i przeciwdziałania korupcji adresowana do funkcjonariuszy z kilkuletnim już doświadczeniem zawodowym z jednostek organizacyjnych realizujących na co dzień zadania kontroli ruchu granicznego i ochrony granicy państwa. W ramach przedmiotowych szkoleń funkcjonariusze poznawaliby nie tylko przepisy prawne, normy etyczne, czy algorytmy postępowania w określonych sytuacjach, ale rów-

niez mieliby możliwość wykształcenia umiejętności dostrzegania zagrożeń korupcyjnych w swoim otoczeniu i mechanizmów związanych z kumpowaniem oraz budowania własnej mentalności kolektywistycznej.

Wymierną korzyścią z proponowanych przedsięwzięć szkoleniowych byłoby niewątpliwie ukształtowanie pozytywnych postaw moralnych, wzrost świadomości, wiedzy i przygotowania do działań w sytuacjach zagrożenia korupcją szkolonych funkcjonariuszy. Działania te skutkowałyby kolejnym spadkiem liczby zdarzeń o charakterze korupcyjnym z udziałem funkcjonariuszy SG, a poprzez implementację właściwych postaw wobec tegoż zjawiska w otoczeniu każdego naszego kolegi i koleżanki, także globalnie w skali makrospołecznej, efektywnie wpływając na pozytywne zakończenie ogólnokrajowej batalii o Polskę wolną od korupcji.

podinsp. Kamila Zimoń

Komenda Główna Policji
w Warszawie

**ROLA BIURA SPRAW WEWNĘTRZNYCH
KOMENDY GŁÓWNEJ POLICJI
W ZWALCZANIU I ZAPOBIEGANIU
PRZESTĘPCZOŚCI KORUPCYJNEJ W POLICJI**

Przestępstwa popełniane przez funkcjonariuszy Policji, w tym przestępstwa korupcyjne są jednymi z najtrudniejszych do zdemaskowania. Ujawnienie przestępstwa, wykrycie sprawcy, zebranie materiałów dających podstawę do wszczęcia postępowania karnego, a w następstwie wystarczających do rozstrzygnięcia sprawy przez sąd to praca wymagająca podjęcia wielu złożonych czynności w ramach procesu wykrywczego. Z uwagi na specyfikę przestępstw popełnianych przez osoby „wtajemniczone” znajdujące się wewnątrz struktury, solidarność sprawców popełniających przestępstwa tzw. lustrzane, przynoszące im obopólne korzyści i często brak osób zainteresowanych ich ujawnieniem, należy mieć na uwadze, bowiem proces wykrywania takich przestępstw jest bardzo skomplikowany. Dodatkowymi trudnościami wykrywczymi są często: profesjonalność sprawcy potrafiącego zamaskować swoje działania, wykorzystywanie różnych układów towarzyskich, umiejętność wykorzystania luk prawnych czy też „odpowiednie” zastosowanie przepisów. Należy zatem uznać, że duża liczba zachowań przestępczych w Policji jest tzw. ciemną liczbą i nadal pozostaje nieznana.

Zgodnie z zarządzeniem Komendanta Głównego Policji nr 749 z dnia 27 maja 2010 roku w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji¹ zadaniem Biura Spraw Wewnętrznych jest przeciwdziałanie przestępczości w Policji przez wykrywanie przestępstw popełnianych przez policjantów i pracowników Policji oraz ściganie ich sprawców, w tym:

- podejmowanie czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych,

¹ Dz. Urz. KGP z dn. 15.06.2010 nr 6, poz. 20.

- koordynowanie działań operacyjnych prowadzonych w sprawach policjantów i pracowników Policji,
- gromadzenie, przetwarzanie i analizowanie informacji o przestępczości wśród policjantów i pracowników Policji,
- koordynowanie przedsięwzięć zapobiegających przestępczości w Policji.

Funkcjonariusze BSW posiadają te same uprawnienia i obowiązki funkcjonariuszy służby kryminalnej, które zostały określone m.in. w ustawie o Policji, w przepisach proceduralnych prawa karnego² oraz w zarządzeniu nr pf 634 KGP z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie metod i form wykonywania przez Policję czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz innych aktach prawnych. Należy mieć na uwadze fakt, że Biuro Spraw Wewnętrznych – zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania karnego – nie prowadzi śledztw własnych przeciwko policjantom, wobec czego nie wszczyna i nie umarza postępowań przygotowawczych. W przypadku uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa przez funkcjonariusza Policji Biuro przekazuje zebrane materiały do Prokuratury celem wszczęcia postępowania przygotowawczego. Zgodnie z art. 311 § 2 kpk prokurator natomiast może zlecić BSW wykonanie poszczególnych czynności w ramach prowadzonego przez siebie śledztwa przeciwko policjantowi. Biuro natomiast we własnym zakresie może prowadzić postępowania przygotowawcze w sprawach, w których osobą podejrzaną jest pracownik cywilny Policji. Takie przypadki nie objęte są ograniczeniami określonymi w przepisach kodeksu postępowania karnego. Należy jednak pamiętać, że w sprawach o niektóre przestępstwa, z uwagi na wysokość zagrożenia karą – zgodnie z ustawą – właściwą formą postępowania przygotowawczego jest śledztwo, które wszczyna prokurator.

Omawiając przestępstwa korupcyjne należy zaznaczyć, że nie ma definicji korupcji w prawie karnym, ani jednej powszechnie przyjętej definicji korupcji w polskim systemie prawnym. **Prawnokarna Konwencja o Korupcji**³ przyjęta przez państwa członkowskie Rady Europy oraz inne państwa sygnatariuszy – które m.in. przekonane o potrzebie

² Ustawa z dn. 06.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. z dn. 04.08.1997 r. nr 89, poz. 555 z późn. zm.

³ Sporządzona w Strasburgu dn. 27.01.1999 r., Dz. U. z dn. 17.02.2005 r. nr 29, poz. 249.

prowadzenia jako jednego z priorytetów wspólnej polityki karnej mającej na celu ochronę społeczeństwa przed korupcją, włączając w to przyjęcie odpowiedniego ustawodawstwa oraz podejmowanie środków prewencyjnych oraz podkreślając, że korupcja zagraża praworządności, demokracji, prawom człowieka, narusza dobre sprawowanie władzy, uczciwość i sprawiedliwość społeczną, spowalnia rozwój gospodarczy i zagraża stabilności instytucji demokratycznych i moralnym podstawom społeczeństwa – definiuje przekupstwo czynne oraz bierne krajowych funkcjonariuszy publicznych.

Za przekupstwo czynne uznaje się przestępstwo umyślne obiecywania, proponowania lub wręczania przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści, jakiegokolwiek funkcjonariuszowi publicznemu, dla niego samego lub dla kogośkolwiek innego, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jego funkcji.

Za przekupstwo bierne natomiast uznaje przestępstwo umyślne żądania lub przyjmowania przez funkcjonariuszy publicznych, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niego samego lub dla jakiegokolwiek innej osoby, lub przyjmowania propozycji lub obietnicy takich korzyści, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonaniu jego funkcji.

Cywilnoprawna Konwencja o Korupcji⁴ przyjęta przez sygnatariuszy konwencji w ramach Rady Europy, w artykule 2 **określa korupcję** jako: żądanie, proponowanie, wręczanie lub przyjmowanie, bezpośrednio lub pośrednio, łapówki lub jakiegokolwiek innej nienależnej korzyści lub jej obietnicy, które wypacza prawidłowe wykonywanie jakiegokolwiek obowiązku lub zachowanie wymagane od osoby otrzymującej łapówkę, nienależną korzyść lub jej obietnicę.

Mając zatem na uwadze ratyfikowane przez Polskę ww. konwencje, do przestępstw o charakterze korupcyjnym, zaliczono przestępstwa zawarte w polskim kodeksie karnym w artykułach:

- 228 (łapownictwo bierne),
- 229 (łapownictwo czynne),
- 230 (płatna protekcja bierna),

⁴ Sporządzona w Strasburgu dn. 04.11.1999 r., Dz. U. z dn. 16.11.2004 r. nr 244, poz. 2443.

- 230a (płatna protekcja czynna),
- 250a (korupcja wyborcza),
- 231 § 2 (nadużycie funkcji publicznej w celu osiągnięcia korzyści majątkowej),
- 296b⁵ (korupcja sportowa),
- 296a (korupcja gospodarcza).

Obraz przestępczości korupcyjnej w Policji w zakresie podejrzanych policjantów zaprezentowany został na podstawie danych z Policyjnego Systemu Statystyki Przestępczości (PSSP). W PSSP „Temida” gromadzi się, przechowuje, przetwarza i opracowuje dane statystyczne na podstawie zarządzenia nr 350 Komendanta Głównego Policji z dnia 1 lipca 2003 r. w sprawie zbierania, gromadzenia, przetwarzania i opracowywania danych statystycznych o przestępczości oraz zamachach samobójczych i wypadkach tonięcia⁶.

Mając na uwadze [ww.](#) zarządzenie należy pamiętać, że liczba czynów przestępczych rejestrowana jest oddzielnie, natomiast dane o osobie podejrzanej rejestruje się jeden raz, bez względu na liczbę czynów popełnionych przez sprawcę. Niniejsze dane więc nie obrazują w pełni przestępczości wśród funkcjonariuszy Policji, jednak nakreślają pewne tendencje w zakresie podmiotu i czynu głównego, który został mu przypisany.

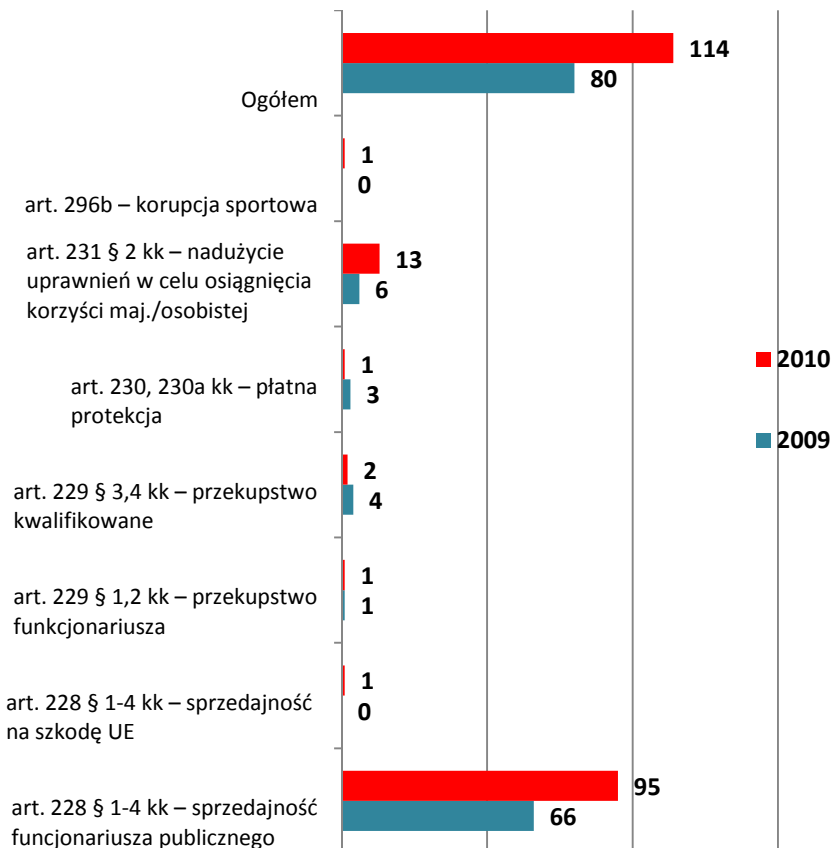
Ze stanu zatrudnienia policjantów 97 535⁷ zarzuty popełnienia przestępstw korupcyjnych w 2010 roku przedstawiono **114 osobom – co stanowi 0,12% ogółu zatrudnionych funkcjonariuszy Policji.**

⁵ Art. 296b kk został uchylony przez art. 64 ustawy z dn. 25.06.2010 o sporcie, Dz. U. nr 127, poz. 857 ze zm., która weszła w życie 16.10.2010 r. Ustawa ta w rozdziale 10 wprowadza odpowiedzialność karną za przestępstwa przeciwko zasadom rywalizacji sportowej.

⁶ **Dz. Urz. KGP z 2003 r. nr 14, poz. 74;** zmiany w zarządzeniu zostały ogłoszone w Dz. Urz. KGP z 2003 r. nr 20, poz. 105, z 2004 r. nr 1, poz. 2, nr 8, poz. 32, nr 12, poz. 60 i nr 18, poz. 116, z 2005 r. nr 2, poz. 2, nr 9, poz. 46, nr 11, poz. 70, nr 17, poz. 116 i nr 19, poz. 127 oraz z 2007 r. nr 2, poz. 3, nr 5, poz. 50 i nr 22, poz. 160).

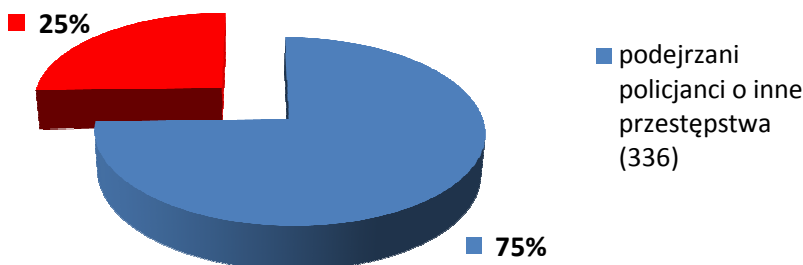
⁷ Wg. stanu zatrudnienia na dzień 31.12.2010 r. – zestawienie Biura Kadr i Szkolenia KGP.

Wykres 1. Zestawienie liczby podejrzanych funkcjonariuszy Policji w kategorii przestępstw korupcyjnych – porównanie roku 2009 oraz 2010



Wykres 2. Zestawienie procentowe podejrzanych funkcjonariuszy Policji w kategorii przestępstw korupcyjnych w porównaniu do pozostałych podejrzanych policjantów w roku 2010

Procentowy udział funkcjonariuszy Policji podejrzanych o przestępstwa korupcyjne w stosunku do pozostałych podejrzanych policjantów w 2010 roku



W 2010 roku 114 policjantów otrzymało zarzuty popełnienia przestępstw korupcyjnych, co stanowi 25% ogółu podejrzanych funkcjonariuszy Policji. Najwięcej policjantów (96) otrzymało zarzuty popełnienia przestępstwa przyjęcia korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy w związku z pełnieniem funkcji policjanta – tzw. łapownictwa biernego (art. 228 kk), 13 policjantom przedstawiono zarzuty popełnienia przestępstwa nadużycia władzy w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej (art. 231 § 2kk), najmniej funkcjonariuszy otrzymało zarzuty popełnienia przestępstw: łącznie 3 – przekupstwa (art. 229 kk), po 1 – płatnej protekcji (art. 230 kk) oraz korupcji sportowej (art. 296b kk).

Dane Biura Spraw Wewnętrznych KGP, w zakresie ilości popełnianych przestępstw korupcyjnych zarzucanych policjantom, zostały opracowane na podstawie informacji nadsyłanych do Wydziału I BSW KGP przez terenowe wydziały BSW, które realizowały czynności zlecane przez prokuratora w ramach prowadzonych postępowań przygotowawczych wobec funkcjonariuszy Policji. Mając na uwadze unormowanie z art. 11 kk, dotyczące tego, że ten sam czyn może stanowić tylko jedno przestępstwo oraz fakt, że dany czyn może wyczerpywać znamiona okre-

ślone w więcej niż jednym przepisie ustawy karnej, na podstawie przestępstw określonych w postanowieniach o przedstawieniu zarzutów policjantom, obliczono zaprezentowane poniżej dane w wyniku zastosowania metodologii określonej w cytowanym wyżej zarządzeniu nr 350 KGP, tj. w przypadku zbiegów przepisów ustawy uwzględniono tylko przestępstwa zagrożone karą najsurowszą, a w przypadku takiego samego zagrożenia karą podano kwalifikację prawną przestępstwa, które najpełniej charakteryzuje cel lub skutek działania sprawców.

Wykres 3. *Stosunek procentowy przestępstw korupcyjnych i pozostałych przestępstw zarzuconych funkcjonariuszom Policji w 2010 roku (w nawiasie podano liczbę przestępstw)*

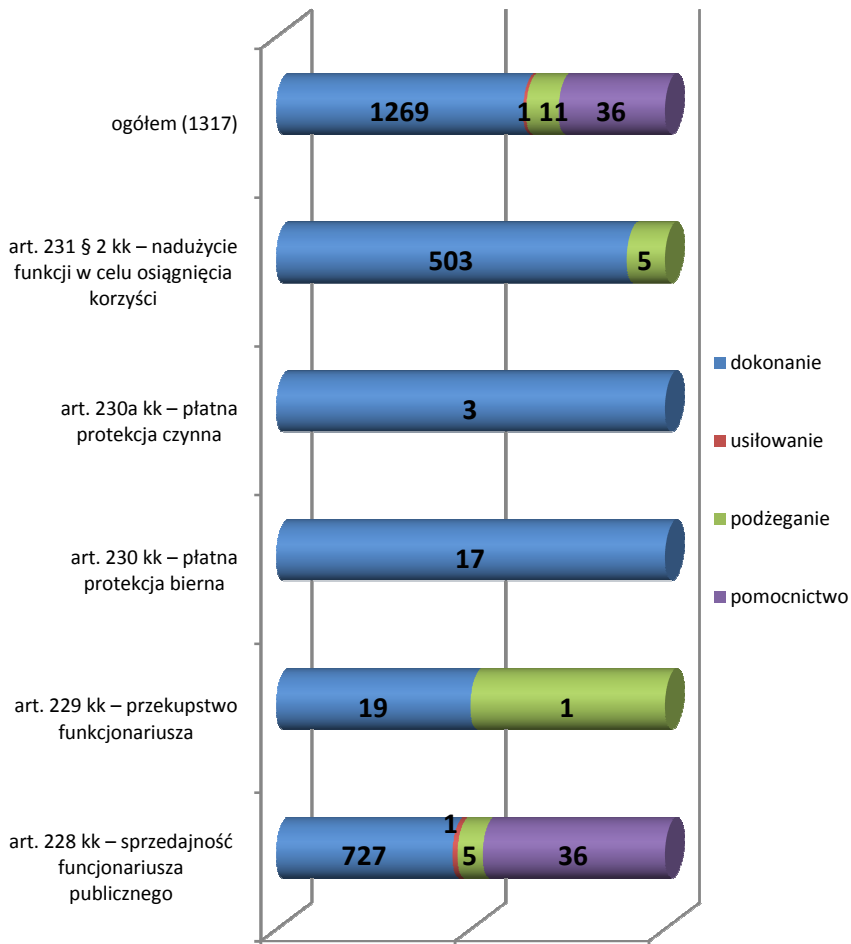


■ przestępstwa korupcyjne (228-230, 230a, 231 § 2 kk) ■ pozostałe przestępstwa

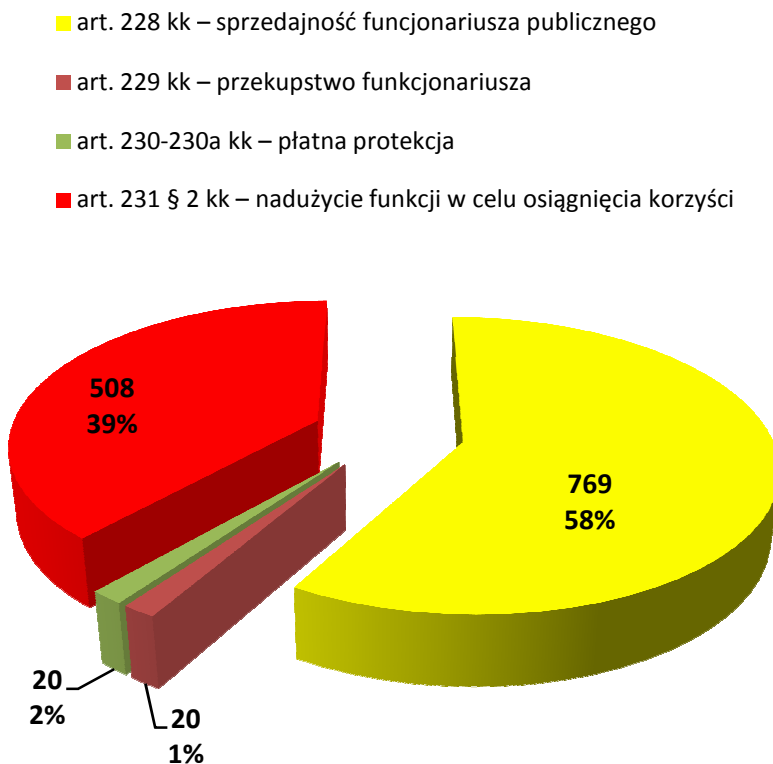
Z przedstawionych danych wynika, że przestępstwa korupcyjne popełniane przez funkcjonariuszy Policji stanowią 65% ogółu przestępstw, o których dokonanie zostali podejrzani Policjanci w 2010 roku.

Poniższe wykresy obrazują ilość przestępstw korupcyjnych zarzuconych policjantom z uwzględnieniem form stadialnych i zjawiskowych, a ponadto udział procentowy tych przestępstw w swojej kategorii.

Wykres 4. Liczba przestępstw korupcyjnych
zarzuconych funkcjonariuszom Policji w 2010 roku



Wykres 5. *Udział procentowy poszczególnych przestępstw korupcyjnych zarzuconych funkcjonariuszom Policji w swojej kategorii w 2010 roku*

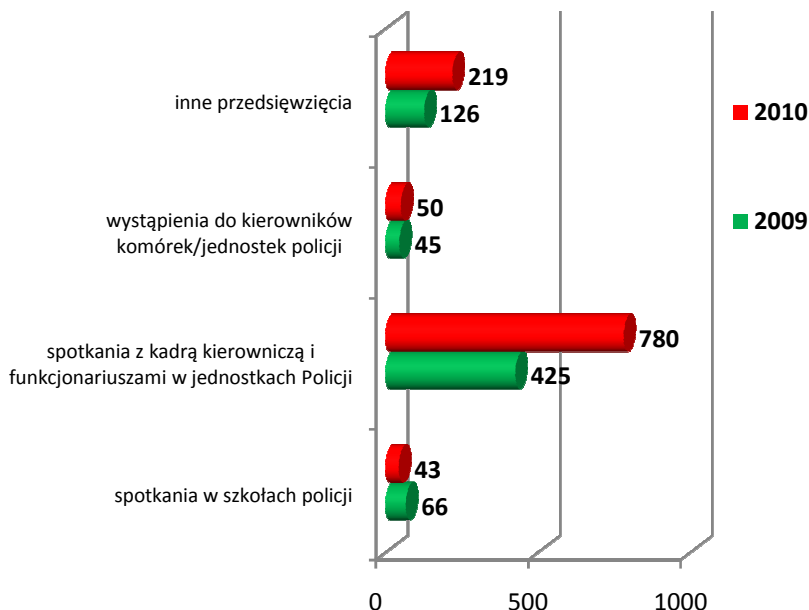


Z uwagi na to, że sama reakcja na zaistniały czyn nie zawsze przyczynia się do wyeliminowania zagrożeń przestępczością w służbie, istnieje konieczność podejmowania przez funkcjonariuszy BSW również działań profilaktycznych, których celem jest przede wszystkim podniesienie świadomości oraz kształtowanie właściwych, praworządnych postaw funkcjonariuszy/pracowników Policji oraz ich przełożonych, a w efekcie zapobieganie popełnianiu przestępstw nie tylko w służbie/pracy, ale i poza nią.

Wprowadzanie działań zapobiegających przestępczości w Policji przez poszczególne komórki i jednostki organizacyjne Policji w oparciu o doświadczenia Biura Spraw Wewnętrznych KGP stanowi wartość dodaną naszej pracy i jest nieodzownym filarem szeroko pojętej profilaktyki. Od wielu lat funkcjonariusze BSW aktywnie uczestniczą w działaniach ukierunkowanych na zapobieganie występowaniu zdarzeń przestępczych wśród policjantów i pracowników Policji. Szczególnie ważne są cykliczne spotkania ze słuchaczami szkoleń podstawowych, które prowadzą policjanci BSW. Zgodnie z poleceniem wydanym przez Komendanta Głównego Policji aktywnie uczestniczymy w odprawach i naradach służbowych w jednostkach Policji, gdzie dzielimy się informacjami o zagrożeniach przestępczością, zwłaszcza o charakterze korupcyjnym oraz omawiamy konkretne sprawy w celu podniesienia poziomu wiedzy o występujących symptomach zjawisk przestępczych. Ponadto BSW KGP na bieżąco informuje komendantów wojewódzkich Policji o bieżących realizacjach w sprawach prowadzonych w podległych im garnizonach oraz o zdarzeniach przestępczych z udziałem podległych im policjantów.

Z zaprezentowanych poniżej danych wynika, że w roku 2010 funkcjonariusze BSW systematycznie zwiększają swoje zaangażowanie w działania z zakresu przeciwdziałania przestępczości w środowisku policyjnym. Należy mieć na uwadze, że jednym z zadań Biura Spraw Wewnętrznych jest koordynowanie przedsięwzięć zapobiegających przestępczości w Policji. Zatem Biuro we własnym zakresie podejmuje szereg inicjatyw w procesie profilaktyki przestępczości, które jednak powinny być w szerokim aspekcie wspomagane przez wszystkie pionry oraz kadre kierowniczą na każdym szczeblu jednostek organizacyjnych Policji. Działalność Biura powinna stanowić przyczynę do długofalowych działań systemowych polegających na podejmowaniu przez wszystkie podmioty policyjne szeregu przedsięwzięć mających na celu ograniczenie przestępczości we wszystkich pionach w strukturze całej Policji.

Wykres 6. *Przedsięwzięcia profilaktyczne prowadzone przez funkcjonariuszy BSW w 2010 roku*



Mając na uwadze doniosłą rolę profilaktyki korupcyjnej w służbie, na zakończenie chciałabym przybliżyć teorię wybitych szyb⁸, która w skrócie mówi, że przestępstwo jest skutkiem tolerowania nieporządku. Jeśli na przykład jedna szyba została wybita i przez pewien czas nie zostaje naprawiona, ludzie przechodzący obok dochodzą do wniosku, że nikogo to nie obchodzi, że jest to akceptowane i że nikt nie jest za to odpowiedzialny. Wkrótce wszystkie szyby w takim budynku zostają wy-

⁸ G. L. Kelling, C. M. Coles, *Wybite szyby. Jak zwalczyć przestępczość i przywrócić ład w najbliższym otoczeniu*, wyd. Media Rodzina, Warszawa 2000.

bite. Idąc tokiem tego rozumowania należałoby przyjąć, że jeżeli w danej komórce organizacyjnej czy jednostce Policji rozprzestrzenia się zjawisko naruszania zasad etyki zawodowej, łamania praw człowieka, to jest to znakiem, że ta komórka, jednostka jest zagrożona przestępczością. Niereagowanie na sytuację łamania zasad etyki zawodowej, czy też naruszenia dyscypliny służbowej powoduje, że policjant popełniający te czyny, staje się pierwszą „wybitą szybą” w danym miejscu.

Jeżeli zatem przełożonym nie będzie zależało na kształtowaniu właściwych postaw wśród podwładnych i reagowaniu nawet na niewielkie nieprawidłowości (w tym także poprzez dawanie im przykładu własną postawą w służbie, zwracanie im uwagi lub w razie takiej konieczności pociągnięciu ich do odpowiedzialności), to potencjalni policjanci „przestępcy”, mając świadomość przyzwolenia na takie zachowania będą popełniali coraz cięższe czyny, prowadzące do rozwoju przestępczości we własnym środowisku zawodowym. Jeżeli natomiast przełożony sam jest taką „wybitą szybą”, to nie trzeba chyba nikogo przekonywać, jaki może mieć to wpływ na zachowania podwładnych.

kom. Jacek Bil

Wydział Bezpieczeństwa i Administracji
Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie

**STRATEGIA ANTYKORUPCYJNA
ORAZ ZAANGAŻOWANIE ORGANIZACJI
POZARZĄDOWYCH W ZAPOBIEGANIU
I ZWALCZANIU KORUPCJI
(ocena skali korupcji)**

Rząd Rzeczypospolitej Polskiej reagując na problem korupcji przedsięwziął działania mające na celu podjęcie walki z tego rodzaju przestępczością. Poczynając od 2002 roku minister spraw wewnętrznych i administracji wystąpił z wnioskiem do Rady Ministrów o przyjęcie dokumentu pod nazwą: *Program Zwalczania Korupcji – Strategia Antykorupcyjna*, który realizowany był w dwóch etapach.

Pierwszy etap Strategii Antykorupcyjnej 2002-2004

Dokument określający założenia pierwszego etapu wdrażania Projektu przyjęty został przez rząd w dniu 17 września 2002 roku. W ramach programu określono podstawowe cele Strategii, których realizacja obejmowała: skuteczne wykrywanie przestępstw korupcyjnych oraz wdrożenie efektywnych mechanizmów walki z korupcją w administracji publicznej.

W niniejszym przedsięwzięciu określono obszary działalności publicznej, które szczególnie narażone są na korupcję:

- zamówienia publiczne,
- służbę cywilną,
- procesy prywatyzacyjne i gospodarowanie mieniem skarbu państwa,
- administrację szczebla centralnego i samorządową,
- wymiar sprawiedliwości i organy zajmujące się walką z korupcją,
- usługi publiczne,
- ochronę zdrowia,
- finanse publiczne.

Wynikiem realizacji Programu zwalczania korupcji – *Strategia Antykorupcyjna* było wypracowanie sytuacji pozwalającej na przyjęcie wielu nowych oraz uzupełnienie już obowiązujących aktów prawnych, powołanie w strukturach urzędów, komórek (wydziałów, zespołów) zajmujących się walką z korupcją oraz podjęcie wielu innych przedsięwzięć ukierunkowanych na zwalczanie przestępczości korupcyjnej.

W przedłożonym sprawozdaniu podniesiono, iż wymierne znaczenie w walce z korupcją ma sprawność oraz fachowość organów ścigania, które zajmują się zwalczaniem tego typu przestępczości. W tym zakresie oceniono wyniki pracy Komendy Głównej Policji, Komendy Głównej Straży Granicznej i Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

W podsumowaniu pierwszego etapu Programu Zwalczania Korupcji ujęto, iż wykonano większość zadań zapisanych w Strategii. W myśl realizacji dalszych zamierzeń, wyrażono potrzebę wzmocnienia działań ukierunkowanych na walkę z korupcją¹.

Drugi etap Strategii Antykorupcyjnej 2005-2009

Kolejny etap Strategii zainicjowany został w dniu 25 stycznia, kiedy na wniosek ministra spraw wewnętrznych i administracji, Rada Ministrów przyjęła dokument rządowy *Program Zwalczania Korupcji – Strategia Antykorupcyjna – II etap wdrażania*, stanowiący zbiór rozstrzygnięć jakie administracja rządowa planowała wprowadzić w walce z korupcją oraz określał zadania związane z monitorowaniem efektywności podejmowanych działań.

Przyjętą *Strategię Antykorupcyjną* przewidywano zrealizować za pomocą czterech głównych celów:

1. Zapobieganie zjawiskom korupcji i wdrożenie mechanizmów umożliwiających jej skuteczne przeciwdziałanie.
2. Skoordynowanie działań zmierzających do respektowania antykorupcyjnych przepisów prawnych.
3. Ograniczenie tolerancji społecznej dla zjawisk korupcyjnych poprzez podnoszenie stopnia świadomości oraz promowanie odpowiednich wzorców postępowania.

¹ Sprawozdanie podsumowujące realizację I Etapu Programu Zwalczania Korupcji – *Strategia Antykorupcyjna*, MSWiA, Warszawa 2004.

4. Stworzenie przejrzystych i przyjaznych obywatelowi struktur administracji publicznej na miarę otwartego społeczeństwa informacyjnego.

Podstawę do opracowania przedsięwzięć Strategii stanowiły: informacje przekazane przez poszczególne resorty i instytucje, analiza raportów Najwyższej Izby Kontroli i Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz rekomendacje Grupy Państw Przeciwko Korupcji (GRECO), dokumenty i zalecenia Unii Europejskiej i Rady Europy, jak też zapisy Konwencji Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji.

W wyniku podjętej analizy danych określono obszary działalności publicznej, które w szczególności są narażone na praktyki korupcyjne:

- 1) gospodarka;
- 2) najwyższa władza państwowa;
- 3) administracja publiczna;
- 4) wymiar sprawiedliwości i organy zwalczające korupcję;
- 5) ochrona zdrowia;
- 6) finanse publiczne;
- 7) edukacja, kultura i środki masowego przekazu.

Za największy sukces Strategii uznano wzrost efektywności ścigania przestępstw korupcyjnych. Podniesiono, iż jest to stały trend utrzymujący się od pewnego okresu, na który miały wpływ podjęte działania organizacyjne tj. ciągłe zwiększanie stanu etatowego komórek antykorupcyjnych w Policji oraz powstanie Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

Za kolejny sukces uznano realizację kilku zadań o charakterze strategicznym takich jak np. ratyfikacja Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji, czy też przeszkolenie licznej grupy pracowników administracji publicznej, którzy zdobyli teoretyczne i praktyczne doświadczenie w przeciwdziałaniu zjawiskom korupcji.

W raporcie z oceny wdrażania II Etapu Strategii podniesiono, iż założenia Strategii nie były w wystarczający sposób rozpowszechnione i znane przedstawicielom administracji oraz brak było: diagnozy strategicznej obejmującej wszystkie zagadnienia, określenia zadań strategicznych, wyznaczenia mierzalnych wskaźników realizacji strategii, jak i określenia sposobu oceny skuteczności poszczególnych działań.

W omawianym projekcie wskazano, iż siedmioletni okres wdrażania Strategii pierwszego i drugiego stopnia przyczynił się do szeregu zmian, które polegają przede wszystkim na podniesieniu świadomości pracowników administracji rządowej w zakresie przeciwdziałania korupcji. Podczas realizacji Strategii wdrożono wiele działań, które nie były planowane w dokumencie strategicznym (np. powołanie Pełnomocnika Rządu do Spraw Opracowania Programu zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych)².

Trzeci etap wdrażania Strategii Antykorupcyjnej 2011-2015

W kwietniu 2010 roku Rada Ministrów przyjęła Sprawozdanie końcowe z realizacji programu zwalczania korupcji – Strategia Antykorupcyjna. W niniejszym dokumencie zawarto rekomendację, zgodnie z którą minister spraw wewnętrznych i administracji stał się odpowiedzialnym za przygotowanie kolejnego planu strategicznych działań antykorupcyjnych.

W związku z tym nawiązano do przyjętego przez Radę Ministrów dokumentu – *Plan Uporządkowania Strategii Rozwoju*, który zakładał, iż kolejny plan działań antykorupcyjnych nie może stanowić osobnego dokumentu strategicznego, lecz winien być programem rozwoju stanowiącym instrument realizacji strategii *Sprawne Państwo*.

Termin przygotowania projektu *Sprawne Państwo* został wyznaczony na luty 2011 roku. Wyznaczony termin jest wiążący dla przygotowania projektu trzeciego etapu wdrażania Strategii Antykorupcyjnej *Rządowego Planu Przeciwdziałania Korupcji*. Realizacja przedsięwzięcia przewidywana jest od połowy 2011 roku i obejmować będzie lata 2011-2015³.

² Sprawozdanie Końcowe z Realizacji Programu Zwalczania Korupcji, Strategia Antykorupcyjna. II Etap Wdrażania 2005-2009, MSWiA, Warszawa 2010.

³ www.mswia.gov.pl/portal/pl83/149/Przeciwdzialanie_korupcji.html?search=297355 [z dn. 06.12.2010].

Rola organizacji pozarządowych w przeciwdziałaniu oraz zwalczaniu korupcji

Państwo nie jest jedynym podmiotem zaangażowanym w ujawnianie, zwalczanie i przeciwdziałanie korupcji. Trudu eliminacji tego rodzaju przestępczości podjęły się także organizacje pozarządowe, które podejmują szereg działań ukierunkowanych na zapobieganie korupcyjnym praktykom. Organizacje pozarządowe realizują swoje programy zarówno w obrębie państwa, jak i poza jego granicami (Transparency International). Podmioty te wywołują dyskurs na temat zagrożeń, jakie niesie za sobą korupcja, prowadzą lub koordynują badania ukazujące rzeczywistą skalę korupcji oraz wykonują działalność publikacyjną, czym wypełniają zadania informacyjno-edukacyjne.

Polskimi organizacjami pozarządowymi zajmującymi się problemami korupcji są m.in.:

- Fundacja im. Stefana Batorego,
- Transparency International,
- Centrum Edukacji Obywatelskiej,
- Fundacja Komunikacji Społecznej,
- Helsińska Fundacja Praw Człowieka,
- Instytut Kościuszki,
- Instytut Sobieskiego,
- Instytut Spraw Publicznych,
- Ruch Normalne Państwo,
- Ośrodek Badania Opinii Publicznej,
- Polska Platforma Bezpieczeństwa Wewnętrznego,
- Polski Oddział Banku Światowego,
- Stowarzyszenie Stop Korupcji.

Fundacja im. Stefan Batorego działa na rzecz demokracji i społeczeństwa obywatelskiego, a więc społeczeństwa ludzi świadomych swoich praw i obowiązków, osób angażujących się w sprawy swojej społeczności lokalnej, swojego kraju oraz społeczności międzynarodowej.

Metodą działania fundacji jest udzielanie dotacji na przedsięwzięcia podejmowane przez organizacje pozarządowe. Fundacja realizuje ponadto własne projekty polegające na: prowadzeniu kampanii społecznych,

monitorowaniu działalności instytucji publicznych, organizacji szkoleń i konferencji oraz wydaje publikacje.

Fundacja na bieżąco zajmuje się monitorowaniem postępowania władz i partii politycznych pod kątem przestrzegania przepisów antykorupcyjnych⁴.

Polski oddział **Transparency International** zarejestrowany został w 1998 roku⁵. W tym czasie poszukiwano kierunków działania, które by pozwoliły na osiągnięcie celów statutowych w taki sposób, by wspólnie z innymi placówkami badawczymi prowadzić efektywną działalność ukierunkowaną na zdobywanie własnych doświadczeń⁶.

Podstawą działalności TI jest wolontaryzm i apolityczność. Organizacja podejmuje różnego typu działania, mające za zadanie skłonienie opinii publicznej do podjęcia przeciwdziałania korupcji. TI wpływa również na określone organa administracji państwowej oraz instytucje samorządowe, w celu tworzenia prawnych rozwiązań antykorupcyjnych. Organizacja podejmuje nadto starania polegające na tworzeniu sprzyjającej atmosfery do eliminowania korupcji. Podejmując działania na rzecz sprawnego funkcjonowania prawa oraz przejrzystości mechanizmów normujących życie społeczne i polityczne w Polsce, TI tworzy sieć podmiotów, do których można zaliczyć: członków organizacji, grup obywatelskich, pozarządowych organizacji z terenu całego kraju oraz dziennikarzy⁷.

Centrum Edukacji Obywatelskiej (CEO) jest organizacją pozarządową ukierunkowaną na działania oświatowe, posiadającą status organizacji pożytku publicznego⁸. Celem organizacji jest wspieranie instytucji

⁴ <http://www.batory.org.pl/ofund/index.htm> [z dn. 26.10.2010 r.].

⁵ Transparency International powołana została do życia w 1993 r. przez Peter'a Eigen'a, byłego Dyrektora Banku Światowego. W skład Ti wchodzi Sekretariat oraz ponad 90 oddziałów na całym świecie.

⁶ J. Pitera, Wkład Transparency International Polska w przewyżczanie korupcji, [w:] *Korupcja. Oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie*, red. A. Dylus, A. Rudowski, M. Zaborski, Wyd. Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 2006, s. 150.

⁷ http://www.transparency.pl/ti/transparency_international_polska/krotko_o_nas [z dn. 28.10.2010 r.].

⁸ Organizacja CEO powstała w 1994 r. z myślą o poprawie jakości systemu oświaty, upowszechnieniu wiedzy obywatelskiej, promowaniu praktycznych umiejętności i podstaw niezbędnych do budowania demokratycznego państwa prawa i społeczeństwa obywatelskiego.

edukacyjnych, prowadzenie nieodpłatnego doskonalenia nauczycieli oraz poprawa jakości pracy szkoły⁹.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka w Polsce, z siedzibą w Warszawie, została założona w 1989 roku¹⁰. Fundacja obecnie jest w Europie jedną z najbardziej doświadczonych organizacji pozarządowych zajmujących się prawami człowieka.

Fundusze na działalność Fundacji pozyskiwane są od dużych fundacji jak np.: Ford Foundation, Open Society Institute, Trust for Civil Society in the CiS, Charles Steward MOTT Foundation oraz od sponsorów prywatnych.

Fundacja w ramach realizowanych przedsięwzięć podejmuje współpracę z innymi krajowymi i zagranicznymi podmiotami i instytucjami. Jednym ze wspólnych programów jest program antykorupcyjny zrealizowany wspólnie z Fundacją im. Stefana Batorego¹¹.

Instytut Kościuszki jest niezależnym pozarządowym instytutem naukowo-badawczym o charakterze non-profit, założonym w 2000 roku. Instytut propaguje rozwiązania w postaci rekomendacji programowych oraz ekspertyz, które kierowane są do instytucji unijnych, rządowych, samorządowych, polskich i europejskich decydentów, a także do mediów i przedsiębiorców prywatnych¹².

Ruch Normalne Państwo jest organizacją osób prywatnych będących prawnikami, inżynierami, przedsiębiorcami, architektami, grafikami, finansistami oraz lekarzami. Organizacja nie jest powiązana z żadnym ugrupowaniem politycznym oraz nie zabiega o wsparcie urzędów lub instytucji. Zdaniem uczestników organizacji państwo jest podmiotem należącym do obywateli, którzy sami, poprzez bezpośrednie zaangażowanie, są w stanie je zmienić. W 2005 roku w celu wsparcia działań Ruchu założono Stowarzyszenie Normalne Państwo, które zarejestrowane zostało w Krajowym Rejestrze Sądowym.

Ruch realizuje pięć głównych założeń:

⁹ <http://www.ceo.org.pl/portal/about> [z dn. 28.10.2010 r.].

¹⁰ Powstanie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka poprzedziła siedmioletnia działalność Komitetu Helsińskiego w Polsce, który pracował w podziemiu od 1982 r. Po zmianie ustroju w Polsce członkowie Komitetu postanowili ujawnić się i stworzyć niezależny instytut zajmujący się edukacją i badaniami w zakresie praw człowieka.

¹¹ <http://www.hfhrpol.waw.pl/Nprogram4.html> [z dn. 28.10.2010 r.].

¹² <http://www.ik.org.pl/dzialalnosc> [z dn. 02.11.2010 r.].

- walka z korupcją,
- wprowadzenie jasnego systemu wyborczego,
- dobór ludzi władzy i gospodarki według kwalifikacji,
- oszczędny i efektywny aparat władzy,
- prosty system podatkowy¹³.

Stowarzyszenie Stop Korupcji jest instytucją założoną w 2003 roku jako antykorupcyjna organizacja pozarządowa o międzynarodowym charakterze. Celem stowarzyszenia jest zapobieganie zjawisku korupcji i łamaniu prawa. Podejmowane działania prowadzone są na rzecz przejrzystości życia publicznego. Stowarzyszenie propaguje uczciwość oraz etyczne zasady w życiu publicznym.

Działalność stowarzyszenia: „Stop Korupcji” jest ukierunkowana na najbardziej efektywną metodę zwalczania korupcji oraz na prowadzenie edukacji obywatelskiej, współpracy z organami ścigania, jak też z niezależnymi mediami¹⁴.

Obszary oraz rozmiary korupcji w Polsce

Ośrodki badawcze, organizacje pozarządowe oraz służby zwalczające przestępczość korupcyjną zainteresowane są zbieraniem danych świadczących o rozmiarze korupcji, skali oraz obszarze jej występowania.

Rozpatrując mierniki korupcji będące wynikiem danych przekazywanych przez instytucje zwalczające korupcję, dysponujemy wiedzą odnoszącą się tylko do popełnionych czynów przestępczych. W tym przypadku wynik rankingu nie przewiduje rzeczywistej skali zagrożenia korupcją z powodu tzw. „czarnej liczby przestępstw”, czyli czynów, które zostały popełnione, ale nie stały się przedmiotem dochodzenia organów ścigania. Z tego też powodu owe rankingi uwidaczniają tylko statystykę, a nie rzeczywistą skalę problemu. Ocenianie kraju na podstawie rankingu wykrywalności jest błędem, ponieważ wskaźnik wykrywalności daje fałszywy obraz rzeczywistości. To, że w danym kraju występuje duży wskaźnik wykrywalności przestępstw korupcyjnych nie przesądza,

¹³ <http://www.normalne.nazwa.pl/index.php?id=9> [z dn. 02.11.2010 r.].

¹⁴ <http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=99&id=447> [z dn. 02.11.2010 r.].

iż występuje tam wielka skala korupcji, a nawet więcej, świadczyć to może o doskonałej sprawności walki z korupcją.

Oceniając wyniki badań sondażowych stanowiących podstawę do wskazań rzeczywistej skali korupcji spotyka się zarzut, iż są one efektem wypowiedzi ludzi reprezentujących międzynarodowe korporacje oraz instytucje wpływające na życie gospodarcze i społeczne, które jednak nie przedstawiają rzeczywistej percepcji korupcji (sposzczenia dotyczą m.in. badania CPI)¹⁵.

Podobne zarzuty przedstawić można badaniom przeprowadzanym na reprezentatywnej grupie osób (np. badania TNS OBOP czy CBOS). W tym przypadku odpowiedzi dotyczące skali korupcji mogą być kreowane w wyniku prowadzonych akcji antykorupcyjnych, czy też propagowanych projektów rządowych, które u respondentów wywołują przeświadczenie o nagminnym występowaniu zachowań korupcyjnych. Następnym elementem mogącym mieć wpływ na odpowiedź ankietowanych są przekazy medialne, dotyczące realizacji spraw korupcyjnych.

Zdaniem Transparency International najbardziej zagrożonymi obszarami życia publicznego są te sektory, w których wykorzystywane są pieniądze budżetowe, a więc majątek o dużej wartości materialnej. Do obszarów narażonych na korupcję TI zalicza: oświatę, ochronę zdrowia, pomoc społeczną, zamówienia publiczne oraz samorządy¹⁶.

Podobny obszar zagrożeń korupcją wskazany został w raporcie przygotowanym przez Centralne Biuro Antykorupcyjne „Mapa Korupcji. Stan korupcji na podstawie danych statystycznych przekazanych przez służby i organy państwowe za lata 2004-2009.” W niniejszym opracowaniu wyodrębniono następujące obszary życia publicznego zagrożenia korupcją¹⁷:

- administracja państwowa i samorządowa,
- służba zdrowia i farmacja,
- oświata i szkolnictwo wyższe,
- administracja celna i administracja skarbowa,

¹⁵ G. Makowski, *Korupcja jako problem społeczny*, Wyd. Trio, Warszawa 2008, s. 38.

¹⁶ http://www.transparency.pl/ti/definicje_korupcji/definicja_korupcji_wedle_TI [z dn. 12.10.2010 r.].

¹⁷ Dane dotyczące obszarów zagrożenia korupcją pochodzą z rozpoznania posiadanego przez ABW, CBA, służby podległe MSWiA (m.in. Policja oraz Straż Graniczna).

- instytucje wdrażające programy unijne,
- organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości oraz sektor gospodarczy¹⁸.

Obszary zagrożenia korupcją wskazane zostały również przez Centrum Badania Opinii Społecznej¹⁹, według którego omawiana przestępczość występuje przede wszystkim: wśród polityków i działaczy partyjnych, w służbie zdrowia, w urzędach gminnych, powiatowych i wojewódzkich, w sądach i prokuraturze, w urzędach centralnych i ministerstwach, w Policji, w firmach państwowych, w firmach prywatnych, w szkolnictwie i nauce oraz w bankach²⁰.

Innym źródłem badań określających obszary zagrożenia korupcją jest wynik badania TNS Ośrodek Badania Opinii Publicznej²¹, przedstawiający środowiska pracownicze narażone na zachowania korupcyjne, do których należą: lekarze, sędziowie sportowi, policjanci, urzędnicy gminni, posłowie, urzędnicy powiatowi, urzędnicy urzędów wojewódzkich, urzędnicy ministerstw i urzędów centralnych, prokuratorzy, sędziowie oraz pracownicy urzędów skarbowych²².

Kolejnym źródłem obrazującym obszary zagrożeń przestępczością korupcyjną jest „Barometr Korupcji”, który jest sondażem wykonanym na zlecenie Fundacji im. Stefana Batorego. Według niniejszego badania ankietowani Polacy wyodrębnili poniższe obszary występowania korupcji: służba zdrowia politycy, partie polityczne, urzędnicy państwowi,

¹⁸ Dane z raportu sporządzonego przez CBA „Mapa Korupcji. Stan korupcji na podstawie danych statystycznych przekazanych przez służby i organy państwowe za lata 2004-2009.”

¹⁹ Fundacja CBOS jest wyspecjalizowanym ośrodkiem prowadzącym reprezentatywne dla społeczeństwa polskiego badania sondażowe, dotyczące opinii na temat wszystkich ważnych problemów społeczno-politycznych i gospodarczych.

²⁰ Dane na podstawie badania CBOS przeprowadzonego w dniach 08-19.04.2010 na grupie 1056 osób.

²¹ TNS OBOP jest instytutem badania opinii społecznej w Polsce. Od 1998 r. należy do międzynarodowej grupy badawczej TNS, która jest jedną z największych organizacji zajmujących się komunikacją marketingową na świecie.

²² Dane uzyskane na podstawie badania NTS OBOP przeprowadzonego w dniach 08-14.04.2010 na grupie 1000 osób.

sądy, prokuratura, policja, urzędnicy samorządowi, firmy państwowe, firmy prywatne, szkolnictwo i nauka oraz banki²³.

Wskazując skalę korupcji w Polsce należy odnieść się do badań sondażowych (o zasięgu międzynarodowym, jakim jest badanie CPI oraz GCR, jak i o zasięgu regionalnym – Barometr Korupcji, badanie CBOS, TNS OBOP) oraz do danych przekazanych przez organy ścigania.

Indeks Percepcji Korupcji (CPI)

Fundacja Transparency International jest autorem projektu „Indeks Percepcji Korupcji” CPI, które jest badaniem skonstruowanym na wzór indeksów ekonomicznych²⁴. Indeks oparty jest na wskaźnikach pochodzących z innych badań i indeksów, tj. Global Competitiveness Report (Światowe Forum Gospodarcze), Business Environment and Enterprise Performance Survey (Bank Światowy) oraz Opacity Index (firma audytorska PricewaterhouseCoopers), realizowanych na całym Świecie. CPI nie sumuje ogólnych wyników indeksu, a jedynie bierze pod uwagę niektóre z pytań umieszczonych w analizowanych badaniach²⁵. Udział danego państwa w badaniu uwarunkowany jest przeprowadzeniem na jednym terenie trzech różnych badań oraz posiadanie danych z przynajmniej jednego ogólnokrajowego badania przeprowadzonego na reprezentatywnej grupie mieszkańców, których pytano o korupcję²⁶.

Indeks porządkuje kraje biorąc pod uwagę stopień percepcji korupcji wśród urzędników publicznych oraz polityków. Skala postrzeganej korupcji mierzona jest na dziesięciopunktowej skali. Zgodnie z założonymi kryteriami: im wskaźnik jest bliższy wartości dziesięć, tym większa przejrzystość i znikoma korupcja. Wskazanie wartości zbliżonej zera, daje uzasadnione przypuszczenie, iż skala korupcji jest znacząca. W badaniu przeprowadzonym w 2009 roku pierwsze miejsce w rankingu przy-

²³ Raport z Badań, *Barometr Korupcji 2007*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2008, s. 4.

²⁴ Protoplastą CPI było badanie prowadzone przez międzynarodową organizację Business International (BI), którego celem była analiza poziomu ryzyka inwestycyjnego, gdzie jedną ze zmiennych wartości była korupcja.

²⁵ W 2005 r. do zbudowania CPI wykorzystano 16 zmiennych pochodzących z różnych międzynarodowych sondaży realizowanych przez 13 instytucji i organizacji w 158 krajach na całym świecie.

²⁶ G. Makowski, op. cit., s. 36.

pisano Nowej Zelandii, która osiągnęła wynik 9,4 pkt. Innymi państwami cechującymi się przejrzystością oraz występującą znikomą korupcją były Dania (9,3), Singapur i Szwecja (9,2). Najgorzej w rankingu oceniona została Somalia (1,1), Afganistan (1,3), Myanmar (1,4) oraz Sudan i Irak (1,5). Polska z wynikiem 5,0 pkt. znalazła się na 49 pozycji.

26 października 2010 roku opublikowano kolejne już wyniki rankingu CPI, który przeprowadzony został w 178 państwach. Podobnie jak w roku 2009 miano kraju najmniej zagrożonego korupcją uzyskała Nowa Zelandia, która tym razem podzieliła się miejscem z Danią i Singapurem. Państwa te otrzymały notę 9,3 punktu w skali 10-punktowej. Wedle rankingu państwami postrzeganymi za najbardziej skorumpowanymi są Somalia 1,1 pkt., Myanmar 1,4 pkt. oraz Afganistan ze wskazaniem 1,4 pkt. Polska w niniejszym badaniu z wynikiem 5,0 zajęła 41 miejsce osiągając wynik 5,3 punktu. W porównaniu z rokiem 2009 nasz kraj zyskał awans o 8 miejsc, co pozwoliło na wyprzedzenie Węgier i zajęcie 3 miejsca wśród państw postkomunistycznych, ustępując Estonii i Słowenii²⁷.

Globalny Barometr Korupcji (GCB)

Badanie Global Corruption Barometer (GCB) jest sondażem przeprowadzonym dla Transparency International przez Instytut Gallupa w ramach projektu Voice of the People Survey. Prace Instytutu polegają na prowadzeniu sondażu oraz na tłumaczeniu kwestionariusza w każdym badanym kraju. Dopuszczalnym jest także, by przeprowadzenie badania odbyło się przez inne podmioty, którym zlecane jest przeprowadzenie sondażu. W przypadku braku możliwości zlecenia przeprowadzenia badań w danym kraju innym podmiotom, państwo zostaje wykluczone z przedsięwzięcia. W sondażu wykorzystywany jest kwestionariusz złożony najczęściej z pięciu pytań. Respondentom zadawane są pytania o: sektor publiczny, który ich zdaniem jest najbardziej skorumpowany, ewolucję zjawiska korupcji w przyszłości oraz jaki rząd w ich kraju walczy z korupcją. Pytania stawiane badanym są zarazem tytułami rozdziałów Barometru. Sondaż najczęściej obejmuje okres dwóch miesięcy. Do badania w każdym kraju wybierana jest reprezentatywna grupa osób. W sondażu biorą udział osoby w wieku powyżej 15 lat. Badanie prowa-

²⁷ <http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=12&id=4631> [z dn. 15.11.2010].

dzone jest poprzez wykorzystanie kilku metod tj.: bezpośrednia rozmowa, rozmowa telefoniczna, czy też wypełnienia kwestionariusza, bezpośrednio lub przy użyciu internetu. Uzyskane dane są porządkowane według przyjętego klucza, a następnie są poddawane analizom.

Badanie Globalnego Barometru Korupcji pozwala na wskazanie tendencji kształtowanych na przestrzeni lat. Na podstawie uzyskanych wyników badań (pięciu edycji Barometru) można dokonać oceny zmian, które wystąpiły w postrzeganiu zjawiska korupcji²⁸.

Barometr Korupcji

Barometr Korupcji jest sondażem wykonywanym przez CBOS na zlecenie Fundacji im. Stefana Batorego. Przeprowadzone badania polegały m.in. na sondowaniu opinii przedstawicieli różnych grup zawodowych na temat korupcji w Polsce. Grupami zawodowymi, które zostały poddane ankiecie byli przedsiębiorcy, posłowie oraz prokuratorzy. Sondaż pozwolił również na określenie rankingu najważniejszych problemów społecznych w Polsce²⁹.

Dane przekazane przez służby i organy państwowe zwalczające korupcję

Dane przedstawione przez Policję odnoszą się m.in. do liczby wszczętych i zakończonych postępowań przygotowawczych w sprawach o korupcję. Źródłem danych jest system TEMIDA, który przeznaczony jest do przetwarzania informacji o prowadzonych postępowaniach przygotowawczych.

Z uzyskanych informacji wynika, iż w 2009 roku Policja wszczęła 2132 postępowania przygotowawcze dotyczące przestępczości korupcyjnej, z czego zakończono 2586. W latach 2004-2009 funkcjonariusze zainicjowali łącznie 12002 tego rodzaju postępowań prowadzonych na terenie całego kraju.

Obserwując dane przedstawione przez Policję wnioskować należy, że od 2004 do 2007 roku nastąpił znaczący wzrost prowadzenia tego typu

²⁸ http://www.transparency.pl/ti/gcb/globalny_barometr_korupcji_2009 [z dn. 04.11.2010].

²⁹ Dane z raportu sporządzonego przez CBA „Mapa Korupcji, op. cit.

spraw. Jednakże w ostatnich dwóch latach liczba spraw o korupcję prowadzonych przez Policję posiada wartość spadkową. Dokonując podsumowania danych przekazanych przez Policję należy wnioskować, iż skala korupcji w Polsce jest spadkowa, po burzliwym wzroście w latach 2004-2007.

W jurysdykcji służb policyjnych leży także ściganie przestępczości korupcyjnej, której sprawcami są funkcjonariusze Policji. Zadaniem tym obarczone jest Biuro Spraw Wewnętrznych Komendy Głównej Policji. Z przekazanych przez Biuro danych wynika, iż skala popełnianych przez funkcjonariuszy Policji przestępstw korupcyjnych wyraża zauważalną tendencję spadkową. Apogeum korupcji w szeregach Policji odnotowano w 2007 roku, kiedy podejrzewano o popełnienie przestępstwa sprzedajności 155 funkcjonariuszy. W roku następnym wskazanie dotyczyło już tylko 68 policjantów. Dla uzupełnienia informacji w 2006 roku odnotowano liczbę 43 funkcjonariuszy. Policjanci podejrzewani byli również o popełnienie przestępstwa przekupstwa. W tym zakresie w 2009 roku odnotowano wzrost, ponieważ w 2006 roku ranking dotyczył 4 policjantów, w roku 2007 określono liczbę 9 funkcjonariuszy, a w 2009 wskazano na 15 osób. Wzrost dotyczy także czynów określonych w art. 231 kk. (niedopełnienie obowiązków służbowych lub przekroczenie uprawnień), jednak wskazania dotyczą marginalnej liczby policjantów³⁰.

W 2009 roku funkcjonariusze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego zaangażowani byli w prowadzeniu 92 śledztw w sprawach o korupcję, w ramach których zakończono 50 spraw przeciwko 99 podejrzanym osobom. Dane przekazane przez ABW wskazują, iż w latach 2004-2009 wszczęto 306 postępowań przygotowawczych, z których 280 zostało zakończonych.

Przedstawione przez ABW wyniki każą sądzić, iż w okresie trzech ostatnich lat liczba zakończonych postępowań przygotowawczych oscyluje na podobnym poziomie (sprawy zakończone), co wskazuje na równowagę skali opisywanej przestępczości. Rozbieżność w tym zakresie przedstawiają wartości obrazujące wszczęcie postępowań o korupcję, które obrazują, iż w 2009 roku nastąpił istotny spadek (w porównaniu z poprzednim rokiem jest to spadek o 20 postępowań) z 50 na 30³¹.

³⁰ Ibidem.

³¹ Ibidem.

Przekazane przez CBA dane informują o prowadzeniu przez Biuro w 2009 roku 244 śledztw dotyczących spraw korupcyjnych, w tym postępowania wszczęte wyrażały wartość 127 śledztw.

W okresie od 2006 roku (od powstania Biura) do 2009 roku odnotowano wyraźny wzrost zarówno wszczętych, jak i zakończonych postępowań przygotowawczych. Odpowiednio w 2006 roku wszczęto 8 postępowań, a w 2009 roku przedstawiono liczbę 127. Podobnie jest z postępowaniami zakończonymi, których w 2006 roku nie było, a w 2009 roku odnotowano 120 zakończonych śledztw³².

W 2009 roku funkcjonariusze Straży Granicznej wszczęli 56 postępowań przygotowawczych w sprawach o korupcję, których 52 zostały zakończone skierowaniem aktu oskarżenia przeciwko 53 podejrzanym.

Przekazane przez SG informacje wskazują na istotny spadek wszczętych jak i zakończonych postępowań przygotowawczych prowadzonych przez funkcjonariuszy Straży Granicznej, co każe sądzić, iż skala przestępstw korupcyjnych będących w zainteresowaniu SG wyraża tendencję spadkową.

W gestii Straży Granicznej leży także ściganie korupcji, mającej miejsce w szeregach tej formacji. W tym zakresie odnotowano wyraźny spadek liczby funkcjonariuszy i pracowników cywilnych Straży Granicznej podejrzewanych o praktyki korupcyjne, ponieważ w roku 2004 ranking określał liczbę 120 funkcjonariuszy, a w roku 2009 nie odnotowano żadnej osoby.

Udostępnione dane wskazują także na ogromny spadek liczby funkcjonariuszy Służby Celnej, którym przedstawiono zarzuty korupcyjne. W 2006 roku wskazano 42 funkcjonariuszy, w roku 2007 – 45 osób, w roku 2008 – 13, a w roku 2009 wskazano jedynie 1 osobę³³.

W zakresie zapobiegania i zwalczania przestępczości korupcyjnej, funkcjonariusze Wywiadu Skarbowego prowadzą czynności operacyjno-śledcze, których efektem jest przekazanie materiałów do prokuratury, celem wszczęcia postępowania skarbowego. W latach 2004-2008 skierowano do organów prokuratury 44 wnioski dotyczące wymienionej przestępczości. W wyniku przekazanych wniosków prokuratura wszczęła 43 postępowania, a z których 34 zostały zakończone.

³² Ibidem.

³³ Ibidem.

W 2009 roku Wywiad Skarbowy prowadził szereg czynności operacyjno-śledczych, w wyniku których sporządzono 18 wniosków o kontrolę skarbową, 2 wnioski o kontrolę resortową, 6 informacji o nieprawidłowościach, które przekazano do innych instytucji oraz skierowano zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa, na podstawie którego wszczęto śledztwo³⁴.

Żandarmeria Wojskowa zajmująca się wykrywaniem przestępstw i wykroczeń (w tym dotyczących korupcji) popełnianych przez żołnierzy Wojska Polskiego, dokonała w latach 2004-2009 wszczęcia 400 postępowań przygotowawczych w sprawach o korupcję, z których 349 zostało zakończonych³⁵. Z analizy dostarczonych przez ŻW danych wynika, iż nastąpił wyraźny wzrost przestępczości korupcyjnej popełnianej przez osoby związane z Wojskiem Polskim.

Istotnym dla określenia skali korupcji w Polsce (na podstawie tzw. „twardych danych”) wydają się być informacje przedstawione przez Ministerstwo Sprawiedliwości oraz Centralny Zarząd Służby Więziennej, które wskazują, iż w ostatnim okresie nastąpił wyraźny wzrost osób skazanych za popełnienie przestępstwa korupcji.

Dane przekazane przez ww. podmioty są nader istotne, ponieważ ukazują „produkt finalny” służb i instytucji zajmujących się zwalczaniem przestępczości korupcyjnej i z tego względu wydają się być właściwym materiałem do określenia skali korupcji w Polsce³⁶.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Ibidem.

dr Piotr Starzyński

Katedra Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski
w Olsztynie

LEGALIZACJA KORUPCYJNYCH OWOCÓW PRZESTĘPSTWA, CZYLI SŁÓW KILKA O USTAWOWYM I FAKTYCZNYM OPORTUNIZMIE¹

Tytuł niniejszego opracowania, na pozór prowokacyjny, zdaje się w swej pierwszej części sugerować na podjęcie przez autora rozważań związanych z procederem ukrywania mienia pochodzącego z przestępstw korupcyjnych. Nic bardziej mylnego, co wyjaśnia druga część przyjętego tematu wystąpienia będąca w istocie dość enigmatycznie sformułowaną tezą o istnieniu ustawowego i faktycznego oportunistu prowadzącego do legalizacji korupcyjnych owoców przestępstwa.

Prima facie wydaje się, że zaprezentowana teza nie znajduje uzasadnienia nie tylko normatywnego, ale również praktycznego, zwłaszcza w obliczu prowadzonej na szeroką skalę polityki kryminalnej zmierzającej przede wszystkim do realizacji idei nieopłacalności przestępstw, w tym między innymi przestępstw korupcyjnych.

Odnosząc się zatem do unormowań prawnych, wyraźnie należy podkreślić, że w prawodawstwie międzynarodowym w zakresie zwalczania korupcji bardzo dużo miejsca poświęca się problematyce pozbawiania sprawców przestępstw korupcyjnych korzyści z nich uzyskanych. Przykładowo, Konwencja Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji zobowiązuje w art. 31 jej sygnatariuszy do podjęcia środków koniecznych do orzeczenia przypadku dochodów pochodzących z przestępstw korupcyjnych² podobnie jak art. 19 ust. 3 Prawnikarnej Konwencji o Korupcji,

¹ Oprac. powstało w ramach projektu „Przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej w warunkach bezpiecznego przyspieszonego i zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego” – Projekt rozwojowy nr OR00004007.

² Konwencja Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dn. 31.10.2003 r., Dz. U. z 2007 r. nr 84, poz. 563.

który wprost zobowiązuje strony umowy do podjęcia środków ustawodawczych koniecznych do umożliwienia pozbawienia w jakikolwiek sposób dochodów z przestępstw w niej określonych³. W tym duchu również dyspozycja art. 12 Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej obliguje do ustanowienia w krajowych porządkach prawnych Państw Sygnatariuszy instrumentów prawnych umożliwiających przepadek dochodów uzyskanych z przestępstw objętych zakresem konwencji, a zatem również przestępstw o charakterze korupcyjnym⁴.

Także europejska polityka karna nie pozostaje bierna w tym zakresie. W obszar podejmowanych zagadnień idealnie wkomponowuje się problematyka implementacji decyzji ramowej w sprawie konfiskaty korzyści, narzędzi i mienia pochodzących z przestępstwa⁵, która dotyczy wprowadzenia do ustawodawstw krajowych Państw Członkowskich środków reakcji prawnej w zakresie orzekania tzw. konfiskaty i konfiskaty rozszerzonej. Z prakseologicznego punktu widzenia jest ona funkcjonalnie związana z dotychczas przyjętymi i implementowanymi aktami dotyczącymi zamrażania, orzekania przepadku mienia, jak również wykonywania tego rozstrzygnięcia na terytorium Unii Europejskiej zmierzającymi do odejścia od realizacji orzeczeń organów poszczególnych Państw Członkowskich na terenie innych Państw Członkowskich w oparciu o klasyczną pomoc prawną na rzecz wzajemnego uznawania orzeczeń. Rada przyjęła decyzję ramową uwzględniającą tę wizję zasady wzajemnego uznawania orzeczeń, zgodnie z którą postanowienie o zabezpieczeniu mienia wydane przez organ jednego z Państw Członkowskich w trakcie prowadzonego procesu karnego jest skuteczne i uznawane

³ Prawnokarna Konwencja o Korupcji sporządzona w Strasburgu dn. 27.01.1999 r., Dz. U. z 2005 r. nr 29, poz. 249.

⁴ Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dn. 15.11.2000 r., Dz. U. z 2005 r. nr 18, poz. 158 z późn. zm.

⁵ Decyzja Ramowa Rady Unii Europejskiej z dn. 24.02.2005 r. nr 2005/212/WSiSW w sprawie konfiskaty korzyści, narzędzi i mienia pochodzących z przestępstwa, Dz. Urz. L 68 z 15.03.2005.

na terytorium pozostałych Państw Członkowskich⁶. Skutkiem jej implementacji do krajowego porządku prawnego było uchwalenie w dniu 7 lipca 2005 r. ustawy nowelizującej Kodeks postępowania karnego umożliwiającej między innymi zabezpieczenie mienia właściwym organom innych państw Unii Europejskiej w ramach postępowania karnego prowadzonego w państwie wydania orzeczenia o antycypacji egzekucji⁷. Instytucja wzajemnego wykonywania orzeczeń nie obejmowała jednak orzeczenia o przepadku mienia, a dotyczyła jedynie zabezpieczenia majątkowego zmierzającego do zagwarantowania wykonalności przyszłego orzeczenia o przepadku, albowiem rozpoznanie wniosku polskiego sądu o wykonanie przepadku odbywało się w oparciu o regulacje rozdziału 62 i 66 Kodeksu postępowania karnego, jak też umów międzynarodowych dotyczących pomocy prawnej w sprawach karnych, o czym *expressis verbis* stanowił art. 589t §1 kpk⁸. Implementacja Decyzji Ramowej z dnia 6 października 2006 r. w sprawie stosowania zasady wzajemnego uznawania do nakazów konfiskaty⁹, która nastąpiła na mocy ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw¹⁰ – sprawiła, że *de lege lata* wykonanie orzeczenia o przepadku mienia następuje już w oparciu o zasadę wzajemnego uznawania i niezwłocznej egzekucji orzeczeń sądowych, albowiem *ratio legis* prawodawcy europejskiego było „(...) ułatwienie współpracy pomiędzy Państwami Członkowskimi w związku z wzajemnym uznawaniem i wykonywaniem nakazów konfiskaty poprzez zobowiązanie Państwa Członkowskiego do uznawania i wykonywania na jego terytorium nakazów konfiskaty wydanych przez sąd innego Państwa Członkowskie-

⁶ Decyzja ramowa Rady Unii Europejskiej w sprawie wykonywania w Unii Europejskiej postanowień o zabezpieczeniu mienia i środków dowodowych z dn. 22.07.2003 r., 2003/577/WSiSW, Dz. Urz. WE nr L 196 z dn. 02.08.2008.

⁷ Ustawa z dn. 07.07.2005 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, Dz. U. z 2005 r. nr 143, poz. 1203.

⁸ P. Starzyński, *Postępowanie zabezpieczające w polskim procesie karnym*, Warszawa 2007, s. 373.

⁹ Decyzja ramowa 2006/783/WSiSW z dn. 06.10.2006 r. w sprawie stosowania zasady wzajemnego uznawania do nakazów konfiskaty, Dz. Urz. UE L 328 z 24.11.2006, s. 59-78.

¹⁰ Ustawa z dn. 19.12.2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2009 r. nr 8, poz. 39.

go właściwy w sprawach karnych”¹¹. Rada Unii Europejskiej w decyzji ramowej dotyczącej współpracy pomiędzy biurami ds. odzyskiwania mienia w państwach członkowskich w dziedzinie wykrywania i identyfikacji korzyści pochodzących z przestępstwa lub innego mienia¹² wymieniła omawianą decyzję ramową wśród aktów prawnych immamentnie związanych z przedmiotem regulacji poświęconej zinstytucjonalizowaniu wymiany informacji pomiędzy biurami ds. odzyskiwania mienia tworzonymi w Państwach Członkowskich.

Celem decyzji ramowej w sprawie konfiskaty korzyści, narzędzi i mienia pochodzących z przestępstwa, jak to stwierdziła Rada, jest zapewnienie, aby wszystkie Państwa Członkowskie posiadały skuteczne unormowania dotyczące konfiskaty korzyści pochodzących z przestępstwa, w tym między innymi w odniesieniu do ciężaru dowodu dotyczącego źródła pochodzenia majątku posiadanego przez osobę uznaną za winną popełnienia przestępstwa związanego z przestępczością zorganizowaną. Już w tym miejscu należy wspomnieć o kwestii terminologicznej, albowiem na gruncie polskich regulacji prawnych pojęcie konfiskaty mienia ma charakter pejoratywny, co wynika z zestawienia unormowań obecnie przewidzianych w art. 45 § 2 i 3 kk oraz przepisów art. 46 i 47 Kodeksu karnego z 1969 r., które przewidywały między innymi obligatoryjne orzeczenie kary dodatkowej w postaci konfiskaty mienia należącego do sprawcy w chwili wydania wyroku, chociażby nieprawomocnego, która dotyczyła całego albo części mienia w razie skazania za zbrodnię przeciwko podstawowym interesom politycznym lub gospodarczym Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej bądź przestępstwa zagarnięcia mienia społecznego znacznej wartości. Zasadnicza różnica pomiędzy konfiskatą mienia a przypadkiem mienia sprowadza się zatem do tego, że przypadkowi podlegają korzyści majątkowe pozostające w związku z popełnionym przestępstwem¹³. Konfiskatą w rozumieniu decyzji ramowej, zgodnie z jej definicją legalną zawartą w art. 1, jest kara lub środek orze-

¹¹ Decyzja ramowa Rady 2006/783/WSiSW z dn. 06.10.2006 r., op. cit., s. 59-78.

¹² Decyzja ramowa Rady 2007/845/WSiSW z dn. 06.12.2007 r. dotyczącej współpracy pomiędzy biurami ds. odzyskiwania mienia w państwach członkowskich w dziedzinie wykrywania i identyfikacji korzyści pochodzących z przestępstwa lub innego mienia związanego z przestępstwem, Dz. Urz. L 332, 18/12/2007, s. 103-105.

¹³ C. Kulesza, P. Starzyński, *Powrót konfiskaty mienia?*, „Prokuratura i Prawo” z 2008 r. nr 3, s. 35-36.

czony przez sąd powodujący ostateczne pozbawienie mienia w wyniku postępowania dotyczącego przestępstwa lub przestępstw. Analiza treści decyzji świadczy o tożsamości pojęcia konfiskata i przepadek, o czym świadczy art. 2 ust. 1 decyzji zatytułowanego „Konfiskata” obligujący Państwa Członkowskie do podjęcia niezbędnych środków celem umożliwienia mu konfiskaty, w całości lub w części, narzędzi i korzyści z przestępstw zagrożonych karą pozbawienia wolności w wymiarze powyżej jednego roku lub mienia, którego wartość odpowiada tym korzyściom. Niezależnie jednak od tego, decyzja reguluje także konieczność wprowadzenia w krajowych porządkach prawnych instytucji konfiskaty rozszerzonej, której treść odpowiada terminowi konfiskata w rozumieniu nadanym mu przez wspomniane regulacje Kodeksu karnego z 1969 r., jak również wypracowanym przez doktrynę w związku z jej krytyką¹⁴. Teza ta znajduje uzasadnienie w art. 3 decyzji o tytule „Rozszerzenie uprawnień do konfiskaty rozszerzonej”, który w swym ust. 1 obliguje Państwa Członkowskie do przyjęcia regulacji prawnych umożliwiających dokonanie konfiskaty, w całości lub w części, mienia należącego do osoby skazanej za określone w wymienionych aktach prawnych przestępstwo, przy czym możliwość jej orzeczenia winna występować, zgodnie z ust. 2 art. 3 decyzji, wówczas gdy:

1. Sąd krajowy na podstawie określonych faktów jest w pełni przekonany, że dane mienie pochodzi z działalności przestępczej osoby skazanej w okresie poprzedzającym skazanie za przestępstwo określone w ust. 1, co sąd uznał za uzasadnione na podstawie okoliczności danej sprawy lub
2. Sąd krajowy na podstawie określonych faktów jest w pełni przekonany, że dane mienie pochodzi z podobnej działalności przestępczej osoby skazanej w okresie poprzedzającym skazanie za przestępstwo określone w ust. 1 niniejszego artykułu, co sąd uznał za uzasadnione na podstawie okoliczności danej sprawy lub
3. Ustalono, że wartość mienia jest nieproporcjonalna w stosunku do legalnych dochodów osoby skazanej, a sąd krajowy na podstawie określonych faktów jest w pełni przekonany, że dane mienie pochodzi z działalności przestępczej tej osoby.

¹⁴ Por. m.in. J. Raglewski, [w:] *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, red. A. Zoll, Kraków 2004, s. 742 oraz podaną tam literaturę.

Nadto, według art. 3 ust. 3 decyzji, każde Państwo Członkowskie może również rozważyć przyjęcie niezbędnych środków w celu umożliwienia mu konfiskaty, zgodnie z zaprezentowanymi warunkami, w całości lub w części, mienia nabytego przez osoby najbliższe danej osoby i mienia przekazanego osobie prawnej, nad którą dana osoba – działając indywidualnie lub w powiązaniu z jej najbliższymi osobami – sprawuje kontrolę. Zalecenie to dotyczy także sytuacji, gdy dana osoba otrzymuje znaczącą część dochodu osoby prawnej.

Do katalogu przestępstw, ze skazaniem którego decyzja uzależnia orzeczenie konfiskaty rozszerzonej, należą przestępstwa popełnione w ramach organizacji przestępczej określonej we wspólnym działaniu 98/733/WSiSW z dnia 21 grudnia 1998 r. o spenalizowaniu udziału w organizacji przestępczej w Państwach Członkowskich Unii Europejskiej¹⁵, gdy przestępstwa objęte są między innymi decyzją ramową 2001/500/WSiSW z dnia 26 czerwca 2001 r. w sprawie prania pieniędzy oraz identyfikacji, wykrywania, zamrożenia, zajęcia i konfiskaty narzędzi oraz zysków pochodzących z przestępstwa¹⁶. Decyzja umożliwia wprowadzenie konfiskaty rozszerzonej z zastrzeżeniem, że przestępstwo, zgodnie z decyzjami ramowymi w niej określonymi, inne niż pranie pieniędzy, zagrożone jest karą w maksymalnym wymiarze nie niższym niż od 5 do 10 lat pozbawienia wolności, zaś w przypadku przestępstwa prania pieniędzy zagrożone jest karą w maksymalnym wymiarze, nie niższym niż 4 lata pozbawienia wolności, a nadto, że przestępstwo ma taki charakter, że może przysporzyć korzyści majątkowej. Prawodawca europejski, stosownie do art. 1 ust. 2 decyzji, w odniesieniu do konfiskaty korzyści pochodzących z przestępstw podatkowych, umożliwia Państwom Członkowskim wprowadzenie stosownych regulacji prawnych w ramach innych procedur niż karna, zaś w odniesieniu do wprowadzenia konfiskaty rozszerzonej *in genere* zezwala Państwom Członkowskim uregulowanie jej orzekania w innych postępowaniach niż karne, o czym stanowi art. 3 ust. 4 decyzji.

Analiza krajowego ustawodawstwa w zakresie konfiskaty uregulowanej w decyzji ramowej prowadzi do wniosku, że nie zachodzi koniecz-

¹⁵ Dz. U. L 351 z 29.12.1998, s. 1.

¹⁶ Dz. U. L 182/1 z 05.07.2001.

ność jej implementacji, bowiem polskie prawo krajowe jest zgodne z założeniami prawodawcy europejskiego¹⁷.

Do takiego wniosku doszła również Komisja Europejska zobligowana na mocy art. 6 ust. 2 decyzji ramowej w sprawie konfiskaty korzyści, narzędzi i mienia pochodzących z przestępstwa do sporządzenia pisemnego sprawozdania na temat środków powziętych przez Państwa Członkowskie celem wykonania decyzji ramowej między innymi w oparciu o przekazane przez Państwa Członkowskie, do dnia 15 czerwca 2007 r. Sekretariatowi Generalnemu Rady oraz Komisji, tekstów przepisów transponujących do ich prawa krajowego zobowiązań nałożonych na mocy omawianego europejskiego aktu prawnego. W swym sprawozdaniu komisja stwierdziła bowiem, że w zakresie transpozycji zobowiązania dotyczącego konfiskaty, a zatem zobowiązania Państw Członkowskich do umożliwienia konfiskaty w całości lub części narzędzi i korzyści pochodzących z przestępstw zagrożonych karą pozbawienia wolności w wymiarze powyżej jednego roku lub mienia o wartości odpowiadającej tym korzyściom, państwo Polskie implementowało ten element, podobnie jak dwanaście innych Państw Członkowskich¹⁸.

Krajowe regulacje prawne nie czynią zadość wizji konfiskaty rozszerzonej ukazanej w decyzji ramowej, bowiem ta wymaga wprowadzenia przepisów umożliwiających orzeczenie przypadku mienia należącego do osoby skazanej za przestępstwo związane z przestępczością zorganizowaną w oparciu o jeden z trzech przypadków przewidzianych w art. 3 ust. 2 decyzji ramowej, a zatem konfiskaty w rozumieniu polskiej myśli karnistycznej. Obowiązek implementacji konfiskaty rozszerzonej dotyczy jedynie ograniczonej listy przestępstw popełnionych w ramach organizacji przestępczej, z wyjątkiem przestępstw o charakterze terrorystycznym, za które to przestępstwa Państwa Członkowskie mają obowiązek przewidzieć kary pozbawienia wolności w maksymalnym wymiarze nie niższym niż od 5 do 10 lat i nie niższym niż 4 lata w przypadku przestępstwa prania brudnych pieniędzy. Polskie prawo karne nie przewiduje

¹⁷ Szerzej nt. przesłanek tej tezy por. P. Starzyński, *Implementation of the Extended Confiscation Regulations*, „Internal Security” z 2010 r. nr 2.

¹⁸ Sprawozdanie Komisji na podstawie art. 6 decyzji ramowej Rady z dn. 24.02.2005 r. w sprawie konfiskaty korzyści, narzędzi i mienia pochodzących z przestępstwa (2005/212/WSiSW), COM/2007/0805.

orzeczenia konfiskaty rozszerzonej w stosunku do sprawcy jakiegokolwiek przestępstwa. *De lege lata* ułatwienia dowodowe, o których mowa w art. 45 § 2 i 3 kk, nie noszą cech konfiskaty, bowiem związane są bezpośrednio z głównym przedmiotem procesu karnego, jakim jest kwestia odpowiedzialności karnej za konkretne przestępstwo, za popełnienie którego może zostać orzeczony środek karny w postaci przepadku korzyści majątkowych z niego odniesionych. Presumpcje dowodowe mają zastosowanie do wszystkich przestępstw, o ile uzyskano z nich korzyść majątkową znacznej wartości, a zatem ustawodawca krajowy nie stworzył katalogu przestępstw związanych z możliwością wyprowadzenia fikcji prawnych¹⁹. W obecnym stanie prawnym, jeśli korzyść majątkowa osiągnięta przez sprawcę z popełnionego przestępstwa jest korzyścią znacznej wartości, to uważa się, że mienie, które skazany objął we władanie lub co do których uzyskał jakikolwiek tytuł w czasie popełnienia przestępstwa lub po jego popełnieniu, do chwili wydania chociażby nieprawomocnego wyroku oraz mienie, które skazany przeniósł na inne osoby faktycznie lub pod jakimkolwiek tytułem prawnym, stanowi korzyść pochodzą z popełnionego przez niego przestępstwa. Natomiast, gdy korzyść majątkowa osiągnięta przez sprawcę z popełnionego przestępstwa nie jest korzyścią znacznych rozmiarów, to wówczas można orzec przepadek tylko tych składników majątkowych skazanego, które wykazują związek, choćby pośredni, z popełnionym czynem karalnym. Wówczas należy przepadek korzyści majątkowej w oparciu o art. 45 § 1 kk nie może obejmować mienia, co do którego istnieją wątpliwości faktyczne w zakresie legalności źródła jego pochodzenia²⁰. Tymczasem, z powołanego raportu Komisji Europejskiej bezpośrednio wynika, że niektóre Państwa Członkowskie stosują konfiskatę rozszerzoną bez wymogu popełnienia przestępstw w ramach organizacji przestępczej, do których, między innymi obok Francji, Finlandii, Niemiec i Belgii, Komisja zalicza również Polskę, przy czym nie jest to stwierdzenie kateryczne, lecz

¹⁹ P. Starzyński, *Implementation...*, op. cit.

²⁰ Tak też m.in. w wyroku Sądu Najwyższego nr V KK 343/07, „Biuletyn Prawa Karnego” z 2008 r. nr 8, poz. 19.

o charakterze probalistycznym (*sic!*)²¹. Komisja milczy niestety na temat przesłanek przyjęcia takiej tezy.

Niezależnie od tego, dwukrotnie podejmowano próby implementacji do krajowego porządku prawnego „konfiskaty rozszerzonej”. Pierwsza przejawiała się w rządowym projekcie z dnia 17 października 2006 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks cywilny oraz ustawy – Prawo prasowe, który nie został ostatecznie poddany procedurze legislacyjnej²². Kolejna zaś związana jest ze złożeniem poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks karny skarbowy, ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz ustawy – Prawo prasowe²³. W opinii Rady Ministrów do owego drugiego projektu wprowadzenia konfiskaty rozszerzonej stwierdzono, co następuje: „Ustosunkowując się do wskazanego przez projektodawców celu regulacji należy również podnieść, że w lutym 2008 r. Komisja Europejska opublikowała sprawozdanie, wydane na podstawie art. 6 powołanej decyzji ramowej, oceniając w nim stopień jej transpozycji do prawa krajowego państw członkowskich (dok. 50785/08 DROIPEN 5 z dnia 13 lutego 2008 r.). W sprawozdaniu tym stwierdzono, że obecnie obowiązujące przepisy prawa polskiego w pełni implementują przewidziane w niej instrumenty prawne. Chodzi tu o następujące przepisy: art. 44 i 45 Kodeksu karnego, art. 29, art. 31 – 33 Kodeksu karnego skarbowego, art. 30 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, art. 412 Kodeksu cywilnego. Tym samym Polska – z punktu widzenia prawa europejskiego – nie jest zob-

²¹ Sprawozdanie Komisji na podstawie art. 6 decyzji ramowej Rady z dn. 24.02.2005 r., op. cit.

²² Szerz. na temat projektu i jego krytycznej oceny nowelizacji art. 45 kk por. C. Kulesza, P. Starzyński, *Powrót konfiskaty...*, op. cit., która to publikacja stanowi zmodyfikowaną wersję opinii prawnej na temat proponowanych zmian w brzmieniu art. 45 kk wykonanej na rzecz Ośrodka Badań Adwokatury, krytycznie na temat nowelizacji art. 45 kk wypowiedziała się również K. Polit-Langierowicz, *Rozszerzony przepadek korzyści pochodzących z przestępstwa – uwagi do projektu nowelizacji Kodeksu karnego*, „Prokuratura i Prawo” z 2008 r. nr 7-8.

²³ Projekt zmiany ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks karny skarbowy, ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz ustawy – Prawo prasowe, druk sejmowy nr 640 dostępny na stronie www.sejm.gov.pl.

wiązana do podjęcia dodatkowych działań legislacyjnych związanych z tzw. „rozszerzonym przepisem mienia”²⁴.

W stosunku do dochodów nieujawnionych lub nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach, stosownie do dyspozycji art. 30 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych²⁵, ustawodawca przewidział zryczałtowany podatek dochodowy w wysokości 75% dochodu. Taka jednak regulacja, w ocenie autora, w żadnej mierze nie nosi znamion konfiskaty rozszerzonej. Zgodnie bowiem z art. 2 ust. 1 pkt 1 tej ustawy opodatkowaniu nie mogą podlegać dochody pochodzące z czynności niedopuszczalnych przez prawo, a zatem także z działalności przestępczej.

Również przypadek, o którym mowa w art. 412 kc, nie stanowi nawet wespół z powołaną powyżej regulacją jak też unormowaniami Kodeksu karnego i Kodeksu karnego skarbowego konfiskaty rozszerzonej w rozumieniu decyzji Rady. Generalnie, zdaniem autora, nie jest zasadnym poszukiwanie innych, pozakarnych, rozwiązań zwalczania przestępczości w jej aspekcie finansowym, zwłaszcza że każda taka pozakarna regulacja nosi w sobie cechy prawa represyjnego, do którego przecież muszą mieć zastosowanie materialnoprawne i procesowe zasady ponoszenia odpowiedzialności. O represyjności cywilnoprawnej sankcji wypowiedział się już w 1972 r. Sąd Najwyższy w ramach wytycznych wymiaru sprawiedliwości²⁶.

W praktyce pozbawianie korzyści majątkowych pochodzących z przestępstwa w oparciu o unormowania instytucji bezpodstawnego wzbogacenia jest co najwyżej znikome, co wynika przede wszystkim z cywilnoprawnych i karnych regulacji instytucji przepadku. W pierwszym, rządowym projekcie, zmierzającym do implementacji konfiskaty rozszerzonej, zaproponowano nowelizację art. 412 kc poprzez wprowa-

²⁴ Stanowisko Rady Ministrów wobec poselskiego projektu ustawy – o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks karny skarbowy, ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – kodeks karny wykonawczy oraz ustawy – Prawo prasowe, op. cit., s. 3.

²⁵ Ustawa z dn. 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, tekst jednolity: Dz. U. z 2000 r. nr 14, poz. 176 z późn. zm.

²⁶ Uchwała pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dn. 19.12.1972 r., III CZP 57/71 – wytyczne wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej w zakresie stosowania przepisów art. 412 kc i art. 197 kpc, OSNPC z 1973 r. nr 3, poz. 37.

dzenie odpowiedzialności solidarnej w przypadku dalszego transferu świadczenia uzyskanego w zamian za dokonanie czynu zabronionego lub w celu niegodziwym, co spotkało się w literaturze przedmiotu z wątpliwym uznaniem skuteczności wykorzystania instytucji bezpodstawnego wzbogacenia²⁷.

Z historycznego punktu widzenia, w razie zbiegu odpowiedzialności karnej i cywilnej w związku z możliwością orzeczenia przepadku, początkowo przyjmowano pierwszeństwo regulacji cywilnoprawnych, bowiem przepadek z art. 412 kc miał charakter obligatoryjny, zaś przepadek w formie kary dodatkowej przewidziany był jako fakultatywny²⁸. W wyniku modyfikacji art. 412 kc, lecz przed wejściem w życie obecnie obowiązującego Kodeksu karnego podkreślano, że przepadek następuje na podstawie orzeczenia sądu cywilnego bądź sądu karnego, co podyktowane było tym, które z postępowań – karne czy cywilne – zostało wcześniej ukończonych²⁹. W obecnym stanie prawnym wskazuje się, że przepadek z art. 44 § 1 kk nie orzeka się w sytuacji, gdy przedmiot przepadku dotyczy świadczenia z art. 412 kc, którego przepadek następuje na rzecz Skarbu Państwa z mocy orzeczenia sądu cywilnego³⁰. Nadto, w doktrynie podkreśla się, że w przypadku kolizji tytułów przepadku, pierwszeństwo ma jednak środek karny. Trudno sobie wyobrazić sytuację, aby sąd karny orzekł obligatoryjny przepadek niezależnie od tego, że sąd cywilny orzekł wcześniej przepadek na mocy art. 412 kc, albowiem byłoby to w istocie przejawem „podwójnego” orzekania przepadku. W odwrotnej sytuacji sąd cywilny nie jest zobligowany do zasądzenia na rzecz Skarbu Państwa świadczenia³¹.

²⁷ C. Kulesza, P. Starzyński, *Powrót konfiskaty...*, s. 46.

²⁸ Tak m.in. A. Kafarski, *Quasi-kara z art. 412 k.c.*, „Państwo i Prawo” 1966 nr 1, s. 85; por. też S. Trautsohl, *Uwagi na tle stosowania przepisu art. 412 k.c. do przestępstw dewizowych*, „Problemy Praworządność”i 1980 nr 11 oraz A. Bulsiewicz, *Zabezpieczenie roszczeń odszkodowawczych i kar majątkowych*, Warszawa 1975, s. 48-49.

²⁹ Tak m.in. K. Pietrzykowski, *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 1997, s. 747.

³⁰ R. A. Stefański, Zabezpieczenie majątkowe, [w:] *Pozbawienie sprawców przestępstw korzyści płynących z ich popełnienia*, „Apelacja Gdańska” 2003 nr 1, s. 24.

³¹ C. Kulesza, P. Starzyński, *Powrót konfiskaty...*, op. cit., s. 46; P. Starzyński, *Postępowanie zabezpieczające w polskim...*, op. cit., s. 110-111.

Sąd może orzec przepadek świadczenia spełnionego w zamian za dokonanie czynu zabronionego przez ustawę lub w celu niegodziwym, a zatem nie tylko w razie popełnienia przestępstw, z których popełnieniem wiąże się przecież kwestia zastosowania środka karnego w postaci przypadku. Powstaje zatem nie tylko pytanie o zasadność utrzymywania tak represyjnej regulacji prawa cywilnego, ale przede wszystkim o realne możliwości orzekania przypadku świadczenia w kontekście konfiskaty rozszerzonej. Nie sposób uznać, jakoby przepadek świadczenia spełnionego w celu niegodziwym miałby stanowić realizację celów decyzji Rady, skoro ta za cel stawia przecież, aby „(...) wszystkie Państwa Członkowskie posiadają skuteczne przepisy regulujące konfiskatę korzyści pochodzących z przestępstwa, między innymi w odniesieniu do ciężaru dowodu dotyczącego źródła pochodzenia majątku posiadanego przez osobę uznaną za winną popełnienia przestępstwa związanego z przestępczością zorganizowaną”³². *De lege lata*, trudno sobie wyobrazić sytuację, w której w toku procesu karnego nie będzie można orzec obligatoryjnego środka karnego w postaci przypadku, zaś będzie istniała możliwość orzeczenia przypadku świadczenia w oparciu o art. 412 kc, poza sytuacjami wyłączenia negatywnych przesłanek postępowania, których częstotliwość nie jest duża³³. Orzeczenie mienia objętego konfiskatą rozszerzoną w rozumieniu decyzji ramowej, a będącego poza zakresem przypadku jako środka karnego z art. 44 i 45 kk, może oczywiście teoretycznie odbywać się w oparciu o cywilnoprawny przepadek, przy czym to na powodzie, a zatem prokuratorze legitymowanym na mocy art. 7 kpc do wytoczenia powództwa o zasądzenie świadczenia, spoczywa obowiązek wykazania uzyskania świadczenia w zamian za popełnienie czynu zabronionego przez ustawę, a zatem czynu będącego pojęciem szerszym niż przestępstwo. Sąd może orzec przepadek takiego świadczenia jedynie w razie uznania, że doszło do popełnienia konkretnego czynu zabronionego, a nie bliżej nieokreślonego. Szereg regulacji związanych z ponoszeniem odpowiedzialności prawnej innej niż karna, a związanych z popełnieniem czynu zabronionego przez ustawę, zawiera unormowania dotyczące zwrotu bezprawnie uzyskanych korzyści majątkowych, nadto sankcjonując to często reżimem prawnokarnym, a zatem tworząc idealny zbieg

³² Decyzja Ramowa Rady Unii Europejskiej z dn. 24.02.2005 r..., op. cit.

³³ C. Kulesza, P. Starzyński, *Powrót konfiskaty...*, op. cit., s. 47.

odpowiedzialności karnej i innej odpowiedzialności prawnej. Z tych przytoczonych powodów unormowanie art. 412 kc nie jest, wbrew przywołanym twierdzeniom Rady Ministrów, transpozycją omawianej decyzji ramowej.

Reasumując tę część wywodów, z całą stanowczością należy podkreślić, że w polskim ustawodawstwie nie obowiązuje „konfiskata rozszerzona” i z racji stanowiska władz państwowych jak również Komisji Europejskiej spodziewać się należy, że obowiązywać nie będzie, gdyż przecież już obowiązuje. Ta specyficzna tautologia, w opinii autora, dobitnie świadczy o ustawowym oportunizmie w realizacji dyrektywy odnoszącej się do „konfiskaty rozszerzonej” związanej przecież także z pozbawieniem sprawców przestępstw korupcyjnych nielegalnych owoców z nich uzyskanych.

Kolejny wątek o charakterze legislacyjnym, podawany jedynie na zasadzie egzemplifikacji, również wskazuje na oportunizm ustawy w zakresie pozbawienia sprawców przestępstw korzyści z nich osiągniętych. Jest on także związany z unormowaniami dotyczącymi presumpcji dowodowych. Przywoływane unormowanie art. 45 ust. 2 kk wśród jednej z przesłanek zastosowania ułatwień dowodowych, tak przy orzekaniu przypadku jak i stosowaniu środka przymusu procesowego w postaci zabezpieczenia majątkowego celem zagwarantowania wykonania takiego mającego zapasę w przyszłości orzeczenia, wymienia popełnienie przestępstwa, z którego osiągnięto korzyść majątkową znacznej wartości. Pojęcie „korzyść majątkowa” jest pojęciem semantycznie pustym, brak jest jego definicji legalnej. Prawodawca definiuje pojęcie „mienie znacznej wartości”, przez które, zgodnie z art. 115 § 5 kk, należy rozumieć mienie, którego wartość *tempore criminis* przekracza 200000 złotych, przy czym przywołany przepis stosuje się również, z racji odesłania z art. 115 § 7 kk, do określenia „znaczna szkoda”. W literaturze przedmiotu funkcjonuje pogląd, zgodnie z którym można posiłkować się ustawowym określeniem „mienie znacznej wartości”, dla wskazania desygnatów pojęcia „korzyść majątkowa znacznej wartości” bądź stosować je *mutatis mutandis*³⁴. Jednak „(...) krytycznej konstatacji wymaga zaniechanie ze

³⁴ Tak m.in. C. Nowak, *Korupcja w polskim prawie karnym na tle uregulowań międzynarodowych*, Warszawa 2008, s. 418; B. Mik, *Nowela antykorupcyjna z dnia 13 czerwca 2003 r.*, Kraków 2003, s. 105; K. Postulski, M. Siwek, *Przepadek w polskim*

strony normodawcy wprowadzenia jednoznacznej regulacji tej kwestii, mającej przecież tak rudymen tarne znaczenie dla prezentowanej tematyki”³⁵. *Nullum crimen sine culpa, lege poenali anteriori*. W ocenie autora, zakaz stosowania analogii na niekorzyść oskarżonego, wymóg ustawowej określoności znamion czynu zabronionego, jak również orzekanych sankcji karnych, nie pozwala na tak jednoznaczne uznanie dopuszczalności posiłkowego stosowania pojęcia „mienie znacznej wartości” do terminu „korzyść majątkowa znacznej wartości”. *Nullum crimen sine lege poenali anteriori*, a zatem żadne względy natury celowościowej, żadna wykładnia systemowa, funkcjonalna nie może rozszerzać wykładni językowej w sposób prowadzący do rozszerzenia zakresu odpowiedzialności karnej. W zakresie stosowania wykładni literalnej (*interpretatio declarativa*), rozszerzającej (*interpretatio extensiva*) oraz zwięzającej (*interpretatio restrictiva*) obowiązuje bowiem między innymi zasada zakazu stosowania wykładni rozszerzającej przepisów prawa karnego, jeżeli miałyby ona prowadzić do rozszerzenia odpowiedzialności karnej³⁶. Z zasady *nullum crimen sine lege* wynika dla ustawodawcy nakaz typizacji czynów zabronionych w drodze aktu prawnego rangi ustawowej oraz maksymalnej określoności tworzonych typów, a dla osób stosujących prawo – zakaz stosowania analogii i wykładni rozszerzającej³⁷. Reguły te w pełni odnoszą się również do zagadnień związanych z określeniem w aktach prawnych i stosowaniem sankcji karnych. Podnieść należy, że w ustawodawstwie karnym skarbowym nie ma takich wątpliwości interpretacyjnych, albowiem pojęcie „korzyści majątkowej dużej wartości”, o którym mowa w art. 33 § 2 kks konstytuującym ułatwienie dowodowe, zostało zdefiniowane poprzez wskazanie w art. 53 § 15 kks desygnatów pojęcia

prawie karnym, Kraków 2004, s. 92; J. Raglewski, *Kary i środki karne. Poddanie sprawie próbie. System Prawa Karnego*, t. 6, red. M. Melezini, Warszawa 2010.

³⁵ J. Raglewski, *Kary i środki karne...*, op. cit.

³⁶ L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 1998, s. 165. Granice wykładni prawa karnego w formie nakazów i zakazów zobrazował też m.in. C. Sońta, Wybrane zagadnienia granic wykładni w prawie karnym w świetle zasady *Nullum crimen sine lege*, [w:] *Wykładnia prawa. Materiały konferencyjne. Tezy referentów*, Warszawa 2004, s. 59-60.

³⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dn. 06.07.1999 r., P 2/99, OTK z 1999 r. nr 5, poz. 103, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dn. 07.07.2003r., SK 38/01, OTK-A z 2003 r. nr 6, poz. 61.

duża wartość, przez którą należy rozumieć wartość, która w czasie popełnienia czynu zabronionego przekracza pięćsetkrotną wysokość minimalnego wynagrodzenia.

Pokróćce scharakteryzowane wątpliwości w zakresie racjonalności w procesie tworzenia prawa, które zdaniem autora świadczą o ustawowym oportunizmie o znamionach nieumyślności, nie wyczerpują wszystkich sytuacji określanych mianem oportunistycznego ustawowego. Kolejny przykład różni się od dotychczas przytoczonych znamieniem nieumyślności. O ile bowiem zaprezentowane rozważania wskazują, zdaniem autora, na niekompetencje w zakresie podejmowanej problematyki, o tyle podnoszone poniżej wywody sugerują na świadomy zamiar prawodawcy w rezygnacji z pozbawiania niektórych podmiotów uzyskanych w sposób bezprawny korzyści majątkowych.

Wydaje się bowiem, że skoro przyjęcie zobowiązania do zwrotu uzyskanych przez świadka koronnego korzyści majątkowych z popełnionych przestępstw ma jedynie charakter fakultatywny, a ostatecznie postępowanie wobec takiej osoby ulega umorzeniu, to właśnie w ten sposób ustawodawca legalizuje przestępcze korzyści majątkowe. Takiej tezy dowodzi *ratio legis* wprowadzonych zmian w zakresie dopuszczenia dowodu z zeznań świadka koronnego. W pierwotnym swym brzmieniu projekt ustawy o dopuszczalności stosowania w postępowaniu karnym w sprawach zorganizowanej działalności przestępczej dowodów z zeznań świadków będących współsprawcami niektórych przestępstw przewidywał obligatoryjną przesłankę dopuszczenia dowodu z zeznań świadka koronnego w postaci zobowiązania się do zwrotu, w terminie określonym przez organ prowadzący postępowanie, korzyści majątkowych odniesionych z przestępstw³⁸. W toku prac legislacyjnych nad wspomnianym projektem zrezygnowano z obligatoryjnego charakteru tej przesłanki uzasadniając to racjami przyjętej polityki kryminalnej sprowadzającej się do świadomego zrezygnowania z obowiązku zwrotu takiej korzyści majątkowej³⁹.

³⁸ Projekt ustawy o dopuszczalności stosowania w postępowaniu karnym w sprawach zorganizowanej działalności przestępczej dowodów z zeznań świadków będących współsprawcami niektórych przestępstw, druk sejmowy nr 1344.

³⁹ Szerz. na ten temat por. P. Starzyński, *Zabezpieczenie mienia świadka koronnego*, Szczytno 2008 oraz stenogram ze wspólnego posiedzenia Komisji Administracji

Temu oportunizmowi ustawodawczemu sprzeciwiają się unormowania Kodeksu karnego i Kodeksu postępowania karnego. Zgodnie bowiem z dyspozycją art. 100 kk sąd może orzec przepadek tytułem środka zabezpieczającego, między innymi gdy zachodzą okoliczności wyłączające ukaranie sprawcy czynu zabronionego. Taka okoliczność występuje między innymi w przypadku ustawowych klauzul niekaralności. Świadek koronny na mocy dyspozycji art. 9 ust. 1 ustawy o świadku koronnym⁴⁰ nie ponosi odpowiedzialności karnej, bowiem przepis ten znosi karalność. Zachodzą zatem wobec niego przesłanki do orzeczenia przepadku tytułem środka zabezpieczającego, który obejmuje tak *instrumenta sceleris, producta sceleris* jak i korzyści majątkowe⁴¹. Orzekając przepadek tytułem środka zabezpieczającego należy uwzględnić zasady określone w art. 44 i 45 kk, w zakresie w jakim nie ulegają one modyfikacji przez reguły określone w art. 100 kk⁴².

Przepadek orzekany tytułem środka zabezpieczającego zawiera w sobie dolegliwość nie tyle zamierzoną, co nieuniknioną⁴³, a co wiąże się między innymi z koniecznością przeciwdziałania ponownemu użyciu przedmiotów, które już służyły do popełnienia czynu zabronionego. W sytuacji orzekania tytułem środka zabezpieczającego przepadku przedmiotów pochodzących bezpośrednio z przestępstwa, o których mowa w art. 44 § 1 kk czy też przepadku korzyści majątkowej wskazanej w art. 45 § 1 kk, środek ten stanowi wyraz zadośćuczynienia społecznemu poczuciu sprawiedliwości, pełni rolę wychowawczą, sprzyja realizacji pozytywnej prewencji generalnej⁴⁴. Warunkiem orzeczenia przepadku tytułem środka zabezpieczającego jest ustalenie sprawcy czynu zabronionego, który z racji ustawowej klauzuli niekaralności nie ponosi odpowiedzialności karnej. Warunki te spełnia podejrzany o statusie świadka koronnego, bowiem zachowaniem swym zrealizował znamiona czynów

i Spraw Wewnętrznych, Sprawiedliwości i Praw Człowieka, Ustawodawczej z dn. 20.05.1997 r., Biuletyn Sejmowy nr 3607/II.

⁴⁰ Ustawa z dn. 25.06.1997 r. o świadku koronnym, t.j.: Dz. U. z 2007 r. nr 36, poz. 232 z późn. zm.

⁴¹ P. Starzyński, *Postępowanie zabezpieczające w polskim...*, op. cit., s. 336-339.

⁴² K. Potulski, M. Siwek, *Przepadek...*, op. cit., s. 200.

⁴³ M. Cieślak, *Polskie prawo karne. Zarys systemowego ujęcia*, Warszawa 1990, s. 479.

⁴⁴ Tak też K. Potulski, M. Siwek, *Przepadek...*, op. cit., s. 202-203.

zabronionych⁴⁵. Sąd nie ma obowiązku orzeczenia przypadku określonego w art. 100 kk, ale też nie może samodzielnie tego uczynić bez właściwego wniosku, zgodnie ze skargowym charakterem postępowania jurysdykcyjnego. Wniosek taki na mocy art. 323 § 3 kpk może wnieść jedynie prokurator po uznaniu, że zachodzą przesłanki do orzeczenia przypadku tytułem środka zabezpieczającego, przy czym, co istotne, jest on obowiązany takie postępowanie zainicjować⁴⁶.

W literaturze przedmiotu wyraźnie podnosi się, że pomimo zaniechania przez ustawodawcę z karania podejrzanych o statusie świadka koronnego nie należy dopuścić do sytuacji, w której w związku z darowaniem mu kary przyzwala się na korzystanie z bezprawnie uzyskanych zysków⁴⁷. W doktrynie wskazuje się także, że pomimo jednoznacznej intencji ustawodawcy, z racji pierwszeństwa ustawowego brzmienia art. 100 kk i art. 323 § 3 kpk w stosunku do podejrzanego o statusie świadka koronnego zachodzą przesłanki do orzeczenia przypadku tytułem środka zabezpieczającego, zaś prokurator ma obowiązek wystąpić z wnioskiem o jego orzeczenie⁴⁸.

Zaprezentowany przykład można zatem określić mianem próby wprowadzenia ustawowego oportunistu w zakresie pozbawiania świadków koronnych owoców z popełnionych czynów zabronionych, przy czym próba ta okazała się w praktyce próbą skuteczną, skoro unormowania materialnoprawne jak i procesowe bezspornie wskazują na możliwość orzeczenia przypadku w stosunku do takich osób, to jedynie w ramach oportunistu faktycznego można zrealizować ideę „odpuszczenia grzechów” z jednoczesną legalizacją bezprawnie uzyskanych korzyści majątkowych. Praktyka wskazuje właśnie na taki oportunistu faktyczny.

Kolejny, ostatni już przykład wskazuje zarówno na ustawowy jak i faktyczny oportunistu w pozbawianiu korzyści majątkowych uzyska-

⁴⁵ Ibidem, s. 222-223.

⁴⁶ Szerz. na ten temat w kontekście orzeczenia przypadku tytułem środka zabezpieczającego wobec świadka koronnego por. P. Starzyński, *Zabezpieczenie...*, op. cit.

⁴⁷ Z. Rau, Instytucja świadka koronnego w świetle wyników przeprowadzonych badań, [w:] *Przestępczość zorganizowana. Świadek koronny. Terroryzm w ujęciu praktycznym*, Kraków 2005, s. 585; P. Starzyński, *Postępowanie zabezpieczające w polskim procesie karnym*, Warszawa 2007, s. 342.

⁴⁸ P. Starzyński, *Zabezpieczenie...*, op. cit.; idem *Postępowanie zabezpieczające w polskim...*, s. 340-342.

nych w wyniku korupcji. *De lege lata*, sprawcy czynów korupcyjnych korzystają z zagwarantowanej bezkarności po łącznym spełnieniu następujących przesłanek: przyjęciu korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy przez przekupywanego, zawiadomienia przez przekupującego organów ścigania, zanim te dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa, jak również ujawnienie przed nimi wszystkich istotnych okoliczności przestępstwa. Klauzula bezkarności znajduje zastosowanie do łapownictwa w sektorze publicznym (art. 229 § 6 kk), w korupcji gospodarczej (art. 296a § 5 kk) jak też korupcji w sporcie (art. 49 ustawy o sporcie⁴⁹).

W pierwotnym założeniu brzmienie przepisu art. 229 § 6 nie przewidywało klauzuli bezkarności, a jedynie obligatoryjne nadzwyczajne złagodzenie kary, a nawet odstąpienie od jej wymierzenia⁵⁰. Dopiero w toku prac legislacyjnych, w trakcie posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach w dniu 13 marca 2003 r. na wniosek posła Janusza Wojciechowskiego Komisja przyjęła poprawkę wprowadzającą klauzulę niekaralności stosunkiem czterech głosów za poprawką do dwóch głosów przeciw jej przyjęciu⁵¹. Poprawka została zaproponowana w sprawozdaniu tejże komisji⁵². Na próżno jednak w dokumentacji legislacyjnej doszukiwać się okoliczności wskazujących na to, czy owa istotna zmiana wiązała się ze świadomą rezygnacją z pozbawiania osoby korzystającej z klauzuli bezkarności bezprawnie uzyskanych korzyści majątkowych⁵³.

Podobnie jak w przypadku świadka koronnego, tak i w odniesieniu do sprawców łapownictwa czynnego zachodzą przesłanki do orzeczenia przepadku tytułem środka zabezpieczającego⁵⁴. Jednakże nadmienić należy, że ustawodawca nie określa w art. 100 kk jakimi okolicznościami sąd winien kierować się podejmując w tym zakresie decyzję, co budzi wątpliwości w zakresie zgodności tego przepisu z art. 31 ust. 3 Konstytu-

⁴⁹ Ustawa z dn. 25.06.2010 r. o sporcie, Dz. U. z 2010 r. nr 127, poz. 857.

⁵⁰ Druk sejmowy nr 869/IV.

⁵¹ Druk sejmowy nr 1622/IV.

⁵² Druk sejmowy nr 1412/IV.

⁵³ Szerz. na temat prac legislacyjnych por. też B. Mik, *Nowela antykorupcyjna...*, op. cit. s. 15-21.

⁵⁴ Zwraca na to uwagę także C. Nowak, *Korupcja...*, op. cit., s. 425; L. Tyszkiewicz, *O sposobach przeciwdziałania solidarności między biorącym łapówkę w obronie przed odpowiedzialnością karną*, „Prokuratura i Prawo” z 2004 r. nr 11-12, s. 48.

cji, który „(...) formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Są to: ustawowa forma ograniczenia, istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób) oraz zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności. Granice ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności wyznacza zasada proporcjonalności oraz koncepcja istoty poszczególnych praw i wolności. Stwierdzenie, że ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, nakazuje rozważyć: czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona; czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela”⁵⁵. Jednocześnie „(...) uzależnienie dopuszczalności ograniczeń praw i wolności od ich ustanowienia «tylko w ustawie» jest czymś więcej niż tylko przypomnieniem ogólnej zasady wyłączności ustawy dla normowania sytuacji jednostki (...). Skoro ograniczenia mogą być ustanawiane «tylko» w ustawie, to kryje się w tym nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia. Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej czy organom samorządu lokalnego swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń”⁵⁶ (OTK ZU nr 1/2000, poz. 3). Nadto, „(...) wymaganie umieszczenia bezpośrednio w tekście ustawy wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej musi być stosowane ze szczególnym rygoryzmem, gdy regulacja ta dotyczy władczych form działania organów administracji pu-

⁵⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dn. 05.02.2008 r., sygn. K 34/06, OTK-A z 2008 r. nr 1, poz. 2.

⁵⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dn. 12.01.2000 r., sygn. P11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3.

blicznej wobec obywateli, praw i obowiązków organu administracji i obywatela w ramach stosunku publicznoprawnego lub korzystania przez obywateli z ich praw i wolności”⁵⁷.

Nawet przy uznaniu Konstytucyjności regulacji przewidzianej w art. 100 kk, „(...) uznając sprawcę korupcji czynnej za bezkarnego, po umorzeniu postępowania sąd zastosowałby przepadek, który dotyczyłby łapówki, jako narzędzia służącego do popełnienia przestępstwa – jeśli nie została jeszcze wręczona, a tylko obiecana – lub korzyści, jakie sprawca uzyskał dzięki łapówce do momentu wydania orzeczenia. Postanowienie sądu nie obejmie korzyści przyszlých”⁵⁸.

Niezależnie od podniesionych wątpliwości, podkreślić należy aspekt oportunistyczny faktyczny występujący w przypadku bezkarności łapownictwa czynnego. Ustawodawca uzależnia obowiązek wniesienia przez prokuratora wniosku, o którym mowa w art. 323 § 3 kpk od ziszczenia się przesłanki natury procesowej w postaci umorzenia postępowania przygotowawczego z uwagi na klauzulę niekaralności, o której mowa w art. 17 § 1 pkt 4 kpk. W praktyce występują trzy sytuacje procesowe skutkujące zaniechaniem ukarania. Pierwsza, gdy organy ścigania nie wydają w tym zakresie żadnej decyzji procesowej, tak o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego jak też o jego umorzeniu. Druga ma miejsce w przypadku zaniechania ścigania, kiedy to następuje wydanie decyzji w postaci odmowy wszczęcia postępowania przygotowawczego i wreszcie ostatnia, gdy zapada decyzja o umorzeniu postępowania przygotowawczego w zakresie łapownictwa czynnego. Każda z tych sytuacji występuje w praktyce, przy czym jedynie dwie ostatnie znajdują oparcie w przepisach prawa, albowiem pierwsza sprowadzająca się do zaniechania wydania jakiegokolwiek decyzji procesowej stanowi obrazę przepisów postępowania karnego, które nakazują wydanie orzeczenia o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego bądź o jego umorzeniu w sytuacji, gdy ustawa stanowi, że sprawca nie podlega karze, o czym *expressis verbis* stanowi dyspozycja art. 17 § 1 pkt 4 kpk.

⁵⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dn. 25.05.1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 47.

⁵⁸ C. Nowak, *Dostosowanie prawa polskiego do instrumentów międzynarodowych dotyczących korupcji. Raport*, Warszawa 2004, s. 51.

Literalne brzmienie art. 323 § 3 kpk nie pozwala na wszczęcie postępowania w przedmiocie orzeczenia przepadku tytułem środka zabezpieczającego w sytuacji odmowy wszczęcia postępowania przygotowawczego, albowiem ustawodawca wyraźnie zastrzegł możliwość uruchomienia tej procedury sądowej jedynie do przypadków umorzenia postępowania przygotowawczego. Na gruncie Kodeksu postępowania karnego z 1969 r. judykatura dopuściła jednak taką możliwość⁵⁹, co w obliczu nie budzącego wątpliwości brzmienia art. 323 § 3 kpk dezawuuje taką dopuszczalność w obecnym stanie prawnym, zwłaszcza że materialnoprawne przesłanki określone w art. 100 kk winny zostać ustalone w oparciu o przeprowadzone dowody, a nadto orzeczenie przepadku w razie odmowy wszczęcia postępowania przygotowawczego w sposób zasadniczy naruszałoby prawo do obrony osoby będącej właścicielem przedmiotu przepadku⁶⁰.

Reasumując tę część wywodów, z całą stanowczością wypada podkreślić, że od sposobu postępowania z denuncjatorem w zakresie łapownictwa czynnego w kontekście wydania decyzji procesowej bądź zaniechania jej wydania, skutkującym oportunistycznym w ściganiu go za popełnienie przestępstwa łapownictwa, uzależnione jest spełnienie przesłanek warunkujących realizację zadośćuczynienia społecznemu poczuciu sprawiedliwości.

Doświadczenia zawodowe autora wskazują, że prokuratorzy nader rzadko decydują się na skierowanie wniosku o orzeczenie przepadku tytułem środka zabezpieczającego wobec sprawcy czynu zabronionego w postaci czynnej korupcji. Tymczasem, w razie ustalenia, że zostały spełnione przesłanki do orzeczenia administracyjnego środka zabezpieczającego to na prokuratorze spoczywa obowiązek zainicjowania właściwego postępowania jurysdykcyjnego niezależnie od tego czy umorzenie postępowania przygotowawczego nastąpiło w fazie *in rem*, czy też *in personam*.

W zaprezentowanym przykładzie przeplata się zatem nieumyślny oportunizm ustawodawczy z faktycznym oportunistycznym ze strony prokuratorów. Autor nie pokusi się o ocenę podmiotową owego faktycznego oportunistycznego, aczkolwiek doświadczenie autora tak zawodowe, zarówno

⁵⁹ Zwrócił na to uwagę K. Postulski, M. Siwek, *Przepadek...*, s. 234.

⁶⁰ *Ibidem*.

prokuratorskie i adwokackie, jak i doświadczenie naukowe wskazuje raczej na charakter nieumyślny oportunistycznego faktycznego.

Przeciwdziałając sformułowaniu zarzutu o braku konstruktywnego charakteru poczynionych uwag krytycznych, celowym jest wskazanie postulatu mogącego przyczynić się do zwiększenia skuteczności w realizacji idei nieopłacalności łapownictwa, nawet a może zwłaszcza w sytuacji bezkarności za łapownictwo czynne.

De lege ferenda wskazanym jest znowelizowanie przepisu art. 294 kpk traktującego o upadku środka przymusu procesowego w postaci zabezpieczenia majątkowego między innymi w sytuacji umorzenia postępowania, a zatem gdy nie zostanie orzeczony przepadek. W ocenie autora, skoro sąd może na mocy art. 100 kk orzec przepadek *producta sceleris* i korzyści majątkowych uzyskanych w wyniku popełnienia korupcyjnego czynu zabronionego, to zasadnym jest utrzymanie w mocy postanowienia o zabezpieczeniu na mieniu podejrzanego wykonalności grożącego mu przypadku pomimo umorzenia postępowania w przedmiocie jego odpowiedzialności karnej z uwagi na ustawową klauzulę niekaralności. Na wzór rozwiązań przyjętych w odniesieniu do zabezpieczenia roszczeń o naprawienie szkody, trafnym jest utrzymanie orzeczenia o antycypacji egzekucji w mocy przez określony ustawowo czas oraz utrzymanie w mocy postanowienia w sytuacji złożenia wniosku z art. 323 § 3 kpk o orzeczenie przypadku określonego w art. 100 kk. Przyjęcie proponowanego rozwiązania pozwoli zapobiec ukrywaniu mienia w obawie przed grożącym przypadkiem pomimo umorzenia postępowania przygotowawczego.

Podsumowując zaprezentowane rozważania, nie sposób oprzeć się wrażeniu, że jakiegokolwiek dyskusje nad wprowadzeniem nowych rozwiązań prawnych zmierzających do zwiększenia efektywności w realizacji polityki karnej odnoszącej się do nieopłacalności popełniania przestępstw, winny być przede wszystkim poprzedzone analizą obecnych unormowań, jak również analizą prawa w działaniu, bowiem z pewnością mniej pożądanym jest oportunistyczny faktyczny niż oportunistyczny ustawodawczy, skoro już dotychczasowe regulacje prawne w wielu sytuacjach umożliwiają realizację celów procesu karnego, lecz właśnie z uwagi na owy faktyczny oportunistyczny efektywność zwalczania korupcji w jej aspekcie finansowym wciąż jest krytykowana.

dr inż. Włodzimierz Wysocki

Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości
w Toruniu

INTERPRETACJA I OCENA WPŁYWU PRZEKUPSTWA W SŁUŻBACH MUNDUROWYCH I WOJSKU POLSKIM W OKRESIE 2002-2009 NA BEZPIECZEŃSTWO OGÓLNE POLSKI

Korupcja to styl życia. Podobnie jak nędza.

Cook Robin

Istnieją trzy rodzaje kłamstw: kłamstwa, cholerne kłamstwa oraz statystyka.

Mark Twain

Proceder korupcji w Polsce przybrał na sile od początku lat dziewięćdziesiątych XX-wieku. Jest to skutek transformacji gospodarczej i przemian społeczno-politycznych w kraju. Jak wiadomo, takie służby mundurowe jak Policja, Straż Graniczna, służby celne oraz wojsko działają w obszarze aktywności państwa, gdzie pojawiają się patologie generujące naciski na funkcjonariuszy tych służb, żeby w zamian za „wręczone” im pieniądze lub inne korzyści materialne odstępowali od wypełniania czynności służbowych, nie ujawniali złodziejskich i przekupnych informacji oraz współpracowali z oszustami i przestępcami, a szczególnie z przestępczością zorganizowaną. Służby mundurowe wystawione na takie pokusy demoralizują się szybko, tym bardziej, że przeważnie działają w grupie, rzadziej samodzielnie. W grupie znacznie łatwiej o usprawiedliwienia, wzajemne zrozumienie, poparcie. Najczęściej ludzie nie szukają własnych, oryginalnych usprawiedliwień. Obserwują, co robią inni i idą ich śladem. Jeśli wszyscy tak robią, to nie może być nic złego. Głośna lub milcząca akceptacja otoczenia pozwala każdemu z osobna uważać, że jest w porządku. Zasadniczą przyczyną korupcji w służbach mundurowych jest pokusa, chęć zysku. Słaba kontrola nad zabezpieczeniem interesu publicznego ułatwia funkcjonowanie procederu korupcji.

Wiadomo, że źródłem korupcji jest wprowadzanie powierzchownych regulacji, funkcjonuje za dużo aktów prawnych nawzajem się wykluczających, a tym samym powodujących luki w ustawodawstwie, jak

również akceptacja i tolerancja społeczna dla tego zjawiska. Korupcja w Polsce zagraża obecnie wielu dziedzinom życia społecznego oraz gospodarczego, co stanowi niebezpieczeństwo dla przyszłego rozwoju Polski. Korupcja, pomimo że ma wiele postaci, zawsze będzie złem, które dotyka każdego obywatela. Jest to zjawisko, z jednej strony zagrażające prawom człowieka, z drugiej przestępstwo najbardziej demoralizujące społeczeństwo. Zjawisko to zagraża legalności działania organów państwowych, a co za tym idzie, poczucia bezpieczeństwa obywateli¹. Korupcja jest jedną z najpoważniejszych chorób toczących Rzeczpospolitą Polskę. Jak pokazują różne afery, korupcja sięga w Polsce coraz częściej służb mundurowych, w tym sił zbrojnych RP.

Zjawisko korupcji oznacza przyjmowanie lub żądanie przez urzędnika instytucji państwowej i samorządowej korzyści majątkowej albo osobistej w zamian za wykonanie czynności służbowej lub naruszenie prawa². Istnieje szereg definicji dotyczących korupcji, jedną z nich jest definicja korupcji zawarta w ustawie o CBA. Jednak według Trybunału Konstytucyjnego, definicja korupcji zawarta w tej ustawie jest zbyt szeroka i skomplikowana oraz godzi w swobodę działalności gospodarczej. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że cyt.: „definicja korupcji zawarta w ustawie CBA nie, spełnia konstytucyjnego wymogu określoności, zaś użyte w niej niejasne pojęcie obiecywania, proponowania czy wręczania korzyści majątkowej, osobistej lub innej to w języku prawa »błąd logiczny amfibologii«”³. Wobec powyższego należałoby zastanowić się nad tym, jaki dokument prawny mówi na temat korupcji oraz kar grożących w przypadkach podjęcia działań korupcyjnych. Odpowiedź jest więc bardzo prosta.

Najbardziej adekwatnym i najważniejszym dokumentem w Polsce określającym zjawisko korupcji jest Kodeks karny mówiący, że wszystkie przestępstwa bezpośrednio związane z problematyką korupcji to czyny zabronione, które szczegółowo opisane i wyjaśnione są w następujących artykułach tego kodeksu: art. 228 Kk, art. 229 Kk, art. 230 Kk, art. 230a Kk, art. 231 § 2 Kk, art. 296 Kk, art. 296a Kk, art. 296b Kk, art. 302 Kk

¹ *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych NIK przeprowadzonych w roku 2003*, Warszawa 2004.

² *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 2003.

³ <http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly> z dn. 16.10.2010.

oraz art. 305 Kk⁴. Jak można zauważyć, w systemie polskiego prawa karnego ustawodawca nie wyodrębnił „korupcji” jako oddzielnej kategorii przestępczości, gdyż tak zwane znamiona czynów zabronionych o charakterze korupcyjnym zostały opisane w różnych rozdziałach Kodeksu karnego, tj. w części dotyczącej przestępstw przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego, jak również w części dotyczącej przestępstw przeciwko obrotowi gospodarczemu. Oprócz przestępstw o charakterze ściśle korupcyjnym dokonywano przy ich okazji przestępstw przeciwko: wiarygodności dokumentów, mieniu, względnie wymiarowi sprawiedliwości. Czyny te pozostawały w ścisłym stosunku z przestępstwami o charakterze korupcyjnym. Powyższe artykuły Kodeksu karnego obowiązują wszystkie osoby, które służą i pracują w polskich służbach mundurowych, jak również w Siłach Zbrojnych RP⁵.

W ramach przyjętego kryterium wyodrębnienia, pod względem przedmiotu ochrony karnej i kwalifikacji prawnej omawianej kategorii przestępczości, należy zasygnalizować podstawowe znamiona poszczególnych czynów zabronionych, z uwzględnieniem sankcji karnych przewidzianych za ich popełnienie.

Przepis art. 228 § 1 Kk stanowi, iż osoba która w związku z pełnieniem funkcji publicznej przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 8 lat (w przypadku mniejszej wagi do 2 lat pozbawienia wolności – art. 228 § 2 Kk). Jest to podstawowy przepis opisujący tzw. łapownictwo bierne. Powyższa sankcja karna jest bardziej restrykcyjna, gdy osoba pełniąca funkcję publiczną przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą za zachowanie stanowiące naruszenie prawa (art. 228 § 2 Kk) oraz jeżeli taka osoba uzależnia wykonanie czynności służbowej od otrzymania korzyści majątkowej lub osobistej albo takiej korzyści żąda (art. 228 § 4 Kk). W tym przypadku sankcja wynosi od 1 roku do 10 lat pozbawienia wolności. Jeżeli funkcjonariusz publiczny przyjmuje korzyść majątkową znacznej wartości (mienie, którego wartość przekracza dwustukrotną wysokość najniższego miesięcznego wynagrodzenia), to podlega karze pozbawienia wolności w wymiarze od 2 do 12 lat (art. 228 § 5 Kk).

⁴ Zał. do sprawozdania Naczelnego Prokuratora Wojskowego (NPW/Wewn.35712010), *Informacja o stanie przestępczości w Siłach Zbrojnych RP w 2009.*

⁵ *Ibidem.*

Należy zaznaczyć, iż każdy żołnierz w czynnej służbie wojskowej w rozumieniu przepisów kodeksu karnego, jest funkcjonariuszem publicznym (art. 115 § 13 pkt 8 Kk).

W art. 229 Kk uregulowano przypadki łapownictwa czynnego (wręczania łapówek). Zagrożenie karne określono w § 1 tego przepisu w wymiarze od 6 miesięcy do 8 lat pozbawienia wolności (w przypadku mniejszej wagi do 2 lat pozbawienia wolności – art. 229 § 2 Kk). Natomiast przestępstwa opisane w § 3, 4 i 5 art. 229 Kk są zagrożone odpowiednio karami od roku do 10 lat pozbawienia wolności i od 2 lat do 12 pozbawienia wolności.

Okolicznością mającą istotny wpływ na zwiększenie wykrywalności przestępstw łapownictwa jest przepis art. 229 § 6 Kk, który stanowi, że jeżeli osoba wręczająca korzyść majątkową zawiadomi o tym fakcie organ powołany do ścigania przestępstw i ujawni wszystkie istotne okoliczności przestępstwa, zanim organ ten o nim się dowiedział, nie podlega karze.

Przestępstwo płatnej protekcji opisane jest w art. 230 Kk. Przepis ten reguluje sytuacje związane z przyjęciem korzyści majątkowej lub osobistej albo z obietnicą jej przyjęcia, w zamian za pośrednictwo w załatwieniu sprawy, przy powołaniu się na wpływy w instytucjach państwowych, samorządowych i innych (tzw. protekcja bierna). Przestępstwo to zagrożone jest karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 8 lat (w przypadku mniejszej wagi do 2 lat pozbawienia wolności).

Z kolei w przepisie art. 230 a Kk ustawodawca uregulował zasady odpowiedzialności karnej za udzielenie lub obietnicę udzielenia korzyści majątkowej lub osobistej w zamian za załatwianie spraw w instytucjach państwowych, samorządowych i innych (tzw. protekcja czynna). Przestępstwo to zagrożone jest również karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 8 lat (w przypadku mniejszej wagi do 2 lat pozbawienia wolności). Nie podlega przy tym karze sprawca tego przestępstwa, który zawiadomi o fakcie jego popełnienia organ powołany do ścigania przestępstw i ujawni wszystkie istotne okoliczności przestępstwa, zanim organ ten o nim się dowiedział, co także ma istotny wpływ na wykrywalność tego przestępstwa⁶.

⁶ Ibidem.

Z przeprowadzonej analizy stanu przestępczości o charakterze korupcyjnym w służbach mundurowych, zaczynając od Sił Zbrojnych RP, nasuwają się poniższe wnioski: przeprowadzone badania utwierdzają w przekonaniu, że najczęściej popełnianym przez wojskowych sprawców był występki polegający na przekroczeniu uprawnień lub niedopełnieniu obowiązków ze szkodą dla interesu publicznego przez określoną osobę funkcyjną działającą w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, w rozumieniu postanowień art. 231 § 2 Kk – **60,00%** wszystkich popełnionych przestępstw korupcyjnych w wojsku. Rzadsze były przypadki udzielania przez sprawców przestępstw – osobom funkcyjnym – korzyści majątkowych lub osobistych albo obietnicy tych korzyści w zamian za wykonanie określonych czynności w rozumieniu postanowień art. 229 Kk – **12,40%** wszystkich popełnionych przestępstw korupcyjnych w wojsku. Wojskowi sprawcy analizowanych przestępstw przyjmowali też – w związku z pełnieniem określonych funkcji – korzyści majątkowe lub osobiste albo obietnice tych korzyści, w zamian za wykonanie czynności służbowych w rozumieniu postanowień art. 228 Kk – **23,71%** wszystkich popełnionych przestępstw korupcyjnych w wojsku. Wojskowi sprawcy przestępstw korupcyjnych dopuścili się ponadto: karalnej niegospodarności – nadużycia zaufania, oszustwa na kierowniczym stanowisku w rozumieniu postępowań art. 230 i 230a Kk – **4,13%** wszystkich popełnionych przestępstw korupcyjnych w wojsku, ponadto wojskowi dopuścili się niegospodarności, nadużycia zaufania oraz oszustw na kierowniczym stanowisku w rozumieniu postępowań art. 296a i b Kk – **3,48%** wszystkich popełnionych przestępstw korupcyjnych w wojsku. Wojskowi również udaremniali lub utrudniali przetargi publiczne prowadzone w Siłach Zbrojnych tj. w rozumieniu art. 305 Kk – **0,43%** wszystkich popełnionych przestępstw korupcyjnych w wojsku.

Wiek sprawców analizowanych czynów zabronionych, w chwili ich popełnienia, przedstawiał się następująco: od 31-40 lat – 128 osób, 41-50 lat – 129 osób. Najwięcej łapówkarzy w wojsku jest w przedziale wiekowym **od 31-50 lat**, jest ich **55,89%** z wszystkich różnym wieku wykrytych korupcyjnych przestępców w Siłach Zbrojnych RP.

Sprawcy badanych przestępstw korupcyjnych legitymowali się uprzednio opinią służbową: najczęściej z oceną **bardzo dobrą** – **40,87%**

wszystkich wykrytych przestępców w wojsku. Odnośnie pozostałych 22,83% żołnierzy (w czasie prowadzenia badań) nie było możliwości uzyskania opinii. W toku analizy stwierdzono, że ponad $\frac{2}{3}$ sprawców badanych przestępstw było uprzednio wyróżnianych przez przełożonych wojskowych, co poniekąd wielokrotnie. W analizowanym okresie czasu aktem oskarżenia objęto 49,78% z wszystkich wykrytych korupcyjnych przestępstw popełnionych w wojsku przez wojskowych. Przyczyn popełnienia przestępstwa korupcyjnego (dlaczego tak postąpiono?) w toku prowadzonego śledztwa, **nie ustalono aż w 79,34%** wszystkich przypadków korupcji popełnionych przez wojskowych. Natomiast aż **70,65%** ze wszystkich wykrytych sprawców wojskowych, motywem ich działania było osiągnięcie korzyści majątkowych i osobistych.

Najwięcej przestępstw korupcyjnych popełnili **oficerowie i generałowie** tj. **62,27%** wszystkich wykrytych przestępstw korupcyjnych w Siłach Zbrojnych, z czego **51,09%** przestępców to **oficerowie starsi**, 30% podoficerowie, 11,18% oficerowie młodszy oraz 7,73% to żołnierze służby zasadniczej i obecnie zawodowej.

Wniosek z powyższego jest następujący: najwięcej skorumpowanych oficerów jest w korpusie oficerów starszych i generałów zajmujących wysokie stanowiska służbowe o bardzo dobrych i dobrych opiniach służbowych, mających dostęp między innymi do przetargów prowadzonych w armii, pracujących przy zaopatrywaniu Sił Zbrojnych w sprzęt, wyżywienie oraz systemy łączności i uzbrojenia. Łąpówkami też nie gardzą oficerowie tej rangi zatrudnieni w wojskowej infrastrukturze.

Straż Graniczna w związku z tym, że nie dostarczyła danych statystycznych w układzie takim jak Naczelną Prokuratura Wojskowa, wnioski z przeprowadzonej analizy danych będą się odnosiły do tych danych, które otrzymano od wydziału wewnętrznego KG Straży Granicznej. Podano, że liczba funkcjonariuszy, którym przedstawiono zarzuty z art. 228 lub 231 Kk (nie rozbijano na pozostałe art. Kk. dotyczące pozostałych przestępstw korupcyjnych) w latach 2000-2009 (bez podziału na stopień i stanowiska) wynosiła – 536 osób. Wyrok skazujący otrzymały 292 osoby tj. 54,66% (całości, której przedstawiono zarzuty korupcyjne). Nie rozstrzygnięto postępowań wobec podejrzanych funkcjonariuszy SG. – 164 tj. 30,60% (całości, której przedstawiono zarzuty korupcyjne). Jest to bardzo duży wskaźnik mówiący albo o niewinności tych funkcyj-

nariuszy SG lub nieudolności wymiaru sprawiedliwości. Uniewinniono – 33 tj. 6,16% ogólnej całości, tym którym przedstawiono zarzuty korupcyjne oraz umorzono dochodzenia wobec – 47 funkcjonariuszy SG. tj. 8,77% ogólnej całości podejrzanych o korupcję.

Dane na temat przestępczości korupcyjnej w szeregach Policji autor dysertacji otrzymał z wydziału analiz KG Policji, pomimo że nie sporządzono ich w sposób o jaki proszono, jednak mogły już posłużyć jako materiał do wypracowania częściowych wniosków dotyczących korupcji w Policji. W latach 2000-2009 funkcjonariusze Policji popełnili 3472 różnych przestępstw o podłożu korupcyjnym, z czego w latach 2000-2005 884 funkcjonariuszy dopuściło się przestępstw łapownictwa oraz płatnej protekcji tj. 25,46% (ogólnej liczby popełnionych przestępstw korupcji w latach 2000-2009 przez Policjantów). W latach 2006-2009 funkcjonariusze Policji popełnili 2588 różnego rodzaju przestępstw korupcyjnych, o których mowa jest w polskim kodeksie karnym, tj. 74,54% (ogólnej liczby popełnionych przestępstw korupcji w latach 2000-2009 przez Policjantów). Powyższe przestępstwa podzielono na:

- z art. 228 Kk **łapownictwo bierne** tzw. **sprzedajność urzędnicza**, ten rodzaj przestępstwa popełniło **2142** funkcjonariuszy tj. **61,60%** ogólnej liczby popełnionych przestępstw korupcji w latach 2000-2009 przez Policjantów,
- z art. 229 Kk **łapownictwo czynne** tzw. **przekupstwo**, ten rodzaj przestępstwa popełniło **210** funkcjonariuszy tj. **6,05%** ogólnej liczby popełnionych przestępstw korupcji w latach 2000-2009 przez Policjantów,
- z art. 230 Kk **płatna protekcja bierna**, ten rodzaj przestępstwa popełniło **178** funkcjonariuszy tj. **5,13%** ogólnej liczby popełnionych przestępstw korupcji w latach 2000-2009 przez Policjantów),
- z art. 230 a Kk **płatna protekcja czynna**, ten rodzaj przestępstwa popełniło **50** funkcjonariuszy tj. **1,44%** ogólnej liczby popełnionych przestępstw korupcji w latach 2000-2009 przez Policjantów.

Jednym z najczęściej popełnianych przestępstw korupcyjnych przez funkcjonariuszy Policji jest przestępstwo z art. 228 Kk dotyczące łapownictwa biernego, sprzedajności urzędniczej.

Nie posiadając rzeczywistych danych o skorumpowanych funkcjonariuszach służby więziennej potrzebnych do wyciągnięcia wniosków,

jakie przyczyny powodują coraz większą korupcję w tych służbach, autor oparł swoje rozważania na danych otrzymanych z KG Policji. Dla lepszego zapoznania się z polską służbą więzienną należy poznać takie dane jak: ogólny stan funkcjonariuszy i pracowników zatrudnionych na dzień 31.12.2009 roku w więziennictwie, wynosił – **29 475** w tym **5 590** kobiet⁷. Biorąc pod uwagę liczbę skorumpowanych funkcjonariuszy więziennych do ogólnej liczby pracujących w więziennictwie, wynosi **0,29%** (wszystkich zatrudnionych). Liczba jakże niewielka, ale czy jest to prawdą? Prasa i inne media ciągle piszą i mówią o zatrzymaniach skorumpowanych funkcjonariuszy więziennych. Jednak wyniki mówią co innego, czyżby w latach 2001-2009 wykryto w tej służbie tylko 86 łapówkarzy? Prawda, zarządzający tym rodzajem służby stwierdzili, że nie prowadzą statystyk dotyczących skorumpowania swoich pracowników!

Polska Służba Celna należy do najbardziej skorumpowanej służby ze wszystkich służb mundurowych. Autor wystąpił do kierownictwa tej służby o podanie danych statystycznych o skorumpowanych funkcjonariuszach w celu wyciągnięcia stosownych wniosków dotyczących korupcji w tej służbie. Niestety danych takich nie otrzymał. Dane takie uzyskał od KG Policji. Wniosek na podstawie otrzymanych danych należy formułować od stanu osobowego, tak więc: w Służbie Celnej na koniec I-II kwartału 2010 roku pracowało ogółem – **15 746** osób, w tym: funkcjonariuszy celnych – **13696** i **2050** pracowników tzw. pracowników cywilnych⁸. Biorąc pod uwagę liczbę skorumpowanych celników (w ciągu 2001-2009 było ich tylko 614) do ogólnej liczby zatrudnionych w tej służbie, wynosi **3,90%**. Liczba jakże nieduża, ale jak wiele przynosząca szkód polskiej gospodarce, ministerstwu finansów oraz samej sobie!

Reasumując liczby popełnionych czynów przestępczych dotyczących korupcji w służbach mundurowych i Siłach Zbrojnych RP, do najczęściej notowanych przyczyn i okoliczności sprzyjających analizowanej kategorii przestępczości należy między innymi zaliczyć: przepukstwo czyli łapownictwo, wykorzystywanie środków budżetowych i majątku publicznego do celów prywatnych lub osobistych korzyści, płatna protek-

⁷ G. Mońka, A. Zientarska, *Roczna informacja statystyczna za rok 2009*, Ministerstwo Sprawiedliwości, Centralny Zarząd Służby Więziennej, Warszawa 2009, s. 34.

⁸ Departament Służby Celnej, *Biuletyn Statystyczny Służby Celnej za I-II kwartał 2010 roku*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010, s. 24.

cja, świadome, niezgodne z prawem dysponowanie środkami z budżetu państwa i majątkiem, który jest dobrem publicznym, faworyzowanie, jak również nepotyzm czy też kumoterstwo. Służby mundurowe, a szczególnie wojsko polskie, powinny być nieskazitelne, tam nie powinno być mowy o korupcji, a jednak mówi się coraz więcej oraz coraz więcej chwytą skorumpowane osoby w mundurach. Nie może być tłumaczenia, że skorumpowanych funkcjonariuszy i wojskowych jest tylko „7,72% w skali wszystkich przestępstw korupcyjnych popełnionych w Polsce. Oczywiście przez różne postacie, w różnych obszarach i środowiskach pracy. To aż 7,72%, które patrząc z poziomu kategorii bezpieczeństwa państwa stwarza ogromne zagrożenie. Czy można sobie wyobrazić skorumpowanego generała dowodzącego obroną jakiegoś obszaru państwa, który wcześniej wrogowi sprzedał za łapówkę dane sprzętu, którym się bronią jego podwładni żołnierze? Korupcję należy niszczyć szczególnie w służbach mundurowych wypracowując skuteczny model przeciwdziałania temu zjawisku, taki który przyniesie efekty, który znacznie zmniejszy lub wyeliminuje koszty tzw. walki z korupcją. Czyż ci »waleczni« nie zdają sobie sprawy, a może nie są zorientowani, że korupcja pochłania miliardy złotych z budżetu państw, mało tego to jeszcze wydaje się miliony nie tylko złotych na tak zwaną »walkę« z tym zjawiskiem. Czyż aby ta »walka« nie przechyla się dodatkowo na szalę korupcji? Warto się tym zająć”.

Wniosek z tego wypływa jeden, to nie opowiadań nam trzeba w postaci różnego rodzaju programów opracowanych przez wszystkie służby mundurowe, całą administrację publiczną od samej góry do samych dołów, opowiadań zakazów i nakazów, plakatów i ulotek, to rzeczywistych działań nam potrzeba działań ekonomiczno-specjalnych, które nie będą pochłaniały, jak te do tej pory, ogromnych nakładów finansowych. Starczy już prelekcji i utartych sloganów, afiszy o walce i afiszowania się tą walką, przecież na tej pseudowalce ci co preferują te style, zarabiają krocie pieniędzy. Jak widać, to nie zapobiega korupcji, to przeszkadza w dławieniu i niszczeniu jej. Ten obecny styl walki jak utarło się mówić, staje się bardzo przydatny dla obecnych i przyszłych łapówkarzy bez względu w jakim obszarze państwa funkcjonują a to dlatego, że nie stwarza im realnego zagrożenia. Traktują oni tę pseudowalkę jak swoistą instrukcję do skutecznego działania właśnie na szkodę budżetu, gospodarki

narodowej i bezpieczeństwa ogólnego Polski. Kolejne wnioski nasuwają się same, prawda jest taka, że Polska to kraj bardzo skorumpowany. Korupcja w Polsce daje poczucie, że wszystko można kupić, nawet prawdę i sprawiedliwość jak też bezpieczeństwo państwa. Jeżeli ci mędracy i fachowcy od opracowywania wszelakiego rodzaju koncepcji (walki z korupcją) także w służbach mundurowych i wojsku twierdzą, że wskutek ich działań korupcja spada, to należy ich zapytać dlaczego korupcja rośnie z roku na rok? (dane z lat 2000-2009). Ba i wydatki na walkę również rosną. Więc ktoś tu kłamie, ale dlaczego? Niestety, jest w polskim myśleniu ciągle przyzwolenie na ten proceder i jest to jedna z głównych przyczyn rozkwitu korupcji. Prawdą jest powiedzenie, że gdy tylko interes publiczny zacznie się stykać z interesem prywatnym, zawsze istnieje ryzyko powstania korupcji. Korupcja to fenomenem współczesnych czasów, pomimo że jest zjawiskiem złożonym i wieloaspektowym. W swoim działaniu jak kameleon przyjmuje ona liczne formy oraz postacie.

Dlaczego tylko niektóre badane służby mundurowe w tym i wojsko, prowadzą wnikliwą statystykę i analizę przestępczości korupcyjnej w swoich szeregach, wiedząc wszystko o złapanym na korupcji złodzieju? (do nich należą Naczelna Prokuratura Wojskowa i Żandarmeria Wojskowa). Niestety nie można tego powiedzieć o ABW i CBA, czyżby te służby były tak czyste, że nie potrzeba im prowadzić statystyki o własnych skorumpowanych funkcjonariuszach, a może to wstyd, że i w takich służbach mogą być również ludzie skorumpowani? Czas już, aby zwierzchnicy nad tymi służbami zainteresowali się ich wewnętrznymi statystykami o nich samych. Może co poniektórzy funkcjonariusze ABW i CBA nie wiedzą co to jest praca naukowa, że wymusza ona na naukowcu potrzebę przeprowadzenia specjalistycznych badań, to należy ich pouczyć (zał. odpowiedź od ABW na prośbę autora dysertacji). Może nie należy się dziwić, że nie udostępniono danych o swoich skorumpowanych funkcjonariuszach, bo po prostu ich nie mają. Walka z korupcją szczególnie CBA jest bardzo mizerna. Świadczą o tym wyniki, a chwalenie się pojedynczymi przypadkami to sytuacja tendencyjna. Służba ta nie osiąga założonych przed nią celów, wykrywalność korupcji to śmiech na sali. Służba ta naraża polski budżet na ogromne wydatki (liczba zatrudnionych, ich uposażenia, fundusze przeznaczone na inne cele, wyposażenie w sprzęt, broń itd.), należałoby ją jak najprędzej rozwiązać. Główną

siłą napędową, która wykrywa przestępstwa korupcyjne jest Policja ze swoimi wydzielonymi wydziałami do walki z korupcją; w wojsku zaś Żandarmeria Wojskowa – ich wyniki w wykrywaniu korupcji świadczą o nich samych. A ile przestępstw wykryła CBA od chwili jej powołania do teraz? ABW jest służbą przeznaczoną do innych celów w państwie i tej służbie należy oszczędzić krytyki co do liczby wykrytych przestępstw korupcyjnych, gdyż jest służbą przeznaczoną do innej roli w państwie. W celu wykonania bardziej dokładnych porównań co do wiarygodności posiadanych danych statystycznych, autor zwrócił się z prośbą o dane dotyczące korupcji w poszczególnych służbach mundurowych i Siłach Zbrojnych do Prokuratora Generalnego RP, ten na prośbę wcale nie odpowiedział. Ten styl załatwienia sprawy przez tak wysokiego urzędnika państwowego, któremu powinno zależeć na zmniejszaniu się korupcji w państwie, autor dysertacji pozostawia bez komentarza, dla oceny czytających.

Ocena zjawiska korupcji w służbach mundurowych domaga się wskazania kolejnych jej przyczyn, które mogą stanowić główny element wartościujący kwalifikację tego zjawiska. Jest to przede wszystkim kształtowanie się w świadomości mundurowych bezsensowności przestrzegania norm etycznych. Główny cel to dorobienie się w krótkim czasie dużych pieniędzy, stać na zakup wszystkiego czego zapragną, chęć dominowania nad innym, zatrudnienie całych swoich rodzin w tym samym zakładzie pracy (klany rodzinne), a to z kolei objawia się spadkiem etycznych standardów oraz zanikiem wzajemnego zaufania tychże ludzi do siebie i służby. To ci sprytni oraz pozbawieni skrupułów dranie pnący się w górę, a jednocześnie hamujący rozwój zdolnych i mądrych ludzi w Siłach Zbrojnych RP, jak również Straży Granicznej, Urzędów Celnych oraz Służby więziennej, korzystają z szeroko zakrojonego łapówkarstwa w celu zdobycia korzyści majątkowych i innych i „siedzą na stanowiskach dopóki ich nie wygonią na emeryturę lub nie zamkną za korupcję”. Ci osobnicy nie myślą o celach wyższych, jakim jest bezpieczeństwo i dobro Polski, dla nich jest najważniejszym celem jest „wyładowana banknotami kieszeń” lub otrzymana „pełna koperta” a może bilet na samolot i opłacone za granicą wczasy? Patriotyzm w tych pożał się Boże mundurowych „przeminął z wiatrem”, liczy się kasa (przykłady: Irak i inne kraje arabskie, gdzie nasi mundurowi – w tym nie należy zapomi-

nać o generałach – będąc na misjach zostali schwytani na łapówkarstwie, ale sprawy o korupcję toczą się dalej i nie widać ich końca), wstyd i hańba. Ktoś powie, że bardzo trudno jest zmierzyć korupcję. Tak z tym należy się jak najbardziej zgodzić, jest to nie do zmierzenia i oszacowania. Żadna ze służb mundurowych nie powinna cieszyć się i szczyścić ilością wykrytych przestępstw korupcyjnych nawet mierzonych w tysiącach a nawet dziesiątkach tysięcy, jest to tzw. wierzchołek góry lodowej, nic nie znacząca kropla w morzu. W tym miejscu należy przypomnieć prawdopodobny stosunek wykrywalności korupcji to **1:100** lub **1:300** a nawet więcej. Dla przykładu należy podać, że na te wykryte **42777** przestępstw przypada **4277700** przestępstw nie wykrytych biorąc przelicznik 1:100. Gdy zastosujemy przelicznik 1:300 wielkość ta osiągnie wielkość **12833100** przestępstw nie wykrytych (w latach 2000-2009). Jakie ogromne pieniądze zżera korupcja, jak niszczy państwo niech świadczą te powyższe wyliczenia. Za każdą nie wykrytą korupcją stoją tysiące, setki lub miliony złotych.

Duża ilość tzw. „ciemnej liczby”, tj. przestępstw nie wykrytych, zwłaszcza przestępstw o dużym ładunku społecznej szkodliwości jakim jest korupcja, jest bardzo niekorzystna z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa⁹. Autor dysertacji w wyniku prowadzonych analiz doszedł do wniosku, że niektóre ze statystyk analizowanych sprawiały wrażenie zmanipulowanych. W Polsce manipulacja statystykami była prowadzona od bardzo dawna, jak nie od zawsze, przy tym należy przytoczyć wypowiedź J. Widackiego: „Manipulowanie statystyką nie odnosi się jednak tylko do czasów PRL. Zdarzyło się również w ostatnich latach i fałszowanie danych przez jednostkę policji w celu uzyskania lepszej wykrywalności, a tym samym lepszej oceny swojej pracy”¹⁰. Przestępstwo korupcyjne zachodzi zazwyczaj między dwojgiem osób i żadna z tych osób nie jest zainteresowana jej ujawnieniem. Należy jednoznacznie powiedzieć, że statystyki służb mundurowych i innych pokazują raczej skuteczność organów ścigania w wykrywaniu czynów korupcyjnych, niż ich prawdziwą skalę. Statystyka jest podstawowym, chociaż nie jedynym, miernikiem oceny zagrożenia przestępczością, z wielu powodów nie jest

⁹ J. Wojtasik, *Ciemna liczba przestępczości*, Prokuratura Okręgowa, Zielona Góra, 2010, s. 2.

¹⁰ J. Swóła, art. „Rzeczpospolita” z 07.04.1999, s. 3.

to miernik doskonały i korzystać z niego należy ostrożnie oraz bardzo umiejętnie.

W Polsce rocznie dwa miliony osób wręcza łapówki. Jednak liczba ta jest prawdopodobnie zaniżona, gdyż respondenci w pytaniu o wręczenie łapówki, fakt ten w większości zatajają. Łapówki to nieewidencjonowany przepływ pieniędzy, nieobciążony podatkiem, obniżający dochody państwa. Dochodzi do tego, że podatki w pełnej wysokości płacą tylko niektórzy i to oni utrzymują administrację publiczną. Korumpujący i korumpowani w tym samym czasie bogacą się bezkarnie na nielegalnych transakcjach. W Polsce żadna z instytucji zajmująca się szumnie nazywanym zwalczaniem korupcji do dnia dzisiejszego nie jest w stanie oszacować skali jej rzeczywistej wielkości. Ba, nikt nie kwapi się sporządzić analiz na ten temat. Administracja specjalna – taka jak CBA, ABW czy Policja – sporządza coroczne informacje o działaniach antykorupcyjnych, ale nie ma w nich ani słowa, ile w wyniku korupcji traci Polska, nie są w stanie oszacować tych wielkości.

W Polsce jest brak wiedzy na temat kosztów poczynionych przez przestępstwa korupcyjne, a to z kolei nie pozwala organom państwa na oszacowanie kosztów stałych, jak również jednostkowych ich zwalczania. Brak analizy kosztów tego rodzaju przestępczości i określenia ryzyka zagrożeń powoduje, że planowanie wydatków budżetowych jest niemierzalne oraz nieefektywne i nie jest możliwe określenie relacji tzw. koszt – efekt. Brak powyższych danych bardzo utrudnia, a w rzeczywistości uniemożliwia określenie właściwych celów w zwalczaniu korupcji, jak również zbadania efektywności wykorzystanych środków budżetowych przeznaczonych na walkę z korupcją, która jest realnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa ogólnego Polski¹¹. Duże koszty z powodu korupcji ponosi budżet państwa. Wykryte w 2008 roku przez Najwyższą Izbę Kontroli (NIK) nieprawidłowości spowodowały straty w wysokości 16,7 mld zł, jednak straty wykrywane przez NIK stale rosną. Podczas gdy w okresie 5 lat tj. 2001-2005 wyniosły one w sumie 33,9 mld, w następnych 3 latach – 2006-2008 było to już 35,1 mld¹², to nic innego jak straty spowo-

¹¹ A. Trela, *Koszty przestępstw i wykroczeń w Polsce – przyczynek do dyskusji nad problematyką*, Komenda Główna Policji, Warszawa 2010, s. 2.

¹² Oświadczenie Centrum im. Adama Smitha z okazji Międzynarodowego Dnia Przeciwdziałania Korupcji z dn. 9.12.2009.

dowane korupcją. Biorąc pod uwagę wielkość budżetu państwa polskiego uchwalonego przez Sejm RP na 2010 rok tj. 249 mld., to „straty” udokumentowane przez NIK wynoszą 14,46% – całego budżetu. Kwota uszczerbku w budżecie spowodowana korupcją w 2010 roku zapewne jest już dużo większa, pomimo że wykrywalność korupcji prawdopodobnie jak wynika z badań wzrasta. Także kwoty przeznaczone na walkę z tym przestępstwem również wzrastają, nie powodując jej żadnej szkody. W Polsce tak naprawdę nie ma jakiegokolwiek strategii walki z korupcją, wszystko o czym się mówi i pisze na temat tzw. walki z tym zjawiskiem, to nic nie znaczące posunięcia umacniające łapowników w przekonaniu, że nadal można kraść bezkarnie. Nie można mówić o żadnych sukcesach w walce z korupcją nie znając jej wielkości nawet we własnych szeregach. To jest okłamywanie samych siebie i wyłudzenie pieniędzy podatnika na pseudowalkę z tą patologią. Jednak wiceminister sprawiedliwości Zbigniew Wrona wypowiadając się z okazji Międzynarodowego Dnia Przeciwdziałania Korupcji (09.12.2010 r.) zauważył, że wzrasta liczba osób karanych za przestępstwa korupcyjne! Stwierdził, że w 2002 roku łącznie prawomocnie skazano 618 osób, a w 2009 roku, już 3194 osób!, co oznacza pięciokrotny wzrost skazanych za korupcję. Nie ma czym się chwalić, gdyż z danych tylko policji wynika, że w 2009 roku było około blisko 8,5 tys. przestępstw na tle korupcyjnym. To znaczy, że ukarano 1/3 złapanych na łapownictwie! I to ma być sukces?

Może nie wszyscy „waleczni” w Polsce, którzy „walczą” z korupcją wiedzą, że na świecie nie potwierdziła się żadna z prokorupcyjnych teorii, a w zwalczanie korupcji zaangażowały się takie instytucje jak: Bank Światowy, MFW, OECD i Unia Europejska. Wiadomo też, że korupcja nie podwyższa efektywności gospodarki poprzez przyspieszanie procedur administracyjnych. Przeciwnie, zdaniem Macieja Wnuka z polskiego TI „rozwój korupcji stanowi bodziec dla dalszego tworzenia pełnego luk korupcjogennego prawa. Korupcja nie wyzwala również wolnorynkowej konkurencji o decyzje administracyjne”. Należy pamiętać, że korupcja zawsze stała i stoi w opozycji do wolności¹³. Należy jeszcze raz przypomnieć, że korupcja to żądanie, proponowanie, wręczanie i przyjmowanie bezpośrednio lub pośrednio łapówki, jakiegokolwiek innej nienależnej

¹³ M. Gołębiwska, *Korupcja: Największa przeszkoda dla biznesu czy zło konieczne?*, „Miesięcznik Gospodarczy Nowy Przemysł” nr 7 z 2003, s. 3.

korzyści albo obietnicy takiej korzyści. Obecnie na korupcję narażone są szczególnie osoby zatrudnione w instytucjach dysponujących środkami publicznymi, np. w publicznych zakładach opieki zdrowotnej, szkołach, uczelniach, przedsiębiorstwach z udziałem Skarbu Państwa, fundacjach, służbach mundurowych i Siłach Zbrojnych RP. Zapoznając się z doniesieniami mediów w tym wojskowych, w polskiej armii panuje histeria antykorupcyjna. Prokuratura i żandarmeria dokonują nadludzkich wysiłków w jej ściganiu. A jednak korupcja ma miejsce i to, jak się okazuje, w majestacie prawa, z towarzyszeniem przepisów, które rozmydlają odpowiedzialność, są niejednoznaczne i przez to wadliwe. Ich zapisy są karkołomne i powodują, że doświadczeni żołnierze nie mają nic do powiedzenia w sprawie zakupu sprzętu wojskowego. O zakupach decydują „panowie w mundurach z za biurek”. Dziwi tylko fakt, że w Ministerstwie Obrony Narodowej zmiany struktur odpowiedzialnych za zakupy są permanentne, a efektów nadal nie widać. Natomiast niektóre kariery pięknie się rozwijają. I nikt nie ponosi za to konsekwencji. Wystarczy przejrzeć programy z ostatnich kilku lat. Przykładów znamy co najmniej kilkanaście. Chociażby wersje specjalne Rosomaka, to już kwalifikuje się na duży skandal, przykłady można mnożyć itd.¹⁴ Na przestrzeni ostatnich dwóch lat mówiono i pisano wiele o korupcji przy dostawach sprzętu do wojska. I wydaje się, że na tle innych afer korupcyjnych Polacy przyzwyczaili się do takich informacji. Odnoszę wrażenie, że branie łapówek jest zjawiskiem powszechnym. I nikogo nie dziwi fakt, że ma to miejsce w służbach mundurowych, a także w Siłach Zbrojnych RP.

Boli fakt, że utworzono cały szereg instytucji (CBA, ABW specjalne wydziały i komórki w policji i innych służbach mundurowych), które z założenia miały być strażnikami czystości procedur administracyjnych, w tym przetargowych (walka z korupcją). Efekt? Bardzo marny i mizerny, gdyż ich urzędnicy uwierzyli w swoją nieomyślność i ignorują nagminnie opinie fachowców. **Kolejne polskie rządy epatują Polaków swoimi antykorupcyjnymi deklaracjami. Jednakże poza pojedynczymi aresztowaniami o charakterze propagandowym, nie robią prawie nic, aby usunąć jej główne źródła: nadmiar złych praw, brak prywatyzacji, złych – nie mających pojęcia o przeciwdziałaniu korupcji – ludzi.** Ponadto walka z korupcją nie może być narzędziem walki politycznej,

¹⁴ <http://www.wolnapolska.pl> – korupcja wojskowa

powinna natomiast odbywać się w zgodzie z zasadami prawa. A jak jest naprawdę, każdy z obywateli wie¹⁵.

Bzdurna odpowiedź, nieznajomość tematyki, celowe wprowadzanie w błąd tzw. mylenie lub całkowita ignorancja otrzymywanych pism i ich autorów (nieczytanie pism lub celowo zawiła odpowiedź na pismo osoby trzeciej a nie tej, do której zaadresowane jest pismo), to także dotyczy **pracowników Prokuratury Generalnej**. Wniosek taki postawiono na podstawie otrzymanego pisma z Prokuratury Generalnej – Departamentu Organizacji Pracy, Wizytacji i Systemów Informatycznych Prokuratury – pismo z dnia 8 grudnia 2010 roku nr PG I A 0102/532/10. Jest to odpowiedź na wcześniejsze pismo z dnia 22.10.2010 roku kierowane do Prokuratora Generalnego RP Pana Seremeta przez autora tej dysertacji. Odpowiedzi od Pana Prokuratora Generalnego RP autor nie otrzymał do dnia dzisiejszego. Może Pan Seremet uważał, że nie musi się zajmować korupcją w Polsce, gdyż jej tak naprawdę nie ma? Statystyki są tak dobre, wykrywalność duża itd., co tam jakiś badacz, w takich sytuacjach najlepiej należy milczeć i tak uczynić! Powyższe pismo, o którym mowa, zostało sporządzone przez p.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu Organizacji Pracy, Wizytacji i Systemów Informatycznych Prokuratury.

Tak więc cyt: *„W nawiązaniu do Pana pisma z dnia 22 października 2010 r. uprzejmie informuję, iż informacje dotyczące sprawozdawczości i statystyki powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury w podanym przez Pana okresie – w latach 2002-2009 pozostają w zakresie kompetencji Wydziału Statystyki Departamentu Organizacyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości. Zgodnie z corocznie wydawanym rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie badań statystycznych statystyki publicznej w Dziale 1.03. – Obrona Narodowa, Bezpieczeństwo Wewnętrzne, Wymiar Sprawiedliwości, w Temacie – »Sprawy rozpatrywane w wymiarze sprawiedliwości«, prowadzącym badania w powyższym zakresie, w tym również w części dotyczącej powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury było Ministerstwo Sprawiedliwości. Ponadto należy nadmienić, że sprawozdania statystyczne (zbiorcze) za lata 2002-2008 znajdują się w całości na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości. Natomiast o udostępnienie zbiorczego sprawozdania statystycznego za 2009 r. może się Pan zwrócić do Wydziału Statystyki Departamentu*

¹⁵ Oświadczenie Centrum im. Adama Smitha..., op. cit.

Organizacyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości”, z tego wynika, że Prokuratura Generalna nie prowadziła dokładnych statystyk dotyczących korupcji – przestępstw korupcyjnych w latach 2002-2009 w Polsce. Dziwne, lecz prawdziwe! Analizując dalszą część pisma należy zacząć od cyt.: „*Uprzejmie informuję, że zarówno Ministerstwo Sprawiedliwości jak i od 31 marca 2010 r. Prokuratura Generalna nie przetwarza jednak danych statystycznych dotyczących korupcji, tj. spraw prowadzonych o czyn z art. 228, 229, 230, 230a, 231 § 2, 296, 296a, 296 b, 302 i 305 kodeksu karnego. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest prowadzenie przez powszechne jednostki organizacyjne prokuratury programu badań statystycznych wyłącznie w zakresie ilościowym, bez uwzględniania statystyki przedmiotowej. Jednak nadmienić należy, że nie są gromadzone na żadnym etapie postępowania przygotowawczego w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury dane w tak szczegółowym zakresie jak podnosi Pan w swoim piśmie*”. Kompletna bzdura! Dane, o które prosił autor dysertacji Prokuraturę Generalną RP, opracowane były na podstawie danych otrzymanych od Naczelnej Prokuratury Wojskowej. Czyżby tylko Naczelna Prokuratura Wojskowa jako jedyna z podległych prokuratur Panu Prokuratorowi Generalnemu RP prowadziła bardzo wnikliwe statystyki popełnionych przestępstw korupcyjnych w Siłach Zbrojnych RP, jakie przesłała autorowi dysertacji? Z wcześniejszych analiz zebranego materiału statystycznego dotyczącego korupcji wynika, że tylko materiał otrzymany właśnie z Naczelnej Prokuratury Wojskowej był materiałem niezwykle wartościowym i bardzo dokładnym. Czyżby NPW nie podlegała Prokuratorowi Generalnemu RP? Należy przypomnieć, że „*Prokuratura Wojskowa funkcjonuje w ramach struktur wojskowych w różnym kształcie organizacyjnym i zakresie posiadanych kompetencji od 1918 roku. Podstawą jej obecnej działalności jest ustawa z dnia 20 czerwca 1985 roku o prokuraturze (tekst jedn. Dz. U. z 2008 r., nr 7, poz. 39 z późniejszymi zmianami). W świetle przepisów powołanej ustawy prokuratorzy wojskowi współstanowią wraz z prokuratorami powszechnymi i prokuratorami pionu śledczego IPN »Prokuraturę RP«. Pod względem merytorycznym prokuratorzy wojskowi podlegają Ministrowi Sprawiedliwości – Prokuratorowi Generalnemu, którego jednym z zastępców jest Naczelny Prokurator Wojskowy*”. Wniosek jest następujący albo Pan, który odpowiadał na pismo nie był w temacie dzieła albo Pro-

kurator Generalny RP nie wiedział, że jego zastępca, którym jest NPW, posiada takie dokładne statystyki na temat korupcji w swoim sektorze?

Analizując kolejne zdania owego pisma należy przytoczyć cyt. „*Aktualnie trwają prace zmierzające do elektronicznego przetwarzania danych statystycznych, w tym również statystyki przedmiotowej w Centralnej Bazie Danych Systemu Informatycznego Prokuratury. Do zakończenia powyższego projektu konieczne jest połączenie wszystkich jednostek organizacyjnych prokuratury w jednej sieci informatycznej, co w chwili obecnej – z powodów ekonomicznych – nie jest możliwe*”. Tu wniosek jest prosty, do chwili obecnej Prokuratura Generalna RP, nie posiadała dokładnego systemu zbierania danych informacyjnych o korupcji w Służbach Mundurowych i Siłach Zbrojnych RP a może i we wszystkich innych obszarach działalności korupcyjnej w Polsce? To kto i na jakiej podstawie „walczy” z korupcją, jeżeli o niej nic nie wie? W tym przypadku wystąpiła tzw. metoda „*spychu*”, wszystko zwalono na Ministerstwo Sprawiedliwości, które posiada dane informacyjne bardzo ogólnikowe, całkowicie nie przydatne do prowadzenia analiz na powyższy temat. Taka odpowiedź, jaką otrzymał autor tej dysertacji od Głównej Prokuratury RP, utwierdziła go w przekonaniu, że w dziedzinie informacji na temat korupcji w Polsce szczególnie w służbach mundurowych bez wojska, panuje wielki bałagan i niewiedza. Brak jakiegoś wspólnego systemu przepływu informacji o tym zjawisku – jakim jest korupcja – dyskwalifikuje tych wszystkich, którzy właśnie w tych służbach z nią walczą. Walka ta, jak co po niektórzy ją nazywają to wielka „*lipa*”, to ciągłe wyłudzenie pieniędzy z budżetu państwa polskiego, nieprzynosząca żadnych sukcesów. A może oto co poniektórym „*walecznym*” w tym bałaganie dezinformacyjnym chodzi?

kom. Dorota Mocarska

Instytut Prawa
Wydział Bezpieczeństwa Wewnętrznego
i Administracji
Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie

PRZEKROCZENIE UPRAWNIENÍ
LUB NIEDOPEŁNIENIE OBOWIĄZKÓW
PRZEZ FUNKCJONARIUSZY POLICJI
W ŚWIETLE BADAŃ KRYMINOLOGICZNYCH

Nadużycie władzy stanowi przestępstwo, które zagraża prawidłowemu funkcjonowaniu instytucji państwowych, podważając zaufanie do systemu władzy, a także wywołuje szczególne poczucie niesprawiedliwości u stykających się z nim obywateli.

Regulacja prawna penalizacji nadużycia władzy w art. 231 k.k. zasadniczo nie nasuwa uwag krytycznych, należy podkreślić, iż uwzględnia ona dorobek doktryny i orzecznictwa sądowego powstałych na tle poprzednich rozwiązań prawnych (art. 286 k.k. z 1932 r. i art. 246 k.k. z 1969 r.). Znamiona – przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków – są prawidłowo interpretowane przez doktrynę i praktykę organów ścigania. Znamiona – działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego czy istotna szkoda – mają charakter ocenny i wymagana jest niekiedy ingerencja interpretacyjna Sądu Najwyższego.

Policja IV Rzeczypospolitej jest organem państwowym powołanym do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, jednocześnie opartym na podległości oraz hierarchii z własną historią i etyką, którego działalność wymaga bezwzględnego poszanowania konstytucyjnego porządku prawa, a także apolityczności. Policja przez swoje działania realizuje nadrzędne wartości i cele służby, stoi na straży bezpieczeństwa obywateli oraz państwa. Dlatego też służba w Policji jest traktowana jako działanie na rzecz człowieka i obywatela¹.

¹ J. Czerniakiewicz, *Zasady moralne polskiego policjanta*, [w:], *Etyka zawodowa policjanta. Materiały pokonferencyjne*, red. M. Róg, Szczytno 1999, s. 98.

Służba w Policji stawia przed każdym funkcjonariuszem szereg obowiązków, wynikających z przepisów prawa zawartych w ustawach, rozporządzeniach oraz decyzjach i rozkazach przełożonych.

Funkcjonariusz Policji jest przedstawicielem władzy, której społeczeństwo przekazało swoje prawa w zamian za ochronę i bezpieczeństwo. Z tego pochodzi uprawnienie, które ma służyć obronie obywateli, włącznie z użyciem siły. Policjanci, realizując swoje zadania służbowe, mają nie tylko większe uprawnienia czy obowiązki niż inny obywatel, ale i odpowiedzialność. Opinia publiczna jest skłonna powierzyć Policji specjalną władzę i uprawnienia, jednak jest również zaangażowana w to, aby władza ta nie była nadużywana². Społeczeństwo oczekuje od policjanta jako funkcjonariusza publicznego nie tylko rzetelności w wypełnianiu obowiązków, ale przede wszystkim uczciwości.

Funkcjonariusz Policji zgodnie z oczekiwaniami społeczeństwa ma stanowić ostoję bezpieczeństwa, być człowiekiem prawnym, o wysokich kwalifikacjach zawodowych i umiejącym odpowiednio reagować na każde naruszenie porządku prawnego. Policjant posiada duże uprawnienia do przywracania porządku prawnego oraz zapewnienia poczucia bezpieczeństwa osobistego. Niestety, podejmowanie interwencji policyjnej doprowadza niekiedy do zdarzeń nadzwyczajnych, które stają się przedmiotem szczególnego zainteresowania ze strony mediów. Występowanie tych zdarzeń wynika z wielu przyczyn, m.in. ze złego stanu dyscypliny, błędów w wyszkoleniu policyjnym, rutyny, braku przewidywania następstw działania, prowokującego zachowania czy złej oceny sytuacji. Następstwem błędów, jakie popełniają policjanci podczas podejmowania interwencji, są skargi obywateli domagających się ukarania winnych³. Każda skarga jest skrupulatnie badana i wyjaśniana według przewidzianych procedur.

Przestępcza działalność funkcjonariusza Policji narusza integralność formacji i stanowi istotną przeszkodę w wypełnianiu ustawowych zadań Policji. Powoduje ona szereg negatywnych skutków dla instytucji, począwszy od sprzeniewierzenia się wartościom istotnym dla służby, ucz-

² B. Hołyst, *Problemy etyki w działalności policji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Śląskiego” 1996, nr 1550, s. 329-330.

³ A. Pawłowski, Skargowość a etyka zawodowa policjanta. Dychotomia czy synteza?, [w:] *Skargowość w Policji*, red. G. Kędzierska, T. Frączek, Szczytno 2002, s. 17.

ciwym relacjom zawodowym a skończywszy na stratach finansowych, jakie z tytułu przestępstwa ponosi budżet Policji i budżet państwa oraz niekorzystnym wpływie na odbiór Policji w społeczeństwie⁴.

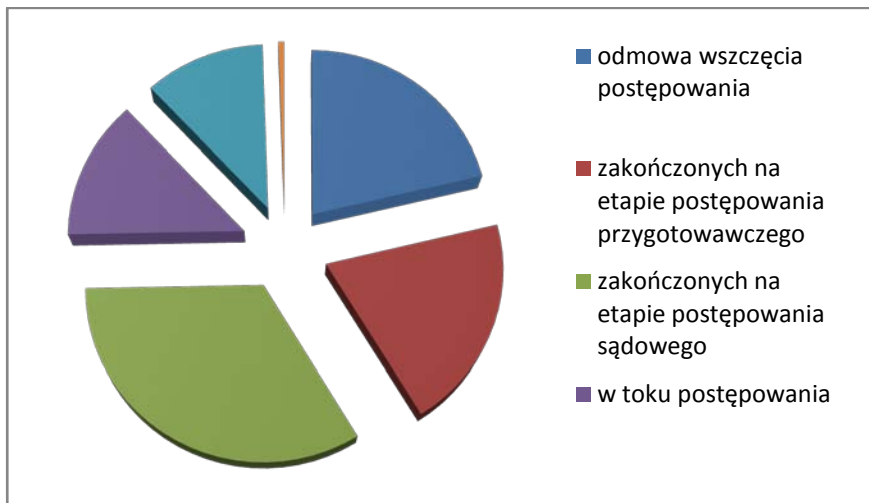
W związku z tym stało się niemalże koniecznością prowadzenie badań dokonujących analizy niedopełnienia obowiązków lub przekroczenia uprawnień przez funkcjonariuszy Policji.

Podstawowym celem, jaki został obrany przy podjęciu badań empirycznych, było ustalenie jakie cechy są istotnymi wyróżnikami przestępstwa nadużycia władzy przez funkcjonariuszy Policji.

W oparciu o analizę akt sądowych, jak i akt postępowania przygotowawczego w sprawach niedopełnienia obowiązków lub przekroczenia uprawnień, starano się ukazać problem zagrożenia, jakie niesie za sobą ta kategoria przestępczości na terenie całego kraju. Liczbę spraw poddanych analizie badawczej przedstawia wykres 1.

Wykres 1

Liczba spraw poddanych analizie badawczej



Źródło: badania własne.

⁴ *Analiza przestępczości w środowisku policyjnym na podstawie rezultatów pracy BSW KGP w 2008 r.*, Komenda Główna Policji, Biuro Spraw Wewnętrznych, Warszawa 2009, s. 3.

Badaniami objęto 893 sprawy tj. 100% spraw dotyczących przekroczenia uprawnień bądź niedopełnienia obowiązków przez funkcjonariuszy Policji, wskazanych w systemie rejestracji Temida w latach 1999 – 2006. Analizie badawczej poddano 667 spraw (co stanowiło 74% wszystkich spraw poddanych analizie badawczej), w tym: objętych odmową wszczęcia – 190 spraw, zakończonych na etapie postępowania przygotowawczego – 179 spraw i zakończonych na etapie postępowania sądowego – 298 spraw. W toku pozostało 119 spraw (13% spraw poddanych analizie badawczej), w tym 2 sprawy na etapie postępowania przygotowawczego oraz 117 spraw na etapie postępowania sądowego – nie zostały one objęte badaniami, gdyż nie zakończyły się w czasookresie trwania badań. Błędną sygnaturą zostały objęte 102 sprawy (12% spraw poddanych analizie badawczej), w tym 18 spraw zakończonych na etapie postępowania przygotowawczego oraz 84 sprawy zakończone na etapie postępowania sądowego. Odmówiono udostępnienia 5 spraw zakończonych na etapie postępowania sądowego (bez podania przyczyny odmowy).

Ogółem przeanalizowano 667 spraw karnych dotyczących przestępstw nadużycia władzy przez funkcjonariuszy Policji popełnianych na całym terytorium RP. Okresem jakim objęto badaniami są lata 1999-2006, tj. od momentu obowiązywania kodeksu karnego z 1997 r. i prowadzenia postępowań karnych o przestępne nadużycie władzy przez funkcjonariuszy policji w oparciu o przepisy tego kodeksu.

Do analizy akt wykorzystano kwestionariusz ankiety, dzięki któremu zostały zestawione dane osobopoznawcze dotyczące sprawców przestępstwa nadużycia władzy przez funkcjonariuszy Policji, a także okoliczności omawianego czynu.

Ocenie poddano kwalifikację prawną czynu, ze wskazaniem typu popełnionego przestępstwa oraz konstrukcji kwalifikacji prawnej (przepisy pozostające w kumulatywnym zbiegu z przepisem art. 231 k.k.), form popełnienia przestępstwa, a także rodzaju niedopełnionego obowiązku lub przekroczonego uprawnienia. Analiza objęła czas i miejsce popełnienia przestępstwa, w rozkładzie rocznym, miesięcznym, dziennym i dobowym, a także sposób zakończenia postępowania przygotowawczego, ze wskazaniem podstawy prawnej zakończenia postępowania, źródeł pierwszej informacji o przestępstwie i rodzajów stosowanych środków

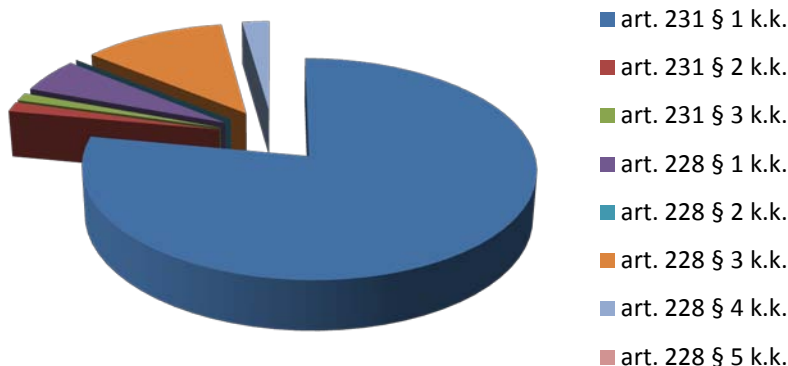
zapobiegawczych oraz sposób zakończenia postępowania przed sądem, ze wskazaniem rodzaju i wysokości orzeczonej kary i środka karnego. Ocenie poddano sprawcę przestępstwa nadużycia władzy – funkcjonariusza publicznego. Analizę dokonano w oparciu o następujące cechy: wiek, płeć, stan cywilny, wykształcenie, przynależność służbowa, staż służby w policji, rodzaj pełnionej służby, jednostkę organizacyjną policji, stanowisko służbowe, korpus służbowy oraz stopnie policyjne.

Analizę badanych spraw pod względem kwalifikacji prawnej czynu obrazuje wykres 2.

W wyniku tejże analizy wyodrębniono w oparciu o kryterium kwalifikacji prawnej czynu prowadzonego postępowania: 519 spraw kwalifikowanych z art. 231 § 1 k.k., co stanowiło 78% spraw poddanych analizie, 10 spraw kwalifikowanych z art. 231 § 2 k.k. (2% spraw), 8 spraw kwalifikowanych z art. 231 § 3 k.k. (1% spraw), 36 spraw kwalifikowanych z art. 228 § 1 k.k. (5% spraw), 79 spraw kwalifikowanych z art. 228 § 3 k.k. i 15 spraw kwalifikowanych z art. 228 § 4 k.k. Analiza nie wyodrębniła spraw kwalifikowanych z art. 228 § 2 i 5 k.k.

Wykres 2

Kwalifikacja prawna czynu



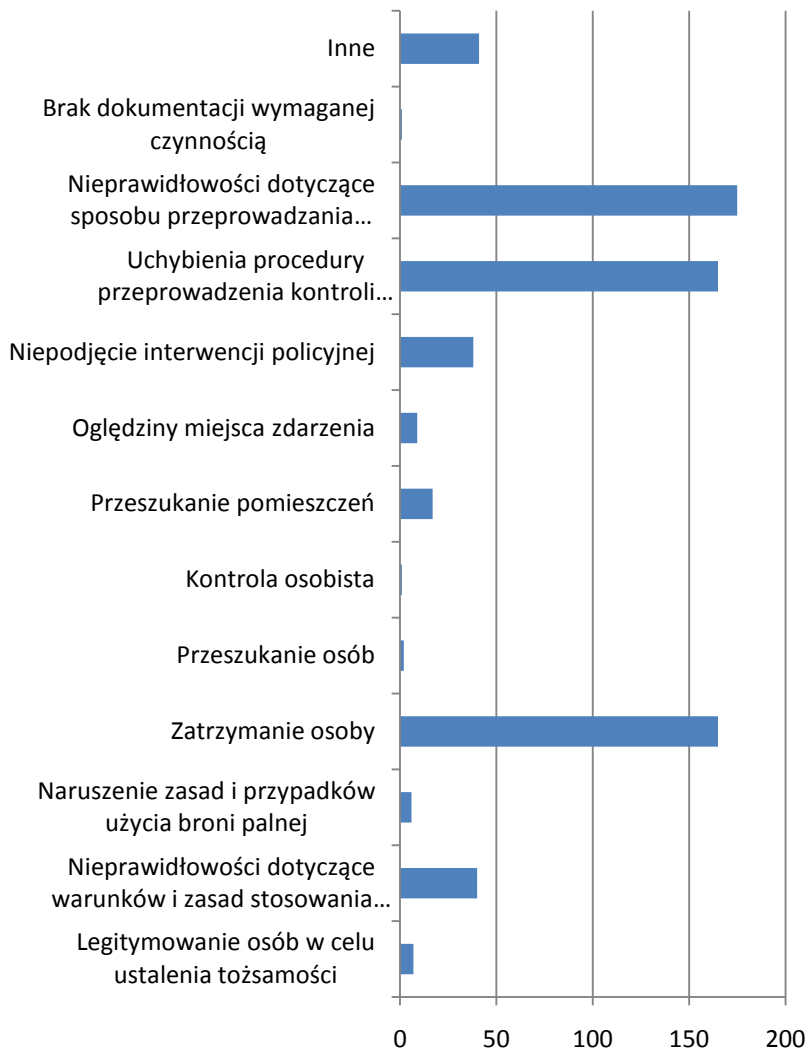
Źródło: badania własne.

W kumulatywnym zbiegu zakwalifikowanych zostało 269 spraw (co stanowi 40% spraw podanych analizie), w szczególności najczęściej z: art. 157 k.k. – 47 spraw (np. spowodowanie obrażeń ciała skutkujących naruszeniem czynności narządu ciała i rozstrojem zdrowia na okres powyżej 7 dni w trakcie stosowania środków przymusu bezpośredniego, przesłuchania podejrzanego czy legitymowania w celu ustalenia tożsamości), art. 158 k.k. – 18 spraw (pobicia podczas zatrzymania, kontroli drogowej czy stosowania środków przymusu bezpośredniego), 217 k.k. – 14 spraw (np. naruszenie nietykalności cielesnej osoby podczas zatrzymania osoby, interwencji policyjnej, stosowania środków przymusu bezpośredniego), art. 246 k.k. – 16 spraw (np. stosowanie przemocy bądź gróźb wobec podejrzanego w celu uzyskania od niego określonych wyjaśnień), art. 266 k.k. – 18 spraw (np. ujawnienie osobom nieuprawnionym w celu osiągnięcia korzyści majątkowej informacji stanowiących tajemnicę służbową i informacji uzyskanych w związku z wykonywaniem czynności służbowych), art. 270 k.k. – 12 spraw (np. podrobienie dokumentu w postaci mandatu karnego, przerobienie protokołu przyjęcia ustnego zawiadomienia o przestępstwie, czy podrobienie dokumentacji związanej z zatrzymaniem osoby), art. 271 k.k. – 32 sprawy (np. poświadczenie nieprawdy w dokumentacji związanej z zatrzymaniem osoby, w protokole powypadkowym, czy w protokole przeszukania pomieszczeń), art. 276 k.k. – 23 sprawy (np. usunięcie z akt sprawy oryginalnego dokumentu, czy usunięcie akt głównych postępowania przygotowawczego), art. 278 k.k. – 11 spraw (np. kradzież podczas kontroli drogowej, kradzież podczas przeszukania pomieszczeń, kradzież dowodu rzeczowego).

Analizę badanych spraw w oparciu o kryterium rodzaju niedopełnionego obowiązku lub przekroczonego uprawnienia przedstawia wykres 3.

Wykres 3

Rodzaj niedopełnionego obowiązku lub przekroczonego uprawnienia



Źródło: badania własne.

W wyniku tej analizy niedopełnienie obowiązków lub przekroczenie uprawnień w sprawach objętych badaniem, wystąpiło w sprawach związanych z: legitymowaniem osób w celu ustalenia tożsamości – 7 spraw, co stanowiło 1% spraw poddanych analizie, stosowaniem środków przymusu bezpośredniego – 40 spraw (6% spraw), zasadami i przypadkami użycia broni palnej – 6 spraw (1% spraw), zatrzymaniem osób – 165 spraw (25% spraw), przeszukaniem osób – 2 sprawy (1% spraw), kontrolą osobistą – 1 sprawa (0,5% spraw), przeszukaniem pomieszczeń – 17 spraw (2% spraw), oględzinami miejsca zdarzenia – 9 spraw (1% spraw), niepodjęciem interwencji policyjnej – 38 spraw (6%), procedurą przeprowadzania kontroli drogowej – 165 spraw (25% spraw), przeprowadzaniem czynności procesowych – 175 spraw (26% spraw), brakiem dokumentacji wymaganej czynnością – 1 sprawa (0,5% spraw) oraz innymi niż wskazanymi sytuacjami – 41 spraw (5% spraw).

Przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariuszy Policji w związku z legitymowaniem w celu ustalenia tożsamości osoby wystąpiło w szczególności w sprawach dotyczących:

- stosowania gróźb karalnych w trakcie legitymowania,
- naruszenia nietykalności cielesnej podczas legitymowania,
- stosowania podczas legitymowania środków przymusu bezpośredniego w sposób nieopowiadający potrzebom wynikającym z zaistniałej sytuacji i zbędny do osiągnięcia podporządkowania się wydanym poleceniom,
- spowodowania obrażeń ciała skutkujących naruszeniem czynności narządu ciała i rozstrojem zdrowia na okres powyżej 7 dni podczas legitymowania,

Przekroczenia uprawnień lub niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariuszy Policji w związku ze stosowaniem środków przymusu bezpośredniego wystąpiło w szczególności w sprawach dotyczących:

- bezzasadnego użycia środków przymusu bezpośredniego podczas interwencji,
- naruszenia nietykalności cielesnej podczas użycia środków przymusu bezpośredniego,
- stosowania środków przymusu bezpośredniego w sposób nieopowiadający potrzebom wynikającym z zaistniałej sytuacji i zbędny do osiągnięcia podporządkowania się wydanym poleceniom,

- spowodowanie obrażeń ciała skutkujących naruszeniem czynności narządu ciała i rozstrojem zdrowia na okres powyżej 7 dni w trakcie stosowania środków przymusu bezpośredniego,
- stosowania gróźb karalnych podczas stosowania środków przymusu bezpośredniego.

Przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariuszy Policji w związku z użyciem broni palnej wystąpiło w szczególności w sprawach dotyczących:

- nieuzasadnionego użycia broni palnej podczas interwencji,
- niezachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach podczas zatrzymania i stosowania chwytów obezwładniających, co doprowadziło do dwukrotnego oddania strzału, czym spowodował nieumyślny skutek śmiertelny u osoby zatrzymywanej.

Przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariuszy Policji w związku z zatrzymaniem osoby wystąpiło w szczególności w sprawach dotyczących:

- bezzasadnie dokonanego zatrzymania osoby,
- stosowania podczas zatrzymania osoby środków przymusu bezpośredniego w sposób nieodpowiadający potrzebom wynikającym z zaistniałej sytuacji i zbędny do osiągnięcia podporządkowania się wydanym poleceniom,
- spowodowania u osoby zatrzymanej obrażeń ciała skutkujących naruszeniem czynności narządu ciała i rozstrojem zdrowia na okres powyżej 7 dni,
- pobicia podczas zatrzymania,
- zaboru w celu przywłaszczenia rzeczy ruchomej należącej do osoby zatrzymanej,
- stosowania gróźb karalnych wobec zatrzymanego,
- niezachowania ciągłej i wzmożonej czujności podczas nadzoru nad zatrzymanym, co doprowadziło do jego ucieczki z nadzorowanego terenu.

Przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariuszy Policji w związku z przeszukaniem pomieszczeń wystąpiło w szczególności w sprawach dotyczących:

- bezzasadnie dokonanego przeszukania pomieszczeń,
- poświadczenia nieprawdy w protokole przeszukania pomieszczeń,

- zniszczenia mienia podczas przeszukania pomieszczeń,
- kradzieży podczas przeszukania pomieszczeń.

Przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariuszy Policji w związku z oględzinami miejsca zdarzenia wystąpiło w szczególności w sprawach dotyczących:

- nierzetelnego przeprowadzenia oględzin miejsca kolizji drogowej,
- kradzieży z miejsca oględzin miejsca przestępstwa,
- poświadczenia nieprawdy w protokole oględzin miejsca zdarzenia.

Przekroczenia uprawnień lub niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariuszy Policji w związku z podjęciem interwencji policyjnej wystąpiło w szczególności w sprawach dotyczących:

- zaniechania niezwłocznego podjęcia interwencji policyjnej,
- stosowania grózb karalnych w trakcie interwencji,
- naruszenia nietykalności cielesnej podczas interwencji,
- spowodowanie obrażeń ciała skutkujących naruszeniem czynności narządu ciała i rozstrojem zdrowia na okres powyżej 7 dni w trakcie interwencji.

Przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariuszy Policji w związku z procedurą przeprowadzenia kontroli drogowej wystąpiło w szczególności w sprawach dotyczących:

- odstąpienia od wykonania czynności służbowych, które obowiązany był wykonać w związku ze stwierdzeniem popełnienia wykroczenia drogowego, w szczególności odstąpienie od zatrzymania prawa jazdy w związku ze stwierdzeniem prowadzenia pojazdu w stanie po użyciu alkoholu,
- przyjęcie korzyści majątkowej w związku z odstąpieniem od ukarania mandatem karnym za wykroczenie drogowe,
- przyjęcie korzyści majątkowej w zamian za odstąpienie od wykonania prawnych czynności służbowych, w szczególności w zamian za odstąpienie od badania kierującego pojazdem na zawartość alkoholu, zatrzymania prawa jazdy w związku ze stwierdzeniem stanu nietrzeźwości kierującego pojazdem, zatrzymania dowodu rejestracyjnego pojazdu w związku z ujawnieniem nieważności obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej, odstąpienie od nadania biegu sprawie w związku z popełnieniem przestępstwa drogowego,

- poświadczenia nieprawdy w mandacie karnym w zakresie kwalifikacji prawnej wykroczenia,
- kradzieży podczas kontroli drogowej,
- nierzetelnej obsługi zdarzenia drogowego (niedokonania wszystkich wymaganych czynności na miejscu wypadku drogowego).

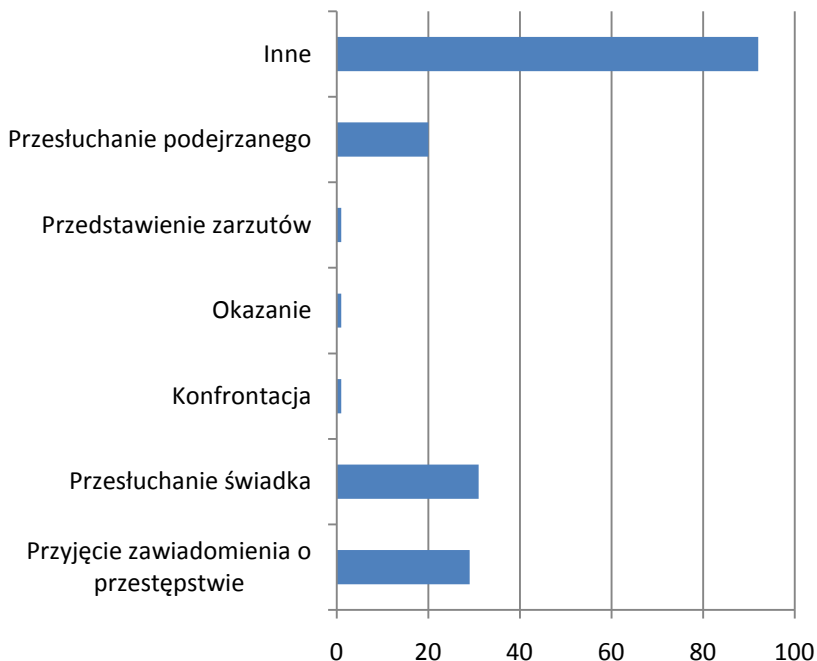
Przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariuszy Policji w zakresie innych niż wyżej wskazany rodzaj czynności służbowych wystąpiło w szczególności w sprawach dotyczących:

- udzielenia naczelnikowi Wydziału Kadr i Szkolenia Komendy Wojewódzkiej Policji w związku z zajmowanym przez niego stanowiskiem służbowym korzyści majątkowej w postaci butelki alkoholu w zamian za podjęcie korzystnych dla siebie decyzji służbowych,
- udzielenie bez podstaw faktycznych, wiedzy i zgody przełożonych asysty przy eksmisji osobie nieuprawnionej do wykonania czynności,
- przekazania osobie nieuprawnionej w zamian za pożyczkę pieniężną swojej legitymacji służbowej, przez co pozbawił się możliwości wykonywania obowiązków służbowych oraz umożliwił posługiwanie się tym dokumentem osobie niepowołanej,
- działania w celu osiągnięcia korzyści majątkowej i przekazania swojej broni służbowej osobie nieuprawnionej jako zabezpieczenie udzielonej pożyczki w kwocie 2000 zł przez lombard,
- niedopełnienia obowiązku, poprzez niepodjęcie działań mających na celu zapobiegnięciu przyjęcia korzyści majątkowej przez innego funkcjonariusza, i nie zgłosił tego faktu swoim przełożonym,
- wykorzystania posiadanego umundurowania i legitymacji służbowej w czasie wolnym od służby pod pozorem prowadzenia czynności służbowych celem załatwienia sprawy prywatnej,
- udostępnienia osobom nieuprawnionym oznakowanego pojazdu służbowego oraz przedmiotów wyposażenia służbowego w postaci pałki typu tonfa, kajdanek oraz elementów umundurowania celem wykonania zdjęć o treści erotycznej,
- przyjmowanie korzyści majątkowych w zamian za ochronę agencji towarzyskiej.

Analizę dotyczącą rodzaju nieprawidłowości w zakresie przeprowadzania czynności procesowych przedstawia wykres 4.

Wykres 4

Nieprawidłowości dotyczące przeprowadzania czynności procesowych



Źródło: badania własne.

Nieprawidłowości dotyczące sposobu przeprowadzania czynności procesowych wystąpiły w sprawach dotyczących: przyjęcia ustnego zawiadomienia o przestępstwie – 29 spraw, co stanowiło 17% spraw, przesłuchania świadka – 31 spraw (18% spraw) konfrontacji – 1 sprawa (1% spraw), okazania – 1 sprawa (1% spraw), przedstawienia zarzutu podejrzanemu – 1 sprawa (1% spraw), przesłuchanie podejrzanego – 20 spraw (17% spraw) oraz innych niż wskazane sytuacje – 92 sprawy (51% spraw).

Przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariuszy Policji w związku przeprowadzeniem czynności procesowych⁵ w ramach przyjęcia zawiadomienia o przestępstwie wystąpiło w szczególności w sprawach dotyczących:

- nieprzyjęcia zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa ustnego zawiadomienia o przestępstwie,
- przerobienia protokołu przyjęcia ustnego zawiadomienia o przestępstwie,
- poświadczenia nieprawdy w protokole przyjęcia zawiadomienie o przestępstwie,

Przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariuszy Policji w związku z przeprowadzeniem czynności procesowych w ramach przesłuchania świadka wystąpiło w szczególności w sprawach dotyczących:

- podżegania świadka do składania fałszywych zeznań,
- poświadczenia nieprawdy w protokole przesłuchania świadka,
- podrobienia protokołu przesłuchania świadka,
- stosowania gróźb w celu wywierania wpływu na świadka i sugerowanie mu treści zeznań podczas przesłuchania,
- naruszenia nietykalności cielesnej świadka podczas przesłuchania.

Przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariuszy Policji w związku przeprowadzeniem czynności procesowych w ramach konfrontacji wystąpiło w sprawie dotyczącej ujawnienia tajemnicy służbowej w trakcie konfrontacji – 1 sprawa.

Przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariuszy Policji w związku z przeprowadzeniem czynności procesowych w ramach przesłuchania podejrzanego wystąpiło w szczególności w sprawach dotyczących:

- stosowania przemocy bądź gróźb wobec podejrzanego w celu uzyskania od niego określonych wyjaśnień,
- naruszenia nietykalności cielesnej podejrzanego podczas przesłuchania,

⁵ M. Działoszyński, R. Szymborski, J. Wójcik, *Korupcja i inne...*, s. 269.

- spowodowania obrażeń ciała podejrzanego podczas przesłuchania skutkujących naruszeniem czynności narządu ciała i rozstrojem zdrowia na okres powyżej 7 dni,
- zatajenia dowodów niewinności podejrzanego.

Przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariuszy Policji w związku z przeprowadzeniem czynności procesowych w ramach innych niż wyżej wskazane czynności procesowych wystąpiło w szczególności w sprawach dotyczących:

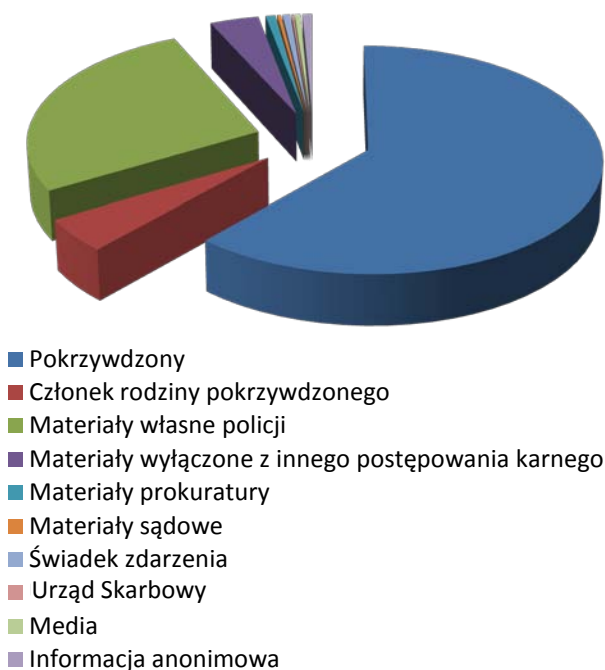
- zniszczenia dowodu rzeczowego,
- doprowadzenia do zaginięcia dowodu rzeczowego,
- zaboru w celu przywłaszczenia dowodu rzeczowego,
- tworzenia fałszywych dowodów w postępowaniu karnym,
- dokonania błędnej kwalifikacji prawnej czynu i prowadzenie czynności wyjaśniających w sprawie o wykroczenie zamiast postępowania karnego,
- dokonania błędnej kwalifikacji prawnej czynu skutkującej tym, iż zakwalifikowany czyn został ścigany z oskarżenia prywatnego zamiast ściganego z urzędu,
- nienależytego przechowywania akt postępowania karnego dopuszczając do ich zaginięcia,
- zniszczenia akt postępowania karnego,
- ukrywania dokumentów oznaczonych klauzulą ściśle tajne, którymi nie miał prawa rozporządzać,
- ujawnienia osobom nieuprawnionym w celu osiągnięcia korzyści majątkowej informacji stanowiących tajemnicę służbową i informacji uzyskanych w związku z wykonywaniem czynności służbowych,
- przyjęcia korzyści majątkowej w zamian wydanie korzystnego dla wręczającego rozstrzygnięcia procesowego,
- przyjęcia korzyści majątkowej w zamian za zmianę roli procesowej z podejrzanego na świadka,
- nieuzasadnionego zakończenia postępowania przygotowawczego,
- wystawiania fikcyjnych wezwań do czynności procesowych,

Źródło pierwszej informacji o przestępstwie nadużycia władzy przez funkcjonariuszy Policji stanowiły: pokrzywdzony – 411 spraw (61%

spraw), członek rodziny pokrzywdzonego – 32 sprawy (5% spraw), materiały własne policji – 179 spraw (26% spraw), materiały wyłączone z innego postępowania karnego – 25 spraw (3% spraw), materiały prokuratury – 5 spraw (1% spraw), materiały sądowe – 2 sprawy (0,5% spraw), świadek zdarzenia – 4 sprawy (1% spraw), urząd skarbowy – 1 sprawa (0,5% spraw), media – 3 sprawy (1% spraw), informacja anonimowa – 5 spraw (1% spraw).

Wykres 5

Źródło informacji o przestępstwie



Źródło: badania własne.

Przedstawione dane wskazują, że najczęściej informacje będące źródłem wiedzy o przestępstwie pochodziły od osób pokrzywdzonych, co jest – jak należy sądzić – efektem niejednokrotnie niezadowolenia danej osoby z faktu podjęcia wobec niej interwencji. Zawiadomienia o przestępstwie złożone przez pokrzywdzonych dotyczyły najczęściej niedopełnienia obowiązków lub przekroczenia uprawnień przez funkcjonariuszy Policji w związku z: zatrzymaniem osoby – 121 spraw, procedurą przeprowadzenia kontroli drogowej – 92 sprawy, nieprawidłowościami dotyczącymi sposobu przeprowadzenia czynności procesowych – 87 spraw, niepodjęciem interwencji policyjnej – 33 spraw oraz stosowaniem środków przymusu bezpośredniego – 32 sprawy.

Prawie 70% przypadków postępowania przygotowawczego zostało wszczętych na podstawie zawiadomienia o przestępstwie pochodzącego od pokrzywdzonych (61% od pokrzywdzonych i 5% od członków rodzin pokrzywdzonych). Ofiary informują, iż miało miejsce przestępstwo, że zostały tym przestępstwem pokrzywdzone oraz wskazują sprawcę⁶.

Materiały własne Policji, ujawnione w trakcie kontroli wewnętrznej, dotyczące nieprawidłowości w trakcie wykonywania czynności przez policjantów, stanowiły podstawę zawiadomienia o przestępstwie nadużycia władzy najczęściej w sprawach prowadzonych w związku z: procedurą przeprowadzania kontroli drogowej – 60 spraw, nieprawidłowościami dotyczącymi sposobu przeprowadzenia czynności procesowych – 59 spraw oraz zatrzymaniem osoby – 24 sprawy. Stosunkowo duży, procentowy udział informacji własnych Policji był efektem, jak wynika z części analizowanych spraw, zbyt daleko idącej ostrożności w zakresie przekazywania materiałów do prokuratury, ale z drugiej strony było to usprawiedliwione kompetencjami, z których wynikało, że to prokurator decyduje o wszczęciu lub o odmowie, jeżeli osobą podejrzaną jest funkcjonariusz Policji⁷.

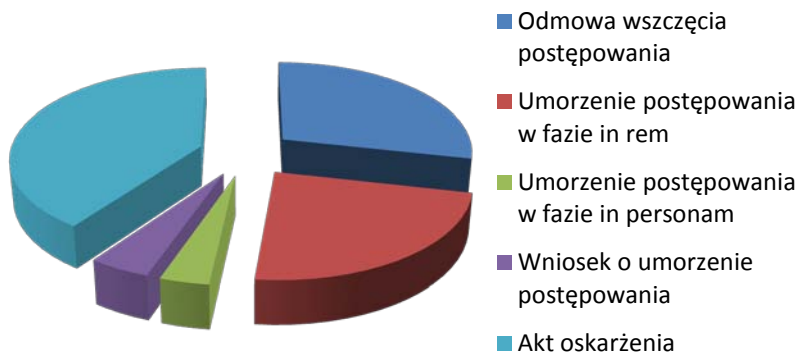
⁶ Por. Komenda Główna Policji, *Polskie badanie przestępczości (PBP 07). Część pierwsza*, Warszawa 2007, s. 23-24; A. Siemaszko, *Zgłaszanie przestępstw*, [w:] *Geografia występku i strachu. Polskie Badanie Przestępczości 07*, red. A. Siemaszko, Warszawa 2008, s. 32-33.

⁷ J. Kudrelek, D. Mocarska, I. Nowicka, *Merytoryczne sposoby zakończenia postępowań karnych prowadzonych przeciwko funkcjonariuszom Policji oskarżonym o przestępstwo przekroczenia uprawnień i związane z nim przestępstwo korupcyjne*, Szczyt no 2008, s. 31-32.

Formę zakończenia postępowania fazy przesądowej przedstawia wykres 6.

Wykres 6

Sposób zakończenia postępowania fazy przesądowej



Źródło: badania własne.

Z analizy poniższego wykresu wynika, iż odmowa wszczęcia postępowania wystąpiła w 190 sprawach, co stanowiło 28% spraw poddanych analizie. Umorzenie postępowania w fazie in rem wystąpiło w 155 sprawach (23% spraw), natomiast umorzenie postępowania w fazie in personam w 24 sprawach (4% spraw). Postępowanie przygotowawcze zakończone przekazaniem sprawy do sądu przybrało postać wniosku o warunkowe umorzenie postępowania – 30 spraw (5% spraw) oraz aktu oskarżenia – 268 spraw (40% spraw)⁸.

Dokonując analizy sposobu zakończenia badanych spraw w fazie przesądowej w oparciu o kryterium rodzaju niedopełnionego obowiązku lub przekroczonego uprawnienia można wskazać, iż odmową wszczęcia postępowania najczęściej zostały zakończone sprawy w związku: z zatrzymaniem osoby – 62 sprawy, nieprawidłowościami dotyczącymi sposobu przeprowadzania czynności procesowych – 49 spraw, niepodjęciem

⁸ Analiza przestępczości w środowisku policyjnym na podstawie rezultatów pracy BSW KGP..., op. cit., s. 10.

interwencji policyjnej – 27 spraw oraz uchybieniami procedury przeprowadzenia kontroli drogowej – 24 sprawy.

Na etapie postępowania przygotowawczego umorzeniem zostały najczęściej zakończone sprawy związane z zatrzymaniem osoby – 60 spraw i nieprawidłowościami dotyczącymi sposobu przeprowadzania czynności procesowych – 37 spraw oraz po 16 spraw dotyczących nieprawidłowości dotyczących warunków i zasad stosowania środków przymusu bezpośredniego oraz uchybień procedury przeprowadzania kontroli drogowej.

Umorzenia postępowania przygotowawczego przeciwko osobie stanowiące 17% wszystkich umorzeń postępowania na etapie postępowania przygotowawczego dotyczyły niedopełnienia obowiązków lub przekroczenia uprawnień w sprawach w związku z: uchybieniami przeprowadzenia procedury kontroli drogowej – 11 spraw, nieprawidłowościami dotyczącymi sposobu przeprowadzania czynności procesowych – 6 spraw oraz po 3 sprawy dotyczące nieprawidłowości dotyczących warunków i zasad stosowania środków przymusu bezpośredniego i zatrzymania osoby oraz 1 sprawa dotycząca innych niż wyżej wskazanych uchybień. Proporcje umorzeń postępowań w sprawie do umorzeń przeciwko osobie można uznać za prawidłowe, co świadczy, że instytucja przedstawiania zarzutów nie była nadużywana.

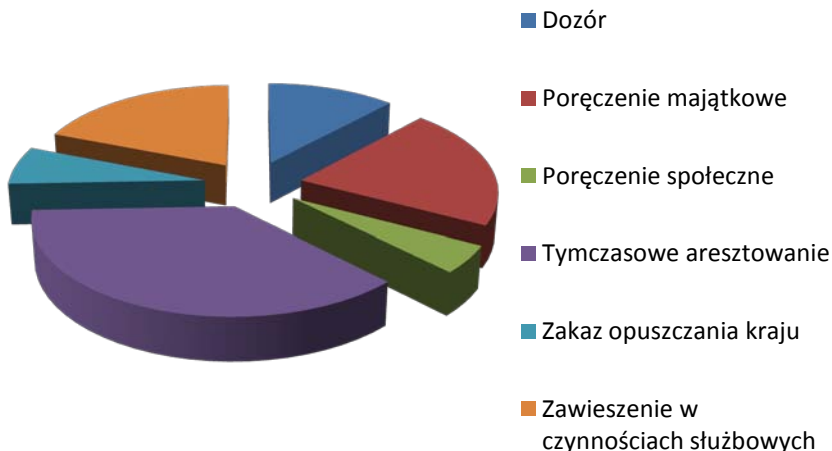
Akt oskarżenia sporządzono w sprawach dotyczących najczęściej nadużycia władzy w związku z: uchybieniami przeprowadzenia procedury kontroli drogowej – 112 spraw, nieprawidłowościami dotyczącymi sposobu przeprowadzania czynności procesowych – 74 sprawy oraz zatrzymaniem osoby – 31 spraw. Sporządzenie wniosku o warunkowe umorzenie śledztwa wystąpiło najczęściej w sprawach związanych z nieprawidłowościami dotyczącymi sposobu przeprowadzania czynności procesowych – 9 spraw.

W prowadzonych postępowaniach przygotowawczych środki zapobiegawcze zostały zastosowane wobec 168 sprawców. Stosowano środki zapobiegawcze w postaci: dozoru – 20 przypadków (12% spraw poddanych analizie), poręczenia majątkowego – 35 przypadków (21% spraw), poręczenia społecznego – 8 przypadków (5% spraw), tymczasowego aresztowania – 62 przypadki (37% spraw), zakazu opuszczania kraju – 11

przypadków (6% spraw) oraz zawieszenia w czynnościach służbowych – 32 przypadki (19% spraw).

Wykres 7

Środki zapobiegawcze zastosowane w postępowaniu przygotowawczym



Źródło: badania własne.

Analizując powyższe wskazania liczbowe w zakresie stosowania środków zapobiegawczych należy stwierdzić, że najczęściej stosowanym środkiem było tymczasowe aresztowanie. Tłumaczyć takie działania można specyfiką dowodową pierwszych czynności wykonywanych we wszczętych postępowaniach⁹.

Oceniając kwalifikację prawną spraw, w których zastosowane zostały środki przymusu bezpośredniego, należy stwierdzić, że dotyczyła ona przede wszystkim art. 228 § 3 k.k. – 79 przypadków oraz art. 231 § 1 k.k. – 59 przypadków. W sprawach z zastosowaniem pozostałej kwalifikacji prawnej: art. 228 § 1 k.k. – 17 przypadków, art. 228 § 4 k.k. – 8 przypadków oraz art. 231 § 2 k.k. – 5 przypadków.

Dokonując analizy rodzaju zastosowanego względem sprawcy przestępstwa nadużycia władzy środka zapobiegawczego z rodzajem niedopełnionego przez niego obowiązku lub przekroczonego uprawnienia

⁹ J. Kudrelek, D. Mocarska, I. Nowicka, *Merytoryczne sposoby...*, op. cit., s. 36-37.

można wskazać, iż najwięcej środków zapobiegawczych było stosowanych w sprawach, w których nadużycie władzy przez funkcjonariuszy Policji nastąpiło w związku z uchybieniami dotyczącymi procedury przeprowadzania kontroli drogowej – 89 przypadków. W dalszej kolejności niedopełnienie obowiązków lub przekroczenie uprawnień nastąpiło w sprawach w związku z: nieprawidłowościami dotyczącymi przeprowadzania czynności procesowych – 53 przypadki, zatrzymaniem osoby – 10 przypadków, naruszeniem zasad i przypadków użycia broni palnej – 2 przypadki, oględzinami miejsca zdarzenia – 2 przypadki, brakiem dokumentacji wymaganej czynnością – 1 przypadek, legitymowaniem osób w celu ustalenia tożsamości – 1 przypadek, nieprawidłowościami dotyczącymi warunków i zasad stosowania środków przymusu bezpośredniego – 1 przypadek oraz w związku z innymi sytuacjami niż wcześniej wskazane – 9 przypadków.

Tymczasowe aresztowanie było najczęściej stosowanym środkiem zapobiegawczym w sprawach dotyczących niedopełnienia obowiązków lub przekroczenia uprawnień prowadzonych w związku z nieprawidłowościami dotyczącymi sposobu przeprowadzania czynności procesowych – 31 przypadków, co stanowiło 58% wszystkich rodzajów środków zapobiegawczych stosowanych w tej kategorii spraw.

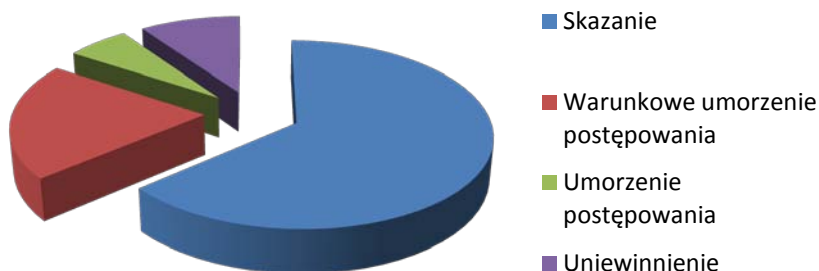
Środki zapobiegawcze w postaci dozoru – 11 przypadków, poręczenia majątkowego – 29 przypadków oraz zawieszenia w czynnościach służbowych – 19 przypadków najczęściej były stosowane w sprawach dotyczących niedopełnienia obowiązków lub przekroczenia uprawnień prowadzonych w związku procedurą przeprowadzania kontroli drogowej.

Poręczenie społeczne najczęściej było stosowane w sprawach dotyczących niedopełnienia obowiązków lub przekroczenia uprawnień prowadzonych w związku zatrzymaniem osoby – 3 przypadki. Natomiast zakaz opuszczania kraju najczęściej był stosowany w sprawach dotyczących niedopełnienia obowiązków lub przekroczenia uprawnień prowadzonych w związku z nieprawidłowościami dotyczącymi sposobu przeprowadzania czynności procesowych – 7 przypadków.

Formę zakończenia postępowania fazy sądowej przedstawia wykres 8.

Wykres 8

Sposoby zakończenia fazy sądowej postępowania



Źródło: badania własne.

Oceniając sposoby merytorycznego zakończenia postępowania sądowego należy stwierdzić, że skazanie miało miejsce w 190 sprawach co stanowiło 64% liczby spraw przekazanych do sądu. Stosunkowo duża była liczba spraw zakończonych warunkowym umorzeniem postępowania – 61 spraw, co stanowiło 20% spraw przekazanych do sądu. Umorzeniem postępowania zostało zakończonych 18 spraw, natomiast uniewinnieniem sprawcy – 29 spraw.

Jednym z najczęstszych rozstrzygnięć merytorycznie kończących postępowanie w badanych sprawach był wyrok skazujący – 190 spraw. Jest to liczba świadcząca o trafności sporządzanych przez prokuraturę oskarżeń. Dokonując analizy sposobu zakończenia badanych spraw w fazie sądowej w oparciu o kryterium rodzaju niedopełnionego obowiązku lub przekroczonego uprawnienia można wskazać, iż wydanie wyroku skazującego najczęściej wystąpiło w sprawach prowadzonych w związku: uchybieniami dotyczącymi procedury przeprowadzania kontroli drogowej – 92 sprawy, nieprawidłowościami dotyczącymi sposobu przeprowadzenia czynności procesowych – 55 spraw, zatrzymaniem osoby – 13 spraw oraz 15 spraw zakończonych w innych sprawach niż wyżej wskazane.

W przypadku spraw zakończonych warunkowym umorzeniem postępowania najwięcej spraw zostało popełnionych w związku niedopełnie-

niem obowiązku lub przekroczeniem uprawnienia, a wiązało się z: nieprawidłowościami dotyczącymi sposobu przeprowadzenia czynności procesowych – 21 spraw, zatrzymaniem osoby – 14 spraw oraz po 9 spraw dotyczących uchybień przeprowadzania procedury kontroli drogowej i innych niż wyżej wskazane uchybienie. Warunkowe umorzenie postępowania nastąpiło na okres próby, który wynosił 1 rok – 38 spraw oraz 2 lata – 23 sprawy.

Umorzeniem postępowania zostały najczęściej zakończone sprawy prowadzone z związku z: nieprawidłowościami dotyczącymi sposobu przeprowadzenia czynności procesowych – 5 spraw oraz po 3 dotyczące uchybień przeprowadzania procedury kontroli drogowej i innych niż wyżej wskazane uchybienie.

Odnosząc się do spraw, które zakończyły się uniewinnieniem w postępowaniu sądowym stwierdzić można, że ich liczba nie jest duża – stanowi 10% spraw zakończonych na etapie postępowania sądowego. Wnioskować stąd można, iż taki stan rzeczy jest wynikiem właściwie zebranego materiału dowodowego, we wstępnej części weryfikowanego przez podmioty policyjne, jak również w etapie późniejszym przez prokuraturę¹⁰. Uniewinnieniem najczęściej zostały zakończone sprawy, w których niedopełnienie obowiązku lub przekroczenie uprawnienia wystąpiło w związku z: uchybieniami dotyczącymi procedury przeprowadzania kontroli drogowej – 13 spraw, zatrzymaniem osoby – 6 spraw oraz nieprawidłowościami dotyczącymi sposobu przeprowadzenia czynności procesowych – 4 sprawy.

Informacje na temat sprawców przestępstwa nadużycia władzy przez funkcjonariuszy Policji zostały zaczerpnięte z akt 251 spraw zakończonych przekazaniem sprawy do sądu, w postaci aktu oskarżenia – 190 spraw oraz wniosku o warunkowe umorzenie postępowania – 61 spraw, które zakończyły się zarówno wyrokami skazującymi, jak i warunkowym umorzeniem postępowania. Dane sprawy zostały przeanalizowane w oparciu o protokół przesłuchania podejrzanego, akt oskarżenia, jak i inne dokumenty zawierające dane osobopoznawcze sprawcy tj. wywiad środowiskowy, opinia służbowa.

W 251 poddanych analizie sprawach o przestępstwa nadużycia władzy brało ogółem udział 467 sprawców – funkcjonariuszy Policji. Na

¹⁰ Ibidem, s. 47-48.

podstawie przedstawionych wyników badań kryminologicznych dotyczących funkcjonariuszy Policji jako sprawców przestępstwa nadużycia władzy, można pozwolić sobie na wskazanie cech osobowych charakterystycznych dla tej grupy przestępców.

Wśród 467 sprawców przestępstwa nadużycia władzy – funkcjonariuszy Policji, zdecydowaną większość stanowili mężczyźni – 464 sprawców, w wieku 26-30 lat – 126 sprawców, co stanowiło 27% ogólnej liczby sprawców. Kolejną grupę stanowili sprawcy w wieku 31-35 – 116 sprawców (25% sprawców).

Wśród sprawców przestępstwa nadużycia władzy przeważały osoby ze średnim wykształceniem – 387 sprawców, co stanowiło 83% ogólnej liczby sprawców. Największą liczbę stanowili sprawcy w kategorii żona/mężatka – 391 sprawców.

W oparciu o przeprowadzone badania wśród funkcjonariuszy Policji – sprawców przestępstwa nadużycia władzy biorąc pod uwagę rodzaj pełnionej służby, największa liczba funkcjonariuszy pełniła służbę prewencyjną, co stanowiło 85% ogólnej liczby sprawców, z wystugą od 6 do 10 lat służby, przynależących do korpusu podoficerów Policji. Sprawcy zajmowali różne stanowiska służbowe najczęściej: aplikant – 44 funkcjonariuszy, policjant – 86 funkcjonariuszy, referent – 63 funkcjonariuszy, dzielnicowy – 45 funkcjonariuszy, specjalista – 21 funkcjonariuszy, dyżurny – 28 funkcjonariuszy, detektyw – 21 funkcjonariuszy.

Dokonując zestawienia rodzaju pełnionej przez funkcjonariusza służby z rodzajem niedopełnionego obowiązku lub przekroczonego uprawnienia można wskazać, iż funkcjonariusze służby prewencyjnej najczęściej popełniali przestępstwo nadużycia władzy w związku z: uchybieniami dotyczącymi przeprowadzania kontroli drogowej – 155 funkcjonariuszy oraz zatrzymaniem osoby – 133 funkcjonariuszy. Natomiast funkcjonariusze służby kryminalnej najwięcej przestępstw nadużycia władzy w postaci niedopełnienia obowiązku lub przekroczonego uprawnienia dopuścili się w zakresie nieprawidłowości dotyczących sposobu przeprowadzania czynności procesowych – 54 funkcjonariuszy. Takie rozłożenie rodzaju niedopełnionych obowiązków lub przekroczonego uprawnienia przez funkcjonariuszy Policji objętych badaniami wynika przede wszystkim z rodzaju zadań przynależnych poszczególnym rodzajom

służby w Policji, a tym samym funkcjonariuszom Policji pełniących w nich służbę.

Dokonując analizy przynależności służbowej funkcjonariuszy Policji – sprawców przestępstwa nadużycia władzy zgodnie z właściwością miejscową komend wojewódzkich policji największa liczba sprawców podlegała właściwości Komendy Wojewódzkiej Policji w Radomiu – 49 sprawców, co stanowiło 10% ogólnej liczny sprawców oraz Komendy Wojewódzkiej Policji w Gdańsku i Komendy Wojewódzkiej Policji w Olsztynie – po 44 sprawców (9% sprawców).

Wśród jednostek organizacyjnych Policji największa liczba funkcjonariuszy Policji pełniła służbę w komendach powiatowych (miejskich) Policji – 346 osób, co stanowiło 74% ogólnej liczby sprawców.

kom. Monika Porwisz

Instytut Prawa
Wydziału Bezpieczeństwa Wewnętrznego
i Administracji Wyższej Szkoły Policji
w Szczytnie

PERSPEKTYWY I STRATEGIE ZWALCZANIA ŁAPOWNICTWA BIERNEGO FUNKCJONARIUSZY POLICJI

Policja jest formacją powołaną w celu zapobiegania i zwalczania przestępczości również tej korupcyjnej, gdzie sprawcami są stróże porządku publicznego. Na przestrzeni kilku ostatnich lat organy ścigania zintensyfikowały działania mające na celu wyeliminowanie ze struktur Policji nieuczciwych funkcjonariuszy. Niejednokrotnie Policja w ramach „samooczyszczenia” nagłaśnia przypadki łamania przez funkcjonariuszy prawa.

Wszechobecność tej problematyki w mediach: ujawnianie coraz to nowych afer korupcyjnych w różnych dziedzinach życia społecznego, publiczne stawianie zarzutów o udział w korupcji przedstawicielom różnych zawodów, relacje z procesów dotyczących przestępstw o charakterze korupcyjnym, stwarza wrażenie wszechobecności korupcji w naszym życiu politycznym, gospodarczym i społecznym.

Organizacja – jaką jest Policja – zawsze pozostawała i będzie pozostawać obiektem zainteresowań zarówno badaczy, jak i społeczeństwa. Jej szerokie uprawnienia, pozwalające legalnie ingerować w prawa i wolności człowieka, choć konieczne i pożądane, stwarzają zagrożenie dla tych praw.

Na sprawne funkcjonowanie Policji ma wpływ wiele czynników. Począwszy od liczby policjantów faktycznie pełniących służbę, poprzez ich przygotowanie zawodowe, możliwość podnoszenia kwalifikacji, czy bardziej prozaiczne wydawałoby się kwestie jak warunki pracy: liczba pomieszczeń, którymi dysponują i ich wyposażenie (w komputery, telefony, faksy, kserokopiarki, meble), po uposażenie i warunki socjalno-bytowe. Wszystko to znacząco wpływa nie tylko na sprawność funkcjo-

nowania Policji, ale także na poczucie bezpieczeństwa obywateli, którzy są jej klientami.

Punktem wyjścia do stworzenia schematu poznania zjawiska korupcji w Policji są określone fakty, będące podstawą do sformułowania określonych teorii. Dlatego w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie prowadzone są od 2008 r. badania aktowe spraw o czyny korupcyjne funkcjonariuszy Policji. Punktem wyjścia dla procesu badawczego stało się określenie rodzaju i zakresu przedsięwzięcia. W trakcie trzyletniego okresu prac badawczych zidentyfikowano obszary szczególnie zagrożone korupcją w służbie, opracowano narzędzie badawcze w postaci kwestionariusza ankiety, pod kątem zdiagnozowania podstawowych problemów badawczych, a następnie dokonano analizy akt postępowań karnych o czyny korupcyjne policjantów.

Przeprowadzenie badań z zakresu szeroko rozumianej korupcji wśród funkcjonariuszy Policji ma istotne znaczenie, szczególnie wówczas, gdy badane zjawisko budzi społeczne kontrowersje, jest społecznie drażliwe oraz stanowi obiekt politycznego dyskursu, czy wręcz walki politycznej. A korupcja niewątpliwie do takich zjawisk należy. Walka z korupcją jest jednym ze sztandarowych haseł również politycznych i jednym z fundamentów funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa.

Główne obszary badawcze poddane gruntownej analizie to: regulacje instytucjonalno-prawne, strategie przeciwdziałania i zwalczania korupcji, prakseologiczne aspekty korupcji, psychologiczne i etyczne tło korupcji oraz entropia korupcji jako zjawiska i skala jej rozprzestrzeniania się w strukturach Policji.

W obszarze zainteresowania pozostają ponadto takie szczegółowe kwestie jak: struktura zachowań korupcyjnych oraz charakterystyka interakcji w zakresie łapówek, miejsce, czas popełnienia przestępstwa łapownictwa, metody działania sprawców, adresaci łapówek, osoby pośredniczące, postacie i wartość korzyści.

Efektem końcowym będzie uzyskanie informacji na temat otoczenia prawnego, organizacyjnego, technologicznego, społecznego, kulturowego, ekonomicznego korupcji w Policji.

Celem prowadzonych badań jest bowiem zobrazowanie skali zjawiska korupcji w służbie, scharakteryzowanie luk prawnych, niedociągnięć

systemowych i organizacyjnych, ukazanie powiązań pomiędzy strukturami Policji a osobami prywatnymi.

Cel podjętych prac to również identyfikacja i analiza różnych przejawów i uwarunkowań korupcji oraz jej skutków. Istniejące bowiem nałożenie i rozmiary korupcji potwierdzają hipotezę o niewydolności wielu segmentów funkcjonowania służby powołanej do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Obok badań empirycznych akt postępowań karnych skonstruowano kwestionariusz ankiety, celem wykorzystania go w badaniach samych funkcjonariuszy Policji. Istotnym aspektem tej części badań jest postrzeganie zjawiska korupcji przez policjantów i wskazanie obszarów jej funkcjonowania szczególnie zagrożonych tym negatywnym zjawiskiem. W obszarze zainteresowań znalazła się też budząca społeczne kontrowersje kwestia karalności łapówkarstwa oraz przyczyny występowania zjawisk korupcyjnych. Zbiór wyzwań, z jakim zmierzono się w trakcie procesu badawczego, jest bardzo rozległy. Jednak należy mieć świadomość, iż tylko skrupulatne podejście do analizowanej tematyki może być w pełni zwieńczone sukcesem. Poniżej wskazano w punktach przykładowy zakres problemów badawczych:

1. Zdefiniowanie korupcji i jej percepcja w środowisku policyjnym.
2. Wskazanie obszarów, w jakich dochodzi najczęściej do przypadków korupcji.
3. Wskazanie konkretnych sytuacji korupcyjnych.
4. Ocena tendencji rozwoju korupcji.
5. Wskazanie przyczyn korupcji w ujęciu generalnym.
6. Determinanty zachowań korupcyjnych w środowisku policyjnym.
7. Mechanizmy „korumpowania” funkcjonariuszy Policji.
8. Ocena skuteczności metod prawnych w zapobieganiu i zwalczaniu korupcji.
9. Ocena skuteczności organów ścigania w zapobieganiu i zwalczaniu korupcji.
10. Tendencje i przyczyny usprawiedliwiania korupcji w służbie.
11. Perspektywy wdrożenia zmian.

Obiektem zainteresowań badacza są negatywne zjawiska zachodzące w organizacji, a także aspekty oddziaływania grupy na jednostkę i jednostki na grupę oraz analiza mechanizmów mających wpływ na fun-

kcjonowanie instytucji jaką jest Policja. Zostaną wskazane obszary, w których zmiany są konieczne oraz metody naprawy tych dziedzin. Badania mają służyć przede wszystkim nakreśleniu skutecznych rozwiązań dla poprawy funkcjonowania instytucji. W ich efekcie podniesienie standardów działania polskiej Policji.

Dotychczasowym wynikiem prac badawczych jest wypracowanie na podstawie dorobku doktryny (bogata literatura z zakresu korupcji) i doświadczeń praktyki (akta postępowań karnych) poglądów na temat korupcji w Policji. Wybrane refleksje w tym przedmiocie zostaną zaprezentowane poniżej.

Identyfikacja zachowań korupcyjnych

W odniesieniu do funkcjonariuszy publicznych, w tym policjantów można spotkać się z sytuacjami określanymi jako konflikt interesów. Konflikt ten występuje wówczas, gdy osoba pełniąca funkcję publiczną nadużywa swojego stanowiska dla odniesienia prywatnych korzyści. Przykładowo do takich zachowań można zaliczyć: korzystanie ze służbowego samochodu w celach prywatnych, wykorzystywanie w tych celach służbowych telefonów, czy służbowego sprzętu i materiałów, które są przeznaczone wyłącznie do użytku służbowego. Z konfliktem interesów można spotkać się, gdy funkcjonariusz prowadzący postępowanie przygotowawcze kieruje tak jego tokiem, aby uzyskać w najbliższej bądź dalszej przyszłości korzyść od danego uczestnika postępowania karnego¹.

Zatem konflikt interesów funkcjonuje w wielu płaszczyznach. Są to sytuacje, w których osoba odpowiedzialna za podjęcie rozstrzygnięcia ma problem z określeniem swojej lojalności. Funkcjonariusz publiczny zobowiązany jest do realizacji określonych, przydzielonych mu zadań. Często jednak wykorzystuje swoją pozycję i możliwości do zaspakajania partykularnych interesów, przyjmując np. korzyść majątkową w zamian za zaniechanie wystawienia mandatu za popełnione wykroczenie. Jest to groźna sytuacja dla organizacji, w której taka osoba funkcjonuje, bowiem osoba działając na własną korzyść bądź korzyść innego podmiotu, powoduje straty w organizacji. Nie chodzi tylko o straty materialne, ale rów-

¹ J. Ruszewski, R. Szczepanowski, *Korupcja i inne zachowania nieetyczne w życiu publicznym*, Centrum Aktywności Społecznej Pryzmat, Suwałki 2008, s. 49.

niez moralne, czy etyczne jak utrata zaufania do organizacji lub ludzi pracujących na rzecz takiego podmiotu².

Konflikt interesów można też określić mianem konfliktu wartości. Każdy bowiem człowiek funkcjonuje w określonej społeczności. Każdy funkcjonariusz nie jest tabula rasa, lecz posiada określony system wartości, na który wpływ mają osoby z jego najbliższego otoczenia, głównie osoby najbliższe. Z drugiej zaś strony jest osobą wykonującą określone czynności służbowe i zadania, które zleca mu pracodawca. Często pogodzenie tych dwóch sfer staje się trudne i zawsze będzie wiązało się z kwestią dokonywania wyborów, a więc potencjalnym konfliktem, który może przerodzić się w rzeczywisty konflikt. Akceleratorem tego przekształcenia jest silna wola funkcjonariusza publicznego i umiejętność wyróżniania sytuacji moralnie wątpliwych³.

Omawiając powyższe zagadnienia należałoby dokonać podziału na zachowania, które można zakwalifikować jako konflikt interesów bądź typową korupcję. Czy możliwe jest dokonanie takiego podziału? Granica jest na pewno bardzo płynna. Zatem podobne zachowania mogą być uznawane za konflikt interesów bądź za korupcję, w przypadku wystąpienia dodatkowych bądź szczególnych okoliczności np. wykorzystywanie służbowych informacji, transakcje finansowe, podarunki, finansowanie rozrywek, możliwość uzyskania dodatkowego bądź przyszłego zatrudnienia, współpraca z krewnymi. Czy zdefiniować te zachowania jako konflikt interesów, czy też zachowania korupcyjne? Zależać to będzie od układu okoliczności, podmiotów zaangażowanych w sytuację, a przede wszystkim oceny prawnej sytuacji pod kątem wyczerpania znamion określonego czynu zabronionego. Kwestia definicji jest jednak tutaj sprawą drugorzędną. Rolą organów ścigania jest ustalenie w kontekście konkretnego stanu faktycznego, czy dane zachowanie można potraktować jako konflikt interesów, czy też zaliczyć do kategorii przestępstw korupcyjnych.

² A. Lewicka-Strzałecka, Teoretyczne i praktyczne aspekty identyfikacji i ograniczania konfliktu interesów, [w:] *Konflikt interesów – konflikt wartości*, red. A. Węgrzecki, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków 2005.

³ B. Kudrycka, *Dylematy urzędników administracji publicznej*, Temida 2, Białystok 1995, s. 72.

Obok rzeczzonego konfliktu interesów występują takie zjawiska jak: nepotyzm, kumoterstwo, faworyzowanie przy podejmowaniu decyzji o awansach, nagrodach – zaliczane są powszechnie do patologii życia społecznego, którymi skażona jest również Policja. Niewątpliwie dużym zagrożeniem dla funkcjonowania Policji jest tworzenie się i stałe rozbudowywanie sieci powiązań towarzysko-koleżeńskich, które w dalszej konsekwencji przeradzają się w powiązania polityczno-biznesowe. Coraz częściej można obserwować podobne zjawiska w codziennej rzeczywistości. Nie należą do rzadkości sytuacje, gdzie osoby znane publicznie, biznesmeni, czy politycy, promują osoby najbliższe poprzez umiejscowienie ich w sferze życia publicznego. Zaistnienie takiej osoby w społeczeństwie, również poprzez wypracowanie odpowiedniego wizerunku, jest często gwarantem sukcesu i kariery dla kolejnych pokoleń.

W celu precyzyjnego zidentyfikowania zachowań korupcyjnych, niezbędne jest wyposażenie podmiotów stosujących prawo w zasób wiedzy dotyczący korupcji i jej przejawów. Korupcję między podmiotami można wytłumaczyć jako zachowanie dwóch osób (potencjalnych sprawców) ukierunkowane na osiągnięcie korzyści. Wymiernym efektem nielegalnych działań jest przede wszystkim korzyść ekonomiczna, a więc maksymalizacja indywidualnego profitu. Decyzja o podjęciu takich działań wynika ze skrupulatnego rozważenia wszelkich dostępnych informacji o zaletach i wadach konkretnego przedsięwzięcia. Natomiast niebezpieczeństwo wykrycia konkretnego czynu stanowi element kalkulacji sprawców, którzy zwiększają negocjowaną cenę, będącą swoistą premią za ryzyko przeprowadzenia transakcji⁴.

Istotnym aspektem w analizie sposobu działania w całym aparacie korupcyjnym jest solidarność pomiędzy wręczającym a przyjmującym korzyść. Współzależność w dokonaniu przestępstwa determinuje działanie sprawców nie tylko w czasie samej akcji przestępczej, lecz także po jej zakończeniu. Obu podmiotom zależy na nieujawnieniu ich czynów, bowiem udowodnienie popełnienia przestępstwa jednemu, pociąga za

⁴ C. P. Wulff, *Ekspertyza na temat skuteczności Strategii Antykorupcyjnej oraz podjętych w Polsce działań antykorupcyjnych, Twinning Project*, Warszawa 2008, s. 12.

sobą odpowiedzialność drugiego. Ponadto sprawcom zależy na utajnieniu sprawy, która była przedmiotem transakcji⁵.

W przypadku, gdy doszło do zachowań korupcyjnych, problemem staje się ujawnienie tych zachowań, wykrycie ich sprawców oraz udowodnienie im winy. Ważnym zagadnieniem jest zebranie w toku prowadzonego postępowania materiału dowodowego, by te cele osiągnąć.

Ilustracją powyższej tezy mogą być dwa postępowania prowadzone w 2006 r. zakończone wydaniem postanowienia o umorzeniu postępowania. Oto ich krótka charakterystyka.

Postępowanie przygotowawcze prowadzone w formie śledztwa przez Prokuraturę Rejonową zostało umorzone w sprawie przyjęcia podczas kontroli drogowej korzyści majątkowej w postaci pieniędzy w kwocie 100 zł przez funkcjonariusza Policji za odstąpienie od wypisania mandatu karnego w wysokości 300 zł i 6 punktów karnych, tj. o czyn z art. 228 § 3 k.k. – wobec niewykrycia sprawcy przestępstwa (art. 322 § 1 k.p.k.). Zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa złożył telefonicznie świadek zdarzenia, informując dyżurnego jednostki Policji, iż podczas kontroli drogowej jego znajomy wręczył policjantowi 100 zł w zamian za odstąpienie od wypisania mandatu za przekroczenie dozwolonej prędkości. W toku prowadzonego postępowania ustalono dane wręczającego korzyść i przyjęto od niego zawiadomienie o przestępstwie. Mężczyzna zeznał, iż został zatrzymany do kontroli drogowej. Policjant który go zatrzymał polecił mu udać się do radiowozu, gdzie znajdował się inny funkcjonariusz, a sam dalej dokonywał sprawdzania za pomocą urządzenia kontrolno-pomiarowego prędkości innych samochodów. Funkcjonariusz, który znajdował się wewnątrz radiowozu poinformował go, iż za przekroczenie prędkości o 38 km/h grozi mandat w kwocie 300 zł i 6 punktów karnych. Wówczas zatrzymany do kontroli zaproponował kwotę 100 zł, w zamian za niewyciąganie konsekwencji z popełnionego wykroczenia. Policjant zgodził się i przyjął pieniądze w kwocie 100 zł. Odstąpił od sporządzenia mandatu. Okoliczności te potwierdził kolega wręczającego korzyść, który wraz z nim jechał samochodem. Nie widział on jednak funkcjonariusza z radiowozu i nie słyszał treści rozmowy. W toku śledztwa ustalono dane funkcjonariuszy, którzy tego dnia

⁵ T. Chrustowski, *Prawne, kryminologiczne i kryminalistyczne aspekty łapówkarstwa*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1985, s. 113.

we wskazanym w zawiadomieniu miejscu i czasie kontrolowali pojazdy. Ustalono na podstawie ich notatników służbowych jakie pojazdy poddawali kontroli. Z analizy notatników służbowych, nie wynikało, aby przeprowadzono kontrolę pojazdu, którym jechał zawiadamiający. Przesłuchani policjanci nie wskazali, aby kontrolowali pojazd zawiadamiającego.

Dokonano czynności okazania funkcjonariuszy zawiadamiającemu i świadkowi, którzy nie byli w stanie rozpoznać żadnego z kontrolujących ich feralnego dnia funkcjonariuszy. Nie było wobec tego dowodów na popełnienie przestępstwa z art. 228 § 3 k.k. Formalnego przestępstwa dopuścił się też zawiadamiający (art. 229 § 3 k.k.). Jednak skorzystał on z dobrodziejstwa wskazanego w art. 229 § 6 k.k.

Takie samo rozstrzygnięcie zapadało w śledztwie prowadzonym w sprawie przyjęcia korzyści majątkowej przez funkcjonariuszy Policji w kwocie 100 zł w zamian za odstąpienie od ukarania mandatem karnym za stwierdzone wykroczenie (brak dokumentu prawa jazdy, dowodu rejestracyjnego i dowodu ubezpieczenia OC) oraz za odstąpienie od badania stanu trzeźwości kierującego, tj. o czyn z art. 228 § 3 k.k. Wręczający korzyść majątkową zawiadomił dyżurnego telefonicznie o przyjęciu pieniędzy – 100 zł przez funkcjonariuszy Policji. Ustalono, iż zawiadamiający poruszał się ciągnikiem rolniczym po spożyciu alkoholu. Zeznał, iż za brak dokumentów policjanci zażądali mandatu w kwocie 400 zł. Zaproponował im kwotę 100 zł w zamian za odstąpienie od ukarania mandatem. Policjanci się zgodzili. Mężczyzna nie posiadał jednak przy sobie pieniędzy. Udał się więc (sic!) traktorem, do znajomego celem uzyskania żądanej kwoty. Policjanci oznakowanym radiowozem udali się w ślad za kierowcą, który po uzyskaniu od kolegi, przekazał im pożyczoną kwotę.

W trakcie postępowania przygotowawczego dokonano okazania. Mężczyzna jednak nie rozpoznał policjantów. W oparciu o zebrane materiały wydano postanowienie o umorzeniu postępowania wobec niewykrycia sprawy przestępstwa.

Zaprezentowane sytuacje wskazują specyficzne modus operandi. Odrębne zagadnienie stanowi efektywność działań wykrywczych. Skuteczność ujawniania uzależniona jest od wielu czynników takich jak: prawidłowe, rzetelne przeprowadzenie czynności zabezpieczających ślady i dowody oraz dokładne przeprowadzenie innych czynności procesowych.

wych, jak chociażby przesłuchanie świadka. Podmioty wykonujące takie działania powinny dokonać również analizy okoliczności czynu takich jak: ustalenie relacji sprawca – pokrzywdzony, zbadanie korelacji czasowo-przestrzennych, ustalenie metod działania sprawcy.

Zadaniem organów ścigania jest więc ciągłe poszukiwanie koncepcji strategii postępowania i tworzenie kreatywnych koncepcji dotyczących walki z korupcją.

Należy przyjąć również odpowiednią metodę działań w zależności od form zachowań korupcyjnych.

Formy zachowań korupcyjnych

Badania aktowe posłużyły do wskazania form zachowań korupcyjnych w zależności od podmiotu, od którego przyjmowana była korzyść w większości przypadków majątkowa. Zatem typologia działań korupcyjnych w tym aspekcie przedstawia się w następujący sposób:

- przyjmowanie korzyści z inicjatywy obywateli za odstąpienie od wykonania czynności służbowych, np. odstąpienie od skierowania sprawy na drogę postępowania karnego lub w sprawach o wykroczenia – zwrot dowodu rejestracyjnego pojazdu,
- przyjmowanie korzyści z inicjatywy obywateli w zamian za przekazywanie informacji (np. dotyczących holowania pojazdu, z policyjnych i pozapolicyjnych baz danych),
- przyjmowanie korzyści z inicjatywy obywateli za zapewnienie ochrony,
- przyjmowanie korzyści z inicjatywy osób ze świata przestępczego (prostytutki, narkomani),
- przyjmowanie korzyści z inicjatywy osób rekrutujących się z grup przestępczych za podjęcie konkretnych działań bądź zaniechanie czynności służbowych,
- przyjmowanie korzyści z inicjatywy cudzoziemców nie posiadających wiz, zajmujących się handlem zabronionymi produktami w zamian za rzekomą ochronę przed innymi służbami.

Wyżej wskazana typologia może posłużyć do wypracowania efektywnych metod zapobiegających korupcji.

Jako przykład jednej z wyżej wskazanych form zachowań korupcyjnych może stanowić postępowanie karne prowadzone przez Prokuraturę

Okręgową. Postępowanie dotyczyło przyjmowania przez funkcjonariusza Policji korzyści majątkowych od członków zorganizowanej grupy przestępczej w zamian za ujawnianie informacji stanowiących tajemnicę państwową. Zorganizowana grupa przestępcza zajmowała się kradzieżami samochodów, kradzieżami towarów, wymuszeniami, porwaniami dla okupu. Grupa utrzymywała liczne kontakty z osobami ze świata przestępczego z całego kraju. Dysponowała również specjalistycznym sprzętem technicznym, ułatwiającym dokonywanie przestępczych procederów. Jedną z osób współpracującą z przestępcami spokrewnioną była z funkcjonariuszem Policji. Mężczyzna ten stał się pośrednikiem najpierw w nawiązaniu, później zaś w utrzymywaniu stałego kontaktu pomiędzy policjantem a członkami grupy przestępczej. Wysokość gratyfikacji otrzymywanych przez policjanta za ujawnianie informacji wynosiła od 300 do 500 zł. W trakcie 6-miesięcznej „współpracy” policjant otrzymał około 2000 zł. Warto podkreślić, iż informacje i ostrzeżenia przekazywane przez funkcjonariusza były niezwykle cenne, bowiem pozwalały uniknąć członkom gangu zatrzymania przez Policję. Proceder został ujawniony przez jednego z członków grupy przestępczej, który został tymczasowo aresztowany. Podczas składania wyjaśnień wskazał dane personalne funkcjonariusza przekazującego mu informacje. W oparciu również o powyższe wyjaśnienia dokonano zatrzymania funkcjonariusza i przedstawiono mu zarzut popełnienia przestępstwa z art. 228 § 1 i 3 k.k. Wymieniony, przesłuchany w charakterze podejrzanego, nie przyznał się do popełnienia przestępstwa. Sąd w oparciu o zgromadzony materiał dowodowy wydał wyrok skazujący.

Poddana analizie sprawa karna obrazuje podatność niektórych osób na wpływy środowiska przestępczego. Jest to tematyka istotna również z perspektywy kryminologicznej.

Analiza akt postępowań karnych obejmujących przedmiotową tematykę ukazała, jak liczne są przypadki żądania przez funkcjonariuszy udzielenia korzyści majątkowych. W jednej ze spraw prowadzonej w 2007 r. policjant zażądał korzyści majątkowej w kwocie 500 zł w zamian za zachowanie stanowiące naruszenie przepisów prawa polegające na umorzeniu postępowania karnego. Ten sam funkcjonariusz od innych osób jeszcze dwukrotnie żądał korzyści również w kwotach po 500 zł w zamian za zakończenie postępowań karnych w sposób umożliwiający

uniknięcie odpowiedzialności karnej przez osoby, przeciwko którym postępowania były prowadzone. Zachowanie funkcjonariusza wyczerpywało dyspozycję czynów wskazanych w art. 228 § 3 i 4 k.k. w związku z art. 12 k.k. Policjant bezpośrednio po przyjęciu ostatniej z wymienionych wyżej korzyści majątkowych został zatrzymany przez Policję. Skierowano akt oskarżenia do sądu, który wydał wyrok skazujący.

W innym ujawnionym w 2006 r. procederze przyjmowania korzyści majątkowych w kwotach od 50 do 2000 zł brało udział dwóch funkcjonariuszy Policji. Każdemu z nich przedstawiono 14 zarzutów. Trzy zarzuty dotyczyły przyjęcia korzyści majątkowych w zamian za zaniechanie ujawnienia poruszania się przez osobę w stanie nietrzeźwości pojazdem. Pozostałe zarzuty dotyczyły przyjmowania korzyści w zamian za zaniechanie ujawnienia wykroczeń drogowych. W tym postępowaniu również sąd wydał wyrok skazujący.

Strategie działań

Na stałe do polityki walki z korupcją powinny być wpisane trzy podstawowe obszary, odpowiadające podziałowi władzy stworzonemu przez Monteskiusza: stanowienie prawa, realizowanie postanowień władzy i stosowanie prawa. Bezsprzecznie moduły te muszą ze sobą korelować. Tryby tej maszyny muszą się wzajemnie napędzać i współgrać, by osiągnąć zamierzony cel.

Stanowienie prawa

Zwalczanie korupcji polega również na eliminowaniu z systemu prawnego takich przepisów prawnych, które mogą generować zachowania korupcyjne. Od kilku lat w statystykach wykrywalności przestępstw prowadzonych przez Policję, wyraźnie widać, iż wdrożone działania prowadzą do zwiększenia wykrywalności czynów przestępczych, które można zakwalifikować jako korupcję.

W zakresie zmian legislacyjnych przygotowano akty prawne zmierzające do eliminacji zjawiska korupcji w trakcie prowadzonych postępowań mandatowych. Ewidentnym przykładem braku regulacji prawnych w polityce mandatowej jest jedno z analizowanych postępowań. Nieprawidłowości zostały ujawnione przez organy ścigania w 2001 r. Postępowanie przygotowawcze prowadzone było w sprawie przerabiania kwot na

wystawionych mandatach karnych kredytowanych na niższą przez funkcjonariuszy Policji już po zakończeniu postępowania mandatowego. Wysokość obniżanych w ten sposób grzywnien za popełniane wykroczenia wynosiła od 20 do 250 zł. Przedmiotem postępowania było również podejrzenie przerobienia zapisów w notatnikach służbowych i poświadczenie nieprawdy w tych dokumentach w związku z przeprowadzonymi postępowaniami mandatowymi. Ujawnione nieprawidłowości dotyczyły działania sześciu policjantów prewencji Komendy Policji. Zostały przedstawione im zarzuty z art. 231 § 1 k.k. i art. 270 § 1 k.k. w zw. z art. 11 § 2 k.k.

Jako przykład sposobu działania można wskazać jeden z zarzutów. „...działając, jako funkcjonariusz Policji, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej przez inną osobę, przekroczył swoje uprawnienia w ten sposób, że po zakończonym postępowaniu mandatowym dokonał przerobienia mandatu karnego kredytowanego o nr Ab 0987654 nałożonego przez siebie w dniu 20 czerwca 2000 r. Romanowi Nowakowi, poprzez zamalowanie korektorem w kwocie „300” ostatnią cyfrę „0” oraz przerabiając zapis słowny „trzysta” na „trzydzieści”, obniżając w ten sposób kwotę prawomocnie nałożonej grzywny o 270 zł, a także dokonał w odcinku mandatowym przerobienia wpisu o popełnionym wykroczeniu, czym działał na szkodę interesu publicznego tj. o przestępstwo z art. 231 § 2 k.k. i art. 270 § 1 k.k. w związku z art. 11 § 2 k.k.⁶

Z ustaleń śledztwa wynika, iż obowiązujące przepisy prawne w sprawie dokumentowania, rozliczania i ewidencjonowania grzywnien ściąganych w postępowaniu mandatowym nie były precyzyjne. Zakres obowiązków osób odpowiedzialnych za właściwie prowadzone postępowania mandatowe określony był w sposób bardzo ogólny. Nie sprecyzowano ram organizacyjnych. Przepisy nie regulowały konkretnych zasad, w oparciu o które należało prowadzić „gospodarkę mandatową”. W szczególności nie uregulowano zakresu postępowania w przypadku pomyłek zaistniałych w trakcie dokonywania wpisów w wystawianym mandacie. Wobec powyższego postępowanie karne przeciwko funkcjonariuszom zostało umorzone wobec braku ustawowych znamion czynu zabronionego (art. 17 § 1 pkt 2 k.p.k.)

⁶ Dane identyfikacyjne zdarzenia i osób biorących w nim udział zostały zmienione.

Podobne uchybienia zostały stwierdzone w kilku jednostkach na obszarze całego kraju. Podjęto więc działania mające na celu doprecyzowanie prawa w omawianym zakresie poprzez:

- zlikwidowanie uznaniowości przy wymierzaniu kary przez policjanta w postępowaniu mandatowym – rozporządzenie prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2003 r. w sprawie wysokości grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych na wybrane rodzaje wykroczeń (taryfikator), (Dz. U. nr 208, poz. 2023),
- wprowadzenie jasnych kryteriów zlecenia usuwania pojazdów uszkodzonych w kolizjach i wypadkach drogowych – rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia 2 sierpnia 2002 r. w sprawie usuwania pojazdów (Dz. U. nr 176, poz. 1451),
- zmiany w przepisach dotyczących pełnienia służby na drogach przez policjantów dotyczące wprowadzenia obowiązku zgłaszania każdej kontroli drogowej dyżurnemu jednostki Policji przez policjantów prewencji, opracowanie algorytmu postępowania policjanta obsługującego zdarzenia drogowe (wypadek, kolizję),
- zmiany w przepisach dotyczących pełnienia służby przez policjantów wykorzystujących przyrządy kontrolno-pomiarowe służące do rejestracji zachowań uczestników ruchu drogowego (dokumentowanie, ewidencja),
- zmiany w przepisach dotyczących badań na zawartość w organizmie alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu (zasady dokumentowania badań).

Współdziałanie instytucjonalne w aspekcie władzy wykonawczej

Już Europejski Kodeks Etyki Zawodowej Policji⁷ wyznacza standardy współdziałania Policji z instytucjami w celu zapewnienia efektywnego systemu zwalczania przestępczości korupcyjnej zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym.

Rezolucja wskazuje na potrzebę rozgraniczenia zadań policji, prokuratury, sądów podkreślając jednocześnie, iż pomiędzy tymi instytucjami powinno istnieć odpowiednie współdziałanie w zakresie wykonywanych

⁷ Zalecenie Rec. (2001) 10 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich przyjęte przez Komitet Ministrów 19 września 2001 na 765. Sesji Zastępców Ministrów.

czynności. Policja powinna być zorganizowana w sposób, który promuje dobre relacje ze społeczeństwem i tam, gdzie jest to właściwe również efektywną współpracę z innymi służbami państwowymi, społecznościami lokalnymi, organizacjami pozarządowymi i innymi przedstawicielami społeczeństwa.

Istnieje więc rozbudowany katalog podmiotów, których współpraca na polu zapewnienia bezpieczeństwa jest wskazana. Kooperacja powinna odpowiadać wymogom prawnym w zakresie kompetencji poszczególnych instytucji dotyczących realizowanych czynności.

Niezwykle istotnym postanowieniem rezolucji w zakresie funkcjonowania Policji jest stworzenie przez Państwo efektywnych środków zapobiegania i zwalczania korupcji wewnątrz Policji na wszystkich jej szczeblach organizacyjnych. Jednym ze skutecznych rozwiązań stosowanych w rozwiniętych krajach demokratycznych jest utworzenie specjalnego systemu organów powołanych do tego, by przeciwdziałać korupcji.

W obliczu istniejących zagrożeń szczególnego znaczenia nabiera wzmoczenie współpracy w ramach struktur Policji mających na celu ujawnianie i skuteczne wykrywanie przestępczości korupcyjnej budowanej na podłożu nielegalnych praktyk i manipulowania zdarzeniami.

Istotą współdziałania w ramach struktur Policji powinno być podjęcie działań zmierzających do eliminowania zjawisk określanych jako korupcja drogowa. Skala tych zjawisk na tle innych uchybień w działaniu Policji jest znaczna.

Dążąc do uzyskania rzetelnych informacji dotyczących przestępstwa należy otrzymane dane ocenić pod kątem ich logicznego związku z zaistniałym zdarzeniem. W tym celu warto przeprowadzić swoistą rekonstrukcję przebiegu zdarzenia, wykorzystując zasób możliwości prawnych. Kluczowym zadaniem jest również poddanie ocenie wartości dowodowej zabezpieczonych śladów i dowodów przestępstwa. Organy ścigania nie powinny ograniczać się tylko do przesłuchania osób związanych z przestępstwem, ale również przesłuchać w charakterze świadka inne osoby, w tym innych funkcjonariuszy Policji, którzy jako pierwsi zetknęli się z miejscem zdarzenia, sprawcą, pokrzywdzonym. Ich relacje mogą pomóc w odtworzeniu mechanizmu zdarzenia, zasadności przeprowadzonych przez funkcjonariuszy czynności i oceny legalności ich działania w kontekście popełnionych przestępstw. Mając na uwadze fakt, iż relacje

zawiadamiających o zaistniałym epizodzie mogą znacznie odbiegać od faktycznych okoliczności przebiegu zdarzenia, szczególnie ważna jest ich weryfikacja prowadzona w sposób systematyczny. Również wysuwane przez prowadzących czynności hipotezy powinny być na bieżąco konfrontowane z uzyskiwanym materiałem dowodowym.

Każda informacja o zdarzeniu a zwłaszcza ta, w której wskazywany jest jako sprawca funkcjonariusz Policji powinna podlegać sprawdzeniu pod kątem jej wiarygodności. Forma sprawdzenia prawdziwości uzyskanej wiadomości zależy od źródła informacji, sposobu jej przekazania, charakteru zdarzenia.

Okolicznościami utrudniającymi proces wykrywania jest sam sprawca, który nie jest biernym twórcywem. Podejmując zamiar popełnienia czynu zabronionego przygotowuje się w odpowiedni sposób do jego realizacji. Podejmuje aktywne działania w celu obniżenia skuteczności procesu wykrywania. Działania te podejmuje nie tylko przed popełnieniem czynu, ale również po jego realizacji. Zabiegi te będą tym skuteczniejsze im bardziej sprawca będzie zdeterminowany i zorientowany w funkcjonowaniu procedur mających na celu skuteczne wykrywanie sprawców. Każdy sprawca, również policjant zorientowany w zasadach odpowiedzialności karnej, uruchomi pełen mechanizm zabiegów, które oddalą go od pociągnięcia do odpowiedzialności karnej.

Szczególnie istotnym zagadnieniem w procesie wykrywania sprawców przestępstw jest współpraca ze społeczeństwem. Obejmuje ona aspekty nie tylko prawne, ale także kryminologiczne, socjologiczne, psychologiczne. Obywatele ujawniają wiele procederów związanych z naruszeniem prawa przez policjantów, oczekując rzetelnego wyjaśnienia sprawy. Zatem społeczeństwo należy informować o zakresie i możliwościach prawnych i faktycznych zwalczania przestępczości sensu largo. Na ogół społeczeństwo nie uświadamia sobie, ile sił, środków, trudu i poświęcenia wymaga ze strony organów ścigania ochrona praw podmiotowych osób, ich mienia. Powstaje więc pilna potrzeba uświadamiania ogółowi obywateli za pomocą różnych środków zasad postępowania Policji, jej zaangażowania, a przede wszystkim ogromnej odpowiedzialności. W różnych państwach istnieją oryginalne rozwiązania organizacyjne, które związane są z powołaniem specjalnych państwowych organów an-

tykorupcyjnych, a także monitowaniem organizacji społecznych współdziałających z tymi organami i promujących akcje antykorupcyjne.

Działania te na obszarze kraju powinny dotyczyć przede wszystkim trzech sfer: sfery dochodzeniowej, prewencyjnej i edukacyjnej.

Zapobieganiu korupcji sprzyja transparentność procedur i zwiększenie przejrzystości struktur organizacyjnych. W działaniu instytucji jest to przejrzystość zewnętrzna w stosunku do obywateli i wewnętrzna wobec pracowników instytucji.

Każda organizacja tworzy system norm i standardów, który składa się z obowiązków moralnych pracowników, wskazując wartości dobre i złe. Przestrzeganie zasad świadczy o przynależności do danej grupy i ułatwia współpracę. Policjanci są obowiązani stosować w swoim działaniu sformalizowane procedury, które nie zawsze są gwarantem etycznego postępowania. Etyczne zachowanie podczas stosowania procedur prawnych pozwala je wzbogacać i lepiej uzasadniać. Oczywiście zależy to od kontekstu konkretnej sprawy. Należy mieć świadomość, iż wszystkie dylematy i problemy petentów nie mogą być rozwiązywane jedynie przez sformalizowane mechanizmy prawne. Prawo nie jest w stanie opisać, sklasyfikować i przewidzieć wszystkich przypadków i okoliczności, dlatego powinno być wspierane przez kryteria pozaprawne. Rozstrzygnięcie spraw często polega na balansowaniu między różnymi koncepcjami zaangażowanych podmiotów. W tych działaniach należy kierować się względami prawa, organizacyjnymi, moralności. Rozstrzygnięcie polega na wypracowaniu skutecznego modelu postępowania, widzianego jako liczba następujących po sobie przedsięwzięć.

Na wstępie należy jasno określić istniejący problem. Następnie przy udziale zainteresowanych podmiotów dokonać analizy stanu faktycznego, biorąc pod uwagę wieloznaczność źródeł informacji, rozbieżności w zakresie spostrzegania i interpretowania tej samej sytuacji, mając na względzie, iż różne aspekty danego problemu zaciemniają się wzajemnie i mają różne subtelności znaczeniowe. Kolejny etap to ustalenie w oparciu o zebrane dane co jest prawdziwe, a następnie podjęcie adekwatnych do sytuacji działań. Jeżeli w konkretnej sprawie model działania się sprawdzi, należy go upowszechnić, by powstał możliwy do powielenia algorytm postępowania, przynoszący efektywne korzyści zarówno dla funk-

cjonariusza zaangażowanego w konkretną sprawę, jak i dla innych uczestników postępowania⁸.

Podsumowując powyższe rozważania można wskazać kilka czynników wpływających na efektywność działań antykorupcyjnych:

1. Kreatywność i zaangażowanie zarówno ze strony przełożonych, jak i podwładnych w ramach struktur policyjnych.
2. Dynamika wykonywania poszczególnych czynności, przejawiająca się w wypracowaniu i podejmowaniu przemyślanych i skutecznych działań.
3. Znajomość i adekwatne stosowanie do sytuacji przepisów i procedur.
4. Szczegółowe i dokładne prowadzenie czynności procesowych.
5. Precyzyjne dokumentowanie dokonywanych czynności.
6. Partnerska i systematyczna współpraca z prokuraturą i innymi służbami w zakresie prowadzonych postępowań.
7. Wnikliwa analiza akt postępowań i ukierunkowanie wykonywania dalszych czynności zmierzających do rozwoju podmiotowo-przedmiotowego spraw.

Rekapitulując powyższe rozważania można wysnuć opinię, iż korupcja to zjawisko o kilku obliczach. Z jednej strony jej wykrycie wskazuje, iż po raz kolejny empirycznie potwierdzona zostaje teza, w myśl której Policja jest tą częścią systemu państwa, która nieustannie narażona jest na działania korupcyjne i „zbyt łatwo” mechanizmowi temu ulega, z drugiej strony – pokazuje, że państwo poprzez swoje agendy podejmuje działania w celu jej zwalczania.

Pozostaje mieć nadzieję, iż zaangażowanie różnych podmiotów rekrutujących się z różnych instytucji i różnych szczebli władzy skutecznie przyczyni się do marginalizacji zjawisk korupcyjnych w Policji. Należy również oczekiwać, iż ta niezwykle interesująca i pożądana współcześnie tematyka, zwłaszcza w przedstawionych aspektach, będzie miała gorących zwolenników, podejmujących także w bezpośrednich działaniach trud zwalczania korupcji.

⁸ S. Kozak, *Patologie w środowisku pracy. Zapobieganie i leczenie*, „Difin”, Warszawa 2009, s. 32.

ppłk SG mgr Jan Niokołajuk

Podlaski Oddział Straży Granicznej
w Białymstoku

PRZESTĘPSTWA KORUPCYJNE I ICH ZWALCZANIE NA PRZYKŁADZIE PODLASKIEGO ODDZIAŁU STRAŻY GRANICZNEJ W BIAŁYMSTOKU

Zmiany ustrojowe w Polsce doprowadziły do reorganizacji formacji zajmującej się ochroną granicy państwowej. Na Podlasiu rozwiązano Podlasko-Mazurską Brygadę Wojsk Ochrony Pogranicza i powołano Podlaski Oddział Straży Granicznej w Białymstoku. Oddział ochrania odcinek granicy państwowej o długości 351,2 km na odcinku od rzeki Bug do trójstyku granic Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Litwy i Federacji Rosyjskiej. Na tym odcinku Polska graniczy z Republiką Białorusi (246,9 km) i Republiką Litwy (104,3 km). Jest to Oddział specyficzny, gdyż ochrania jednocześnie granicę wewnętrzną i zewnętrzną Unii Europejskiej. Swym zasięgiem pokrywa się ze wschodnią granicą województwa podlaskiego. W strukturze organizacyjnej Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej funkcjonuje 16 Placówek Straży Granicznej, tj. 3 placówki na granicy wewnętrznej a 13 na granicy zewnętrznej (w tym 6 w charakterze przejść granicznych)¹.

Od dnia 21 grudnia 2007 r. odcinek granicy z Republiką Litwy jest odcinkiem granicy wewnętrznej Unii Europejskiej a tym samym przejazd przez linię granicy jest swobodny. Nie ma tu przejść granicznych i odprawy paszportowej. Natomiast odcinek granicy z Republiką Białorusi jest odcinkiem granicy zewnętrznej Unii Europejskiej z przejściami granicznymi, na których dokonywane są odprawy paszportowe i celne.

Zmiany ustrojowe w Polsce oraz powstanie po rozpadzie Związku Radzieckiego nowych państw wpłynęły na wzrost zagrożenia sprzedajności w szeregach funkcjonariuszy Straży Granicznej. Duże różnice cen towarów i procesy demokratyczne na wschodzie spowodowały gwałtowny wzrost ruchu osobowego i towarowego. Mieszkańcy Białorusi i Litwy wwozili do Polski wielkie ilości towarów. Również obywatele polscy

¹ www.podlaski.strazgraniczna.pl

masowo wyjeżdżali na wschód w celach handlowych. Nasiliło się zjawisko przemytu. Przez granicę państwa do Polski przewożono ogromne ilości towarów akcyzowych, w tym głównie alkoholu i papierosów. Towary akcyzowe przewozili zarówno podróżni, jak i zorganizowane grupy przestępcze. Później rozpoczął się przemyt przez linię granicy innych towarów, takich jak bursztyn, metale szlachetne i dzieła sztuki, w tym głównie ikony. Na odcinku granicy z Republiką Litwy przemycano również metale kolorowe. Na wschód wywożono głównie pochodzące z kradzieży luksusowe samochody. Przewóz takich towarów był niezwykle opłacalny. Przemytu z reguły głównie przez przejścia graniczne, jednak na odcinku granicy z Republiką Litwy powstały również kanały przerzutowe do Polski przez tzw. „zieloną granicę”. Na tym odcinku powstały kanały przerzutowe nielegalnych migrantów oraz od sierpnia 1993 roku przemyt towarów i osób drogą lotniczą. Do przemytu lotniczego wykorzystywano śmigłowce Mi-2 i samoloty Antonow An-2².

Powyższe okoliczności spowodowały wzrost przestępczości korupcyjnej wśród funkcjonariuszy Straży Granicznej. Korupcja jest złem, które dotyka każdego człowieka. Jest to zjawisko demoralizujące społeczeństwo i zagrażające strukturom państwa. W młodych systemach demokratycznych akty korupcyjne wynikały przeważnie ze słabości państwa, braku właściwych instytucji kontrolnych oraz słabości kontroli wewnętrznej w formacjach ochrony granic. Zjawisko to zagraża poczuciu legalności działania organów państwowych i poczuciu bezpieczeństwa obywateli. Szczególnie źle jest postrzegane przez obywateli zjawisko sprzedajności wśród funkcjonariuszy formacji powołanych do zapewnienia porządku i bezpieczeństwa. Do takich formacji należy m.in. Straż Graniczna. Funkcjonariusze Straży Granicznej, którzy w związku z pełnieniem funkcji publicznej przyjmują korzyść majątkową, popełniają przestępstwo łapownictwa biernego określane do 1997 r. w art. 239 kk, a następnie w art. 228 kk³. Przestępstwo to ma najczęściej charakter czynu ciągłego i występuje często w związku z innymi czynami zabronionymi. W przypadku funkcjonariuszy Straży Granicznej najczęściej wy-

² Protokół z kontroli z dn. 20.10.1993, [w:] Kontrole zewnętrzne w SG prowadzone przez INiK MSW w okresie październik 1993-1995, sygn. 3/28.

³ *Kodeks karny. Komentarz*, red. T. Bojarski, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2006, s. 433-434.

stępującymi przy sprzedajności czynami jest niedopełnienie obowiązków służbowych (art. 231 kk) oraz ujawnienie osobom nieuprawnionym informacji uzyskanych w związku z pełnieniem służby (art. 266 kk).

W okresie budowy w Polsce mechanizmów demokratycznych na terenie przejść granicznych powstały zorganizowane grupy funkcjonariuszy umożliwiających przemyt towarów i osób przez przejścia graniczne. Grupy takie zwano „spółdzielniami”. W skład „spółdzielni” wchodził funkcjonariusze dokonujący odpraw towarów i osób bezpośrednio na pasach odpraw oraz kierujący ich pracą kierownicy zmian. Podział ról w takiej grupie był ściśle określony a członkowie grup z przyjmowania korzyści majątkowych uczynili stałe źródło dochodu. W skład takich grup wchodził również funkcjonariusze celni.

Działalność „spółdzielni” polegała na umyślnym odstąpieniu lub tylko na częściowym wypełnieniu przez funkcjonariuszy SG czynności służbowych związanych z odprawą graniczną i umożliwieniu w ten sposób wwozu określonych towarów na terytorium Polski. W spółdzielni działała najczęściej cała zmiana. Funkcjonariusze charakteryzowali się brakiem odpowiedzialności osobistej i nie utożsamiali się z formacją. Służbę w Straży Granicznej traktowali jako warunek konieczny do osiągnięcia celu, którym było przyjmowanie korzyści majątkowych i tzw. „dorobienie się”. O swoim wynagrodzeniu służbowym często mówili jako o dodatku do dochodów. Swoim postępowaniem godzili w dobre imię Straży Granicznej.

W tym czasie towary akcyzowe przewoził praktycznie każdy podróżny. Były to niewielkie ilości, zazwyczaj kilkanaście kartonów papierosów i kilkanaście butelek alkoholu. W przypadku takiego podróżnego funkcjonariusz jako korzyść majątkową przyjmował butelkę wódki i karton papierosów, które następnie przekazywał do ogólnej puli „spółdzielni”. W przypadku przewozu większej ilości towarów akcyzowych funkcjonariusz otrzymywał w dokumentach podróżnego pieniądze. Były to określone stawki, które wszyscy znali. Kwota korzyści majątkowej świadczyła o ilości przewożonych towarów. W takim przypadku przemywany towar ukryty był w różnych schowkach w samochodzie. Pieniądze również przekazywano do ogólnej puli. Podział puli następował po zakończeniu zmiany. Podróżni godzili się na takie rozwiązania, gdyż uznawali to za część kosztów związanych ze swoim zarobkowaniem. Wręcze-

nie funkcjonariuszowi Straży Granicznej korzyści majątkowej uważali za rzecz normalną, za swego rodzaju podatek, który należy uiścić, aby móc swobodnie dokonać przemytu. Większość podróżnych uważała to za rzecz oczywistą i zgodną z powszechnie przyjętym kanonem zachowania.

W przypadku przemytu towarów akcyzowych w dużych ilościach, np. w samochodach ciężarowych, przemyt następował na podstawie tzw. „układu”, który polegał na tym, że organizator przemytu nawiązywał kontakt z funkcjonariuszem Straży Granicznej poza miejscem jego służby. Był to najczęściej kierownik zmiany. Do takich kontaktów dochodziło najczęściej w miejscu zamieszkania funkcjonariusza. Po wyrażeniu zgody na współpracę funkcjonariusz dobierał sobie innych zaufanych funkcjonariuszy Straży Granicznej i Urzędu Celnego, którzy mieli razem z nim umożliwić przewóz przemytu. Następnym krokiem było takie zaplanowanie składu służby na zmianie, by wtajemniczeni funkcjonariusze mogli „zabezpieczyć” całą trasę przejazdu samochodu przez przejście graniczne. Przejazd samochodu z przemytem następował w określonym dniu, na określonej zmianie i o określonej godzinie. W takim przypadku korzyść majątkowa była przekazywana tylko jednemu funkcjonariuszowi już po dokonaniu przemytu. Była to osoba, z którą przemytnicy nawiązali pierwszy bezpośredni kontakt. Funkcjonariusz ten następnie dzielił się otrzymanymi pieniędzmi z innymi osobami zabezpieczającymi przewóz przemytu.

„Spółdzielnie” działały przez kilka lat. Z przyjmowania korzyści majątkowych wielu funkcjonariuszy uczyniło stałe źródło dochodu. Do likwidacji „spółdzielni” przystąpili funkcjonariusze Policji z Wydziału ds. Przestępczości Gospodarczej Komendy Wojewódzkiej Policji w Białymstoku, a następnie funkcjonariusze Biura ds. Przestępczości Zorganizowanej Komendy Głównej Policji. W swoich działaniach funkcjonariusze Policji nawiązali współpracę z Wydziałem Zamiejscowym Biura Spraw Wewnętrznych Komendy Głównej Straży Granicznej. W wyniku podjętych czynności dokonano zatrzymania:

- w 1995 r. 7 funkcjonariuszy SG z Granicznej Placówki Kontrolnej położonej na granicy z Białorusią,
- w 1996 r. 15 funkcjonariuszy SG z Granicznej Placówki Kontrolnej położonej na granicy z Litwą,

- w 1998 r. 10 (w tym 2 kierowników zmiany) funkcjonariuszy SG z Granicznej Placówki Kontrolnej położonej na granicy z Białorusią.

W 1995 r. zatrzymano 1 oficera, 4 chorążych, 1 podoficera i 1 szeregowego, natomiast w 1996 r. zatrzymano m.in. 2 oficerów, 3 chorążych i 3 podoficerów⁴. Razem z nimi zatrzymano kilku funkcjonariuszy celnych i obywateli polskich, którzy wręczali korzyści majątkowe w zamian za umożliwienie dokonania przemytu. W czasie czynności przeszukania przeprowadzonych w miejscu zamieszkania zatrzymanych funkcjonariuszy zabezpieczono przedmioty stanowiące dowód w sprawie w postaci dużych ilości alkoholu, papierosów i pieniędzy w różnej walucie.

W większości przypadków zatrzymanym funkcjonariuszom przedstawiono zarzuty działania w zorganizowanej grupie przestępczej i przyjmowania korzyści majątkowych (art. 239 kk z 1969 r., po 1997 r. art. 228 § 1 kk w zb. z art. 258 kk). Funkcjonariuszom, w stosunku do których zebrany materiał dowodowy nie dawał podstawy do przedstawienia zarzutów przyjmowania korzyści majątkowej, prokuratura przedstawiła zarzuty niedopełnienia obowiązków służbowych (art. 246 kk z 1969 r., po 1997 r. art. 231 kk). Funkcjonariusze natychmiast zostali zawieszani w czynnościach służbowych. Podkreślić należy, że po policyjnych zatrzymaniach część funkcjonariuszy Straży Granicznej z przedmiotowych przejść szybko złożyła prośbę o zwolnienie ze służby. Byli to funkcjonariusze, w stosunku do których w chwili realizacji sprawy nie dysponowano wystarczającym do zatrzymania materiałem dowodowym. Część z nich została zatrzymana później.

W 1996 r. ze służby zwolniono 6 funkcjonariuszy skazanych prawomocnym wyrokiem sądu. W 1997 roku zwolniono 5 funkcjonariuszy pełniących wcześniej służbę na odcinku granicy państwowej z Białorusią oraz 9 funkcjonariuszy pełniących służbę na odcinku granicy państwowej z Litwą⁵. Nie wszyscy zatrzymani wówczas funkcjonariusze Straży Granicznej zostali jednak skazani prawomocnymi wyrokami. Z uwagi na brak wystarczającego materiału dowodowego część z nich została przez

⁴ Protokół z kontroli z dn. 20.03.1997, [w:] Inspekcje kompleksowe i problemowe z KG SG w okresie 1997-2000, sygn. 4/148.

⁵ Ewidencja postępowań dyscyplinarnych i wyjaśniających Wydziału Kadr i Szkolenia Podlaskiego Oddziału SG za okres kwiecień 1992 – styczeń 1998, sygn. 143/2.

sąd uniewinniona. Jednak w wyniku prowadzonych wobec nich postępowań dyscyplinarnych związanych z niedopełnieniem obowiązków lub niedbałym wykonywaniem obowiązków służbowych w lutym 1997 roku 3 funkcjonariuszom wymierzono kary dyscyplinarne nagany⁶. Zestawienie liczby funkcjonariuszy zawieszonych w czynnościach służbowych i zwolnionych ze służby w latach 1995-2010 przedstawia tabela nr 1.

W 1999 r. w związku z korupcją zawieszonych było nadal 3 funkcjonariuszy. Jednemu z nich przedstawiono zarzuty z art. 228 § 1 i 3 kk, natomiast dwóm pozostałym przedstawiono zarzuty z art. 228 § 1 kk w zb. z art. 291 § 1 kk w zb. z art. 258 kk w związku z art. 65 kk i w związku z art. 91 § 1 kk⁷.

Po zlikwidowaniu „spółdzielni” pojawił się nowy mechanizm działania skorumpowanych funkcjonariuszy Straży Granicznej. Działali oni pojedynczo i współpracowali z pojedynczymi grupami przemytników. Przekazywali przemytnikom informacje o czasie pełnienia służby, a następnie w trakcie pełnionej przez siebie służby przekazywali drogą telefoniczną informację o czasie, kiedy możliwy będzie bezpieczny przejazd z przemytem. W takich przypadkach największą trudność w czasie gromadzenia materiału dowodowego sprawiało ustalenie użytkownika numeru abonenckiego, gdyż skorumpowani funkcjonariusze i przemytnicy używali do kontaktów niezarejestrowanych numerów abonenckich i aparatów telefonicznych. Pomimo tych trudności walka z korupcją wśród funkcjonariuszy oddziału przynosi efekty. W trakcie realizacji sprawy zatrzymani zostali członkowie grupy przemytniczej i współpracujący z grupą funkcjonariusz Straży Granicznej. W latach 2006-2009 zrealizowano 7 spraw, z których 4 zostały już zakończone prawomocnym wyrokiem sądu. Dwie z nich dotyczyły przyjęcia korzyści majątkowej w trakcie odprawy granicznej, jedna przyjęcia korzyści majątkowej w trakcie kontroli drogowej, pozostałe zaś dotyczyły ujawnienia osobom nieupoważnionym informacji uzyskanych w związku z pełnioną służbą.

W 5 przypadkach podstawą wszczęcia postępowania przygotowawczego było zawiadomienie złożone przez Straż Graniczną. Szczegó-

⁶ Ibidem.

⁷ Kontrole zewnętrzne w SG w okresie 1999-2000, sygn. 4/362.

łowe zestawienie postępowań przygotowawczych dotyczących korupcji prowadzonych w latach 2006-2009 przedstawia tabela nr 2⁸.

W przypadku funkcjonowania kanału przerzutowego przez „zieloną granicę” funkcjonariusze SG przyjmowali korzyści majątkowe w zamian za przekazanie grupie przestępczej informacji na temat sposobu, miejsca i czasu pełnienia służb przez strażnicę. W ten sposób grupy przestępcze zajmujące się przerzutem przez granicę państwa nielegalnych migrantów dokładnie wiedziały jaki jest system ochrony granicy. Na podstawie uzyskanych informacji organizatorzy przerzutu nielegalnych migrantów wiedzieli kiedy i w którym miejscu mogą bezpiecznie przekroczyć granicę i w którym miejscu bezpiecznie mogą oczekiwać na migrantów samochody. Przekazywanie korzyści majątkowej funkcjonariuszowi następowało po bezpiecznym przekroczeniu granicy i przewiezieniu nielegalnych migrantów w głąb kraju. W związku z przyjmowaniem korzyści majątkowych w zamian za przekazywanie informacji służbowych osobom nieuprawnionym w 1995 r. w Podlaskim Oddziale wszczęto jedno śledztwo. Zarzuty przedstawiono komendantowi jednej ze strażnic, jednak zebrany w sprawie materiał dowodowy zdaniem sądu był niewystarczający i postępowanie zostało umorzone.⁹

W kolejnych latach pojawiło się nowe zjawisko, które tym razem stawiało funkcjonariusza SG w roli ofiary. Wiele osób stale zajmujących się drobnym przemysłem pomawia funkcjonariuszy o żądanie wręczenia korzyści majątkowej. Takie zdarzenia miały miejsce wówczas, gdy funkcjonariusz wykonując czynności służbowe związane z odprawą graniczną ujawniał przemyt. W takiej sytuacji podróżny składał zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa przez funkcjonariusza SG. Schemat zawsze był jednakowy. W swoim zawiadomieniu podróżny twierdził, że funkcjonariusz po ujawnieniu przemytu żądał wręczenia mu korzyści majątkowej, obiecując odstąpienie od czynności zgłoszenia ujawnionego przemytu. Gdy podróżny odmawiał wręczenia korzyści majątkowej wówczas funkcjonariusz zgłaszał przełożonym ujawnienie przemytu. Sytuacje miały miejsce, gdy nie było innych świadków zdarzenia. W latach 2006-2009 takie zdarzenia wystąpiły pięciokrotnie. Wszczynane w takich

⁸ Rejestr spraw dochodzeniowych nr 3/06.

⁹ Rozkaz nr 108 z dn. 11.06.1996, [w:] Rozkazy Komendanta Podlaskiego Oddziału SG z 1996 r., sygn. 2/23.

sytuacjach postępowania przygotowawcze były ostatecznie umarzone a w stosunku do osób składających zawiadomienie Prokuratura wszczyła odrębne postępowanie z art. 238 kk. Nagłaśnianie procesowego sposobu zakończenia takich spraw spowodowało znaczne ich ograniczenie. Funkcjonariusze czują się pewniej, gdyż w praktyce odczuwają funkcjonowanie przysługującej im ochrony prawnej.

Kierownictwo Oddziału natychmiast reagowało na stwierdzone przypadki korupcji i podjęło zdecydowane działania mające na celu ograniczenie a w dalszej perspektywie zlikwidowanie zjawiska sprzedajności funkcjonariuszy. W czasie odpraw i zebrań służbowych omawiane są przypadki spraw zakończonych prawomocnym wyrokiem sądu. Prowadzona jest akcja informacyjna za pośrednictwem plakatów i ulotek. Nagłaśniane są przypadki zgłoszenia przez funkcjonariuszy przypadków złożenia propozycji przyjęcia korzyści majątkowej. Do prowadzonych działań włączyli się również funkcjonariusze Zarządu Spraw Wewnętrznych SG, którzy w trakcie odpraw służbowych prowadzą szkolenia, na których przedstawiają i omawiają sytuacje, w których może dojść do wręczenia korzyści majątkowej.

Ponadto w ramach II etapu „Strategii antykorupcyjnej” na lata 2005-2009” opracowano i wdrożono „Harmonogram przedsięwzięć realizowanych przez Straż Graniczną”. Komendant Podlaskiego Oddziału SG z harmonogramem zapoznał podwładnych, zgodnie z właściwością rozdysonował zadania oraz monitoruje i analizuje stan ich wykonania. W ramach tego zadania realizowane są m.in. następujące czynności:

- monitorowanie przejść granicznych przy pomocy kamer,
- zorganizowanie warsztatów dla kierowników placówek SG z udziałem funkcjonariuszy ZSW na temat metod i sposobów zapobiegania i wykrywania zjawiska korupcji,
- poprzez nagłaśnianie i omawianie przypadków usiłowania korupcji promowane są podczas szkoleń i odpraw postawy antykorupcyjne wśród funkcjonariuszy i pracowników,
- udostępnianie na stronie internetowej informacji o zadaniach SG, zasadach przeprowadzania kontroli granicznych, uprawnieniach funkcjonariuszy i pracowników SG oraz o prawach przysługujących podróżnym,

- sprawdzanie w formie bieżącego nadzoru, kontroli problemowych i doraźnych oraz powtórnych kontroli drogowych sposobu wykonywania zadań realizowanych przez funkcjonariuszy SG na podstawie przepisów prawa o ruchu drogowym,
- sprawdzanie w ramach bieżącego nadzoru, kontroli problemowych i doraźnych sposobu wykonywania przez funkcjonariuszy zadań ustawowych SG,
- identyfikowanie nowych obszarów korupcyjnych oraz działań funkcjonariuszy i pracowników noszących znamiona korupcji,
- analizowanie na bieżąco informacji dotyczących zjawisk korupcyjnych podawanych przez media oraz otrzymywanych za pośrednictwem telefonów zaufania,
- przedstawianie na bieżąco propozycji rozwiązań i kierunków dalszych przedsięwzięć zmierzających do wyeliminowania nowych obszarów korupcyjnych lub noszących znamiona przestępstw działań funkcjonariuszy,
- prowadzenie działań marketingowych z wykorzystaniem plakatów, ulotek i stron internetowych SG,
- nagłaśnianie udokumentowanych procesowo przypadków korupcji zakończonych prawomocnym wyrokiem sądu lub prawomocnym orzeczeniem dyscyplinarnym¹⁰.

Podjęte działania przyniosły wymierne efekty. Wzrosła świadomość funkcjonariuszy i wzmocnieniu uległy postawy antykorupcyjne. Liczba funkcjonariuszy skazanych za przestępstwa korupcyjne prawomocnym wyrokiem sądu znacząco spadła. Funkcjonariusze są świadomi odpowiedzialności karnej i zgłaszają przypadki złożenia im propozycji przyjęcia korzyści majątkowej. W ostatnich latach funkcjonariusze zgłosili 10 takich przypadków tj.:

- w 2008 r. 6 przypadków (1 na granicy wewnętrznej, 4 na granicy zewnętrznej i 1 w strefie nadgranicznej),
- w 2009 r. 3 przypadki (1 na granicy wewnętrznej i 2 na granicy zewnętrznej),
- w 2010 r. 1 przypadek (granica zewnętrzna).

¹⁰ Harmonogram przedsięwzięć realizowanych przez SG w ramach II Etapu „Strategii antykorupcyjnej” na lata 2005-2009 z dn. 25.01.2007.

Propozycje wręczenia korzyści majątkowej składali zarówno obywatele polscy jak i białoruscy, litewscy, rosyjscy. Większość zgłoszonych zdarzeń miała miejsce na terenie przejść granicznych na granicy zewnętrznej. Szczegółowe zestawienie przedstawia tabela nr 3.

Tabela nr 1

Zestawienie liczbowe funkcjonariuszy
z Podlaskiego Oddziału SG zawieszonych w czynnościach
i zwolnionych w związku z przedstawieniem zarzutów
z art. 228 kk i 231 kk.

Rok	Liczba funkcjonariuszy zawieszonych w czynnościach służbowych	Liczba funkcjonariuszy zwolnionych ze służby
1995	8	-
1996	15	6
1997	-	14
1998	10	-
1999	3	brak danych
2000	-	1
2003	1	5
2004	1	-
2005	1	-
2006	9	-
2007	12	-
2008	9	2
2009	10	1
2010	8	1

Tabela nr 2

Postępowania przygotowawcze dotyczące korupcji prowadzone
w latach 2006-2009 w Podlaskim Oddziale SG

Liczba f-szy	Kwalifikacja czynu	Podstawa wszczęcia postępowania	Wynik postępowania	Uwagi
2006				
1	art. 228 § 1 kk	zawiadomienie SG	umorzenie	
1	art. 228 § 3 kk	zawiadomienie podróznego	umorzenie	
1	– art. 228 § 1 kk w zw. z art. 12 kk, – art. 231 § 1 i 2 kk, – art. 272 kk w zw. z art. 12 kk	wyłączenie materiałów	wyrok Sądu Rejonowego	w stosunku do funkcjonariusza zastosowano środek zapobiegawczy w postaci aresztu tymczasowego na okres 3 miesięcy
2007				
1	art. 228 § 4 kk	zawiadomienie podróznego	umorzenie	
1	– art. 228 § 3 kk, – art. 266 § 2 kk w zw. z art. 12 kk	zawiadomienie SG	wyrok Sądu Rejonowego	w stosunku do funkcjonariusza zastosowano środek zapobiegawczy w postaci aresztu tymczasowego na okres 3 miesięcy; zajęto mienie o wartości 31.500 zł; w śledztwie zarzuty przedstawiono 3 innym osobom, tj. jednej z art. 229 § 3 kk i dwóm z art. 54 § 2 kks

1	art. 228 § 4 kk	zawiadomienie podróżnego	umorzenie	
1	art. 228 § 4 kk	zawiadomienie podróżnego	umorzenie	
1	– art. 258 § 1 kk, – art. 266 § 2 kk w zw. z art. 12 kk – art. 65 kk § 1 i 4 kks	zawiadomienie SG	wyrok Sądu Rejonowego	w stosunku do funk- cjonariusza zastoso- wano środek zapo- biegawczy w postaci aresztu tymczasowe- go na okres 2 mie- sięcy; zajęto mienie o wartości 10.000 zł; w śledztwie zarzuty z art. 258 § 1 kk i art. 91 kks przed- stawiono 7 innym osobom.
2008				
1	art. 228 § 1kk	zawiadomienie SG	umorzenie	
2009				
1	art. 228 § 1 kk w zw. z art. 12 kk	wyłączenie materiałów	postępowanie w toku	w śledztwie zarzuty z art. 229 § 1 kk w zw. z art. 12 kk przedstawiono 4 innym osobom; zajęto mienie o war- tości 60.000 zł.
1	art. 228 § 4 kk	zawiadomienie SG	postępowanie w toku	
1	art. 228 § 4 kk	zawiadomienie SG	wyrok Sądu Rejonowego	
1	art. 228 § 4 kk	zawiadomienie podróżnego	umorzenie	

1	art. 228 § 3 kk	zawiadomienie SG	postępowanie w toku	w śledztwie zarzuty z art. 228 § 3 kk przedstawiono funkcjonariuszowi Służby Celnej a 2 innym osobom przedstawiono zarzuty z art. 229 § 3 kk oraz z art. 6 § 2 kks w zb; z art. 73 § 1 kks w zb. z art. 56 § 2 kks; zajęto mienie o wartości 32.000 zł
---	-----------------	------------------	---------------------	--

Tabela nr 3

Zgłoszone przez funkcjonariuszy SG przypadki złożenia propozycji wręczenia korzyści majątkowej w latach 2008-2010

Rok	Obywatelstwo osoby składającej propozycję	Miejsce zdarzenia	Okoliczności złożenia propozycji
2008	białoruskie	granica zewnętrzna	usiłowanie ominięcia kolejki
	białoruskie		ujawnienie przemytu wyrobów akcyzowych
	białoruskie		odmowa wjazdu z uwagi na zły stan techniczny pojazdu
	rosyjskie		odmowa wjazdu z uwagi na zły stan techniczny pojazdu
	polskie	granica wewnętrzna	ujawnienie przemytu wyrobów akcyzowych
	polskie	strefa nadgraniczna	stwierdzenie prowadzenia pojazdu pod wpływem alkoholu
2009	polskie	granica zewnętrzna	naruszenie przepisów o transporcie drogowym
	białoruskie		naruszenie przepisów o ruchu drogowym
	litewskie	granica wewnętrzna	ujawnienie przemytu wyrobów akcyzowych
2010	białoruskie	strefa nadgraniczna	ujawnienie przemytu wyrobów akcyzowych

ppor. SG Sławomir Borkowski

Samodzielna Sekcja Analizy Ryzyka
Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej
w Kętrzynie

IDENTYFIKACJA ZAGROŻEŃ I PROFILAKTYKA ANTYKORUPCYJNA NA PRZYKŁADZIE WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO ODDZIAŁU STRAŻY GRANICZNEJ

Warmińsko-Mazurski Oddział Straży Granicznej w Kętrzynie został utworzony w dniu 16 maja 1991 r. na podstawie zarządzenia nr 21 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 7 maja 1991 r. w sprawie rozwiązania jednostek Wojsk Ochrony Pogranicza oraz utworzenia jednostek organizacyjnych Straży Granicznej. Od momentu utworzenia oddziału wielokrotnie przechodził on reorganizacje, które w znacznym stopniu zmodyfikowały działanie komendy oddziału i granicznych jednostek organizacyjnych.

W obowiązującym stanie prawnym funkcjonowanie Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej z siedzibą w Kętrzynie obejmuje swoim zasięgiem województwo warmińsko-mazurskie z wyłączeniem: powiatu elbląskiego, miasta na prawach powiatu Elbląg, z powiatu braniewskiego gminy Frombork, a także morskich wód wewnętrznych Zalewu Wiślanego. Ochroniany lądowy odcinek granicy państwowej pomiędzy Rzeczypospolitą Polską a Federacją Rosyjską (Obwodem Kaliningradzkim) ma długość 198 km 697 m, rozpoczyna się od trójstyku granic Polski, Litwy i Rosji a kończy na Zalewie Wiślanym (styk z Morskim Oddziałem SG).

Na dzień dzisiejszy Warmińsko-Mazurski Oddział Straży Granicznej zadania związane z ochroną granicy państwowej realizuje 10 Placówkami Straży Granicznej umiejscowionymi w: Braniewie, Lelkowie, Górowie Iławeckim, Bezledach, Sępopolu, Barcianach, Węgorzewie, Baniach Mazurskich, Gołdapi i Dubeninkach. Komendanci Placówek SG w Braniewie, Lelkowie, Barcianach, Bezledach i Gołdapi są również właściwi w sprawach organizacji i dokonywania kontroli ruchu granicz-

nego. Podlegli im funkcjonariusze obsługują 8 przejść granicznych (4 drogowe, 3 kolejowe i 1 lotnicze).

Obecnie w Warmińsko-Mazurskim Oddziale zatrudnionych jest blisko 1500 osób. Zdecydowaną większość, 80% personelu, stanowią umundurowani funkcjonariusze, pozostała część to pracownicy cywilni.

Do podstawowych zagrożeń, z którymi należy liczyć się w rejonie odpowiedzialności służbowej W-MOSG to zjawiska związane z:

- nielegalną zorganizowaną migracją,
- zorganizowaną przestępczością zajmującą się przemytem towarów bez znaków skarbowych akcyzy,
- zagrożeniami przestępczością kryminalną oraz związaną z ochroną ekologiczną i radiologiczną kraju.
- próbami przekupstwa funkcjonariuszy i pracowników SG zarówno w ochronie granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego, jak też w procedurze zamówień publicznych,

Katalog przedsięwzięć realizowanych przez Straż Graniczną reguluje ustawa z dnia 12 października 1990 o Straży Granicznej, w której obok zadań stricte granicznych wymienia się rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie oraz ściganie sprawców przestępstw określonych w art. 228, 229 i 231 Kodeksu karnego, popełnionych przez pracowników Straży Granicznej w związku z wykonywaniem czynności służbowych oraz przestępstw określonych w art. 229 Kodeksu karnego, popełnionych przez osoby niebędące funkcjonariuszami lub pracownikami Straży Granicznej w związku z wykonywaniem czynności służbowych przez funkcjonariuszy lub pracowników Straży Granicznej.

Istotnym zagrożeniem korupcyjnym identyfikowanym na przestrzeni ostatnich lat są próby „dotarcia” i korumpowania funkcjonariuszy SG w przejściach granicznych W-MOSG zarówno przez pojedyncze osoby, jak i grupy przestępcze. Świadczą o tym liczne zatrzymania osób próbujących wręczyć funkcjonariuszom korzyści majątkowe w zamian za odstąpienie od czynności służbowych lub ułatwienie przekroczenia granicy państwowej.

Ujawnione próby korumpowania funkcjonariuszy
w Placówkach SG W-MOSG

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 ¹
Przypadki	27	16	29	30	12	9	8	14
Sprawcy	29	17	31	30	12	11	9	14

Okoliczności korupcji sytuacyjnej:

- wwóz lub przerzut przez granicę na polski obszar celny ponadnormatywnych ilości wyrobów akcyzowych,
- umożliwienie przekroczenia granicy państwowej pojazdem, którego stan techniczny nie pozostawał w zgodzie z przepisami prawa o ruchu drogowym,
- przekroczenie granicy państwowej bez wymaganych dokumentów,
- odstąpienie od czynności służbowej związanej z ukaraniem sprawcy mandatem,
- usiłowanie przekroczenia granicy państwowej w przejściach granicznych poza kolejnością bądź wbrew obowiązującemu statusowi przejścia,

Natomiast korupcja systemowa, nosząca znamiona przestępczości zorganizowanej, to udzielenie informacji o planie służb.

Płynące ze strony podróżnych informacje, potwierdzane także białym wywiadem, świadczą o znacznej skali korupcji wśród szeregów funkcjonariuszy służb granicznych i celnych Federacji Rosyjskiej. Zjawisko to po sąsiedniej stronie granicy nosi znamiona powszechności.

Jednym z największych, skoordynowanych przedsięwzięć, wpisujących się w strategiczną politykę antykorupcyjną były działania podejmowane zgodnie z „Harmonogramem przedsięwzięć realizowanych przez funkcjonariuszy Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej w ramach II etapu strategii antykorupcyjnej na lata 2005-2009”. Dokument ten wskazywał zadania, sposób i termin realizacji oraz osoby nadzorujące zadania w następujących obszarach:

¹ Stan na dzień 30.11.2010.

1. Eliminacja obszarów korupcyjnych:
 - uaktywnienie w W-MOSG współpracy w zakresie wymiany i opracowania informacji o zagrożeniach korupcją,
 - wdrożenie analizy ryzyka w odniesieniu do nowych obszarów korupcyjnych, stanowisk zagrożonych korupcją i działań funkcjonariuszy i pracowników SG noszących znamiona korupcji,
 - analiza sytuacji materialnej funkcjonariuszy i pracowników SG, w zestawieniu z dochodami z tytułu służby (pracy),
 - wprowadzenie monitoringu przejść granicznych przy pomocy kamer,
 - realizacja naboru do służby w W-MOSG w oparciu o ujednolicone kryteria naboru, mające na celu ograniczenie do minimum wystawiania ocen o charakterze subiektywnym,
 - nadzór i kontrola nad wykonywaniem zadań realizowanych przez funkcjonariuszy W-MOSG na podstawie przepisów prawa o ruchu drogowym,
 - nadzór i kontrola nad prawidłowym wykonywaniem zadań ustawowych W-MOSG,
 - monitorowanie wykorzystania przez funkcjonariuszy i pracowników W-MOSG zasobów baz danych i rejestrów prowadzonych przez Straż Graniczną.
2. Poddanie kontroli społecznej działalności SG:
 - udostępnienie informacji o zadaniach W-MOSG, zasadach przeprowadzania kontroli granicznych, uprawnieniach funkcjonariuszy i pracowników SG oraz praw przysługujących podróżnym.
3. Kształtowanie świadomości etycznej:
 - doskonalenie organizacji szkolenia w zakresie kształtowania postawy etycznej funkcjonariuszy i pracowników SG oraz ich odporności na zagrożenia korupcyjne,
 - promocja postaw antykorupcyjnych wśród funkcjonariuszy i pracowników SG,
 - nagłaśnianie udokumentowanych procesowo przypadków korupcji zakończonych prawomocnym wyrokiem sądu lub prawomocnym orzeczeniem dyscyplinarnym,

- wprowadzenie nowoczesnych zasad zarządzania jakością w celu poprawy funkcjonowania organizacji oraz budowa przejrzystych i przyjaznych obywatelowi struktur funkcjonalnych w W-MOSG,
- wykorzystanie etatowych psychologów do prowadzenia rozmów indywidualnych z funkcjonariuszami i pracownikami SG,
- rygorystyczne przestrzeganie trybu i procedur określonych w ustawie Prawo zamówień publicznych, ze szczególnym zwróceniem uwagi na etap przygotowania zamówienia,
- organizacja szkoleń i uczestnictwo w konferencjach i seminariach funkcjonariuszy i pracowników SG wykonujących zadania z ustawy Prawo zamówień publicznych,
- wprowadzenie transparentnego systemu postępowania w zakresie zamówień publicznych.

Jednym z projektów prowadzonych w ramach strategii były badania zasobów ludzkich prowadzone przez Samodzielną Sekcję Analizy Ryzyka W-MOSG w latach 2005 i 2009. Celem projektu była ocena sposobu zarządzania kadrą oddziału oraz zbadanie obszarów ryzyka wewnątrz formacji mających wpływ na ewentualne niepowodzenie realizacji zadań stawianych przed organizacją. Wśród badanych obszarów znalazła się również świadomość zagrożenia przestępczością korupcyjną. W wyniku przeprowadzonych badań zebrano opinie odpowiednio 40,93% i 43,47% ogólnej liczby zatrudnionych² w Warmińsko-Mazurskim Oddziale Straży Granicznej, które dostarczyły pozytywnych informacji na temat świadomości funkcjonariuszy i pracowników, ponieważ w obu badaniach ponad 60% ankietowanych oceniło, iż zagrożenie korupcją w Straży Granicznej jest wysokie.

W 2006 roku Centralny Ośrodek Szkolenia Straży Granicznej w Koszalinie wystąpił z inicjatywą szkolenia mentorów i trenerów postaw antykorupcyjnych. Projekt przewidywał przygotowanie po jednym mentorze w komendach oddziałów i po jednym trenerze w każdej z placówek SG. Działalność mentora w Warmińsko-Mazurskim Oddziale Straży Granicznej w początkowym okresie koncentrowała się na nadzorze nad realizacją zadań przewidzianych w II etapie strategii antykorupcyjnej na lata 2005-2009 („Harmonogram przedsięwzięć realizowanych przez funkcjo-

² Łącznie funkcjonariuszy SG i pracowników cywilnych.

nariuszy Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej na lata 2005-2009”) oraz organizowaniu i przeprowadzeniu wspólnie z trenerami szkoleń o tematyce antykorupcyjnej. Wspomniany harmonogram przewidywał następujące zadania:

- analiza zagrożeń w ramach „Kwartalnej oceny zagrożeń”,
- publikowanie materiałów na stronie intranetowej, w tym nagłaśnianie przypadków ujawnienia korupcji,
- przeprowadzenie i publikacja wyników badań ankietowych nt. zagrożenia korupcją,
- opracowanie i aktualizacja „Wykazu stanowisk i zadań wrażliwych”,
- opracowanie „Katalogu mechanizmów korupcyjnych”.

Tematyka szkoleń przeprowadzanych cyklicznie w W-MOSG w ramach programu doskonalenia zawodowego lub dla nowo przyjętych funkcjonariuszy obejmuje:

- porównywanie przypadków korupcji w postępujących po sobie okresach,
- tło zachowań korupcyjnych sprawców,
- strukturę demograficzną sprawców,
- problemy wykrywalności przypadków korupcji,
- skalę tzw. „ciemnej liczby”,
- wnioski wynikające z analizy porównawczej przypadków korupcji,
- algorytm zachowania funkcjonariusza w przypadku próby korupcji,
- okoliczności umożliwiające uniknięcie odpowiedzialności karnej w przypadku przyjęcia korzyści materialnej lub osobistej,
- katalog niepożądanych zachowań korupcyjnych,
- mity związane z korupcją,
- przeciwdziałanie zjawisku korupcji.

W okresie lat 2008-2009 mentor oraz przeszkoleni w ramach projektu w zakresie profilaktyki antykorupcyjnej trenerzy w Placówkach SG przeprowadzili łącznie 41 szkoleń (23 – 2008, 18 – 2009). Szkolenia obejmowały tematykę pt. „Przeciwdziałanie zjawisku korupcji” oraz „Sposób zachowania wobec próby korupcyjnej”.

Działalność szkoleniowa prowadzona w ramach tzw. „mentoringu” nie była jedyną, jaka odbywała się w ramach szeroko rozumianej profilaktyki antykorupcyjnej. Ponadto w procesie tym brali udział etatowi psychologowie, którzy w latach 2008 i 2009 prowadzili szkolenia w komendzie i placówkach oddziału z tematów „Psychologia – wywieranie wpływu społecznego” oraz „Korupcja w SG – przyczyny powstania, sposoby zapobiegania”. W konsekwencji powołania nieetatowego doradcy ds. etyki (Decyzja Komendanta W-MOSG nr 99 z 10.07.2009 r.) prowadzone są również szkolenia z tematu „Etyka zawodowa”.

Centralny Ośrodek Szkolenia Straży Granicznej w Koszalinie organizuje cyklicznie (przynajmniej raz w roku) konkurs plastyczny na najlepszy plakat w tematyce antykorupcyjnej, w którym biorą udział również funkcjonariusze W-MOSG. Zwycięska, powielona praca jest później elementem niemal każdej tablicy informacyjnej umieszczonej w miejscach publicznych jednostek organizacyjnych oddziału.

W ramach przywołanego „harmonogramu” zapoczątkowano również wiele przedsięwzięć, które są kontynuowane do dzisiaj. Koniec roku 2009, czyli zamknięcie okresu na jaki rozpisany był ogólnopolski program zwalczania korupcji w administracji państwowej, nie oznacza zaniedbania kontynuacji wdrożonych mechanizmów. Nadal realizowane są działania w obszarach:

- mapa zagrożeń – wykaz stanowisk i zadań wrażliwych obciążonych ryzykiem korupcji,
- okresowa ocena zagrożeń,
- badanie potrzeb rotacji kadry wynikających ze zjawisk korupcyjnych,
- strona intranetowa poświęcona tematyce antykorupcyjnej,
- szkolenia.

Jednym z elementów profilaktyki antykorupcyjnej, ale też i mechanizmem kontrolnym, wymuszającym przestrzeganie przepisów antykorupcyjnych, są oświadczenia o stanie majątkowym składane przez funkcjonariuszy i pracowników Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej. Obowiązek taki wynika wprost z art. 91a ustawy o Straży Granicznej, a minister spraw wewnętrznych i administracji w drodze rozporządzenia (Dz.U.2008.51.297) określił tryb postępowania w sprawach oświadczeń o stanie majątkowym, sposób analizy ich zgodności ze

stanem faktycznym, a także wzór oświadczenia o stanie majątkowym wraz z objaśnieniami co do miejsca i terminu jego składania oraz pouczeniem o odpowiedzialności za podanie informacji niezgodnych ze stanem faktycznym oraz tryb publikowania oświadczeń. Zgodnie z obowiązującymi przepisami oświadczenie takie składane jest w następujących okolicznościach:

- w dniu nawiązania stosunku służbowego lub stosunku pracy,
- corocznie,
- w terminie 14 dni od dnia otrzymania pisemnego żądania jego złożenia,
- niezwłocznie po wystąpieniu przez funkcjonariusza Straży Granicznej z wnioskiem o rozwiązanie stosunku służbowego lub pisemnym wyrażeniu przez pracownika Straży Granicznej woli rozwiązania stosunku pracy albo po otrzymaniu pisemnego powiadomienia o rozwiązaniu stosunku służbowego lub stosunku pracy, nie później niż na 7 dni przed dniem, w którym nastąpi rozwiązanie stosunku służbowego lub stosunku pracy,
- w dniu rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia.

Uzupełnieniem mechanizmu kontroli majątku funkcjonariuszy jest, wynikający z art. 67 tej samej ustawy, zakaz podejmowania zajęć zarobkowych funkcjonariuszy SG poza służbą bez zgody przełożonego. Aby uzyskać pisemną aprobatę komendanta Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej zainteresowany zobowiązany jest wystąpić z prośbą, określając charakter prac i rodzaj umowy z potencjalnym pracodawcą. Przy braku zastrzeżeń zgoda jest udzielana na czas oznaczony. W przypadku chęci kontynuacji dodatkowego zajęcia zarobkowego funkcjonariusz SG składa kolejną prośbę.

Od 2007 roku działalność analityczna związana z oceną zagrożeń korupcyjnych w W-MOSG odbywa się w oparciu o materiały opracowywane przez Samodzielną Sekcję Analizy Ryzyka (kierownikiem tej komórki jest mentor). Ocena zagrożenia korupcją odbywa się zatem w ramach tzw. Okresowej Oceny Zagrożeń – kwartalnego dokumentu analitycznego, przesyłanego kierownikom komórek organizacyjnych i komendantom placówek oddziału. Każdorazowo dokument ten obejmuje ocenę zagrożenia, prognozę oraz rekomendacje. Ponadto opracowywane są notatki informacyjne dotyczące przypadków korupcji sytuacyjnej odno-

towanych w Warmińsko-Mazurskim Oddziale Straży Granicznej. Materiały te oprócz opisu tendencji związanych z oceną zagrożenia korupcją, obejmują wnioski wskazujące na konieczność przeprowadzenia szkoleń doskonalących w konkretnych lokalizacjach. Celem sporządzenia dokumentów jest przede wszystkim wskazanie profili osób występujących w charakterze oferentów prób korupcyjnych.

Ponadto w 2009 roku w oparciu o ocenę zagrożenia sformułowano rekomendacje dotyczące sposobów zachowywania się wobec ofert instytucji zewnętrznych, które mogą powodować zachwianie transparentnych relacji między nimi a formacją. W ślad za pismem skierowanym na ręce kierowników komórek i granicznych jednostek organizacyjnych oddziału, na stronie intranetowej opublikowano przykładowe formy odpowiedzi na oferty.

W związku z utrzymującym się zagrożeniem rozpoznawania systemu ochrony granicy państwowej przez środowisko przestępcze, włącznie z próbami bezpośredniego dotarcia do funkcjonariuszy SG, Komendant Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej wydał specjalne wytyczne do planowania i pełnienia służby, które mają zminimalizować powodzenie działalności przestępczej. Na bazie tych poleceń, przy zachowaniu priorytetu najwyższej efektywności, przełożeni cyklicznie poddają ocenie osiągnięte wyniki i stan dyscypliny funkcjonariuszy w kontekście ewentualnych potrzeb rotacji kadry w jednostkach organizacyjnych lub między nimi.

W ramach szeroko rozumianej polityki antykorupcyjnej w Warmińsko-Mazurskim Oddziale Straży Granicznej funkcjonują również autorskie, lokalnie zainicjowane mechanizmy indywidualnej oceny i motywowania funkcjonariusza. Pierwszy z nich, wdrożony obecnie we wszystkich placówkach SG W-MOSG, funkcjonuje jako aplikacja komputerowa w oparciu o ujednoczone, adekwatne do rodzaju realizowanych zadań, atrybuty. Jednym z nich, mającym istotny wpływ na wysoką ocenę aktywności zawodowej funkcjonariusza jest „ujawnienie próby korupcyjnej”. Drugim z wymienionych mechanizmów, obliczonym na promocję pożądanых postaw, jest wyróżnienie nagrodą pieniężną lub rzeczową przyznawaną przez komendanta W-MOSG dla funkcjonariuszy, którzy ujawnili i zatrzymali sprawców propozycji korupcyjnej skierowanej pod

ich adresem. W bieżącym roku nagrodę taką otrzymało 10 funkcjonariuszy SG, w tym jeden z nich dwukrotnie.

Kolejnym przejawem lokalnej inicjatywy są porozumienia o współpracy z innymi służbami w regionie, które swoim programem obejmują również tematykę korupcyjną. W ramach wymiany informacji z Komendą Wojewódzką Policji w Olsztynie komórki analityczne W-MOSG otrzymują informacje na temat przestępczości w województwie warmińsko-mazurskim, w tym też przestępczości korupcyjnej, które stanowią wkład do szerszych badań. Ostatnią inicjatywą podjętą z Izbą Celną w Olsztynie jest powołanie zespołu złożonego z funkcjonariuszy obu służb, którzy pracują obecnie nad zbadaniem obszarów ryzyka korupcyjnego w przejściach granicznych naszego województwa i propozycjami rozwiązań służących eliminacji lub minimalizacji niepożądanych zjawisk.

Jak widać na przedstawionych przykładach identyfikacja zagrożeń i profilaktyka antykorupcyjna stanowiła i nadal stanowi szerokie spektrum służbowej aktywności Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej, nakierowanej na walkę z przestępczością korupcyjną i kształtowanie świadomości wśród funkcjonariuszy SG i pracowników oddziału.

ppor. SG Tomasz Rewerski

Wydział Badań i Ocen Kadrowych
BKISzk KG SG

WYKORZYSTANIE BADAŃ POLIGRAFICZNYCH A PROBLEM KORUPCJI W STRAŻY GRANICZNEJ

Wykorzystanie badań poligraficznych w doborze personalnym

Już od ponad 70 lat poligraf jest wykorzystywany do badań przedzatrudnieniowych w różnych instytucjach państwowych, jak i prywatnym biznesie. Kraje, w których owe badania zakrojone są na szeroką skalę zarówno w procesie karnym jak i personalnym, to przede wszystkim USA oraz Izrael. To głównie tam powstają i prężnie działają liczne stowarzyszenia, organizacje skupiające ekspertów zajmujących się na co dzień badaniami poligraficznymi. Natomiast w Polsce, głównie w takich instytucjach państwowych jak:

- Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego,
- Agencja Wywiadu,
- Agencja Kontrwywiadu,
- Centralne Biuro Antykorupcyjne,
- Straż Graniczna,

badania poligraficzne są jedną z wielu metod służących selekcji przyszłych żołnierzy czy funkcjonariuszy do służby.

Również coraz więcej firm, banków, przedsiębiorstw zaczyna korzystać z pomocy poligrafu w doborze personelu osób, pomimo że nadal budzą one wiele kontrowersji, zwłaszcza w niektórych środowiskach psychologów i prawników. Według nich takie badania osób ubiegających się o pracę są typowym egzaminem, w trakcie którego próbuje się ingerować w życie prywatne a niekiedy intymne danej osoby. Takie stwierdzenia mogą jedynie świadczyć o dużym deficycie wiedzy z zakresu badań psychofizjologicznych.

W trakcie badania weryfikowana jest wiarygodność informacji zawartych w podaniu o pracę i innych dokumentach złożonych przez kandydata oraz ewentualnie ujawniane są istotne dane, jakie kandydat swia-

domie pominął. Można zatem śmiało powiedzieć, że badania tego typu mają zasadnicze znaczenie dla pracodawcy, bowiem pozwalają one na:

- przyspieszenie procesu opracowywania informacji kadrowych dotyczących kandydata poprzez szybkie i stosunkowo tanie (w porównaniu z innymi metodami, takimi jak: weryfikowanie referencji, wywiady u dawnych pracodawców, sąsiadów, znajomych itp.) zweryfikowanie danych o nim,
- ustalenie stopnia ryzyka związanego z zaangażowaniem danego kandydata i określenie jego przydatności do pracy w danej firmie na określonym stanowisku,
- uzyskanie prawdziwych informacji o skłonnościach i nałogach osób starających się o pracę, wykrycie osobników z przeszłością kryminalną, nałogowych alkoholików i narkomanów, ludzi często zmieniających pracę, psychicznie niedostosowanych do pracy w zespole itp.,
- utrudnienie lub uniemożliwienie działalności wywiadu gospodarczego, organizowanego przez konkurencję, poprzez ujawnienie osób nasłanych w celu kradzieży danych czy technologii, chcących przechwycić listy klientów czy też poznać plany rozwojowe firmy.

Istota badań poligraficznych w Straży Granicznej

Komórka zajmująca się badaniami poligraficznymi powstała w 1995 roku jako Zespół Badań i Ocen Kadrowych i liczyła 2 osoby. Organizatorem owego Zespołu był były funkcjonariusz Urzędu Ochrony Państwa posiadający długoletnie doświadczenie w dziedzinie badań psychofizjologicznych. W 2005 roku Zespół Badań i Ocen Kadrowych przekształcono w Wydział Badań i Ocen Kadrowych zatrudniający 6 osób zajmujących się tylko prowadzeniem badań poligraficznych. W początkowym okresie działalności, czyli do 2000 roku badano tylko kandydatów kierowanych na kursy oficerskie. Od czerwca 2000 roku Decyzją Komendanta Głównego Straży Granicznej rozpoczęto badania w stosunku do wszystkich kandydatów ubiegających się do Straży Granicznej.

Aktualnie zakres prowadzonych badań wygląda następująco:

- osoby ubiegające się do służby w SG,
- funkcjonariusze SG – kandydaci na kursy oficerskie (wcześniej również na kursy chorążych),

- funkcjonariusze SG – kandydaci do Zarządu Spraw Wewnętrznych,
- badania operacyjne zlecone przez inne jednostki organizacyjne Straży Granicznej.

Badania prowadzone w stosunku do osób ubiegających się do służby w Straży Granicznej ukierunkowane są głównie na dotychczasową przeszłość kandydata oraz weryfikację informacji przedstawionych w kwestionariuszu osobowym, który z kolei każdy kandydat składa w odpowiedniej komórce kadrowej. Badania te stanowią największy odsetek badań prowadzonych w Wydziale. To dzięki nim udaje się uzyskać prawdziwe informacje na temat skłonności i nałogów poszczególnych kandydatów. Umożliwiają również eliminację osób z przeszłością kryminalną. Dzięki takim badaniom udaje się wyeliminować ludzi, którzy starają się dostać do służby poprzez „układy” lub wręczenie korzyści materialnych.

Specyfika badań poligraficznych dotyczących funkcjonariuszy ubiegających się na kursy oficerskie polega m.in. na tym, że weryfikowany jest dotychczasowy okres służby pod względem korupcjogennym. W trakcie tych badań eliminowane są osoby, które w przeszłości podejmowały próbę współpracy z grupami przestępczymi lub przyjęły jakąkolwiek korzyść materialną bądź inną w celu odstąpienia od czynności służbowych.

Trzecią grupą funkcjonariuszy, która jest poddawana weryfikacji to funkcjonariusze ubiegający się do służby w Zarządzie Spraw Wewnętrznych. Jeśli chodzi o tę grupę badawczą, to proces weryfikacji i przebieg badania prowadzony jest w bardzo szczegółowy sposób, gdyż takie osoby w większości kierowane są na stanowiska zapobiegające procesom korupcji wśród funkcjonariuszy Straży Granicznej.

Jak do tej pory badania poligraficzne były wykorzystywane w sprawach operacyjnych prowadzonych na zlecenie innych jednostek organizacyjnych Straży Granicznej. W tego typu badaniach biorą zazwyczaj udział funkcjonariusze lub pracownicy cywilni, którzy mogli mieć określoną wiedzę na temat zdarzenia. Natomiast badanie poligraficzne może zawęzić krąg osób podejrzanych lub bezpośrednio wskazać sprawcę. Należy pamiętać, że tego typu badania w pewien sposób pomagają oso-

bom niewinnie pomówionym zrzucić z nich cień podejrzeń w określonej sprawie.

Szeroki wachlarz badań poligraficznych, jaki jest obecnie prowadzony, to efekt wieloletniej determinacji zarówno funkcjonariuszy Wydziału Badań i Ocen Kadrowych, jak i Dyrekcji Biura Kadr i Szkolenia oraz poszczególnych komendantów. Podczas kilkunastoletniej działalności Zespołu a później Wydziału liczne instytucje państwowe próbowały podważyć zasadność funkcjonowania owej komórki, np. liczne protesty Niezależnych Związków Zawodowych Funkcjonariuszy Straży Granicznej, kontrole Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, „korespondencje” z Rzecznikiem Praw Obywatelskich. Należy stwierdzić, że jednym z podstawowych argumentów przemawiających za utrzymaniem ciągłości badań w tym zakresie jest m.in. walka korupcją w szeregach Straży Granicznej.

Problem korupcji w świetle badań poligraficznych na przełomie kilkunastu lat istnienia Wydziału Badań i Ocen Kadrowych KGSG

Walka z korupcją to nie tylko konieczność zmiany przepisów prawa i zwiększenie skuteczności działania organów ścigania oraz wymiaru sprawiedliwości, ale przede wszystkim przewartościowanie postaw moralnych i mentalności obywateli.

Dokonując analizy sprawozdań z badań poligraficznych zarówno kandydatów, jak i funkcjonariuszy na przełomie kilkunastu lat należy jednoznacznie stwierdzić, że zjawisko korupcji w szerokim tego słowa znaczeniu nadal istnieje. Jednak ilość ujawnionych przypadków, w których to dany funkcjonariusz podczas pełnienia służby uwikłany został w patologiczny i korupcyjogenny układ zdecydowanie się zmniejszyła. Ocena tego zjawiska może wynikać z kilku przyczyn.

Po pierwsze następuje zmiana mentalności i sposób podejścia do wykonywanych zadań podczas służby. Jak już wcześniej wspomniano wszystkie osoby badane przed przyjęciem do Straży Granicznej są zazwyczaj informowane, że w trakcie służby również będą poddawane takim badaniom na kolejnych etapach podnoszenia swoich kwalifikacji (np. kursy oficerskie). Taka oficjalna informacja kierowana bezpośrednio do młodego stażem służby funkcjonariusza powinna być przestrogą

a zarazem motywacją do wykonywania swoich obowiązków służbowych zgodnie z literą prawa.

Po drugie następuje zmiana pokoleń. W początkowym okresie funkcjonowania Zespołu Badań i Ocen Kadrowych większość funkcjonariuszy kierowanych na kursy oficerskie to osoby, które zaczynały swoją karierę w Wojskach Ochrony Pogranicza. W owym okresie sposób postrzegania zjawiska korupcji miał zupełnie inny wymiar. Osoby badane informowały w trakcie badania, że w przeszłości były świadkami a niekiedy same uczestniczyły w zjawisku korupcji. Jednak był to proceder w większości powszechnie praktykowany i inaczej oceniany przez przełożonych.

Po trzecie funkcjonuje świadomość, że każdy funkcjonariusz Straży Granicznej, w stosunku do którego istnieje podejrzenie popełnienia przestępstwa, za zgodą Komendanta Głównego Straży Granicznej może być poddany badaniom psychofizjologicznym (art. 44 ust. 3 Ustawy o Straży Granicznej).

Po czwarte – dalszy rozwój kariery. W tym miejscu należy zacytować fragment rozporządzenia, które dookreśla w jakich przypadkach można poddać badaniu psychofizjologicznemu funkcjonariusza ubiegającego się na określone stanowisko służbowe. Art. 39b mówi, iż „Funkcjonariusz pełniący służbę na określonych stanowiskach służbowych lub w określonej komórce organizacyjnej albo przewidywany do takiej służby, może być poddany testowi sprawności fizycznej, badaniu psychologicznemu lub *badaniu psychofizjologicznemu*, mającemu na celu sprawdzenie jego przydatności i predyspozycji do służby na tych stanowiskach lub tych komórkach organizacyjnych” (rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia 7 kwietnia 2010 roku w sprawie przeprowadzania testu sprawności fizycznej, badania psychologicznego i badania psychofizjologicznego).

Reasumując należy stwierdzić, że badania poligraficzne odgrywają istotną rolę w eliminowaniu zjawiska korupcji w Straży Granicznej. W początkowym okresie działalności Zespołu Badań i Ocen Kadrowych zarówno większość komórek organizacyjnych SG, jak i innych instytucji państwowych pełniących bezpośrednio lub pośrednio nadzór na Strażą Graniczną bardzo sceptycznie podchodziło do owych badań, a w szczególności do zakresu ich prowadzenia. Jednak jednoznaczne konkretne fakty tj.

- eliminacja osób uwikłanych w struktury przestępcze,
- eliminacja osób zażywających narkotyki,
- eliminacja osób uwikłanych w zjawisko korupcji

pozwoły utrzymać a w późniejszym okresie rozszerzyć zakres prowadzonych badań.