



**Centrum Szkolenia Policji
w Legionowie**

KORUPCJA

**Przeciwdziałanie
zagrożeniom
korupcyjnym
w systemie
bezpieczeństwa
wewnętrznego**

**Praca zbiorowa pod redakcją
dr. inż. Roberta Maciejczyka**

Legionowo 2022

KORUPCJA

Centrum Szkolenia Policji w Legionowie

KORUPCJA

**Przeciwdziałanie
zagrożeniom
korupcyjnym
w systemie
bezpieczeństwa
wewnętrznego**

**Praca zbiorowa pod redakcją
dr. inż. Roberta Maciejczyka**

Legionowo 2022

Recenzenci:

dr hab. Jacek Bił, prof. WAT

Wojskowa Akademia Techniczna w Warszawie

dr hab. inż. Zbigniew Ciekanski, prof. WSM

Rektor Wyższej Szkoły Menedżerskiej w Warszawie

Projekt okładki: Ewa Szczubeł

Zdjęcie na okładce

<https://pixabay.com/pl/illustrations/ciemny-budynek-tunel-wiezienie-4701054/>

Wersja elektroniczna publikacji dostępna na stronie:

<http://csp.edu.pl/csp/e-biblioteka/2968,Wybrane-publikacje-ksiazkowe.html>

Publikacja może być zwielokrotniana i rozpowszechniana przez jednostki organizacyjne Policji do użytku służbowego.

ISBN 978-83-66957-24-4 (print)

ISBN 978-83-66957-25-1 (online)

Opracowanie edytorskie i druk:

Wydział Wydawnictw i Poligrafii

Centrum Szkolenia Policji w Legionowie

Redakcja: Ewa Kowalska

Korekta: Monika Irzycka

Skład i opracowanie graficzne: Ewa Zduńczyk

Nakład: 150 egz.

Spis treści

Wykaz skrótów	7
Przedmowa	9
MARCIN SZYNDLER	
Wstęp	11
ROBERT MACIEJCZYK	
Rozdział I. Wprowadzenie do zagadnień problematyki przestępczości korupcyjnej	15
MIROŚLAW J. BEDNARSKI	
Rozdział II. Dowód w postępowaniu przygotowawczym w sprawach dotyczących korupcji	43
MARIA WYSOCKA	
Rozdział III. Doskonalenie rozwiązań antykorupcyjnych w Policji	76
TOMASZ SZANKIN	
Rozdział IV. Osoby współpracujące z Policją w procesie wykrywania spraw o korupcję	94
ROBERT MACIEJCZYK	
Rozdział V. Antykorupcja – działania profilaktyczne	103
EWA JAKIMIUK	
Podsumowanie	150
ROBERT MACIEJCZYK	
Noty o autorach	151

Wykaz skrótów

- ABW** – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
- BSWP** – Biuro Spraw Wewnętrznych Policji
- CBŚ** – Centralne Biuro Śledcze
- CBŚP** – Centralne Biuro Śledcze Policji
- cyt.** – cytowane
- cyt. za** – cytowane za
- Dz. U.** – Dziennik Ustaw
- UE** – Unia Europejska
- GITD** – Główny Inspektor Transportu Drogowego
- k.k.** – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2021 r. poz. 2345)
- k.p.k.** – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 534, z późn. zm.)
- MNiSzW** – Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego
- MF** – Ministerstwo Finansów
- MON** – Ministerstwo Obrony Narodowej
- n.** – następne
- por.** – porównaj
- RPPK** – Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji
- red.** – redakcja
- s.** – strona
- zob.** – zobacz

Przedmowa

Celem niniejszej publikacji jest zwiększenie świadomości policjantów i pracowników Policji w obszarze zagrożeń korupcją, ze zwróceniem szczególnej uwagi na zadania realizowane przez jednostki organizacyjne Policji, w tym jednostki szkoleniowe.

Zagrożenie korupcją dotyka wiele dziedzin życia, a do jej zwalczania ustanowiono organy ścigania, m.in. Policję. Niemniej jednak zagrożenia korupcją mogą występować także w samej formacji policyjnej, zatem eliminacja tego ryzyka jest jednym z priorytetów Policji. Edukacja dotycząca przeciwdziałania korupcji od wielu lat wpisuje się w zadania Policji, która jako część resortu spraw wewnętrznych korzysta z głównych mechanizmów monitorowania i oceny korupcji. Na poziomie międzynarodowym należą do nich: Grupa Państw Przeciwko Korupcji Rady Europy, Grupa Robocza OECD ds. Przekupstwa i Konwencja Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji.

Grupa Państw Przeciwko Korupcji (GRECO) funkcjonuje jako antykorupcyjny organ w systemie Rady Europy od 1999 r. i ma duży dorobek w rozwijaniu zdolności państw do zwalczania korupcji poprzez monitorowanie zgodności obowiązujących w nich przepisów z antykorupcyjnymi standardami wyznaczonymi przez Radę Europy, dzięki dynamicznemu procesowi wzajemnego oceniania się i wzajemnie wywieranej presji. Służy to wykrywaniu niedostatków ustawodawstwa krajowego oraz skłania do odpowiednich prawnych i instytucjonalnych zmian.

Polska Policja, wpisując się w te działania, wdrażała rekomendację w tym zakresie, a jej następstwo w postaci przyjętego do realizacji *Programu uczciwości i zapobiegania korupcji na lata 2021–2023* pozwala na dalszy proces edukacji funkcjonariuszy i pracowników w tym obszarze.

Centrum Szkolenia Policji w Legionowie jako jednostka szkoleniowa realizuje wskazany program m.in. w zakresie działań prewencyjnych mających zapobiegać zjawisku korupcji. Poprzez proces doskonalenia lokalnego osiąga się efekty kształcenia w przedmiotowej problematyce, a przygotowywane publikacje pozwalają funkcjonariuszom i pracownikom Policji na pogłębienie wiedzy w tej dziedzinie.

Zastępca Komendanta
Centrum Szkolenia Policji w Legionowie
insp. Marcin Szyndler

Wstęp

Jak wskazują opracowania Centralnego Biura Antykorupcyjnego, walka z korupcją jest: „niezwykle trudna, a całkowite wyeliminowanie tego patologicznego zjawiska wręcz niemożliwe. Możemy jednak wspólnie wpłynąć na ograniczenie korupcji poprzez zwiększenie świadomości na jej temat oraz zmianę postaw wobec niej”¹. Ośrodki naukowe oraz instytucje zaangażowane w problematykę korupcji od wielu lat poszukują rozwiązań, które prowadziłyby do ograniczenia tego zjawiska lub wyeliminowałyby je z życia publicznego i gospodarczego. Przyjęto, że skutecznym rozwiązaniem jest edukacja dotycząca zagrożeń korupcją i przedstawianie sankcji karnych za tego typu działania. Według Centralnego Biura Antykorupcyjnego edukacja stała się narzędziem prewencyjnym, które przynosi widoczne efekty, a Polska w ocenie Transparency International jest dość wysoko w Indeksie Percepcji Korupcji².

Niemniej jednak walka z korupcją nie dobiegła końca. Jest to zjawisko o charakterze uniwersalnym. Występuje w mniejszym lub większym stopniu na całym świecie, w każdym państwie. Bez względu na położenie geograficzne poszczególnych państw, ich dorobek kulturalny, niepodległość czy zjednoczenie we wspólnocie, jak również sposób sprawowania władzy³. Ograniczając skalę zjawiska zagrożenia korupcją, polskie władze ustawodawcze od wielu lat podejmują kroki zmierzające do tworzenia narzędzi prawnych umożliwiających przeciwdziałanie temu zjawisku i jego zwalczanie. Należy przypomnieć, że do zjawisk korupcyjnych należą czyny określone w następujących przepisach prawa: art. 228 k.k. (sprzedajność, określana potocznie łapownictwem czynnym), art. 229 k.k. (przekupstwo, określane potocznie łapownictwem biernym), art. 230 k.k. (płatna protekcja), art. 230a (płatna protekcja, klauzula nietykalności), art. 231 k.k. (nadużycie funkcji), art. 271 k.k. (fałsz intelektualny), art. 296a k.k. (nadużycie zaufania), art. 302 k.k. (faworyzowanie wierzycieli, łapownictwo), art. 305 k.k. (zakłócanie przetargu publicznego)⁴.

¹ *Wskazówki dla urzędników*, CBA, Warszawa 2015.

² Tamże. Zob. też: Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2020*, <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/pol#> [dostęp: 16.07.2021 r.].

³ R. Maciejczyk, *Korupcja jako zagrożenie systemu bezpieczeństwa państwa*, „Kwartalnik Policyjny” 2020, nr 1–2(52–53), s. 85–94.

⁴ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2021 r. poz. 2345).

Służby porządku publicznego, poza procesem zapobiegania przestępstwom korupcyjnym, przeciwdziałania im oraz wykrywania ich sprawców, prowadzą w ramach promocji prawidłowych postaw antykorupcyjnych działalność edukacyjną w celu kształtowania właściwych postaw funkcjonariuszy. Jak wskazuje Centralne Biuro Antykorupcyjne, realizując misję prewencji korupcji, odporność organizacji na zagrożenia korupcją zależy nie tylko od przepisów i rozwiązań organizacyjnych, ale przede wszystkim od właściwych postaw ludzkich, które można i należy kształtować⁵. W ogólnie przyjętych efektach kształcenia w obszarze zapobiegania korupcji wskazano, że symptomy występowania korupcji obejmują: wysoki standard życia lub problemy finansowe; podejmowanie innej pracy bez zezwolenia; nietypowe zachowania (nieczyste sumienie pracownika); zamknięcie w sobie; nagłą zmianę zachowania wobec współpracowników; uzależnienia; chwalenie się kontaktami służbowymi i prywatnymi; działalność pozazawodową, umowy doradcze lub rzeczoznawcze; przyjmowanie korzyści od osób trzecich (drogie obiady, zaproszenia na imprezy prywatne i biznesowe przez interesantów itd.); dopuszczanie się „drobnych nieprawidłowości”; niespójną ocenę sytuacji i decyzji; celowe unikanie kontroli; zabieganie o realizację konkretnych zadań; niechęć do uzasadnienia swoich decyzji; stronniczość w przypadku niektórych wnioskodawców lub oferentów; nieuzasadnioną niechęć do zmiany zakresu zadań lub przeniesienia, w szczególności gdy wiąże się to z awansem lub podwyżką. Natomiast odnosząc się do obszarów, jakie niesie za sobą korupcja, należy wskazać jej następujące skutki dla człowieka: bycie przestępcą; życie w strachu; bezsenność; brak panowania nad sobą; „wpadanie w sidła” własnego przestępczego działania; utratę prawa wykonywania zawodu; utratę przyjaciół; wstyd; dotknięcie innych naszą lekkomyślnością⁶.

Proces kształcenia i promowania właściwych postaw w Policji opiera się na rozwiązaniach antykorupcyjnych uregulowanych wewnętrznymi przepisami prawa. Do głównych obszarów należą: etyka zawodowa funkcjonariuszy Policji; etyka zawodowa pracowników korpusu służby cywilnej, etyka zawodowa pracowników Policji – oraz szkolenia zawodowe, w tym w szczególności z zakresu etyki zawodowej; składanie oświadczeń majątkowych przez policjantów, pracowników cywilnych (obecnie tylko wskazane stanowiska, propozycja rozszerzenia tego obowiązku na wszystkie stanowiska); odpowiedzialność dyscyplinarna policjantów, pracowników Policji; ankiety bezpieczeństwa – postępo-

⁵ S. Kołakowska, *Zadania i aktywność CBA w obszarze przeciwdziałania korupcji w Polsce*, „Kwartalnik Policyjny” 2021, nr 1(56), s. 2-7.

⁶ Materiały Biura Kryminalnego KGP, niepublikowane – jawne.

wanie sprawdzające wynikające z art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych – w zależności od stanowiska lub wykonywania czynności zleconych, o które ubiega się osoba, przeprowadza się zwykle postępowanie sprawdzające lub poszerzone postępowanie sprawdzające, co wiąże się z dostępem do informacji niejawnych o odpowiedniej klauzuli; wewnętrzne procedury, np. antymobbingowe, antydyskryminacyjne – ustanawiane przez właściwych kierowników jednostek organizacyjnych Policji; funkcjonowanie nadzoru służbowego, pionu kontroli, funkcjonowanie kontroli zarządczej w Policji, komórek audytu, funkcjonowanie Biura Spraw Wewnętrznych Policji oraz jego właściwość rzeczowa wynikająca z art. 5b ustawy o Policji; możliwość pominięcia drogi służbowej przy zgłaszaniu określonych nieprawidłowości; obowiązek odmowy wykonania polecenia (policjanci: art. 58 ustawy o Policji; pracownicy KSC: art. 77 ust. 3 ustawy o służbie cywilnej, art. 18 ust. 3 ustawy o pracownikach urzędów państwowych – dot. pracowników poza KSC); restrykcje w zakresie dodatkowego zatrudnienia poza służbą/pracą: art. 62 ustawy o Policji (dodatkowe zajęcia zarobkowe: policjant nie może podejmować zajęcia zarobkowego poza służbą bez pisemnej zgody przełożonego ani wykonywać czynności lub zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy lub podważających zaufanie do Policji), art. 80 ustawy o służbie cywilnej (podjęcie dodatkowego zatrudnienia – członek korpusu służby cywilnej nie może podejmować dodatkowego zatrudnienia bez pisemnej zgody dyrektora generalnego urzędu ani wykonywać czynności lub zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy lub podważających zaufanie do służby cywilnej); obowiązek informowania o określonym zatrudnieniu osób najbliższych – ustawa o Policji: art. 62a (informacja o zatrudnieniu członków rodziny – policjant jest obowiązany poinformować przełożonego właściwego w sprawach osobowych o podjęciu przez małżonka lub osoby pozostające z nim we wspólnym gospodarstwie domowym zatrudnienia lub innych czynności zarobkowych w podmiotach świadczących usługi detektywistyczne lub ochronę osób i mienia oraz o objęciu w nich akcji lub udziałów, a także o fakcie bycia wykonawcą w rozumieniu ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych na rzecz organów i jednostek nadzorowanych i podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, w terminie 14 dni od dnia powzięcia informacji o tym zdarzeniu); zakaz podległości służbowej między osobami najbliższymi – ustawa o służbie cywilnej: art. 79 (zakaz podległości służbowej między małżonkami – w urzędzie nie może powstać stosunek podległości służbowej między małżonkami oraz osobami pozostającymi ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie

lub powinowactwa pierwszego stopnia oraz w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli, trwają także prace nad wprowadzeniem do ustawy o Policji analogicznego rozwiązania⁷.

Niniejsze opracowanie stanowi element edukacji w procesie zapobiegania, przeciwdziałania i wykrywania sprawców przestępstw korupcyjnych. Zostało przygotowane w celu realizacji Programu wzmocnienia uczciwości i zapobiegania korupcji na lata 2021–2023, tj. działania 4. dotyczącego wdrażania edukacyjnych metod wzmocnienia uczciwości.

W związku z powyższym publikacja jest kierowana do wszystkich funkcjonariuszy Policji, a ponadto może ona stanowić materiał uzupełniający treści kształcenia szkolenia zawodowego podstawowego obejmujące m.in. problematykę korupcji, a także pomoc dla nauczycieli policyjnych, którzy są zobowiązani do kształtowania postaw antykorupcyjnych słuchaczy podczas zajęć. Z opracowania może także korzystać kadra kierownicza, która powinna propagować etyczne zachowania w podległych komórkach i jednostkach organizacyjnych Policji.

W pierwszym rozdziale omówione zostały zagadnienia przestępczości korupcyjnej. Autor przybliży formalnoprawne aspekty przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym na poziomie europejskim oraz ich implementację w Polsce, a także rodzime rozwiązania obowiązujące w naszym kraju. Kolejny rozdział przedstawia zagadnienie dowodu w postępowaniu przygotowawczym w sprawach dotyczących korupcji. Zostały w nim opisane sposoby prawnego zabezpieczenia dowodu na potrzeby prowadzonego postępowania w sprawach korupcyjnych. Trzeci rozdział opracowania to analiza organizacji w zakresie edukacji jej członków w obszarze zapobiegania przestępstwom dotyczącym korupcji. Autor prowadzi rozważania, w jakim zakresie doskonalenie rozwiązań antykorupcyjnych ma wpływ na czynnik ludzki w zarządzaniu organizacją i ochronę przed zagrożeniami. Rozdział czwarty jest opisem pozaprocesowych działań Policji w zakresie zwalczania, przeciwdziałania i wykrywania sprawców przestępstw korupcji. Autor w oparciu o jawne akty prawne w Polsce przybliży współpracę z osobami udzielającymi pomocy Policji. Ostatni rozdział prezentuje działania profilaktyczne w walce z korupcją. Stanowi analizę strategii antykorupcyjnych, jakie podejmują instytucje państwowe w celu zapobiegania przestępczości w omawianym obszarze.

dr inż. Robert Maciejczyk

⁷ Na podstawie wykładu „Zagrożenie korupcją w Policji”, wygłoszonego przez T. Jodłowiec w ramach doskonalenia lokalnego w CSP w Legionowie 24.04.2021 r.

Rozdział I. Wprowadzenie do zagadnień problematyki przestępczości korupcyjnej

Słowa kluczowe:

państwo, społeczeństwo,
prawo, korupcja,
przeciwdziałanie

Streszczenie:

Opracowanie przedstawia problematykę przestępczości korupcyjnej w zakresie wprowadzenia do ogólnej problematyki publikacji. Autor przedstawia usystematyzowaną siatkę pojęciową, definicję pojęcia korupcji, uzasadnienie jej szkodliwości jako zjawiska społecznego, próbuje ustalić przyczyny jej występowania, rozmiary, zasięg zjawiska i wreszcie wyciąga wnioski dotyczące środków umożliwiających jej zwalczanie. W rozdziale omówiono wstępnie penalizację szeroko pojętej korupcji w polskim Kodeksie karnym oraz zawartych w nim definicji pojęć mających znaczenie dla wykładni przedstawionych przepisów karnych. Podsumowując, autor wskazał na potrzebę przejrzystości i jawności procedur postępowania w walce z korupcją, a także na nieustającą konieczność dokonywania analiz szeroko rozumianych przyczyn korupcji oraz projektowania i wdrażania rozwiązań, które zasadniczo ją zmniejszą. Czynniki sprzyjające korupcji ulegają ciągłej zmianie, tym samym czynniki i metody zwalczające korupcję należy traktować jako aktualne tylko w określonym czasie i jako stanowiące listę otwartą.

WSTĘP

Korupcja jest zjawiskiem tak starym jak historia społeczeństwa. Istniała, istnieje i prawdopodobnie będzie istnieć do momentu, w którym będą żyły osoby chętne do dania i osoby zainteresowane otrzymaniem czegokolwiek w zamian. Trwałość zjawiska mogłaby sugerować, że zajmowanie się tym patologicznym procederem jest bezzasadne, ze względu na jego stałe i ponadczasowe funkcjonowanie w przestrzeni społecznej. Przyjmując niezniszczalność tego zjawiska i jego szkodliwość jako rzecz oczywistą, musimy zdawać sobie sprawę, że walka

z korupcją będzie niekończącą się batalią, zmierzającą jedynie do jej ograniczenia oraz do osiągnięcia celu – czytaj: braku korupcji w bliżej nieokreślonej przyszłości. Bliskość osiągnięcia tego celu i skala korupcji określać będzie naszą sytuację i pozycję w walce z nią. Mimo że korupcji nie można całkiem wyeliminować, to celem jest walka z nią, jej ograniczenie poprzez zmianę proporcji tak, aby z mało ryzykownego i przynoszącego wysokie zyski procederu stała się wielce ryzykowna i mało opłacalna.

Niektórzy porównują ideę walki z korupcją z ideą demokracji, widząc w niej ideał doskonały, niemożliwy w pełni do osiągnięcia, ale jednak będący celem działań ludzkich. Zarówno dążenie do ideału demokracji jest pozytywnym dążeniem ludzkości, jak i walka z korupcją jako jednym z głównych wrogów demokracji jest jej obowiązkiem.

Metodologicznie podejście do omawianego zjawiska wymaga usystematyzowania siatki pojęciowej, a tym samym zdefiniowania pojęcia korupcji, uzasadnienia jej szkodliwości jako zjawiska społecznego, próby ustalenia przyczyny jej istnienia, rozmiarów, zasięgu zjawiska i wreszcie wyciągnięcia wniosków dotyczących środków zaradczych, umożliwiających jej zwalczanie.

DEFINICJA KORUPCJI

W powszechnym odczuciu pojęcie korupcji to uzyskanie korzyści związanej z zajmowanym stanowiskiem w instytucji publicznej. Początkowo słowo „korupcja” oznaczało psucie, zepsucie, zgnicie, demoralizację, uwiedzenie kogoś do złego, zwłaszcza do nierzędu (łac. *Corruptio*)⁸. Według współczesnych polskich słowników korupcja to nadużycie stanowiska publicznego w celu uzyskania prywatnych korzyści. Przyjmowanie przez pracownika instytucji państwowej lub społecznej korzyści majątkowej lub osobistej w zamian za wykonanie czynności urzędowej lub za naruszenie prawa⁹. Teoretycy tego zagadnienia wskazują na bezwzględną cechę, jaką jest niejasność lub tajność wymiany świadczeń. Bank Światowy definiuje korupcję jako nadużywanie stanowiska lub funkcji publicznej dla osiągnięcia prywatnych zysków. Historia definiowania prawnego zjawiska korupcji w Polsce ma swoje źródło w konwencjach międzynarodowych.

⁸ A. Kłys, *Słownik polsko-łaciński, łacińsko-polski*, wydawnictwo Level Trading, 2012.

⁹ *Wielki słownik wyrazów obcych*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2020.

W rozumieniu art. 2 cywilnoprawnej konwencji o korupcji sporządzonej w Strasburgu dnia 4 listopada 1999 r.¹⁰ korupcją jest 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 obietnicę.

Z kolei prawnokarna konwencja o korupcji sporządzona w Strasburgu dnia 27 stycznia 1999 r.¹¹ nakłada na strony konwencji obowiązek przyjęcia środków koniecznych do uznania przez prawo wewnętrzne za przestępstwo wielu zachowań związanych z:

- przekupstwem krajowych i zagranicznych funkcjonariuszy publicznych,
- przekupstwem funkcjonariuszy organizacji międzynarodowych,
- przekupstwem członków krajowych i zagranicznych zgromadzeń przedstawicielskich sprawujących władzę ustawodawczą lub wykonawczą,
- przekupstwem członków międzynarodowych zgromadzeń parlamentarnych, sędziów i funkcjonariuszy sądów międzynarodowych, a także
- handlem wpływami, przekupstwami w sektorze prywatnym, praniem pieniędzy pochodzących z przestępstw korupcyjnych i przestępstwami księgowymi.

Artykuł 1 ust. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym¹² określał korupcję jako obiecywanie, promowanie, wręczanie, żądanie, przyjmowanie przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakiegokolwiek nienależnej korzyści majątkowej, osobistej lub innej, dla niej samej lub jakiegokolwiek innej osoby, lub przyjmowanie propozycji lub obietnicy takich korzyści w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu funkcji publicznej lub w toku działalności gospodarczej¹³.

¹⁰ Dz. U. z 2004 r. Nr 244, poz. 2443.

¹¹ Dz. U. z 2005 r. Nr 29, poz. 249.

¹² Dz. U. z 2021 r. poz. 1671, z późn. zm.

¹³ Art. 1 ust. 3 został uznany za niezgodny z art. 2, art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 7 ust. 1 konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniającej następnie protokół nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284), przez pkt 1 i 2 wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 2009 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 105, poz. 880). Zgodnie z tym wyrokiem wymieniony wyżej przepis utracił moc z dniem 3 lipca 2010 r. i zastąpiony został (dodano) zgodnie z art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. (Dz. U. z 2010 r. Nr 151, poz. 1014) zmieniającej ustawę z dniem 2 września 2010 r. przez art. 1 ust. 3a.

Treść artykułu została dostosowana do obowiązujących norm prawnych i obecnie jest zastąpiona przez ust. 3a o następującej treści:

3a. Korupcją, w rozumieniu ustawy, jest czyn:

- 1) polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści osobie pełniącej funkcję publiczną dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;
- 2) polegający na żądaniu lub przyjmowaniu przez osobę pełniącą funkcję publiczną bezpośrednio, lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu funkcji;
- 3) popełniany w toku działalności gospodarczej, obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu, bezpośrednio lub pośrednio, osobie kierującej jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującej w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub na rzecz jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie;
- 4) popełniany w toku działalności gospodarczej obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na żądaniu lub przyjmowaniu bezpośrednio lub pośrednio, przez osobę kierującą jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującą w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie.

Ponadto ust. 4 stanowi, że:

4. Działalnością godzącą w interesy ekonomiczne państwa, w rozumieniu ustawy, jest każde zachowanie mogące spowodować w mieniu:

- 1) jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych;

- 2) jednostki niezaliczanej do sektora finansów publicznych otrzymującej środki publiczne;
- 3) przedsiębiorcy z udziałem Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego;
 - znaczną szkodę w rozumieniu art. 115 § 7 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. 2020, poz. 1444 i 1517 oraz z 2021 r. poz. 1023).

W celu wyjaśnienia pojawiających się trudności w interpretacji pojęcia korupcji przytoczenie ustawowej definicji zawartej w tak istotnym dla walki z korupcją akcie prawnym jak ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (CBA) wydaje się istotne ze względu na to, że jest to pierwsze w Polsce legislacyjne ujęcie tego pojęcia. Niektóre z przepisów ustawy były jednak niezgodne z Konstytucją RP i z tego powodu zostały zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny. Z uniwersalnego zapisu ustawodawca musiał więc przejść do uszczegółowionego opisu penalizowanego zjawiska. Bez wątpienia jest to legislacyjna porażka, jednak wskazująca na złożoność problemu. Interesujący z tego punktu widzenia jest pogląd Grzegorza Makowskiego, który stwierdza, że „niemożność stworzenia definicji korupcji, która zadowalałaby wszystkich (albo przynajmniej większość zainteresowanych), a co za tym idzie, dokonania rzetelnego opisu tego fenomenu, stwarza wrażenie, że również wysiłki podejmowane w celu przeciwdziałania korupcji nie posuwają nas ani o krok do przodu w walce z tym zjawiskiem. Z jakichś powodów, które tkwią gdzieś głębiej, korupcja wymyka się naukowym definicjom i reformatorskim wysiłkom”¹⁴. Autor przytacza również wypowiedzi m.in. Michaela Johansona, ekonomisty zajmującego się kwestią korupcji, który stwierdził, że „oprócz definicji, nie ma drugiego takiego zagadnienia, które byłoby równie trwale w debacie nad korupcją i żadne tak często nie wyczerpywało dyskusji, zanim ta w ogóle się rozpoczęła”¹⁵ i Vita Tanziego, który w jednej ze swoich ekspertyz porównał korupcję do słonia: „jest trudna do opisanego, (ale) nietrudna do rozpoznania”¹⁶.

Korupcja jest zjawiskiem powszechnym, występuje we wszystkich systemach politycznych i gospodarczych. Korupcja rozprzestrzenia się na dziedziny, które wcześniej nie były nią objęte. Jest zjawiskiem dynamicznym, rynkowym

¹⁴ G. Makowski, *Korupcja jako problem społeczny*, Wydawnictwo TRIO, Warszawa 2008.

¹⁵ Tamże.

¹⁶ Tamże.

i interakcyjnym¹⁷. Swoim zakresem obejmuje wszelkie sfery życia społecznego, od drobnych spraw życia codziennego po sferę polityczną, gospodarczą i urzędniczą. Jest wszechobecna. Cechą korupcji jest niejawnosc lub tajność wymiany świadczeń, tym samym zwalczanie zjawiska napotyka na trudności wynikające nie tylko z jej utajnienia, ale także ze względu na niemożliwość określenia jej zasięgu. Wszyscy zdajemy sobie sprawę, że istnieje, niemniej trudno ją urealnić, zbadać jej zakres i dynamikę, podjąć działania profilaktyczne. Teoretycy zjawiska jako przyczyny korupcji wskazują przede wszystkim na słabość natury ludzkiej, ale także na nie mniej ważne czynniki sprzyjające jej istnieniu, takie jak uwarunkowania systemowe i organizacyjne.

ODDZIAŁYWANIE KORUPCJI

Niebezpieczeństwo korupcji polega na jej zwrotnym charakterze. Jej występowanie niszczy w sposób spiralny system i organizację państwa i społeczeństwa, a źle funkcjonujący system i organizacja powodują słabość przeciwdziałania korupcji, a tym samym wzrost przestępczości korupcyjnej. W efekcie dochodzi do załamania podstawowych funkcji państwa, które są zastępowane przez nieformalne powiązania personalne i grupowe, a ośrodki decyzyjne wymykają się spod jakiegokolwiek kontroli lub częściowo stają się fasadą ukrytych zupełnie gdzie indziej ośrodków decyzyjnych. Obywatel pozbawiony wpływu na funkcjonowanie państwa czuje się wyobcowany i osamotniony, kierując swoje niezadowolenie przeciwko instytucjom państwowym, zastanawiając się nad sensem funkcjonowania w „obcym” mu państwie. Jego frustracja przekłada się na więzi społeczne i na sens istnienia w tak funkcjonującym społeczeństwie i państwie. Poprzez niszczenie zaufania do państwa korupcja niszczy struktury państwowe i społeczne. Niszczy mechanizmy obronne demokracji, „neutralizuje” wartości demokratyczne i zmienia sposoby ich funkcjonowania¹⁸. Korupcja jest zagrożeniem dla funkcjonowania państwa i społeczeństwa, jest również zaprzeczeniem ich rozwoju. W obszarze polityki niszczy demokrację i procesy zarządcze przez naruszanie procesów formalnych. Zjawisko to w trakcie wyborów do władz ustawodawczych w efekcie wypacza i niszczy tę władzę poprzez destrukcję procesu podejmowania decyzji, a tym samym w efekcie sprawiedliwy podział dóbr

¹⁷ B. Hołyst, *Socjologia kryminalistyczna*, LexisNexis, Warszawa 2009.

¹⁸ Tamże.

społecznych, podważając społeczne zaufanie do państwa. Destrukcja władzy ustawodawczej przenosi się na władzę wykonawczą i sądowniczą. Znamienne jest, że proces destabilizacji władzy ustawodawczej powoduje usiłowanie podporządkowania i zachwiania równowagi monteskiusowskiej zasady trójpodziału władzy. Procedury wzajemnego kontrolowania poszczególnych władz zostają zachwiane, a państwo ze swoimi instytucjami przestaje należycie funkcjonować. Dysfunkcjonalność państwa przenosi się w sferę gospodarczą. W efekcie obywatel zostaje pozbawiony możliwości prawidłowej egzystencji ekonomicznej i pomocy państwa zarówno w sferze gospodarczej, jak i dochodzenia swoich praw. Koszty funkcjonowania Państwa i obywatela stają się niewspółmierne do rzeczywistych i racjonalnych kosztów, co przy różnorodności i wielowarstwowości zjawiska korupcji jest wspólnym wyznacznikiem. Szeroko rozpowszechniona korupcja staje się główną barierą dla zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Zmniejszają się dochody państwa, a wydatki budżetowe okazują się nieefektywne lub są marnotrawione. W rezultacie państwo nie jest w stanie świadczyć społeczeństwu usług w ogóle lub usług na odpowiednim poziomie, co prowadzi do spadku zaufania do rządu. Konsekwencją najbardziej drastyczną jest niezadowolenie społeczne, a następnie destabilizacja państwa.

Międzynarodowa organizacja do spraw zwalczania korupcji, Transparencij International, założona w 1993 r. przez Petera Eigena, w raporcie swojej komisji z 2020 r. uplasowała Polskę wśród 180 sklasyfikowanych krajów świata na 45 miejscu. Polska uzyskała 56 punktów na 100. Przy czym 100 punktów to wynik najlepszy – w krajach posiadających najniższy wskaźnik korupcji. Wspólną z Polską, 45 pozycję, mają m.in. Gruzja i Saint Lucia. 42 pozycję zajmuje Łotwa, Cypr i Kostaryka, a 48 – Dominikana. Ranking otwiera Nowa Zelandia i Dania. Nasi sąsiedzi zostali sklasyfikowani na pozycji: 9 – Niemcy, 35 – Litwa, 49 – Czechy, 60 – Słowacja, 63 – Białoruś, 117 – Ukraina, 129 – Rosja. Ranking zamyka *ex aequo* Sudan Południowy i Somalia. Ranking Polski w minionych latach:

- 2019 r. – 41/180,
- 2018 r. – 36/180,
- 2017 r. – 36/180,
- 2016 r. – 29/176,
- 2015 r. – 29/168,
- 2010 r. – 45/178,

- 2007 r. – 61/180,
- 2005 r. – 70/159,
- 2004 r. – 67/146,
- 2000 r. – 43/90,
- 1997 r. – 29/52.

Na początku lat 90. Polska była sklasyfikowana na pozycji 22¹⁹.

Z przedstawionego zestawienia wynika, że wskaźnik korupcji w Polsce wykazuje tendencję zmienną. Po okresach jego wzrostu następuje spadek, po którym wskaźnik ponownie rośnie. Należy wnioskować, że jest to również wskaźnik cykliczności nasileń działań antykorupcyjnych państwa i braku długofalowej, stabilnej koncepcji walki z korupcją. Wskazanie na tak katastroficzne dookreślone polityczne, ekonomiczne i społeczne skutki korupcji uzasadnia penalizację działań korupcyjnych w celu ograniczenia tej patologii. Zgodnie ze poglądem Brunona Hołysta, „ograniczenie zakresu patologii można traktować jako próbę niedopuszczenia do przekształcenia się systemu stabilnego w system nie zrównoważony, tzn. w taki, w którym narasta chaos”²⁰. Zdanie to w sposób najbardziej charakterystyczny określa sens walki z korupcją i istnienie stosownych zapisów Kodeksu karnego. Polski Kodeks karny penalizuje szeroko pojętą korupcję w rozdziale XXIX – Przesłępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego, niemniej jak wspomniano wyżej, przestępstwa te uderzają nie tylko w instytucje państwowe, ale w całe społeczeństwo i poszczególnych obywateli.

KARA ZA KORUPCJĘ

Jeśli chodzi o korupcję osób będących funkcjonariuszami publicznymi, to zastosowanie mają art. od 228 do 231 k.k. Ponadto należy również wskazać art. 250a k.k. – dot. korupcji wyborczej i art. 296a k.k. – dot. korupcji gospodarczej (biznesowej).

Podmiotem łapownictwa czynnego (przekupstwa) może być każda osoba, która wręcza (daje) bądź obiecuje udzielić korzyść – najczęściej finansową, w zamian za załatwienie interesującej ją sprawy w urzędzie czy instytucji przez osobę przyjmującą korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę. Podmio-

¹⁹ Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2020*, <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/pol#> [dostęp: 16.07.2021 r.].

²⁰ B. Hołyst, *Kryminologia*, Wolters Kluwer Sp. z o.o., Warszawa 2016.

tem łapownictwa biernego (sprzedajności) może być funkcjonariusz publiczny lub osoba niebędąca funkcjonariuszem publicznym, ale pełniąca funkcję publiczną, przyjmujący (biorący) łapówkę.

Określenie funkcjonariusza publicznego znajduje się w art. 115 § 13 Kodeksu karnego. Wykładnię przypisania ww. artykułowi konstytucyjności określenia kręgu osób zaliczanych do funkcjonariuszy publicznych ugruntował Sąd Najwyższy w uzasadnieniu swojego wyroku stwierdzając, że „osoba nienależąca do żadnej z grup wskazanych w art. 115 § 13 nie jest funkcjonariuszem publicznym w rozumieniu Kodeksu karnego, nawet jeżeli przepisy szczególne zapewniały jej taką ochronę prawną, jaką przewidziano dla funkcjonariuszy publicznych”²¹. Zawarta w art. 115 § 13 k.k. definicja legalna pojęcia funkcjonariusza publicznego jest definicją pełną, wymieniającą wszystkie elementy definiowanego pojęcia. Za funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisu Kodeksu karnego nie może być uznana osoba, która nie należy do żadnej z kategorii osób wskazanych w tym przepisie²². Przy określeniu kręgu podmiotów, którym ustawodawca nadaje status funkcjonariuszy publicznych, legislator posłużył się różnymi metodami: wymieniając ich z nazwy, opisując pełnione przez nich funkcje, wskazując na organ zatrudniający daną osobę lub pełnienie kierowniczych stanowisk w instytucjach państwowych. Funkcjonariuszem publicznym jest Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, posłowie na Sejm lub Parlamentu Europejskiego, senatorowie oraz radni wybrani do organów samorządu terytorialnego. Przypisanie w tym przypadku statusu funkcjonariusza publicznego ww. podmiotom nie nastrocza trudności, ponieważ ich nazwy mają ściśle oznaczony zakres dezygnatów. Podobna sytuacja ma miejsce w stosunku do sędziów, ławników, prokuratorów, notariuszy, komorników, kuratorów sądowych czy osób orzekających w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy. W doktrynie i orzecznictwie ścierają się poglądy dotyczące przyznania statusu funkcjonariusza publicznego asesorom sądowym, prokuratorskim, notarialnym czy komorniczym. Włączenie asesorów do grona funkcjonariuszy publicznych stanowiłoby przejaw wykładni rozszerzającej, w prawie karnym niedopuszczalny (*nullum crimen sine lege stricta*).

²¹ Uzasadnienie wyroku SN z 27.11.2000 r., WKN 27/00, OSNKW 2001/3–4.

²² Wyrok SN z 16.06.2011 r., II KK 337/10, LEX nr 847145.

W wyniku nowelizacji Kodeksu karnego dokonanej ustawą z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw²³ wśród funkcjonariuszy publicznych wymienionych pomiędzy osobami związanymi z szeroko rozumianym wymiarem sprawiedliwości znaleźli się także funkcjonariusze finansowych organów postępowania przygotowawczego i organów nadrzędnych wobec tych organów. Są to w szczególności funkcjonariusze urzędów skarbowych oraz urzędów celnych, inspektorzy kontroli skarbowej, funkcjonariusze izb skarbowych oraz izb celnych. Ustawą z dnia 15 czerwca 2007 r. o licencji syndyka²⁴ została wprowadzona kolejna kategoria podmiotów uzupełniająca katalog osób posiadających status funkcjonariusza publicznego o podmioty odgrywające doniosłą rolę w postępowaniu upadłościowym. Są to osoby pełniące funkcję syndyka, nadzorcy sądowego i zarządcy. Najlicniejsza grupa funkcjonariuszy to pracownicy administracji rządowej centralnej i terenowej lub innego organu państwowego nie wchodzącego w skład administracji rządowej, a także pracownicy organów samorządu terytorialnego, chyba że pełnią wyłącznie czynności usługowe. Do funkcjonariuszy publicznych należą osoby zajmujące kierownicze stanowiska w instytucjach państwowych innych niż administracja lub organ władzy. Funkcjonariuszami są również pracownicy organów kontroli państwowej lub organów kontroli samorządu terytorialnego, do których zaliczamy np. Najwyższą Izbę Kontroli, Państwową Inspekcję Handlową, a nie zaliczamy do grona funkcjonariuszy osób pełniących wyłącznie czynności usługowe – tak samo jak przy innych instytucjach. Status funkcjonariusza publicznego mają funkcjonariusze organów powołanych do ochrony bezpieczeństwa publicznego. Do grona funkcjonariuszy organów powołanych do ochrony bezpieczeństwa państwa zalicza się przede wszystkim policjantów oraz funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, a także innych organów, których zadaniem jest ochrona bezpieczeństwa państwa, takich jak Żandarmeria Wojskowa, Straż Graniczna, Służba Ochrony Kolei, Służba Więzienna. Wobec powyższego należy zaznaczyć, że ochrony bezpieczeństwa państwa nie należy utożsamiać z ochroną porządku publicznego. Stąd też przykładowo odmawia się statusu funkcjonariusza publicznego strażnikowi straży gminnej, gdyż przyjmuje się, że właśnie ochrona porządku publicznego (a nie

²³ Dz. U. z 2005 r. Nr 178, poz. 1479.

²⁴ Dz. U. z 2007 r. Nr 123, poz. 850, z późn. zm.

bezpieczeństwa państwa) jest zadaniem tej formacji. Charakterystyczne, a przy tym świadczące o pojemności oraz swoistej nieostrości przynajmniej części wskazanych w art. 115 § 13 k.k. kategorii osób, okazuje się w tym kontekście orzeczenie Sądu Najwyższego, który w postanowieniu z 21 września 2005 r.²⁵ uznał, że „strażnik gminny (miejski) jest jednak funkcjonariuszem publicznym, ale w rozumieniu art. 115 § 13 pkt 4 k.k., albowiem zgodnie z art. 115 § 13 pkt 4 status funkcjonariusza publicznego uzyskuje także inna osoba w zakresie, w którym jest uprawniona do wydania decyzji administracyjnych. Są to osoby niebędące pracownikami administracji rządowej lub samorządowej, innego organu lub instytucji państwowej, które jednak mają oparte na ustawie uprawnienie do wydawania decyzji administracyjnych”. Zawarta w art. 115 § 13 k.k. definicja legalna pojęcia funkcjonariusza publicznego jest definicją zakresowo pełną, ponieważ wymienia wszystkie elementy definiowanego pojęcia²⁶. Znajduje to również potwierdzenie w orzecznictwie, w tym w jednoznacznym orzeczeniu Sądu Najwyższego²⁷ stwierdzającym, że „katalog osób posiadających taki status (funkcjonariusza publicznego) jest zamknięty i enumeratywnie określony w art. 115 § 13 k.k.”. W uzupełnieniu omawiania pojęcia funkcjonariusza publicznego należy wskazać również na instytucję osoby pełniącej funkcję publiczną. Zgodnie z art. 115 § 19 k.k. osobą pełniącą funkcję publiczną jest funkcjonariusz publiczny, członek organu samorządowego, osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba że wykonuje wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążącą Rzeczpospolitą Polską umowę międzynarodową.

Celem ustawodawcy było objęcie karalnością zachowań korupcyjnych osób wykonujących szczególne z punktu widzenia społeczeństwa zwody, takie jak lekarz, nauczyciel, pracownik sądu, prokuratury itp. Osoby pełniące wyłącznie czynności usługowe to osoby, które nie wykonują merytorycznych kompetencji danego organu, nie posiadają uprawnień do zarządzania oraz podejmowania w tym zakresie decyzji, a jedynie ułatwiają pracę tych organów.

²⁵ Postanowienie SN z 21.09.2005 r., I KZP 28/05, OSNKW 2005/10, poz. 94.

²⁶ *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, red. J. Giezek, Walters Kluwer Polska, Warszawa 2021.

²⁷ Wyrok SN z 8.05.2015 r., III KK 423/14, LEX nr 1710370.

Wydaje się słuszne stwierdzenie, że art. 115 § 19 k.k. uwzględnia przedstawione wyżej przesłanki pełnienia funkcji publicznej. Definiując legalne pojęcie osoby pełniącej funkcję publiczną, ustawodawca wskazał w artykule na cztery kategorie osób:

- a) funkcjonariusz publiczny,
- b) członek organu samorządowego,
- c) osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba że wykonuje wyłącznie czynności usługowe,
- d) inna osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążącą Rzeczpospolitą Polską umowę międzynarodową²⁸.

Definicja pojęcia funkcjonariusza publicznego została sformułowana w art. 115 § 13 k.k. i jest to definicja zakresowo pełna. Funkcjonariuszem publicznym są, i taki status posiadają, osoby, które zostały wskazane przez ustawodawcę w wymienionych w art. 115 k.k. kategoriach. Należy wskazać, że podmiot usytuowany w definicji art. 115 § 13 k.k. jest tym samym osobą pełniącą funkcję publiczną, ale nie odwrotnie. Jako osobę pełniącą funkcję publiczną art. 115 § 19 k.k. wymienia członka organu samorządowego. W zakres tak ujętego zapisu wchodzi dwie grupy podmiotów, tj.: członkowie organów samorządu terytorialnego oraz członkowie organów samorządu zawodowego. Przy interpretacji zapisów przepisów karnych takie ujęcie grupy zawodowej rodzi wiele wątpliwości interpretacyjnych, szczególnie w zakresie samorządu zawodowego. W czasie dynamicznego rozwoju różnorodnych form samorządności zawodowej uznanie za podmiot przestępstwa łapownictwa biernego członka organu każdego samorządu może prowadzić do poważnego i niczym nieuzasadnionego rozszerzenia sfery kryminalizacji²⁹.

Osobą pełniącą funkcję publiczną jest także osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba że wykonuje wyłącznie czynności usługowe. Celem tej regulacji jest objęcie karalnością zachowań korupcyjnych pracowników takich jednostek, którzy wydatkują środki publiczne. Ostatnia grupa osób pełniących funkcje publiczne wymieniona w art. 115 § 19 to osoby, których uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążącą Rzeczpo-

²⁸ *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, red. J. Giezek.

²⁹ M. Filar, *Zakres pojęciowy znamienia pełnienia funkcji publicznej na gruncie art. 228 k.k.*, „Palestra” 2003, nr 7-8.

spolitą Polską umowę międzynarodową (*in fine* omawianego art.). Brak w tym przepisie decyzyjności osoby, a nacisk położony jest jedynie na wykonalność uprawnień i obowiązków określonych w ustawie. Tak skonstruowane zapisy przepisów rodzą wątpliwości interpretacyjne, pozostawiając do rozstrzygnięcia wątpliwości doktrynie i orzecznictwu, tym samym sens artykułu jako definicji pojęć zamiast zmierzać do zakreslenia pojęcia daje możliwości rozszerzające, co w przypadku przepisów karnych nie powinno mieć miejsca. Konkluzję zdefiniowania pojęcia zawartego w art. 115 § 19 można sprowadzić do stwierdzenia, że „mamy w tym przypadku do czynienia z definicją co prawda – formalnie rzecz biorąc – pełną, lecz niestety wysoce niejasną”³⁰.

Na gruncie Kodeksu karnego określenie przestępstwa korupcyjne w sektorze publicznym występują w:

- 1) art. 228 k.k. – łapownictwo bierne (sprzedajność);
- 2) art. 229 k.k. – łapownictwo czynne (przekupstwo);
- 3) art. 230 k.k. – płatna protekcja bierna;
- 4) art. 230a k.k. – płatna protekcja czynna;
- 5) art. 231 k.k. – nadużycia uprawnień przez funkcjonariusza publicznego (przestępstwo urzędnicze);
- 6) art. 250a k.k. – korupcja wyborcza;
- 7) art. 305 k.k. – korupcja związana z przetargiem publicznym.

Sprzedajność i przekupstwo skierowane są przeciwko zasadom bezstronności i jednakowego traktowania obywateli oraz prawidłowego funkcjonowania państwa. Przedmiotem ochrony jest bezinteresowność osób pełniących funkcje publiczne oraz zaufanie społeczne do rzetelności działań instytucji państwowych i samorządu oraz instytucji publicznych w państwach obcych i organizacjach międzynarodowych. Przepis art. 228 k.k. określa odpowiedzialność za przestępstwo sprzedajności osoby pełniącej funkcję publiczną. W literaturze przestępstwo to bywa określane jako „łapownictwo bierne” – w odróżnieniu od „łapownictwa czynnego”, czyli przekupstwa osoby pełniącej funkcję publiczną. Określenie „sprzedajność” oddaje sens zawartej w art. 228 k.k. penalizacji przyjmowania korzyści przez osobę pełniącą funkcję publiczną. „Przyjmowanie, branie łapówek” nie jest jedynie zachowaniem biernym nawet w sytuacji, w której pełniący funkcję nie występuje z inicjatywą przyjęcia korzyści. Stroną podmiotową przestępstwa może być tylko osoba pełniąca funkcję publiczną. Pojęcie to

³⁰ Kodeks karny. Część ogólna, t. I, red. A. Zoll, Zakamycze, 2004.

należy wyklądać zgodnie z treścią, jaką nadaje mu art. 115 § 19 i 13 k.k.³¹. Podmiot ustalony w art. 115 obejmuje funkcjonariuszy publicznych dookreślonych w § 13, ale również rozszerzając także każdą osobę podpadającą pod zapisy § 19 tegoż artykułu. Odpowiedzialności karnej podlegają osoby przyjmujące korzyści majątkowe za czynności związane z pełnieniem ważnych funkcji o znaczeniu publicznym i osoby wykonujące czynności zlecone przez organy władzy, dysponujące środkami publicznymi lub podejmujące decyzje o znaczeniu publicznym. Wręczona lub przyrzeczona korzyść musi mieć związek z pełnioną funkcją przyjmującego, co oznacza, że brak takiego związku dekompletuje znamiona przestępstwa. Związek, o którym mowa, nie musi wiązać się z konkretną decyzją w sprawie interesującej udzielającego korzyści, może też polegać na zapewnieniu sobie przychylności pełniącego funkcję publiczną, na co liczy udzielający korzyści w przyszłości. Przyjęcie korzyści może nastąpić bezpośrednio od udzielającego jej albo może być związane z bardziej skomplikowanymi operacjami finansowymi, które tę korzyść mają zapewnić. Do bytu przestępstwa wystarczy przyjęcie obietnicy udzielenia korzyści, przez co należy rozumieć akceptację ze strony pełniącego funkcję, wyrażoną w dowolnej formie.

Korzyść majątkowa i/lub osobista stanowi znamię wielu czynów zabronionych przez przepisy części szczególnej i wojskowej Kodeksu karnego³². Pojęcie to występuje również w wielu instytucjach części ogólnej kodeksu. Ustawową definicję zawiera art. 115 § 4. Po nowelizacji kodeksu z 2003 r. pojęcie to obejmuje korzyść majątkową i korzyść osobistą. Samo pojęcie korzyści zachowuje w prawie karnym swoje potoczne znaczenie wyrażone przez jej podstawową cechę, tj. zdolność do zaspokajania potrzeb ludzkich. Znamię to oprócz dóbr mają również zachowania ludzkie. „Kryterium odróżniania w praktyce korzyści majątkowej od osobistej – stanowi je charakter zaspokajanej potrzeby. Jeśli dana korzyść jest w stanie zaspokoić potrzebę materialną, to jest korzyścią majątkową, w przeciwnym wypadku – osobistą”³³. A zatem korzyść majątkowa to każde dobro, które jest w stanie zaspokoić określoną potrzebę i – jak stwierdził Sąd Najwyższy w swoim orzeczeniu – korzyścią majątkową jest „każde przysporzenie sobie lub komu innemu majątku albo uniknięcie w nim strat, z wyjątkiem jedynie tych wypadków, gdy korzyść taka przysługuje sprawcy bądź

³¹ *Kodeks karny*, red. M. Mozgawa, LEX, 2021.

³² Tamże.

³³ *Kodeks karny. Komentarz*, red. M. Filar, wyd. V, WK, 2016.

innej osobie zgodnie z istniejącym w chwili czynu stosunkiem prawnym³⁴. O uznaniu danego dobra za korzyść osobistą powinna decydować ocena obiektywna, przez co należy rozumieć powszechne przekonanie, że dane dobro może zaspokoić określoną potrzebę³⁵. Ustawowe wyrażenie „w celu osiągnięcia korzyści majątkowej” oznacza, że sprawca podejmuje określone działanie dlatego i po to, aby tym sposobem osiągnąć korzyść majątkową. Innymi słowy, oczekiwana korzyść musi się łączyć właśnie z podjętym działaniem, być od niego uzależniona³⁶. Korupcją majątkową lub osobistą jest korzyść zarówno dla siebie, jak i dla kogoś innego. Inną osobą (kimś innym), o której mowa w art. 115 § 4 k.k., jest osoba, której korzyść majątkowa lub osobista dotyczy i może być traktowana jako cel działania sprawcy stanowiący znamię danego przestępstwa. Podstawowy typ sprzedajności, łapownictwa biernego, został spenalizowany w art. 228 k.k. i polega on na przyjęciu korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy w związku z pełnieniem funkcji publicznej. Korzyść może stanowić nie tylko przyrost majątku osoby otrzymującej tę korzyść, ale również wszystkie korzystne dla niej umowy czy też umowy zlecające wykonanie określonych czynności. Przyjęcie obietnicy korzyści majątkowej lub osobistej polega na zaakceptowaniu przez sprawcę przyrzeczenia udzielenia którejkolwiek z tych korzyści. „Do realizacji znamion tego przestępstwa konieczne jest, aby sprawca będący osobą pełniącą funkcję publiczną korzyść majątkową lub osobistą (albo ich obietnice) przyjął albo ich żądał. Przez przyjęcie należy rozumieć bezpośredni odbiór korzyści majątkowej od udzielającego albo podjęcie czynności, które tę korzyść zapewnią³⁷. Przyjęciem jest odebranie korzyści lub podjęcie działań, które korzyść zapewnią. Przez żądanie należy rozumieć działania, które zapewnią realizację uzyskania korzyści. Obietnica powinna zawierać określenie jej przedmiotu. Okoliczność, czy oświadczenie udzielania korzyści jest prawdziwe i realne, jest bez znaczenia dla bytu przestępstwa. Podmiotem przestępstwa łapownictwa biernego może być osoba pełniąca funkcję publiczną. Strona podmiotowa obejmuje umyślność w obu postaciach.

Przestępstwo sprzedajności mniejszej wagi obejmuje te odmiany czynów typu podstawowego, w których stopień społecznej szkodliwości oraz wina sprawcy są znacznie niższe, a nie są jeszcze tak minimalne, że można je uznać za

³⁴ Uchwała SN z 30.01.1980 r., VII KZP 41/78, OSNKW 1980, nr 3, poz. 24.

³⁵ A. Spotowski, *Przestępstwa służbowe*, Wydawnictwo Prawnicze, 1972.

³⁶ Wyrok SN z 10.02.1973 r., I KR 271/72, OSNPG 1974, nr 1, poz. 11.

³⁷ *Kodeks karny. Komentarz*, red. T. Bojarski, wyd. VII, LEX 2016.

znikomo szkodliwe odejmujące czynowi charakter przestępczy. Istotę uprzywielejoną formę przestępstwa biernego łapownictwa trafnie dookreślił Sąd Apelacyjny w Krakowie w wyroku z dnia 3 grudnia 1998 r. stwierdzając, że: „kwalifikacja przypadku mniejszej wagi nie wynika jedynie z wartości kwot pieniędzy będących przedmiotem czynności wykonawczych przestępstwa (tu: prób przekupienia urzędników państwowych), ale i z reszty okoliczności świadczących o stopniu winy sprawcy. Nie jest wypadkiem mniejszej wagi próba przekupstwa urzędnika w ramach groźnego proceduru obrotu kradzionymi samochodami ani podobna próba przekupienia policjanta dla zwolnienia od zatrzymania, zresztą kwotą odpowiadającą wielokrotności wynagrodzenia za pracę. Tamowanie wymiaru sprawiedliwości w zasadzie nie jest zdarzeniem mniejszej wagi, tak wielkie ma on znaczenie w życiu społeczeństwa, a przeto i wina sprawcy, który taką próbę podejmuje, jest zwykle znaczna”³⁸. W art. 228 § 3–6 k.k. ustawodawca określił kwalifikowane typy przestępstwa sprzedajności. Pierwszy z kwalifikowanych typów sprzedajności polega na przyjęciu korzyści lub jej obietnicy za zachowanie stanowiące naruszenie przepisów prawa. Podstawowa forma przestępstwa biernego łapówkarstwa uzupełniona jest o zachowanie stanowiące naruszenie przepisów prawa, przez które należy rozumieć zachowanie sprzeczne z aktami normatywnymi, przy czym nie wypełnia znamion tego czynu zabronionego naruszenie zarządzeń i instrukcji, niebędących ustawą lub rozporządzeniem wykonawczym wydanym na podstawie ustawy. Przepis ten, co istotne, nie dotyczy również tzw. uznaniowych czynności funkcjonariuszy, zależnych od ich oceny sytuacji faktycznej. Dla bytu przestępstwa niezbędny jest związek pomiędzy przyjęciem łapówki a tym, że czynność przyjmującego łapówkę była merytorycznie sprzeczna z obowiązującymi przepisami prawnymi.

Drugi typ kwalifikowany przestępstwa łapówkarstwa biernego (art. 228 § 4 k.k.) polega na uzależnieniu czynności służbowej od otrzymania korzyści majątkowej albo na żądaniu takiej korzyści. Przez uzależnienie należy rozumieć uwarunkowanie wykonania czynności lub jej zaniechanie od otrzymania lub obietnicy korzyści materialnej lub osobistej. Oprócz uzależnienia penalizowane jest żądanie korzyści przez osobę w związku z pełnioną przez nią funkcją publiczną. Żądanie oznacza zachowanie polegające na wyrażeniu woli otrzymania korzyści majątkowej lub osobistej, przy czym należy podkreślić, że do penalizacji czynu nie jest wymagane faktyczne otrzymanie korzyści.

³⁸ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 3.12.1998 r., II AKa 196/98, KZS 1998, z. 12, poz. 31.

Dokonanie przestępstwa w tym typie kwalifikowanym następuje w momencie wyrażenia żądania. Natomiast w paragrafie piątym omawianego przestępstwa formę kwalifikowaną czynu przyjmuje przyjęcie korzyści majątkowej znacznej wartości lub jej obietnica. Znaczną wartość należy interpretować na podstawie art. 115 § 5 k.k. Przepis ten zawiera definicję mienia znacznej wartości, określając, że jest to mienie, którego wartość w czasie popełnienia czynu zabronionego przekracza 200 000 złotych. Należy zaznaczyć, że pojęcie mienia znacznej wartości, dzięki definicji zawartej w art. 115 § 5 k.k., staje się znamieniem określającym zakres czynu zabronionego w sposób jednoznaczny oraz niewymagającym jakichkolwiek ocen czy interpretacji, czyli tzw. znamieniem ostrym³⁹.

Ostatni typ przestępstwa łapownictwa biernego został zawarty w art. 228 § 6 k.k. Przepis penalizuje zachowania polegające na przyjmowaniu korzyści majątkowej lub osobistej, albo jej obietnicy, na żądaniu takiej korzyści, albo uzależnianiu wykonania czynności służbowej od otrzymania korzyści przez podmioty pełniące funkcje publiczne w państwie obcym lub organizacji międzynarodowej. Wysokość zagrożenia karnego przestępstwa łapownictwa biernego została zróżnicowana w zależności od typu przestępstwa. W typie podstawowym sprawcy grozi kara pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8. Jeżeli przestępstwo zostało popełnione w związku z naruszeniem przepisów prawa, co stanowi znamię kwalifikujące, sprawca podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10. Identyczną karą zagrożony jest czyn polegający na uzależnieniu wykonania czynności służbowej od otrzymania korzyści majątkowej lub gdy sprawca takiej korzyści żąda. W przypadku przyjęcia korzyści majątkowej znacznej wartości lub jej obietnicy, sprawca podlega karze pozbawienia wolności od 2 do 12 lat. W art. 228 § 6 k.k. wymiar kary jest uzależniony od sposobu działania sprawcy, co wynika ze sformułowania „karom określonym w § 1–5”. Typ uprzywilejowany przestępstwa zagrożony jest karą grzywny, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Na marginesie omawianego przepisu należy zwrócić uwagę na problematykę zwyczajowo przyjętego wyrazu uznania w postaci upominków. W przypadku zamiaru wyrażenia wdzięczności ofiarodawców i mających symboliczną wartość nie powinny być traktowane jako przestępstwo penalizowane w art. 228 k.k., mimo że z punktu widzenia omawianego przepisu może ten czyn wypełniać jego znamiona ustawowe. Istotą oceny powinna być ocena zamiaru przy uwzględnieniu formy

³⁹ I. Andrejew, *Ustawowe znamiona czynu. Typizacja i kwalifikacja przestępstw*, Warszawa 1978.

wdzięczności. W przestępstwie przekupstwa spenalizowanym w art. 229 k.k. (łapownictwo czynne) zachowanie przekupującego stanowi drugą stronę przestępstwa sprzedajności (łapownictwo bierne) i polega na udzieleniu korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy. Czynność sprawcza w typie podstawowym przestępstwa polega na udzieleniu korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy osobie pełniącej funkcję publiczną w związku z tą funkcją. Przedmiotem czynu określonego w art. 229 § 1 k.k., analogicznie do wypadku podstawowego typu sprzedajności, jest korzyść majątkowa lub osobista bądź jej obietnica. Udzielenie korzyści lub obietnicy nie musi być związane z konkretną czynnością osoby pełniącej funkcję publiczną. Musi być jednak związane z funkcją, którą ta osoba pełni. Stosownie do orzeczenia Sądu Najwyższego: „przestępstwo popełnione w postaci złożenia obietnicy jest dokonane już z chwilą jej złożenia, niezależnie od tego, czy została ona przyjęta”⁴⁰.

Pierwsze zachowanie sprawcy w podstawowej formie przestępstwa polega na udzieleniu korzyści w postaci bezpośredniego wręczenia korzyści i wiąże się z przysporzeniem korzyści drugiej stronie. Drugie zachowanie sprawcy przestępstwa, polegające na złożeniu obietnicy, nie wymaga sprecyzowania, natomiast zamiar sprawcy musi być jednoznacznie uzewnętrzniony. Zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego: „dla bytu przestępstwa nie ma znaczenia przyczyna, dla której korzyść jest wręczana lub obiecywana, poza wymaganiem jej związku z pełnieniem funkcji publicznej, ani też w czyim imieniu jest ofiarowana”⁴¹. Zgodnie z orzeczeniem Sądu Najwyższego: „dopóki korzyść lub jej obietnica nie dotarły do adresata, dopóty wszystkie zmierzające ku temu bezpośrednio czynności sprawcy stanowią usiłowanie. Tak więc, jeżeli korzyść została adresatowi wręczona, a ten ją, chociażby natychmiast, zwrócił, znamie „udzielenia” korzyści zostało zrealizowane. Analogicznie, jeśli obietnica udzielenia korzyści do adresata dotarła, ale on jej nie zaakceptował, mamy do czynienia z wypełnieniem znamienia „obiecuje” udzielić korzyści”⁴². Przestępstwo przekupstwa ma charakter formalny i jest dokonane w czasie udzielenia korzyści lub jej obietnicy, niezależnie od tego, czy wystąpiły jakiegokolwiek skutki⁴³. Forma uprzywilejowana postaci przekupstwa zapisana jest w paragrafie

⁴⁰ Wyrok SN z 7.11.1994 r., WR 186/94, OSNKW 1995/3-4, poz. 20.

⁴¹ Wyrok SN z 4.05.1982 r., III KR 75/82, OSNKW 1982, nr 10-11, poz. 75.

⁴² Tamże.

⁴³ *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Komentarz do art. 117-277 k.k.*, red. A. Zoll, wyd. IV, LEX 2013.

drugim omawianego artykułu i jest to wypadek mniejszej wagi, który zachodzi w sytuacji, kiedy korzyść lub jej obietnica zostały udzielone w warunkach, gdy osoba pełniąca funkcję publiczną ich zażądała albo uzależniła od nich dokonanie czynności. Pierwszym typem kwalifikowanym jest udzielenie korzyści lub jej obietnicy po to, aby skłonić osobę pełniącą funkcję publiczną do naruszenia przepisów prawa lub w zamian za naruszenie przepisów prawa, przy czym przez taką czynność należy rozumieć zachowanie osoby pełniącej funkcję publiczną, które jest sprzeczne z bezwzględnie obowiązującym zakazem lub nakazem wskazanym w odpowiednim przepisie prawa. Drugim z kwalifikowanych typów przekupstwa jest udzielenie albo obiecanie korzyści majątkowej znacznej wartości. Mienie znacznej wartości definiuje art. 115 § 5 k.k. Ostatnia kwalifikowana postać przekupstwa czynnego polega na udzielaniu korzyści lub jej obietnicy osobie pełniącej funkcję publiczną w państwie obcym lub organizacji międzynarodowej. Wątpliwości co do stosowania praktyki i doktryny budzi art. 229 § 6 k.k. zawierający klauzulę niekaralności. Intencją zapisu było rozbicie solidarności przestępczej między udzielającym korzyści lub obietnicy a przyjmującym ją. W sytuacji, w której obie strony są zainteresowane realizacją czynu i utratą korzyści w wyniku ujawnienia przestępstwa, słuszny cel zapisu ma realnie małe zastosowanie. Warunkami skorzystania przez sprawcę czynnej korupcji z przywileju niepodlegania karze są: przyjęcie korzyści majątkowej lub jej obietnicy przez osobę pełniącą funkcję publiczną; zawiadomienie przez sprawcę organu ścigania, zanim organ ten dowiedział się o fakcie przestępstwa z innego źródła; ujawnienie wszystkich istotnych okoliczności przestępstwa. Możliwość dwukierunkowości działań w przedmiotowym przepisie (czynny żal – działanie w stosunku do funkcjonariusza publicznego) skłania do przeanalizowania korzyści płynących z odstąpienia od karania ze stratami, jakie może przynieść celowe – szkodliwe działanie zgłaszającego w stosunku do funkcjonariusza publicznego. Typ podstawowy zagrożony jest karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8, w przypadku mniejszej wagi sprawca podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Przy kwalifikowanym typie dotyczącym nakłaniania osoby pełniącej funkcję publiczną do naruszenia przepisów prawa lub udzielenia albo obietnicy udzielenia takiej osobie korzyści majątkowej lub osobistej za naruszenie przepisów prawa grozi kara pozbawienia wolności od roku do lat 10, a kto osobie pełniącej funkcję publiczną, w związku z pełnieniem tej funkcji, udziela albo obiecuje udzielić korzyści majątkowej znacznej wartości, podlega karze pozbawienia wolności od lat 2 do 12.

Przy udzieleniu albo obietnicy udzielenia korzyści majątkowej lub osobistej osobie pełniącej funkcję publiczną w państwie obcym lub w organizacji międzynarodowej, w związku z pełnieniem tej funkcji zagrożenie karami jest adekwatne do kar przewidzianych w innych typach przestępstwa przekupstwa.

Penalizacja przestępstwa określonego w art. 230 k.k. (płatnej protekcji biernej) ma za zadanie ochronę zaufania do obiektywnego funkcjonowania instytucji publicznych, organizacji międzynarodowych i jednostek organizacyjnych dysponujących środkami publicznymi. Instytucjami państwowymi są wszelkie polskie państwowe jednostki organizacyjne. Instytucjami samorządowymi są wszelkie instytucje samorządu terytorialnego. Działanie sprawcy polega na dwóch zachowaniach. Sprawca albo powołuje się na wpływy w instytucji państwowej, samorządowej, organizacji międzynarodowej lub krajowej bądź zagranicznej jednostce dysponującej środkami publicznymi, albo wywołuje u innej osoby takie przekonanie, albo utwierdza ją w tym przekonaniu oraz podejmuje się pośrednictwa w załatwieniu sprawy w zamian za korzyść majątkową, osobistą albo jej obietnicę. Dwa wskazane elementy muszą wystąpić łącznie. Zgodnie z wykładnią Sądu Najwyższego: „sprawca nie musi powoływać się na swoje bezpośrednie wpływy w instytucji, lecz może także powołać się na inną osobę, która ma wpływ bezpośredni na osobę powiązaną z instytucją”⁴⁴.

Wyczerpanie znamion przestępstwa nie wymaga realnej możliwości wpłynięcia na załatwienie sprawy. Wystarczy, że sprawca podejmuje się wywarcia takiego wpływu. Nie ma znaczenia, czy rzeczywiście istnieje sprawa, którą sprawca podejmuje się załatwić. Możliwe jest, że sprawca wywołuje u innej osoby błędne przekonanie o jej istnieniu⁴⁵. Dla wypełnienia znamion przestępstwa płatnej protekcji nie ma również znaczenia, czy sprawca posiada rzeczywiste możliwości i wpływy do załatwienia sprawy w danej instytucji, nie ma również znaczenia, kto jest inicjatorem załatwienia sprawy. Opisany powyżej szeroki zakres omawianego przepisu ma za zadanie objęcie penalizacją korupcji w szeroko pojętym sektorze publicznym, krajowym i międzynarodowym. Płatna protekcja jest przestępstwem powszechnym i formalnym, tym samym dla jego popełnienia nie jest konieczne, by sprawca wywarł jakikolwiek wpływ na działalność instytucji, nawet rozpoczął załatwianie sprawy, a podmiotem przestępstwa może być każdy. Przestępstwo to może zostać popełnione tylko

⁴⁴ Wyrok SN z 10.10.2007 r., III KK 25/07, OSNwSK 2007/1, poz. 2200.

⁴⁵ A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. V, LEX 2010.

umyślnie w zamiarze bezpośrednim⁴⁶. Typ uprzywilejowany płatnej protekcji stanowi wypadek mniejszej wagi, o czym decyduje stopień społecznej szkodliwości. Kara za przestępstwo płatnej protekcji biernej wynosi od 6 miesięcy do lat 8 pozbawienia wolności, a w wypadku mniejszej wagi, sprawca podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

Artykuł 230a k.k. został wprowadzony do Kodeksu karnego ustawą z dnia 13 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw⁴⁷. Czynność wykonawcza przestępstwa płatnej protekcji czynnej polega na udzieleniu korzyści majątkowej lub osobistej w zamian za pośrednictwo w załatwieniu sprawy w instytucji państwowej, samorządowej, organizacji międzynarodowej albo krajowej lub w zagranicznej jednostce dysponującej środkami publicznymi. Pośrednictwo, o którym stanowi przepis, ma polegać na bezprawnym wywarceniu wpływu na decyzję, działanie lub zaniechanie osoby pełniącej funkcję publiczną w związku z pełnieniem tej funkcji. Działanie sprawcy ma więc na celu skłonienie pośrednika do bezprawnego wywarcenia wpływu na decyzję osoby, która taką funkcję pełni⁴⁸. Płatna protekcja czynna jest przestępstwem o charakterze formalnym. Będzie ono dokonane z chwilą przyjęcia korzyści majątkowej lub osobistej bądź jej obietnicy. Sprawcą przestępstwa, o którym mowa w art. 230a k.k., może być każdy człowiek, przy czym przestępstwo może być popełnione umyślnie, wyłącznie w formie zamiaru bezpośredniego ze względu na cel, dla którego sprawca udziela albo obiecuje udzielić korzyści majątkowej lub osobistej. Popełnienie przestępstwa zagrożone jest karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8. Typ uprzywilejowany zagrożony jest alternatywnie karą grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Klauzula niekaralności zawarta w § 3 pozwala na wyłączenie odpowiedzialności karnej sprawcy, jeżeli korzyść majątkowa lub osobista albo ich obietnica zostały przyjęte, a sprawca zawiadomił o tym fakcie organ powołany do ścigania przestępstw i ujawnił wszystkie istotne okoliczności przestępstwa, zanim organ ten o nich się dowiedział.

W artykule 231 k.k. spenalizowano przestępstwo nadużycia uprawnień przez funkcjonariusza, określane również jako przestępstwo urzędnicze. Przestępstwo to polega na nadużyciu uprawnień lub przekroczeniu obowiązków

⁴⁶ Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Komentarz do art. 117–277 k.k., red. A. Zoll.

⁴⁷ Dz. U. z 2003 r. Nr 111, poz. 1061.

⁴⁸ A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz*.

przez funkcjonariusza publicznego. Penalizacja obejmuje typ podstawowy, jego postać nieumyślną oraz typ kwalifikowany. Znamieniem, od którego zależy większa odpowiedzialność sprawcy, jest działanie w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej. Omawiany artykuł zawiera również klauzulę subsydiarności. Przepięstwo nadużycia władzy w typie podstawowym polega na działaniu na szkodę interesu publicznego lub prywatnego poprzez przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariusza publicznego. Działanie na szkodę oznacza, że zachowanie sprawcy stwarza stan zagrożenia dla dobra prawnego ze sfery publicznej lub prywatnej⁴⁹. Przekroczenie uprawnień polega na podjęciu przez sprawcę czynności nie należących w granicach jego kompetencji. Niedopełnienie obowiązków polega na zaniechaniu wykonania czynności albo na nienależytym, niedbałym ich wykonaniu. Może ono polegać także na podjęciu przez funkcjonariusza publicznego działania w przypadku, gdy obowiązek na nim spoczywający polegał na powstrzymaniu się od pewnych działań. Zachowanie sprawcy może polegać na działaniu lub zaniechaniu. Przypisanie winy sprawcy wymaga uprzednio ustalenia podstawy oraz zakresu uprawnień i obowiązków funkcjonariusza publicznego – sprawcy. Nieumyślna postać przestępcstwa nadużycia władzy może wiązać się z lekkomyślnością lub niedbalstwem. W tym typie przestępcstwa wprowadzono dodatkowe znamię wyrządzenia istotnej szkody, które musi wystąpić łącznie z nieumyślnym popełnieniem czynu. Typ kwalifikowany polega na działaniu funkcjonariusza publicznego w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej. W art. 231 § 4 k.k. została zamieszczona klauzula subsydiarności. Jej stosowanie odnosi się do przestępcstwa sprzedajności. W sytuacji kumulatywnego zbiegu przestępcstwa sprzedajności z kwalifikowanym typem nadużycia służbowego stosowanie przepisu nadużycia służbowego jest wyłączone i sprawca będzie odpowiadał tylko na podstawie art. 228 k.k. Sprawcą omawianego przepisu przestępcstwa urzędniczego może być tylko funkcjonariusz publiczny. Zagrożenie karą zostało zróżnicowane w zależności od typu przestępcstwa. W typie podstawowym jest ono zagrożone karą pozbawienia wolności do lat 3, natomiast w typie kwalifikowanym – karą pozbawienia wolności od roku do lat 10. W przypadku nieumyślnego popełnienia przestępcstwa określonego w art. 231 § 1 k.k. sprawcy grozi kara grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

⁴⁹ *Kodeks karny. Komentarz*, red. T. Bojarski, wyd. VII, LEX 2016.

Powyższe przestępstwa związane z pojęciem funkcjonariusza publicznego należy uzupełnić w zakresie zjawiska korupcji o przestępstwa dotyczące sprzedajności i przekupstwa wyborczego oraz łapownictwa gospodarczego. Sprzedajność i przekupstwo wyborcze zostało spenalizowane w art. 250a k.k. Sprzedajność może zostać popełniona zarówno przez działanie, jak i przez zaniechanie. Do typizacji tego czynu nie należy uzyskanie realnej korzyści majątkowej lub osobistej, wystarczająca jest akceptacja propozycji jej przyjęcia lub wyrażenie żądania takiej korzyści. Przekupstwo może zostać popełnione jedynie przez działanie. Jest tak jak i sprzedajność przestępstwem formalnym. Artykuł 250a k.k. zawiera typ uprzywilejowany dotyczący przypadku mniejszej wagi oraz nadzwyczajne złagodzenie kary lub fakultatywne odstąpienie od jej wymierzenia wobec sprawcy sprzedajności w typie podstawowym oraz uprzywilejowanym. Łapownictwo gospodarcze opisane w art. 296a k.k. dotyczy ochrony prawidłowego funkcjonowania podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Forma prawna podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą jest nieistotna. Działanie sprawcy polegające na przyjęciu korzyści jest związane z podjęciem zachowania mogącego wyrządzić szkodę podmiotowi gospodarczemu. Sprawcą przestępstwa określonego w paragrafie pierwszym może być jedynie osoba pełniąca funkcję kierowniczą w jednostce organizacyjnej wykonującej działalność gospodarczą lub pozostającą z nią w stosunku pracy, umowy zlecenia lub umowy o dzieło w przeciwieństwie do czynu dookreślonego w paragrafie drugim, który ma charakter powszechny i dotyczy czynnego przekupstwa gospodarczego polegającego na udzieleniu lub obietnicy udzielenia korzyści majątkowej lub osobistej w warunkach określonych w paragrafie pierwszym. Omawiane przestępstwo zawiera uprzywilejowane typy polegające na wypadku mniejszej wagi. Kwalifikowany typ czynu zabronionego przez paragraf pierwszy jest to czyn skutkujący znaczną szkodą majątkową wyrządzoną jednostce organizacyjnej. Przepis zawiera klauzulę niepodlegania karze sprawcy czynnej korupcji gospodarczej, który zawiadomi organ powołany do ścigania przestępstw o fakcie przekupstwa, zanim dowiedział się o nim z innego źródła. Elementem niezbędnym jest również ujawnienie wszystkich istotnych okoliczności czynu.

Reasumując, należy stwierdzić, że od początku penalizacji szeroko rozumianej korupcji wraz z jej rozwojem ustawodawca poszerza katalog czynów objętych karalnością za działania korupcyjne. Mimo tej ewolucji nie można

jednoznacznie stwierdzić, że dalsze zmiany nie będą niezbędne ze względu na dynamikę i nieprzewidywalność zjawiska korupcji oraz na brak stabilizacji i konsekwencji w podejściu do zagadnienia.

Każdy obywatel popełniający przestępstwo, w tym oczywiście przestępstwo korupcyjne, podlega sankcjom karnym. Warto zaznaczyć, że funkcjonariusz publiczny odpowiada za swoje czyny w sposób zaostrzony. Oprócz odpowiedzialności karnej ponosi również odpowiedzialność dyscyplinarną. Konsekwencje niezgodnego z prawem postępowania są zaostrzone i dotkliwe nie tylko ze względu na odpowiedzialność karną, ale także pozycję zawodową i finansową, kary dyscyplinarne. Przykładem może być art. 114 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej⁵⁰, który stanowi, że karą dyscyplinarną stosowaną wobec urzędnika służby cywilnej jest wydalenie ze służby. Popęlnienie przez urzędnika służby cywilnej przestępstwa umyślnego jest końcem jego kariery zawodowej.

Fundamentem prawidłowo funkcjonującego urzędu lub innej jednostki organów władzy publicznej czy też samorządowej, oprócz właściwego ustroju organizacyjnego i stosowanych przepisów prawa, są zatrudnieni w ich strukturach urzędnicy. Dobra kadra jest podstawą rzetelnego i bezstronnego prowadzenia procesu, za który dana jednostka organizacyjna jest odpowiedzialna. Poziom czynnika ludzkiego, częstokroć pomijany przez decydentów, rozstrzyga o faktycznym stanie działania organów i ocenie społecznej. Wpływ na te opinie ma nie tylko fachowość funkcjonariuszy publicznych przy wykonywaniu czynności służbowych, ale również ich poziom etyczny, kultura bycia i inteligencja. Jednostka spotyka się z funkcjonariuszem publicznym w sytuacjach koniecznych i nie ma możliwości wyboru.

W okolicznościach ekstremalnych z punktu widzenia obywatela, bez względu na to, czy jest on wnioskodawcą, skarżącym, poszkodowanym, czy wyrządzającym szkodę, zainteresowany oczekuje w działaniach funkcjonariusza publicznego, niezależnie od zajmowanego stanowiska i urzędu, pełnego profesjonalizmu. Ocena skuteczności i jakości działań funkcjonariusza publicznego w danym urzędzie opiera się często na jednorazowym kontakcie z nim, a przekłada na opinię o całym urzędzie lub nawet administracji rządowej lub innych organach odpowiedzialnych np. za bezpieczeństwo i porządek społeczny w państwie. Stąd też niezmiernie ważny jest właściwy dobór kryteriów,

⁵⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 1233.

jakim mają odpowiadać kandydaci do pracy lub służby, ich selekcja, a następnie nieustające kształcenie i doskonalenie, nie tylko pod względem fachowości, ale również należytej postawy moralnej.

Kształtowanie należytej postawy funkcjonariuszy publicznych jest ważne, a czynnikiem wpływającym na efektywność i stabilizację funkcjonowania niektórych funkcjonariuszy jest jego okresowa ocena i postępowanie dyscyplinarne. Każde działanie funkcjonariusza publicznego musi mieścić się w ramach ustalonego porządku prawnego. W działaniu powinien być spełniony warunek poszanowania zasady prawdy, co oznacza, że postępowanie funkcjonariusza jest zgodne z jego przekonaniem, iż postępuje zgodnie z prawdą, a identyfikacja prawdy w procesie jej ustalania jest podstawowym obowiązkiem moralnym. Poszanowanie prawdy i prawa, a nie tylko skuteczność działań, jest oczekiwane od funkcjonariusza przez społeczeństwo. Rodzi to refleksję o szacunku dla prawa i godności człowieka, a ogólniej – o dobru społecznym i zasadzie humanitaryzmu, którą w swym działaniu powinien kierować się funkcjonariusz publiczny.

Instytucje publiczne powinny wypełniać swoje obowiązki wobec społeczeństwa w sposób efektywny, a jednocześnie uczciwy. Szczególne zadanie w tym zakresie spoczywa na Policji jako organie państwa i policjantach jako funkcjonariuszach władzy państwowej. Korupcja w Policji, formacji realizującej podstawowe funkcje państwa związane z zapewnieniem porządku, bezpieczeństwa, ładu prawnego, godzi w najbardziej istotne obszary funkcjonowania społeczeństwa i struktur państwa. Jest demoralizująca w stosunku do pozostałych obywateli, szczególnie że jej przejawy występują w strukturach powołanych do jej zwalczania. Newralgiczność tego zjawiska w Policji wynika również z faktu, że działa ona w obszarze funkcjonowania państwa, gdzie występują interesy różnych ścierających się grup nacisku w zakresie polityki, gospodarki, finansów oraz wpływu na administrację publiczną i samorządową. Kolejną grupą, która ma szczególne zadanie w zakresie, o którym mowa powyżej, są pracownicy służby cywilnej. Członek korpusu służby cywilnej przy wykonywaniu obowiązków służbowych nie może kierować się interesem jednostkowym lub grupowym. Publiczne manifestowanie swoich poglądów, jak również połączenie zajmowanego etatu z mandatem radnego jest zabronione. Do podstawowych obowiązków należy szeroko rozumiana ochrona państwa i bezwzględne dbanie o prawa człowieka i obywatela.

Niezależnie od odpowiedzialności dyscyplinarnej i postępowania niezgodnego z zasadami etycznymi Kodeks karny penalizuje korupcję i dokonuje jej rozróżnienia na przestępstwa o charakterze ekonomicznym oraz te wynikające z nadużycia funkcji.

ZAKOŃCZENIE

Działania niezgodne z polskim prawem mogą mieć charakter czynu niewłaściwego w Policji (wewnątrz organizacji), do którego możemy zaliczyć takie działania, jak: nepotyzm w obsadzaniu etatów i stanowisk; poplecznictwo w uzyskiwaniu nagród, premii, awansów, naboru do służby oraz wykorzystywanie posiadanych informacji w celach innych niż służbowe.

Przedstawiona kategoryzacja działań korupcyjnych jest niezmiernie obszerna, niemniej nie obejmuje wszystkich działań korupcyjnych. Tak jak na wstępie zaznaczono, korupcja jest zjawiskiem dynamicznym. Ta dominująca cecha korupcji determinuje zmienność działań i czynów korupcyjnych i pokazuje, że katalog korupcyjnych zachowań i zjawisk, które potencjalnie mogą mieć miejsce w organach sektora publicznego, nie tylko jest obszerny i zróżnicowany wewnętrznie, ale też nie jest katalogiem zamkniętym. Szkodliwość poszczególnych czynów i działań jest różna, jednak globalnie skutkują one zmniejszeniem zaufania w stosunku do organów władzy publicznej i wielu zawodów. Wydaje się, że wspólnym mianownikiem wszystkich podanych przykładów zdarzeń korupcyjnych jest nie tylko osiągnięcie korzyści przez funkcjonariusza, ale także nadużycie przez niego funkcji.

W celu ograniczenia lub eliminacji przestępstwa korupcyjnego procedury postępowania każdego państwa powinny być jawne i przejrzyste, tym samym głównym zadaniem dla decydentów jest analiza szeroko rozumianych przyczyn korupcji wśród sektora publicznego oraz zaprojektowanie i wdrożenie rozwiązań, które zasadniczo ją zmniejszą. Karanie pojedynczych przypadków korupcji jest oczywiście konieczne, ale nie może być skuteczne, gdyż walczyć trzeba z przyczynami a nie tylko ze skutkami zjawiska. Szczególnym wymiarem korupcji jest naruszenie interesu publicznego, do którego to naruszenia dochodzi zawsze, gdy przedstawiciel władzy działa na niekorzyść swojej instytucji i państwa. Aby podjąć walkę z korupcją i aby walka ta przyniosła wymierne rezultaty, potrzeba zaangażowania najwyższych władz politycznych. Monitoring służb przez niezależne organizacje społeczne i media,

wprowadzenie jawności procesów decyzyjnych, umocnienie roli prawa poprzez stworzenie przejrzystego systemu jego tworzenia i stosowania, budowa przejrzystego systemu zarządzania finansami, wypracowanie zdrowego systemu zarządzania i awansu – to kilka najważniejszych elementów działań antykorupcyjnych, przy których należy również brać pod uwagę przeszkody ze strony czynnika ludzkiego, niezainteresowanego dokonaniem jakichkolwiek zmian. Opór ten może być spowodowany różnymi względami, od czysto ludzkiego lęku przed zmianami do negacji związanej z utratą zysków z istniejącego *status quo*.

Tak jak w makro skali (społeczeństwo, państwo), tak i w mikro (np. w Policji lub innym urzędzie sektora publicznego) czynniki sprzyjające korupcji ulegają nieustannej zmianie. Korupcja przypomina w tym wypadku żywy organizm przystosowujący się do zmiennych warunków zewnętrznych i wewnętrznych, tym samym wymienione wyżej czynniki należy traktować jako aktualne na chwilę obecną i jako listę otwartą.

BIBLIOGRAFIA:

- Andrejew I., *Ustawowe znamiona czynu. Typizacja i kwalifikacja przestępstw*, Warszawa 1978.
- Filar M., *Zakres pojęciowy znamienia pełnienia funkcji publicznej na gruncie art. 228 k.k.*, „Palestra” 2003, nr 7–8.
- Hołyst B., *Kryminologia*, Wolters Kluwer Sp. z o.o., Warszawa 2016.
- Hołyst B., *Socjologia kryminalistyczna*, LexisNexis, Warszawa 2009.
- Kłys A., *Słownik polsko-łaciński łacińsko-polski*, wydawnictwo Level Trading, 2012.
- Kodeks karny*, red. M. Mozgawa, LEX, 2021.
- Kodeks karny. Część ogólna*, red. A. Zoll, t. I, Zakamycze, 2004.
- Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, red. J. Giezek, Wolters Kluwer Sp. z o.o., Warszawa 2021.
- Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Komentarz do art. 117-277 k.k.*, red. A. Zoll, wyd. IV, LEX 2013.
- Kodeks karny. Komentarz*, red. T. Bojarski, wyd. VII, LEX 2016.
- Kodeks karny. Komentarz*, red. M. Filar, wyd. V, WK, 2016.
- Makowski G., *Korupcja jako problem społeczny*, Wydawnictwo TRIO, Warszawa 2008.
- Marek A., *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. V, LEX 2010.
- Spotowski A., *Przestępstwa służbowe*, Wydawnictwo Prawnicze, 1972.
- Wielki słownik wyrazów obcych*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2020.

AKTY PRAWNE:

- Cywilnoprawna Konwencja o Korupcji, sporządzona w Strasburgu dnia 4 listopada 1999 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 244, poz. 2443).
- Prawnokarna Konwencja o Korupcji, sporządzona w Strasburgu dnia 27 stycznia 1999 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 29, poz. 249).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2021 r. poz. 2345).
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2003 r. Nr 111, poz. 1061).
- Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2005 r. Nr 178, poz. 1479).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1671).
- Ustawa z dnia 15 czerwca 2007 r. o licencji doradcy restrukturyzacyjnego (Dz. U. z 2007 r. Nr 123, poz. 850, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2020 r. poz. 265, z późn. zm.).

WYKAZ ORZECZNICTWA SĄDOWEGO:

- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23.06.2009 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 105, poz. 880).
- Uchwała SN z 30.01.1980 r., VII KZP 41/78, OSNKW 1980, nr 3, poz. 24.
- Postanowienie SN z 21.09.2005 r., I KZP 28/05, OSNKW 2005/10, poz. 94.
- Wyrok SN z 27.11.2000 r., WKN 27/00, OSNKW 2001/3–4.
- Wyrok SN z 16.06.2011 r., II KK 337/10, LEX nr 847145.
- Wyrok SN z 8.05.2015 r., III KK 423/14, LEX nr 1710370.
- Wyrok SN z 10.02.1973 r., I KR 271/72, OSNPG 1974, nr 1, poz. 11.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 3.12.1998 r., II AKa 196/98, KZS 1998, z. 12, poz. 31.
- Wyrok SN z 7.11.1994 r., WR 186/94, OSNKW 1995/3–4, poz. 20.
- Wyrok SN z 4.05.1982 r., III KR 75/82, OSNKW 1982, nr 10–11, poz. 75.
- Wyrok SN z 10.10.2007 r., III KK 25/07, OSNwSK 2007/1, poz. 2200.

NETOGRAFIA:

- Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2020*, <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/pol#>.

Rozdział II. Dowód w postępowaniu przygotowawczym w sprawach dotyczących korupcji

Słowa kluczowe:

dowód,
postępowanie karne,
zasady procesowe

Streszczenie:

W myśl preambuły Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., która jest najwyższym aktem prawnym Rzeczypospolitej Polskiej, podstawowe prawa dla państwa oparte są między innymi na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości. Istotny wpływ na sprawiedliwy i rzetelny przebieg postępowania karnego ma właśnie prawo dowodowe, bowiem dowody oraz realizacja procesowych zasad polskiego systemu karnoprosesowego stanowią gwarancję respektowania interesów uczestników postępowania karnego.

WSTĘP

Korupcja jest źródłem problemów i poważnych zagrożeń „dla stabilności i bezpieczeństwa społeczeństw, przynosząc szkodę instytucjom i wartościom demokratycznym, wartościom etycznym i sprawiedliwości oraz zagraża trwałemu rozwojowi i rządowi prawa”⁵¹. To wyzwanie społeczne, moralne, religijne, a przede wszystkim prawne. Stąd też walka z korupcją jest prowadzona wielopłaszczyznowo – z perspektywy prawnej na poziomie administracyjnym, a przede wszystkim karnym, w tym także na poziomie międzynarodowym czy Unii Europejskiej⁵².

⁵¹ Preambuła do Konwencji Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych z dnia 31 października 2003 r. (Dz. U. z 2007 r. Nr 84, poz. 563).

⁵² J. Potulski, *Korupcja w ujęciu normatywnym, odpowiedzialność karna i jej wyłączenie*, wyd Arche, Sopot 2018, s. 7.

W opracowaniu przedstawiono specyfikę przestępstw korupcyjnych, w zarysie postępowanie przygotowawcze, a w jego toku istotę prowadzenia postępowania dowodowego, które ma wpływ na merytoryczne zakończenie postępowania.

Na wstępie opisano cechy wspólne, które zawierają przepisy karne dotyczące tej kategorii przestępstw. Następnie w oparciu o komentarze objaśniono zawarte w treści większości przestępstw ustawowe wyrażenia oraz scharakteryzowano ustawowe znamiona przestępstw korupcyjnych. W dalszej części, w oparciu o przepisy prawa ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego⁵³, przedstawiono zarys postępowania przygotowawczego, ogólne zasady procesowe kształtujące sposób jego prowadzenia, a także formy postępowania przygotowawczego w sprawach dotyczących korupcji. Ponadto omówiono zagadnienie szeroko rozumianego postępowania dowodowego, możliwości prawnych złożenia wniosku o przeprowadzenie dowodu bądź odstąpienia od jego przeprowadzenia.

Mając na względzie konieczność ograniczenia skali zagrożeń korupcyjnych, polskie władze ustawodawcze od wielu lat podejmują czynności zmierzające do tworzenia narzędzi prawnych umożliwiających przeciwdziałanie i zwalczanie tego zjawiska. W Polsce systematycznie poprawia się zdolność państwa i społeczeństwa do zwalczania korupcji. Z jednej strony jest to m.in. efektem zmian prawa i zwiększenia skuteczności działania organów ścigania, z drugiej zaś, obserwowanych już symptomów przewartościowania postaw i mentalności Polaków oraz zdecydowanego nacisku mediów na ujawnianie przypadków korupcji⁵⁴. Należy jednak zaznaczyć, iż ze względu na szeroką problematykę zagadnienia, przedmiotowy materiał stanowi jedynie niewielki wycinek informacji o zjawisku, jakim jest korupcja.

CECHY WSPÓLNE PRZESTĘPSTW KORUPCYJNYCH

Korupcja – czyn zabroniony – jest to zachowanie określone w ustawie karnej. Ogólne określenie „zachowanie” obejmuje wszystkie możliwe formy aktywności zachowania sprawcy, a więc działanie, zaniechanie działania, do którego był zobowiązany, czy też posiadanie.

⁵³ Dz. U. z 2021 r. poz. 534, z późn. zm.

⁵⁴ R. Maciejczyk, *Korupcja jako przestępstwo w systemie bezpieczeństwa państwa*, „Kwartalnik Policyjny” 2020, nr 1–2 (52–53).

Ustawodawca, konstruując typy korupcyjnych czynów zabronionych, określił ich znamiona oraz użył ustawowych wyrażen. Dlatego poniżej przedstawiono ustawowe wyrażenia, które zawarte są w przepisach karnych dotyczących korupcji oraz omówiono ustawowe znamiona tych przestępstw.

KORZYŚĆ MAJĄTKOWA, KORZYŚĆ OSOBISTA

W przeważającej części przestępstw o znamionach korupcyjnych przedmiotem czynności wykonawczej jest osiągnięcie korzyści majątkowej, korzyści osobistej albo przyjęcie obietnicy korzyści majątkowej lub osobistej. Według art. 115 § 4 k.k. korzyścią majątkową lub osobistą jest korzyść zarówno dla siebie, jak i dla kogoś innego. Sprawca działa więc w celu osiągnięcia takiej korzyści także wówczas, gdy sam realnego pożytku nie odnosi, lecz w jego dążeniu mieści się przysposobienie pożytków drugiej osobie.

Korzyść majątkowa to każde powiększenie aktywów w postaci pieniędzy lub przedmiotów mających postać materialną, wszystko to, co przynosi pożytek materialny, niezależnie od formy i rangi.

Korzyść osobista oznacza pożytek w sferze doznań subiektywnych, powoduje uczucie przyjemności, stanowi wyraz szacunku dla osoby. Mogą to być również wyróżnienia, odznaczenia, a także obdarowanie innymi honorami, które choć nie przynoszą pożytku materialnego, to jednak dostarczają danej osobie przeżywania przyjemności. Może być i tak, że obie te korzyści – osobista i majątkowa – łączą się⁵⁵.

FUNKCJONARIUSZ PUBLICZNY, OSOBA PEŁNIĄCA FUNKCJĘ PUBLICZNĄ

Podmiotem przestępstwa w większej części przestępstw korupcyjnych zawartych w Kodeksie karnym jest funkcjonariusz publiczny oraz osoba pełniąca funkcję publiczną. Ustawowe objaśnienie tych wyrażen znajduje się w art. 115 § 13 k.k. i w art. 115 § 19 k.k.

Funkcjonariuszem publicznym jest:

- 1) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) poseł, senator, radny;
- 2a) poseł do Parlamentu Europejskiego;

⁵⁵ T. Bojarski, A. Michalska-Warias, J. Piórkowska-Flieger, M. Szwarczyk, *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. Lexis Nexis, Warszawa 2011, s. 220.

- 3) sędzia, ławnik, prokurator, funkcjonariusz finansowego organu postępowania przygotowawczego lub organu nadrzędnego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego, notariusz, komornik, kurator sądowy, syndyk, nadzorca sądowy i zarządca, osoba orzekająca w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy;
- 4) osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych;
- 5) osoba będąca pracownikiem organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe;
- 6) osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej;
- 7) funkcjonariusz organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego albo funkcjonariusz Służby Więziennej;
- 8) osoba pełniąca czynną służbę wojskową, z wyjątkiem terytorialnej służby wojskowej pełnionej dyspozycyjnie;
- 9) pracownik międzynarodowego trybunału karnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe.

Funkcjonariusz publiczny w przepisach części szczególnej Kodeksu karnego dotyczących czynów przestępczych o charakterze korupcyjnym występuje wielokrotnie jako podmiot czynu zabronionego – art. 231 § 1 k.k., art. 266 § 2 k.k., art. 271 § 1 k.k. lub jako przedmiot czynności wykonawczej – art. 231a k.k.

Pojęcie **osoby pełniącej funkcję publiczną** w przepisach części szczególnej Kodeksu karnego dotyczących czynów przestępczych o charakterze korupcyjnym występuje w art. 228 k.k. (łapownictwo bierne), art. 229 k.k. (przekupstwo), art. 230a § 1 k.k. (płatna protekcja). Funkcja publiczna jest kategorią prawną związaną z zakresem działania władz publicznych w państwie. W art. 7 Konstytucji RP, która jest aktem prawnym najwyższej rangi, ustawodawca powierzył zakres działania organom władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa. Pojęcie osoby pełniącej funkcję publiczną ma zdecydowanie szerszy zakres niż pojęcie funkcjonariusza publicznego, bowiem zgodnie z art. 115 § 19 k.k. osobą pełniącą funkcję publiczną jest funkcjonariusz publiczny, członek organu samorządowego lub osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi,

chyba że wykonuje wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążącą Rzeczpospolitą Polską umowę międzynarodową.

MIENIE ZNA CZNEJ WARTOŚCI, MIENIE WIELKIEJ WARTOŚCI —————

Według art. 115 § 5 i 6 k.k. mieniem znacznej wartości jest mienie, którego wartość w czasie popełnienia czynu zabronionego przekracza 200 000 złotych, natomiast mieniem wielkiej wartości jest mienie, którego wartość w czasie popełnienia czynu zabronionego przekracza 1 000 000 złotych.

PRZYJĘCIE KORZYŚCI ALBO OBIETNICY —————

Oznacza to faktyczne zawładnięcie tą korzyścią przez sprawcę, np. poprzez przyjęcie pieniędzy, drogiego prezentu, obietnicy awansu. Przyjęcie korzyści może nastąpić bezpośrednio od udzielającego (wręczenie łapówki), jak i za pośrednictwem np. systemu bankowego. Przyjęcie obietnicy należy rozumieć jako wyrażoną w dowolnej formie akceptację ze strony osoby pełniącej funkcję publiczną propozycji udzielenia przysporzenia. Jeżeli sprawca najpierw przyjął obietnicę korzyści, a potem obiecaną korzyść, przestępstwo jest dokonane z momentem przyjęcia korzyści, a wcześniejszą akceptację korzyści należy uznać za współukarany czyn uprzedni (zob. wyrok SN z 20.11.1980 r., II KR 359/80, OSNPG 1981, Nr 6, poz. 71)⁵⁶.

WYPADEK MNIEJSZEJ WAGI —————

Kodeks karny nie zawiera definicji wypadku mniejszej wagi. Można uznać, że jest to typ uprzywilejowany danego przestępstwa.

Jako wypadek mniejszej wagi może być potraktowane jedynie przestępstwo w typie podstawowym. O uznaniu czynu za wypadek mniejszej wagi decydują okoliczności jego popełnienia w konkretnej sytuacji. O uznaniu konkretnego czynu zabronionego za wypadek mniejszej wagi decyduje w istocie ocena stopnia jego społecznej szkodliwości, postrzegana przez pryzmat przesłanek

⁵⁶ A. Grześkowiak, *Kodeks karny. Komentarz*, 2021, wyd. 7, <https://sip.legalis.pl/documentview.seam?documentId=mjxw62zogi3damrxg42tknroobqalrvzugztsnjthaza> [dostęp: 19.02.2021 r.].

wskazanych w art. 115 § 2 k.k. W doktrynie wskazuje się, że wypadkiem mniejszej wagi są takie okoliczności, jak niewielka korzyść majątkowa, funkcja o niewielkim stopniu odpowiedzialności, rodzaj czynności, w związku z którą przyjęto korzyść albo jej obietnicę⁵⁷.

USTAWOWE ZNAMIONA PRZESTĘPSTW KORUPCYJNYCH

Aby zrozumieć, czy dane zachowanie stanowi czyn zabroniony o charakterze korupcyjnym, należy najpierw ustalić, czy czyn opisany w przepisie ustawy karnej wyczerpuje ustawowe znamiona konkretnego przestępstwa. Stanowią bowiem one nieodłączny element przestępstwa. Wskazanie cech czynu jest konieczne, a zarazem wystarczające do zakwalifikowania danego czynu jako konkretnego przestępstwa. W sytuacji gdy zachowanie sprawcy nie wyczerpuje ustawowych znamion przestępstwa, nie można postawić mu zarzutu, a co za tym idzie, nie poniesie on odpowiedzialności karnej.

W systemie definiowania norm prawa, zawartych w przepisach różnego rodzaju ustaw, posługujemy się pojęciem znamion, które określane są poprzez ich istotne cechy, takie jak: podmiot, strona podmiotowa, przedmiot ochrony oraz strona przedmiotowa.

Podmiotem jest sprawca, czyli osoba fizyczna, która posiada zdolność prawną do dokonania określonego przestępstwa. Wyróżnia się podmiot powszechny oraz podmiot indywidualny, inaczej też mówi się o przestępstwie powszechnym i przestępstwie indywidualnym. Podmiot powszechny występuje wówczas, gdy sprawcą może być każdy człowiek, niezależnie od jego zdolności fizycznych, intelektualnych lub innych cech charakterystycznych, np. sprawca przestępstwa łapownictwa czynnego określonego w art. 229 k.k. Natomiast podmiot indywidualny pojawia się wówczas, gdy sprawca posiada określone cechy przewidziane przez ustawę – są one konieczne do zaistnienia konkretnego czynu zabronionego. W przypadku przestępstw korupcyjnych podmiotem indywidualnym zazwyczaj będzie funkcjonariusz publiczny (art. 231 § 1 k.k.) lub osoba pełniąca funkcję publiczną (art. 228 k.k.).

Strona podmiotowa określa stosunek psychiczny sprawcy do popełnienia czynu zabronionego w momencie jego dokonania. Wyróżnia się stronę

⁵⁷ R. Stefański, *Kodeks karny. Komentarz*, 2021, wyd. 26, <https://sip.legalis.pl/documentview.seam?documentId=mjxw62zogi3damrygaytmnjooobqalrvzugztsnjthaza#srodtyt6> [dostęp: 19.02.2021 r.].

podmiotową umyślną oraz stronę podmiotową nieumyślną. **Przestępstwa korupcyjne w zasadzie można popełnić jedynie z winy umyślnej.** Wynika to z regulacji prawnych, w których ustawodawca nie przewidział winy nieumyślnej. W przypadku przestępstw umyślnych należy rozważyć, w jakim zamiarze działał sprawca, bowiem wyróżniamy zamiar bezpośredni oraz ewentualny. Kwestię tę reguluje art. 8 k.p.k., który stanowi, iż zbrodnię można popełnić tylko umyślnie, a występki można popełnić także nieumyślnie, jeżeli ustawa tak stanowi.

Umyślne działanie sprawcy w zamiarze bezpośrednim polega na tym, że chce on popełnienia danego czynu zabronionego i bezpośrednio zmierza do jego dokonania. Natomiast umyślne działanie w zamiarze ewentualnym polega na tym, że nie chce on dokonania konkretnego czynu, lecz godzi się na wystąpienie jego skutków, niejako nie zależy mu na ewentualnie powstałym przestępstwie, choć mógł przewidywać jego wystąpienie.

Czyn zabroniony popełniony jest nieumyślnie, jeżeli sprawca, nie mając zamiaru jego popełnienia, popełnia go jednak na skutek niezachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, mimo że możliwość popełnienia tego czynu przewidywał albo mógł przewidzieć. O umyślności i nieumyślności sprawcy stanowi treść art. 9 k.k. Ustawodawca uznał, że sprawca poniesie surowszą odpowiedzialność, którą ustawa uzależnia od określonego następstwa czynu zabronionego, jeżeli następstwo to przewidywał albo mógł przewidzieć.

Przedmiot ochrony oznacza dobro, które jest naruszone lub chociażby zagrożone, w wyniku działania sprawcy czynu zabronionego. Wyróżnia się przedmiot ochrony: ogólny, rodzajowy oraz indywidualny. Ogólnym przedmiotem ochrony jest ogół dóbr chronionych przez ustawodawstwo karne, czyli jest to całokształt stosunków społecznych, prawnych, politycznych i gospodarczych, występujących w danym państwie. Rodzajowym przedmiotem ochrony jest dobro prawne chronione przez grupę przepisów karnych, z reguły zamieszczonych w jednym rozdziale Kodeksu karnego. Tytuł danego rozdziału wskazuje właściwe dobro chronione określoną normą, np. rozdział XXIX Kodeksu karnego zatytułowany „Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego” wskazuje, że przedmiotem ochrony przepisów tego rozdziału jest prawidłowa działalność instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego. Natomiast indywidualny przedmiot ochrony to konkretne dobro chronione przez dany przepis w ramach

rodzaju, np. w przypadku przestępstw korupcyjnych w sporcie podstawowym przedmiotem ochrony będzie uczciwość rywalizacji sportowej⁵⁸.

Strona przedmiotowa opisuje sposób działania sprawcy. W skład tego opisu wchodzi zachowanie sprawcy (np. „przyjmuje”, „udziela” lub „obiecuje”, może ono określać działanie lub zaniechanie działania, do którego sprawca był zobowiązany), przedmiot czynności wykonawczej (czasem określane mianem przedmiot czynu – to osoba lub rzecz, na którą bezpośrednio skierowane jest zachowanie się sprawcy), typ, skutek, związek przyczynowo-skutkowy oraz okoliczności modalne popełnionego przestępstwa. Okoliczności modalne dotyczą czasu, miejsca, sposobu popełnienia czynu lub jeszcze innych elementów wchodzących w sposób zachowania. Jednak nie występują one we wszystkich rodzajach czynów zabronionych i zwykle składają się na zmodyfikowane typy przestępstw⁵⁹.

W polskim systemie prawnym występują trzy typy przestępstw: podstawowy, kwalifikowany i uprzywilejowany. Mają one istotne znaczenie dla sankcji, jaką ustawodawca przewidział za dane zachowanie należące do tego samego przypadku czynu zabronionego. Typ podstawowy zazwyczaj określony jest w pierwszym paragrafie opisującym dane przestępstwo. Typ kwalifikowany i uprzywilejowany zależą od wystąpienia okoliczności dodatkowych, obciążających lub wpływających na obniżenie kary. Skutek określony w stronie przedmiotowej wskazuje na zmianę zaistniałą w świecie zewnętrznym, którą swoim działaniem spowodował sprawca. Zasadniczo mówi się o zmianie w sensie fizycznym, ale również występuje skutek niematerialny, np. w postaci sprowadzenia niebezpieczeństwa dla dobra lub w postaci zaniechania obowiązku. Możemy wyróżnić przestępstwa skutkowe (czyli materialne) oraz przestępstwa bezskutkowe (inaczej zwane formalnymi). Przestępstwa formalne dotyczą sytuacji, w których skutek nie należy do ustawowych znamion przestępstwa, gdyż nie jest jego integralną częścią składową, ale powstałe w przyszłości skutki mają znaczenie dla wyboru rodzaju kary i jej wymiaru. Związek przyczynowo-skutkowy to związek, który zachodzi w wyniku działania sprawcy. Zachodzi on pomiędzy zdarzeniami, rzeczami, cechami lub faktami, w których jedno jest następstwem drugiego⁶⁰.

⁵⁸ K. Smolarek, *Prawne definicje przestępstwa łapownictwa w polskim systemie prawa karnego materialnego*, „Kwartalnik Policyjny” 2021, nr 1, s. 21.

⁵⁹ Tamże.

⁶⁰ Tamże, s. 21-22.

CHARAKTERYSTYKA POSTĘPOWANIA PRZYGOTOWAWCZEGO W SPRAWACH O KORUPCJĘ

Sposób prowadzenia postępowania przygotowawczego w sprawach o korupcję oraz zakres czynności, jakie w jego toku można przeprowadzać ściśle regulują przepisy prawa. Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny podstawową zasadą prawa karnego jest to, że odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto popełnia czyn zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Przepis ten określa wiodące zasady odpowiedzialności. Natomiast przepisy regulujące tok postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa zawarte są w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego.

W sprawach o przestępstwa korupcyjne można wyróżnić trzy stadia postępowania karnego (procesu karnego):

- 1) postępowanie przygotowawcze;
- 2) postępowanie sądowe;
- 3) postępowanie wykonawcze.

Organ powołany do ścigania przestępstw dotyczących korupcji jest obowiązany do wszczęcia i przeprowadzenia postępowania przygotowawczego, a więc w chwili powzięcia informacji o takim przestępstwie postępowanie toczy się z urzędu. Zatem jeżeli zachodzi uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa o charakterze korupcyjnym (jak i innym), organ taki wydaje z urzędu lub na skutek zawiadomienia o przestępstwie postanowienie o wszczęciu postępowania przygotowawczego, w którym określa czyn będący przedmiotem postępowania oraz podaje jego kwalifikację prawną.

Korupcji zapobiega wiele instytucji, organów i służb. Wśród organów ścigania najistotniejszą rolę odgrywają: Centralne Biuro Antykorupcyjne, Policja i Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Pozostałymi służbami działającymi na polu przeciwdziałania korupcji są: Straż Graniczna, Żandarmeria Wojskowa i Służba Kontrwywiadu Wojskowego oraz Krajowa Administracja Skarbowa⁶¹.

Zgodnie z treścią art. 297 k.p.k. jednym z celów postępowania przygotowawczego jest zebranie, zabezpieczenie i w niezbędnym zakresie utwalenie dowodów dla sądu. Natomiast postanowienie o wszczęciu postępowania

⁶¹ Uchwała Nr 207 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020 (M.P. z 2018 r. poz. 12).

przygotowawczego wydaje się dopiero wtedy, gdy zachodzi uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa. Jeśli stopień informacji o przestępstwie jest niewystarczający lub mało wiarygodny do wszczęcia postępowania przygotowawczego, odmowy jego wszczęcia lub odstąpienia od wszczęcia, w celu uzupełnienia lub sprawdzenia tych informacji można przeprowadzić postępowanie sprawdzające. Są to czynności podejmowane przez organy ścigania jeszcze przed wszczęciem postępowania przygotowawczego. Stąd też postępowanie sprawdzające leży poza zakresem postępowania karnego (procesu karnego). Możliwości te reguluje art. 307 k.p.k.

Innym przepisem prawnym zezwalającym na zebranie, zabezpieczenie i w niezbędnym zakresie utrwalenie dowodów jest art. 308 k.p.k., zgodnie z którym w granicach koniecznych dla zabezpieczenia śladów i dowodów przestępstwa przed ich utratą, zniekształceniem lub zniszczeniem organy ścigania mogą przeprowadzić czynności dowodowe charakterystyczne dla śledztwa lub dochodzenia jeszcze przed wydaniem postanowienia o wszczęciu postępowania przygotowawczego. Czynności w niezbędnym zakresie stanowią element postępowania przygotowawczego. Z treści art. 308 § 6 k.p.k. wynika, że w tym wypadku czas trwania śledztwa lub dochodzenia liczy się od dnia dokonania pierwszej czynności niecierpiącej zwłoki.

Jeżeli istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa, postępowanie przygotowawcze rozpoczyna się od wydania postanowienia o wszczęciu śledztwa lub dochodzenia (wszczęcie formalne). W toku takiego postępowania można przeprowadzić odpowiedni dowód, którego przykłady zostaną omówione w dalszej części rozdziału. W sytuacji gdy zebrany materiał dowodowy jest niewystarczający do skierowania do sądu aktu oskarżenia przeciwko sprawcy przestępstwa, postępowanie przygotowawcze umarza się na zasadzie art. 17 k.p.k.

FORMY POSTĘPOWANIA PRZYGOTOWAWCZEGO

W prawie polskim przepisy dotyczące korupcji uregulowane są w wielu aktach normatywnych. Aktem prawnym penalizującym korupcyjne zachowania jest przede wszystkim ustawa – Kodeks karny. W przedmiotowej ustawie przepisy dotyczące przestępstw korupcyjnych ustawodawca umieścił w rozdziałach XXIX – jako przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego (art. 228–231 k.k.), XXXI – jako

przestępstwa przeciwko wyborom i referendum (art. 250a k.k.) oraz XXXVI – jako przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu (art. 296, 296a, 299, 302 oraz 305 k.k.). W rozdziale XXIX Kodeksu karnego znajduje się pięć podstawowych form korupcji, tj. sprzedajność urzędnicza, przekupstwo, płatna protekcja, handel wpływami, przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków.

W sprawach dotyczących korupcji postępowanie przygotowawcze może być prowadzone w dwóch formach, takich jak **śledztwo** (np. art. 229 § 1 i 4 k.k. – przestępstwo przekupstwa) lub **dochodzenie** (np. art. 229 § 2 k.k. – przestępstwo przekupstwa jako typ uprzywilejowany w wypadku mniejszej wagi).

Przepisy regulujące te kwestie znajdują się w dziale VII ustawy – Kodeks postępowania karnego, zatytułowanym „Postępowanie przygotowawcze” od art. 297 do art. 336. Formę, którą przyjmie dany czyn przestępczy, ściśle określają przepisy prawa. Pomiedzy śledztwem a dochodzeniem występują różnice pod względem rodzaju spraw, w jakich się je prowadzi, czasu ich trwania, organów prowadzących oraz sformalizowania. Na formę, jaką przyjmie dane postępowanie przygotowawcze, ma istotny wpływ ciężar gatunkowy danego czynu zabronionego. Śledztwo może stanowić zbrodnię lub występki. Zbrodnie to przestępstwa, których dolna granica zagrożenia karą pozbawienia wolności nie jest niższa niż 3 lata i charakteryzują się one wyższym stopniem społecznej szkodliwości czynu. Ponadto dla zbrodni należy wykazać umyślność w zachowaniu sprawcy, natomiast występki sprawca może popełnić także nieumyślnie, gdy ustawa tak stanowi (np. art. 231 § 3 k.k.). Kwestia umyślności i nieumyślności została omówiona wcześniej przy zagadnieniu strony podmiotowej przestępstwa.

Przypadki, w których prowadzi się śledztwo, ustawodawca określił w art. 309 k.p.k. Śledztwo prowadzi się w sprawach:

- 1) w których rozpoznanie w pierwszej instancji należy do właściwości sądu okręgowego;
- 2) o występki – gdy osobą podejrzaną jest sędzia, prokurator, funkcjonariusz Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Ochrony Państwa, Straży Marszałkowskiej, Służby Celno-Skarbowej lub Centralnego Biura Antykorupcyjnego;
- 3) o występki – gdy osobą podejrzaną jest funkcjonariusz Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej, finansowego organu postępowania

przygotowawczego lub organu nadrzędnego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego, w zakresie spraw należących do właściwości tych organów lub o występki popełnione przez tych funkcjonariuszy w związku z wykonywaniem czynności służbowych;

4) o występki, w których nie prowadzi się dochodzenia;

5) o występki, w których prowadzi się dochodzenie, jeżeli prokurator tak postanowi ze względu na wagę lub zawilość sprawy.

Śledztwo prowadzi prokurator, jednak może on powierzyć Policji jego przeprowadzenie w całości lub w określonym zakresie albo dokonanie poszczególnych czynności śledztwa; w wypadkach określonych w art. 309 pkt 2 i 3 k.p.k. może powierzyć Policji jedynie dokonanie poszczególnych czynności śledztwa.

Zgodnie z art. 310 § 1 k.p.k. śledztwo powinno być ukończone w ciągu 3 miesięcy. Jest to termin instrukcyjny, bowiem według § 2 uzasadnionych wypadkach okres śledztwa może być przedłużony na dalszy czas oznaczony przez prokuratora nadzorującego śledztwo lub prokuratora bezpośrednio przełożonego wobec prokuratora, który prowadzi śledztwo, nie dłuższy jednak niż rok. W szczególnie uzasadnionych wypadkach właściwy prokurator nadrzędny nad prokuratorem nadzorującym lub prowadzącym śledztwo może przedłużyć jego okres na dalszy czas oznaczony.

Przypadki, kiedy prowadzi się dochodzenie, zostały wymienione w art. 325b k.p.k.

W sprawach o przestępstwa korupcyjne dochodzenie prowadzi się w sprawach o przestępstwa należące do właściwości sądu rejonowego oraz zagrożone karą nieprzekraczającą 5 lat pozbawienia wolności, z tym że w wypadku przestępstw przeciwko mieniu tylko wówczas, gdy wartość przedmiotu przestępstwa albo szkoda wyrządzona lub grożąca nie przekracza 200 000 zł. Nie prowadzi się dochodzenia w sprawach o przestępstwa określone w art. 231 § 1 i 3 k.p.k. (nadużycie uprawnień przez funkcjonariusza), art. 250a § 1–3 k.p.k. (łapownictwo wyborcze) oraz o przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu zawarte w rozdziale XXXVI, z wyjątkiem art. 297 k.p.k. i art. 300 k.p.k.

Dochodzenie powinno być ukończone w ciągu 2 miesięcy, jednak prokurator może przedłużyć ten okres do 3 miesięcy, a w wypadkach szczególnie uzasadnionych – na dalszy czas oznaczony. Stanowi o tym treść art. 325i § 1 k.p.k.

OGÓLNE ZASADY PROCESOWE STOSOWANE W PRZESTĘPSTWACH DOTYCZĄCYCH KORUPCJI

Czołową zasadą procesową we wszystkich postępowaniach przygotowawczych jest zasada prawdy materialnej (art. 2 § 2 k.p.k.), według której podstawę rozstrzygnięć powinny stanowić prawdziwe ustalenia faktyczne, czyli takie, które zostały udowodnione. Udowodnienie faktów może nastąpić tylko za pomocą środków i sposobów przewidzianych w przepisach prawa. Kolejne zasady regulują art. 7 k.p.k. i 4 k.p.k., które stanowią, że organy postępowania kształtują swe przekonanie na podstawie wszystkich przeprowadzonych dowodów (całości materiału dowodowego), które powinny być oceniane swobodnie z uwzględnieniem zasad prawidłowego rozumowania oraz wskazań wiedzy i doświadczenia życiowego. Jednocześnie przy ocenie dowodów organy procesowe prowadzące postępowanie mają obowiązek zachować obiektywizm. Są to fundamentalne zasady procesowe, które dotyczą wszystkich organów procesowych w toczących się postępowaniach karnych.

RODZAJE DOWODÓW W POSTĘPOWANIU PRZYGOTOWAWCZYM W SPRAWACH O PRZESTĘPSTWA KORUPCYJNE

Dowód to każdy dopuszczalny przez prawo karne procesowe środek służący dokonaniu określonych ustaleń, czyli służący ustaleniu okoliczności mających znaczenie dla rozstrzygnięcia⁶².

W toku prowadzonego postępowania przygotowawczego organy uprawnione do ścigania sprawców przestępstw korupcyjnych, w celu uzyskania prawdy materialnej (a więc faktycznego przebiegu zdarzenia będącego przedmiotem postępowania) szukają źródeł dowodowych. Dzięki uzyskanym informacjom organy te mogą weryfikować prawdziwość ustaleń wcześniej zebranych bądź wносить nowe informacje istotne dla sprawy.

Przeprowadzenie dowodu (dowodów) w sprawie o przestępstwa korupcyjne mają na celu takie ukształtowanie postępowania karnego, aby ustalić, czy czyn zabroniony został popełniony, aby jego sprawca został wykryty i pociągnięty do odpowiedzialności karnej, a osoba niewinna nie poniosła tej odpowiedzialności. Zatem przeprowadzenie dowodu ma na celu

⁶² T. Grzegorzczuk, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne*, wyd. 6, wydawnictwo Lexis Nexis 2007, s. 445.

wszechstronne wyjaśnienie okoliczności sprawy, a w tym także ustalenie rozmiarów szkody oraz zebranie, zabezpieczenie i w niezbędnym zakresie utrwalenie dowodów dla sądu.

Dzięki przeprowadzeniu postępowania dowodowego oraz przy ocenie dowodów przez organ prowadzący zgodnie z zasadami procesowymi, wobec sprawcy zostaną trafnie zastosowane środki przewidziane w prawie karnym oraz zostaną osiągnięte zadania postępowania karnego, nie tylko w zwalczaniu przestępstw, lecz również w zapobieganiu im oraz w umacnianiu poszanowania prawa i zasad współżycia społecznego.

PRZEDMIOT DOWODU

Zgodnie z obowiązującymi zasadami kształtującymi proces karny, a zwłaszcza w celu ustalenia prawdy materialnej w postępowaniu w sprawach o korupcję katalog czynności dowodowych jest otwarty. Świadczyć o tym może treść art. 393 k.p.k., który odnosi się do odczytania na rozprawie dokumentów (innych niż protokoły przesłuchań świadka lub oskarżonego), takich jak protokoły oględzin, przeszukania i zatrzymania rzeczy, opinie biegłych, instytucji, zakładów lub instytucji, dane o karalności, wyniki wywiadu środowiskowego oraz wszelkie dokumenty urzędowe złożone w postępowaniu przygotowawczym lub sądowym albo w innym postępowaniu przewidzianym przez ustawę, zawiadomienie o przestępstwie, chyba że zostało złożone do protokołu, o którym mowa w art. 304a k.p.k. Chodzi zarówno o dokumenty z postępowania przygotowawczego bądź sądowego, jak i „złożone” (znajdujące się w aktach sprawy) w innym postępowaniu przewidzianym przez ustawę (np. ustawę z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy, ustawę z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, ustawę z dnia 17 listopada 1974 r. – Kodeks postępowania cywilnego, ustawę z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego). Pojęcie dokumentu w rozumieniu art. 393 k.p.k. jest szersze niż określenie zdefiniowane w art. 11 § 14 k.k. i oznacza także inne pisemne dowody, jeżeli ich treść może mieć znaczenie w sprawie (por. wyrok SN z 29.11.1972 r., III KR 217/72, OSNPG 1973, Nr 6, poz. 82)⁶³. Ponadto na rozprawie mogą być odczytywa-

⁶³ A. Sakowicz, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, 2020, wyd. 9, <https://sip.legalis.pl/documentview.seam?documentId=mjxw62zogi3damrvhaydomboobqxalrvgi2dgoibu4q> [dostęp: 9.02.2021 r.].

ne wszelkie dokumenty prywatne, powstałe poza postępowaniem karnym, w szczególności oświadczenia, publikacje, listy oraz notatki. Dopuszczalne jest też odczytanie na rozprawie protokołu zeznań świadka przesłuchanego w warunkach określonych w art. 184 k.p.k.

Proces karny nie przewiduje tzw. formalnej teorii dowodów, a więc przedmiotem dowodu mogą być wszystkie okoliczności mające znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, które mają doprowadzić do zrealizowania zasady prawdy materialnej, zgodnie z którą orzeczenie ma być oparte na rzeczywistych ustaleniach faktycznych (zob. także wyrok SN z 28.10.2004 r., III K.K. 51/04, OSNKW 2005, Nr 1, poz. 4). Ważne jest, aby materiał dowodowy był gromadzony i wykorzystywany w sposób zgodny z regułami tzw. prawa dowodowego, czyli zgodnie z przepisami przewidzianymi przez ustawę, a więc gdy nie zachodzi żaden z zakazów dowodowych określonych m.in. w art. 168a i 171 § 5 k.p.k., nie zachodzą przesłanki oddalenia wniosku dowodowego (art. 170 k.p.k.) i nie są to fakty powszechnie znane lub znane z urzędu (art. 168 k.p.k.). Dopuszczalne jest przyjęcie poglądu o możliwości pominięcia dowodu, jeżeli nie da się go przeprowadzić, na co wskazują podejmowane w tym zakresie liczne czynności procesowe (wyrok SA w Katowicach z 6.5.2009 r., II AKa 394/08, KZS 2009, Nr 9, poz. 82)⁶⁴.

PRZYKŁADOWE CZYNNOŚCI DOWODOWE W POSTĘPOWANIU PRZYGOTOWAWCZYM

Przesłuchanie świadka i przesłuchanie biegłego (art. 177 § 1, art. 200 § 3, art. 307 § 3 k.p.k.)

Przesłuchanie jest jedną z najczęściej stosowanych z czynności dowodowych. Polega ona na wydobyciu z osobowego źródła dowodowego (świadka, biegłego, podejrzanego) środka dowodowego w postaci zeznań świadka, opinii biegłego czy wyjaśnień podejrzanego.

Świadek w znaczeniu procesowym to osoba fizyczna, która w wyniku decyzji organu procesowego została wezwana do składania zeznań o okolicznościach i faktach mających znaczenie dla prowadzonego postępowania. Oprócz zeznań w razie potrzeby dla celów dowodowych można również świadka poddać oględzinom ciała i badaniu lekarskiemu lub psychologicznemu (art. 192 § 4 k.p.k.). Zgodnie z treścią art. 300 § 1 k.p.k. przed pierwszym

⁶⁴ Tamże.

przesłuchaniem poucza się świadka o jego uprawnieniach i obowiązkach określonych w art. 177–192a k.p.k. oraz dostępnych środkach ochrony i pomocy, o których mowa w ustawie z dnia 28 listopada 2014 r. o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka.

Spośród wielu uprawnień, jakie przysługują świadkowi, wskazać należy te, które mogą mieć istotny wpływ na jego zeznania:

- prawo do odmowy składania zeznań co do informacji objętych klauzulą tajności „zastrzeżone” lub „tajne” (art. 180 k.p.k.);
- prawo do odmowy składania zeznań; przepis ten chroni świadka przed dostarczeniem dowodów, które mogłyby obciążać jego lub osoby dla niego najbliższe (art. 182 k.p.k.);
- prawo do odmowy odpowiedzi na pytanie w przypadku, kiedy odpowiedź mogłaby narazić świadka lub osobę dla niego najbliższą na odpowiedzialność karną za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe (art. 183 § 1 k.p.k.);
- prawo żądania przesłuchania na rozprawie z wyłączeniem jawności, jeżeli treść zeznań mogłaby narazić na hańbę świadka lub osobę dla niego najbliższą (art. 183 § 2 k.p.k.);
- prawo do wniesienia o zwolnienie z obowiązku składania zeznań lub odpowiedzi na pytanie, jeżeli świadka z oskarżonym łączy szczególnie bliski stosunek osobisty (art. 185 k.p.k.);
- prawo do ustanowienia pełnomocnika, jeżeli wymaga tego interes świadka w toczącym się postępowaniu (art. 87 § 2 k.p.k.).

Przesłuchanie świadka i biegłego wymaga spisania protokołu (art. 143 § 1 pkt 2 k.p.k.).

Dokonanie oględzin miejsca, osoby lub rzeczy (art. 207 k.p.k.)

Oględziny mają na celu zapoznanie się przez organ procesowy z miejscem zdarzenia, osobą lub rzeczą. Jak stanowi art. 212 k.p.k., w toku oględzin można dokonywać również przesłuchań lub innych czynności dowodowych. Czynność ta wymaga spisania protokołu (art. 143 § 1 pkt 3 k.p.k.).

Przeprowadzenie eksperymentu (art. 211 k.p.k.)

Eksperyment polega na sprawdzeniu w sposób doświadczalny lub odtworzeniu przebiegu zdarzeń w celu ustalenia, czy badane zdarzenie było w ogóle możliwe. Zgodnie z art. 212 k.p.k. w toku oględzin można dokonywać również przesłuchań lub innych czynności dowodowych. Czynność ta wymaga spisania protokołu (art. 143 § 1 pkt 5 k.p.k.).

Przeprowadzenie konfrontacji (art. 172 k.p.k.)

Osoby przesłuchiwane mogą być konfrontowane w celu wyjaśnienia sprzeczności. Czynność ta nie jest dopuszczalna, gdy konfrontowanym miałby być świadek anonimowy, określa to art. 184 k.p.k. Konfrontacja jest szczególną formą przesłuchania, która:

- przeprowadzana jest przez organ procesowy z urzędu (częście) bądź na wniosek (rzadziej);
- polega na jednoczesnym i bezpośrednim przesłuchaniu dwóch lub – w uzasadnionych sytuacjach – większej liczby osób;
- ma na celu wyjaśnienie istotnych sprzeczności w poprzednich zeznaniach, wyjaśnieniach, względnie opiniach;
- podejmowana jest wówczas, gdy trzeba poczynić w sprawie faktyczne ustalenia;
- nie ma charakteru obligatoryjnego – jej przeprowadzenie uzależnione jest od woli organu procesowego⁶⁵.

Czynność ta wymaga spisania protokołu (art. 143 § 1 pkt 5 k.p.k.).

Przeprowadzenie okazania (art. 74 § 2 pkt 1, art. 173 § 1 k.p.k.)

Jeżeli zachodzi konieczność, osobie przesłuchiwanej można okazać inną osobę, jej wizerunek lub rzecz w celu jej rozpoznania. Czynność ta powinna być przeprowadzona tak, aby osobie okazywanej wyłączyć sugestię. W przypadku okazania osoby powinna ona znajdować się w grupie obejmującej łącznie co najmniej cztery osoby. Czynność okazania można przeprowadzić również tak, aby wyłączyć możliwość rozpoznania osoby przesłuchiwanej przez osobę rozpoznawaną. Czynność ta wymaga spisania protokołu (art. 143 § 1 pkt 5 k.p.k.).

Dopuszczenie dowodu z opinii biegłego; opinia biegłego w procesie karnym, opinia sądowo-psychiatryczna (193 k.p.k.)

W myśl art. 195 k.p.k. można wyróżnić biegłych sądowych, którzy zostali wpisani na listę przez prezesa sądu okręgowego oraz biegłych *ad hoc* – czyli takie osoby, o których wiadomo, że mają odpowiednią wiedzę w danej dziedzinie.

Jeżeli stwierdzenie okoliczności mających istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy wymaga wiadomości specjalnych, organ prowadzący postępowanie w sprawie dotyczącej korupcji ma obowiązek zasięgnąć opinii biegłego albo biegłych. W tym celu należy wydać postanowienie o powołaniu

⁶⁵ P. Łobacz, *Konfrontacja. Studium karnoprawne i kryminalistyczne*, 2012, <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjxw62zoge3dambvgmytena> [dostęp: 17.02.2021 r.].

biegłego. Zgodnie z art. 195 k.p.k. do pełnienia czynności biegłego może być powołana także osoba, której nazwisko, z różnych względów, nie widnieje na liście biegłych, prowadzonej przez prezesa sądu, i osoba ta nie jest formalnie uważana za biegłego sądowego, w tym jednak znaczeniu, że nie figuruje na liście biegłych (post. SN z 16.7.2014 r., III KZ 37/14, Prok. i Pr. 2014, Nr 11–12, poz. 16, s. 9; podobnie zob. post. SN z 12.11.2015 r., V KK 315/15, Legalis). Osoba wydająca opinie na użytek postępowań bez wpisu na listę biegłych, na podstawie jednostkowych decyzji organów procesowych, jest określana mianem biegłego *ad hoc* (post. SA w Krakowie z 26.6.2018 r., II AKz 126/18, Legalis). Wybierając takiego biegłego, należy ustalić, czy posiada on dostateczną wiedzę z tej dziedziny, która jest niezbędna do sporządzenia opinii w danej sprawie⁶⁶.

W razie potrzeby organ prowadzący udostępnia biegłemu akta sprawy w zakresie niezbędnym do wydania opinii, o czym stanowi art. 198 § 1 k.p.k. W toku postępowania przygotowawczego w razie potrzeby można biegłego przesłuchać w charakterze świadka lub konfrontować. Natomiast w celu wydania opinii o stanie zdrowia psychicznego oskarżonego, w postępowaniu przygotowawczym prokurator powołuje co najmniej dwóch biegłych lekarzy psychiatrów (art. 202 § 1 k.p.k.).

Przyjęcie ustnego zawiadomienia o przestępstwie (art. 304 i art. 304a k.p.k.)

Obowiązek zawiadomienia organów ścigania o popełnieniu przestępstwa reguluje treść art. 304 k.p.k. Wynika z niego, że każdy, dowiedziawszy się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, ma społeczny obowiązek zawiadomić o tym prokuratora lub Policję. Obowiązek społeczny powinien wynikać z postawy obywatelskiej. Jest to obowiązek ciężący na osobie fizycznej, a jego niedopełnienie nie rodzi żadnych konsekwencji prawnych. Zgodnie z treścią art. 304 § 2 k.p.k. instytucje państwowe i samorządowe, które w związku ze swoją działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, mają taki obowiązek prawny. Prawny obowiązek istnieje wówczas, gdy przestępstwo ścigane z urzędu popełniono na szkodę tej instytucji, na jej terenie lub w związku z jej działalnością. W przypadku niedopełnienia tego obowiązku odpowiedzialny pracownik takiej instytucji jako funkcjonariusz publiczny może podlegać odpowiedzialności karnej z art. 231 k.k.

⁶⁶ D. Drajewicz, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, 2020, wyd. 1, <https://sip.legalis.pl/documentview.seam?documentId=mjxw62zogi3damrugmztoojooobqxaalrvgi2d-gnzthe4a> [dostęp: 23.02.2021 r.].

Zgodnie z art. 304a k.p.k. z przyjęcia ustnego zawiadomienia o przestępstwie i przesłuchania w charakterze świadka osoby zawiadamiającej można sporządzić wspólny protokół. Protokół ten można stosować zarówno w śledztwie, jak i w dochodzeniu. Czynności te, wykonywane oddzielnie, także wymagają sporządzenia protokołu. Stanowi to jednak istotne odformalizowanie postępowania, przyczynia się do jego przyśpieszenia i obniża jego koszty społeczne, eliminując konieczność dwukrotnego wzywania i przesłuchiwania zawiadamiającego, będącego z reguły pokrzywdzonym przestępstwem. Odstępstwem od zasad sporządzania wspólnego protokołu w sprawach o przestępstwa korupcyjne jest sytuacja, gdy zawiadamiającym jest sam sprawca (wówczas zawiadomienie przybiera postać samooskarżenia). W takim przypadku należy przyjąć tylko protokół ustnego zawiadomienia o przestępstwie, bez przesłuchiwania zawiadamiającego w charakterze świadka. Konieczność spisania protokołu przyjęcia ustnego zawiadomienia o przestępstwie reguluje przepis art. 143 § 1 pkt 1 k.p.k. W przypadku gdy samooskarżenie uzasadnia dostatecznie podejrzenie popełnienia czynu zabronionego, osobą taką przesłuchuje się w charakterze podejrzanego w trybie określonym w art. 308 § 2 k.p.k., a po wszczęciu postępowania przygotowawczego w trybie przewidzianym w art. 313 § 1 k.p.k. lub art. 325g § 1 i 2 k.p.k.⁶⁷

Nie należy przyjmować ustnego zawiadomienia o przestępstwie do protokołu, o którym mowa w art. 304a k.p.k., od osób nietrzeźwych, pomimo iż trzeba zgodzić się z poglądem, że żaden przepis procedury karnej nie upoważnia organu zobowiązanego do przyjęcia doniesienia do ignorowania takiego doniesienia z tego powodu, że składa je osoba nietrzeźwa (wyrok SN z 5.3.1998 r., II K.K.N 328/96, Prok. i Pr. – wkł. 1998, Nr 10, poz. 13). W przypadku zgłoszenia się takiej osoby, podobnie jak zgłaszającego, który nie ma pełnego rozeznania co do przedsięwziętych czynności, należy ograniczyć się do sporządzenia stosownej notatki urzędowej. Przesłuchanie takiej osoby przeprowadza się po ustaniu przeszkody, a do tego czasu należy podjąć czynności zmierzające do weryfikacji złożonego zawiadomienia, a gdy jest to konieczne, do zabezpieczenia śladów i dowodów przestępstwa, stosownie do art. 308 § 1 k.p.k.⁶⁸

⁶⁷ J. Skorupka, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, 2020, wyd. 33, <https://sip.legalis.pl/documentview.seam?documentId=mjxw62zogi3damrxgi3dsnjoobqaxlrvgi2dgn-zzgmza> [dostęp: 18.02.2021 r.].

⁶⁸ Tamże.

Przeprowadzenie przeszukania pomieszczeń, osoby, rzeczy, systemu informatycznego, zatrzymania rzeczy oraz zatrzymania osoby (art. 219 § 1 i 2, art. 236a, art. 217, art. 75 § 2, art. 244 § 1, art. 244 § 1a, art. 244 § 1b, art. 247 § 1 k.p.k., art. 394 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, art. 15a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji)

Gdy istnieje uzasadniona podstawa do przypuszczenia, że osoba lub rzecz mogąca stanowić dowód w sprawie lub podlegająca zajęciu w postępowaniu karnym znajduje się w pomieszczeniu lub innym miejscu, można przeprowadzić czynność przeszukania tych miejsc. Przeszukanie powinno być dokonane zgodnie z celem tej czynności, z zachowaniem umiaru i poszanowania godności osób, których ta czynność dotyczy, oraz bez wyrządzenia szkód i dolegliwości. Zasady i tryb tych czynności regulują przepisy art. 217–236 k.p.k.

Zatrzymanie jako instytucja prawna stanowi krótkotrwałe pozbawienie wolności określonej osoby dla zabezpieczenia celów procesowych (związanych z zapewnieniem uczestnictwa tej osoby w określonych czynnościach) bądź pozaprocessowych (prewencyjnych, administracyjnych czy penitencjarnych). Z punktu widzenia art. 244 k.p.k. zadaniem tej instytucji jest zabezpieczenie domniemanego sprawcy przestępstwa na potrzeby danego postępowania, uniemożliwiający mu ucieczkę, ukrycie się czy podejmowanie działań zacierających ślady dokonanego (usiłowanego) przestępstwa, choć sformułowanie przesłanek z art. 244 § 1a i 1b k.p.k. akcentuje również jej prewencyjny charakter. Jest to środek przymusu niebędący środkiem zapobiegawczym, mimo że cele tych instytucji w pewnym zakresie się pokrywają. Na zróżnicowanie zatrzymania względem środków zapobiegawczych wskazuje nie tylko samo usytuowanie omawianej instytucji w kodeksie (zob. uchw. SN z 19.2.1997 r., I KZP 37/96, OSNKW 1997, Nr 3–4, poz. 21), lecz także elementy dotyczące: statusu osoby, względem której można zastosować zatrzymanie, znacznie szerszy krąg organów władnych do zatrzymania, odmienności w zakresie formuły prawnej stosowania obu tych instytucji, fazy procesu czy trybu zaskarżenia⁶⁹.

Konieczność spisania protokołu przeszukania, zatrzymania rzeczy reguluje art. 143 § 1 pkt 6 i art. 244 § 3 k.p.k.

⁶⁹ D. Drajewicz, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, 2020, wyd. 1, <https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogi3damrugmztoojooobqalrvgi2dgn-zwgi3a> [dostęp: 25.02.2021 r.].

Przesłuchanie osoby podejrzanej (art. 175 § 1, art. 308 § 2, art. 168b k.p.k.)

Czynność dowodowa przesłuchania podejrzanego wymaga sporządzenia protokołu (art. 143 § 1 pkt 2 k.p.k.). Należy pamiętać o tym, iż w toczącym się postępowaniu podejrzany nie ma obowiązku dowodzenia swej niewinności ani obowiązku dostarczania dowodów na swoją niekorzyść. Podczas przesłuchania podejrzanego należy uwzględnić jego prawa, bowiem zgodnie z treścią art. 175 k.p.k. ma on prawo składać wyjaśnienia. Może jednak bez podania powodów odmówić odpowiedzi na poszczególne pytania lub odmówić składania wyjaśnień. O prawie tym prowadzący czynność ma obowiązek go pouczyć. Podejrzany ma też prawo do kontaktu z obrońcą i przesłuchania w charakterze podejrzanego w obecności obrońcy (art. 84 § 1 k.p.k.).

Kontrola i utrwalanie rozmów telefonicznych oraz kontrola poczty elektronicznej (art. 237–242 k.p.k.)

Czynności dowodowe przewidziane w dziale XXVI k.p.k. po wszczęciu postępowania przygotowawczego przewidują:

- 1) kontrolę i utrwalanie rozmów telefonicznych;
- 2) kontrolę i utrwalanie przekazów informacji, w tym korespondencji przesyłanej pocztą elektroniczną;
- 3) kontrolę i utrwalenie przy użyciu środków technicznych treści innych rozmów i przekazów informacji.

W ramach procesu karnego, po wszczęciu postępowania przygotowawczego sąd na wniosek prokuratora może zarządzić kontrolę i utrwalanie treści rozmów telefonicznych w celu wykrycia i uzyskania dowodów dla toczącego się postępowania lub zapobieżenia popełnieniu nowego przestępstwa. Z zapisu tego wynika, że czynność tę można wykonać wyłącznie na podstawie wydanego przez sąd postanowienia. Natomiast w wypadkach niecierpiących zwłoki kontrolę i utrwalanie treści rozmów telefonicznych może zarządzić prokurator, który jest obowiązany zwrócić się w terminie 3 dni do sądu z wnioskiem o zatwierdzenie postanowienia. Sąd wydaje postanowienie w przedmiocie wniosku w terminie 5 dni na posiedzeniu bez udziału stron. W przypadku niezatwierdzenia postanowienia prokuratora sąd w postanowieniu wydanym w przedmiocie wniosku zarządza zniszczenie wszystkich utrwalonych zapisów. Prokurator może jednak zaskarżyć postanowienie sądu, wówczas wniesienie zażalenia wstrzymuje wykonanie postanowienia.

Czynność kontroli i utrwalania rozmów jest ściśle określona. Jest dopuszczalna tylko wtedy, gdy toczące się postępowanie lub uzasadniona obawa

popelnienia nowego przestępstwa dotyczy najcięższej kategorii przestępstw. Spośród takich ustawodawca wskazał przestępstwa łapownictwa i płatnej protekcji (art. 237 § 3 pkt 17 k.p.k.). Kontrolę i utrwalanie treści rozmów telefonicznych można stosować jedynie w stosunku do osoby podejrzanej, oskarżonego oraz w stosunku do pokrzywdzonego lub innej osoby, z którą może się kontaktować oskarżony albo która może mieć związek ze sprawcą lub z groźącym przestępstwem. Kontrola i utrwalanie rozmów telefonicznych powinna być zakończona niezwłocznie po ustaniu przyczyn wymienionych w art. 237 § 1-3 k.p.k., najpóźniej jednak z upływem okresu, na który została wprowadzona. Zgodnie z art. 238 § 1 k.p.k. czynności te mogą być wprowadzone najwyżej na okres 3 miesięcy, z możliwością przedłużenia. W szczególnie uzasadnionym wypadku można wydłużyć je na okres najwyżej dalszych 3 miesięcy.

Prawo odtwarzania zapisów ma sąd lub prokurator, a w wypadkach niecierpiących zwłoki, za zgodą sądu lub prokuratora, także Policja. Natomiast prawo zapoznawania się z rejestrem przeprowadzonych kontroli rozmów telefonicznych ma sąd, a na etapie postępowania przygotowawczego – prokurator. Artykuł 237a k.p.k. stanowi, że jeżeli w wyniku kontroli uzyskano dowód popelnienia przez osobę, wobec której kontrola była stosowana, innego przestępstwa ściganego z urzędu lub przestępstwa skarbowego niż przestępstwo objęte zarządzeniem kontroli, lub przestępstwa ściganego z urzędu lub przestępstwa skarbowego popelnionego przez inną osobę niż objętą zarządzeniem kontroli, prokurator podejmuje decyzję w przedmiocie wykorzystania tego dowodu w postępowaniu karnym.

Przepisy rozdziału XXVI k.p.k. stosuje się odpowiednio do kontroli oraz do utrwalania przy użyciu środków technicznych treści innych rozmów lub przekazów informacji, w tym także korespondencji przesyłanej pocztą elektroniczną, o czym stanowi treść art. 241 k.p.k.

Przyjmuje się zatem, że dopuszczalne jest gromadzenie dowodów przy użyciu szerokiej gamy metod, np. poprzez analizę uderzeń klawiatury czy fal elektromagnetycznych emitowanych przez monitory i inne urządzenia. Jeżeli przepis art. 241 k.p.k. poszerza zakres podsłuchu na inne niż telefoniczne rozmowy, należy przyjąć, że kontrolą mogą być objęte wszelkie rozmowy prowadzone bez użycia jakiegokolwiek telefonu. Nie ma przy tym znaczenia, czy rozmowa prowadzona jest pomiędzy dwoma, czy większą liczbą osób, w pomieszczeniu, czy na otwartej przestrzeni. Na podstawie przepisów o podsłuchu procesowym, a nie na podstawie art. 218 k.p.k., możliwe jest „uzyskanie”

korespondencji przesyłanej pocztą elektroniczną, a więc znajdującej się w fazie transmisji. Komentowany przepis obejmuje także kontrolę wszelkich przekazów informacji stanowiących substytutu rozmów telefonicznych (np. rozmowa prowadzona za pomocą Internetu)⁷⁰.

Artykuł 168b k.p.k. dotyczy sytuacji, gdy uzyskano dowód popełnienia przez osobę innego przestępstwa ściganego z urzędu lub przestępstwa skarbowego niż przestępstwo objęte zarządzeniem kontroli operacyjnej lub przestępstwa ściganego z urzędu lub przestępstwa skarbowego popełnionego przez inną osobę niż objęta zarządzeniem kontroli operacyjnej. Jest to regulacja analogiczna do art. 237a k.p.k., w którym jest mowa o wykorzystywaniu wyników kontroli i utrwalania rozmów⁷¹. Tak więc dowód uzyskany w wyniku kontroli operacyjnej można stosować tylko do przestępstw ściganych z urzędu i przestępstw skarbowych. Wśród nich niewątpliwie znajdują się przestępstwa o charakterze korupcyjnym. Z treści tego przepisu wynika, że wykorzystanie materiałów z kontroli operacyjnej do ścigania przestępstw prywatnoskargowych i wnioskowych nie jest możliwe.

Zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 28.06.2018 r. (I KZP 4/18) użyte w art. 168b k.p.k. sformułowanie „innego przestępstwa ściganego z urzędu lub przestępstwa skarbowego innego niż przestępstwo objęte zarządzeniem kontroli operacyjnej” obejmuje swoim zakresem wyłącznie te przestępstwa, co do których sąd może wyrazić zgodę na zarządzenie kontroli operacyjnej, w tym te, o których mowa w art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji⁷².

Zgodnie z art. 19 ust. 6 ustawy o Policji kontrola operacyjna prowadzona jest niejawnie i polega na:

- 1) uzyskiwaniu i utrwalaniu treści rozmów prowadzonych przy użyciu środków technicznych, w tym za pomocą sieci telekomunikacyjnych;
- 2) uzyskiwaniu i utrwalaniu obrazu lub dźwięku osób z pomieszczeń, środków transportu lub miejsc innych niż miejsca publiczne;
- 3) uzyskiwaniu i utrwalaniu treści korespondencji, w tym korespondencji prowadzonej za pomocą środków komunikacji elektronicznej;

⁷⁰ A. Sakowicz, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, 2020, wyd. 33, <https://sip.legalis.pl/documentview.seam?documentId=mjxw62zogi3damrxgi3dsnjoobqxlrvgi2dgn-zwge4q&groupIndex=1&rowIndex=0> [dostęp: 7.04.2021 r.].

⁷¹ Tamże.

⁷² Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 28 czerwca 2018 r., sygn. akt I KZP 4/18.

- 4) uzyskiwaniu i utrwalaniu danych zawartych w informatycznych nośnikach danych, telekomunikacyjnych urządzeniach końcowych, systemach informatycznych i teleinformatycznych;
- 5) uzyskiwaniu dostępu i kontroli zawartości przesyłek.

Podstawowym stwierdzeniem, od którego trzeba rozpocząć interpretację art. 168b k.p.k., jest dostrzeżenie, że przepis ten nie ma charakteru samodzielnego – reguluje on kwestię pozaprocesowej (przedprocesowej) kontroli operacyjnej i wskazuje na potrzebę stosowania „przepisów szczególnych”, odsyłając m.in. do art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji. Ten przepis szczegółowy określa bowiem katalog przestępstw, co do których dopuszczalne jest zarządzenie pierwotnej kontroli operacyjnej, dostrzegając jednocześnie, że analogiczne rozwiązania zawierają również inne akty prawne, jak: art. 27 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, art. 17 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, art. 31 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, art. 113 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, art. 31 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych, art. 9e ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, art. 42 ustawy z dnia 9 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa⁷³.

Decyzję w przedmiocie wykorzystania dowodu uzyskanego w wyniku kontroli operacyjnej w postępowaniu karnym podejmuje prokurator (art. 168b k.p.k.). Zważywszy na wagę autoryzacji w zakresie wykorzystania materiałów z kontroli operacyjnej, decyzja prokuratora powinna przybrać postać postanowienia (zob. wyrok SA w Warszawie z 17.1.2018 r., II AKa 331/17, Legalis). Nie przekonują argumenty, że wystarczy umieszczenie danego materiału w wykazie dowodów w akcie oskarżenia czy inne objawienie woli jego wykorzystania (zob. wyrok SA w Poznaniu z 1.9.2017 r., II AKa 63/17, Legalis). Uznać należy, że na etapie postępowania sądowego prokurator może jedynie postulować przeprowadzenie takiego, wykorzystanego we wcześniejszej fazie postępowania, dowodu, zaś do sądu należeć będzie ocena takiego wniosku na gruncie art. 170 § 1 pkt 1 (zob. także wyrok SA w Poznaniu z 1.9.2017 r., II AKa 63/17, Legalis)⁷⁴.

⁷³ Tamże.

⁷⁴ A. Sakowicz, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, 2020, wyd. 9.

PRZEPROWADZENIE DOWODU

Dowód przeprowadza się na wniosek stron albo z urzędu. Stanowi o tym przepis art. 167 k.p.k. Należy podkreślić, że przepis ten nakazujący sądowi przeprowadzenie dowodów na wniosek stron lub z urzędu zobowiązuje tym samym sąd do rozpoznania wniosków dowodowych stron (wyrok SN z 27.11.2001 r., III K.K.N 283/01, Legalis; także wyrok SN z 21.6.2005 r., V K.K. 121/05, OSNwSK 2005, Nr 1, poz. 1237). Wniosek dowodowy złożony przez osobę nieuprawnioną pozostawia się bez rozpoznania i nie nadaje mu się dalszego biegu. Niemniej jednak sąd może wziąć pod uwagę informacje zawarte w takim wniosku i przeprowadzić dowód z własnej inicjatywy, czyli z urzędu⁷⁵.

W postępowaniu przygotowawczym dowody przeprowadza się najczęściej z urzędu, natomiast w postępowaniu sądowym inicjatywa dowodowa należy do stron. Wynika to z realizacji zasady kontrydiktoryjności postępowania, która jest ograniczona w postępowaniu przygotowawczym w odróżnieniu do jurysdykcyjnego. Nie oznacza to jednak odebrania inicjatywy dowodowej sądowi, który jak wcześniej wspomniano, ma możliwość przeprowadzania dowodów z urzędu. Ustawodawca w uzasadnieniu do ustawy nowelizującej k.p.k. z 11.03.2016 r. podkreśla, że zwiększenie roli aktywności sądu ma wpłynąć na efektywniejsze ściganie. Wyjątkowo inicjatywa dowodowa przysługuje biegłym, ale tylko w określonym zakresie. Zgodnie z art. 202 § 2 k.p.k. w celu wydania opinii o stanie zdrowia psychicznego oskarżonego (podejrzanego) na wniosek biegłych psychiatrów do udziału w wydaniu opinii powołuje się biegłego lub biegłych innych specjalności. Ponadto na podstawie art. 203 § 1 k.p.k. biegli psychiatrzy mogą inicjować umieszczenie oskarżonego (podejrzanego) na obserwacji lub przedłużenie obserwacji (art. 203 § 3)⁷⁶.

WNIOSEK DOWODOWY

Wymogi formalne, jakim powinien odpowiadać wniosek dowodowy, określa przepis art. 169 k.p.k. We wniosku dowodowym należy podać oznaczenie dowodu oraz okoliczności, które mają być udowodnione. Można także określić sposób przeprowadzenia dowodu. Jest to niezbędne w celu merytorycznego rozpoznania wniosku, a zwłaszcza dla oceny, czy okoliczność, którą strona

⁷⁵ Tamże.

⁷⁶ Tamże.

chce stwierdzić za pomocą zgłoszonego we wniosku dowodu, jest istotna, czy okoliczność ta nie jest już udowodniona zgodnie z twierdzeniem wnioskodawcy oraz czy ów dowód jest przydatny względnie nieprzydatny do stwierdzenia tej okoliczności⁷⁷.

Wnioski o dokonanie czynności śledztwa w sprawach o przestępstwa korupcyjne mogą składać podejrzany i jego obrońca, co wynika z treści art. 315 § 1 k.p.k. O tym uprawnieniu należy ich pouczyć. Zgodnie z treścią artykułu 300 § 1 k.p.k. w postępowaniu przygotowawczym przed pierwszym przesłuchaniem należy podejrzanego pouczyć między innymi o prawie do składania wyjaśnień, do odmowy składania wyjaśnień lub odmowy odpowiedzi na pytania, do informacji o treści zarzutów i ich zmianach, do składania wniosków o dokonanie czynności śledztwa lub dochodzenia.

W piśmiennictwie **wnioskiem dowodowym** określa się żądanie strony, aby organ procesowy ustalił za pomocą określonego środka dowodowego istnienie bądź nieistnienie wskazanej okoliczności. Wniosek dowodowy jest rodzajem oświadczenia postulatywnego, w związku z tym organ procesowy może go uwzględnić lub oddalić. Kodeks nie przewiduje konkretnej formy składania wniosku dowodowego. Oznacza to, że wniosek może być złożony w formie pisemnej i ustnej z wpisem do protokołu. Jednakże forma pisemna wniosku musi odpowiadać wymogom formalnym pisma procesowego (art. 119 k.p.k.). Wniosek dowodowy można także złożyć telefonicznie, przesłać faksem czy elektronicznie, stąd o tym, czy dane żądanie strony jest wnioskiem dowodowym decyduje jego treść, a nie forma i nazwa⁷⁸.

Kodeks nie precyzuje terminu, do jakiego strony są obowiązane złożyć wniosek dowodowy. W judykaturze przyjęto, że składanie wniosków dowodowych nie jest ograniczone żadnym terminem, dopóki nie zapadnie prawomocne orzeczenie, ale i wówczas, w przypadku ujawnienia się nowych faktów lub dowodów, zachodzić mogą przesłanki do wznowienia postępowania (art. 540 § 1 pkt 2 k.p.k.). Termin 3 dni określony w przepisie art. 321 § 5 k.p.k. nie jest wiążący. Oznacza to, że wniosek dowodowy może być złożony i później, zarówno w stadium postępowania przygotowawczego, przed skierowaniem przez oskarżyciela publicznego skargi do sądu, jak i już w postępowaniu jurydykcyjnym. Strona może składać wnioski dowodowe aż do zakoń-

⁷⁷ Tamże.

⁷⁸ Tamże.

czenia przewodu sądowego, chyba że organ procesowy określił termin do ich składania, zaś składanie tych wniosków nie jest uzależnione od treści wyjaśnień złożonych w sprawie (wyrok SN z 5.3.2002 r., III K.K.N 547/00, KZS 2002, Nr 12, poz. 26; wyrok SN z 8.5.2008 r., III K.K. 503/07, OSNwSK 2008, Nr 1, poz. 1034). Strony postępowania nie mają nawet obowiązku składać odpowiednich wniosków dowodowych w chwili, gdy tylko o dowodzie mającym znaczenie dla rozstrzygnięcia w danej sprawie powzięły wiadomość (zob. wyrok SN z 7.2.2013 r., II K.K. 51/12)⁷⁹.

Możliwość cofnięcia wniosku dowodowego

Zgodnie z regułą dyspozycyjności oświadczeń procesowych wniosek dowodowy również może zostać przez wnioskodawcę cofnięty. Jeżeli cofnięcie wniosku dowodowego miało miejsce przed jego rozpoznaniem i dopuszczeniem dowodu, gdy organ nie widzi potrzeby i możliwości przeprowadzenia dowodu z urzędu, powinien wniosek dowodowy pozostawić bez rozpoznania w formie zarządzenia. Wniosek dowodowy może być cofnięty, lecz tego rodzaju oświadczenie nie jest wiążące dla organu procesowego. Uwzględnienie stanowiska strony co do cofnięcia wniosku dowodowego („zrzeczenia”, „zrezygnowania” ze świadka) możliwe jest jedynie wówczas, gdy w sprawie zachodzi którakolwiek z przyczyn, uzasadniających oddalenie wniosku, wskazana w przepisach procedury karnej (post. SN z 25.3.2003 r., III K.K.N 113/01, OSNwSK 2003, Nr 1, poz. 638). Organ procesowy może jednak zawsze z urzędu przeprowadzić dany dowód, o którym już powziął wiadomość, w tym zatem znaczeniu cofnięcie wniosku dowodowego go nie wiąże⁸⁰.

ODSTĄPIENIE OD PRZEPROWADZENIA DOWODU, ODDALENIE WNIOSKU DOWODOWEGO W SPRAWACH O PRZESTĘPSTWA KORUPCYJNE

Przeprowadzenie dowodu w postępowaniu nie jest obligatoryjne, bowiem ustawodawca wyraźnie określił sytuacje, w których dowodu nie przeprowadza się, a w art. 170 § 1 k.p.k. podał wręcz katalog przyczyn oddalenia wniosku dowodowego.

Artykuł 168 k.p.k. wymienia sytuacje, w których należy odstąpić od przeprowadzenia dowodu, tj. gdy fakty są powszechnie znane, czy fakty znane są z urzędu. W komentowanym przepisie ustawodawca uregulował instytucję

⁷⁹ Tamże.

⁸⁰ Tamże.

notoryjności, przez którą należy rozumieć swoiste ułatwienie dowodowe polegające na założeniu, że określone fakty istotne dla sprawy są znane i nie trzeba ich już dowodzić⁸¹.

Notoryjność powszechna – nie wymagają dowodu fakty powszechnie znane, a więc fakty znane szerokiemu kręgowi osób i tak łatwo sprawdzalne, że ich dowodzenie w toku postępowania byłoby stratą czasu. Pogląd ten znalazł odzwierciedlenie w orzecznictwie najwyższej instancji sądowej, gdzie wskazano, że fakty powszechnie znane to fakty znane bez mała każdemu poprawnie rozumującemu człowiekowi, funkcjonującemu w danej społeczności, w czasie procesu (SN w post. z 3.10.2018 r., III K.K. 467/18)⁸².

Notoryjność urzędowa – nie wymagają dowodu fakty znane organowi prowadzącemu postępowanie z urzędu, a więc fakty znane temu organowi z racji jego działalności. Źródłem tego rodzaju notoryjności może być wiedza uzyskana przy prowadzeniu przez organa procesowe innych spraw lub w związku z działalnością służbową przedstawicieli tych organów (SN w post. z 3.10.2018 r., III K.K. 467/18)⁸³.

Na początku treści art. 170 § 1 k.p.k. ustawodawca użył wyrażen o charakterze imperatywnym „oddala się wniosek dowodowy”. Oznacza to, że organ procesowy w razie ustalenia spełnienia jednej z przyczyn przewidzianych w tym przepisie musi oddalić wniosek dowodowy. Wspomniane rozstrzygnięcie merytoryczne organu prowadzącego postępowanie w przedmiocie oddalenia tego wniosku nie ma więc charakteru fakultatywnego. Ustawodawca określił katalog przyczyn oddalenia wniosku dowodowego, który ma charakter zamknięty. Oznacza to zatem, że wniosek dowodowy nie może zostać oddalony przez organ procesowy z powodu okoliczności nieprzewidzianych w tym przepisie⁸⁴.

Zgodnie z treścią omawianego przepisu oddala się wniosek dowodowy, jeżeli:

- 1) przeprowadzenie dowodu jest niedopuszczalne;
- 2) okoliczność, która ma być udowodniona, nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy albo jest już udowodniona zgodnie z twierdzeniem wnioskodawcy;

⁸¹ D. Drajewicz, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, 2020, wyd. 1, <https://sip.legalis.pl/documentview.seam?documentId=mjxw62zogi3damrugmztoojooobqalrvgi2dgnzsgq2q> [dostęp: 9.02.2021 r.].

⁸² Tamże.

⁸³ Tamże.

⁸⁴ Tamże.

- 3) dowód jest nieprzydatny do stwierdzenia danej okoliczności;
- 4) dowodu nie da się przeprowadzić;
- 5) wniosek dowodowy w sposób oczywisty zmierza do przedłużenia postępowania;
- 6) wniosek dowodowy został złożony po zakreślonym przez organ procesowy terminie, o którym strona składająca wniosek została zawiadomiona.

Zgodnie z treścią art. 170 § 1a k.p.k. nie można oddalić wniosku dowodowego na podstawie § 1 pkt 5 lub 6, jeżeli okoliczność, która ma być udowodniona, ma istotne znaczenie dla ustalenia, czy został popełniony czyn zabroniony, czy stanowi on przestępstwo i jakie, czy czyn zabroniony został popełniony w warunkach, o których mowa w art. 64 lub art. 65 Kodeksu karnego, lub czy zachodzą warunki do orzeczenia pobytu w zakładzie psychiatrycznym na podstawie art. 93g Kodeksu karnego. Ponadto zgodnie z zapisem § 2 nie można oddalić wniosku dowodowego na tej podstawie, że dotychczasowe dowody wykazały przeciwieństwo tego, co wnioskodawca zamierza udowodnić.

Oddalenie wniosku dowodowego następuje w formie postanowienia (§ 3). Oddalenie wniosku dowodowego nie stoi na przeszkodzie późniejszemu dopuszczeniu dowodu, chociażby nie ujawniły się nowe okoliczności (§ 4).

Niedopuszczalność przeprowadzenia dowodu może zachodzić w dwóch kategoriach przypadków – gdy dowód ma być przeprowadzony na okoliczność niemogącą w ogóle być przedmiotem dowodzenia (np. treść prawa krajowego) lub gdy w grę wchodzi zakaz dowodowy. Wystąpienie zakazu dowodowego może oznaczać zarówno zakaz zupełny, czyli tzw. zakaz dowodzenia, gdy przedmiotem dowodu miałyby być teza, której udowodniać nie można, jak również zakaz niezupełny, ale o charakterze bezwzględny, czyli zakaz korzystania przy udowadnianiu danej okoliczności z określonego źródła lub środka dowodowego⁸⁵.

Do zakazów zupełnych zalicza się⁸⁶:

- zakaz dowodzenia faktów ustalonych prawomocnym rozstrzygnięciem innego sądu kształtującym prawo lub stosunek prawny (art. 8 § 2 k.p.k.);
- zakaz dowodzenia przebiegu narady i głosowania nad orzeczeniem (art. 108 § 1 k.p.k.);

⁸⁵ J. Skorupka, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, 2020, wyd. 33, <https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogi3damrxgi3dsnjoobqalrvgi2dgnzsguyq> [dostęp: 11.02.2021 r.].

⁸⁶ Tamże.

- zakaz odtwarzania uprzednio złożonych zeznań osoby, która skorzystała z prawa do ich odmowy lub została zwolniona od zeznawania (art. 186 § 1 k.p.k.);
- zakaz przeprowadzenia jakiegokolwiek czynności, która zmierzałaby do ujawnienia okoliczności objęcia świadka koronnego ochroną osobistą lub pomocą (art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o świadku koronnym).

Natomiast zakazy niezupełne o charakterze bezwzględny obejmują⁸⁷:

- zakaz przesłuchania w charakterze świadka obrońcy lub adwokata (a po 1.07.2015 r. i radcy prawnego) działającego na podstawie art. 245 § 1 k.p.k. co do faktów, o których dowiedział się udzielając porady prawnej lub prowadząc sprawę (art. 178 pkt 1 k.p.k.);
- zakaz przesłuchania w charakterze świadka duchownego co do faktów, o których dowiedział się przy spowiedzi (art. 178 pkt 2 k.p.k.);
- zakaz powołania w charakterze biegłych osób wskazanych w art. 196 § 1 k.p.k.;
- zakaz przesłuchiwanie w charakterze świadków osób obowiązanych do zachowania tajemnicy w zakresie ochrony zdrowia psychicznego i lekarzy wykonujących czynności biegłego na okoliczność osoby, wobec której podjęto czynności wynikające z ustawy o ochronie zdrowia psychicznego co do popełnienia przez nią czynu zabronionego pod groźbą kary (art. 52 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego);
- zakaz wykorzystania treści oświadczenia oskarżonego dotyczącego zarzucanego mu czynu, jeśli zostało złożone wobec biegłego lub lekarza udzielającego pomocy medycznej (art. 199 k.p.k.);
- zakaz odczytania na rozprawie protokołu zeznań świadka, jeśli ta osoba występuje następnie w roli oskarżonego (art. 391 § 2 w zw. z art. 389 § 1 k.p.k.);
- zakaz korzystania z „dowodów” niedopuszczalnych, wskazanych w art. 168a k.p.k.

⁸⁷ Tamże.

W przypadku **zakazów dowodowych niezupełnych, ale o charakterze względnym**, podstawa oddalenia wniosku z art. 170 § 1 pkt 1 k.p.k. będzie aktualizowała się dopiero wówczas, gdy niespełnione zostały warunki uchylenia zakazu. Wśród tej kategorii zakazów wymienia się⁸⁸:

- zakaz przesłuchania w charakterze świadków osób obowiązanych do zachowania tajemnicy odpowiednio z art. 179 § 1 oraz z art. 180 § 1 i 2 k.p.k.;
- zakaz przesłuchania w charakterze świadków osób, które odmówiły zeznać na podstawie art. 182 § 1 i 3 oraz art. 416 § 3 k.p.k.;
- zakaz przesłuchania w charakterze świadka osoby, która uchyliła się od odpowiedzi na pytanie (art. 183 § 1 k.p.k.);
- zakaz przesłuchania w charakterze świadka osoby pozostającej z oskarżonym w szczególnie bliskim stosunku osobistym, jeżeli została zwolniona od złożenia zeznania lub odpowiedzi na pytania (art. 185 k.p.k.);
- zakaz poddawania świadka oględzinom ciała i badaniu lekarskiemu lub psychologicznemu, jeżeli nie wyraził na to zgody (art. 192 § 4 k.p.k.);
- zakaz przesłuchania w charakterze świadków lub powołania w charakterze biegłych lub tłumaczy osób korzystających z immunitetu dyplomatycznego, chyba że wyrażą na to zgodę (art. 581 § 1 w zw. z art. 578 k.p.k.) oraz osób objętych immunitetem konsularnym, chyba że zgodzą się na przesłuchanie (art. 582 § 1 k.p.k.).

Niedopuszczalność dowodu może mieć również miejsce, gdy we wniosku dowodowym sformułowano sposób przeprowadzenia dowodu, czego stosowania zabrania ustawa (art. 171 § 5 k.p.k.). Należy uznać, że jest to również konsekwencja określonego w art. 171 § 7 k.p.k. skutku, bowiem skoro ustawa przewiduje, że nie stanowią dowodu wyjaśnienia, zeznania, oświadczenia złożone wbrew zakazom określonym w § 5, to niecelowe jest przeprowadzanie takiego dowodu, który i tak nie będzie mógł stanowić podstawy ustaleń faktycznych. Na powyższej podstawie należy również oddalić wnioski o przeprowadzenie dowodu, który miałby zmierzać do obejścia zakazu z art. 174 (wyrok SN z 4.11.1988 r., V KRN 230/88, OSNPG 1989, Nr 711, poz. 9, uzasadnienie post. SN z 7.2.2007 r., III K.K. 237/06, OSNwSK 2007, Nr 1, poz. 383, s. 172)⁸⁹.

⁸⁸ Tamże.

⁸⁹ Tamże.

ZAKOŃCZENIE

Podsumowując powyższe treści, bez wątpienia należy stwierdzić, że przeprowadzenie dowodu w postępowaniu przygotowawczym ma szczególną rolę, bowiem zebrany w nim materiał dowodowy, który jest rozpatrywany według podstawowych zasad procesowych, ma bezpośredni wpływ na rozstrzygnięcie sprawy przed sądem. Obowiązek przeprowadzenia postępowania dowodowego wynika z regulacji prawnych zawartych w przepisach polskiego prawa. Konstytucja RP jako nadrzędne źródło prawa w Polsce zawiera szeroki katalog praw i wolności obywatelskich. Treść art. 42 Konstytucji RP stanowi, że odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia, przy czym każdy, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne, ma prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania. Ponadto każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu. W oparciu o ten akt prawny szczegółowe regulacje dotyczące norm prawa karnego procesowego reguluje ustawa – Kodeks postępowania karnego.

Postępowanie dowodowe w przypadku przestępstw dotyczących czynów korupcyjnych jest niezbędne dla odtworzenia rzeczywistego przebiegu zdarzenia, bowiem zgodnie z zasadą trafnej represji karnej, przepisy Kodeksu postępowania karnego mają na celu ukształtowanie postępowania karnego tak, aby sprawca przestępstwa został wykryty i pociągnięty do odpowiedzialności karnej, a osoba niewinna jej nie poniosła. Zatem rzetelnie prowadzone przez organy ścigania postępowanie dowodowe, nie tylko na etapie postępowania przygotowawczego, ale i przed sądem ma kluczowy wpływ na zapadające orzeczenia sądowe.

BIBLIOGRAFIA:

- Bojarski T., Michalska-Warias A., Piórkowska-Flieger J., Szwarczyk M., *Kodeks karny – komentarz*, wyd. Lexis Nexis, Warszawa 2011.
- Grzegorzczak T., J. Tylman, *Polskie postępowanie karne*, wyd. 6, wyd. Lexis Nexis, 2007.
- Iwański M., *Odpowiedzialność karna za przestępstwa korupcyjne*, wyd. Krakowski Instytut Prawa Karnego Fundacja, Kraków 2016.
- Maciejczyk R., *Korupcja jako przestępstwo w systemie bezpieczeństwa państwa*, „Kwartalnik Policynjny” 2020, nr 1–2(52–53).
- Potulski J., *Korupcja w ujęciu normatywnym, odpowiedzialność karna i jej wyłączenie*, wyd. Arche, Sopot 2018.

AKTY PRAWNE:

Konwencja Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych z dnia 31 października 2003 r. (Dz. U. z 2007 r. Nr 84, poz. 563).

Uchwała nr 207 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020 (M.P. z 2018 r. poz. 12).

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2021 r. poz. 1882, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2021 r. poz. 2345, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 534, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2021 r. poz. 2354, z późn. zm.).

NETOGRAFIA:

Drajewicz D., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, 2020 r., wyd. 1, <https://sip.legalis.pl/documentview.seam?documentId=mjxw62zogi3damrugmztoojooobqxalrvgi2dgnzsgq2q>.

Grześkowiak A., *Kodeks karny. Komentarz*, 2021, wyd. 7, <https://sip.legalis.pl/documentview.seam?documentId>.

Łobacz P., *Konfrontacja. Studium karnoprawne i kryminalistyczne*, 2012, <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjxw62zoge3dambvgmytena.1>, <https://sip.legalis.pl/documentview.seam?documentId=mjxw62zogi3damrugmztoojooobqxalrvgi2dgnzthe4a>.

Sakowicz A., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, 2020, wyd. 9, <https://sip.legalis.pl/documentview.seam?documentId=mjxw62zogi3damrvhaydomboobqxalrvgi2dgobuga4q>.

Skorupka J., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, 2020, wyd. 33, <https://sip.legalis.pl/documentview.seam?documentId=mjxw62zogi3damrxgi3dsnjooobqxalrvgi2dgnzzgmza>.

Stefański R., *Kodeks karny. Komentarz*, 2021, wyd. 26, <https://sip.legalis.pl/documentview.seam?documentId=mjxw62zogi3damrygaytmnjooobqxalrvguztsnjthaza#srodtyt6>.

Rozdział III. Doskonalenie rozwiązań antykorupcyjnych w Policji

Słowa kluczowe:

system antykorupcyjny,
zagrożenia korupcją,
mechanizmy
przeciwdziałania korupcji

Streszczenie:

Opracowanie jest krótką analizą dostępnych narzędzi zarządzania, w tym decyzji, procesów stosowanych w odniesieniu do kapitału ludzkiego jednostek Policji, w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym. W ocenie warunków sprzyjających organizacji w minimalizacji zagrożeń (w tym korupcji) jest umiejętność diagnozy źródeł nieprawidłowości oraz opracowanie i wdrożenie rozwiązań, które przywrócą zagrożoną lub naruszoną prawidłowość.

WSTĘP

Proces doskonalenia organizacji Policji jest – jak się wydaje – głównym obiektem zainteresowania każdego kierownictwa Policji. Proces powinien być spójny ze strategicznymi wyznacznikami rozwoju całej formacji.

Prawidłowe zorganizowanie Policji warunkuje wiele czynników. Jedną z przyczyn, które mają wpływ na ograniczenie efektywności wypełniania ustawowych obowiązków przez Policję, są przepisy regulujące jej funkcjonowanie, w tym przede wszystkim przepisy ustawy o Policji. Wielokrotnie nowelizowana nie jest wolna od sprzeczności, a także niekiedy nie przystaje do rzeczywistości, co również niekorzystnie wpływa na tworzone na jej podstawie przepisy wykonawcze. Ponadto instruktażowy charakter przepisów wykonawczych utrudnia szybkie dostosowywanie podejmowanych działań do zmieniającej się rzeczywistości społecznej i ekonomicznej oraz związanymi z tymi zmianami nowymi przejawami patologii, a także przestępczości. Jednym z efektów tej sytuacji jest utrata praktycznego znaczenia części norm, niemożliwych do stosowania w codziennej służbie.

Warunkiem koniecznym zmian systemu organizacyjno-kadrowo-szkoleniowego Policji jest rozstrzygnięcie następujących kwestii:

- Jakie kadry Policji stanowią model, do którego należy dążyć?
- Jakie powinny być optymalne struktury organizacyjne Policji?
- Jaka powinna być „kultura organizacyjna” Policji?
- W jakim okresie można pożądaný stan osiągnąć?
- Jakie konkretne zadania należy w związku z tym wykonać?

Z obserwacji ostatnich lat wynika, że podejmowane w Policji decyzje o znaczeniu strategicznym nie zawsze poprzedzone były wykorzystaniem niezbędnych narzędzi badawczych o charakterze diagnostycznym. Niedostosowane do celów i zadań organizacji przepisy prawne generują wiele problemów natury organizacyjnej, technicznej oraz kadrowej, co z kolei wpływa na ogólną efektywność realizacji ustawowych zadań Policji. Mogą również sprzyjać pojawianiu się nadużyć. Ze względu na złożoność sfery organizacji i kierowania potencjalny i rzeczywisty zbiór strukturalnych problemów organizacyjnych w odniesieniu do każdej jednostki organizacyjnej Policji może być nieskończenie duży. Prawidłowa identyfikacja problemu jest wstępnym etapem wszelkich prac związanych z planowaniem działań warunkujących jego rozwiązanie, a przez to doskonalenie organizacji.

WYZNACZNIKI BUDOWANIA SYSTEMU ANTYKORUPCYJNEGO W POLICJI

Wypracowanie oraz wdrożenie metodyki diagnozy organizacyjnej umożliwi szybkie rozpoznawanie podstawowych nieprawidłowości organizacyjnych, określenie i zlokalizowanie ich przyczyn oraz wytypowanie na tej podstawie głównych przedsięwzięć organizacyjnych. Przyspieszy to proces elastycznego dostosowywania struktury organizacyjnej do warunków zmieniającego się otoczenia i wewnętrznego dynamizmu oraz umożliwi podejmowanie trafnych decyzji organizacyjnych przez komendantów wojewódzkich i powiatowych. Będzie również pomocne przy tworzeniu dokumentacji organizacyjnej w postaci klasyfikatorów zadań, opisów stanowisk pracy, tablic kompetencyjnych, tablic decyzyjnych. Szczególną uwagę należałoby zwrócić na następujące zagadnienia, również w kontekście ewentualnych dysfunkcji organizacyjnych:

- analiza i ocena klasyfikacji celów i funkcji działania jednostek Policji;
- analiza i ocena doboru rzeczowych składników w jednostkach Policji i prawidłowości utworzenia stanowisk organizacyjnych;
- analiza i ocena grupowania stanowisk w jednostki organizacyjne;

- analiza i ocena zależności funkcjonalnych;
- analiza i ocena zależności hierarchicznych i organizacji członów kierowniczych;
- analiza i ocena rozmieszczenia uprawnień decyzyjnych i podziału zakresu odpowiedzialności w jednostkach Policji;
- analiza i ocena formalizacji budowy systemu zarządzania w jednostkach Policji.

Zmiany organizacyjne powinny podążać w kierunku dostosowania struktury organizacyjnej polskiej Policji do norm i standardów funkcjonowania policji w krajach Unii Europejskiej. Należałoby więc postawić do dyspozycji kierowników jednostek optymalną wielkość zasobów ludzkich. Możliwe to jednak będzie po dokonaniu weryfikacji i udoskonaleniu kryteriów naliczeń etatowych dla stanowisk policyjnych oraz wypracowaniu zasad „przesuwania” etatów policyjnych pomiędzy województwami zgodnie z przyjętymi kryteriami i wskaźnikami naliczeń.

Punkt wyjścia do profesjonalnego zbudowania optymalnych struktur organizacyjnych Policji stanowi opis stanowisk służbowych. Opracowanie i wprowadzenie standardowych opisów stanowisk w Policji umożliwi wypracowanie optymalnej formuły organizacyjnej, zapewniającej nową jakość działania Policji. W tym zakresie niezbędne jest opracowanie katalogu wymagań z zakresu wiedzy i umiejętności koniecznych na konkretnych stanowiskach służbowych. Sukcesywnie należy też zmniejszać dysproporcje między statusem zawodowym policjantów (w tym finansowym) i członków korpusu służby cywilnej.

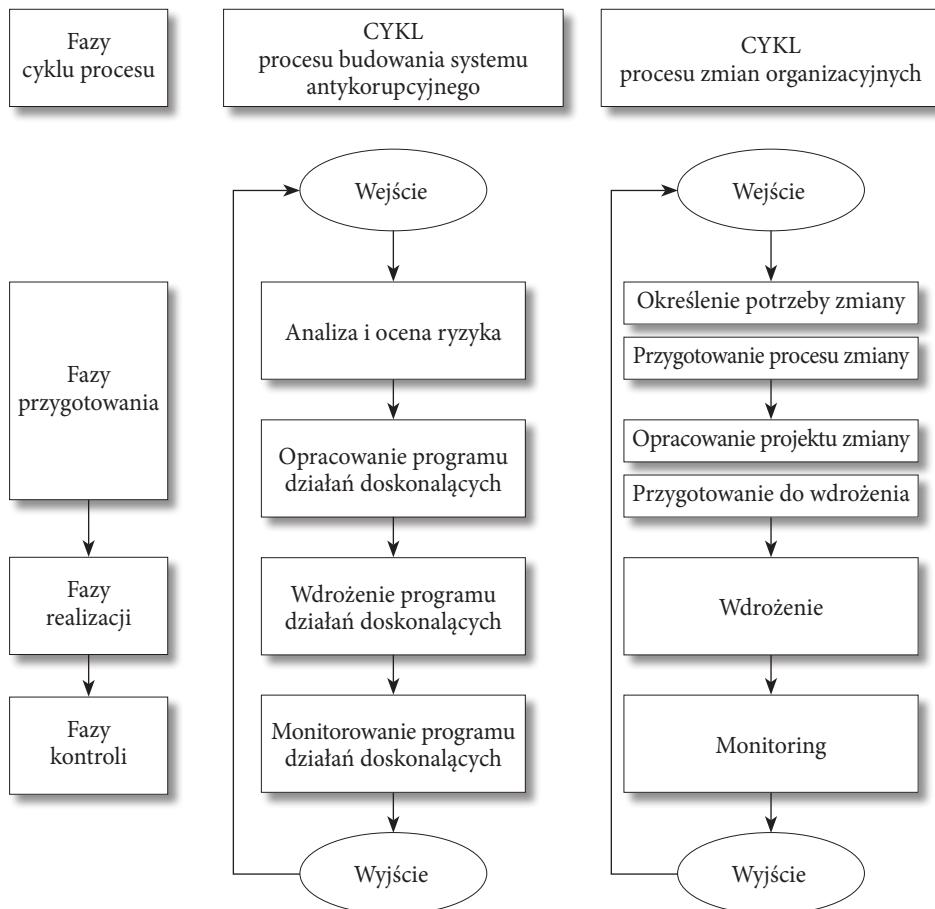
Podstawą nowoczesnych systemów zarządzania jest orientacja na procesy, która mówi, że nie można efektywnie rozwijać i doskonalić organizacji, nie posiadając wiedzy na temat podstawowych procesów biznesowych. Zidentyfikowanie wszystkich procesów oraz ich podział na priorytetowe oraz pomocnicze umożliwi uporządkowanie procesu, a zarazem usprawnienie jego funkcjonowania. Wykorzystanie tutaj również opinii klientów, określającej potrzeby i oczekiwania, pozwoli oczywiście w ramach obowiązujących przepisów sprawić, iż nastąpi integracja rozproszonych zadań i obowiązków w ramach jednego układu. Będzie to przygotowanie do nowej struktury organizacyjnej składającej się ze stanowisk procesowych, w której pracownik będzie odpowiedzialny za jeden produkt od momentu „wejścia” do „wyjścia”, z uwzględnieniem niezbędnych procesów pomocniczych. Bezpośredni kontakt z klientem umożliwiłaby dodatkowo bieżące doskonalenie i ocenę efektywności. Zastosowanie zasady podejścia zorientowanego na proces prowadzi do następujących działań:

- zdefiniowanie procesu w taki sposób, aby uzyskać pożądany rezultat;
- zidentyfikowanie i pomiar danych wejściowych i wyjściowych procesu;
- powiązanie interfejsów procesu z funkcjami organizacji;
- oszacowanie możliwych zagrożeń, konsekwencji i oddziaływania procesów na klientów, dostawców oraz innych uczestników procesu;
- ustalenie wyraźnej odpowiedzialności i uprawnień wynikających z tytułu zarządzania procesem;
- zidentyfikowanie wewnętrznych i zewnętrznych klientów, dostawców i innych uczestników procesu;
- oraz podczas projektowania procesów – uwzględnienie kroków, przepływów, środków kontrolnych, potrzeb szkoleniowych, wyposażenia, metod, informacji, materiałów i innych środków niezbędnych dla osiągnięcia pożądanego rezultatu.

Korzyści z zastosowania tej zasady obejmują:

- w stosunku do określenia polityki i strategii – posługiwanie się zdefiniowanymi procesami w całej organizacji, co prowadzi do bardziej przewidywalnych rezultatów, lepszego wykorzystania środków, krótszych cykli i niższych kosztów;
- w stosunku do określenia celów i zadań – zrozumienie możliwości procesów umożliwia wytyczenie ambitnych celów i zadań;
- w stosunku do zarządzania operacyjnego – przyjęcie podejścia zorientowanego na procesy skutkuje obniżeniem kosztów, zapobieganiem popełnianiu błędów, kontrolą odstępstw, krótszymi cyklami i bardziej przewidywalnymi danymi wyjściowymi;
- w stosunku do zarządzania zasobami ludzkimi – ustanowienie tak przebiegających procesów, aby zarządzanie zasobami ludzkimi (rekrutacja, kształcenie i szkolenia pracowników) odzwierciedlało rzeczywiste potrzeby organizacji.

Budowanie systemu antykorupcyjnego może zostać oparte na podejściu procesowym. Głównym celem takiego systemu jest minimalizacja ryzyka występowania okazji do nadużyć (sytuacji korupcyjnych) oraz wdrożenie skutecznych mechanizmów kontrolnych. Wyznacznikiem działania powinny być przyczyny występowania korupcji, a nie jedynie jej skutki. Budowanie systemu antykorupcyjnego w organizacji jest spójne z procesem zmian organizacyjnych, co obrazuje schemat nr 1.



Schemat nr 1. Spójność cykli procesu budowania systemu antykorupcyjnego z procesem zmian organizacyjnych. Opracowanie własne.

Rozważając kwestię budowy systemu antykorupcyjnego, musimy mieć świadomość, że struktura organizacyjna, ze wszystkimi jej elementami, jest jednym z istotnych czynników wyznaczającym efekty funkcjonowania każdej jednostki organizacyjnej Policji. Kierunek wpływu rozwiązań strukturalnych (pozytywny lub negatywny) zależy od stopnia jej dopasowania do wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań funkcjonowania Policji. Wymagania w zakresie standardów antykorupcyjnych w nowoczesnej administracji publicznej są jednym z istotniejszych wyznaczników zmian.

Cykl procesu budowania systemu antykorupcyjnego przedstawiony na schemacie obejmuje następujące zagadnienia:

A. Analiza i ocena ryzyka

- mapowanie procesów funkcjonujących w organizacji;
- zidentyfikowanie zagrożeń i podatności (miejsc, procesów, stanowisk szczególnie podatnych na korupcję);
- opisanie mapy ryzyka na mapie procesów;
- analiza i ocena ryzyka w kontekście prawdopodobieństwa i skutków występowania korupcji.

B. Opracowanie programu działań doskonalących

- ustalenie przyczyn występowania podatności;
- zdefiniowanie działań minimalizacji ryzyka dla wszystkich zagrożonych i podatnych obszarów;
- opracowanie programu działań usuwających przyczyny zagrożeń lub nakładających odpowiednie mechanizmy kontrolne.

C. Wdrożenie programu działań doskonalących

- reorganizacja procesów według przyjętego programu w zakresie usuwania przyczyn zagrożenia korupcją;
- wdrożenie mechanizmów kontrolnych i zabezpieczających;
- wdrożenie narzędzi analiz i kontroli wewnętrznej.

D. Monitorowanie programu działań doskonalących

- monitorowanie i weryfikacja skuteczności wdrożonych mechanizmów;
- okresowe przeglądy i audyty systemu antykorupcyjnego;
- monitorowanie nowych zagrożeń i podatności;
- doskonalenie systemu na bazie obserwowanych zmian i własnych doświadczeń.

Profesjonalne zarządzanie zasobami ludzkimi stanowi podstawę budowy systemu antykorupcyjnego w organizacji. Aby to było możliwe, zarządzanie obszarem personalnym i praca z ludźmi powinna rozwijać się w kierunku:

- konstruktywnej i produktywnej współpracy,
- formułowania celów i zadań usprawniających pracę,
- modernizacji systemów informacyjnych i motywacyjnych,
- racjonalnych rozwiązań i konsekwentnych wdrożeń,
- permanentnej edukacji w organizacji inteligentnej – uczącej się⁹⁰.

⁹⁰ *Zasoby ludzkie w firmie*, red. A. Sajkiewicz, Poltext, Warszawa 2000, s. 28.

Jednym z obszarów funkcjonalnych, w którym wdrożono założenia funkcjonowania systemu antykorupcyjnego, był dobór kandydatów do służby w Policji. W myśl przyjętych założeń dobór do Policji jest otwarty, o charakterze konkursowym z zachowaniem obiektywizmu postępowania kwalifikacyjnego. Na szczeblu centralnym obejmuje:

- standaryzowanie obowiązujących, wspólnych procedur i zaleceń dotyczących prowadzenia postępowania kwalifikacyjnego,
- kontrolę realizacji procedury doboru,
- zbieranie danych o potrzebach kadrowych,
- określenie zasad ogłaszania doboru.

Wdrożenie zmodyfikowanego systemu naboru przyniosło korzyści obejmujące:

- czytelne i precyzyjne określenie reguł naboru,
- ustandaryzowanie postępowania,
- zminimalizowanie błędów – nietrafnych przyjęć,
- możliwość porównywania cech, umiejętności i walorów kandydatów do służby,
- obniżenie kosztów związanych z adaptacją zawodową i obsadą wakujących stanowisk,
- stałą kontrolę realizacji założeń.

Z kolei czytelne zasady rozwoju i kariery zawodowej policjantów i pracowników Policji powinny uwzględniać:

- wymagania kwalifikacyjne na stanowiskach,
- adaptację zawodową,
- zasady powoływania do rezerwy kadrowej na stanowiska kierownicze i dydaktyczne.

Należy też zintensyfikować prace nad opracowaniem i wprowadzeniem motywacyjnego systemu wynagradzania i awansu poziomego policjantów i pracowników Policji. Podnoszeniu efektywności systemu motywacyjnego i wynagrodzeń powinny towarzyszyć następujące przedsięwzięcia:

- przeprowadzenie oceny funkcjonowania systemów uposażeń i wynagrodzeń;
- wprowadzenie składników o charakterze motywacyjnym;
- znaczące zróżnicowanie płac pomiędzy stanowiskami wykonawczymi a podstawowymi stanowiskami kierowniczymi;

- prowadzenie analizy systemu motywowania finansowego i pozafinansowego policjantów i pracowników; opracowanie wytycznych i procedur stosowania narzędzi motywacyjnych;
- powiązanie dodatku służbowego z okresową oceną służby;
- przygotowanie wielowariantowej koncepcji funkcjonowania kategorii „stopni policyjnych” jako narzędzia motywacyjnego oraz wyznacznika zajmowanego stanowiska i posiadanych kwalifikacji – odejście od dotychczasowej formuły nadawania stopni służbowych – na rzecz „stopień jako wyróżnik sprawowanej funkcji”;
- przygotowanie zasad i kryteriów „poziomego awansu finansowego” – jako czynnika motywacyjnego na danym stanowisku służbowym.

Stworzenie nowego spójnego systemu gospodarowania kadrami, zgodnego z umiejętnościami i wykształceniem policjantów i pracowników, jest jednym z filarów funkcjonowania systemu antykorupcyjnego w Policji. Mechanizmy systemu zarządzania zasobami ludzkimi powinny zapewnić właściwą alokację kadr, awans pionowy i poziomy, inwestycje w dalszy rozwój zawodowy policjantów i pracowników.

Skuteczne, strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi powinno przynieść przede wszystkim ilościową i jakościową poprawę potencjału kadrowego Policji, integrację zespołów pracowniczych, zwiększenie zaangażowania policjantów i pracowników w realizację celów instytucji, poprawę morale policjantów i pracowników (co może zmniejszyć liczbę konfliktów, fluktuację kadr czy poziom absencji), a także obniżenie kosztów pracy.

ROZWÓJ ANTYKORUPCYJNYCH ROZWIĄZAŃ ORGANIZACYJNYCH W POLICJI

Wyspecjalizowana komórka zajmująca się ściganiem sprawców przestępstw w środowisku policyjnym powstała w 1998 r. Decyzją nr 101/98 Komendanta Głównego Policji z dnia 30 kwietnia 1998 r. w sprawie nadania regulaminów jednostkom organizacyjnym Komendy Głównej Policji insp. Jan Michna powołał z dniem 1 maja 1998 r. Zarząd Spraw Wewnętrznych jako nową komórkę organizacyjną funkcjonującą w służbie kryminalnej, składającą się z dwóch wydziałów. Do zadań tej komórki należało:

- wykrywanie przestępstw popełnionych przez policjantów i pracowników Policji;

- ujawnianie zjawisk patologicznych w środowisku policjantów i pracowników Policji;
- koordynowanie działań organów Policji i kierowników innych jednostek Policji w kierunku eliminacji zjawisk kryminogennych w środowisku policyjnym.

Szczegółowy zakres zadań Wydziału I obejmował:

- organizowanie systemu zbierania i pozyskiwania informacji;
- analizowanie materiałów operacyjnych, postępowań karnych, dyscyplinarnych, skargowych i wyjaśniających w jednostkach Policji, jak też materiałów z kontroli tych jednostek;
- analizowanie dokumentów zawartych w aktach osobowych policjantów i pracowników Policji;
- analizowanie skarg, listów, doniesień, artykułów prasowych, informacji telefonicznych i anonimowych;
- współpracę z organami administracji publicznej, kontrolnymi komórkami organizacyjnymi Straży Granicznej, Urzędu Ochrony Państwa, urzędami celnymi i urzędami skarbowymi;
- wykonywanie czynności operacyjno-rozpoznawczych w celu ujawniania przestępstw i wykroczeń, w szczególności korupcji, popełnionych przez policjantów i pracowników jednostek Policji oraz nieuzasadnionych względami służbowymi powiązań ze środowiskiem przestępczym, a także innych zjawisk kryminogennych;
- współpracę z właściwymi komórkami jednostek Policji w zakresie prowadzonych spraw;
- koordynowanie działań kierowników jednostek Policji w zakresie przeciwdziałania przestępczości i innym zjawiskom kryminogennym w Policji;
- wypracowywanie form i metod przeciwdziałania przestępczości i innym zjawiskom kryminogennym.

Natomiast do szczegółowego zakresu zadań Wydziału II należało:

- organizowanie systemu zbierania i pozyskiwania informacji;
- analizowanie materiałów operacyjnych, postępowań karnych, dyscyplinarnych, skargowych i wyjaśniających w jednostkach organizacyjnych Komendy Głównej Policji, jak też materiałów z ich kontroli;
- analizowanie dokumentów zawartych w aktach osobowych policjantów i pracowników Komendy Głównej Policji;

- analizowanie skarg, listów, doniesień, artykułów prasowych, informacji telefonicznych i anonimowych;
- współpraca z organami administracji publicznej, kontrolnymi komórkami organizacyjnymi Straży Granicznej, Urzędu Ochrony Państwa, urzędami celnymi i urzędami skarbowymi;
- wykonywanie czynności operacyjno-rozpoznawczych w celu ujawniania przestępstw i wykroczeń, w szczególności korupcji, popełnionych przez policjantów i pracowników Komendy Głównej Policji oraz nieuzasadnionych względami służbowymi powiązań ze środowiskiem przestępczym, a także innych zjawisk kryminogennych;
- współpraca z właściwymi jednostkami organizacyjnymi Komendy Głównej Policji w zakresie prowadzonych spraw;
- koordynowanie działań kierowników jednostek organizacyjnych Komendy Głównej Policji w zakresie przeciwdziałania przestępczości i innym zjawiskom kryminogennym w tych jednostkach;
- wypracowywanie form i metod przeciwdziałania przestępczości i innym zjawiskom kryminogennym;
- analizowanie materiałów własnych i przekazanych z Wydziału I w celu wypracowania odpowiedniego trybu postępowania;
- koordynowanie realizacji spraw o zasięgu ponadwojewódzkim;
- prowadzenie ewidencji komputerowej wszystkich informacji wpływających do zarządu;
- sporządzanie opracowań o zasięgu i częstotliwości występowania określonych zjawisk, ich przyczynach, tendencjach oraz sposobach zapobiegania zjawiskom patologicznym w Policji;
- obsługa kancelaryjno-biurowa wydziałów zarządu.

Na mocy zarządzenia nr 18 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 września 2001 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji z dniem 1 lipca 2000 r. Zarząd Spraw Wewnętrznych KGP przekształcono w Biuro Spraw Wewnętrznych KGP. Zgodnie z regulaminem Biuro Spraw Wewnętrznych realizowało zadania w zakresie:

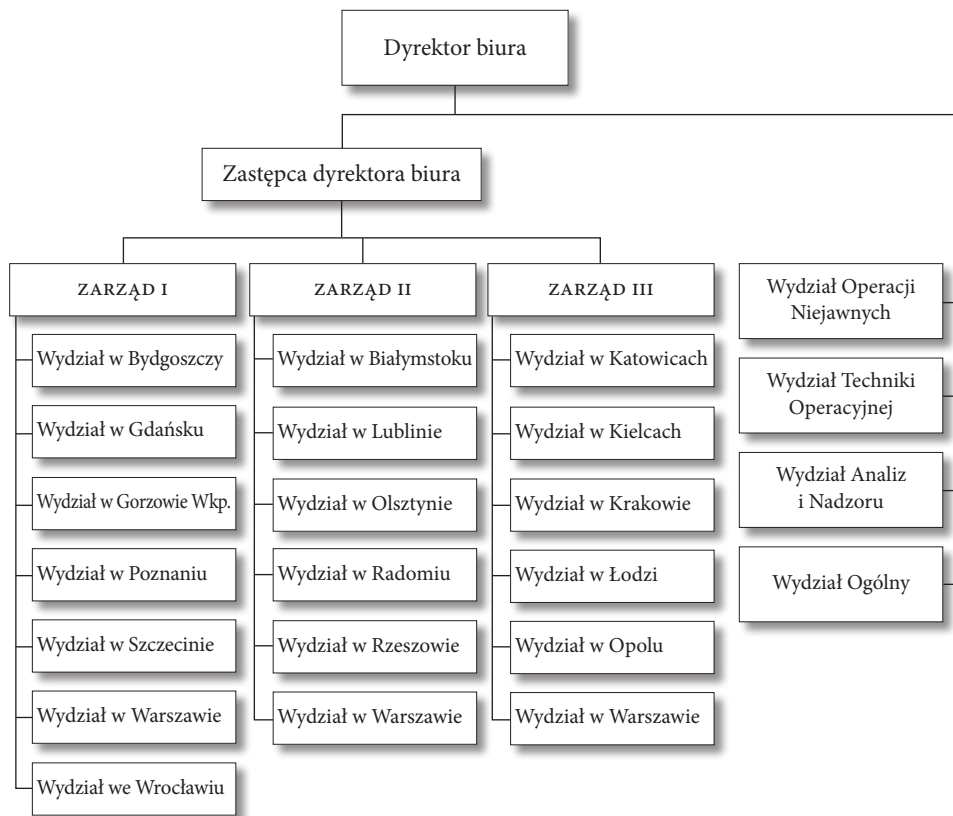
- wykrywania przestępstw popełnionych przez policjantów i pracowników Policji z zastosowaniem metod i form pracy operacyjnej oraz czynności dochodzeniowo-śledczych w zakresie przewidzianym w Kodeksie postępowania karnego;

- ujawniania zjawisk kryminogennych w środowisku policjantów i pracowników Policji;
- koordynowania działań operacyjnych prowadzonych w sprawach policjantów i pracowników Policji podejrzewanych o popełnienie przestępstwa, w przypadku konieczności współpracy między jednostkami organizacyjnymi Policji;
- gromadzenia informacji o przestępczości w środowisku policjantów i pracowników Policji oraz analizowania tych informacji.

Istotna zmiana strukturalna nastąpiła w 2006 r. W zarządzeniu nr 2 Komendanta Głównego Policji z dnia 17 stycznia 2006 r. w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji wskazano, że zadaniem Biura Spraw Wewnętrznych jest wykrywanie i ściganie przestępstw popełnionych przez policjantów i pracowników Policji, w tym:

- podejmowanie czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych;
- koordynowanie działań operacyjnych prowadzonych w sprawach policjantów i pracowników Policji;
- prowadzenie operacji specjalnych;
- gromadzenie, przetwarzanie i analizowanie informacji o przestępczości w środowisku policjantów i pracowników Policji;
- podejmowanie działań profilaktycznych.

W strukturze Biura utworzono trzy zarządy składające się z wydziałów podzielonych na sekcje. Zarząd I BSW realizował swoje zadania na terenie województw: kujawsko-pomorskiego, pomorskiego, lubuskiego, wielkopolskiego, zachodniopomorskiego, dolnośląskiego oraz w KGP, a także w szkołach policyjnych w Pile i Słupsku. Zarząd II BSW realizował swoje zadania na terenie województw: podlaskiego, lubelskiego, warmińsko-mazurskiego, mazowieckiego, podkarpackiego oraz w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie i w Centrum Szkolenia Policji w Legionowie. Natomiast Zarząd III BSW realizował swoje zadania na terenie województw: śląskiego, świętokrzyskiego, małopolskiego, łódzkiego, opolskiego, w Komendzie Stołecznej Policji oraz w Szkole Policji w Katowicach. Powstały także podległe Dyrektorowi BSW KGP wydziały: Wydział Operacji Niejawnych, Wydział Techniki Operacyjnej, Wydział Analiz i Nadzoru oraz Wydział Ogólny.



Schemat nr 2. Schemat struktury organizacyjnej Biura Spraw Wewnętrznych KGP ukształtowanej w 2006 r. Opracowanie własne.

Zarządzeniem nr 372 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 kwietnia 2008 r. w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji zmieniono nazwy wydziałów, wprowadzając oznaczenia literowe od I do IV. Jednocześnie zarządzeniem nr 1264 Komendanta Głównego Policji z dnia 8 października 2009 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji likwidacji uległy wydziały III i IV.

Kolejna zmiana organizacyjna została przeprowadzona w 2012 r. Zarządzeniem nr 136 Komendanta Głównego Policji z dnia 29 października 2012 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji określono strukturę organizacyjną Biura Spraw Wewnętrznych, na którą składały się: Wydział Analiz i Nadzoru, Wydział Ogólny, Zarząd w Warszawie oraz

wydziały w Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Gorzowie Wielkopolskim, Katowicach, Kielcach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Opolu, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie i we Wrocławiu.

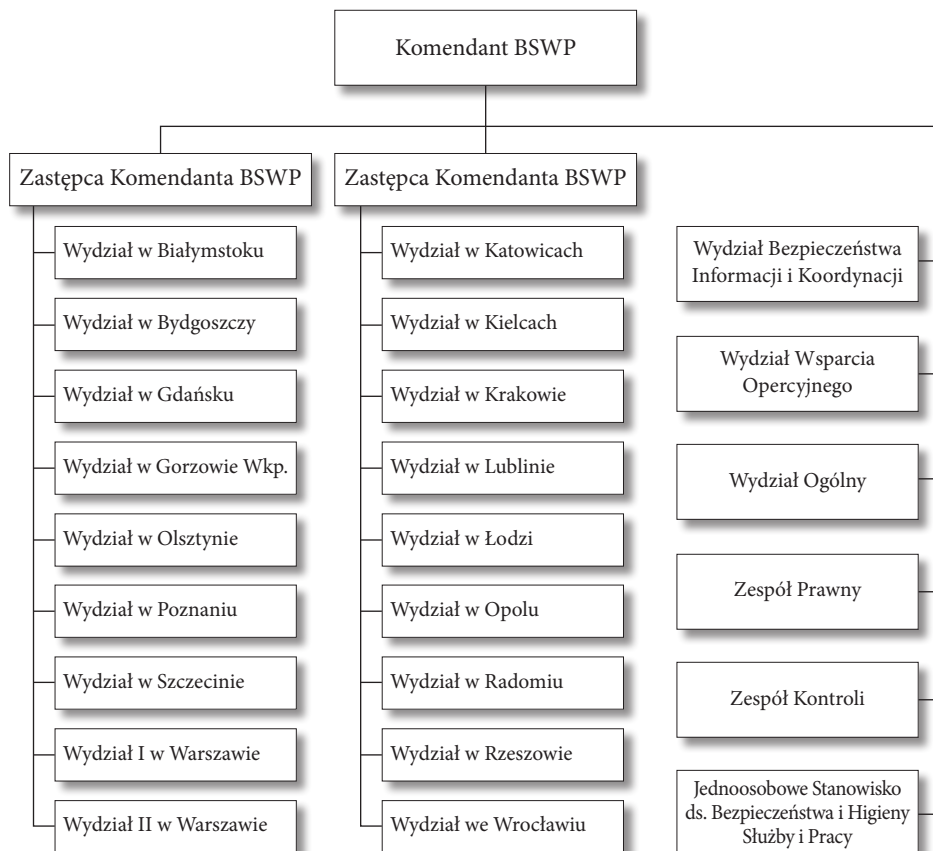
W roku 2013, w związku z reorganizacją Komendy Głównej Policji, wprowadzono zasadę, według której dyrektor biura określa w drodze decyzji szczegółową strukturę organizacyjną biura, w tym schemat organizacyjny oraz katalog zadań podległych komórkom organizacyjnym, uwzględniając zadania biura określone w regulaminie. W zarządzeniu nr 8 Komendanta Głównej Policji z dnia 15 marca 2013 r. w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji wskazano, że Biuro Spraw Wewnętrznych realizuje zadania związane z zapobieganiem przestępstwom popełnianym przez policjantów i pracowników Policji, niektórym przestępstwom popełnianym na szkodę Policji, ich wykrywaniem oraz ściganiem ich sprawców, a do zadań Biura należy w szczególności:

- podejmowanie czynności dochodzeniowo-śledczych i operacyjno-rozpoznawczych, w tym prowadzenie operacji specjalnych;
- koordynowanie działań operacyjnych prowadzonych w sprawach policjantów i pracowników Policji;
- gromadzenie, przetwarzanie i analizowanie informacji o przestępczości wśród policjantów i pracowników Policji oraz o przestępstwach popełnianych na szkodę Policji;
- podejmowanie przedsięwzięć zapobiegających przestępczości w Policji, a także przestępczości na jej szkodę;
- organizowanie i przeprowadzanie badań psychofizjologicznych, o których mowa w art. 35a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji.

Punkt 5 został uchylony zarządzeniem z dnia 30 września 2015 r., które weszło w życie 1 października 2015 r.

W roku 2016 wprowadzono w Biurze Spraw Wewnętrznych strukturę wydziałową.

Na podstawie przepisów ustawy z dnia 9 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o niektórych uprawnieniach pracowników urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz funkcjonariuszy i pracowników urzędów nadzorowanych przez tego ministra oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 106) utworzono Biuro Spraw Wewnętrznych Policji.



Schemat nr 3. Schemat struktury organizacyjnej Biura Spraw Wewnętrznych Policji ukształtowanej w 2018 r. Opracowanie własne.

BSWP jako jednostka organizacyjna Policji służby spraw wewnętrznych realizuje na obszarze całego kraju zadania w zakresie rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania przestępczości popełnianej przez policjantów i pracowników Policji oraz przestępstw przeciwko obrotowi gospodarczemu popełnianych na szkodę Policji, określonych w art. 296–306 Kodeksu karnego oraz wykrywania i ścigania sprawców tych przestępstw, oraz – w zakresie zleconym przez Inspektora Nadzoru Wewnętrznego – funkcjonariuszy i pracowników Straży Granicznej i Biura Ochrony Rządu lub strażaków i pracowników Państwowej Straży Pożarnej.

Na podstawie ówczasnie obowiązującego art. 7 ust. 5 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji zarządzeniem nr 49 z dnia 27 lipca 2018 r. Minister Spraw

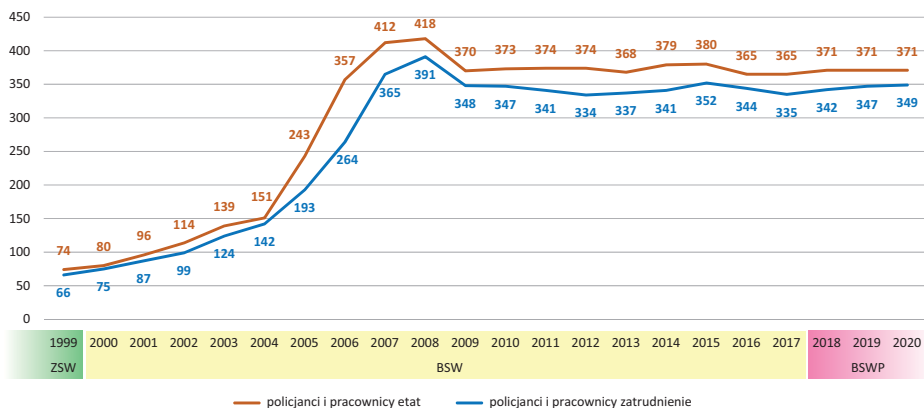
Wewnętrznych i Administracji ustalił regulamin organizacyjny Biura Spraw Wewnętrznych Policji, określając strukturę organizacyjną, tryb kierowania oraz zadania komórek organizacyjnych Biura.

Dynamikę zmian organizacyjnych komórki organizacyjnej właściwej w sprawach wewnętrznych obrazują również dane dotyczące struktury etatowej i zatrudnienia na przestrzeni 22 lata. Wynikało to z przekonania kierownictwa Policji o konieczności uznania walki z korupcją w jej szeregach za jeden z priorytetów. Sprzyjały temu również zapisy w rządowych programach antykorupcyjnych.

	rok	policjanci		pracownicy ksc		pracownicy pozostali	
		etat	zatrudnienie	etat	zatrudnienie	etat	zatrudnienie
ZSW	1999	74	66				
BSW	2000	80	75				
	2001	96	87				
	2002	114	99				
	2003	139	124				
	2004	151	142				
	2005	243	193				
	2006	357	264				
	2007	382	337	30	28		
	2008	382	357	36	34		
	2009	336	314	34	34		
	2010	338	313	35	34		
	2011	338	307	36	34		
	2012	338	300	36	34	5	5
	2013	332	302	36	35	5	5
	2014	342	307	37	34	6	6
2015	343	315	37	37	6	6	
2016	329	308	36	36	7	7	
2017	329	299	36	36	7	7	
BSWP	2018	335	308	36	34	7	7
	2019	335	311	36	36	7	7
	2020	335	314	36	35	7	7

Tabela nr 1. Etat i zatrudnienie w komórkach i jednostce organizacyjnej właściwej w sprawach wewnętrznych w latach 1999–2020.

Gwałtowny wzrost liczby etatów i zatrudnienia w Biurze Spraw Wewnętrznych nastąpił w latach 2004–2008, osiągając poziom 383 etatów policyjnych i 36 etatów korpusu służby cywilnej. W kolejnych latach poziom etatowy kształtował się na poziomie 330–340 etatów policyjnych, 35–37 etatów korpusu służby cywilnej oraz 5–7 etatów pracowniczych nieobjętych mnożnikowym systemem wynagradzania.



Wykres nr 1. Zmiany kadrowo-etatowe w ZSW, BSW i BSWP w latach 1999–2020.

W chwili obecnej w strukturze organizacyjnej Biura Spraw Wewnętrznych Policji występuje 335 etatów policyjnych, 36 etatów korpusu służby cywilnej oraz 7 etatów pracowniczych nieobjętych mnożnikowym systemem wynagradzania.

Udział procentowy etatów Biura Spraw Wewnętrznych Policji w ogólnym stanie etatowym Policji (103 309 etatów określonych ustawą budżetową) wynosi 0,36%. Oznacza to, że na każde 10 000 policjantów przypada 36 funkcjonariuszy BSWP. Wskaźnik ten zmieniał się na przestrzeni lat, lecz nie osiągał poziomu występującego w policjach państw o ugruntowanej demokracji, w których wynosi on około 0,7⁹¹.

Rozwój oraz nowoczesne metody zarządzania komórką organizacyjną Policji właściwą do spraw wewnętrznych oraz doskonalone zasady współpracy

⁹¹ M. Działoszyński, R. Szymborski, J. Wójcik, *Praktyczne aspekty rozwiązań antykorupcyjnych w Policji*, w: *Organizacja i zarządzanie w Policji. Teraźniejszość i przyszłość*, red. S. Gembala, J. Rymaniak, AE, Poznań 2007, s. 532.



Wykres nr 2. Liczba funkcjonariuszy ZSW, BSW i BSWP na 10 000 policjantów.

z podmiotami policyjnymi i pozapolicyjnymi umożliwiają adekwatne dostosowanie do rosnącej wiedzy o przestępczości w Policji oraz zmian dokonujących się w przepisach prawa w tym zakresie.

ZAKOŃCZENIE

Niezbędne w zarządzeniu organizacją jest podnoszenie świadomości policjantów i pracowników w zakresie zagrożeń korupcją w Policji, ze zwróceniem szczególnej uwagi na dostosowanie przekazu do zadań realizowanych przez funkcjonariuszy lub pracowników Policji (w tym rodzaju służby, odpowiednio dostosowane do specyfiki i właściwości rzeczowej poszczególnych służb: kryminalnej, śledczej, spraw wewnętrznych, prewencyjnej, kontrterrorystycznej oraz wspomagającej działalność Policji w zakresie organizacyjnym, logistycznym i technicznym).

Dotychczasowymi głównymi rozwiązaniami antykorupcyjnymi, funkcjonującymi w Policji – jest szereg różnorodnych rozwiązań wprowadzonych odpowiednimi regulacjami prawnymi. W szczególności do głównych rozwiązań należy zaliczyć: etykę zawodową funkcjonariuszy Policji, etykę zawodową pracowników korpusu służby cywilnej, etykę zawodową pracowników Policji, składanie oświadczeń majątkowych przez policjantów i pracowników cywilnych, odpowiedzialność dyscyplinarną policjantów i pracowników Policji,

ankiety bezpieczeństwa oraz funkcjonowanie nadzoru służbowego, pionu kontroli, funkcjonowanie kontroli zarządczej w Policji, komórek audytu, funkcjonowanie Biura Spraw Wewnętrznych Policji oraz jego właściwość rzeczową wynikającą z art. 5b ustawy o Policji.

Podsumowując, należy podkreślać, że zadaniem kierowników wszystkich szczebli jest ograniczanie ryzyka wystąpienia korupcji wśród podległych im funkcjonariuszy i pracowników.

Podwładnych należy uczyć na to ryzyko i reagować na wszelkie oznaki i zagrożenia w tym obszarze.

BIBLIOGRAFIA:

- Działoszyński M., Szymborski R., Wójcik J., *Praktyczne aspekty rozwiązań antykorupcyjnych w Policji*, w: *Organizacja i zarządzanie w Policji. Teraźniejszość i przyszłość*, red. S. Gembala, J. Rymaniak, AE, Poznań 2007.
- Zasoby ludzkie w firmie*, red. A. Sajkiewicz, Poltext, Warszawa 2000.

Rozdział IV. Osoby współpracujące z Policją w procesie wykrywania spraw o korupcję

Słowa kluczowe:

korupcja,
proces wykrywczy,
osobowe źródło informacji

Streszczenie:

W procesie wykrywania sprawców przestępstw wykorzystywane są metody pracy wykrywczej, której elementy obejmują czynności związane ze współpracą z osobami udzielającymi pomocy Policji. W zakresie ustalania sprawców przestępstw korupcyjnych takie czynności niejednokrotnie stanowią jedyną informację o przestępstwie w jego pierwszej fazie. Rola osobowego źródła informacji pozwala na zrealizowanie celów, jakie stawia postępowanie przygotowawcze, oraz ułatwia budowanie wersji śledczych w procesie wykrywczym.

WSTĘP

W każdym procesie wykrywania sprawców przestępstw niezbędne dla prowadzących postępowanie jest posiadanie informacji. Informacji, która może być nośnikiem dowodów wskazujących na sprawcę czynu zabronionego. Informacja we wskazanym procesie wykrywczym może docierać do służb procesowo (w drodze procesowych zeznań) i pozaprocesowo, gdzie jako jedna z metod pracy operacyjnej może być dostarczona przez m.in. osobowe źródła informacji, stanowiące obszar osób współpracujących z Policją. Jak wskazuje Krzysztof Horosiewicz⁹², już w starożytnym Rzymie zrozumiano, że państwo powinno korzystać z osób, które za odpowiednim wynagrodzeniem będą źródłem cennych informacji o grożących lub popełnionych przestępstwach, osoby

⁹² K. Horosiewicz, *Współpraca policjantów z osobowymi źródłami informacji*, Lex 2015, <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publicacje/monografie/wspolpraca-policjantow-z-osobowymi-zrodlami-informacji-369350867> [dostęp: 24.06.2021 r.].

takie nazywano delatorami⁹³. K. Horosiewicz stwierdza, że taka sytuacja trwa do dziś, a informacje uzyskiwane niejawnie w środowisku przestępczym stanowią nadal najcenniejsze źródło danych o sprawach czynów zabronionych czy planowanych przestępstwach oraz miejscach zbycia dóbr materialnych, które zostały skradzione.

Problematyka współpracy funkcjonariuszy służb porządku publicznego z osobowymi źródłami informacji ma duże znaczenie w procesie wykrywania sprawców przestępstw korupcyjnych. Metody pracy operacyjnej – w tym z osobami współpracującymi z Policją – mają zasadniczy wpływ na zwalczanie przestępczości korupcyjnej. Skuteczność pracy operacyjnej wyraża się tym, że po zakończeniu jej wyniki mogą dostarczać niepodważalnego materiału dowodowego dla procesu karnego. Czynności operacyjno-rozpoznawcze Policji mają doprowadzić do korzystnego rozwiązania spraw o charakterze korupcyjnym i uzyskania informacji niezbędnych do zapobiegania przestępstwom korupcyjnym.

CZYNNOŚCI OPERACYJNO-ROZPOZNAWCZE

Czynności operacyjno-rozpoznawcze – to osobny system poufnych lub tajnych działań organów policyjnych prowadzonych poza procesem karnym, lecz najczęściej służących obecnym bądź przyszłym celom tego procesu oraz wykonywanych dla zwalczania i zapobiegania przestępczości i innych prawnie określonych negatywnych zjawisk społecznych⁹⁴. Cele czynności operacyjno-rozpoznawczych realizowane są szczególnie poprzez uzyskiwanie, sprawdzanie oraz wykorzystywanie informacji o zdarzeniach, osobach i środowiskach będących przedmiotem prawnie słusznego zainteresowania organów ścigania. Odrębnie w ramach czynności operacyjno-rozpoznawczych są przeprowadzane działania zapobiegawcze oraz wykrywcze. Czynności operacyjno-rozpoznawcze spełniają następujące funkcje: wykrywcze, rozpoznawcze, ochronne, weryfikujące uprzednie ustalenia, kierunkujące późniejsze udowadnianie, zapobiegawcze (profilaktyczne)⁹⁵.

⁹³ *Mała encyklopedia kultury antycznej*, red. Z. Piszczek, Warszawa 1983.

⁹⁴ E. Wójcik, *Czynności operacyjno-rozpoznawcze i ich rola w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej*, <http://m.wspia.eu/file/21440/44-WÓJCIK.pdf> [dostęp: 24.06.2021 r.].

⁹⁵ Tamże.

Czynności operacyjno-rozpoznawcze (praca operacyjna) są jednym ze skuteczniejszych sposobów dyskretnego pozyskiwania informacji przez wszystkie policje na świecie i określone służby ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego. Jak pokazuje praktyka, realizowanie procesu wykrywczego bazuje głównie na różnych formach i metodach pracy operacyjnej. Poufność tych działań, możliwość stosowania środków techniki operacyjnej oraz elementów podstępu, sprawiają, że są one bardziej efektywne w wykrywaniu przestępstw oraz ujawnianiu ich sprawców niż środki dowodowe przewidziane przez przepisy procedury karnej⁹⁶.

Metody pracy operacyjnej różnią się w zależności od potrzeb prowadzonego procesu wykrywczego lub zapobiegania popełnianiu przestępstw korupcyjnych. Wśród nich możemy wyróżnić m.in. współpracę z osobami udzielającymi pomocy Policji. Niejawność przepisów w tym zakresie nie pozwala na przedstawienie ich kategorii, zlecanych zadań czy trybu wynagradzania takich osób. Niemniej jednak w przedmiotowym opracowaniu zostaną zaprezentowane jawne elementy współpracy Policji z osobami przekazującymi informacje, które mogą mieć wpływ na wyniki prowadzonych postępowań przygotowawczych, procesów wykrywczych czy elementów profilaktycznych w zapobieganiu przestępstwom.

OSOBOWE ŹRÓDŁO INFORMACJI

Jak wskazuje profesor B. Sprengel, prawo zezwala policjantom na korzystanie podczas wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych z pomocy osób niebędących funkcjonariuszami, które określa się różnymi terminami, np. kwalifikowane źródło informacji, osoba informująca i informator. Współpraca z osobowymi źródłami informacji (OZI) obok obserwacji jest najstarszą i najbardziej rozpowszechnioną metodą pracy operacyjnej służb policyjnych⁹⁷. W przeszłości OZI nazywano m.in. konfidentami, tajnymi współpracownikami itp. W literaturze i źródłach można spotkać takie pojęcia, jak: agent, osoba zaufana, konfident. Wiesław Mądrzejowski pisze, że Policja korzysta z: agentów, informatorów, osób anonimowych i konsultantów. Agent dostarcza informacji i wykonuje zadania. Informator tylko przekazuje informacje i sygnalizuje zagrożenia i sytuację w środowisku przestępczym.

⁹⁶ Tamże.

⁹⁷ B. Sprengel, *Praca operacyjna Policji*, Wyd. UMK, Toruń 2018.

Krzysztof Horosiewicz dzieli OZI na: osoby informujące, informatorów, współpracowników i inne źródła, a profesor Ewa Gruza na: osoby okazjonalnie (niejednokrotnie anonimowo) informujące, stałych informatorów pozyskanych do współpracy, współpracowników realizujących zadania na ustalonych warunkach, agentów realizujących bardziej złożone zadania. Funkcjonujące w policyjnym żargonie określenia OZI wyraźnie wskazują na pogardliwy stosunek wielu środowisk, także policyjnych, do tych osób. Dla wielu rasowych funkcjonariuszy „osobowe źródła informacji są zawsze numer jeden”. Według E. Vidocq’a „była to metoda doskonała”, ale nie wszyscy jego tajni współpracownicy, którym zaufał, byli lojalni. W praktyce wielokrotnie OZI jest jedyną, a przynajmniej najpoważniejszą metodą ustalenia sprawy przestępstwa, jeżeli w czasie oględzin oraz pierwszych 2–3 dni i w wyniku badań kryminalistycznych nie uzyskano wartościowych informacji. Współpraca z OZI jest podstawową metodą wykrywania drobnej przestępczości kryminalnej. Policjanci wskazują także na takie zalety pracy z OZI, jak pozyskiwanie bardzo wiarygodnych, wartościowych i wyprzedzających informacji o środowisku przestępczym oraz infiltrowanie go⁹⁸.

W literaturze wskazuje się na brak precyzji terminologicznej dotyczącej tej metody pracy operacyjnej⁹⁹. W szerszym ujęciu OZI to osoby udzielające informacji w czasie wykonywania czynności operacyjnych, np. osoba, z którą przeprowadzono rozmowę operacyjną, a nawet świadek i podejrzany udzielający informacji nieujętych w protokole. W węższym ujęciu OZI to osobowe, niejawne, kwalifikowane środki pracy operacyjnej.

Współpraca z OZI należy do najtrudniejszych metod pracy operacyjno-rozpoznawczej, także ze względów etycznych. Dlatego w myśl obowiązujących od dawna w polskiej Policji zasad, podczas pracy operacyjnej: nie wolno utrzymywać stałych kontaktów z osobami szczególnie zdemoralizowanymi i groźnymi dla otoczenia, należy unikać z przestępcami takich relacji, które u osób postronnych mogą budzić wrażenie kontaktów towarzyskich, bardzo wnikliwie sprawdzać i weryfikować informacje pochodzące od osób zdemoralizowanych¹⁰⁰.

⁹⁸ Tamże.

⁹⁹ Tamże.

¹⁰⁰ Tamże.

INFORMACJA W WYKRYWANIU SPRAWCÓW PRZESTĘPSTW KORUPCYJNYCH

W zakresie swoich czynności w procesie wykrywczym przestępstw korupcyjnych osoby współpracujące z Policją mogą zbierać dla potrzeb sprawy informacje o zdarzeniach, środowiskach i osobach, które przygotowują się do dokonania, dokonują lub dokonały czynu zabronionego w obszarze korupcji. Prekazują również dane o miejscach planowanych do dokonania czynów związanych z korupcją. Osoby będące osobowym źródłem informacji mogą również współpracować z Policją przy rozrachowaniach spraw, gdzie mogą zbierać dane o przestępstwach w zakresie ich popełniania przez osoby lub zorganizowane grupy. Należy podkreślić, że w trakcie wskazanych zadań, osoby udzielające/zbierające informacje dla Policji podlegają szczególnej ochronie przez funkcjonariuszy. Niezbędne są: ochrona, która uniemożliwi ujawnienie ich współpracy z Policją, oraz bezwzględny zakaz ich udziału w działaniach przestępczych, które naraziłyby je lub wymagały od nich popełnienia czynów zabronionych.

Jak informacja dociera do Policji?

Przestępstwo korupcji przejawia się w wielu formach oraz na wielu poziomach. Łapówki wręczają zarówno wielcy biznesmeni, duże firmy, jak i zwykli ludzie pragnący załatwić codzienne sprawy. Przyjmującymi korzyści są osoby decydujące o milionowych przetargach oraz zwykli urzędnicy, funkcjonariusze, a nawet personel służby zdrowia. Trudno jest określić, który z tych czynów stanowi większe zagrożenie: kilka ogromnych afer czy może cała masa małych przekupstw. Największe przestępstwa korupcyjne uderzają w morale całego społeczeństwa, niszcząc zaufanie do wysokiej rangi polityków i przedstawicieli różnego rodzaju organizacji. Drobną korupcją uderza w najbiedniejszych, pozbawiając ich dostępu do podstawowych dóbr i usług¹⁰¹. Przestępstwa korupcyjne odróżniają się od innych przestępstw między innymi tym, że nie występują tylko dwie strony – poszkodowany i ofiara, ale więcej – przyjmujący łapówkę, dający łapówkę oraz ofiara, która straciła w pozornie równej walce. Najczęściej ofiara nie dysponuje żadnymi dowodami lub nawet nie wie, że jest poszkodowana, dlatego jest to przestępstwo tak trudne do wykrycia¹⁰².

¹⁰¹ D. Lampart, *Skuteczność zwalczania korupcji w Polsce*, „Obronność. Zeszyty Naukowe” 2015, nr 3(15).

¹⁰² Tamże.

Doświadczenia organów ścigania w zwalczaniu przestępstw korupcyjnych skłaniają do uznania, że łapówki mogą stanowić główny argument przy załatwianiu określonych spraw albo towarzyszą prowadzonym czynnościom służbowym. Ten drugi przypadek, częściej spotykany i występujący w życiu, ma na celu przyspieszenie załatwienia określonej czynności lub dopełnienie należytą staranności przy świadczeniu jakichś usług¹⁰³.

Przykłady przedstawione przez funkcjonariuszy Komendy Głównej Policji oraz Komendy Wojewódzkiej Policji w Katowicach, obrazujące to zjawisko¹⁰⁴:

1. *Przedsiębiorca w Urzędzie sam wystąpił do obsługującego go urzędnika z prośbą o pozytywne i szybkie udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie handlu detalicznego alkoholem, wręczając mu jednocześnie korzyść majątkową. Po złożeniu wniosku i stosownych dokumentów, za aprobatą Zarządu Miasta sprawa ta zostanie szybko sfinalizowana.*
2. *Importer sprzętu RTV i AGD skorumpował funkcjonariusza Krajowej Administracji Skarbowej (urzędnika, który systematycznie dokonywał odpraw celnych w stosunku do petenta). Wkalkulowanie w zyski korzyści majątkowych przekazywanych celnikowi (w tej relacji) umożliwiły przemyt towarów poprzez niewykazywanie go w dokumentacji celnej oraz wwóz do kraju towarów nieobjętych specyfikacją.*
3. *Grupa słuchaczy na kursie prawa jazdy otrzymała propozycję pozytywnego zaliczenia egzaminów państwowych i zdobycia oczekiwanych kwalifikacji w zamian za wpłacenie dodatkowej kwoty pieniędzy od osoby stanowiącej korzyść majątkową dla płatnego pośrednika oraz egzaminatora.*
4. *Osoba fizyczna starała się w Wydziale Geodezji i Rolnictwa Urzędu Miejskiego o wykupienie lokalu komunalnego z przeznaczeniem na prowadzenie działalności gospodarczej. Wszystkie czynności administracyjne obsługiwał urzędnik, który zażądał od petenta łapówki. Z uwagi na niechęć, jak również brak środków finansowych zainteresowanego, do przekazania korzyści majątkowej nie dochodziło. Zaczęło powstawać coraz to więcej problemów uniemożliwiających wydanie pozytywnej decyzji administracyjnej. Sprawa przedłużała się w czasie. Okazało się, że Rada Miejska nie mogła podjąć rozstrzygnięcia. Ostatecznie po wymuszeniu łapówki sprawa po kilku dniach została zakończona z wynikiem zadowalającym obie strony.*

¹⁰³ D. Palacz, A. Wojtkowski, D. Woźniak, *Korupcja i mechanizmy jej zwalczania*, Warszawa 2001.

¹⁰⁴ Tamże.

Służby w ramach czynności operacyjno-rozpoznawczych mogą stosować m.in.: kontrolę treści korespondencji, zakup kontrolowany, przesyłkę niejawnie nadzorowaną. Natomiast na etapie prowadzonego postępowania przygotowawczego w sprawach o korupcję, zgodnie z przepisami prawa karnego procesowego, do realizacji ustawowych zadań stosuje się wszelkie dostępne metody zmierzające do udowodnienia przestępstwa i wykrycia sprawców jego popełnienia¹⁰⁵.

Organy zajmujące się zwalczaniem przestępczości korupcyjnej rozpoczynają swoją działalność w chwili uzyskania informacji o przestępstwie. Mogą to być informacje przekazywane przez pokrzywdzonych, świadków oraz za pośrednictwem mass mediów i prasy, a także doniesień instytucji i osób¹⁰⁶.

Liczba przypadków o przestępstwie korupcji, o których zawiadamia osoba postronna, stanowi jedynie wąski margines prowadzonych postępowań przygotowawczych. Można wnioskować, że zdecydowanie więcej odnotowanych będzie przypadków zawiadomień organów ścigania przez osoby, które udzieliły urzędnikowi korzyści majątkowej. Zdarza się, że osoby te ujawniają okoliczności zaistnienia przestępstwa, kierując się chęcią zemsty za „niezałatwioną” sprawę. Przy tym zauważa się wzrost liczby przypadków korumpowania osób zajmujących się ściganiem przestępczości. Zdarzają się przypadki działania prowokacyjnego w celu skierowania przeciwko takiej osobie postępowania karnego. Nieco inaczej przedstawia się sposób pozyskiwania informacji o przestępstwie w przypadku opłaconego protekcyjizmu. Pomimo istnienia równie silnej więzi przestępczej pomiędzy stronami – zgłoszenia o przypadku zaistnienia korupcji są odnotowywane. Pośrednik może przekazać organom ścigania informację o łapownictwie w przypadku, kiedy osobiście uczestniczył w przestępstwie, czyli podjął się załatwienia jakiejś sprawy, lecz nie został za to wynagrodzony bądź odmówił przyjęcia zapłaty¹⁰⁷. Bardzo częstym zjawiskiem jest anonimowe powiadamianie prokuratora lub Policji bądź instytucji państwowych i samorządowych o przypadkach korupcji. Takie zachowanie jest wyrazem niezadowolenia społeczeństwa z panującego ogólnie przekonania o występowaniu tej patologii. Każde niepowodzenie na gruncie urząd – obywatel i obywatel – urząd skłania niejednokrotnie do refleksji o nieuchronności i konieczności prze-

¹⁰⁵ Tamże.

¹⁰⁶ Tamże.

¹⁰⁷ Tamże.

kupienia urzędnika. Media wielokrotnie sygnalizowały problem korupcji na styku biznesu z przedstawicielami administracji rządowej i samorządowej oraz świata polityki. Spostrzeżenia te są niestety prawdziwe. Prywatni przedsiębiorcy cały czas szukają dotarcia do władzy, urzędników po to, aby osiągać z tego tytułu korzyści majątkowe i osobiste. Przejawiać się to może w ten sposób, że biznesmeni, stale współpracując z określonymi osobami reprezentującymi administrację publiczną, dzielą się z nimi swoimi wpływami. Stałe wpływy urzędników państwowych, protegowanie najbliższych i obsadzanie nimi stanowisk pracy w prywatnych przedsiębiorstwach jest typowym przykładem czerpania korzyści osobistych z przestępczej działalności. Pierwszym symptomem stwarzającym podejrzenia zbyt dobrych koneksji i powiązań towarzyskich jest sposób życia urzędników, przede wszystkim ich ożywione kontakty z takimi osobami. W 90 przypadkach na 100 relacje te dają się zauważyć i powinny być poddane rewizji ze strony przełożonych. Ich uwadze nie powinny umknąć wszelkie antagonizmy personalne pomiędzy pracownikami i poziom życia materialnego znacznie odbiegający od pozostałych osób. Niewątpliwie walka o wpływy czy rywalizacja o lepsze stanowisko i warunki pracy umożliwiające większy dostęp do petentów są pierwszą oznaką istnienia korupcji w urzędzie. W każdej instytucji publicznej posiadającej zróżnicowane kadry pracownicze można wyodrębnić stanowiska pracy szczególnie narażone na próby przekupstwa ze strony petentów. Będą to zatem stanowiska najważniejsze, można powiedzieć z punktu widzenia policyjnego – newralgiczne, które z reguły zajmują pracownicy legitymujący się odpowiednim wykształceniem, stażem pracy i wieloletnim doświadczeniem zawodowym. Będą to osoby upoważnione w ramach swoich kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych, zezwoleń, koncesji, orzekające w sprawach dotyczących petentów¹⁰⁸.

Prowadzący postępowanie, rozpatrując informacje o przypadku korupcji, bez względu na źródło jej pozyskania staje przed trudnym zadaniem dokładnego jej zbadania. Chodzi o ustalenie wszelkich okoliczności towarzyszących zaistnieniu przestępstwa, uprawdopodobniających jego popełnienie. Wykluczyć to ma możliwość ewentualnych pomówień, które bardzo często mają miejsce w anonimowych doniesieniach. Nadszarpnięcie reputacji osoby pełniącej funkcję publiczną prowadzi do poważnych konsekwencji, a w rezultacie do całkowitej utraty zaufania pomówionej osoby. Zatem działania organów

¹⁰⁸ Tamże.

ścigania w takim wypadku muszą zostać poprzedzone wykonaniem wielu innych czynności służbowych. Nie wnikając w istotę tych przedsięwzięć, należy jedynie ograniczyć się do stwierdzenia realności i ustalenia obiektywnych przesłanek opisanego zjawiska¹⁰⁹.

ZAKOŃCZENIE

Podsumowując, należy wskazać, że nie tylko poczucie obowiązku obywatelskiego, ale również przepis Kodeksu postępowania karnego (art. 304 § 1) stanowi, że każdy, dowiedziawszy się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, ma prawny i społeczny obowiązek zawiadomić o tym prokuratora lub Policję.

Służby porządku publicznego, realizując swoje cele w procesie wykrywania sprawców przestępstw, nie kwalifikują powodów, pod których wpływem osoby udzielają pomocy. Niejednokrotnie są do względy materialne, ale także postawa obywatelska, realizacja społecznie uzasadnionych praw, jak również chęć zemsty lub wyeliminowania potocznie określanego jako „zniszczenie” konkurencji. W wyjaśnianiu okoliczności zaistnienia przestępstwa i utrwalaniu dowodów dla sądu nie mają znaczenia powyższe powody. Celem jest wykrycie sprawcy przestępstwa korupcyjnego, przeciwdziałanie i zapobieganie takim przestępstwom. Korupcja może ułatwiać działania zorganizowanych grup przestępczych, ułatwić popełnienie innych przestępstw, co zagraża poziomowi bezpieczeństwa obywateli. W związku z powyższym współpraca w tym zakresie z osobami niebędącymi funkcjonariuszami, a udzielającymi pomocy, może przynosić efekty wysokiej wykrywalności i budować poziom bezpieczeństwa, jak również zaufania do Policji i innych służb.

BIBLIOGRAFIA:

- Horosiewicz K., *Współpraca policjantów z osobowymi źródłami informacji*, Lex 2015.
- Lampart D., *Skuteczność zwalczania korupcji w Polsce*, „Obronność. Zeszyty Naukowe” 2015, nr 3(15).
- Mała encyklopedia kultury antycznej*, red. Z. Piszczek, Warszawa 1983.
- Palacz D., Wojtkowski A., Woźniak D., *Korupcja i mechanizmy jej zwalczania*, Warszawa 2001.
- Sprengel B., *Praca operacyjna Policji*, Wyd. UMK, Toruń 2018.
- Wójcik E., *Czynności operacyjno-rozpoznawcze i ich rola w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej*.

¹⁰⁹ Tamże.

Rozdział V. Antykorupcja – działania profilaktyczne

Słowa kluczowe:

korupcja, zapobieganie,
działania profilaktyczne

Streszczenie

Walka z korupcją stanowi poważne wyzwanie obecnych czasów, które wymaga szerokiego i strategicznego spojrzenia. Aby ograniczyć skalę przestępczości korupcyjnej, trzeba nie tylko skutecznie ścigać i sankcjonować wszystkie nieprawidłowości, ale także wypracować przemyślany system przeciwdziałania jej w różnych obszarach życia. Jednym z głównych sposobów ograniczania patologicznego zjawiska korupcji jest podejmowanie działań profilaktycznych, w tym edukacyjnych. Promowanie postaw antykorupcyjnych ma w szczególności zapewnić budowanie kultury organizacyjnej opartej na zasadach uczciwości i rzetelności. Zachowanie uczciwości w wielu obszarach życia publicznego wymaga bowiem wspólnego zaangażowania i synergii działań. Można zatem wpływać na ograniczanie ryzyka występowania przestępstw korupcyjnych poprzez podnoszenie świadomości na jej temat oraz zmianę postaw wobec niej.

Zwalczenie poważnej korupcji to początek każdej działalności politycznej, która ma być wiarygodna. Musimy odbudować zaufanie do elit politycznych i gospodarczych. W czasach globalizacji odpowiedzialność tych, którzy decydują, jest ogromna. Musi być oczyszczona ze wszystkich podejrzeń, aby dać nam nadzieję.

Deklaracja Paryska Zgromadzenia Narodów Zjednoczonych
z dnia 18 czerwca 2003 r.

WSTĘP

Informacje zawarte w niniejszym rozdziale mają na celu przedstawienie strategii antykorupcyjnych, w tym ich budowy, rodzajów i celów. Zostały one zaprezentowane z myślą o podniesieniu świadomości Czytelników i zachęceniu ich do uwrażliwienia na potencjalne nadużycia i patologię, jaką stanowi przestępczość korupcyjna.

Jednym z głównych sposobów ograniczania niepożądanego zjawiska korupcji jest podejmowanie działań profilaktycznych, w tym edukacyjnych. Promowanie postaw antykorupcyjnych ma w szczególności zapewnić budowanie kultury organizacyjnej opartej na zasadach uczciwości i rzetelności. Zachowanie uczciwości w wielu obszarach życia publicznego wymaga bowiem wspólnego zaangażowania i synergii działań. Można zatem wpływać na ograniczanie ryzyka występowania przestępstw korupcyjnych poprzez podnoszenie świadomości na jej temat oraz zmianę postaw wobec niej.

*Dla triumfu zła potrzeba tylko, żeby dobrzy ludzie nic nie robili*¹¹⁰. Dlatego tak ważne jest, aby funkcjonariusze publiczni, w tym osoby zajmujące stanowiska kierownicze w urzędach administracji publicznej, stosowały zasady bezstronności i rzetelności oraz przestrzegały przepisów prawa w pracy i służbie. Poważną przeszkodę stojącą na drodze do realizacji tych celów może stanowić korupcja, która jest zjawiskiem wielopostaciowym i złożonym¹¹¹. Występuje prawdopodobnie we wszystkich państwach świata w sferach życia politycznego, gospodarczego i społecznego. W znaczącym stopniu patologia ta może demoralizować społeczeństwo, m.in. z powodu ryzyka ugruntowania przekonania, że załatwienie sprawy w urzędzie, szpitalu czy innej instytucji wymaga wręczenia korzyści materialnej. Korupcja uderza w całe społeczeństwo z każdej strony. Pograża i hamuje gospodarkę stanowiącą podstawę rozwoju ekonomicznego państw, uniemożliwia realizację praw przynależnych każdej jednostce, niszczy zaufanie do instytucji państwowych, uderzając najbardziej w biednych, często niewinnych ludzi¹¹².

Warto podkreślić, że zachowań korupcyjnych dopuszczają się przedstawiciele wielu zawodów. Jednak z uwagi na rodzaj wykonywanych zadań służbowych, to w przypadku funkcjonariuszy publicznych są one szczególnie bulwersujące. Ponadto są one chyba najczęściej nagłaśniane i szczególnie napiętnowane w mediach, co spowodowane jest tym, że dokonują ich osoby wykonujące zawód zaufania publicznego. Naruszenie przez te osoby norm prawnych

¹¹⁰ Wikycytaty, https://pl.wikiquote.org/wiki/Edmund_Burke [dostęp: 26.02.2021 r.]. Słowa te są przypisywane irlandzkiemu filozofowi i politykowi – Edmundowi Burkemu (1729–1797), prawdopodobnie jest to parafraza innych słów tego autora.

¹¹¹ D. Lampart, *Skuteczność zwalczania korupcji w Polsce*, „Obronność. Zeszyty Naukowe” Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej 2015, nr 3(15), s. 81.

¹¹² A. Lewicka-Strzałecka, *Nędza korupcji*, wydawnictwo Salwator, Kraków 2011, s. 17.

i etycznych podważa przede wszystkim wiarygodność instytucji, w których służą lub pracują. Istotne jest zatem to, że skoro są to instytucje państwowe lub samorządowe, to w konsekwencji te patologiczne zachowania podważają wiarygodność i zaufanie do państwa. Konkretnym, ale incydentalnym przypadkiem przestępstw korupcyjnych niestety czasem towarzyszy też proces uogólniania zachowań jednostek na całe środowisko¹¹³.

Walka z korupcją stanowi poważne wyzwanie obecnych czasów, które wymaga szerokiego i strategicznego spojrzenia. Aby ograniczyć skalę przestępczości korupcyjnej, trzeba nie tylko skutecznie ścigać i sankcjonować wszystkie nieprawidłowości, ale także wypracować przemyślany system przeciwdziałania jej w różnych obszarach życia.

Ostatnie dekady przyniosły intensywny rozwój regulacji antykorupcyjnych, co dotyczy głównie krajów Europy Środkowo-Wschodniej. W ramach budowania nowego porządku ustrojowego i w odpowiedzi na oczekiwania organizacji międzynarodowych, w tym w procesie integracji europejskiej, kraje te wprowadziły rozwiązania prawne i instytucjonalne. Szczęólnego sensu nabrały zatem słowa: *Korupcja jest poważną chorobą, wyniszczającą państwo i jego obywateli. Trzeba skutecznie wykrywać jej przypadki, a sprawców izolować od reszty społeczeństwa. (...) Jak w przypadku każdej choroby, lepiej jest zapobiegać, niż leczyć*¹¹⁴.

Podkreślić jednak należy, że znowelizowanie lub wprowadzenie nowych regulacji prawnych nie oznacza, że zamierzone przez ustawodawcę cele zostaną automatycznie osiągnięte. Dlatego w ramach mechanizmów antykorupcyjnych szczególny nacisk należy położyć na te, których celem jest zapewnienie skutecznego stosowania przepisów prawa. Dotyczy to zatem głównie następujących, ważnych obszarów budowania strategii antykorupcyjnych¹¹⁵: dolegliwych sankcji karnych, skutecznego nadzoru instytucjonalnego, wieloaspektowych działań informacyjnych i edukacyjnych, wymagań dotyczących

¹¹³ Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Krajowe strategie antykorupcyjne*, V Międzynarodowa Konferencja Antykorupcyjna, materiały pokonferencyjne, Centrum Szkolenia Policji w Legionowie, Warszawa 2015, s. 12.

¹¹⁴ Tamże.

¹¹⁵ *Jak skutecznie zapobiegać korupcji? Przegląd rozwiązań europejskich dotyczących konfliktu interesów, finansowania polityki i dostępu do informacji publicznej*, red. A. Kobylńska, L. Petrakova, F. Pazderski, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2015, s. 7.

wzmocnienia jawności i przejrzystości życia publicznego¹¹⁶ oraz wzmocnienia rozwiązań ograniczających możliwość wystąpienia korupcji w sektorze publicznym¹¹⁷.

BUDOWA I RODZAJE STRATEGII ANTYKORUPCYJNYCH

Strategia antykorupcyjna to dokument, w którym zostały określone główne cele walki z korupcją. Są nimi przede wszystkim:

- 1) skuteczne wykrywanie przestępstw korupcyjnych,
- 2) wdrożenie efektywnych mechanizmów walki z korupcją w administracji publicznej,
- 3) zwiększenie świadomości publicznej,
- 4) promocja etycznych wzorców postępowania.

Warto podkreślić, że próby skutecznego zapobieżenia przestępczości korupcyjnej nie są zagadnieniem nowym, gdyż dotyczą kolejnych pokoleń decydentów. O ile zagadnienia dotyczące prewencji ogólnej w teorii były poruszane¹¹⁸, to przez wiele lat na rynku wydawniczym nie było dostępnych opracowań merytorycznych o walorach naukowych dotyczących *stricte* „strategii antykorupcyjnej”. W Polsce do roku 2002 nie było też oficjalnego rządowego dokumentu zawierającego program walki z tą formą przestępczości.

Pomimo to na przestrzeni lat w praktyce starano się kierować jakąś myślą przewodnią, która w różnych okresach wyznaczała drogi postępowania.

¹¹⁶ W RPPK na lata 2018–2020, *Plan Działań, Tabela nr 1. Zadania przewidziane do realizacji w ramach wdrażania Programu* – do rozwiązań tych zaliczono: zapewnienie spójności przepisów określających ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz ograniczenia związane z aktywnością zawodową w trakcie pełnienia funkcji publicznych, stworzenie jednolitego systemu składania i analizy oświadczeń o stanie majątkowym przez osoby pełniące funkcje publiczne, stworzenie jednolitego systemu przepisów eliminujących możliwość powstawania stosunku podległości służbowej pomiędzy członkami rodziny w instytucjach wydatkujących środki publiczne.

¹¹⁷ W RPPK na lata 2018–2020, *Plan Działań, Tabela nr 1. Zadania przewidziane do realizacji w ramach wdrażania Programu* – do rozwiązań tych zaliczono: opracowanie wytycznych dotyczących jednolitych rozwiązań organizacyjnych i prawnych w zakresie przeciwdziałania korupcji w administracji, opracowanie zasad postępowania w sytuacji zagrożenia korupcyjnego w kontaktach funkcjonariusz administracji publicznej – klient.

¹¹⁸ Por. np. J. Bafia, *Problemy kryminologii. Dialektyka sytuacji kryminogennej*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1978, s. 111 i n.

Na przykład na początku lat 60. powstała i przez wiele lat funkcjonowała w Polsce strategia, której punktem wyjścia było założenie, że należy wypowiedzieć zdecydowaną walkę z przejawami tzw. łapownictwa ciężkiego, czyli łączącego się z aferami gospodarczymi. Stanowiły one wówczas największe zagrożenie dla społeczeństwa i gospodarki narodowej, dlatego pożądane było wykrycie i zlikwidowanie takiej afery. Na marginesie zainteresowań pozostawały zaś przypadki incydentalnego wręczania, które były wymuszone okolicznościami sytuacji¹¹⁹. Ta strategia, określana niekiedy jako strategia pasywności, była jednak wówczas postrzegana jako słuszna w warunkach braku sił i środków na miarę zagrożenia w sytuacjach, w których trzeba dokonać wyboru, co należy zwalczać przede wszystkim¹²⁰.

Bardzo ważna jest wiedza dotycząca zasad poprawnego budowania i skutecznej realizacji strategii antykorupcyjnych. Przygotowanie i skuteczne wdrożenie strategii antykorupcyjnej wymaga bowiem spełnienia wielu warunków. Znajomość tych czynników pozwoli na skonstruowanie odpowiednich mechanizmów reform i określi sekwencje ich wprowadzania.

Do najważniejszych warunków skutecznej realizacji strategii antykorupcyjnych należy zaliczyć¹²¹:

- 1) nastawienie na sukces,
- 2) dokonanie analizy sytuacji i oceny dotychczasowych działań,
- 3) proces i partycypację,
- 4) przywództwo polityczne,
- 5) czynnik czasu.

Ad 1. Tworząc strategię antykorupcyjną, należy poszukiwać takich rozwiązań, które dadzą wszystkim „poczucie sukcesu”, w tym:

- 1) **politykom**, co pozwoli zbudować reputację odpowiedzialnych i uczciwych;
- 2) **biznesmenom**, co umożliwi współtworzenie warunków do prowadzenia działalności gospodarczej z poszanowaniem zasad uczciwej konkurencji;

¹¹⁹ T. Chrustowski, *Prawne, kryminologiczne i kryminalistyczne aspekty łapówkarstwa*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1985, s. 162.

¹²⁰ Tamże.

¹²¹ *Jak walczyć z korupcją? Zasady tworzenia i wdrażania strategii antykorupcyjnej dla Polski*, Fundacja im. Stefana Batorego, Wydawnictwo TYRSA, Warszawa 2010, s. 11–13.

- 3) **urzędnikom**, którzy uzyskają bezpieczeństwo, gdyż stosując się do wypracowanych zasad, nie będą narażani na sytuacje korupcyjne;
- 4) **obywatelom**, gdyż zyskają oni przekonanie, że żyją w lepiej zarządzanym państwie i mają równy dostęp do różnego rodzaju świadczeń czy usług finansowanych przez państwo.

Ad 2. Proces budowania antykorupcyjnej strategii narodowej powinien być **poprzedzony analizą istniejącej sytuacji**. Koniecznie należy zatem zidentyfikować najważniejsze problemy i sposoby dotychczasowego radzenia sobie z nimi.

W Polsce dopiero od niedawna, bo od końca lat 90. przeprowadzono wiele badań i analiz dotyczących stanu przejrzystości i zagrożeń korupcyjnych. Potrzebna jest zatem rzeczowa **analiza istniejących opracowań merytorycznych** po to, by wyciągnąć wnioski odnośnie do przydatności wskazówek w nich zawartych w kontekście zmieniającego się świata.

Niezbędna jest także **ocena dotychczasowych doświadczeń w zwalczaniu korupcji**, w tym przeanalizowanie przyczyn ograniczonej skuteczności podejmowanych wcześniej działań, również tych związanych z wdrażaniem dotychczasowych trzech etapów strategii antykorupcyjnej.

Ad 3. Strategia antykorupcyjna powinna powstawać, ale również być wprowadzana i monitorowana w procesie partycypacyjnym, jako **rezultat szerokiej i stałej konsultacji**. Do zbudowania skutecznej strategii antykorupcyjnej potrzebna jest synergia działań. Niezbędna w tym zakresie jest wola polityczna rządzących, także zaangażowanie i wsparcie wielu osób, które nie są politykami, a są liderami społecznymi: ekspertów, przedstawicieli sektora pracodawców, związków zawodowych, instytucji religijnych i innych grup społeczeństwa obywatelskiego¹²². Być może warto poddać społecznej debacie zarówno założenia strategii, jak i jej kształt końcowy. Instytucje wdrażające strategię powinny też być otwarte na poddanie się ocenie stanu realizacji zadań, dokonywanej przez instytucje społeczeństwa obywatelskiego, media i organizacje pozarządowe.

Od stycznia 2000 r. Fundacja im. Stefana Batorego we współpracy z Helsińską Fundacją Praw Człowieka realizowała **Program „Przeciw Korupcji”**

¹²² Za: *Transparency International „Government anti-corruption strategies”, Transparency International, Holding Power to account – global strategy against corruption 2021–2030*, <https://www.transparency.org/en/the-organisation/our-strategy> [dostęp: 26.02.2021 r.].

– jako długofalowe przedsięwzięcie ukierunkowane na kształtowanie postaw. Celem Programu było budowanie zaufania społecznego do instytucji państwowych i przeciwdziałanie korupcji. Podstawowe obszary działania tego Programu to:

- 1) **kształtowanie świadomości społecznej** poprzez działania informacyjne i edukacyjne mające na celu zmianę nastawienia do korupcji, czyli zanegowanie tego zjawiska, w tym poprzez publikowanie raportów¹²³;
- 2) **uświadamianie** klasie politycznej i społeczeństwu potrzeby posiadania odpowiedzialnych władz, pokazywanie korzyści płynących z przestrzegania zasad przejrzystości w procesie podejmowania decyzji w warunkach społecznie odpowiedzialnej kontroli poczynań władz;
- 3) **proponowanie zmian legislacyjnych**, które zapewniają większą partycypację społeczną w podejmowaniu decyzji, gwarantują zachowanie przejrzystości procesów decyzyjnych i wdrożeniowych oraz zabezpieczają przed praktykami korupcyjnymi;
- 4) **wspieranie niezależnych mediów** w ich działaniach na rzecz rzetelnej kontroli poczynań władz;
- 5) merytoryczne **wspieranie ruchu obywatelskiego** na rzecz odbudowy zaufania społecznego do władz oraz społecznej, odpowiedzialnej kontroli władz.

Ad 4. Niezbędnym warunkiem skuteczności strategii antykorupcyjnej jest **istnienie przywództwa politycznego**. Taki przywódca musi cieszyć się autorytetem oraz być zdeterminowany na osiągnięcie celu i wiarygodny w swoim zaangażowaniu w walkę z korupcją. Ponadto pożądanym jest jego autentyczne zaangażowanie w realizację strategii na najwyższym poziomie oraz na możliwie najwyższym szczeblu. Pracownicy instytucji publicznych, jak też obywatele muszą być przekonani, że walkę z korupcją rząd traktuje poważnie, niekonkunkturalnie. Na czele centralnej instytucji odpowiedzialnej za wprowadzanie strategii antykorupcyjnej powinna stanąć osoba o niekwestionowanym autorytecie moralnym, a jednocześnie – w miarę możliwości – niekojarzona z jedną

¹²³ Np. dostępny na stronie: <https://www.antykorupcja.gov.pl/ak/analizy-i-raporty/badania-opinii/3517,Opinia-publiczna-i-poslowie-o-korupcji-Raport.html> raport z badań socjologicznych pt. „Opinia publiczna i posłowie o korupcji”, w którym przedstawiono wyniki badań wykonanych w ramach Programu Przeciwko Korupcji prowadzonego przez Fundację im. Stefana Batorego, a zrealizowanych przez Centrum Badania Opinii Społecznej w czerwcu 2004 r. [dostęp: 26.02.2021 r.].

partią polityczną. Postawa czołowych polityków, w tym prezydenta, premiera i ministrów nie może budzić żadnej wątpliwości co do braku przyzwolenia na korupcję, nepotyzm czy występowanie konfliktu interesów w podległych im instytucjach.

Ad 5. Czynniki czasu ma bardzo duże znaczenie dla pomyślnej realizacji strategii antykorupcyjnej. Przede wszystkim trzeba właściwie określić jej ramy czasowe. Narodowa strategia antykorupcyjna to coś więcej niż plan działań antykorupcyjnych rządu. Takiego celu, jak trwałe obniżenie poziomu korupcji oraz uzyskanie pożądanej zmiany postaw ludzkich, nie da się osiągnąć w okresie jednej kadencji rządu. Dlatego narodowa strategia antykorupcyjna powinna zawierać perspektywę np. od 15 do 20 lat konsekwentnych działań. Strategiczne, jak i operacyjne cele, które zostaną wyznaczone w dokumencie strategicznym, będą miały różną wagę. Ich realizacja będzie w różnym stopniu skomplikowana i obarczona zróżnicowanym poziomem trudności.

Jeśli poważne trudności wystąpią w pierwszej fazie implementacji założeń strategii antykorupcyjnej, to taka sytuacja mogłaby ewentualnie przekreślić szanse powodzenia całego projektu. Pożądane jest zatem, aby działania rozpocząć obszarze, w którym najłatwiej jest sformułować cele strategiczne. Ponadto warto uwzględnić taki obszar, w którym istnieją duże szanse na ich realizację w założonym czasie i na osiągnięcie sukcesu.

Dlatego przy tworzeniu strategii antykorupcyjnych tak ważne jest znalezienie odpowiedniego punktu wyjścia do zapoczątkowania działań antykorupcyjnych, właściwa korelacja pomiędzy czasem i miejscem rozpoczęcia działań.

Uwzględniając treść i formę dokumentu strategicznego, każdorazowo należy w nim określić¹²⁴:

- 1) misję i cele strategiczne;
- 2) sposoby osiągania celów strategicznych i operacyjnych, czyli zadania, terminy, osoby i instytucje odpowiedzialne za wykonanie konkretnych zadań;
- 3) wskaźniki oceny wykonania celów;
- 4) źródło finansowania zadań wynikających ze strategii, gdyż przyjęcie nawet najlepszej strategii, która nie będzie miała zapewnionych środków na jej wykonanie, niestety nie przyniesie pożądanych rezultatów;

¹²⁴ *Jak walczyć z korupcją? Zasady tworzenia i wdrażania strategii antykorupcyjnej dla Polski*, s. 13.

- 5) instytucję odpowiedzialną za wdrażanie strategii oraz to, komu, jak często i w jakiej formie musi ona składać raporty z realizacji strategii antykorupcyjnej;
- 6) niezależną od rządu instytucję nadzorującą i oceniającą cały proces¹²⁵.

KIERUNKI FUNKCJONOWANIA SYSTEMU ZAPOBIEGANIA PRZESTĘPCZOŚCI KORUPCYJNEJ

Do głównych kierunków funkcjonowania systemu zapobiegania przestępczości korupcyjnej należy zaliczyć:

- 1) efektywny rozwój gospodarczy i poprawę warunków życia społeczeństwa;
- 2) odpowiednią zmianę świadomości społecznej;
- 3) przestrzeganie przez funkcjonariuszy publicznych zasad etyki zawodowej i norm współżycia społecznego;
- 4) udoskonalanie działania instytucji pod względem organizacji i kultury;
- 5) zapewnienie wysokiej efektywności procesu wykrywania;
- 6) oddziaływanie zapobiegawcze prawa¹²⁶.

Efektywny rozwój gospodarczy i poprawa warunków życia społeczeństwa

Efektywny rozwój gospodarczy i poprawa warunków życia społeczeństwa potencjalnie mogłyby przynieść wymierną korzyść w postaci eliminacji, a przynajmniej ograniczania pewnych faktów z egzystencji gospodarczej. W szczególności może to dotyczyć deficytu na rynku pewnych kategorii dóbr – np. braków w zaopatrzeniu w pożądane produkty medyczne. To także nieprawidłowości, które mogą pojawić się w wydatkowaniu środków publicznych w toku realizacji zakupu usług lub dostaw, a także podczas różnego

¹²⁵ Niezbędność istnienia instytucji nadzorującej podkreślał m.in. Drago Kos – szef słoweńskiej niezależnej Komisji ds. Przeciwdziałania Korupcji, który pełnił również funkcję szefa Grupy Państw przeciwko Korupcji. Twierdzi on, że w Słowenii jedną z przyczyn braku skuteczności we wdrażaniu strategii antykorupcyjnej jest właśnie fakt utrudniania przez rząd pracy Komisji, która ma formalne uprawnienia do monitorowania stanu zaawansowania realizacji strategii. Rząd kilkakrotnie podejmował próby likwidacji Komisji.

¹²⁶ T. Chrustowski, *Prawne, kryminologiczne i kryminalistyczne aspekty łapówkarstwa*, s. 164.

rodzaju procesów inwestycyjnych¹²⁷. Sytuacje te można zaliczyć do zespołu czynników sprzyjających popełnianiu przestępstw korupcyjnych.

Niskie płace i uposażenia nie są zasadniczym powodem korupcji. Dostrzeganym czynnikiem zapobiegania korupcji jest jednak kwestia podwyższania płac w różnych sektorach. Problem ten dotyczyć może m.in. pracowników administracji publicznej, zwłaszcza tych, którzy podejmują strategiczne decyzje dotyczące wydatkowania funduszy publicznych. Z ewentualnym podwyższeniem płac nie należy jednak wiązać nadziei na wyeliminowanie korupcji. Wystarczy przytoczyć np. fakt historyczny dotyczący niezwykle skorumpowanej średnio-wiecznej Anglii. Najbardziej skorumpowani byli wówczas ci urzędnicy, którzy otrzymywali – co prawda w zależności od osobistej łaski królowej – najwyższe wynagrodzenia¹²⁸.

Odpowiednia zmiana świadomości społecznej

Warunkiem rozwoju systemu państwowego i społecznego jest stały wzrost świadomości społecznej. Wzrost ten dotyczy wszystkich jej form: prawnej, moralnej, politycznej i ideologicznej¹²⁹. Dlatego należy zawsze kategorycznie potępiać zjawisko korupcji.

Kształtowanie świadomości społecznej nie zawsze jest łatwym zadaniem. Spowodowane jest to przede wszystkim tym, że w opinii społecznej funkcjonują różne, w tym nieprawidłowe oceny tego przestępstwa. W tym zakresie potrzebne są ponadto nie jednorazowe, a długotrwałe i systematyczne działania prewencyjne, w tym głównie o charakterze edukacyjnym. Na świadomość społeczną istotny wpływ może mieć także napiętnowanie przykładów wziętych z codziennego życia. Dobrym pomysłem być może byłoby wprowadzenie zmian programowych w edukacji szkolnej, dzięki czemu od najmłodszych lat dzieci mogłyby dowiedzieć się, jak postępować w sytuacji zagrożenia przestępstwem korupcji¹³⁰.

¹²⁷ Zob. Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Rekomendacje postępowania antykorupcyjnych przy udzielaniu zamówień publicznych*, s. 5.

¹²⁸ T. Chrustowski, *Prawne, kryminologiczne i kryminalistyczne aspekty łapówkarstwa*, s. 164.

¹²⁹ Tamże.

¹³⁰ R. Maciejczyk, *Korupcja jako zagrożenie systemu bezpieczeństwa państwa*, „Kwartalnik Policyjny” 2020, nr 1, s. 93.

W literaturze przedmiotu od dawna podkreślano, że znaczenie profilaktyczne ma ponadto wzmocnienie prawnych i moralnych zasad postępowania ludzi, w szczególności tych osób, które piastują funkcje publiczne¹³¹. Warunkiem koniecznym, choć niewystarczającym do tego, aby normy prawne były przestrzegane, to znaczy realizowane przez adresatów tych norm, jest także to, aby informacja o tym, co te normy nakazują, dotarła do świadomości adresatów¹³². Dlatego ważne jest, by popularyzować wiedzę prawną, a także dążyć do tego, aby ogólne zasady prawne były zbieżne z zasadami moralnymi. Elementy te mogą wówczas przyczynić się do zapewnienia wewnętrznej społeczno-psychologicznej kontroli, która może „działać jako hamulec na drodze do popełniania naruszeń prawa”¹³³.

Ważną inicjatywą mającą na celu wzmocnienie przekonania, że korupcja jest zjawiskiem niepożądanym w codziennym życiu, jest o to, że corocznie od 2003 r. w dniu 9 grudnia obchodzony jest Międzynarodowy Dzień Przeciwdziałania Korupcji. W dniu 31 października 2003 r. Zgromadzenie Ogólne NZ przyjęło Konwencję Przeciwko Korupcji, ustanawiając Międzynarodowy Dzień Przeciwdziałania Korupcji, co ma podkreślić rolę Konwencji w zwalczaniu i zapobieganiu korupcji oraz zwiększyć świadomość społeczną na ten temat.

Przestrzeganie przez funkcjonariuszy publicznych zasad etyki zawodowej i norm współżycia społecznego

Słuszne jest stwierdzenie, że „gdyby nie było przyjmujących łapówki, nie byłoby i tych, którzy je wręczają”¹³⁴. Pogląd ten sygnalizuje **istotny problem profilaktyki przestępstwa łapownictwa**. Pewną poprawę można zapewne byłoby uzyskać dzięki stworzeniu warunków do prawidłowego funkcjonowania **zasady uczciwości i rzetelności w zawodzie urzędniczym**¹³⁵. Dawniej jej funkcjonowanie było oparte na trzech kodeksach: prawa, religii i honoru.

¹³¹ L. Lernell, *Przestępczość gospodarcza*, Państwowe Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1965, s. 183.

¹³² Z. Ziemiński, *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1974, s. 165.

¹³³ W.N. Kudriawcew, *Przyczyny naruszeń prawa*, Państwowe Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1978, s. 187, cyt. za: T. Chrustowski, *Prawne, kryminologiczne i kryminalistyczne aspekty łapówkarstwa*, s. 165.

¹³⁴ T. Chrustowski, *Prawne, kryminologiczne i kryminalistyczne aspekty łapówkarstwa*, s. 166.

¹³⁵ Tamże.

Cennym elementem skutecznej walki z korupcją jest dostrzeżenie potrzeby i ustanawianie coraz to liczniejszych tzw. kodeksów etycznych¹³⁶. Dotyczą one w szczególności:

- 1) składu, zadań i trybu pracy zespołów powołanych do spraw przeciwdziałania korupcji w poszczególnych instytucjach państwowych, których organy zdecydowały się takie wewnętrzne przepisy ustanowić;
- 2) trybu postępowania z informacjami o zagrożeniach korupcyjnych i zachowaniach o znamionach korupcji, w tym o sposobie ich pozyskiwania oraz gromadzenia;
- 3) sposobu postępowania w sytuacji wystąpienia zachowań o znamionach korupcji oraz w sytuacji uzyskania informacji o wystąpieniu takich zachowań;
- 4) sposobu przeprowadzania analizy ryzyka korupcyjnego, prowadzenia wykazu stanowisk objętych zagrożeniem korupcyjnym oraz prowadzenia profilaktyki antykorupcyjnej w tych instytucjach;
- 5) sposobu prowadzenia działań związanych z osłoną antykorupcyjną, czyli zespołem działań podejmowanych przez właściwe organy i służby związanych z osłoną najważniejszych przedsięwzięć rządowych, w szczególności procesów komercjalizacyjnych, konsolidacyjnych i zamówień publicznych, z uwzględnieniem środków UE¹³⁷.

Wymagania poszczególnych kodeksów etycznych stwarzają zatem wzorce postaw urzędników państwowych odpowiadających oczekiwaniom społecznym. **Pożądane cechy urzędnika państwowego to:**

- 1) skromność,
- 2) uprzejmość,
- 3) prawdomówność,
- 4) uczciwość,
- 5) życzliwość,
- 6) bezstronność,
- 7) moralna nieskazitelnność,
- 8) wysoka kultura osobista,
- 9) kompetencja,

¹³⁶ Zob. np.: zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 października 2015 r. w sprawie zasad prowadzenia polityki antykorupcyjnej w Ministerstwie Sprawiedliwości (Dz. Urz. MS z 2015 r. poz. 221).

¹³⁷ Tamże.

- 10) praworządność,
- 11) samodzielność,
- 12) zaangażowanie,
- 13) stanie na straży słusznej sprawy¹³⁸.

Jeśli chodzi o policjantów, to w § 11 załącznika do zarządzenia nr 805 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2003 r. w sprawie „Zasad etyki zawodowej policjanta”¹³⁹ postanowiono, że: „Policjant jako funkcjonariusz publiczny powinien wystrzegać się korupcji w każdej postaci oraz zwalczać wszelkie jej przejawy”.

Udoskonalanie działania instytucji pod względem organizacji i kultury

Skutecznego leczenia patologii społecznej osób nie da się przeprowadzić bez skutecznego leczenia patologii instytucji¹⁴⁰. Czynniki, które sprzyjają popełnianiu przestępstw łapownictwa, często związane są z nieprawidłowościami w pracy instytucji. Poziom działania instytucji podnoszą, a zarazem zmniejszają możliwość popełnienia przestępstwa łapownictwa, przede wszystkim takie czynniki, jak:

- 1) kierownictwo, które działa na podstawie ogólnie przyjętych norm moralnych, dające dobry przykład i inspirujące do walki z tą patologią;
- 2) naukowo opracowany system pracy;
- 3) udoskonalony, sprawny tryb obiegu dokumentacji i załatwiania spraw;
- 4) stały nadzór oraz ciągłe i systematyczne kontrole;
- 5) usuwanie przyczyn sprzyjających powstawaniu i funkcjonowaniu tzw. klik;
- 6) tworzenie atmosfery bezwzględnej tępienia i nietolerancji dla naruszeń przepisów prawa.

„Brak drogowskazu prawidłowego działania prowadzi do zatarcia granic między tym, co dobre, a tym, co złe, i w konsekwencji może przyczynić się

¹³⁸ Zasady te zostały zapisane w Kodeksie powinności urzędników państwowych PRL (M.P. z 1984 r. Nr 20, poz. 135), „Rzeczpospolita”, Diariusz Sejmowy, Sprawozdanie z 25 posiedzenia plenarnego Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 16 września 1982 r., Warszawa 1982, s. 24, cyt. za: T. Chrustowski, *Prawne, kryminologiczne i kryminalistyczne aspekty łapówkarstwa*, s. 168.

¹³⁹ Dz. Urz. KGP z 2004 r. Nr 1, poz. 3.

¹⁴⁰ *Socjologia kierownictwa*, red. A. Matejko, Warszawa 1969, s. 72, cyt. za: T. Chrustowski, *Prawne, kryminologiczne i kryminalistyczne aspekty łapówkarstwa*, s. 168.

do zachowań korupcyjnych¹⁴¹. „Dezorganizacja kultury normatywnej oznacza dezorganizację członków zbiorowości¹⁴²”. Dlatego ogólnie rzecz ujmując, można stwierdzić, że „najwięksi wrogowie łapówkarstwa w administracji to prawidłowy przebieg pracy oraz wiarygodne, dokładne i zgodne z prawem prowadzenie spraw¹⁴³”.

Duże znaczenie w kontekście działań profilaktycznych dotyczących zapobiegania korupcji może także odgrywać orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego. Do jego kompetencji należy bowiem orzekanie w sprawach skarg na decyzje administracyjne z powodu ich niezgodności z prawem.

Pożądane oddziaływanie profilaktyczne może mieć również sprawnie i rzetelnie funkcjonująca kontrola administracji. Zapobiegając naruszeniom przepisów prawa, w konsekwencji zapobiega się także przestępstwu łapownictwa. Towarzyszy ono bowiem temu zjawisku jako czynnik przyczynowy.

Funkcjonariusze publiczni mogą być członkami związków zawodowych. W literaturze przedmiotu już od dawna wskazuje się także na to, że w ten sposób działalność prewencyjna byłaby prowadzona przez przedstawicieli środowiska, do których należą ewentualni sprawcy przestępstw łapownictwa. Taka sytuacja mogłaby przyczynić się do znacznego podniesienia szans jej powodzenia¹⁴⁴.

Zapewnienie wysokiej efektywności procesu wykrywania

Prewencyjna działalność organów ścigania najlepiej wyraża się w efektywności procesu wykrywania. Istnienie wysokiego prawdopodobieństwa wykrycia przestępstwa zapobiega zachowaniom przestępnym¹⁴⁵. Sprawcy popełniają przestępstwa wówczas, gdy dostrzegają, że mają duże szanse uniknięcia odpowiedzialności za swój czyn – np. z uwagi na niewystarczające mechanizmy nadzoru i kontroli.

¹⁴¹ *Społeczno-prawne aspekty przeciwdziałania korupcji*, red. nauk. J. Bil i A. Wawrzusiszyn, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Szczytno 2012, s. 5 i 25.

¹⁴² E. Durkheim, *Definicja anomii*, cyt. za: P. Sztompka, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2007, s. 275.

¹⁴³ T. Chrustowski, *Prawne, kryminologiczne i kryminalistyczne aspekty łapówkarstwa*, s. 168.

¹⁴⁴ B. Wróblewski, *Wstęp do polityki kryminalnej*, Wydawnictwo Skład Główny Księgarnia Stowarzyszenia Nauczycielstwa Polskiego, Wilno 1922, s. 183, cyt. za: T. Chrustowski, *Prawne, kryminologiczne i kryminalistyczne aspekty łapówkarstwa*, s. 169.

¹⁴⁵ J. Bafia, *Problemy kryminologii. Dialektyka sytuacji kryminogennej*, s. 134.

Proces wykrywania przestępstw korupcyjnych jest realizowany w toku postępowania przygotowawczego, które w tym zakresie spełnia funkcje prewencyjne. W szczególności dotyczy to instytucji tymczasowego aresztowania podejrzanych o korupcję. Natomiast na etapie form stadialnych: przygotowania¹⁴⁶ lub usiłowania popełnienia przestępstwa korupcyjnego – ingerencja organu ścigania niweczy realizację przestępczego planu.

Istotne jest to, że możliwość prowadzenia przez organy ścigania działań prewencyjnych – w dużym stopniu uzależnione jest od uzyskania w porę przez te organy niezbędnych informacji¹⁴⁷. Środkami związanymi z zapobieganiem przestępczości korupcyjnej jest przede wszystkim przyjęcie ustnego zawiadomienia o przestępstwie. Ponadto wykorzystywana jest praca operacyjna.

Czynności te prowadzi się **w trybie z art. 308 k.p.k. – jako tzw. czynności niecierpiące zwłoki (in. w niezbędnym zakresie)**. Zgodnie z art. 308 § 1 k.p.k. w granicach koniecznych dla zabezpieczenia śladów i dowodów przestępstwa przed ich utratą, zniekształceniem lub zniszczeniem, prokurator albo Policja może w każdej sprawie, w wypadkach niecierpiących zwłoki, jeszcze przed wydaniem postanowienia o wszczęciu śledztwa lub dochodzenia, przeprowadzić w niezbędnym zakresie czynności procesowe, a zwłaszcza dokonać oględzin, w razie potrzeby z udziałem biegłego, przeszukania lub czynności wymienionych w art. 74 § 2 pkt 1 w stosunku do osoby podejrzanej, a także przedsięwziąć wobec niej inne niezbędne czynności, nie wyłączając pobrania krwi, włosów i wydzielin organizmu. Po dokonaniu tych czynności, w sprawach, w których prowadzenie śledztwa przez prokuratora jest obowiązkowe, prowadzący postępowanie przekazuje sprawę niezwłocznie prokuratorowi.

Z treści art. 308 § 2 k.p.k. wynika zaś, że w wypadkach niecierpiących zwłoki, w szczególności wtedy, gdy mogłoby to spowodować zatarcie śladów lub dowodów przestępstwa, można w toku czynności wymienionych w § 1 przesłuchać osobę podejrzaną o popełnienie przestępstwa w charakterze podejrzanego przed wydaniem postanowienia o przedstawieniu zarzutów, jeżeli zachodzą warunki do sporządzenia takiego postanowienia. Przesłuchanie rozpoczyna się od informacji o treści zarzutu.

¹⁴⁶ Zgodnie z treścią art. 228 i 229 k.k. – przygotowanie do przestępstwa łapownictwa nie jest karalne.

¹⁴⁷ B. Wróblewski, *Wstęp do polityki kryminalnej*, s. 1, cyt. za: T. Chrustowski, *Prawne, kryminologiczne i kryminalistyczne aspekty łapówkarstwa*, s. 169.

Istotne jest także to, że z art. 19 k.p.k. wynika tzw. **zasada sygnalizacji**. Zgodnie z treścią art. 19 § 1 k.p.k. w razie stwierdzenia w postępowaniu karnym **poważnego uchybienia w działaniu instytucji państwowej, samorządowej lub społecznej**, zwłaszcza gdy sprzyja ono popełnieniu przestępstwa, sąd, a w postępowaniu przygotowawczym prokurator, zawiadamia o tym uchybieniu organ powołany do nadzoru nad daną jednostką organizacyjną, zaś w razie potrzeby także organ kontroli. Policja powiadamia prokuratora o ujawnionych przez siebie uchybieniach. Zgodnie z treścią art. 19 § 2 k.p.k., zawiadamiając o uchybieniu, sąd lub prokurator może zażądać nadesłania w wyznaczonym terminie wyjaśnień i podania środków podjętych w celu zapobieżenia takim uchybieniom w przyszłości. Dodatkowy środek o charakterze dyscyplinującym przewidziano w treści przepisu art. 19 § 3 k.p.k., z którego wynika, że **W razie nieudzielenia wyjaśnień w wyznaczonym terminie można nałożyć na kierownika organu zobowiązanego do wyjaśnień karę pieniężną w wysokości do 10 000 złotych**. Na postanowienie o nałożeniu kary pieniężnej przysługuje zażalenie. Zażalenie na postanowienie prokuratora rozpoznaje sąd rejonowy, w którego okręgu toczy się postępowanie (art. 19 § 4 k.p.k.).

Warto też podkreślić, że **żadne z przestępstw korupcyjnych nie zostało niestety wymienione w art. 240 k.k.** Oznacza to zatem, że tych kategorii przestępstw nie dotyczy wynikający z tego przepisu tzw. prawny obowiązek zawiadomienia o przestępstwie. Tych kategorii przestępstw dotyczy jedynie określony w art. 304 § 1 k.p.k. tzw. **społeczny obowiązek zawiadomienia o przestępstwie**.

Natomiast **prawny obowiązek zawiadomienia o przestępstwie wynikający z treści art. 304 § 1 k.p.k. związany jest z możliwością pociągnięcia do odpowiedzialności karnej z art. 231 § 1 k.k.**, ale tylko osoby będące funkcjonariuszami publicznymi pełniącymi służbę w instytucji państwowej i samorządowej, które w związku ze swą działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu.

Oddziaływanie zapobiegawcze prawa

Łacińska sentencja mówi, że: *Ubi lex, ibi poena*, czyli gdzie jest prawo, tam jest i kara. W 1764 r. włoski prawnik Cesare Beccaria (1738–1794) w swojej pracy pt. „O przestępstwach i karach” napisał m.in., że: „Pewność ukarania, choćby

umiarkowanego, zrobi zawsze większe wrażenie niż strach przed inną, surowszą karą, z którym jednak łączy się nadzieja na bezkarność”. Ponadto zawarł on w swym dziele myśl, że: „Jednym z najistotniejszych środków powstrzymania przestępstw jest nie okrucieństwo kar, lecz nieuchronność tych kar, a w konsekwencji czujność władz i ta surowość nieugiętego sędziego, która tylko wtedy stanie się pożyteczną cnotą, gdy towarzyszyć jej będzie łagodność ustawodawstwa. Pewność ukarania, choćby umiarkowanego, zrobi zawsze większe wrażenie niż strach przed inną, surowszą karą, z którym jednak łączy się nadzieja na bezkarność”¹⁴⁸.

Profilaktyczna wartość kary nie jest nieograniczona¹⁴⁹. Nadziei na skuteczną walkę z korupcją nie należy jednak wiązać z surowością kar. Doświadczenie innych państw pokazuje bowiem, że nawet kara śmierci nie odstrasza od przyjmowania łapówek¹⁵⁰.

Uwzględniając zapobiegawcze oddziaływanie prawa, ważne jest to, aby określić optymalne warianty sankcji. Ma to w szczególności znaczenie w kontekście analizy praktyki stosowania przepisów prawa przez wymiar sprawiedliwości. Elementarnym wymogiem realizacji ogólnoprofilaktycznego oddziaływania kary jest też proporcjonalność kary w stosunku do stopnia społecznej szkodliwości czynu¹⁵¹. Sąd Najwyższy w swoich orzeczeniach niejednokrotnie podkreślał bowiem potrzebę stosowania surowych sankcji karnych wobec sprawców korupcji¹⁵². SN wskazywał ponadto na niecelowość warunkowego zawieszenia kar pozbawienia wolności za przestępstwa sprzedajności¹⁵³. Nie znalazło to jednak niestety odzwierciedlenia w praktyce wymiaru sprawiedliwości.

¹⁴⁸ C. Beccaria, *O przestępstwach i karach*, przekł. E.S. Rappaport, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1969, s. 139.

¹⁴⁹ T. Chrustowski, *Prawne, kryminologiczne i kryminalistyczne aspekty łapówkarstwa*, s. 171.

¹⁵⁰ M.D. Lysow, *Nakazanie i jego primienienie za dołžnostnyje priestupljenija*, Kazań 1977, s. 62 i n., cyt. za: T. Chrustowski, *Prawne, kryminologiczne i kryminalistyczne aspekty łapówkarstwa*, s. 171.

¹⁵¹ T. Chrustowski, *Prawne, kryminologiczne i kryminalistyczne aspekty łapówkarstwa*, s. 176.

¹⁵² Zob. np. Wyrok SN z dnia 5 sierpnia 1976 r., IV KR 142/76, OSN, wyd. Prok. Gen. 1976, nr 11-12.

¹⁵³ Zob. Wyrok SN z dnia 20 lutego 1959 r., II K 6/59 (niepubl.), Wyrok SN z dnia 13 kwietnia 1962 r., IV K 448/62 (niepubl.), cyt. za: T. Chrustowski, *Prawne, kryminologiczne i kryminalistyczne aspekty łapówkarstwa*, s. 176.

SPOSOBY I NARZĘDZIA OGRANICZANIA RYZYKA KORUPCJI

Analizując sposoby ograniczenia ryzyka korupcji, w szczególności dla urzędników, warto zwrócić uwagę na poniższe informacje¹⁵⁴.

1. W wielu przypadkach korupcja zaczyna się od przyjmowania drobnych upominków. Dlatego jeżeli chce się pozostać urzędnikiem bezstronnym i obiektywnym, nie wolno przyjmować żadnych prezentów.
2. Odmowa przyjęcia prezentu pozwoli pozostać uczciwym i wolnym, co jest o wiele więcej warte, niż jakikolwiek prezent.
3. Nigdy nie wolno sprawiać wrażenia, że jest się otwartym na przyjmowanie jakichkolwiek prezentów, nawet drobnych, o niewielkiej wartości.
4. Należy pamiętać, że relacje prywatne nie mogą wpłynąć na sposób wykonywania obowiązków służbowych. Każdy ma prawo żądać od ciebie, abyś był wobec niego uczciwy i bezstronny.
5. Przełożeni powinni dawać przykład i pokazywać swoim podwładnym, że nie tolerują ani nie wspierają korupcji, a także sami jej nie ulegają.
6. Tylko ściśle rozdzielenie interesów osobistych i służbowych pozwoli zapewnić swobodę podejmowania decyzji.
7. Prezenty naruszają swobodę podejmowania decyzji.
8. Czasem silna wola nie wystarczy do odrzucenia propozycji przyjęcia prezentu. Dlatego należy starać się przewidywać tego typu sytuacje i ich unikać. Można tego dokonać, prosząc o pomoc przełożonego lub współpracownika. Pomoc ta może polegać np. na wspólnym uczestniczeniu w czynnościach służbowych (np. spotkaniu).
9. Urzędnik, który ma bezpośredni kontakt z interesantem, od początku musi stworzyć odpowiednie relacje.
10. Jeżeli przyjęło się prezent i ma się wątpliwości, należy poinformować o tym przełożonego.
11. Nie należy wahać się zwrócić lub odesłać prezent.
12. Niełatwym zadaniem, jakie stoi przed urzędnikami, jest rozdzielenie kontaktów służbowych i prywatnych. Trudno jest odmówić udzielenia pomocy osobie, z którą ma się doskonałe kontakty prywatne.

¹⁵⁴ Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Wskazówki antykorupcyjne dla urzędników*, Wydawnictwo Centrum Szkolenia Policji w Legionowie, Warszawa 2014, s. 12–15, przy wykorzystaniu „*The RESPONSibility rests with me. Code of conduct to prevent corruption*”, Federal Chancellery of Austria, Vienna 2010.

13. Nie wolno tracić czujności i trzeba sprawdzać, czy interesy prywatne swoje lub bliskich nie pozostają w konflikcie z obowiązkami służbowymi.
14. W razie zaistnienia konfliktu interesów należy niezwłocznie poinformować o tym swojego przełożonego.
15. *Prezent? – Nie, dziękuję!* Ograniczanie ryzyka korupcji dotyczy również przełożonych. Dlatego zachowania niewłaściwe i naganne zarówno przełożonych, jak i podwładnych – powinny być nagłaśniane.

Narzędzia przeciwdziałania korupcji to w szczególności działania punitywne i działania prewencyjne. W zakresie działań punitywnych należy zauważyć i docenić wiele pożądaných zmian przepisów prawa wprowadzonych przez ustawodawcę na przestrzeni ostatnich lat w celu usprawnienia walki z korupcją.

Spośród działań punitywnych na szczególną uwagę zasługuje m.in. to, że:

- 1) w ostatnich 10 latach wielokrotnie nowelizowano ustawę – Kodeks karny, wprowadzając do niej nowe typy przestępstw korupcyjnych, w tym korupcję wyborczą, w sporcie¹⁵⁵ i w biznesie;
- 2) ustanowiono przepis prawa umożliwiający rozbitcie solidarności pomiędzy wręczającym a przyjmującym łapówkę poprzez wprowadzenie instytucji niepodlegania karze, gdyż do art. 229 § 6 k.k. wprowadzono zasadę niekarania osób wręczających łapówkę, o ile zostaną spełnione warunki określone w tym przepisie¹⁵⁶;
- 3) obowiązek ścigania przestępstw korupcyjnych poza Policją, w której utworzono specjalne wydziały do walki z korupcją oraz w ramach której działa Centralne Biuro Śledcze Policji, mają także Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, a przede wszystkim utworzone w 2006 r. Centralne Biuro Antykorupcyjne;
- 4) do ustawy – Kodeks karny dodano definicję legalną pojęcia „osoba pełniąca funkcję publiczną”¹⁵⁷;
- 5) wprowadzono penalizację handlu wpływami i łapownictwa w sektorze prywatnym;

¹⁵⁵ Por. ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1133, z późn. zm.).

¹⁵⁶ Art. 229 § 6 k.k. został wprowadzony w celu rozerwania solidarności między uczestnikami zdarzenia korupcyjnego. Przepis ten ułatwia walkę z korupcją, ale należy podkreślić, że może być też nadużyty i stanowić źródło problemów dla uczciwego urzędnika, gdyż jeżeli nawet nie przyjął on korzyści albo obietnicy ich przyjęcia, może zostać niesłusznie oskarżonym o żądanie wręczenia korzyści.

¹⁵⁷ Por. art. 115 § 19 k.k.

- 6) wprowadzono kryminalizację płatnej protekcji polegającej na udzieleniu korzyści niemajątkowej;
- 7) uchwalono ustawę antylobbingową;
- 8) sędziowie mają kodeksy etyczne¹⁵⁸;
- 9) do polskiego ustawodawstwa wprowadzono także przepisy prawa dotyczące instytucji odpowiedzialności karnej podmiotów zbiorowych, w tym osób prawnych¹⁵⁹;
- 10) ponadto powstawały i powstają na kolejne lata rządowe strategie antykorupcyjne, a ich istotą jest to, że wyznaczone są w nich cele, które powinny stanowić podstawę dla formułowania frontu walki z korupcją oraz powinny być konsekwentnie realizowane, co nie oznacza jednak, że w toku wdrażania programu nie będą przyjmowane propozycje wzbogacające środki i sposoby walki z korupcją¹⁶⁰;
- 11) obowiązkiem składania jawnych oświadczeń majątkowych objęto znacznie szerszy krąg osób, w tym kierownicze stanowiska w urzędach i izbach skarbowych;
- 12) zmieniono także zasady finansowania polityki, co zwiększyło odporność tej dziedziny życia publicznego na występowanie korupcji.

Należy zauważyć, że niektóre problemy nadal nie zostały rozwiązane. Dotyczy to w szczególności braku kontroli parlamentarnej nad działalnością agencji i funduszy rządowych. Ponadto pożądane jest także stworzenie systemu, który umożliwi bezpieczne informowanie o nieprawidłowościach występujących w instytucjach publicznych. Pożądane jest także ustanowienie przepisów prawa dotyczących ochrony prawnej tzw. sygnalistów¹⁶¹.

¹⁵⁸ Por. uchwałę nr 25/2017 Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 13 stycznia 2017 r. w sprawie ogłoszenia ujednoliconego tekstu Zbioru Zasad Etyki Zawodowej Sędziów i Asesorów Sądowych, Krajowa Rada Sądownictwa, Zbiór Zasad Etyki Zawodowej Sędziów, <https://krs.pl/pl/o-radzie/zbior-zasad-etyki-zawodowej-sedziow/591-uchwala-nr-25-2017-krajowej-rady-sadownictwa-z-dnia-13-stycznia-2017-r.html> [dostęp: 26.02.2021 r.].

¹⁵⁹ Ustawa z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz. U. z 2020 r. poz. 358, z późn. zm.).

¹⁶⁰ J. Mańdok, *Problematyka antykorupcyjna*, Wydawnictwo Szkoły Policji w Katowicach, Katowice 2005, s. 38.

¹⁶¹ Zob. np. *Jak chronić sygnalistów? Relacja z webinarium OECD*, <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/jak-chronic-sygnalistow-relacja-z-webinarium-oecd>, [dostęp: 24.01.2022 r.].

Działania prewencyjne

Obecny charakter i skutki przestępczości korupcyjnej, z którymi nadal zmagają się nasze państwo, są inne niż kiedyś. Dlatego inne powinny być cele oraz zadania stawiane w narodowej strategii antykorupcyjnej. Zasadna wydaje się także konieczność położenia znacznie większego nacisku na działania prewencyjne.

Z art. 5 i 6 Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji, którą Polska ratyfikowała w roku 2006, wynika, że należy utworzyć ciało promujące i wdrażające działania zapobiegające korupcji, któremu władza zapewni finansowe i osobowe podstawy efektywnego działania, które musi mieć zapewnioną niezależność¹⁶².

Należy także pamiętać, że metody prewencyjne to nie tylko edukacja społeczeństwa i ustanawianie coraz to nowszych i liczniejszych kodeksów etycznych. Działania prewencyjne to przede wszystkim wprowadzanie do zasad funkcjonowania urzędów i do zasad pragmatyki służbowej mechanizmów zabezpieczających przed korupcją.

PRZESŁANKI WARUNKUJĄCE SKUTECZNOŚĆ DZIAŁAŃ PROFILAKTYCZNYCH

Do przesłanek warunkujących skuteczność działań profilaktycznych należy zaliczyć:

- 1) istnienie obiektywnych możliwości zapobiegania korupcji;
- 2) posiadanie rzetelnej, kompleksowej wiedzy o czynnikach genetycznych korupcji;
- 3) jednoznacznie ujemna ocena wpływów korupcji;
- 4) dostrzeżenie potrzeby prowadzenia skutecznej walki z korupcją¹⁶³.

Ad 1. Obiektywne możliwości zapobiegania korupcji występują wszędzie tam, gdzie można skutecznie likwidować przyczyny tego zjawiska bez konieczności wprowadzania zasadniczych zmian ustrojowych. Dlatego wydawało się, że **zwalczanie, jak też zapobieganie korupcji ma perspektywy po-**

¹⁶² Zob. art. 6 Konwencji ONZ: „Każde z Państw Stron, (...) zapewni istnienie, odpowiednio, organu lub organów dla zapobiegania korupcji (...) udzieli organowi bądź organom. (...) konieczną adekwatną niezależność, (...) umożliwiając mu bądź im wykonywanie jego bądź ich funkcji w sposób efektywny i bez oddziaływania niedozwolonych wpływów. Zapewnione zostaną niezbędne środki materialne i wyspecjalizowany personel, (...)”.

¹⁶³ T. Chrustowski, *Prawne, kryminologiczne i kryminalistyczne aspekty łapówkarstwa*, s. 159.

wodzenia już w czasach poprzedniego ustroju. Gdyby zaś uznać, że przyczyny korupcji tkwią przede wszystkim w ustroju, wówczas dla ich usunięcia należałoby zmienić w zasadniczy sposób strukturę gospodarczą i społeczną. To z kolei stanowiłoby przeszkodę raczej nie do pokonania. Dlatego zapobieganie korupcji może sprowadzać się do częściowego ograniczania tego zjawiska i do jego łagodzenia¹⁶⁴.

Z drugiej strony, przestępstwa korupcyjne występowały w Polsce również podczas przemian ustrojowych po 1989 r. Zmiana systemu gospodarczego i politycznego nie spowodowała jednak ograniczenia tego zjawiska. Zaistniała wręcz odwrotna sytuacja. Powszechnie dochodziło bowiem do nadużyć związanych z przekształceniami własnościowymi¹⁶⁵.

Ad 2. Przesłanką efektywności działań zapobiegawczych jest także **obiektywna, rzetelna i kompleksowa wiedza o przyczynach zjawiska korupcji**. Umożliwia ona określenie kierunku działań prewencyjnych, a także dobór odpowiednich, skutecznych metod i środków zapobiegania przestępczości korupcyjnej¹⁶⁶. Z punktu widzenia systemu działań zapobiegawczych cenne jest to, że na przestrzeni ostatnich lat literatura przedmiotu została wzbogacona o liczne i ciekawe opracowania merytoryczne. Dotyczą one przede wszystkim interpretacji norm prawnych związanych z korupcją. Poruszana jest w nich także tematyka genezy tego zjawiska, jego cech charakterystycznych, związków przyczynowych i mechanizmów oddziaływania. W ostatnim czasie w różnych państwach, niezależnie od ich ustrojów, **obserwuje się wzrost zainteresowania badaniami nad tą formą przestępczości**. Korupcja stała się zatem przedmiotem zainteresowania naukowców, w tym socjologów analizujących ten proceder z punktu widzenia zachowań społecznych czy filozofów dokonujących oceny tego zjawiska w kontekście obowiązujących wzorców moralnych¹⁶⁷.

¹⁶⁴ Tamże.

¹⁶⁵ *Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce. Raport z monitoringu*, red. A. Kobylińska, G. Makowski, M. Solon-Lipiński, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012, s. 24–25, *Transparency International, Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce. Raport z monitoringu*, <https://www.transparency.org/en/publications/national-integrity-system-poland#> [dostęp: 26.02.2021 r.].

¹⁶⁶ A. Krukowski, *Zapobieganie przestępczości*, „Problemy Kryminalistyki” 1974, nr 109–110, s. 316 i n., cyt. za: T. Chrustowski, *Prawne, kryminologiczne i kryminalistyczne aspekty łapówkarstwa*, s. 159.

¹⁶⁷ M. Jasińska, K. Kurpisz, *Analiza wybranych przepisów prawnych sprzyjających funkcjonowaniu korupcji*, Warszawa 2001.

Oceny skuteczności przyjętych rozwiązań prawnych dokonują ponadto prawnicy. Odnosząc się do obowiązujących przepisów prawa, zwracają oni uwagę na konieczność znowelizowania funkcjonujących rozwiązań prawnych dotyczących tej instytucji.

Istnieje wiele definicji korupcji¹⁶⁸. **Jednak podstawową trudnością dokonywania jednoznacznej oceny korupcji jest brak kodeksowej definicji tego pojęcia w prawie polskim.** Co istotne, korupcja nie jest tzw. czynem przepołowionym. Oznacza to, że formalnie, niezależnie od wartości korzyści majątkowej lub jej obietnicy, dany czyn może być zakwalifikowany jako przestępstwo łapownictwa biernego (in. sprzedajności urzędniczej) lub czynnego (in. przekupstwa)¹⁶⁹.

Część środowiska prawniczego, stosując język prawniczy, powołuje się na pojęcie tzw. zwyczaju dotyczącego np. przyjęcia kwiatów jako formy podziękowania, a nie łapówki. Z kolei inni, uwzględniając zasadę praworządności i formalizmu legislacyjnego, negują powyższe pojęcie „zwyczaju” i „prawa zwyczajowego”, twierdząc, że zamiast tych pozaustawowych pojęć należy posługiwać się pojęciem „społeczna szkodliwość czynu”. Podkreślają oni, że w odróżnieniu od wykroczeń, w przypadku przestępstw ustawodawca ustanowił nawet możliwość stopniowania tego pojęcia. Nie stanowi bowiem przestępstwa czyn zabroniony, którego społeczna szkodliwość jest znikoma¹⁷⁰. Taka sytuacja stanowi przesłankę ujemną, umożliwiającą wydanie postanowienia o umorzeniu dochodzenia lub śledztwa jako form postępowania przygotowawczego w danej sprawie¹⁷¹.

Pojęcie korupcji funkcjonuje zatem na wielu płaszczyznach teoretycznych dotyczących życia społecznego, politycznego czy etycznego. Jednak pomimo że zachowania korupcyjne spenalizowano w licznych aktach prawnych, poczynając od Konstytucji, a na rozporządzeniach kończąc, to w żadnym akcie

¹⁶⁸ Zob. np. art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, art. 2 Cywilnoprawnej Konwencji o korupcji sporządzonej w Strasburgu w dniu 4 listopada 1999 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 244, poz. 2443), Prawnokarną Konwencję o korupcji sporządzoną w Strasburgu w dniu 27 stycznia 1999 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 29, poz. 249), Konwencję Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji z dnia 31 października 2003 r. (Dz. U. z 2007 r. Nr 84, poz. 563), art. 1 Konwencji OECD o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych sporządzonej w Paryżu w dniu 17 grudnia 1997 r. (Dz. U. z 2001 r. Nr 23, poz. 264).

¹⁶⁹ Por. art. 228–229 k.k.

¹⁷⁰ Por. art. 1 § 2 k.k.

¹⁷¹ Por. art. 17 § 1 pkt 3 k.p.k.

prawnym rangi kodeksowej ustawodawca nie użył słowa „korupcja”. W żadnym polskim akcie prawnym zawierającym przepisy prawa karnego materialnego, w szczególności w ustawie – Kodeks karny nie znajdziemy legalnej, czyli prawnej definicji tego zjawiska, które jest przecież patologią społeczną stanowiącą ogromne zagrożenie dla demokratycznego państwa i rozwoju gospodarczego. Ustawodawca zdefiniował pojęcie korupcji jedynie w ustawie z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Zgodnie z treścią art. 1 ust. 3a ww. ustawy korupcją jest czyn:

- 1) polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści osobie pełniącej funkcję publiczną dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;
- 2) polegający na żądaniu lub przyjmowaniu przez osobę pełniącą funkcję publiczną, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;
- 3) popełniany w toku działalności gospodarczej, obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu, bezpośrednio lub pośrednio, osobie kierującej jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującej w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub na rzecz jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odzwyczajenie;
- 4) popełniany w toku działalności gospodarczej obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na żądaniu lub przyjmowaniu bezpośrednio lub pośrednio przez osobę kierującą jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującą w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odzwyczajenie.

Ad 3. „Klimat” wokół zjawiska korupcji, nagłaśnianie jej przypadków i „walka” z tą patologią być może kiedyś spowoduje jej ograniczenie. Z drugiej strony w literaturze przedmiotu zauważa się, że może jednak istnieć ryzyko przyczynienia się do utrwalenia przekonania o jej wszechobecności, a także – paradoksalnie – do przekonania, że skoro łapówki są takie powszechne, to jednak należy je dawać w sytuacjach załatwiania różnych „trudnych” spraw¹⁷².

Ocena przestępstwa korupcji od strony jej wpływu na działalność administracyjną, polityczną i gospodarczą – na przestrzeni lat – nie zawsze była jednoznacznie negatywna¹⁷³. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 5 sierpnia 1976 r. przestępstwo łapownictwa popełnione przez funkcjonariusza publicznego określił jako: „groźne zjawisko społeczne, które wzbudza zaniepokojenie, odrazę”¹⁷⁴. Należy jednak podkreślić, że oficjalne oceny nie zawsze są zbieżne z ocenami dokonanymi przez poszczególne osoby. W literaturze przedmiotu wyróżniono bowiem **trzy rodzaje korupcji**:

- 1) **białą**, która charakteryzuje się dużą tolerancją wobec wybranych zachowań korupcyjnych;
- 2) **szarą**, która spotyka się z niejednorodną oceną społeczną;
- 3) **czarną**, której przypadki są jednoznacznie potępiane przez ogół społeczeństwa¹⁷⁵.

Ta nieadekwatność indywidualnych ocen zjawiska korupcji wynika z dwóch głównych przyczyn. Pierwszą jest to, że **w przypadku przestępstwa korupcji, w rozumieniu art. 49 k.p.k., nie występuje zindywidualizowany pokrzywdzony**. Inaczej niż w przypadku wielu przestępstw w tym czynnie zabronionym po obydwu stronach biorą udział sami sprawcy. W przypadku przestępstwa łapownictwa czynnego, zwanego też potocznie przekupstwem – jest to wręczający korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę. Natomiast w przypadku przestępstwa łapownictwa biernego, określanego też w doktrynie jako sprzedajność urzędnicza – jest to przyjmujący korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę. Pokrzywdzonym jest zatem państwo, które nie występuje w tym procederze

¹⁷² A. Kubiak, *Program przeciw korupcji. Codzienne doświadczenia Polaków. Barometr korupcji 2006. Raport z badań*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2006, s. 28.

¹⁷³ A. Kutylowski, A. Rzepliński, *Opinia na temat łapownictwa jako przestępstwa i zjawiska społecznego. Opinia publiczna i środki masowego przekazu a ujęcie zjawiska społeczne*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1981, s. 142 i n., cyt. za: T. Chrustowski, *Prawne, kryminologiczne i kryminalistyczne aspekty łapówkarstwa*, s. 160.

¹⁷⁴ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 sierpnia 1976 r., IV KR 142/76, OSN wyd. Prok. Gen. 1976, nr 11-12.

¹⁷⁵ B. Kurzępa, *Kilka uwag o korupcji*, s. 17-27.

przestępczym realnie, a tylko w formie „idealnej”. Dlatego aby prawidłowo ocenić to przestępstwo, niezbędny jest odpowiedni szacunek do państwa. Jednak dla niektórych osób państwo stanowi abstrakcję, która wymyka się myśleniu kategoriami bezpośrednich wartości lub doraźnych interesów własnych.

Drugim powodem braku jednoznacznego potępienia procederu korupcji jest **transfer korzystnych efektów na środki ich uzyskiwania**. Dlatego też pożądana jednoznacznie ujemna ocena wpływów korupcji – w praktyce może być jednak niemożliwa do uzyskania. Trudność uzyskiwania szczerych wypowiedzi – np. w badaniach sondażowych – wynika z faktu, że ankietowani dokonujący autorefleksji, w zależności od sytuacji być może muszą ocenić własne zachowania, które są tak silnie piętnowane w publicznym dyskursie¹⁷⁶.

Niewłaściwym środkiem osiągnięcia celu jest zawsze łapówka, zaś **korzystny efekt osiągnięty za łapówkę – jest zazwyczaj jednostkowy, incydentalny i wycinkowy**. Dlatego w aspekcie społecznym korupcja zawsze zasługuje na ocenę ujemną. Zachowania korupcyjne zazwyczaj oceniane są jako naganne, przestępcze. Jednak znajdowali się także tacy, którzy stwierdzali, że mieszczą się one w granicach zasad moralnych i etycznych, zwłaszcza tam, gdzie w rachubę wchodziła np. dbałość o zdrowie lub życie osoby najbliższej.

Należy jednak zawsze pamiętać i podkreślać, że to, co jest korzystne dla danej osoby, niekoniecznie ma taki charakter dla ogółu społeczeństwa. Przykładem może być jedna z siedmiu – wg Alatas – odmian korupcji, czyli korupcja nepotystyczna polegająca na nielegalnym działaniu dla dobra rodziny¹⁷⁷. Stąd doszukiwanie się jakiegokolwiek korzystnego, pozytywnego wpływu korupcji, jest pozbawione wszelkich podstaw.

Ciekawostką jest to, że w literaturze przedmiotu – np. w ustroju socjalistycznym – można było znaleźć informacje o tym, że korupcja jest czynnikiem wspomagającym rozwój państwa, a zatem wywierającym jednoznacznie pozytywny wpływ¹⁷⁸. Można znaleźć także informacje o poglądach wskazujących zarówno na pozytywne, jak i negatywne wpływy korupcji¹⁷⁹. Dlatego

¹⁷⁶ A. Kubiak, *Program przeciw korupcji. Codzienne doświadczenia Polaków. Barometr korupcji 2006. Raport z badań*, s. 28.

¹⁷⁷ K. Tarchalski, *Korupcja i przywilej. Zarys teorii i praktyki*, Wydawnictwo Naukowe Semper, Warszawa 2000, s. 25.

¹⁷⁸ M. Kranitz, *Polgari nezetek a korrupcirol*, w: *Kriminologiai es kriminalisztikai tanulmányok, Kozgazdasági es Jogi Könyvtárho*, Budapest 1980, s. 234, cyt. za: T. Chrustowski, *Prawne, kryminologiczne i kryminalistyczne aspekty łapówkarstwa*, s. 161.

¹⁷⁹ Tamże.

warto podkreślić, że jeśli osoby z otoczenia nie zorientują się, że określone zachowania przynoszą im szkodę, wówczas nie podejmą przeciwdziałań¹⁸⁰.

W literaturze przedmiotu obecnie zauważa się rosnącą akceptację obywateli dla działań służących identyfikacji i zwalczaniu przestępczości korupcyjnej¹⁸¹. Takie postawy z pewnością zobowiązują do nieustannej analizy realizowanych czynności, doskonalenia modelu współdziałania służb i instytucji państwowych, których zadaniem jest walka z korupcją oraz zwiększania efektywności przedstawiania wyników ich pracy. Ponadto coraz powszechniejszy dostęp do różnorodnych materiałów szkoleniowych, w tym e-learningowych promujących m.in. konieczność zachowania postawy asertywności, może wpłynąć na edukację społeczeństwa. Asertywność rozumiana jest bowiem jako posiadanie i wyrażanie własnego zdania oraz bezpośrednio wyrażanie emocji i postaw w granicach nienaruszających praw i psychicznego terytorium innych osób oraz własnych, bez zachowań agresywnych, a także obrona własnych praw w sytuacjach społecznych¹⁸².

Ad 4. Należy dostrzec potrzebę stałego prowadzenia skutecznej walki z korupcją. Warto także zauważyć, że zakładane zmniejszenie się skali przestępczości, w tym korupcyjnej, w miarę rozwoju społeczeństwa i zmian ustrojowych okazało się błędnym poglądem. Nie znalazł on bowiem potwierdzenia w rzeczywistości. Należy raczej zauważyć inną tendencję dotyczącą tego, że na przestrzeni lat przestępczość korupcyjna przybiera coraz to nowsze, nieznane wcześniej formy. Ponadto poziom korupcji też jest bardzo różny – od drobnych przypadków wykorzystania wpływu lub faworyzowania w celu wyświadczenia lub oddania przysługi, aż do **kleptokracji, czyli rządów złodziei**, gdzie porzucone zostają nawet zewnętrzne pozory uczciwości.

Obszary, w których dochodzi do nadużyć, ewoluują w wyniku zmian systemowych i gospodarczych¹⁸³. Obecnie korupcja występuje głównie jako:

- 1) administracyjna,
- 2) gospodarcza,
- 3) wyborcza,

¹⁸⁰ J. Rudniański, *Elementy ogólnej teorii walki*, cz. I, Wydawnictwo Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 1981, s. 175.

¹⁸¹ Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Zwalczanie przestępczości korupcyjnej w Polsce w 2017 r. Raport*, s. 9.

¹⁸² M. Król-Fijewska, *Trening asertywności: scenariusz i wykłady*, Wydawnictwo Instytut Psychologii Zdrowia PTP, Warszawa 1993, s. 10.

¹⁸³ Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Przewidywane zagrożenia korupcyjne w Polsce*, s. 6.

- 4) polityczna,
- 5) samorządowa,
- 6) legislacyjna,
- 7) koncesyjna,
- 8) informacyjna,
- 9) korupcja w zakresie zamówień publicznych oraz zamówień prywatnych¹⁸⁴.

Niezależnie od obszaru korupcja zawsze jest jednak patologią społeczną. Stanowi poważne zagrożenie dla praw człowieka, gdyż dotyczy każdego obywatela ponoszącego koszty tego procederu. Zagroza zamożności zarówno państwa, jak i każdego obywatela, gdyż prowadzi do podejmowania niewłaściwych decyzji ekonomicznych.

Przestępstwa korupcyjne wpływają hamująco na proces osiągania celów związanych z doskonaleniem funkcjonowania i zwiększaniem efektywności działania państwa i jego organów, umacnianiem praworządności, a także pogłębianiem kultury prawnej społeczeństwa. Dlatego dostrzeganie potrzeby walki z tym procederem u jego podstaw obliuguje do internalizacji tych poglądów i wprowadzania ich w życie¹⁸⁵.

UTRUDNIENIA I PRZESZKODY WE WDRAŻANIU STRATEGII ANTYKORUPCYJNYCH

Omawiając zagadnienia antykorupcyjne, warto mieć na uwadze także utrudnienia i przeszkody we wdrażaniu strategii antykorupcyjnych. Do barier w efektywnym zwalczaniu korupcji należy przede wszystkim zaliczyć to, że:

- 1) do korupcji dochodzi poprzez naruszenie obowiązujących przepisów prawa;
- 2) zjawisko korupcji w społeczeństwie nie jest jednoznacznie oceniane, zatem w przypadku Polski oraz krajów, które przez dłuższy okres swej nowożytnej historii pozbawione były odrębności państwowej, w projek-

¹⁸⁴ Por. Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Rekomendacje postępowań antykorupcyjnych przy udzielaniu zamówień publicznych*, Wydawnictwo Centrum Szkolenia Policji w Legionowie, Warszawa 2014, s. 7 i n., Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju / Grupa Banku Światowego, Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Świadomi nadużyć korupcyjnych. Podręcznik dla urzędników zajmujących się zamówieniami publicznymi*, Warszawa 2015, s. 8.

¹⁸⁵ T. Chrustowski, *Prawne, kryminologiczne i kryminalistyczne aspekty łapówkarstwa*, s. 161.

- towaniu i wdrażaniu działań antykorupcyjnych trzeba brać pod uwagę głęboko zakorzenioną w społeczeństwie niechęć do ujawniania organom ścigania sprawców przestępstw¹⁸⁶;
- 3) okres stagnacji gospodarczej wyrobił ponadto w obywatelach niektórych państw przyzwolenie na rozwój kultury typu „załatwianie” czy „koleśiostwo”, a dopiero stosunkowo niedawno zaczęto postrzegać je jako niepożądane i społecznie naganne;
 - 4) sankcje za naruszenie przepisów prawa dotyczących korupcji są znikome na tyle, że przy uwzględnieniu linii orzeczniczej, praktycznie „niezauważalne” z punktu widzenia oddziaływania prewencyjnego¹⁸⁷;
 - 5) korupcja nie zawsze wynika z braku stosownych przepisów prawa, może bowiem wynikać też ze złej praktyki lub braku chęci ze strony właściwych organów do zastosowania sankcji¹⁸⁸.

Przygotowując strategię antykorupcyjną, należy zatem brać pod uwagę czynniki ryzyka. Mogą one bowiem uniemożliwić jej przygotowanie, a także spowalniać efektywne wdrożenie jej. Występują one zawsze i w każdym kraju, ale nie wszędzie są takie same i o jednakowym natężeniu. Dlatego na początku pracy nad dokumentem strategicznym zawsze trzeba je sobie uzmysłowić, sprecyzować i brać pod uwagę przy planowaniu działań naprawczych.

Do najbardziej typowych czynników ryzyka należą:

- 1) łamanie praw obywatelskich,
- 2) czynnik kulturowy,
- 3) zideologizowanie walki z korupcją,
- 4) akcyjność działań,
- 5) brak konsensusu politycznego¹⁸⁹.

¹⁸⁶ *Jak walczyć z korupcją? Zasady tworzenia i wdrażania strategii antykorupcyjnej dla Polski*, s. 14.

¹⁸⁷ Np. z analizy danych statystycznych Ministerstwa Sprawiedliwości wynika, że w latach 2011–2013 najczęściej orzekanymi karami za przestępstwa korupcyjne były: w ponad 90% spraw – kara pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania, w ok. 5% – kara pozbawienia wolności, a tylko w ok. 2–4% spraw oskarżonych skazano, orzekając grzywnę samoistną.

¹⁸⁸ M. Jasińska, K. Kurpisz, *Analiza wybranych przepisów prawnych sprzyjających funkcjonowaniu korupcji*, Warszawa 2001, s. 4.

¹⁸⁹ Szerzej: *Jak walczyć z korupcją? Zasady tworzenia i wdrażania strategii antykorupcyjnej dla Polski*, s. 13–15.

Zagrożeniem dla skutecznego wdrażania strategii antykorupcyjnej w Polsce mogą być trzy główne grupy czynników:

- 1) zwalczanie korupcji postrzegane jako zagadnienie niepriorytetowe,
- 2) nikłe zainteresowanie społeczne,
- 3) kryzys dziennikarstwa i mediów.

Ad 1. Zwalczanie korupcji postrzegane jako zagadnienie niepriorytetowe

Przedstawiając diagnozę sytuacji w Polsce, należy wziąć pod uwagę również pewne zjawiska negatywne, które mogą przeszkadzać w tworzeniu, a przede wszystkim implementacji strategii antykorupcyjnej. Stwierdzenie zawarte w raporcie Ernst & Young: *Walka z nadużyciami i korupcją utraciła swój nowatorski charakter, a wraz z nim przeminęło także przekonanie o pilności tej kwestii*¹⁹⁰ dotyczy sytuacji globalnej, ale oddaje specyfikę sytuacji w Polsce. Według niektórych opinii, po latach ciągłego eksploatowania tematyki korupcyjnej oraz stosowania kontrowersyjnych metod walki z jej przejawami, wydaje się, że dla obecnie rządzących krajem nie jest to zagadnienie priorytetowe¹⁹¹, np. z końcem grudnia 2009 r. przestał obowiązywać „Program zwalczania korupcji – strategia antykorupcyjna – II etap wdrażania na lata 2005–2009”, ale nie przygotowano nowej strategii. Ponadto w raporcie „Polska 2030 – wyzwania rozwojowe” przeciwdziałanie korupcji jako temat – wyzwanie rozwojowe – nie istnieje. Problem większej transparentności struktur państwowych występuje jedynie fragmentarycznie w rozdziale „Sprawne państwo”, w kontekście potrzeby przejrzystej interpretacji i przejrzystego tworzenia przepisów prawa¹⁹².

Ad 2. Nikłe zainteresowanie społeczne

Społeczeństwo nie ocenia dobrze poziomu zaangażowania struktur państwa w zwalczanie patologii korupcyjnej. W badaniu CBOS-u z 2010 r. aż 46% respondentów negatywnie, a 38% pozytywnie oceniło działania rządu w tej dziedzinie¹⁹³. Istotne jest to, że nie zwiększa się liczba organizacji społecznych zajmujących się tą tematyką. Liczba organizacji strażniczych od lat nie przekracza dziesięciu. W literaturze przedmiotu podkreśla się m.in. brak organizacji lokalnych kontrolujących władze samorządowe.

¹⁹⁰ Ernst & Young, *Osiągnięcie etycznego wzrostu – nowe rynki, nowe wyzwania, Raport z 11. Światowego Badania Nadużyć Gospodarczych*, 2010, s. 7.

¹⁹¹ *Jak walczyć z korupcją? Zasady tworzenia i wdrażania strategii antykorupcyjnej dla Polski*, s. 24.

¹⁹² Tamże.

¹⁹³ Centrum Badania Opinii Publicznej, badanie „Opinia społeczna o korupcji w Polsce”, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_063_10.PDF [dostęp: 26.02.2021 r.].

Ad 3. Kryzys dziennikarstwa i mediów

Warto podkreślać także ważną i nieocenioną rolę IV władzy, czyli mediów, jako jednego z elementów strategii antykorupcyjnej. Dzięki możliwości dotarcia do szerokiego grona odbiorców media powinny udzielać obiektywnego i rzetelnego wsparcia dla stworzenia oraz właściwego wdrażania narodowej strategii antykorupcyjnej.

Od pewnego czasu zauważa się jednak regres w dziennikarstwie śledczym. Polega on na odchodzeniu niekiedy od pełnienia funkcji informacyjnej i kontrolnej. W praktyce przejawia się to przede wszystkim brakiem oddzielnych działów dziennikarstwa śledczego. Dostrzegalne jest natomiast zaangażowanie mediów w walkę polityków i w walkę pomiędzy partiami. W takich sytuacjach istnieje zatem ryzyko braku obiektywizmu i stronniczość w ujawnianiu faktów. Sprawa dotycząca zwalczania korupcji często może zostać przedstawiona tendencyjnie, w tym wyolbrzymiona lub bagatelizowana, zależnie od tego, której opcji politycznej sprzyja dziennikarz. Dostrzega się także szczególnie groźną tabloidyzację mediów, zwłaszcza telewizji, którą społeczeństwo traktuje często jako główne źródło wiedzy.

Podsumowując, należy podkreślić, że niezależnie od ustroju państwa, każdorazowo trzeba mieć na uwadze:

- 1) obowiązek likwidacji potencjalnych przyczyn korupcji;
- 2) maksymalizację ryzyka związanego z aktami korupcji;
- 3) konieczność analizy pewnych sfer życia publicznego;
- 4) potrzebę dostrzegania konieczności pewnych zmian, w tym udoskonalania prawnych rozwiązań systemowych, np. reformy władzy sądowniczej;
- 5) nieformalne regulacje i budowę społecznej wrażliwości na korupcję;
- 6) rolę organizacji pozarządowych jako tzw. III sektora, a także niezależnych stowarzyszeń;
- 7) uwzględnianie funkcji ciągłego monitorowania zjawiska;
- 8) konieczność podkreślania roli edukacji w tym obszarze;
- 9) potrzebę opracowywania przez niezależnych ekspertów badań i analiz zjawiska korupcji;
- 10) konieczność aktywnego zaangażowania w tworzenie antykorupcyjnego środowiska oraz wsparcie pozytywnych działań przez media jako tzw. IV władzę.

ROLA POLICJI W PRZECIWDZIAŁANIU I ZWALCZANIU KORUPCJI

Rocznie Policja prowadzi około 6000–8000 spraw korupcyjnych. Pomimo że przestępczość korupcyjna to dobrze zakamuflowany i zorganizowany system zachowań, często z udziałem wielu pośredników, to wykrywalność przestępstw korupcyjnych wynosi około 98%¹⁹⁴. Przykładowo w roku 2020 stwierdzono 8038 przestępstw, wykryto 8015 przestępstw, zaś skuteczność wykrycia wyniosła 99,7%¹⁹⁵.

Oprócz tego, że korupcja powoduje duże straty ekonomiczne, niszczy też zaufanie społeczeństwa do organów ścigania¹⁹⁶. Korupcja stanowi bowiem złożony problem, gdyż do czasu wykrycia tej formy przestępczości z zasady stanowi ciemną liczbę. Obie strony uczestniczące w przestępstwie są zazwyczaj zainteresowane jego ukryciem, co oznacza, że przestępstwo, o którym nie dowiedziały się organy ścigania, nie jest ujęte w statystykach¹⁹⁷.

Dostrzegając potrzebę przeciwdziałania przestępczości korupcyjnej, a także uwzględniając obowiązek wypełnienia międzynarodowych uzgodnień, poszczególne państwa powołały lub udoskonaliły funkcjonujące już instytucje, których zadaniem jest rozpoznawanie i zwalczanie tej patologii społecznej¹⁹⁸.

Na świecie zwalczanie korupcji oparte jest na trzech kluczowych modelach działań wykrywczych prowadzonych przez:

- 1) wyspecjalizowane centralne agendy;
- 2) wyspecjalizowane jednostki policyjne;
- 3) jednostki policyjne nieposiadające wyspecjalizowanych jednostek do walki z korupcją¹⁹⁹.

W Polsce wyspecjalizowane służby zwalczające korupcję mają różne zakresy działania. Wśród nich znajdują się instytucje:

¹⁹⁴ D. Lampart, *Skuteczność zwalczania korupcji w Polsce*, s. 84.

¹⁹⁵ *Przestępstwa korupcyjne*, policja.pl, <https://statystyka.policja.pl/st/przestepstwa-ogolem/przestepstwa-gospodarcz/przestepstwa-korupcyjne/122279,Przestepstwa-korupcyjne.html> [dostęp: 26.02.2021 r.].

¹⁹⁶ D. Lampart, *Skuteczność zwalczania korupcji w Polsce*, s. 84.

¹⁹⁷ R. Maciejczyk, *Korupcja jako zagrożenie systemu bezpieczeństwa państwa*, s. 93.

¹⁹⁸ Por. Konwencję Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji z dnia 31 października 2003 r., przyjętą przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych (Dz. U. z 2007 r. Nr 84, poz. 536).

¹⁹⁹ J. Bil, *Zjawisko korupcji. Rozpoznawanie, zapobieganie, zwalczanie*, s. 119.

- 1) zajmujące się ściganiem sprawców przestępstw korupcyjnych – np. Policja;
- 2) prowadzące ponadto działania prewencyjne i edukacyjne – np. Centralne Biuro Antykorupcyjne;
- 3) realizujące omawiany zakres działalności w ramach swych ustawowych obowiązków – np. Policja, Straż Graniczna, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego;
- 4) prowadzące działalność analityczno-kontrolną, uprawnione do sprawowania nadzoru nad administracją państwową pod kątem oceny legalności i transparentności działań, w tym zajmujące się ewaluacją przepisów prawa, audytem oraz składaniem wniosków do uprawnionych organów o wszczęcie przewidzianych prawem postępowań – np. Najwyższa Izba Kontroli.

Powyższe instytucje z założenia posiadają niezależność względem innych organów państwowych²⁰⁰.

Wiodącą rolę w przeciwdziałaniu i zwalczaniu korupcji pełni także Policja. Te zagadnienia dotyczą policjantów, jak też pracowników cywilnych Policji, stanowiąc jeden z priorytetów resortu spraw wewnętrznych i administracji oraz kierownictwa Policji.

Utworzona w 1990 r. Policja nie dysponowała wyspecjalizowaną strukturą do ścigania przestępstw we własnym środowisku zawodowym. Wyznacznikiem zmian strukturalnych stały się zatem ogólne zasady ograniczania zjawiska korupcji. Skoncentrowały się one na podnoszeniu poziomu skuteczności ujawniania przestępstw o tym charakterze oraz na wdrażaniu efektywnych mechanizmów prewencyjnych opartych na wynikach analizy zagrożeń. Pożądanym było to, by ich konsekwencją były także zmiany w sferze mentalnej policjantów²⁰¹.

Ważnym krokiem podjętym w celu zwalczania korupcji było powołanie w maju 1998 r. nowej komórki organizacyjnej służby kryminalnej o zasięgu ogólnokrajowym – Zarządu Spraw Wewnętrznych (ZSW). W roku 2000 ZSW został przekształcony w **Biuro Spraw Wewnętrznych (BSW, aktualnie BSWP)**

²⁰⁰ Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Zinstytucjonalizowana działalność antykorupcyjna na świecie*, Centrum Szkolenia Policji w Legionowie, Warszawa 2011, s. 15.

²⁰¹ J. Kudrelek, D. Mocarska, I. Nowicka, *Merytoryczne sposoby zakończenia postępowań karnych prowadzonych przeciwko funkcjonariuszom Policji oskarżonym o przestępstwo przekroczenia uprawnień i związane z nim przestępstwa korupcyjne*, Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, Szczytno 2008, s. 6.

jako wyspecjalizowaną jednostkę do zwalczania zagrożeń o charakterze korupcyjnym wewnątrz służb policyjnych. Rozwój strukturalno-etatowy BSW na przestrzeni lat przełożył się na wyniki wykrywalności przestępczości²⁰².

Adekwatnie do rosnącej wiedzy o przestępczości w Policji oraz zmian dokonujących się w przepisach prawa w tym zakresie – sukcesywnie doskonalona jest struktura organizacyjna BSWP oraz zasady współpracy z podmiotami policyjnymi i pozapolicyjnymi. Coraz lepsze warunki do skuteczniejszego eliminowania tego patologicznego zjawiska stwarzane są dzięki przekonaniu kierownictwa Policji o konieczności uznania za jeden z priorytetów walki z korupcją we własnych szeregach²⁰³, jak też zapisy w rządowych programach antykorupcyjnych.

Na polecenie Komendanta Głównego Policji w lipcu 2004 r. na szczeblu komend wojewódzkich utworzono ponadto struktury o charakterze operacyjno-dochodzeniowym: 14 wydziałów i 3 sekcje dw. z korupcją w KWP w Kielcach, Opolu i Gorzowie Wielkopolskim.

Zgodnie z decyzją kierownictwa KGP obowiązki w zakresie rozpoznawania i zwalczania wyłudzeń środków strukturalnych oraz towarzyszących im zachowań korupcyjnych spoczywają ponadto na funkcjonariuszach wydziałów do walki z przestępczością gospodarczą i korupcyjną KWP. Utworzone na podstawie art. 36 Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji w komendach wojewódzkich Policji wydziały do walki z korupcją są oceniane w miarę pozytywnie²⁰⁴.

Walka z korupcją to jeden z priorytetów międzynarodowej polityki karnej. Wymagania związane z integracją Polski ze strukturami europejskimi wymusiły potrzebę tworzenia skutecznych narzędzi oraz sprawnych ogniw wyspecjalizowanych w zwalczaniu korupcji²⁰⁵. Dlatego zgodnie z decyzją kierownictwa Komendy Głównej Policji, sprawy związane ze zwalczaniem przestępczości

²⁰² Tamże.

²⁰³ Działalność edukacyjna polega na opracowaniu licznych publikacji – zob. np.: Biuro Spraw Wewnętrznych Komendy Głównej Policji, *Poradnik dla policjantów pełniących służbę na drogach*, Warszawa 2014, Biuro Spraw Wewnętrznych Komendy Głównej Policji, *Poradnik dla rozpoczynających służbę w Policji*, Warszawa 2015.

²⁰⁴ Por. np. C.P. Wulff, M. Ehbrecht, *Ekspertyza na temat skuteczności Strategii Antykorupcyjnej oraz podjętych w Polsce działań antykorupcyjnych*, polsko-niemiecki Projekt Twinningowy „Wzmocnienie działań antykorupcyjnych w Polsce”, Warszawa 2008, s. 66.

²⁰⁵ Zob. zarządzenie nr 30 Komendanta Głównego Policji z dnia 16 grudnia 2013 r. w sprawie funkcjonowania organizacji hierarchicznej w Policji (Dz. Urz. KGP poz. 99).

korupcyjnej zostały przekazane do **Centralnego Biura Śledczego (CBS)**, które obecnie działa pod nazwą **Centralne Biuro Śledcze Policji (CBŚP)**. Ważną rolę w zwalczaniu przestępstw o charakterze gospodarczym, w tym o znamionach korupcyjnych, odgrywają ponadto **wydziały ekonomiczne funkcjonujące w strukturach CBŚP** i objęte koordynacją i nadzorem funkcjonalnym przez Wydział VI CBŚP. W ramach tego Wydziału został utworzony **Zespół do Zwalczania Korupcji**, którego zadaniami są m.in.:

- 1) monitorowanie rozpoznanych i ujawnionych spraw korupcyjnych;
- 2) koordynacja działań operacyjnych i procesowych;
- 3) opracowywanie i upowszechnianie rozpoznanych metod przestępczości korupcyjnej;
- 4) opracowywanie algorytmów postępowania w rozpoznanych metodach przestępczych;
- 5) proponowanie zmian legislacyjnych.

W ramach realizacji przyjętych przez Rząd kilku programów zwalczania korupcji dotyczących strategii antykorupcyjnych, kierownictwo Komendy Głównej Policji sukcesywnie podejmowało działania w zakresie podniesienia skuteczności wykrywania przestępstw korupcyjnych.

Aktualne wyznaczniki zasad przeciwdziałania i walki z korupcją zostały określone jako **zadanie II** obejmujące systemowe budowanie i wzmacnianie kultury uczciwości, w tym **działanie 4** dotyczące wdrażania edukacyjnych metod wzmacniania uczciwości w opracowanym w Biurze Spraw Wewnętrznych Policji dokumencie pt. „**Program wzmacniania uczciwości i zapobiegania korupcji na lata 2021–2023**”. Z dokumentu tego wynikają nw. zadania.

I. Cykliczne przeprowadzanie kompleksowej oceny ryzyka w obszarach i działaniach korupcyjnych w Policji i wykorzystywanie jej do proaktywnego prowadzenia polityki w zakresie uczciwości i zwalczania korupcji w Policji²⁰⁶.

²⁰⁶ Zgodnie z rekomendacją XIV GRECO zaleca, aby Policja i Straż Graniczna przeprowadziły kompleksową ocenę ryzyka w obszarach i działaniach korupcyjnych, wykraczającą poza to, co ujawniają same sprawy karne faktycznie rozpatrywane, oraz aby dane te były wykorzystywane do proaktywnego opracowywania polityki w zakresie uczciwości i zwalczania korupcji oraz treściami zawartymi w raporcie w części dotyczącej Policji z V rundy ewaluacyjnej. Zob. np. K. Zimoń, *Międzynarodowe i europejskie podejście do zapobiegania i zwalczania korupcji. Wybrane zagadnienia*, „Kwartalnik Policyjny” 2019, nr 4, s. 68–79.

1. Wzmocnienie systemu kontroli zarządczej w Policji poprzez systematyczne doskonalenie procesu identyfikowania ryzyka w obszarach i działaniach korupcyjnych²⁰⁷.
2. Analizowanie różnych obszarów funkcjonowania Policji, diagnozowanie przyczyn i mechanizmów sprzyjających występowaniu korupcji, celem wykorzystywania ich wyników do proaktywnego prowadzenia polityki w zakresie uczciwości i zapobiegania korupcji w Policji.

II. Systemowe budowanie i wzmacnianie kultury uczciwości oraz przestrzegania zasad etyki zawodowej Policji²⁰⁸.

1. Powołanie doradców lub zespołu doradców do spraw etyki dla policjantów oraz pracowników Policji.
2. Wzmocnienie działań²⁰⁹ mających na celu tworzenie warunków sprzyjających ujawnianiu nieprawidłowości w miejscu służby i pracy tak, aby potencjalni sygnaliści chcieli podzielić się swoją wiedzą i mogli to uczynić bez obaw o stabilność zatrudnienia czy ostracyzm społeczny. Wskazanie kanałów informowania o nieprawidłowościach i sposobie postępowania w tym zakresie²¹⁰.

²⁰⁷ Zgodnie z długofalowymi zadaniami do realizacji zawartymi w zatwierdzonym przez Komendanta Głównego Policji harmonogramie działań wdrożeniowych rekomendacji V rundy ewaluacyjnej GRECO w zakresie Policji ze wskazaniem podmiotu wiodącego i odpowiedzialnego za wdrożenie rekomendacji w danym obszarze oraz podmiotu monitorującego realizację zaplanowanych działań oraz zgodnie z wytycznymi Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w zakresie stałych szkoleń antykorupcyjnych prowadzonych przez urzędy centralne oraz dla sektorowych programów edukacyjnych kierowanych do instytucji podległych i nadzorowanych działania antykorupcyjne powinny zostać poprzedzone analizą ryzyka korupcyjnego, dokonywaną w ramach kontroli zarządczej oraz powinny być proporcjonalne do zagrożeń i ukierunkowane na obszary w największym stopniu narażone na ryzyko korupcyjne.

²⁰⁸ Uwzględniające m.in. dokumenty: rekomendację Rady Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) dotyczącą uczciwości w służbie publicznej z 26 stycznia 2017 r. – C(2017)5; rekomendację nr R (2000) 10 Komitetu Ministrów Rady Europy do Państw Członkowskich w sprawie Kodeksu Postępowania Urzędników Publicznych (przyjętą przez Komitet Ministrów na 106 sesji w dniu 11 maja 2000 r.); zalecenie Komitetu Ministrów Rady Europy Rec (2001) 10 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich dotyczące Europejskiego Kodeksu Etyki Zawodowej Policji (przyjęte przez Komitet Ministrów 19 września 2001 r.).

²⁰⁹ Działania sprzyjające ujawnianiu nieprawidłowości powinny w pierwszej kolejności dążyć do zmiany postaw i mentalności, w tym źle pojętej solidarności zawodowej (zob. pkt 152/1 cyt. wyżej harmonogramu).

²¹⁰ Tamże.

3. Doskonalenie i wprowadzanie do realizacji w Policji narzędzi mających na celu rozwijanie proaktywnych umiejętności kadry kierowniczej Policji.
4. Zintensyfikowanie wdrażania edukacyjnych metod wzmacniania uczciwości i przestrzegania etyki zawodowej w Policji oraz demonstrowanie zaangażowania na najwyższym szczeblu kierowania i zarządzania w Policji w celu wzmocnienia uczciwości i ograniczenia korupcji w Policji²¹¹.
5. Podejmowanie działań mających na celu dążenie do poprawy równowagi płci w Policji.

III. Wzmacnianie działań antykorupcyjnych w Policji mających na celu zintensyfikowanie stosowania proaktywnych metod w całym środowisku policyjnym.

1. Zapobieganie korupcji poprzez udoskonalanie przepisów projektowanych lub obowiązujących w Policji.
2. Doskonalenie programów szkoleń²¹², w tym wdrażanie nowych programów do stosowania w Policji, współuczestniczenie w podnoszeniu standardów i rozszerzanie szkoleń z zakresu zapobiegania korupcji.
3. Zintensyfikowanie wdrażania edukacyjnych metod wzmacniania uczciwości i zapobiegania korupcji w Policji²¹³ oraz demonstrowanie zaangażowania na najwyższym szczeblu kierowania i zarządzania w Policji w celu wzmocnienia uczciwości i ograniczenia korupcji w administracji publicznej, w tym w Policji²¹⁴.
4. Zintensyfikowanie prowadzenia współpracy krajowej i zagranicznej w zakresie zapobiegania korupcji.

²¹¹ Zgodnie z cyt. wyżej rekomendacją Rady OECD.

²¹² Zgodnie m.in. z cyt. wytycznymi w sprawie stałych szkoleń antykorupcyjnych przeprowadzenie analizy stosowanych i realizowanych w Policji programów szkoleń zawodowych oraz doskonalenia centralnego w celu m. in. maksymalnego wykorzystania dotychczasowych doświadczeń i uniknięcia ryzyka powielania (dublowania) treści – z zakresu korupcji, konfliktu interesów, etyki i uczciwości (w tym również w służbie cywilnej) – szkoleń dla policjantów i pracowników.

²¹³ Zgodnie z ww. wytycznymi w sprawie stałych szkoleń antykorupcyjnych – zaleca się: 2.3. uwzględnienie zasobów ludzkich i finansowych Policji do realizowania programów edukacyjnych; 2.6.3.1. organizowanie warsztatów, prowadzenie rozmów na temat dylematów etycznych/problemów o charakterze korupcyjnym – szczególnie w przypadku ujawnienia takiego przypadku w danej instytucji.

²¹⁴ Zgodnie z cyt. rekomendacją rady OEDC dotyczącą uczciwości w służbie, zob. szerzej – np. M. Kozłowska, *Prawo administracyjne jako narzędzie przeciwdziałania korupcji funkcjonariuszy administracji publicznej*, E-Wydawnictwo, Wrocław 2021, s. 306.

5. Wdrażanie dodatkowych narzędzi edukacyjnych mających na celu aktualizację zasad postępowania, podniesienie świadomości policjantów i pracowników Policji w zakresie prezentów i innych korzyści, konfliktów interesów, relacji ze stronami trzecimi, a także poufne doradztwo²¹⁵.

ZAKOŃCZENIE

Podsumowując analizę zagadnień antykorupcyjnych, warto mieć na uwadze poniższe uwagi.

1. Problematyka przestępczości korupcyjnej i zwalczania tej patologii to **poruszany od lat i wciąż aktualny temat dyskursu publicznego**, podejmowany przez przedstawicieli władz i świata nauki, polityków, dziennikarzy i organizacji pozarządowych.
2. **Agendy i służby rządowe posiadają ustawowe uprawnienia** do stosowania różnych środków w celu eliminacji zjawiska korupcji. Organizacje pozarządowe prowadzą przede wszystkim badania dotyczące rozmiarów i mechanizmów zachowań korupcyjnych. Z kolei akademickie ośrodki naukowe zajmują się tą tematyką w kontekście ujawniania, eliminacji, zapobiegania i zwalczania tej patologii.
3. **Główny ciężar budowy systemu antykorupcyjnego w państwie przypada instytucjom rządowym**, które korzystając z przysługujących im uprawnień do wnoszenia projektów aktów normatywnych, cyklicznie opracowują narodowe strategie przeciwdziałania korupcji.
4. Zwalczanie korupcji to **domena przede wszystkim instytucji państwowych**. Uzupełniającą, a zarazem istotną rolę w ograniczeniu zjawiska korupcji w życiu społecznym i gospodarczym pełnią także podmioty pozarządowe i pożytku publicznego. Inicjatywy podejmowane w ujęciu lokalnym, jak też międzynarodowym **sprzyjają budowaniu odpowiedzialnego społeczeństwa**, które sprawuje obywatelski nadzór nad organami władzy.
5. Zjawisko korupcji pozostaje zatem także w zainteresowaniu **organizacji pozarządowych**, w tym m.in.: *Transparency International*, Fundacji im. Stefana Batorego, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka czy Insty-

²¹⁵ Działanie to stanowi wdrożenie rekomendacji XV GRECO zasady postępowania Policji i Straży Granicznej powinny być zaktualizowane w celu lepszego uwzględnienia prezentów i innych korzyści, doraźnych konfliktów interesów i relacji ze stronami trzecimi oraz tak, aby towarzyszyły im odpowiednie komentarze i przykłady, a także poufne doradztwo.

tutu Spraw Publicznych. Instytucje te, określane jako **trzeci sektor, czy „organizacje strażnicze”** (ang. *watch dog organization*), stanowią ważny element, uzupełniając służby państwowe w walce z przestępczością korupcyjną. Wnoszą one cenny wkład, pomagając w zwalczaniu patologii korupcji, co w szczególności polega na:

- sprawowaniu funkcji kontrolnej w zakresie zapewnienia realizacji programów prewencyjnych oraz działań mających na celu kontrolę administracji publicznej w tym zakresie;
 - podnoszeniu świadomości społecznej w zakresie upowszechniania wiedzy na temat korupcji i dążeniu do przekonania społeczeństwa o szkodliwości zjawiska korupcji w wielu sferach codziennego życia;
 - pracy eksperckiej, w tym organizacji konferencji naukowych i prowadzeniu programów badawczych.
6. Pomimo podejmowanych licznych i różnorodnych działań przestępczość korupcyjna nadal stanowi **realne zagrożenie praworządności, demokracji, etyki oraz sprawiedliwości społecznej**. Dlatego przeciwdziałanie temu procederowi i walka z tym niepożądanym zjawiskiem powinna mieć **globalny, ponadpartyjny i długodystansowy charakter oraz multidyscyplinaryny wymiar, uwzględniający stałe podnoszenie świadomości społecznej**.
7. W Polsce dokonuje się **antykorupcyjna transformacja**²¹⁶. Są bowiem systematycznie opracowywane **Rządowe Programy Przeciwdziałania Korupcji** jako narzędzia ułatwiające administracji intensyfikację działań prewencyjnych i edukacyjnych w społeczeństwie. Ich celem jest dążenie do likwidacji zjawisk patologicznych, jak też zdecydowana walka ze społecznym przyzwoleniem na korupcję.
8. Warto podkreślić rangę i znaczenie **Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r.** w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii²¹⁷, zwanej powszechnie dyrektywą o ochronie praw sygnalistów, która obowiązuje od 17 grudnia 2021 r. Nakłada ona na przedsiębiorców wiele nowych obowiązków związanych z zapewnieniem szeroko pojętej zgodności organizacji w obszarze ochrony sygnalistów. Podmioty zatrudniające

²¹⁶ J. Bil, *Zjawisko korupcji. Rozpoznawanie, zapobieganie, zwalczanie*, Wydawnictwo Editions Spotkania, Warszawa 2018, s. 21.

²¹⁷ Dz. Urz. UE L 305, s. 17.

powyżej 250 pracowników są zobowiązane bowiem do wdrożenia odpowiednich mechanizmów raportowania nieprawidłowości już od 17 grudnia 2021 r. Natomiast dla podmiotów zatrudniających od 50 do 249 pracowników okres ten został wydłużony do 17 grudnia 2023 r. Istotne znaczenie ma także **norma PN-ISO 37001**, czyli systemy zarządzania działaniami antykorupcyjnymi, jako międzynarodowy standard wspomagający działania firm i instytucji chcących zwiększyć zaufanie do rzetelności i bezstronności ich działania. Wdrożenie tego systemu pomaga identyfikacji miejsc w organizacji, w których może wystąpić ryzyko zagrożeń korupcyjnych. Umożliwia także organizacji wdrożenie racjonalnych i adekwatnych środków mogących zapobiec wystąpieniu korupcji, ograniczać możliwość wystąpienia zdarzeń korupcyjnych oraz ich potencjalnych skutków. Może również pomóc wykryć zdarzenia korupcyjne, wyjaśnić podejrzenie oraz odpowiednio zareagować na takie zdarzenia lub podejrzenia. Korzyści z wdrożenia normy PN-ISO 37001 to przede wszystkim: wizerunek organizacji jako profesjonalnie zarządzanej, wzrost zaufania do organizacji, przejrzyste zasady współpracy z klientami, wzrost stopnia integracji pracowników, wzrost zadowolenia i większa identyfikacja pracowników z organizacją, poczucie dumy. To także minimalizacja strat wynikających ze zjawisk korupcyjnych czy wzrost bezpieczeństwa funkcjonowania organizacji w obszarze stosowania zasad prawa²¹⁸.

9. Działania antykorupcyjne polegają w szczególności na wzmacnianiu wśród pracowników administracji publicznej oraz w całym społeczeństwie postawy sprzeciwu wobec korupcji. Związane są z:

- 1) kompleksową ewaluacją odpowiednich aktów prawnych tak, aby usprawnić skuteczność walki z korupcją,
- 2) proponowaniem nowych rozwiązań prawnych w tym zakresie,
- 3) zwiększeniem koordynacji poszczególnych służb w obszarze przeciwdziałania korupcji.

Warto zatem dążyć do wypracowania dla wszystkich podmiotów krajowych, które mają w zakresie zainteresowania zwalczanie tego typu

²¹⁸ Krajowa Izba Gospodarcza, *PN-ISO 37001 Systemy zarządzania działaniami antykorupcyjnymi. Wymagania i wytyczne stosowania*, <https://kig.pl/uslugi/karnety-ata-legalizacja-swia-dectwa-pochodzenia-certyfikacja/certyfikacja/przeciwdzialanie-korupcji-pn-iso-37001/>, [dostęp: 26.01.2022 r.].

przestępczości, **wspólnej płaszczyzny umożliwiającej skuteczną współpracę**, tak w zakresie taktyki, jak i narzędzi technicznych oraz stosowania przepisów prawa²¹⁹.

10. Zapobiegając korupcji, jak też zwalczając tę patologię, **należy czerpać z tzw. najlepszych praktyk**, uwzględniając doświadczenia innych krajów w tej dziedzinie. Dlatego pożądane jest wyszkolenie odpowiednio licznej grupy „trenerów”, którzy w przyszłości przeprowadzą szkolenia i podejmą inne działania nastawione na zapobieganie i zwalczanie przestępczości korupcyjnej²²⁰.
11. Głównym elementem nowoczesnej strategii antykorupcyjnej jest **profilaktyka**, której istotę stanowi likwidowanie przyczyn korupcji jako niepożądanego dla społeczeństwa zjawiska.
12. Organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości, w ramach swych funkcji polegających głównie na niedopuszczaniu, sygnalizowaniu i odstraszeniu, nie są bowiem w stanie zlikwidować tego problemu. **Dlatego warunki do funkcjonowania systemu antykorupcyjnego tworzy państwo**²²¹.
13. System antykorupcyjny państwa musi być oparty na **odpowiedniej polityce edukacyjnej**. Podkreślając rolę działań edukacyjnych w zakresie zapobiegania korupcji, nie należy ich jednak przewartościowywać, gdyż w skali kraju najważniejszymi bieżącymi działaniami są te twarde, polegające na ściganiu i karaniu sprawców czynów korupcyjnych, co również ma swój wymiar profilaktyczny²²².
14. Aby opracować skuteczny plan strategiczny walki ze zjawiskiem korupcji, niezbędne jest **zdecydowanie i synergia działań ze strony państwa, społeczeństwa i sektora prywatnego**²²³.
15. Kierownictwo i pracownicy danej instytucji powinni działać **wspólnie i według zgodnie ustalonych reguł**.

²¹⁹ E. Jakimiuk, Z. Abramczuk, *Wstępne założenia interdyscyplinarnego cyklu przedsięwzięć szkoleniowych dotyczących zwalczania korupcji i patologii pokrewnych w administracji państwowej*, niepublikowane, Centrum Szkolenia Policji w Legionowie, Legionowo 2006, s. 2.

²²⁰ Tamże.

²²¹ T. Chrustowski, *Prawne, kryminologiczne i kryminalistyczne aspekty łapówkarstwa*, s. 176.

²²² G. Jankowski, *Problematyka antykorupcyjna w szkolnictwie policyjnym*, „Kwartalnik Policyjny” 2011, nr 4, s. 17.

²²³ Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Instytucje antykorupcyjne w wybranych państwach świata*, s. 19.

16. W celu wyeliminowania lub zmniejszenia zdarzeń korupcyjnych w wprowadzonej polityce antykorupcyjnej powinien być określony **sposób działania wszystkich osób pełniących funkcje publiczne**.
17. W polityce antykorupcyjnej każdorazowo należy **uwzględnić strukturę organizacyjną i specyfikę merytoryczną poszczególnych instytucji**.
18. W każdej instytucji należy **regularnie dokonywać analizy ryzyka zagrożeń korupcyjnych**.
19. **Przed korupcją chroni przejrzystość**, dlatego jeśli w danym urzędzie istnieje taka możliwość, warto zatrudnić lub wyznaczyć osobę odpowiedzialną za realizowanie zadań z zakresu prewencji korupcji albo powołać zespół do spraw przeciwdziałania korupcji.
20. Istotnym elementem polityki antykorupcyjnej jest także **stałe podnoszenie świadomości urzędników poprzez regularne prowadzenie szkoleń lub dyskusji na temat przeciwdziałania korupcji**, co w szczególności powinno dotyczyć osób nowo zatrudnionych lub realizujących zadania w obszarach zagrożonych.
21. **Podnoszenie świadomości urzędników kształtuje ramy organizacyjne urzędu**. Dlatego jeśli w danej instytucji wystąpiła korupcja, należy o tym fakcie poinformować pracowników, wyjaśnić im zaistniałą sytuację oraz podjąć kroki zaradcze mające na celu uniknięcie takich samych lub podobnych zdarzeń w przyszłości.
22. Natomiast w przypadku uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa korupcyjnego, na kierownictwie urzędu, osobie lub zespole do spraw przeciwdziałania korupcji spoczywa **prawny obowiązek zawiadomienia organów ścigania o popełnieniu przestępstwa korupcyjnego**.
23. Z kolei w kontekście możliwości podjęcia działań przez poszczególne osoby, warto podkreślić, że **odpowiedzialna, obywatelska postawa** każdej, nawet jednej osoby – może dużo zmienić w zakresie walki z przestępczością korupcyjną.

Podsumowując, należy ponadto stwierdzić, że z uwagi na szeroką problematykę dotyczącą zjawiska korupcji i działań antykorupcyjnych, zagadnienia poruszone w niniejszym rozdziale stanowią jedynie wycinek najważniejszych informacji. Autorka ma jednak nadzieję, że będą one istotnym elementem wspomagającym edukację w przedmiotowym obszarze, a zarazem wyznaczą kierunek w dalszym pogłębianiu wiedzy dotyczącej skutecznego zapobiegania oraz zwalczania **patologicznego i kryminalnego zjawiska korupcji**.

BIBLIOGRAFIA

- Bafia J., *Problemy kryminologii. Dialektyka sytuacji kryminogennej*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1978.
- Bil J., *Zjawisko korupcji. Rozpoznawanie, zapobieganie, zwalczanie*, Wydawnictwo Editions Spotkania, Warszawa 2018.
- Biurow Spraw Wewnętrznych Komendy Głównej Policji, *Poradnik dla policjantów pełniących służbę na drogach*, Centrum Szkolenia Policji w Legionowie i Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, Warszawa 2014.
- Biurow Spraw Wewnętrznych Komendy Głównej Policji, *Poradnik dla rozpoczynających służbę w Policji*, Centrum Szkolenia Policji w Legionowie i Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, Warszawa 2015.
- Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Informator o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*, Centrum Szkolenia Policji w Legionowie, Warszawa 2012.
- Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Instytucje antykorupcyjne w wybranych państwach świata*, Centrum Szkolenia Policji w Legionowie, Warszawa 2010.
- Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Korupcja na przestrzeni wieków*, Centrum Szkolenia Policji w Legionowie, Warszawa 2012.
- Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Korupcja polityczna. Wskazówki dla przedstawicieli organów władzy wybieranych w wyborach powszechnych*, Biznes Druk, Warszawa 2016.
- Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Krajowe strategie antykorupcyjne*, V Międzynarodowa Konferencja Antykorupcyjna, materiały pokonferencyjne, Centrum Szkolenia Policji w Legionowie, Warszawa 2015.
- Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Przewidywane zagrożenia korupcyjne w Polsce*, Centrum Szkolenia Policji w Legionowie, Warszawa 2013.
- Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Rekomendacje postępowań antykorupcyjnych przy udzielaniu zamówień publicznych*, Centrum Szkolenia Policji w Legionowie, Warszawa 2014.
- Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Wskazówki antykorupcyjne dla urzędników*, Centrum Szkolenia Policji w Legionowie, Warszawa 2014.
- Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Zinstytucjonalizowana działalność antykorupcyjna na świecie*, Centrum Szkolenia Policji w Legionowie, Warszawa 2011.
- Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Zwalczanie przestępczości korupcyjnej w Polsce w 2017 r. Raport*, Centrum Szkolenia Policji w Legionowie, Warszawa 2019.
- Chrustowski T., *Prawne, kryminologiczne i kryminalistyczne aspekty łapówkarstwa*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1985.
- Ernst & Young, „Osiąganie etycznego wzrostu – Nowe rynki, nowe wyzwania”, Raport z 11. Światowego Badania Nadużyć Gospodarczych, 2010.
- Fundacja im. Stefana Batorego, *Jak walczyć z korupcją? Zasady tworzenia i wdrażania strategii antykorupcyjnej dla Polski*, Wydawnictwo TYRSA, Warszawa 2010.

- Jak skutecznie zapobiegać korupcji? Przegląd rozwiązań europejskich dotyczących konfliktu interesów, finansowania polityki i dostępu do informacji publicznej*, red. A. Kobylińska, L. Petrakova, F. Pazderski, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2015.
- Jakimiuk E., Abramczuk Z., *Wstępne założenia interdyscyplinarnego cyklu przedsięwzięć szkoleniowych dotyczących zwalczania korupcji i patologii pokrewnych w administracji państwowej*, Centrum Szkolenia Policji w Legionowie, Legionowo 2006.
- Jasińska M., Kurpisz K., *Analiza wybranych przepisów prawnych sprzyjających funkcjonowaniu korupcji*, Grant Fundacji Forda, Warszawa 2001.
- Kudrelek J., Mocarska D., Nowicka I., *Merytoryczne sposoby zakończenia postępowań karnych prowadzonych przeciwko funkcjonariuszom Policji oskarżonym o przestępstwo przekroczenia uprawnień i związane z nim przestępstwa korupcyjne*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Szczytno 2008.
- Kudriawcew W.N., *Przyczyny naruszeń prawa*, Państwowe Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1978.
- Kurzępa B., *Kilka uwag o korupcji*, Prokurator – Stowarzyszenie Prokuratorów Rzeczypospolitej Polskiej nr 4, Warszawa 2000.
- Kułyłowski A., Rzepliński A., *Opinia na temat łapownictwa jako przestępstwa i zjawiska społecznego. Opinia publiczna i środki masowego przekazu a ujemne zjawiska społeczne*, Państwowe Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1981.
- Lernell L., *Przestępczość gospodarcza*, Państwowe Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1965.
- Maciejczyk R., *Korupcja jako zagrożenie systemu bezpieczeństwa państwa*, „Kwartalnik Policyjny” 2020, nr 1.
- Mańdok J., *Problematyka antykorupcyjna*, Szkoła Policji w Katowicach, Katowice 2005.
- Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce. Raport z monitoringu*, red. A. Kobylińska, G. Makowski, M. Solon-Lipiński, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012.
- Rudniański J., *Elementy ogólnej teorii walki*, cz. I, Wydawnictwo Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 1981.
- Spoteczno-prawne aspekty przeciwdziałania korupcji*, red. nauk. J. Bil, A. Wawrzusiszyn, Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, Szczytno 2012.
- Sztompka P., *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2007.
- Tarchalski K., *Korupcja i przywilej. Zarys teorii i praktyki*, Wydawnictwo Naukowe Semper, Warszawa 2000.
- The RESPONSibility rests with me. Code of conduct to prevent corruption*, Federal Chancellery of Austria, Vienna 2010.
- Wulff C.P. Ehbrecht M., *Ekspertryza na temat skuteczności Strategii Antykorupcyjnej oraz podjętych w Polsce działań antykorupcyjnych*, Warszawa 2008.
- Ziemiński Z., *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1974.
- Zimoń K., *Międzynarodowe i europejskie podejście do zapobiegania i zwalczania korupcji. Wybrane zagadnienia*, „Kwartalnik Policyjny” 2019, nr 4.

AKTY PRAWNE

- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2021 r. poz. 1882, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1486, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2021 r. poz. 178, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2021 r. poz. 2345, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 534, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2020 r. poz. 27, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz. U. z 2020 r. poz. 358).
- Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1671, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz.U. z 2019 r. poz. 687, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1133, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 422, z późn. zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 stycznia 2012 r. w sprawie zniesienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Opracowania Programu Zapobiegania nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych (Dz. U. z 2012 r. poz. 183).
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 lutego 2016 r. w sprawie utworzenia Wydziałów Zamiejscowych Departamentu do Spraw Przeszłości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Krajowej, prokuratur regionalnych, okręgowych i rejonowych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz.U. z 2018 r. poz. 1435, z późn. zm.).
- Zarządzenie nr 805 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2003 r. w sprawie „Zasad etyki zawodowej policjanta” (Dz. Urz. KGP z 2004 r. Nr 1, poz. 3).
- Zarządzenie nr 30 Komendanta Głównego Policji z dnia 16 grudnia 2013 r. w sprawie funkcjonowania organizacji hierarchicznej w Policji (Dz. Urz. KGP z 2018 r. poz. 89, z późn. zm.).

- Zarządzenie nr 23 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 czerwca 2015 r. w sprawie wprowadzenia w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej Polityki przeciwdziałania korupcji oraz nadużyciom finansowym (Dz. Urz. MPiPS z 2015 r. poz. 25).
- Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 października 2015 r. w sprawie zasad prowadzenia polityki antykorupcyjnej w Ministerstwie Sprawiedliwości (Dz. Urz. MS z 2015 r. poz. 221).
- Zarządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 30 lipca 2018 r. w sprawie polityki antykorupcyjnej w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego (Dz. Urz. MNiSzW z 2018 r. poz. 38).
- Zarządzenie Nr 134 Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 2018 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynowania i Monitorowania Wdrażania „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020” (M.P. z 2018 r. poz. 820).
- Zarządzenie nr 14 Ministra Cyfryzacji z dnia 15 czerwca 2020 r. w sprawie Polityki antykorupcyjnej w Ministerstwie Cyfryzacji (Dz. Urz. Min. Cyf. z 2020 r. poz. 16).
- Zarządzenie nr 21/2020 Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 23 czerwca 2020 r. w sprawie przeciwdziałania korupcji oraz powołania Zespołu do spraw przeciwdziałania korupcji w Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego (Dz. Urz. GITD z 2020 r. poz. 21, z późn. zm.).
- Uchwała nr 25/2017 Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 13 stycznia 2017 r. w sprawie ogłoszenia ujednoliconego tekstu Zbioru Zasad Etyki Zawodowej Sędziów i Asesorów Sądowych.
- Uchwała nr 207 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020 (M.P. z 2018 r. poz. 12, z późn. zm.).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii Europejskiej.
- Cywilnoprawna konwencja o korupcji sporządzona w Strasburgu w dniu 4 listopada 1999 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 244, poz. 2443).
- Prawnokarna konwencja o korupcji sporządzona w Strasburgu w dniu 27 stycznia 1999 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 29, poz. 249).
- Konwencja Narodów Zjednoczonych z dnia 31 października 2003 r. Przeciwno Korupcji, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych (Dz. U. z 2007 r. Nr 84, poz. 563).
- Konwencja OECD o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych sporządzona w Paryżu w dniu 17 grudnia 1997 r. (Dz. U. z 2001 r. Nr 23, poz. 264).
- Konwencja Rady Europy z dnia 18 września 2014 r. z Magglingen w sprawie manipulowania zawodami sportowymi.
- Decyzja nr 84 Komendanta Głównego Policji z dnia 24 lutego 2005 r. w sprawie wprowadzenia programu seminarium w zakresie zwalczania korupcji (Dz. Urz. KGP Nr 7, poz. 31).

ORZECZNICTWO SĄDOWE

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 1959 r., II K 6/59 (niepubl.).

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 kwietnia 1962 r., IV K 448/62 (niepubl.).

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 sierpnia 1976 r., IV KR 142/76, OSN wyd. Prok. Gen. 1976, nr 11-12.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 2009 r., sygn. akt K 54/07.

NETOGRAFIA

Antykorupcja, Edukacyjny portal o antykorupcji, *Raport z badań pt. „Opinia publiczna i posłowie o korupcji”*, <https://www.antykorupcja.gov.pl/ak/analizy-i-raporty/badania-opinii/3517,Opinia-publiczna-i-poslowie-o-korupcji-Raport.html>.

Centrum Badania Opinii Publicznej, *Badanie „Opinia społeczna o korupcji w Polsce”*, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_063_10.PDF.

Krajowa Izba Gospodarcza, *PN-ISO 37001 Systemy zarządzania działaniami antykorupcyjnymi*, <https://kig.pl/uslugi/karnety-ata-legalizacja-swiaectwa-pochodzenia-certyfikacja/certyfikacja/przeciwdzialanie-korupcji-pn-iso-37001/>

Krajowa Rada Sądownictwa, *Zbiór zasad etyki zawodowej sędziów*, <https://krs.pl/pl/o-radzie/zbior-zasad-etyki-zawodowej-sedziow/591-uchwala-nr-25-2017-krajowej-rady-sadownictwa-z-dnia-13-stycznia-2017-r.html>.

Przestępstwa korupcyjne, policja.pl, <https://statystyka.policja.pl/st/przestepstwa-ogolem/przestepstwa-gospodarcz/przestepstwa-korupcyjne/122279,Przestepstwa-korupcyjne.html>.

Transparency International, *Holding Power to account – global strategy against corruption 2021 –2030*, <https://www.transparency.org/en/the-organisation/our-strategy>.

Transparency International, *Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce. Raport z monitoringu*, <https://www.transparency.org/en/publications/national-integrity-system-poland#>.

Wikycytaty, https://pl.wikiquote.org/wiki/Edmund_Burke.

Podsumowanie

Na podstawie aktualnej wiedzy oraz ustawowych zapisów można stwierdzić, że nie ma idealnych zabezpieczeń i procedur przeciwdziałania oraz zapobiegania popełnianiu przestępstw korupcyjnych, pomimo ciągłego dążenia nauki i prawa do poszukiwania optymalnych rozwiązań w tym zakresie. Przyczyną takiego stanu rzeczy, jak wskazano w niniejszym opracowaniu, powołując się na Centralne Biuro Antykorupcyjne, jest m.in. czynnik ludzki. Przesłupcy starają się działać „profesjonalnie”, wykorzystując coraz nowsze taktyki i techniki przyjmowania korzyści. Również służby podnoszą swoje kwalifikacje i korzystają ze wsparcia nowoczesnych technologii, „walczą” z przestępczością korupcyjną.

Podsumowując, trzeba podkreślić, że poprawność i racjonalność edukacji oraz dorobek nauki o bezpieczeństwie mogą wywrzeć istotny wpływ na przygotowanie profesjonalnych kadr (funkcjonariuszy i pracowników), które będą postępowały zgodnie z zasadami prawa i etyki zawodowej. Prawdopodobnie będzie to miało ogromny wpływ na zmniejszanie ryzyka korupcyjnego, a nawet całkowitą jego eliminację z organizacji, jaką jest służba porządku publicznego – Policja.

W poszukiwaniu najlepszego i właściwego rozwiązania problemu korupcji niezbędne jest w pierwszej kolejności rozpoznanie istniejącego stanu oraz słabości jednostki organizacyjnej, a następnie dostosowanie odpowiednich działań profilaktycznych. Konieczny jest proces ciągłego uczenia i wprowadzania długofalowych rozwiązań profilaktycznych, kształtowania kultury organizacyjnej, komunikacji wewnętrznej, a także stosowanie kar i środków karnych w momencie stwierdzenia czynu zabronionego. Istotne znaczenie mają rozwiązania polegające na uwzględnieniu możliwości wystąpienia ryzyka korupcji, aby w porę rozpoznawać zagrożenia i wprowadzać działania eliminujące. Naukowcy i praktycy policyjni wskazują, że do zmian przyczyni się nie tylko koncentrowanie na zwalczaniu zachowań korupcyjnych, lecz także skupienie się na rozpoznawaniu i eliminowaniu ich przyczyn. Nie przyniesie również efektów nastawienie się wyłącznie na ściganie i karanie oraz na podwyższanie kar.

Niezbędna jest profilaktyka i edukacja, nie tylko w szeregach organizacji – prowadzona wobec osób, które tworzą jej struktury, ale również w całym życiu społecznym.

dr inż. Robert Maciejczyk

Noty o autorach

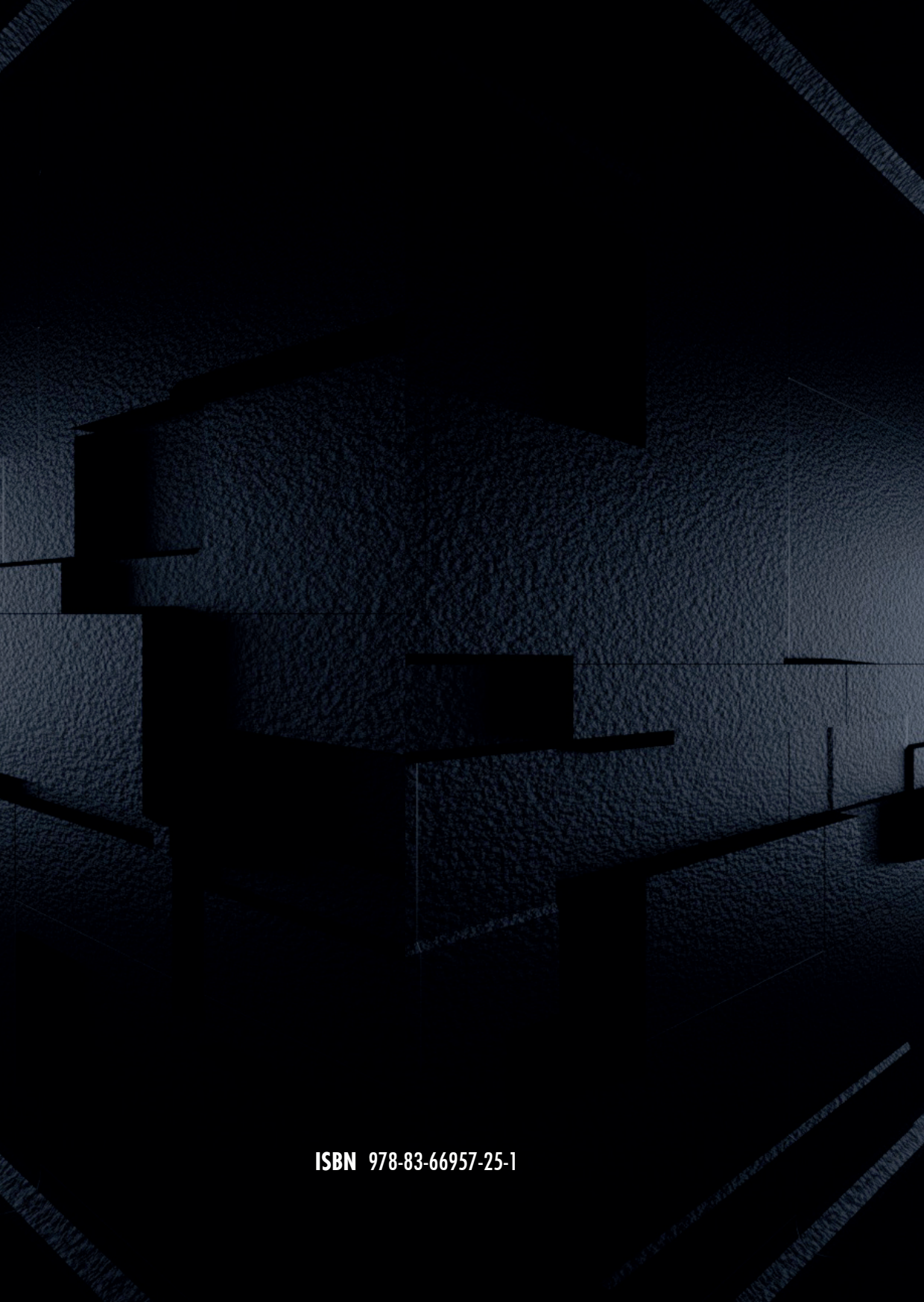
Mirosław Bednarski, doktor nauk prawnych, funkcjonariusz Policji. Działacz Niezależnych Samorządnych Związków Zawodowych Policjantów. Problematyka prowadzonych przez niego prac badawczych głównie obejmuje dyscyplinę nauk o bezpieczeństwie w zakresie prawa karnego materialnego.

Ewa Jakimiuk, magister prawa, absolwent studiów podyplomowych z pedagogiki, funkcjonariusz Policji, nauczyciel policyjny prowadzący zajęcia dydaktyczne na szkoleniach zawodowych podstawowych i kursach specjalistycznych, w tym dla policjantów pełniących funkcję oskarżyciela publicznego.

Robert Maciejczyk, ORCID 0000-0003-3111-0555, doktor nauk technicznych, funkcjonariusz Policji, prowadzący badania naukowe w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauk o bezpieczeństwie, w szczególności w zakresie przestępczości i wykorzystania pozaprocesowych metod w wykrywaniu sprawców przestępstw.

Tomasz Szankin, doktor nauk ekonomicznych w zakresie nauk o zarządzaniu, inspektor w stanie spoczynku, pracownik Policji, Pełnomocnik Komendanta Głównego Policji do kontaktów ze związkami zawodowymi, prowadzący badania naukowe w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauk o zarządzaniu i jakości, w szczególności dotyczące kształtowania efektywnych struktur organizacyjnych i zarządzania zasobami ludzkimi w instytucjach bezpieczeństwa wewnętrznego.

Maria Wysocka, magister pedagogiki w zakresie profilaktyki społecznej i resocjalizacji, funkcjonariusz Policji, nauczyciel policyjny realizujący zajęcia dydaktyczne na szkoleniach zawodowych podstawowych oraz na kursie specjalistycznym w zakresie taktyki i techniki przesłuchań.



ISBN 978-83-66957-25-1