1A(4)

ISSN 2083-7127

PRZEGLĄD ANTYKORUPCYJNY

CZASOPISMO CENTRALNEGO BIURA ANTYKORUPCYJNEGO

WARSZAWA 2013

1A(4)

PRZEGLĄD ANTYKORUPCYJNY

CZASOPISMO CENTRALNEGO BIURA ANTYKORUPCYJNEGO

Prace doktorskie

WARSZAWA 2013

REDAKTOR NACZELNY:
Iwona Czerniec

ADRES REDAKCJI:
Centralne Biuro Antykorupcyjne,
Al. Ujazdowskie 9, 00-583 Warszawa

PROJEKT OKŁADKI, SKŁAD I DRUK:
Wydawnictwo Centrum Szkolenia Policji w Legionowie

Nakład: 100 egz.

ISSN 2083-7127

Warunki zamieszczania prac

Artykuły do „Przeglądu Antykorupcyjnego" należy przekazywać do Redakcji (w wersji elektronicznej w formacie *.doc) na adres:

Centralne Biuro Antykorupcyjne,
Al. Ujazdowskie 9, 00-583 Warszawa
lub e-mail redaktora naczelnego: iwona.czerniec@cba.gov.pl.

Każdorazowo opracowanie należy opatrzyć imieniem i nazwiskiem Autora, nazwą reprezentowanej instytucji, ewentualnie zajmowanym stanowiskiem, tytułem naukowym, stopniem wojskowym etc.
Materiały przekazywane do druku powinny mieć ujednoliconą formę. Treść artykułu (bez przypisów i bibliografii) nie powinna przekroczyć 18 tysięcy znaków ze spacjami. W przypadku dłuższych opracowań sugerowane jest podzielenie materiału na kolejne edycje kwartalnika. Powoływanie się w przypisach na stronę internetową wymaga podania jej adresu URL oraz daty, kiedy dana treść była dostępna.
Redakcja nie ponosi odpowiedzialności za treść przekazaną przez Autora, a także zastrzega sobie prawo do dokonywania poprawek stylistycznych oraz skracania i uzupełniania artykułów bez naruszania myśli Autora.
Redakcja informuje, iż publikowanie w „Przeglądzie Antykorupcyjnym" odbywa się nieodpłatnie. Egzemplarze czasopisma w wersji drukowanej udostępniane są również bezpłatnie Autorom artykułów oraz instytucjom współpracującym z Centralnym Biurem Antykorupcyjnym. Ponadto każdorazowo są one zamieszczane w wersji do pobrania na stronach internetowych Centralnego Biura Antykorupcyjnego, tj. www.cba.gov.pl, www.antykorupcja.edu.pl oraz www.antykorupcja.gov.pl.

SPIS TREŚCI

1	**Korupcja jako instrument uprawiania polityki** J. BIL	*7*
2	**Korupcja w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej** P. CHODAK	*213*
3	**Prawne i kryminologiczne aspekty korupcji** S. OGRODNIK (KONRAD)	*373*
4	**Sportowa odpowiedzialność dyscyplinarna z tytułu korupcji sportowej** K.M. WESTFAL	*414*
5	**Korupcja jako niepożądany efekt konfliktów interesów występujących w samorządzie terytorialnym** A. FOREMNY	*478*
6	**Transformacja ustrojowa a pola korupcji** B. POTWARDOWSKA	*519*

Wstęp

Oddajemy do Państwa rąk kolejne wydanie czasopisma Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Niniejsza edycja Przeglądu Antykorupcyjnego zawiera zbiór prac naukowych nagrodzonych oraz wyróżnionych w ogłoszonym przez Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego Konkursie na najlepszą pracę magisterską i doktorską o szeroko rozumianej tematyce korupcyjnej. Celem konkursu było zwrócenie uwagi na problem korupcji, wskazanie sposobów jej rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania, a także promowanie postaw etycznych oraz upowszechnienie wiedzy na temat korupcji.

Oceny nadesłanych do konkursu prac dokonała działająca przy Szefie CBA Rada Konsultacyjna – ciało opiniodawcze, doradcze i konsultacyjne, w skład którego wchodzą naukowe autorytety. Nagrody w konkursie oraz wyróżnienia zostały wręczone jego laureatom w grudniu 2012 roku podczas III Międzynarodowej Konferencji Antykorupcyjnej zorganizowanej przez CBA z okazji Międzynarodowego Dnia Przeciwdziałania Korupcji.

Do konkursu zostało zgłoszonych 16 prac magisterskich oraz 7 prac doktorskich. Po poddaniu ich wcześniejszej ocenie merytorycznej członkowie Rady Konsultacyjnej przeprowadzili głosowanie, w wyniku którego wyłoniono laureatów.

W kategorii prac magisterskich przyznane zostały trzy nagrody oraz dwa wyróżnienia. Laureatką I nagrody jest mgr Sylwia Ogrodnik (Konrad) – autorka pracy pt. „Prawne i kryminologiczne aspekty korupcji", przygotowanej pod kierunkiem prof. zw. dr. hab. Emila W. Pływaczewskiego w Zakładzie Prawa Karnego i Kryminologii Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku.

II nagrodę otrzymał mgr Krzysztof Westfal – autor pracy magisterskiej pt. „Sportowa odpowiedzialność dyscyplinarna z tytułu korupcji sportowej", napisanej pod kierunkiem prof. dr. hab. dr. h.c. Andrzeja J. Szwarca w Katedrze Prawa Karnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

Laureatką III nagrody jest mgr Aleksandra Foremny, którą zdobyła za pracę pt. „Korupcja jako niepożądany efekt konfliktów interesów występujących w samorządzie terytorialnym" napisaną pod kierunkiem prof. zw. dr. hab. Bogdana Dolnickiego w Katedrze Samorządu Terytorialnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.

Jedno z przyznanych w kategorii prac magisterskich wyróżnień otrzymała mgr Beata Potwardowska za pracę pt. „Transformacja ustrojowa a pola korupcji" przygotowaną pod kierunkiem prof. dr. hab. Jerzego Kwaśniewskiego w Instytucie Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego.

Druga z wyróżnionych przez Radę Konsultacyjną prac magisterskich powstała pod kierunkiem dr Joanny Garlińskiej-Bielawskiej w Katedrze Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych Wydziału Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Nie jest ona jednak publikowana z uwagi na indywidualną

decyzję autorki o odstąpieniu od realizacji postanowień Regulaminu w zakresie przyznawania nagród.

W toku oceny prac doktorskich członkowie Rady Konsultacyjnej, zgodnie z Regulaminem Konkursu, podjęli decyzję o nieprzyznawaniu III nagrody. Zwycięzcą w Konkursie na najlepszą pracę doktorską jest dr Jacek Bil – autor rozprawy pt. „Korupcja jako instrument uprawiania polityki" przygotowanej pod kierunkiem prof. zw. dr. hab. Sergiusza Wasiuty na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie.

II nagrodę członkowie Rady przyznali panu dr. Pawłowi Chodakowi za rozprawę doktorską pt. „Korupcja w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej". Jej promotorem był prof. zw. dr. hab. Witold Pokruszyński z Wydziału Bezpieczeństwa Narodowego Akademii Obrony Narodowej.

Ideą przyświecającą publikacji zawartych w niniejszej edycji czasopisma prac, jest uhonorowanie ich autorów, opiekunów naukowych i uczelni oraz podziękowanie za podjęcie tematu korupcji w swoich rozważaniach, a tym samym wyrażenie uznania za wkład w badanie i rozpoznawanie zjawiska korupcji.

Publikowane na łamach czasopisma prace są tekstami autorskimi, prezentowanymi w brzmieniu nadesłanym przez autorów do oceny w Konkursie. Prace poddane zostały wyłącznie niezbędnej korekcie redakcyjnej.

Doceniając wysiłek i nakład pracy laureatów konkursu, serdecznie im gratuluję i zachęcam Czytelników Przeglądu Antykorupcyjnego do zapoznania się z naukowym spojrzeniem na korupcję prezentowanym przez autorów nagrodzonych prac.

Paweł Wojtunik

Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego

KORUPCJA JAKO INSTRUMENT UPRAWIANIA POLITYKI

Jacek BIL
rozprawa doktorska
napisana pod kierunkiem
prof. zw. dr. hab. S. Wasiuty
Wydział Nauk Społecznych
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski

WSTĘP

Korupcja jest stara jak świat. Towarzyszy ludzkości od tysięcy lat, narusza prawa społeczne, ekonomiczne, nie tylko biednych i słabych, ale szczególnie ludzi uczciwych, prawych i wrażliwych na krzywdę społeczną. Podkopuje podstawy demokracji, obala praworządność i hamuje rozwój gospodarki. Przez lata ewoluowała, pewne jej formy zniknęły, ale pojawiły się też nowe. Nie ma dziś w Polsce słowa popularniejszego niż korupcja, nie ma ugrupowania politycznego lub organu władzy, które nie zorganizowałoby co najmniej jednej konferencji poświęconej walce z korupcją.

Korupcja jest przejawem przestępczej działalności, nękającym w mniejszym bądź większym stopniu wszystkie państwa, o czym świadczą coroczne Forum na temat Zwalczania Korupcji w Unii Europejskiej (Annual Forum on Combating Corruption in the EU). W 2011 roku takie forum odbyło się w dniach 10–11 lutego 2011 roku w Trewirze pod hasłem „Jak najlepiej zapewnić ochronę demaskatorom?" Jeden z najważniejszych tematów konferencji poświęcony był przeglądowi europejskiego i światowego prawodawstwa antykorupcyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem przepisów dotyczących ochrony przed odwetem osób, które w publicznym interesie dokonują ujawnienia nieprawidłowości (tzw. whistleblower)[1].

W Polsce korupcja stanowi olbrzymi problem. Jedni podają, że ma on podłoże kulturowe, spotęgowane przez 45 lat komunizmu. Korupcja jest problemem społecznym obecnym we wszystkich sektorach życia publicznego. Rozpoznanie owego zjawiska wydaje się być proste, ponieważ w powszechnej opinii korupcja kojarzona jest z nadużywaniem udzielonych uprawnień publicznych, w celu osiągnięcia prywatnych korzyści. Wskazane rozumienie problemu jest odpowiedzią na pytanie, czym jest korupcja. Jest to jednak pogląd posadowiony na pobieżnej analizie problemu.

Zachowania społeczne oraz mechanizmy systemu politycznego wpłynęły na kształtowanie form korupcji. Nie istnieje jeden rodzaj omawianego zjawiska, polegający na wskazanym powyżej wykorzystywaniu przyznanych uprawnień publicznych dla osiągnięcia prywatnych korzyści. Korupcja jest zjawiskiem incydentalnym, ale również ma charakter systemowy. Poziom incydentalny jest wynikiem bezradności społecznej, czy też chęcią uzyskania bezpodstawnych świadczeń państwowych przez jednostkę. Natomiast zachowania korupcyjne oparte na rozwiązaniach systemowych prowadzą do zachwiania demokratycznych zasad funkcjonowania gospodarki, bezpieczeństwa czy też prowadzenia polityki wewnętrznej i międzynarodowej państwa.

Jedną z najgroźniejszych odmian korupcji wydaje się być korupcja polityczna, która jest przejawem zachowań przestępczych, przypisanych przedstawicielom świata polityki. Korupcję polityczną rozpatrywać należy poprzez pryzmat zachowań przestępczych przedstawicieli władz centralnych. Omawianego zjawiska nie powinno się jednak zawężać tylko do zachowań przypisanych elitom parlamentarnym, czy

1

rządowym. Sytuacje takie mają również miejsce w zakresie sprawowania władzy lokalnej. Przedmiotowe nieprawidłowości inicjowane są podobnie jak i inne rodzaje przestępczości, poprzez sytuacje wywołane trzema aspektami: biedą, zakazami oraz chęcią uzyskania zysku.

Przy narastającej pauperyzacji społeczeństwa zachowania korupcyjne nabierają pozytywnego znaczenia i kojarzone są z zaradnością, czy też elementem przedsiębiorczości. W takich warunkach rodzą się pokusy uzyskiwania nienależnych świadczeń, kontraktów, karier czy też awansów.

Korupcja w polityce powiązana jest z nepotyzmem, układem, zależnością, nieformalnym lobbingiem czy też klientelizmem. Wskazane zachowania są wynikiem relacji zachodzących pomiędzy państwem a sektorem prywatnym. Uczestnikami zachowań korupcyjnych są zarówno przedstawiciele państwa jak i obszaru prywatnego, którzy doprowadzają do tego rodzaju sytuacji.

Korupcja rozkwita na gruncie redystrybucji dobra oferowanego przez państwo. Sektorami podatnymi na praktyki łapówkarskie są te segmenty działalności państwa, które oferują możliwość rozdziału dobra publicznego. Sprawcy zachowań korupcyjnych dokładają wszelkich starań, które umożliwią osiągnięcie założonego celu. Nie zawsze sektor prywatny odpowiedzialny jest za inicjowanie zachowań korupcyjnych. Wielokrotnie przedstawiciele władzy publicznej doprowadzają do sytuacji wywołujących konieczność wręczenia im nienależnych korzyści w zamian za podjęcie stronniczych decyzji.

Niezbędnym środkiem do uprawiania korupcji politycznej jest z pewnością nielegalna legislacja, którą oparto na instrumentach lobbingu politycznego. Ten rodzaj aktywności politycznej wywołuje w opinii społecznej negatywne zabarwienie instytucji rzecznictwa interesów. Posadowione na gruncie legalności działania lobbingu sprowadzone zostają do mechanizmów tożsamych dla funkcjonowania grup nacisku czy też układu.

Korupcja wpływa na budowę i organizowanie polityki. Istotnym elementem systemu politycznego są wybory, których wynik kształtuje scenę polityczną kraju. Przedstawiciele świata polityki dokładają starań w pozyskaniu jak największego elektoratu. W tym przypadku zachowania korupcyjne polegają na udzielaniu korzyści majątkowych w zamian za oddanie głosu na wskazanego kandydata. Metoda ta jest najprostszym symptomem zachowania korupcyjnego. W określonych warunkach, wynik wyborów zależny jest od źródła finansowania partii politycznej. Przedstawiciele sektora prywatnego wspierają określone ugrupowanie polityczne, które w zamian zobowiązuje się po wygraniu wyborów do realizacji celów, oczekiwanych przez sponsora. W takich przypadkach oczywistym staje się wybór ugrupowania partyjnego, które zapewni partykularne zaspokojenie potrzeb określonego segmentu.

Wybory, to także możliwość składania deklaracji, których realizacja pozostaje niejednokrotnie w sferze obietnic lub następuje w ograniczonym zakresie. Konstrukcja programu wyborczego opiera się m.in. na stosowaniu środków odwołujących się do konieczności podjęcia zdecydowanych działań, w zakresie dominujących problemów społecznych. Jednym z nich jest korupcja, która jest niezwykle nośnym hasłem wyborczym.

Korupcja pozostaje w gestii zainteresowania władzy państwowej, która opierając się na filarach demokratycznego państwa prowadzi aktywną kampanię skierowaną na zapobieganie i likwidowanie takich zachowań. Wielokrotnie państwo staje się aktorem sytuacji korupcyjnych, kiedy dwojako: walczy z korupcja, ale też jest jej aktywnym uczestnikiem.

Korupcja jest i była przedmiotem badań naukowych, dlatego też zasadnym jest dokonanie oceny stanu badań nad wskazana problematyką. Omawiane zjawisko do końca lat osiemdziesiątych nie budziło w środowisku naukowym szczególnego dyskursu. Dopiero na początku lat dziewięćdziesiątych badacze starali się określić przyczyny i skutki korupcji. W następnych latach dostrzeżono potrzebę wypracowania procedur (strategii), które by stały się pomocne w zminimalizowaniu tego zjawiska. Tematyka korupcyjna była i jest przedmiotem zainteresowania głównie socjologów, prawników oraz ekonomistów. Przedstawiciele nauk politycznych sporadycznie podejmowali wspomnianą tematykę. Autorzy w swoich opracowaniach poświęcili uwagę istocie zachowań korupcyjnych, w tym poszukiwali przyczyn tego zjawiska. Dostępne źródła dostarczają przede wszystkim informacji będących przedmiotem zainteresowania socjologii i nauk prawnych. Badacze, poświęcając uwagę przyczynie powstawania korupcji, podjęli próbę zobrazowania jej skali, w tym

też umiejscowienia problemu wśród innych zagrożeń społecznych. Korupcja jest tematem chętnie opisywanym przez prawników, którzy dokonali jej oceny na gruncie prawa karnego, administracyjnego oraz międzynarodowego. W przedstawionych artykułach i opracowaniach zobrazowano wprawdzie wpływ władzy na rozwój zachowań korupcyjnych, wydaje się jednak, iż obraz polityki i polityków pochłonięty został przez potrzeby wspomnianych wcześniej nauk. Politologia niezmiernie rzadko dotyka wspomnianego środowiska. Stan ten być może spowodowany jest faktem, iż politologia jest dość młodą dyscypliną naukową, która wyrosła na gruncie socjologii, filozofii, historii oraz prawa. Autor wyznacza zatem nowy kierunek badań politologicznych nad procesami zachowań korupcyjnych, bowiem wskazuje miejsce i rolę tego zjawiska w środowisku polityki.

Przywołana powyżej problematyka znalazła odzwierciedlenie w czasopismach naukowych takich jak: „Studia socjologiczne", „Atheneum. Polskie studia politologiczne", „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych", „Jurysta", „Prawo europejskie w praktyce", „Problemy ochrony granic", „Państwo i Prawo", „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu", „Kontrola Państwowa", „Problemy współczesnej kryminalistyki", „Prokuratura i Prawo", „Biuletyn Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego", „Analizy i Opinie", „Przegląd Policyjny", „Przegląd Antykorupcyjny".

Problematyka podjęta w niniejszej dysertacji była przedmiotem badań naukowych podjętych przez Marię Jarosz[2], Antoniego Kamińskiego[3], Marka Chmaja[4], Andrzeja Zybertowicza[5], Rasmę Karklins[6], Susan Rose-Akerman[7], Igora Klamkina[8] oraz Grzegorza Makowskiego[9].

Zgodnie z przyjętą strukturą rozprawy oraz odnosząc się do ujętych w dysertacji problemów badawczych, dokonano (według przyjętego klucza) podziału aktualnego stanu badań: obraz zjawiska korupcji[10], regulacje prawodawstwa antykorupcyjngo[11], kierunki strategii antykorupcyjnych[12], wyzwania w procesie stanowienia prawa[13], oraz uwarunkowania finansowania polityki[14].

Politologia, będąc dyscypliną naukową, spełnia funkcję deskryptywną (opisową), odnoszącą się do stanu rzeczywistego, eksplanacyjną (wyjaśniającą), prognostyczną, instrumentalną (pragmatyczną) oraz ideologiczną[15]. Nauka ta powinna stanowić refleksję nad światem polityki oraz budować właściwe postawy proobywatelskie. Podstawowym celem badań politologicznych jest „realizacja i pojmowanie sprawiedliwości, zakres praworządności i stabilność systemu politycznego (rządów), działalność instytucji społecznych i politycznych oraz badanie generalnych tendencji rozwoju społecznego w powiązaniu z działaniami politycznymi"[16].

Jak zauważa A. Żukowski, politologia ma być zapleczem intelektualnym, eksperckim dla władzy oraz społeczeństwa. Dodatkowo, ten rodzaj dyscypliny naukowej może dostarczyć informacje, pomocne dla poprawy rządzenia, ostrzegać przed błędnymi decyzjami politycznymi oraz wskazywać właściwe rozwiązania[17]. Andrzej Chodubski podkreśla, iż przedmiotem politologii jest badanie zjawisk i procesów politycznych, dotyczących wskazanej rzeczywistości[18].

Badając zagadnienie korupcji określono problemy badawcze związane z tematyką zachowań korupcyjnych w polityce. Poprawnie postawiony problem badawczy powinien wyczerpywać określone warunki, które pozwolą ustrzec badacza przed podjęciem problemów powielanych lub takich, których nie da się rozwiązać[19].

Wyjaśnienia wymaga zawarty w tytule rozprawy termin „instrument". Termin ten należy postrzegać, jako narzędzia przypisane państwu (instrumentarium państwa) oraz środki, z jakich korzysta opozycja. Instrumentami państwa (władzy) są: zasoby ekonomiczne, możliwości określenia treści i zakresu różnych rodzajów prawa, organy ścigania, wojsko, administracja, aparat penitencjarny, propaganda oraz możliwość wpływania na kierunek badań naukowych[20]. Ugrupowania niebędące u steru władzy korzystają ze znacznie uboższych instrumentów niż władza. Są nimi przede wszystkim: aktywność parlamentarna, media, sektor działalności biznesowej oraz wybory. Zarówno w pierwszym jak i w drugim przypadku korupcja jest uzupełnieniem wskazanych instrumentów.

Zasadniczym problemem naukowym, w ramach zainteresowań badawczych autora jest pytanie: jakie są przejawy zainteresowania polityków eliminacją korupcji? Drugim problemem naukowym w ramach poruszonego tematu jest pytanie: jakie są systemowe przy-

czyny korupcji w ustroju demokratycznym? Kolejnym problemem naukowym jest pytanie: na czym polegają polityczne ograniczenia w zwalczaniu korupcji?

Celem dysertacji jest uwidocznienie istotnych czynników, które wyznaczają sposób reakcji państwa i społeczeństwa na zagrożenia płynące ze strony korupcji. Poza tym badania mają wskazać instrumentalne wykorzystanie tego zjawiska, które w zależności od potrzeb, jest eliminowane lub też jako czyn zabroniony stanowi element aktywności politycznej.

Celem operacyjnym badania jest również weryfikacja hipotezy badawczej. Hipotezą badawcza dysertacji jest przypuszczenie, iż symptomem zainteresowania przeciwdziałania korupcji są deklaracje polityczne oraz wymierne osiągnięcia w zakresie zwalczania korupcji. Jednocześnie założono, iż systemową przyczyną korupcji w ustroju demokratycznym są stricte demokratyczne wymogi wyłaniania władzy (związane z koniecznością gromadzenia funduszy wyborczych) oraz instytucja dobra wspólnego (związana z działalnością dysponentów tego dobra, którzy dokonują jego podziału pod presją grup interesu). Ostatnią hipotezą badawczą jest przypuszczenie, iż politycznym ograniczeniem w zwalczaniu korupcji jest fakt, że odbywa się ono w warunkach gry politycznej, wymuszającej konieczność uwzględniania priorytetów koalicjantów i oporu opozycji, formułujących swoje różne stanowiska pod naciskiem różnych grup interesów.

Opracowanie odpowiedzi na wskazane pytania wymagało wykorzystania metod i technik badawczych. W ramach niniejszej rozprawy starano się wykorzystać różne metody i techniki badawcze. Właściwym jest wyjaśnienie terminów: metoda badawcza oraz technika badawcza. Za metodę uważa się „właściwy sposób szukania optymalnie zasadnych i optymalnie dokładnych odpowiedzi na pytania interesujące badacza”[21]. Technika badawcza to szczegółowy sposób wykonywania danego rodzaju zadań badawczych oraz sposób gromadzenia materiałów[22].

W niniejszej dysertacji zastosowano metodę ilościową. Metodę oparto na analizie treści dokumentów źródłowych, tj. aktów prawnych, publikacji i piśmiennictwa. Wskazana aktywność badacza związana była z zebraniem, analizą oraz interpretacją zgromadzonych materiałów. Za pomocą tej metody badano źródła drukowane, raporty z przeprowadzonych badań, publikacje prasowe, programy wyborcze, statystyki oraz akty prawne.

W ramach podjętych prac badawczych skorzystano z technik i narzędzi badawczych. W niniejszej dysertacji wykorzystano technikę badania dokumentów i publikacji. Technika ta związana jest z gromadzeniem wstępnych opisowych, jak również ilościowych informacji o badanym zjawisku czy też instytucji[23]. W ramach techniki badania dokumentów posiadane źródła poddane zostały analizie ilościowej. Technikę tę wykorzystano przy badaniu: dokumentów pisanych (protokoły, sprawozdania, raporty), dokumentów cyfrowych (materiały statystyczne i liczbowe), dokumentów obrazowo-dźwiękowych (utrwalone technicznie słowa i obrazy), dokumentów zastanych (sprawozdania ze spotkań, artykuły) oraz dokumentów intencjonalnie tworzonych (powstałych z zamiarem poddania ich analizie naukowej).

W rozprawie wykorzystano wiele źródeł, które można podzielić na kilka zasadniczych grup. Do pierwszej z nich należy zaliczyć piśmiennictwo odnoszące się do tematyki korupcyjnej, w tym w ujęciu socjologicznym, politologicznym, ekonomicznym oraz prawnym. Drugą grupę stanowią akty oraz dokumenty prawne, regulujące omawianą problematykę. Trzecim rodzajem są zasoby internetowe. Do kolejnych źródeł należy zaliczyć: raporty, statystyki, analizy, sprawozdania oraz programy wyborcze.

W niniejszej rozprawie wykorzystano głównie publikacje autorów polskojęzycznych, tj. Marii Jarosz, Jarosława Zbieranka, Anny Wierzbicy, Krzysztofa Jasieckiego, Marka Chmaja, Andrzeja Zybertowicza, Grzegorza Makowskiego, Zbysława Dobrowolskiego, Bogdana Dolnickiego, Brunona Hołysta, Ewy Koniuszewskiej, Grażyny Kopińskiej, Anny Wierzbicy, Marcina Zaborskiego oraz Anieli Dylus.

Posiłkowano się także pracami autorów zagranicznych, do których należy zaliczyć m.in.: Michela Clamena, Rasmę Karklins, Igora Klamkina, Lwa Timofiejewa oraz Susan Rose-Akerman.

Dysertację podzielono na cztery rozdziały dotyczące poszczególnych zagadnień tematyki korupcyjnej.

W pierwszym rozdziale przedstawiono definicje korupcji, opracowane przez przedstawicieli krajowych jak i zagranicznych ośrodków naukowych. W tej części odniesiono się

do instytucji lobbingu oraz przedstawiono ideę świadczenia tego typu aktywności na przestrzeni wieków. Nawiązano do prawnej regulacji tej instytucji oraz przedstawiono zaangażowanie podmiotów świadczących usługi lobbingu w polskim parlamencie. Dodatkowo, poddano ocenie zapisy ustawy z dnia 7 lipca 2005 roku o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa. W dalszej części rozdziału podjęto się przedstawienia formalno-prawnych warunków regulujących problem korupcji, odnosząc się do ustawodawstwa międzynarodowego oraz krajowego. Ostatnią część rozdziału poświęcono przedstawieniu wpływu transformacji ustrojowej na rozwój zachowań korupcyjnych.

Drugi rozdział został poświęcony roli państwa i organizacji pozarządowych w budowaniu systemu przeciwdziałania i zwalczania korupcji. W pierwszej kolejności przedstawiono zagraniczne, wyspecjalizowane instytucje odpowiedzialne za przeciwdziałanie korupcji. W następnej kolejności odniesiono się do agend i instytucji rządowych realizujących tego typu zadania w Polsce. W rozdziale tym podniesiono rolę instytucji pozarządowych prowadzących aktywne działania antykorupcyjne oraz zaprezentowano ustawowe instrumenty zwalczania korupcji w Polsce. Ostatnia część rozdziału obrazuje obszary oraz rozmiary korupcji w Polsce.

W trzecim rozdziale wskazano symptomy zachowań związanych z korupcją w świetle polskiej sceny politycznej. W tym zakresie opisano mechanizmy korupcji w polityce oraz przedstawiono treści deklaracji wyborczych partii politycznych, zawierające odwołania do zwalczania korupcji, prezentowane podczas wyborów parlamentarnych w Polsce w latach: 2001, 2005, 2007 oraz 2011 roku. Kończąc tę część rozpracowania, odniesiono się do aspektów finansowania partii politycznych, w tym symptomów mogących prowadzić do powstawania zjawisk korupcyjnych.

Czwartą część dysertacji poświęcono przedstawieniu działalności państwa w zakresie realizacji strategii antykorupcyjnych. W rozdziale tym wskazano podjęte przez organy władzy przedsięwzięcia, mające na celu identyfikację, ograniczenie oraz eliminację tego zjawiska z życia publicznego. W kolejnym punkcie rozdziału nawiązano do przypadków zachowań korupcyjnych przedstawicieli władzy, które miały miejsce w trakcie wypełniania założeń antykorupcyjnych. Kończąc, przedstawiono działania wybranych państw, podejmowane w celu eliminacji opisanego zjawiska.

Ostatnia cześć dysertacji poświęcona jest przedstawieniu i omówieniu wyników badania.

ROZDZIAŁ I
KORUPCJA W ŚWIETLE DEFINICYJNYM ORAZ W UJĘCIU SPOŁECZNO-PRAWNYM

1.1. ZJAWISKO ORAZ DEFINICJE ZWIĄZANE Z KORUPCJĄ

Korupcja jest przestępstwem zagrażającym legalności działania organów państwowych oraz bezpieczeństwu obywateli. Skutki tego rodzaju zachowań przestępczych powodują utratę państwowych dochodów i skłaniają do bezpodstawnych wydatków z budżetu państwa[24].

Zachowania tego rodzaju obniżają wzrost gospodarczy oraz zmniejszają poziom inwestycji gospodarczych i ich efektywność. Korupcja może tworzyć warunki zachęcające urzędników do wydłużania procedur i czasu obsługiwania przedsiębiorców, co niewątpliwie zwiększa nie tylko koszty transakcji gospodarczych, lecz również poziom ryzyka planowanych inwestycji[25]. Dodatkowo narusza ona fundamentalne reguły demokracji, zasady sprawiedliwości społecznej[26]. Korupcja przyczynia się do powstawania napięć społecznych, deformuje działania sił rynkowych, powodując przesunięcie zasobów z dobrze funkcjonujących podmiotów do kieszeni osób posiadających określone powiązania[27].

Zjawisko korupcji znane jest niemal na całym świecie, a słowo korupcja powtarzane jest w wiadomościach informacyjnych i programach poświęconym sprawom bieżącym[28]. W codziennych rozmowach inicjowany jest ożywiony dyskurs na temat afer i skandali łapówkarskich. Dlatego też należy zadać pytanie, czym to zjawisko jest, czym się charakteryzuje i co jest jego siłą?

Według *Encyklopedii PWN* korupcja jest wynikiem zachowań polegających na przyjęciu przez osobę pełniącą funkcję publiczną

korzyści, w zamian za dokonanie czynności urzędowej lub bezprawnej[29]. Korupcja jest także złem publicznym, od którego jednostki nie są w stanie samodzielnie się odizolować. Wprawdzie uczciwi obywatele nie są aktorami zachowań korupcyjnych, ale będąc częścią społeczeństwa biernie uczestniczą w skutkach takich zachowań, obecnych na różnych poziomach życia społecznego[30].

Korupcją jest wręczanie korzyści majątkowych, tzw. łapówek, politykom, urzędnikom państwowym oraz innym osobom zajmującym wysokie stanowiska, w celu uzyskania wpływu na ich decyzję. Korzyści majątkowe to pieniądze lub towary. Korupcja może dotyczyć niemal każdego urzędowego działania lub zaniechania. Celem przekupstwa urzędników może być skłonienie do działania, które i tak musieliby podjąć na drodze prawnej, bądź w celu przyspieszenia ich decyzji. Osoba wręczająca łapówkę może także oczekiwać zaniechania pewnych obowiązków, np. w wypadku spekulacji firm deweloperskich handlujących mieszkaniami bez pozwolenia na budowę lub z naruszeniem przepisów prawa budowlanego. Przekupywanymi, w celu podjęcia odpowiednich decyzji mogą być urzędnicy mający wpływ na lokalizację robót publicznych. Poprzez mechanizm korupcji można wpływać na wyniki wyborów lub wymuszać zmianę przepisów prawnych (w XIX w. o jednym ze stanów w Stanach Zjednoczonych mawiano, że ma on najlepszy system prawny jaki można kupić za pieniądze – the best legislature money a buy*)*. Korupcja szczególnie negatywnie wpływa na efektywność społeczną, gdyż osłabia wiarę społeczeństwa w trafność podejmowanych działań oraz w uczciwe i konsekwentne egzekwowanie prawa. W wielu krajach korupcja wydaje się nieunikniona ze względu na niskie wynagrodzenie urzędników państwowych i policji[31]. Według Brunona Hołysta korupcja jest pojęciem ogólnym, które podobne jest do malwersacji występującej w grupie przestępstw urzędniczych[32]. Korupcja w większym lub w mniejszym stopniu występuje we wszystkich kręgach kulturowych. W systemach tych istnieje jednak poważna różnica w powszechności występowania korupcji oraz w zakresie ich wpływu na funkcjonowanie państwa. Oprócz incydentalnych przypadków tego typu zachowań, korupcja przyjmuje wymiar systemowy, który prowadzi do poważnych komplikacji. Problem ten dotyczy państw, w których nie istnieją dojrzałe struktury polityczne, a zajmowanie odpowiedzialnych stanowisk politycznych traktowane jest jako sposobność do zarabiania pieniędzy[33].

Według definicji zawartej w „Słowniku wyrazów obcych i obcojęzycznych", korupcją jest zepsucie, demoralizacja, przekupstwo, łapownictwo, sprzedajność[34]. Przytoczona definicja odwołuje się do szczególnych jej elementów, wydaje się wiec koniecznym podjęcie próby wyjaśnienia jej kluczowych zagadnień.

Demoralizacja to upadek moralności, zepsucie, brak dyscypliny, karności[35]. Łapownictwo zaś w swej definicji obejmuje pojęcia przekupstwa i sprzedajności. Analizując problem zjawiska, należy odnieść się do jej ujęcia prawnego. Przestępstwo[36] korupcji (w Polsce) uregulowane zostało przede wszystkim w Kodeksie karnym[37]. Sprzedajność (łapownictwo bierne) określone zostało w art. 228a przestępstwo przekupstwa (łapownictwa czynnego) w art. 229 K.k[38].

Wskazując zachowania korupcyjne określa się, iż dana osoba w zamian za swoje zachowanie przyjęła lub wręczyła korzyść majątkową lub też takich korzyści zażądała. Czym więc jest korzyść majątkowa i osobista?

Korzyścią majątkową są wartości materialne dla osoby ją przyjmującej lub dla innej osoby fizycznej, prawnej jednostki organizacyjnej lub grupy osób prowadzących zorganizowaną działalność przestępczą. Przyjęcie korzyści majątkowej warunkuje odpowiedzialność za niektóre przestępstwa. Przyjęcie korzyści lub jej obietnicy w związku z pełnioną funkcją stanowi o istocie przestępstwa łapownictwa[39]. Za korzyść majątkową uznaje się nadto jakiekolwiek zwiększenie aktywów lub zmniejszenie pasywów majątkowych[40].

Korzyść osobista, w odróżnieniu od korzyści majątkowej, nie może być definiowana w pieniądzu. Jest ona pojęciem niedookreślonym, ponieważ tego rodzaju korzyść może mieć znaczenie materialne, więc granice są niekiedy trudne do wskazania[41].

Najczęściej obejmować ona może wszystko to, co zaspokaja potrzeby zainteresowanego np. stosunek seksualny, wyróżnienie, odznaczenie itp. Podobnie jak korzyść majątkowa przyjęcie korzyści osobistej może stanowić o istocie przestępstwa łapownictwa[42].

Od strony legislacyjnej zjawisko korupcji jest dostatecznie naświetlone, jednak do zachowań korupcyjnych zaliczyć należy wiele

innych symptomów nie mających wprawdzie bezpośredniego przełożenia na ich karalność, lecz warunkujących pośrednio bądź też bezpośrednio jej występowanie. O ich znaczeniu będzie mowa w dalszej części dyskursu[43].

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na sam fakt darowania innej osobie jakiegoś podarku (korzyści materialnej bądź osobistej). Skąd ta tradycja, zwyczaj czy też konieczność? Problematykę tą naświetlił profesor zw. dr hab. Franciszek W. Mleczko w pracy pt. „Cywilizacja Podarków. Róże i Łapówki". Autor określił, iż dary wręczane z określoną intencją, by komuś o czyś przypomnieć, na coś zwrócić uwagę albo przed czymś przestrzec występowały w fazie cywilizacji podarków[44] i były uważane za coś poprawnego. We współczesnym świecie darowanie komuś czegoś (dar intencjonalny) uważany jest za negatywny, nawet gdy jest bezinteresownym podarkiem, jak i w przypadku gdy jest wyrazem łapówki, przejawem korupcji. Podarunki wręczane interesownie, w celu uzyskania określonego zamierzenia, są formą biznesu, gdzie występują dwie strony. Sama wymiana dóbr nie przejawia w społeczeństwie problemu moralnego, ów problem pojawia się gdy uczestnik gry nie wywiązuje się ze swoich zobowiązań[45]. Autor uznaje, iż łapówka to pieniądze lub prezent dany w celu przekupienia kogoś[46].

Zachowania korupcyjne należy rozpatrywać także w kategoriach moralnych. Paweł Dembiński poczytuje korupcję jako zdradę, nadużycie zaufania. Zdradą może być postawa wewnętrzna, która nie musi przybierać postaci materialnej. Zdrada, tak jak i korupcja może pojawić się tam, gdzie jest zaufanie[47].

Korupcja nie jest fenomenem współczesności, ponieważ przypadki jej obecności odnotowano już w okresie kształtowania pierwszych struktur władzy[48]. Świat biznesu przyjmuje stanowisko, że przekupstwo na mniejszą skalę, tj. dash, bakszysz, pot-de-vin czy la mordida – czyli łapówka, jest od dawna znanym i akceptowanym sposobem prowadzenia interesów, a w wielu krajach niezbędnym narzędziem dla zawarcia transakcji[49].

Elmer Hankiss wskazuje podstawowe warunki sprzyjające pojawianiu się i rozprzestrzenianiu korupcji:

1) powstanie dobra wspólnego, społecznego, które należy podzielić w społeczeństwie,
2) przekazanie uprawnień osobom, które stały się dysponentami dobra,
3) stworzenie systemu dzielenia dobra, który uważany jest przez społeczność za słuszny, akceptowany i jest obwarowany surowymi sankcjami, by był nieopłacalny dla zdobycia korzyści indywidualnych[50].

Zjawisko korupcji powstało w społeczeństwach, w których pojawili się ludzie zamożni, a także władcy krajów rozciągających swoje włości na olbrzymim terytorium. Administrowanie bogactwem wymagało zatrudnienia ludzi – zarządców, których zadaniem było dopilnowanie powierzonego majątku. F.W. Mleczko wprowadza definicję łapownika, który to w dawnych społeczeństwach dysponował cudzym majątkiem, a za opłatą trafiająca do jego kieszeni pozwalał wpłacającemu łapówkę korzystać z cudzego dobra. Takie zachowanie można było zaobserwować w starożytnych cesarstwach. Autor dokonał podziału zrodzonych przed wiekami łapówek: pierwszym rodzajem jest łapownictwo mające na celu wymianę usług, gdzie koszty ponosiła osoba trzecia, drugim rodzajem łapownictwa jest łapownictwo gangsterskie, wymuszające okup przez przedstawicieli silniejszego za pomocą szantażu i terroru[51].

Owe koncepcje kultywowane są z powodzeniem w czasach dzisiejszych, gdzie oprócz łapówek ma miejsce szantaż i przemoc, choć w roli dominatora występuje często państwo, ze swoimi monopolistycznymi praktykami. Współczesne państwo nie egzekwujące monopolu na stosowanie przemocy jest podmiotem nieudolnym i w świetle koncepcji Maxa Webera jest ułomne, niezdolne do realizowania swoich przedsięwzięć[52].

Poziom występowania praktyk korupcyjnych uzależniony jest również od czynnika religijnego, który odgrywa podwójną rolę w analizie korupcji. Bartosz Czepil zauważa, iż wyznania protestanckie i prawosławne miały istotny wpływ na postawy społeczne wobec prawa oraz wobec władzy. Protestantyzm i prawosławie w odmienny sposób wyznaczały stosunek do norm prawnych, czym bezpośrednio wpływały na występowanie zjawisk korupcyjnych. Przestrzeganie norm prawnych i rygoryzm moralny są siłami zabezpieczającymi przed nadużywaniem kompetencji i łamaniem prawa. Kraje, w których przeważa protestantyzm, są w mniejszym stopniu narażone na korupcję niż kraje o innym zabarwieniu religijnym[53]. Stanowisko to spowodowane jest znaczącym rozdzieleniem między dobrem

(Bóg) a złem (szatan) w życiu protestantów. Wyznaczenie osobistej odpowiedzialności za unikanie grzechu determinuje potrzebę przestrzegania zasad moralnych. Kościoły katolicki, prawosławny i anglikański wskazują większą tolerancję ludzkich słabości, ponieważ duchowny może dokonać rozgrzeszenia jednostki za popełniony czyn[54]. Kościół katolicki korupcję postrzega jako wykroczenie przeciwko przykazaniu (nie kradnij) i traktuje ją jako grzech społeczny[55].

Rozpatrując zjawisko występowania korupcji w świetle historycznym, należy zaznaczyć, iż cywilizacje od czasów biblijnych uznawały, że bogaty powinien pomagać biednemu. Człowiek majętny delegował do tych czynności swoich urzędników, którzy to w imieniu władcy byli przychylni lub nie w podejmowaniu pomocy. Samo zaś uzyskiwanie przychylności u pełnomocników stało się podłożem do powstawania zachowań korupcyjnych. F.W. Mleczko zaznacza, iż do zjawiska korupcji dochodzi nie tylko pomiędzy sektorem państwowym a prywatnym, ale też między władzą a różnymi społecznościami, grupami społecznymi[56].

O praktykach korupcyjnych na ziemiach polskich dowiadujemy się już z przekazów Galla Anonima, który w swoich zapisach utrzymywał, iż kusił on ludzi majętnych podarunkami, czym przekonywał ich do swoich racji. Praktyki łapówkarskie nie były niczym dziwnym także w innych krajach. W Rosji przez stulecia mówiono, że nie jest ważne, jaką pensję otrzymuje sędzia, ważne, jakie ma dochody. Podobne opinie dotyczyły przedstawicieli władzy sądowniczej w Polsce. Przejawy korupcji miały też miejsce w czasach renesansu. Przykładem z tego okresu jest sprawa rebelii gdańskiej przeciwko Polsce w 1526 roku, kiedy to dokonano ścięcia mieszczan, którzy w niej uczestniczyli. W założeniu miano ściąć wszystkich zamieszanych w spisek, jednak bogaci mieszkańcy wykupili się od śmierci, a los biedniejszej części społeczeństwa spoczął w rękach kata[57].

Łapownictwo przez długie wieki było sposobem działania w sferach wyższych, a w Polsce do XVIII wieku nie było ujmowane jako zachowanie nieetyczne. Łapówka była pewnego rodzaju transakcją handlową i podlegała ocenie rzeczowej. Negatywnego oddźwięku nabierała jedynie w przypadku nie wywiązania się z zawartego zobowiązania. Zmianę rozpatrywania moralności korupcyjnych odnotowano w Europie w czasie oświecenia, kiedy istotę państwa zaczęto pojmować jako własność ogółu obywateli a nie własność możnych. Zachowania korupcyjne doczekały się zdefiniowania przy wizji idealnego społeczeństwa biurokratycznego Maxa Webera, według której urzędnik stanowił pewien tryb spełniający swoje zadanie. Posługując się dalej koncepcją Webera uzasadniono, że urzędnika opłaca państwo, a świadczenie upaństwowionych usług drugiemu za dodatkową opłatą, jest zachowaniem korupcyjnym[58].

Praktyki korupcyjne znane i stosowanie były w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XVI wieku w Prusach Książęcych. O nadużyciach urzędniczych donosił Kacper Nostitz[59] w sporządzonym przez siebie dziele Haushaltungsbuch des Fürstenthums Preußen. Nostitz w swoim sprawozdaniu (tak można nazwać jego raport) zawarł m.in. oskarżenia o niegospodarność, korupcję oraz nadużycia w stosunku do różnego szczebla urzędników[60]. Skala nadużyć i zachowań korupcyjnych w aparacie administracyjnym, jak również kumoterstwo i klientyzm urzędniczy, wpływały negatywnie na rozwój gospodarki. W celu „rozmydlenia" owych nadużyć uciekano się często do fałszowania różnego rodzaju dokumentów księgowych[61]. Największa korupcja miała miejsce w kancelarii monarszej. Nostitz ostrzegał owych urzędników, aby nie brali podarków argumentując, iż w przeciwnym razie wszystko „będzie się toczyć dobrze na modłę polską"[62].

Przykładem korupcji na ziemiach polskich w XVII wieku jest okres bezkrólewia, kiedy powstawały nowe układy, ukierunkowane zarówno na politykę wewnętrzną jak i zewnętrzna kraju. O sprzedajności Polaków informował w swoich sprawozdaniach wysłannik króla francuskiego Ludwika XIV – Melchior Polignac[63]. Przedmiotem zabiegań francuskiego wysłannika było zawarcie paktu z magnatami w celu pozyskania polskiej korony przez Francoisa Louisa de Burbon, księcia Conti. Polignac postanowił zawrzeć umowy, w których to strony zobowiązywały się do przychylnego traktowania kandydatury Contiego[64]. W ramach zawartych układów prymas miał otrzymać 60 tysięcy talarów, Sapiechowie 100 tysięcy talarów, Potoccy mieli otrzymać więcej niż obieca im Jakub Sobieski[65], natomiast Hieronim Lubomirski wyceniony został na sumę równą tej, jaką miał otrzymać prymas. W na-

stępnym okresie Polignac kontynuował zamysł kupowania przychylności, czego wyrazem było zawarcie zobowiązań z dalszymi przedstawicielami szlachty, w tym ze Stanisławem Herakliuszem Lubomirskim[66].

Sytuacja społeczno polityczna wpływała na postrzeganie zachowań korupcyjnych, które notowały wzrost lub upadek. W okresie Konstytucji 3 maja nastąpiło zmniejszenie praktyk łapówkarskich, czego wyrazem była m.in. odmowa przyjęcia przez Sejm Wielki 400 tys. złotych od mieszczan warszawskich, z uwagi rozpatrzenie owej propozycji jako wyrazu korupcji.

Praktyki propagowane przez zaborców wywarły piętno na funkcjonowaniu II Rzeczpospolitej. Z objęciem władzy przez Józefa Piłsudskiego wiązano nadzieję na zaprowadzenie ładu i porządku, w tym miano rozprawić się z korupcją i przekupstwem, co jednak nie nastąpiło[67]. Metodą na zaprowadzenie ładu i ukrócenie praktyk korupcyjnych miała być ustawa z dnia 30 stycznia 1920 roku[68], która obowiązywała w przedmiocie odpowiedzialności urzędników za przestępstwa popełnione z chęci zysku. Wprowadzony akt traktował łapownictwo jako zbrodnię. Dowodem jest zapis art. 2 pkt 1 cytowanej ustawy, traktujący, iż urzędnik winny przyjęcia podarunku lub innej korzyści majątkowej, bądź obietnicy takiego podarunku lub korzyści majątkowej, danych w zamiarze skłonienia go do pogwałcenia obowiązków urzędowych lub służbowych, albo żądania takiego podarunku lub korzyści majątkowej, będzie karany karą śmierci przez rozstrzelanie. Dalsze zapisy niniejszej ustawy równie restrykcyjnie traktowały urzędniczą nieuczciwość[69].

Problem korupcji dotyczy nie tylko wymiany dóbr, jest on wykładnią wszelkich zachowań, zarówno karalnych jak i nieetycznych, ale zazwyczaj działanie lub zaniechanie ukierunkowane jest na uzyskanie korzyści majątkowych lub osobistych. Korzyści takowe można osiągnąć w najdoskonalszy sposób, jakim jest sprawowanie władzy, która niesie za sobą odpowiednie przywileje i legitymację wszechobecnego monopolu.

Zdaniem Marii Jarosz korupcja wyrażona jest przestępczymi zachowaniami, tj. łapownictwo, nepotyzm, płatna protekcja, organizowanie przetargów z pominięciem obowiązujących procedur (w sposób rozstrzygający na korzyść danego oferenta), czy też wykorzystywanie pozycji politycznej czy ekonomicznej w celu zapewnienia synekur własnym lub partyjnym popleczników, godząc przy tym w społeczny jak i państwowy interes. Autorka, cytując Andrzeja Kodera, wskazuje, iż korupcja jako wymiana dóbr (materialnych i nie tyko) pomiędzy stronami układu jest naruszeniem prawa. Korupcja to też interakcja działająca według zasady do, ut des – daję abyś dał. Wreszcie korupcja jest przestępstwem pomiędzy stronami, które kierują się chęcią osiągnięcia wszelakich korzyści przy jednoczesnym zminimalizowaniu ujawnienia zwartej umowy[70].

Maria Jarosz postrzega korupcję również jako pewnego rodzaju patologię społeczną i indywidualną. Wyrazem wymienionych zjawisk jest internacjonalizacja przekraczanie granic kulturowych, ideologicznych, państwowych oraz rozbudowa obszarów działania. Praktyki korupcyjne zmieniają swoje oblicze zgodnie z otaczającymi ją zmiennymi. Rozwój, a zwłaszcza jego dynamika, wywiera wpływ na zmiany wartości, które decydują o wpływach władzy czy też wywieraniu nacisku[71].

Do zachowań korupcyjnych należą również te działania, które mają na celu wywieranie nacisków, wpływów czy też podejmujące przedsięwzięcia polegające na stosowaniu praktyk lobbingu. Korupcja, oprócz łapówkarstwa, wyrażona jest w podejmowaniu przestępczych działań w biznesie. W tym miejscu należy przyjrzeć się aktorom polityki Stanów Zjednoczonych. W XIX wieku polityka Stanów Zjednoczonych usadowiona była w kapitalizmie, który wywoływał nieprzychylne nastawienie opinii publicznej. Powstały kierunek działania polityczno-gospodarczego sprzyjał praktykom monopolistycznym, które w całej rozciągłości wykorzystywane były przez potentatów handlowych takich jak Rockefeller[72] – w dziedzinie zaopatrzenia w ropę naftową, czy Carnegiego[73] – w dziedzinie stali. Oczywiście, oprócz wymienionych przedsiębiorców istniała władza różnych magnatów kolejowych, bankowych i finansowych. Coraz większe społeczne niezadowolenie wymuszało zmianę systemową, która by ograniczyła przerażającą pauperyzację społeczeństwa oraz dystrybucję dóbr. Skala niezadowolenia społecznego w Europie na kapitalizm doprowadziła do rewolucji, a w Stanach Zjednoczonych powzięto pracę nad rozwiązaniami prawnymi[74]. Zjawisko praktyk monopolistycznych wywoływało i wywołuje szerokie przekonanie o jego nisz-

czącej sile względem systemu wolnorynkowego, a tym samym wymierzone w dobro ekonomiczne społeczeństwa. Monopolistą stawał się więc ten, kto miał układ.

Reakcją Stanów Zjednoczonych na działania godzące w interes ekonomiczny państwa była wspomniana inicjatywa ustawodawcza. Do najważniejszych należała m.in. ustawa antytrustowa Shermana, polegająca na zablokowaniu lub też uniemożliwieniu praktyk monopolistycznych, za co przewidywano kary. W następnych latach powołano do życia System Rezerwy Federalnej, ograniczającą wspólnotę finansową. Za czasów prezydentury Woodrowa Wilsona powstała Federalna Komisja ds. handlu, posiadająca potężne uprawnienia regulacyjne. Fenomenalnym i unikatowym przedsięwzięciem (wydaje się nie możliwym do zrealizowania na polskiej scenie politycznej) w walce z nadużyciami występującymi w Stanach Zjednoczonych była wspólna współpraca przeciwnych obozów politycznych[75].

Innym rodzajem walki z korupcją w Stanach Zjednoczonych Ameryki było powołanie komisji Knappa, w celu zbadania i podjęcia działań w kierunku zaprzestania praktyk korupcyjnych przez funkcjonariuszy policji. Komisja uwidoczniła proces i chanat korupcji w policji nowojorskiej oraz stała się przyczynkiem do utworzenia wewnętrznych struktur policji zajmujących się przeciwdziałaniem temu zjawisku w szeregach tej formacji[76].

Z czasem prywatne spółki zaczęły funkcjonować w nowej rzeczywistości nazwanej systemem rynkowym. System wymusił powstanie nowego tworu – korporacji, której kształt wyznaczony został przez kierownictwo posługujące się narzędziami biurokratycznymi[77]. Włodarze nowych potęg, by utrzymać pozycję, pozostają w ścisłych kontaktach, układach z osobami zajmującymi kluczowe stanowiska gospodarki narodowej, co w oczywisty sposób wskazuje na stosowanie praktyk korupcyjnych[78].

Wiadomym jest, iż żadne działania nie będą skuteczne bez poparcia grup interesów (włącznie z przedstawicielami rządu). Grupy te, definiowane jako grupy nacisku, są zrzeszeniem osób połączonych wspólnym dążeniem do realizacji założonych celów, wpływając przy tym na organy państwa. Posiadają one model prawnego unormowania, który w Polsce polega na fragmentarycznej regulacji ustawowej i braku regulacji konstytucyjnej. Wyrazem takiego modelu jest kilka ustaw, w których zaproponowano udział organizacji społecznych w procesie ustawodawczym, m.in. w dziedzinie rzemiosła, izb gospodarczych czy związków zawodowych[79].

Wydaje się, iż formy zjawiskowe wszelkich nadużyć korupcyjnych są zawarte w definicji korupcji politycznej. Korupcja na szczytach władzy związana jest z zachowaniami ludzi w czasach dawnych, jak i w dzisiejszych. Jest ona zjawiskiem ponadczasowym[80]. Korupcję polityczną od innych jej rodzajów wyróżnia możliwość stanowienia prawa, wydawania decyzji publicznych, finansowych i kadrowych. Korupcyjne działania władzy przybierają często wymiar legalny, co w szczególny sposób ułatwia uprawianie praktyk łapówkarskich[81]. Nadzwyczajne oburzenie w społeczeństwie rodzi korupcja na największym szczeblu rządowym oraz wśród czołowych polityków. Korupcja w takim wymiarze obejmuje szeroki zakres przestępstw i niedozwolonych czynów popełnianych przez przywódców politycznych przed okresem pełnienia swego urzędu, w trakcie bądź po ustąpieniu zeń. Wyznacznikiem tej odmiany korupcji jest to, że czyny z nią związane popełnianie są przez polityków czy urzędników, którzy z mocy nadanych im uprawnień winni są dbać o interes publiczny[82]. Koszty korupcji politycznej wyrażone są nie tyko w pieniądzach. To także ograniczenia dostępu do władzy publicznej i stanowisk. Takie praktyki powodują w społeczeństwie przekonanie o braku publicznego zaufania i wiary w system polityczny, a tym samym braku poparcia dla rządu[83] .

Brunon Hołyst przypisuje korupcji politycznej dwojakie znaczenie. Po pierwsze, są to zdarzenia łączone z politycznym charakterem pełnionej przez daną osobę określonej funkcji, a z drugiej strony są to czyny powiązane z nieprawidłowościami w sferze finansowania partii politycznych. Przepisy prawne, odnoszące się do przeciwdziałania korupcji politycznej, należy podzielić na regulacje dotyczące sposobu finansowania działalności politycznej oraz przepisy zakazujące wskazanym przez ustawodawcę osobom pełniącym funkcje publiczne aktywności politycznej[84]. Korupcja polityczna powoduje obniżenie jakości sprawowania władzy, redukuje lub usuwa legitymizację rządów oraz prowadzi w efekcie do politycznej destabilizacji[85].

Poprzez wieki wiele pirackich zgraj, handlarzy niewolników i przemytników korzy-

stało z opieki państwa, którą zapewniały sobie za pomocą przekupstwa aparatu urzędniczego. Praktyka ta przyczyniła się do wytworzenia powiązań pomiędzy wpływami politycznymi i zbrodnią[86].

Korupcja ma też miejsce w sporcie. Skala oszustw w polskim futbolu jest olbrzymia, ponieważ dotyczy ona już rozgrywek na poziomie meczy w ligach juniorów. Nawet spektakularne zatrzymania i wielomiesięczne śledztwa nie ograniczają tego typu zachowań[87]. Korupcja w polskiej piłce nożnej jest efektem działania zorganizowanej grupy, mającej na celu popełnianie przestępstw polegających na wręczaniu lub przyjmowaniu korzyści, zgodnie z przyjętym podziałem ról i zadań[88].

Rozmiary zjawiska korupcji dotykają sfery nauki, której osiągnięcia sto lat temu wykraczałyby poza ludzką wyobraźnię. Artur Filipowicz wskazuje na problem biokorupcji, która występując w obszarze biopolitycznym jest zjawiskiem nowym. Z całą odpowiedzialnością należy jednak zaznaczyć, iż jest ona składową kilku kategorii korupcji: gospodarczej, politycznej, legislacyjnej, koncesyjnej oraz korupcji w dotyczącej zamówień publicznych. Najczęstszą formą tego zjawiska będzie biokorupcja wertykalna, mająca miejsce w sytuacji korumpowania urzędników państwowych, wykonujących powierzone im obowiązki w sektorach: biogospodarczym i biolegislacyjnym, które w szczególny sposób uzależnione są od decyzji politycznych. Wertykalna odmiana biokorupcji występuje w sektorze biogospodarczym i polega na pozyskaniu przychylności urzędników państwowych dla wdrożenia właściwych projektów oferowanych przez konkretne firmy bioetyczne. Innym rodzajem tego rodzaju korupcji są przypadki, w których urzędnicy domagają się korzyści od zainteresowanych grup biointeresu za ich przychylność[89].

1.2. LOBBING POLITYCZNY

Zjawiskiem cechującym korupcję polityczną jest także lobbing, który jest korzystną metodą wpływania na decyzje podmiotów decyzyjnych. Jednak musi być to lobbing usadowiony w granicach legalności, tzn. działający według obowiązujących norm prawnych. Z reguły jednak lobbing uprawiany na gruncie gospodarczym i politycznym charakteryzuje się zachowaniami przestępczymi, wywierając presje i naciski nie zgodne z prawem[90].

Lobbing jest pojęciem trudnym do zdefiniowania ze względu na skalę podejmowanych działań rzecznictwa poszczególnych interesów. Definiując przedmiotowe zjawisko, należy więc przytoczyć jego wielorakie znaczenia, które posiadają cechy wspólne. Lobbing jest działaniem skierowanym na informowanie polityków o poglądach różnych grup interesów i na skłonienie polityków do przygotowania określonych projektów ustaw lub też do głosowania zgodnego z interesem tych grup. Działania lobbingowe prowadzone są przez grupy interesu, a ich metody są zróżnicowane. Do metod tych należy zaliczyć działania czysto informacyjne, które z oczywistych względów nie powodują sprzeciwu, ponieważ pożądane jest aby ustawodawca znał problemy społeczeństwa i to jak dane zmiany wpłyną na sytuację społeczną. Jest jednak druga, ekstremalna odmiana lobbingu, która nacechowana jest stosowaniem metod kryminalnych jak łapówkarstwo czy szantaż. Pomiędzy wymienionymi metodami lobbingu usadowiona jest trzecia metoda, polegająca na wsparciu finansowym działań politycznych, co zgodnie z opinia panującą w wielu krajach nie musi być zabronione, lecz powinno się doczekać regulacji prawnej[91].

Według *Małego słownika politologii* lobbing to wywieranie wpływu na decyzje władzy państwowej, służące zabezpieczeniu interesu jednostki, grup czy instytucji. Lobbing to wywieranie wpływu politycznego zarówno na przedstawicieli władzy państwowej, jak i reprezentantów władzy ustawodawczej i wykonawczej[92].

Zdaniem Franciszka Mleczko to świat biznesu wyznaczył pewne formy korupcji, przyjmując, iż w biznesie korupcji nie ma – jest lobbing. „Lobbing na początku postrzegany był jako dopuszczalność pozaparlamentarnego wpływu na władzę, w celu realizacji założonych interesów, potem jako legalność działalności firm reklamujących te grupowe interesy, wreszcie jako legalne i półformalne oddziaływania na rzecz różnych kierunków rozwoju”[93].

Rzecznictwo interesów definiowane może być jako pewnego rodzaju „zestaw technik wpływania na proces decyzyjny”, który polega na przekonywaniu przedstawicieli władz państwowych do określonych rozwiązań prawnych, administracyjnych, problemowych itp. International Encyklopedia of Public Policy and Administration ujmuje zagadnie lobbingu

jako stymulowanie i transmisję komunikacji przez ludzi, którzy dążą do skutecznego wpływania na procesy decyzyjne w państwie[94].

Waldemar Żebrowski wskazuje, iż grupy interesu są niezwykle istotnym elementem systemu politycznego, ponieważ są one ogniwem pośredniczącym pomiędzy obywatelami (ich interesami) a władzą. Mechanizm wywierania wpływu na władzę jest pożądanym elementem demokracji, ponieważ zachęca obywateli do aktywnego udziału w polityce oraz wytwarza poczucie współodpowiedzialności za państwo. Lobbing umożliwia nadto obywatelom prowadzenie dialogu z państwem oraz jest narzędziem do dostarczenia wiedzy specjalistycznej i prezentowania argumentów wyodrębnionej zbiorowości[95].

Nobilitacją lobbingu jest lobbing polityczny, charakteryzujący się działaniem grup interesu wywierających naciski polityczne na organy państwa w celu uzyskania zaplanowanych decyzji. Działania takie skierowane są przede wszystkim na legislatywę. Omawiane zjawisko to także układ powiązań instytucjonalnych, służących przekazywaniu informacji pomocnych przy wywarciu wpływu na treść rozwiązań legalistycznych.

Lobbing jest narzędziem promocji biznesowej, które wpływa na proces decyzyjny władz państwowych przy rozwiązaniu określonych problemów. W marketingu polega on na docieraniu, a następnie przekonywaniu ciał ustawodawczych i innych urzędników do określonych zachowań prawnych i administracyjnych. Polscy badacze uważają, iż lobbing jest działaniem, którego celem jest wywarcie wpływu na organy publiczne w zakresie: stanowienia prawa, kształtowania polityki państwa, przyjmowania planów lub programów strategicznych, w tym również lokalnych, rozstrzygania sporów, z wykluczeniem sporów rozstrzyganych przez organy wymiaru sprawiedliwości, mianowania na stanowiska, wydawania koncesji lub zezwoleń, zwalniania lub ograniczania obowiązków publicznoprawnych, gwarantowania kredytów, jak i wydawania innych decyzji administracyjnych. W literaturze polskiej odnajdujemy, iż rzecznictwo interesów można określić jako zdolność do przekonania decydenta do wydania decyzji czy też zajęcia stanowiska w taki sposób, którego by się nie podjął bez interwencji lobbisty[96]. Rzecznictwo interesów to także promowanie pomysłów w celu wywarcia wpływu na określone decyzje lub działania[97].

Lobbing w Europie jest powszechną praktyką i jest zupełnie legalny. Jego celem jest umożliwienie każdemu obywatelowi, czy jakiemuś innemu podmiotowi działającemu w jego imieniu, zwrócenie się do unijnych instytucji w sprawach dotyczących jego interesu[98].

Michel Bongrand, francuski specjalista od wizerunku, postrzega lobbing jako prowadzenie pewnego rodzaju kampanii na rzecz danej grupy ekonomicznej wobec klasy politycznej czy też przedstawicieli administracji. M. Bongrand twierdzi, iż należy zawsze wykazywać partnerom, że działania zmierzają do umotywowania słuszności żądania grupy, na rzecz jej dowartościowania, wskazanie jej interesów ma tylko jeden cel. W polityce należy służyć dobru publicznemu. Pierr Servan-Schreiber postrzega owe zjawisko jako obronę i reprezentowanie interesów osoby prywatnej wobec państwa, które to muszą podjąć decyzje powodujące zmiany w otoczeniu ekonomicznym, prawnym lub finansowym klienta, w sposób dla niego korzystny lub nie.

W maju 2007 roku Parlament Europejski przyjął rezolucję, na podstawie której określono ramy działalności lobbistów w instytucjach europejskich. W tym celu przyjęto definicje lobbingu określające omawiane zjawisko jako „działania mające na celu wywarcie wpływu na politykę i na podejmowanie decyzji przez instytucje Unii Europejskiej". Krzysztof Jasiecki określa lobbing jako specyficzne narzędzie promocji biznesowej podobne do public relations i marketingu. Idąc dalej autor skłania się porównaniu omawianego zjawiska do konsultingu lub doradztwa[99].

Z uwagi na istnienie wielu definicji lobbingu, koniecznym wydaje się być wyodrębnienie cech wspólnych proponowanych rozwiązań terminologicznych. Z pewnością rzecznictwo interesów polega na wywieraniu wpływu na procesy decyzyjne w instytucjach władzy państwowej, przekonywaniu, dostarczaniu i pozyskiwaniu informacji, w celu promocji pewnych decyzji, działań lub rozwiązań, a adresatami działań lobbystów są głównie decydenci władzy publicznej[100].

Lobbing nie jest zjawiskiem nowym, ponieważ istniało już przynajmniej od czasu wyłonienia się zorganizowanych stosunków społecznych w ramach państwa. W myśl demokracji bezpośredniej (starożytna Grecja), każdy obywatel mógł osobiście przedstawić swoje żądania lub postulaty przed zgromadze-

niem publicznym. Należy zaznaczyć, iż owe publiczne wystąpienie przysługiwało przeważnie nielicznej grupie osób, która znajdowała się w bliskim otoczeniu dostojników państwowych. Lobbing widziany we współczesnych kategoriach przypisany był przez stulecia przede wszystkim nieformalnym grupom, które w ten sposób realizowały zamierzone cele. Przełomem w tym względzie okazał się być parlamentaryzm, w ramach którego lobbing stał się narzędziem komunikacji i oddziaływania pomiędzy obywatelami, a rządzącymi. Widziany jako możliwość swobodnego wypowiadania swoich poglądów i konieczność uwzględnienia ich przez rządzących, zapoczątkowany został w 1215 roku, kiedy król Anglii zainicjował zjawisko prawa do petycji w przypadkach, gdy postępowanie władcy lub jego urzędników naruszało uzgodnione zasady. W Polsce tego typu działania zapoczątkowane zostały w okresach wyboru króla, kiedy powstawały praktyki parlamentarne tj. tworzenie koterii magnackich i uzyskiwanie poparcia szlachty czy też utworzenie instytucji poselskiej, która zobowiązywała posłów delegowanych na sejmiki ziemskie do zajmowanego stanowiska obrad sejmu walnego[101].

Informacji o pierwszej działalności lobbystów należy doszukiwać się pod koniec XVIII wieku, kiedy w 1791 roku I Poprawka do Konstytucji USA przyznała obywatelom prawo do obrony swoich interesów i kierowania petycji do rządu. Prawdopodobnie w 1837 roku zawodowi lobbyści rozpoczęli działalność w Waszyngtonie[102]. Za czasów prezydentury Jacksona powstał zwyczaj płacenia rzecznikom interesu za świadczone usługi. Przełomowym okresem działalności lobbystycznej był czas budowy sieci kolejowej w USA w latach 1870–1880. W tym okresie omawiana aktywność nabrała cech działań korupcyjnych, które wyrażały się np. kupowaniem przez kompanie kolejowe całych legislatyw, a lobbing opisywano jako gniazdo intryg i machinacji. W tym miejscu należy zauważyć, iż narzędzia, jakimi posługiwali się lobbyści, przeszły znaczącą ewolucję. Na początku XX wieku działalność lobbingowa opierała się na korupcji (z tego okresu pochodzi stereotyp lobbysty – podstępnego pozbawionego skrupułów moralnych, który za pomocą łapówek, wystawnych przyjęć, kobiet i szantażu kupuje oddane sprawom publicznym sumienia kongresmenów). Skutkiem korupcyjnego postępowania lobbistów były afery, które wymogły uchwalenie aktów prawnych, zapobiegających pośrednio lub bezpośrednio stosowaniu nieuczciwych praktyk. W 1911 roku doprowadzono do reformy regulaminu Izby Reprezentantów, w ramach której zastosowano metodę otwartych przesłuchań przed komisją Kongresu. W 1913 roku ratyfikowano XVII Poprawkę do Konstytucji w sprawie ustanowienia bezpośrednich powszechnych wyborów senatorów. Z czasem metody przestępcze zastąpiono technikami bardziej cywilizacyjnymi, lecz równie skutecznymi. Oczywiście przypadki łapownictwa mają miejsce nadal, lecz to nie one wyznaczają współczesne techniki i praktyki jakimi posługują się rzecznicy interesów[103].

Tak więc lobbing (poddany unormowaniom prawnym) pojawił się na scenie publicznej pod koniec XIX w. Przyjęte przez Stany Zjednoczone kierunki praktyk i uregulowania prawne doprowadziły do akceptacji tego zjawiska[104]. Lobbing w Stanach Zjednoczonych usankcjonowany został w 1972 roku ustawą „The Federal Advisory Committee Act", która stanowiła podwalinę powstania komisji doradczych, działających do dziś w USA. Organizacje te stanowią źródła informacji i opinii dla administracji rządowej i innych zainteresowanych tego typu zagadnieniami organizacji. W 1990 roku ustawa The Federal Negotiated Rule Making Act wniosła nowe narzędzie lobbingu tzw. mechanizm negocjacyjnego stanowienia praw, które daje możliwość prowadzenia bezpośrednich rozmów z zainteresowanymi stronami. Akceptacja tego zjawiska doprowadziła do powstania tysiąca grup interesu, które podjęły się prowadzenia rzecznictwa interesów. Lobbing uważany jest za sposób wykorzystania konstytucyjnych uprawnień, do których uprawnieni są obywatele demokratycznego społeczeństwa. Lobbiści postrzegani są jako pewnego rodzaju łącznicy pomiędzy władzą, a różnymi grupami społecznymi[105].

W tym miejscu należy zaznaczyć, iż konieczność współpracy obu izb USA (Senat i Izba Reprezentantów), podejmowana w ramach realizacji projektów ustaw, przysparza lobbistom dodatkowe pole działania. Możliwość wykorzystania różnic między obu izbami skłania lobbistów do aktywności podczas tzw. postępowania uzgadniającego. Zyski z podjętych uzgodnień mogą dotyczyć różnych sfer politycznych lub zawodowych.

Rzecznictwo interesu usadowione w realiach Stanów Zjednoczonych Ameryki oparte

jest na trzech rodzajach wymienionej działalności. Po pierwsze wyróżnia się lobbing parlamentarny, polegający na stosowaniu legalnej techniki oddziaływania. Ten rodzaj lobbingu polega na indywidualnym dostępie do członków Izby Reprezentantów, senatorów oraz innych kompetentnych członków komisji i podkomisji. Zadaniem lobbysty jest utrzymywanie kontaktu z senatorami i reprezentantami Kongresu, w celu zwrócenia ich uwagi na rozwiązania ustawodawcze. Drugim rodzajem jest lobbing techniczny. Istotą tego rodzaju rzecznictwa interesu jest rola lobbisty jako eksperta wyodrębnionej dziedziny, tj. środowiska, handlu międzynarodowego, energii czy łączności. W tej sytuacji osoba świadcząca rzecznictwo interesu postrzegana jest jako znawca danej dziedziny, pozostający do dyspozycji ustawodawcy, w celu dostarczenia merytorycznych, wyczerpujących informacji. Podsumowując, wskazana działalność polega na przygotowaniu technicznego raportu, zawierającego konsekwencje prawne, ekonomiczne i społeczne przedmiotowej regulacji prawnej. Ostatnią (z omawianych) kategorią jest lobbing odnoszący się do działalności administracyjnej. W Stanach Zjednoczonych agendy administracji są ustawowo zobowiązane do poddawania swoich projektów rozporządzeń ocenie opinii publicznej. W tym przypadku lobbyści (osobami tymi są najczęściej byli funkcjonariusze aparatu państwowego, najczęściej prawnicy o szerokich kontaktach) dokonują oceny projektów, które są istotne dla interesów ekonomicznych lub społecznych danej grupy.

Udostępnione dane rządowe stanowią, iż w USA przynajmniej 6000 osób lub organizacji prowadzi działalność lobbystyczną na rzecz 11 000 klientów. Tak stanowią dane rządowe, natomiast przyjmuje się, iż rzeczywista liczba lobbistów oscyluje w granicach 20 000, podczas gdy parlamentarzystów jest 535. Rzecznictwo interesów polega głównie na reprezentowaniu interesów grup biznesu, handlowców, rolników i robotników. Lobbing obejmuje również swoim zasięgiem środowiska zawodowe związane m.in. ze sztuką, opieką społeczną czy edukacją[106].

W związku ze wzrostem nieprawidłowości w ramach usług lobbystycznych powstały uregulowania prawne, na podstawie których dokonywana jest ocena postępowań tych podmiotów. Ustawa z 1996 roku Lobbying Disclosure Act, dotycząca rejestracji rzeczników obcych interesów oraz tzw. poprawki Byrda, zakazującej dokonywania wydatków z funduszy federalnych na cele lobbingowe (wprowadzająca poprawki do wcześniejszej regulacji ustawy federalnej o lobbingu z 1946 roku), wprowadza nową definicję lobbisty. Lobbista definiowany jest jako osoba, która utrzymywała więcej niż jeden kontakt lobbystyczny w kongresie oraz spędza więcej niż 20% czasu w ciągu 6 miesięcy na zajęciach związanych z działalnością lobbystyczną. Natomiast za kontakt lobbystyczny uważa się każdą ustną, pisaną lub elektroniczną formułę komunikacji, w celu wpłynięcia na decydentów władzy wykonawczej czy ustawodawczej w imieniu klienta, w celu:

– zredagowania, modyfikacji czy adaptacji federalnego przepisu, regulacji, rozporządzenia oraz każdego innego programu polityki rządu USA;
– zredagowania, modyfikacji czy adaptacji federalnego ustawodawstwa (włącznie z propozycjami ustaw);
– zarządzania czy też wcielania w życie programu lub polityki federalnej (włącznie z negocjacjami, nagrodami, zarządzaniem federalnym kontraktem, subwencją, pożyczką, zezwoleniem, licencją),
– nominacji czy zatwierdzenia osoby na pozycję podlegającą zatwierdzenia przez Senat.

Omawiana ustawa nakłada na członków i pracowników kongresu obowiązek deklaracji prezentów o wartości powyżej 20 USD, jeśli ich całkowita wartość w ciągu roku nie przekracza 50 USD. Nie są to jedyne obwarowania działalności lobbingowej. Kongres odniósł się do problemu związanego ze świadczeniem tej działalności przez odchodzących urzędników. Zgodnie z podjętymi uregulowaniami przepisy zabraniają wysokim urzędnikom Kongresu reprezentowania, wspomagania i doradztwa obcym rządom i partiom przez okres jednego roku od odejścia ze stanowiska. Pracownicy administracji rządowej związani z uczestnictwem w negocjacjach handlowych lub traktatowych, w ciągu roku poprzedzającego odejście ze stanowiska, mają na rok zakaz reprezentowania lub doradzania osobom biorącym udział w przedmiotowych negocjacjach[107].

Lobbing europejski nie doczekał się tak klarownej legislacji jak w Stanach Zjednoczonych Ameryki. W przeważającej większości parlamentarnej państw Unii Europejskiej nie

zostały określone zasady prawne czy zwyczajowe określające działalność grup interesu lub ich przedstawicieli[108]. Należy jednak podkreślić, iż lobbing w Unii Europejskiej jest zjawiskiem powszechnym i uznanym. Przełomowym wydarzeniem w lobbingu europejskim stał się jednolity Akt europejski proklamujący ustanowienie jednolitego rynku wewnętrznego opartego na zapewnieniu swobodnego przepływu towarów, osób, usług i kapitału[109]. Innym ważnym wydarzeniem był Traktat z Maastricht, gdzie powołano do życia instytucję Unii Europejskiej, a tym samym dokonano dalszej integracji europejskiej[110]. Integracja wywołała przeniesienie podejmowania decyzji ze szczebla krajowego na szczebel wspólnotowy. To z kolei wywołało wzrost liczby zadań publicznych realizowanych przez instytucje Unii, co zaś pobudziło aktywność europejskich grup nacisku, a także pojawienie się nowych tego rodzaju podmiotów. Bruksela tym samym stała się centrum decyzyjnym oraz ważnym ośrodkiem działań lobbingowych. W jej obrębie wspomnianą działalność lobbingową prowadzą bardzo zróżnicowane grupy interesu. W Komunikacie z 2 grudnia 1992 roku Komisja Europejska dokonała pierwszego zróżnicowania grup interesu na m.in.: europejskie, międzynarodowe stowarzyszenia i związki, federacje pracowników, konsumentów itp. oraz na specjalne grupy interesu, czyli profesjonalne organizacje zarobkowo zajmujące się lobbingiem, w celu osiągnięcia zysku (profit seeking organizations).

Druga typologia grup interesu dzieli je na: europejskie, międzynarodowe oraz krajowe i sektora prywatnego. Wśród krajowych grup interesów można wyróżnić grupy centralne i branżowe, ale także organizacje reprezentujące regiony i społeczności lokalne państw członkowskich Unii Europejskiej jak też państw trzecich nie będących członkami Unii. Znaczenie regionalnych i lokalnych grup interesów (nacisku) wzrosło po powołaniu organu Unii Europejskiej – Komitetu Regionów (w wyniku Traktatu z Maastricht). Organ ten ma charakter doradczy, ale jego powołanie świadczy o wielkiej randze, jaką Unia Europejska nadaje polityce regionalnej oraz jej finansowym interesom (fundusze strukturalne).

Na podstawie trzeciej typologii grup interesu dokonano podziału na ekonomiczne grupy interesu, grupy interesu publicznego (broniące spraw konsumentów, rodziny itp.), grupy promocyjne (np. poglądy religijne i ekonomiczne), grupy terytorialne (wspierające interesy m.in. jednostek terytorialnych, miast, regionów czy też państw trzecich) oraz profesjonalne grupy interesów.

Zasady działalności lobbingowej w Unii Europejskiej określone zostały również w 1992 roku w dokumencie Otwarty i strukturalny dialog między Komisją a specjalnymi grupami interesu[111], w którym zaznaczono, iż kodeks postępowania w kontaktach z funkcjonariuszami instytucji europejskich powinny określać same grupy interesu przy jednolitym wskazaniu podstawowych zasad, jakie winny być w nim zawarte. Profesjonalny kodeks postępowania lobbistów powstał w 1994 roku. Dokument ten jest dobrowolnym kodeksem postępowania dla konsultantów spraw publicznych, który zawierał dwanaście następujących zasad:

1. Przedstaw się z imienia i nazwiska oraz wskaż organizację którą reprezentujesz;
2. Przedstaw interesy, które reprezentujesz;
3. Nie wprowadzaj świadomie w błąd funkcjonariuszy Unii Europejskiej co do swojego statusu, charakteru swojej wizyty ani nie twórz fałszywego wrażenia w tym zakresie;
4. Ani bezpośrednio ani pośrednio nie przedstawiaj swoich kontaktów z instytucjami Unii Europejskiej;
5. Zachowaj poufny charakter otrzymanej informacji;
6. Nie rozpowszechniaj w sposób świadomy lub przez niedbalstwo nieprawdziwych lub mylących informacji oraz dołóż należytych starań aby nie stało się to przez przypadek;
7. Nie sprzedawaj w celu osiągnięcia zysku kopii dokumentów otrzymanych w instytucjach Unii Europejskiej;
8. Nie uzyskuj informacji z Unii Europejskiej w sposób nieuczciwy;
9. Unikaj jakiegokolwiek zawodowego konfliktu interesów;
10. Nie dawaj ani nie oferuj żadnych finansowych zachęt funkcjonariuszowi Unii Europejskiej, członkowi Parlamentu Europejskiego oraz osobom z ich personelu;
11. Nigdy nie podejmuj ani nie proponuj żadnych działań, które prowadziłyby do wywarcia niewłaściwego wpływu na wskazane powyżej osoby;
12. W kontaktach z pracownikami Unii Europejskiej pamiętaj o obowiązujących w instytucjach Unii przepisach i obowiązkach służbowych.

1

Wyżej wymienione zasady dotyczą podmiotów świadczących usługi rzecznictwa interesów. Konieczność przestrzegania zasad etyki zawodowej dotyczy również komisarzy i funkcjonariuszy Unii Europejskiej. W 1999 roku wprowadzono kodeks postępowania komisarzy, który zakazuje wymienionym m.in. podejmowania jakichkolwiek innego płatnego zajęcia (innego niż wykonywanie obowiązków funkcjonariusza Unii Europejskiej), przyjmowania prezentów o wartości powyżej 150 euro oraz nakazuje sporządzanie dekretacji majątkowych, a także obliguje do podania miejsca zatrudnienia małżonka. Osoba, która zakończyła pełnienie funkcji komisarza, zobowiązana jest przez okres jednego roku do złożenia informacji o miejscu i charakterze swojego zatrudnienia. Zadaniem komisji jest weryfikowanie czy nie zachodzi konflikt interesu wynikający z tego, że aktualne zatrudnienie byłego komisarza jest związane ze sprawami, za które był odpowiedzialny, będąc członkiem tej komisji.

Grupy interesu działają również w zakresie kompetencji Parlamentu Europejskiego, pierwszej instytucji Unii, która swoje kontakty z lobbystami uregulowała w sposób formalny. W 1996 roku do regulaminu Parlamentu wprowadzono art. 9 – zwany kodeksem postępowania[112]. W artykule tym określono zasady postępowania lobbistów i parlamentarzystów w ich wzajemnych kontaktach. W myśl cytowanego artykułu lobbista zobowiązany jest do umieszczenia swoich danych w rejestrze lobbistów działających przy Parlamencie Europejskim oraz przestrzegania kodeksu postępowania. Należy zaznaczyć, iż nadano lobbyście pewne uprawnienia, do których należą m.in.: prawo wstępu do budynku parlamentu, prawo obserwacji otwartych posiedzeń komisji oraz dostęp do biblioteki parlamentarnej. Parlamentarzysta zobowiązany jest do m.in.: ustnego ujawnienia zainteresowania (jeśli takie występuje) przed publicznym zabraniem głosu w trakcie debaty parlamentarnej lub jego organach, składanie szczegółowej dekretacji na temat swojej działalności zawodowej i innych płatnych zajęć, wskazanie osób, od których otrzymuje jakiekolwiek wsparcie, powstrzymywanie się od jakichkolwiek podarunków lub korzyści związanych z wykorzystywaniem swoich obowiązków oraz rejestrowanie innych podarunków (powyżej 600 euro)[113]. Lobbing praktykowany w Brukseli jest zjawiskiem intensywnym, loby znajdują się wszędzie, u drzwi wszystkich instytucji. Bruksela stała się drugą stolicą lobbingu na świecie (prym wiedzie Waszyngton). W Unii Europejskiej istnieje około 3000 grup interesów, z czego 800 o zasięgu regionalnym i krajowym, ma swoje stałe agendy w Brukseli, poza tym, w ramach zintegrowanych grup interesu z piętnastu krajów, funkcjonuje około 800 koalicji europejskich i międzynarodowych. Bruksela jest miejscem działalności około 400 biur konsultantów z dziedziny public affairs. Podsumowując, daje to koło 12–14 tysięcy specjalistów od lobbingu przy Komisji Europejskiej oraz 300, często tych samych podmiotów, umiejscowionych wokół Parlamentu Europejskiego[114].

W 2001 roku Komisja Europejska w tzw. Białej Księdze[115] ujęła pięć kryteriów dobrego zarządzania, do których należą: otwartość, partycypacja, rozliczalność, efektywność i koherencja. Wśród wymienionych czynników istotnym zagadnieniem jest partycypacja, z uwagi na pożądany udział społeczeństwa w funkcjonowaniu państwa, w tym szeroki udział obywateli w pracach administracyjnych, na wszystkich poziomach władzy publicznej. Zasada partycypacji osiągana jest za pomocą prowadzonych konsultacji społecznych, jak również poprzez zasięganie opinii na temat proponowanych regulacji[116].

Rzecznictwo interesów uprawiane na gruncie krajów anglosaskich (USA i Wielka Brytania) jest przykładem lobbingu pluralistycznego, natomiast działalność lobbingowa uprawiana w Europie nosi cechy korporatywistyczne.

Podsumowując, lobbing pluralistyczny uprawiany w systemie partyjnym, opartym na udziale we władzy dwóch zmieniających się ugrupowań, jest zjawiskiem wykazującym ograniczoną aktywność państwa w gospodarce. Znaczący wpływ w zarządzaniu gospodarką posiadają doktryny neoliberalne, a państwo w relacjach z grupami interesu zachowuje stanowisko neutralnego arbitra. Głównymi instytucjami rzecznictwa interesu są grupy nacisku i lobbies. Reguły funkcjonowania oparte są na rywalizacji pomiędzy grupami interesu oraz na braku monopolu reprezentacji. Dialog między biznesem, a rządem oparty jest na pośrednim kontakcie przedstawicieli państwa z grupą interesu oraz na ich bezpośrednich relacjach z administracją i politykami. Organizacje przedsiębiorców i pracodawców są raczej słabe, a kultura działań biznesu cechuje się indy-

widualizmem i preferencją dla działań jednostkowych.

Odpowiednio, lobbing korporatywistyczny, uprawiany w systemie wielopartyjnym przy zmieniających się rządach koalicyjnych, cechuje się dużą aktywność państwa, które, posiadając duży wpływ na gospodarkę rynkową, jest aktywnym uczestnikiem w relacjach z grupami interesu. Głównym narzędziem lobbingu korporatywistycznego jest komisja trójstronna oraz negocjacje społeczne. Reguły funkcjonowania oparte są na monopolu reprezentacji interesów oraz instytucjonalnym równoważeniu wpływów i korzyści. Kontakty między biznesem, a rządem oparte są na pośredniczeniu poprzez organizacje biznesowe, organizacje przedsiębiorców i pracodawców, które posiadają silnie hierarchiczne struktury, organizacje branżowe i sektorowe, a kultura działań biznesu oparta jest na kolektywizmie[117].

Problem lobbingu dostrzeżono również w Federacji Rosyjskiej. Należy jednak zaznaczyć, iż wnoszone do Dumy Państwowej Federacji Rosyjskiej projekty ustaw w sprawie lobbingu odrzucone zostały w całości. W listopadzie 2003 roku Frakcja Sojusz Sił Prawicy wniosła w Dumie Państwowej projekt ustawy federalnej nr 396138-3 – O działalności lobbistycznej w federalnych organach władzy państwowej. Projekt ten określał lobbing jako formę oddziaływania na organy władzy, w celu wywołania wpływu na przygotowanie i podjęcie decyzji. Działalność ta miała być wykonywana tylko przez oficjalnych lobbistów, akredytowanych przez organy władzy. Ustawa zakładała nadto, iż lobbystami mogą być osoby fizyczne lub osoby prawne działające na podstawie umowy. Ograniczono jednocześnie możliwość wykonywania tego typu zajęcia przez posłów, członków Rady Federacji, urzędników państwowych oraz innych funkcjonariuszy.

Wcześniejszymi ustawami wniesionymi do Dumy Państwowej w sprawie lobbingu były: projekt ustawy federalnej nr 978017795-2 z 2000 roku O podstawach prawnych działalności lobbistycznej w federalnych organach władzy państwowej oraz projekt ustawy nr 96700123-2 z 1996 roku O regulacji działalności lobbistycznej w federalnych organach władzy państwowej. Jak już wcześniej zaznaczono, ustawy te zostały rozpatrzone przez Dumę Państwową i wszystkie zostały odrzucone.

Projekt ustawy z 2003 roku został oparty na założeniu, iż działalność lobbistyczna jest dozwolonym elementem rozmów w interesach. W projekcie przedstawiono podstawy prawne tego rodzaju działalności, a w szczególny sposób przedstawiono uregulowania w sprawie dostępu do informacji. Dokument ten zakładał, iż lobbysta jest osoba fizyczną lub prawną, która uprawniona jest do wykonywania tego typu działalności na podstawie umowy cywilno-prawnej lub umowy o pracę. Klientem lobbysty jest osoba fizyczna lub podmiot gospodarczy, który jest przez lobbystę reprezentowany. Działalność lobbistyczna przedstawiona została jako wpływanie osób fizycznych lub reprezentantów osób prawnych na organy władzy, w tym na funkcjonariuszy federalnych, posłów do Dumy Państwowej[118].

Projekt ustawy z 2000 roku był szczególną inicjatywą ustawodawczą, postrzeganą jako element rosyjskiego ustawodawstwa antykorupcyjnego. Zgodnie z zamierzonym kierunkiem ustawa ta miała zapobiegać korupcji, w szczególności problemowi zagranicznego lobbingu. Celem projektu było m.in. wypracowanie instrumentów prawnych, które uniemożliwiłyby kontakt zagranicznych inwestorów z przedstawicielami władzy wykonawczej Federacji Rosyjskiej. Tak więc w projekcie tym zdecydowanie opowiadano się za wykluczeniem zagranicznych przedsiębiorstw i organizacji wykonujących działalność lobbingową na terenie Rosji. Kontakt taki byłby możliwy jedynie za pośrednictwem osób posiadających obywatelstwo rosyjskie. Zgodnie z założeniami projektu działalność lobbystyczną postrzegano jako oddziaływanie osób prawnych i fizycznych na federalne organy władzy, w celu wywarcia wpływu, skutkiem którego byłoby przygotowanie i przyjęcie przez organy ustawodawcze decyzji o charakterze politycznym oraz wnoszącym konkretne (korzystne) rozwiązania we własnym interesie[119].

Inaczej niż w poprzednio omawianym projekcie lobbystę postrzegano jako obywatela Federacji Rosyjskiej, który podejmuje się bezpłatnie i w zamian za gratyfikację działalności lobbingowej w interesie osób trzecich. Lobbysta musiał by być zarejestrowany we właściwych organach oraz posiadać zezwolenie na wykonywanie działalności lobbingowej. Klientem lobbysty miałyby być rosyjskie lub zagraniczne organizacje komercyjne lub niekomercyjne, reprezentujące swoje interesy.

1

Dalsze zapisy projektu ustawy regulują działalność lobbystyczną w stosunku do federalnych organów władzy ustawodawczej i wykonawczej. Jednocześnie wykluczono możliwość prowadzenia działalności lobbistycznej w stosunku do federalnych organów władzy sądowniczej. Dodatkowo określono, iż lobbystami nie mogą być:

– osoby piastujące stanowiska w federalnych organach władzy;
– mianowani lub zaproszeni przez federalne organy władzy państwowej Federacji Rosyjskiej eksperci, konsultanci i doradcy;
– obywatele państw obcych;
– bezpaństwowcy oraz osoby posiadające podwójne obywatelstwo;
– osoby skazane za czyny karalne i (lub) osoby w stosunku do których w momencie rejestracji toczyło się postępowanie karne;
– małoletni;
– osoby nie posiadające wyższego wykształcenia;
– osoby niezdolne do czynności prawnych.

Kolejne zapisy projektu ustaw odnosiły się do przepisów regulujących metody działalności lobbistycznej czyli prawa lobbysty, trybu rejestracji, trybu akredytacji i pracy lobbystów w federalnych organach władzy państwowej, obowiązków lobbystów i innych uwarunkowań[120].

Przedstawiając działalność lobbystyczną w Polsce, nie sposób nie odwołać się do zaproponowanego przez Dominika Antonowicza, podziału grup lobbystycznych.

Zdaniem autora pierwszą grupę stanowią duże przedsiębiorstwa i korporacje, które posiadają środki finansowe potrzebne na prowadzenie lobbingu gospodarczego. Przedmiotem lobbowania tej grupy są możliwości korzystania z zamówień publicznych, ulg podatkowych, czy uzyskanie pozwolenia, koncesji.

Drugą grupę stanowią politycy i grupy interesu współpracujące z władzą państwową. Grupa ta jest istotna z uwagi na funkcjonowanie dużej liczby podmiotów państwowych, których szefowie uzależnieni są bardziej od układów z aparatem władzy niż od wyników finansowych.

Trzecią kategorię stanowią grupy nacisku branżowego m.in.: przemysł stoczniowy, budownictwo, hutnictwo, górnictwo, które starają się wywrzeć na rządzących decyzje co do procesu przekształceń i prywatyzacji.

Czwartą kategorią są organizacje i stowarzyszenia gospodarcze tj. Konfederacja Pracodawców Polskich, Krajowa Izba Gospodarcza czy Polska Rada Biznesu. Przedmiotem lobbingu wymienionych organizacji jest legislacja dotycząca funkcjonowania przedsiębiorstw w Polsce.

Następną, piątą kategorię, stanowią związki zawodowe. Rola związków zawodowych została umocniona poprzez ruch społeczny „Solidarność". Wpływ związków zawodowych na polską scenę polityczną jest olbrzymi. Naciski związkowców można zatem nazwać lobbowaniem. Należy jednak zaznaczyć, iż radykalne grupy interesu, jakimi mogą być związki zawodowe, stanowią naciski przypominające raczej szantaż, a nie legalny lobbing.

Szósta grupa to organizacje sektora pozarządowego, zwłaszcza stowarzyszenia ekologiczne, tj. Greenpeace. Podejmowane działania przez przedstawicieli wymienionej grupy należy zaliczyć do działań lobbingu dzikiego – pozaprawnego.

Lobbing swoim działaniem obejmuje również poziom lokalny, który nawet w niewielkich ale dobrze zorganizowanych grupach interesu, a także przy słabej pozycji decydentów, może spowodować działania dalekie od dobrze pojętego interesu społecznego. Na skutek braku odpowiednich regulacji[121], lobbing w Polsce nabiera cech, które umożliwiają pojawienie się zjawiska lobbingu dzikiego, charakteryzującego się załatwianiem spraw w sposób daleki od przewidzianego ustawami. Naganność podejmowanych przedsięwzięć oparta jest na nieformalnych personalnych powiązaniach elit politycznych i gospodarczych, ale też na szantażu i przymusie.

Działania lobbingowe w Polsce przedstawiają jednak cechy negatywne, a liczne afery, sięgające niejednokrotnie najwyższych władz państwowych, dopełniają racji takim przekonaniom. Przedstawianie przez media przypadki dzikiego lobbingu oraz przeplatanie w przekazach stanowisk polityków każe społeczeństwu pojmować lobbing jako korupcję. Należy przyjąć, iż zachowania związane z ustawowo określony lobbingiem są całkowicie legalne, więc ciężko przypisać takim zachowaniom symptomy przestępstw korupcyjnych, w myśl – nie ma przestępstwa – nie ma korupcji. Zatem lobbing (legalny) różni się od korupcji przejrzystością działania, jest jawny, to znaczy wiadomo kto lobbuje i na czyją korzyść.

W Polsce praktyki lobbingu nie cieszą się szczególną przychylnością, zapewne z powodu praktyk nielegalnego lobbingu. Oczywistym jest, iż lobbing na trwałe zapisał się w modelu demokracji parlamentarnej, a jak pokazują doświadczenia innych krajów, doskonale łączy interesy społeczeństwa i władzy[122].

Odnosząc się do osiągnięć innych krajów w dostosowaniu uregulowań prawnych, potrzebnych do posługiwania się instytucją lobbingu, należy zwrócić uwagę na art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W myśl cytowanego artykułu „Każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby, za jej zgodą, do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej"[123].

W dniu 7 listopada 1995 roku zorganizowano konferencję w Senacie RP pt. Sens, istota i granice lobbingu. W trakcie konferencji podniesiono potrzebę powzięcia uregulowań prawnych rzecznictwa interesu. Wynikiem prowadzonych rozważań stało się powołanie Zespołu ds. Lobbingu przy Biurze Studiów i Analiz Kancelarii Senatu. Skład Zespołu tworzyli parlamentarzyści, urzędnicy i przedstawiciele grup lobbistycznych. Głównym założeniem nowopowstałego podmiotu było przybliżenie i upowszechnienie nowej idei lobbingu, jak też wypracowanie wspólnych zasad kontaktu pomiędzy władzą, a organizacjami pozarządowymi oraz zaproponowanie projektu ustaw na temat rzecznictwa interesu. W tym czasie powstał też ponadpartyjny Parlamentarny Zespół ds. Uczestnictwa Obywateli w Procesie Legislacyjnym. Podjęte przedsięwzięcia przyczyniły się do powstania środowisk zainteresowanych promocją lobbingu w mediach, w parlamencie (i poza parlamentem), organizacjach społecznych, jak też w działaniach szkoleniowych i publikacjach. Problem regulacji zjawiska lobbingu spotkał się z pewnymi trudnościami, które wywołane były określoną tradycją i interpretacją prawa. W zakresie politycznym podnoszono celowość i metody regulacji zjawiska. Oceniając europejskie doświadczenia rozwiązania tej kwestii, nie widziano modelu lobbingu, którego regulacje odpowiadałyby oczekiwaniom polityków. Stało się zatem problematycznym, jakim zasadom podporządkować tworzenie ustawy w przedmiotowym zagadnieniu. W tym zakresie próbowano dostosować istniejące uregulowania prawne innych państw tj. odnoszono się do modelu anglosaskiego – trudnego do zastosowania w polskich realiach lub przychylano się do rozwiązań ujętych w modelu europejskim – korporatywistycznym[124].

W 2005 roku, a więc po dziesięciu latach prac nad rozwiązaniami dotyczącymi rzecznictwa interesów uchwalono podstawowy akt prawny regulujący zasady działalności lobbingowej, którym jest ustawa, O Działalności Lobbingowej w Procesie Stanowienia Prawa[125]. Ustawa określa zasady jawności działalności lobbingu w procesie stanowienia prawa, zasady wykonywania działalności lobbingowej, formy kontroli zawodowej działalności lobbingowej oraz zasady prowadzenia rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową. Działalność lobbingowa, według cytowanej ustawy, to każde działanie prowadzone metodami dozwolonymi, a ich celem jest wywarcie wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa. Działalność lobbingowa jest działalnością zarobkową prowadzoną na rzecz osób trzecich i może być wykonywana przez przedsiębiorców lub przez osoby fizyczne nie będące przedsiębiorcami. Świadczenie usług odbywa się na podstawie umowy cywilno-prawnej. Ustawa określa zasady działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa. Rada Ministrów co najmniej raz na sześć miesięcy przedstawia program prac legislacyjnych, który zawiera m.in.: informacje o przyczynach i potrzebie wprowadzenia rozwiązań, które planuje się zawrzeć w projekcie ustaw, wskazanie podmiotu odpowiedzialnego za opracowanie projektu założeń, imię i nazwisko oraz stanowisko lub funkcję osoby odpowiedzialnej za opracowanie projektu założeń projektu ustaw, wskazanie organu odpowiedzialnego za przedłożenie projektu ustaw Radzie Ministrów oraz adres strony Biuletynu Informacji Publicznej, gdzie udostępnione zostaną przedmiotowe dokumenty.

Z chwilą udostępnienia w Biuletynie Informacji Publicznej programu prac legislacyjnych, albo w przypadku gdy projekt nie był zawarty w programie prac legislacyjnych, każdy może zgłosić zainteresowanie nad projektem ustawy lub rozporządzenia. Przedmiotowe zgłoszenie wnoszone jest na urzędowym formularzu bądź do organu odpowiedzialnego za przedłożenie projektu ustawy Radzie Ministrów[126]. Po wnie-

sieniu projektu ustawy do Sejmu może zostać przeprowadzone, na zasadach określonych w regulaminie izby niższej parlamentu, wysłuchanie publiczne dotyczące tego projektu. W wysłuchaniu publicznym może wziąć udział także podmiot, który zgłosił zainteresowanie pracami nad projektem ustaw. Dodatkowo wymieniony podmiot może przeprowadzić wysłuchanie publiczne dotyczące tego projektu[127].

Podmioty świadczące zawodową działalność lobbingową podlegają rejestracji w rejestrze prowadzonym przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej[128]. Podmiot wykonujący zawodową działalność lobbingową ma prawo do jej świadczenia, także w siedzibie urzędu obsługującego organ władzy publicznej i w tym na terenie Sejmu i Senatu RP. Przedmiotowa ustawa odnosi się także do sankcji za naruszenie zawartych w niej przepisów, gdzie ustawodawca określił karę pieniężną w kwocie od 3000 zł do 50 000 zł. Kara ta może być nakładana wielokrotnie, na podmiot, który wykonuje czynności lobbingowe, bez wpisu do rejestru[129].

Omawiana ustawa jeszcze przed wejściem w życie doczekała się krytycznej oceny. Zdaniem Piotra Radziewicza w ustawie wskazano, iż adresatami działalności lobbingowej są organy władzy publicznej. Pomimo tego, iż ustawodawca nie odniósł się do definicji legalnej wspomnianego organu władzy, należy ją rozumieć jako organy władzy ustawodawczej (Sejm, Senat), władzy sądowniczej (np. Trybunał Konstytucyjny, sądy powszechne), jak też szeroko rozumiane organy władzy wykonawczej (np. podmioty administracji rządowej, Prezydenta RP, jednostki samorządu terytorialnego, Najwyższą Izbę Kontroli, Narodowy Bank Polski, Krajową Radę Radiofonii i Telewizji)[130].

W art. 2 ustawy odniesiono się do definicji lobbingu, która nie uwzględnia możliwości prowadzania lobbingu na rzecz realizacji interesów indywidualnych, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy.

Przykładem innych krajów Polska doczekała się uregulowania prawnego, normującego działalność lobbingową. Należy zatem zadać pytanie – czy umieszczone w powyższej ustawie zapisy są transparentne, akceptowane i stosowanie w polskim rzecznictwie grup interesu? Obiektywna ocena sytuacji każe przypuszczać, iż owe zjawisko jest mylnie postrzegane i definiowane. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest, być może, brak dostatecznej edukacji w tym zakresie. Znaczącym jednak wydaje się być wszechobecny przekaz medialny, definiujący zjawisko lobbistyczne jako pewnego rodzaju działalność przestępczą. Doskonałym przykładem gruntującym taki stan rzeczy była audycja „Teraz My" emitowana przez stację telewizyjną TVN. Uczestnicy w trakcie programu przedstawiali swoje stanowiska dotyczące świadczenia rzecznictwa interesu. Ryszard Kalisz[131] ustawę z 2005 roku (opisywana powyżej ustawa lobbingowa) uważa za nietrafioną, a jej zakres działalności sprowadza jedynie do publicznego wysłuchania. Rozmówca podkreślił, iż w polskim parlamencie nie spotkał osoby, która by nosiła plakietkę – lobbysta. Drugą zaproszoną do debaty osoba była Julia Pitera[132], która lobbing postrzega jako działalność uprawianą przez posłów, którzy nie są wolni od własnych interesów i spraw. Mnożone w trakcie programu przypadki przestępczych lub niemoralnych zachowań sprowadzono do działalności lobbingowej. Odpowiadając na pytanie o akceptację rzecznictwa interesów w Polsce nasuwa się odpowiedź, iż bez zrozumienia problematyki instytucji świadomego i rzetelnego lobbingu nie ma mowy o zastosowaniu wymienionej działalności. Niepokojącym wydają się być wypowiedzi czołowych polityków postrzegających lobbing jako zjawisko tylko i wyłącznie negatywne. Wielokrotne używanie lobbingu jako synonimu korupcji powoduje całkowite zatarcie jego podstawowych cech. W sprawie tzw. afery hazardowej pojawiła się następująca wypowiedź polityka Platformy Obywatelskiej: „Gdyby to była korupcja, to zapewniam, iż w opublikowanym fragmencie (fragment stenogramu rozmów uzyskanych przez funkcjonariuszy CBA, w trakcie prowadzonej kontroli operacyjnej) byłaby informacja o zapłacie za usługę. W tej sytuacji mówimy o lobbingu"[133]. Oceniając powyższą wypowiedź, należałoby wskazać na brak zrozumienia obszaru działania rzecznictwa interesu. Społeczeństwo, słysząc wypowiedź polityka w sprawach oceniania zachowań korupcyjnych, sprowadzi zatem rzeczony lobbing do kategorii przestępstwa. Uciekając się choćby do zapisów ustawy z 2005 roku, odnajdziemy informację, że właśnie lobbing jest działalnością zarobkową prowadzoną przez wyspecjalizowane podmioty. W opisanej sytuacji brak jest wskazań, by rozmówcy dialogu o tzw. ustawie hazardowej byli podmiotami świadczącymi

usługi tego rodzaju. Przytoczona sytuacja jest wyznacznikiem zachowań korupcyjnych, popartych zjawiskami takimi jak układ, nacisk, wywieranie wpływu czy szantaż.

Potrzeba działań lobbingowych spowodowana jest, z jednej strony, nikłą znajomością parlamentarzystów i członków zarządu oczekiwań sfery biznesu, a z drugiej strony wynika z niedostatecznej wiedzy przedsiębiorców o procesie legalizacyjnym[134].

Przeprowadzone w 2008 roku przez Fundację Batorego badania sondażowe dotyczące nastawień, ocen i doświadczeń polskich parlamentarzystów, lobbistów oraz dziennikarzy, ukazały stanowiska wymienionych grup w kwestii interpretacji działalności lobbingowej.

Zawodowi lobbyści, traktujący rzecznictwo interesów jako ich pracę, mają świadomość, iż określenie lobbing posiada negatywny wizerunek. Działalność przestępczo-korupcyjną, kojarzoną z lobbingiem nazywają załatwiactwem, a lobbing właściwy wiążą z dostarczaniem informacji, gromadzeniem wiedzy, budowaniem strategii komunikacyjnych i perswazyjnych oraz nawiązywaniem kontaktu z osobami mającymi wpływ na podejmowanie decyzji. Przywołaną działalność lobbingową uważają za niezbędny element procesu stanowienia prawa w sytuacjach naturalnych kontrowersji i sprzeczności interesów występujących przy stanowieniu prawa. Zdaniem lobbystów przedstawianie przez nich rozwiązań opartych na rzetelnej wiedzy, zwiększa szanse na podejmowanie racjonalnych decyzji legislacyjnych. Parlamentarzyści, jak i inni decydenci, czerpią dzięki temu wiedzę potrzebną w dziedzinach, w których podejmują decyzje. Świadczenie tego rodzaju usług jest istotne z tego powodu, iż posłowie wykonując mandat wolny, działając jako przedstawiciele całego narodu, nie są przygotowani merytorycznie do rozwiązywania problemów we wszystkich zagadnieniach, a zawodowi lobbyści dostarczają potrzebnych informacji, będąc ekspertami rozpatrywanego zagadnienia.

Stanowisko parlamentarzystów oraz dziennikarzy w omawianej kwestii jest nieco odmienne. Wskazują na pozytywne cechy lobbingu, ale tego oficjalnego. Parlamentarzyści definiują lobbing jako profesjonalną działalność zawodowych pośredników pomiędzy grupami interesu, a ośrodkami władzy administracyjnej lub politycznej. Część ankietowanych parlamentarzystów (12% respondentów) określiło lobbing jako zjawisko negatywne[135]. Dziennikarze, realizujący zainteresowania zawodowe, częściej skupiają się na negatywnym wizerunku lobbingu w Polsce, wskazując przy tym na wagę jawnego wywierania wpływu na procesy decyzyjne w instytucjach władzy, które charakteryzują się zdobywaniem i dostarczaniem informacji, w celu eksponowania bardziej racjonalnych decyzji[136].

Parlamentarzyści wskazali, iż podmiotami prowadzącymi lobbing, zarówno jawny, jak i niejawny (w tym miejscu należy zaznaczyć, iż zachowania tzw. lobbingu niejawnego bliższe są zachowaniom przestępczym, o charakterze korupcyjnym, niż lobbingu określonego ustawowo), są: związki zawodowe, władze lokalne i samorządowe, organizacje społeczne i pozarządowe. Środowisko dziennikarskie postrzega kilka typów lobbingu niejawnego, do którego zalicza się m.in.: lobbing polityczny, mający miejsce w przypadku wpływania na decyzje poprzez koneksje polityków oraz ich znajomości i kontakty, lobbing dziennikarski, gdy w roli aktorów lobbingu występują dziennikarze, jak też osoby występujące w charakterze dziennikarzy, lobbing legislacyjny, gdy role lobbystów przejmują urzędnicy pracujący w parlamencie, lobbing poprzez organizacje, gdy na rzecz konkretnych rozwiązań naciskają przedstawiciele stowarzyszeń i organizacji branżowych oraz zawodowych, „lobbing poprzez zmianę roli", który ma miejsce, gdy działalnością lobbystyczną zajmują się osoby oficjalnie występujące w roli ekspertów, doradców, jak też posłowie. Zdaniem ankietowanych niedopuszczalnym lobbingiem jest rzecznictwo interesów uprawiane przez posłów, i to nie tylko w sytuacjach, gdy dbają o interesy regionów, firm i organizacji, ale przede wszystkim, gdy zabiegają o własne interesy[137].

Z badania przeprowadzonego przez Centrum Badania Opinii Społecznej w 2010 roku „Opinia publiczna o korupcji i lobbingu w Polsce" wynika, że niemal trzy czwarte badanych uważa, iż politycy i wysocy urzędnicy państwowi, dla osiągnięcia korzyści, ulegają naciskom biznesu, firm, grup zawodowych lub też społecznych. Natomiast ponad połowa ankietowanych jest zdania, iż w Polsce, przekupując parlamentarzystów, można wpływać na stanowienie prawa. Podobne wyniki badania zanotowano w 2003 roku w czasie działalności sejmowej komisji śledczej wyjaśniającej tzw. aferę Rywina, a już na początku 2004 roku, kiedy Rywingate przybrała większy rozgłos, około siedemdziesiąt

procent respondentów było zdania, iż w Polsce można kupować ustawy. Natomiast afera hazardowa z udziałem polityków Platformy Obywatelskiej nie odbiła się równie negatywnie na opiniach respondentów jak afera Rywina[138]. Ustawa z 2005 roku najlepiej oceniona została przez samych parlamentarzystów, gdzie 48% uważa, iż ograniczyła ona nielegalny lobbing, 60% jest zdania, że stworzyła ona czytelne, przejrzyste ramy kontaktów lobbystów z parlamentarzystami, a 59% uznało, iż proces stanowienia prawa na poziomie sejmowym stał się bardziej przejrzysty. Z entuzjazmem parlamentarzystów nie zgodzili się dziennikarze i lobbyści, którzy uważają ustawę za fikcyjną, martwą, a jej przepisy niczego nie zmieniają. Wypowiedzi swoje argumentują przekonaniem, iż jest ona przeciwskuteczna (wprowadzenie rejestracji działalności lobbistycznej w parlamencie, naznaczenie lobbystów – czerwone plakietki, przedstawienie dość kontrowersyjnej definicji lobbingu, a przede wszystkim nieegzekwowanie przepisów ustawy, spowodowało „zejście lobbingu do podziemia")[139].

Należy zaznaczyć, iż podjęte przez ustawodawcę działania są w wielu przypadkach nietrafione. Ustawa posiada wady, które prowadzą do powstania trudności interpretacyjnych, co z kolei przedkłada się na niewłaściwe funkcjonowanie systemu prawnego. Prace nad ustawą prowadzone były w pośpiechu, mając na celu zaspokojenie presji polityków i mediów, które domagały się reakcji państwa na afery korupcyjne (sprawa Rywina oraz aresztowanie posła Pęczaka). Za podstawową wadę tej ustawy należy uznać jej merytoryczną zawartość. Ustawa definiuje pojęcie lobbingu, które przedstawione zostało zbyt szeroko, bowiem obejmuje wszelkie działania mające wpływ na proces stanowienia prawa przez organy władzy publicznej[140]. Tak rozumiany lobbing poczytany może zostać w granicach istniejących mechanizmów konsultacji społecznych bądź prawa do petycji przysługującego obywatelom na mocy Konstytucji RP. Z drugiej strony ustawa traktuje działalność lobbingową dość fragmentarycznie, poświęcając uwagę przede wszystkim instytucji zawodowej działalności lobbingowej. Przyjęte regulacje w tym zakresie dotyczą przede wszystkim obowiązków rejestracyjnych lobbystów i kar za ich niedopełnienie. W zapisach ustawy nie uwzględniono szerokich uprawnień jakie przysługiwałyby lobbystom. W świetle przepisów podmioty tego rodzaju mogą liczyć na swobodny dostęp do organów władzy publicznej oraz na zapewnienie im dogodnych warunków do właściwego reprezentowania interesów podmiotu, na rzecz którego podejmują działania. Niestety, ani ustawa, ani akty wykonawcze nie odnoszą się do standardów postępowania z zawodowymi lobbystami. Dodatkowo przepisy ustawy dotyczą niemal wyłącznie działań podejmowanych w Sejmie i w resortach. W tym zakresie pominięto wiele ważnych instytucji, biorących czynny udział w procesie stanowienia prawa w Polsce[141].

Kolejnym punktem, przemawiającym za ułomnością ustawy, jest zapis art. 2 określający granice zawodowej działalności lobbingowej. Według przyjętej definicji działalność taka jest prowadzona na rzecz osób trzecich, w celu przedstawienia ich interesów w procesie stanowienia prawa. Podmiotem uprawnionym do wykonywania tego rodzaju działalności jest przedsiębiorca lub osoba fizyczna nie będąca przedsiębiorcą. Przedstawiona koncepcja wywołuje trudności interpretacyjne, ponieważ nie odnosi się do szczegółowych zasad prowadzenia takiej działalności zarówno przez podmioty do tego powołane, jak i przez ekspertów działających w imieniu i na rzecz zleceniodawcy[142].

Podobne niedociągnięcia znajdujemy w art. 16 ustawy, opisującym działalność lobbysty zawodowego. Zawarta w tym artykule regulacja nie przedstawia żadnych rozwiązań sprzyjających pracy lobbysty, w tym do postępowania zgodnego z prawem. Nie przedstawiono obowiązków organów władzy, które to ułatwiłyby wykonywanie działalności przez zawodowych lobbistów. Co może dziwić, ustawodawca nie pokusił się o sprecyzowanie, w jaki sposób organy władzy publicznej mają postrzegać zawodową działalność lobbingową od działalności niezawodowej[143].

Podobne wady zawiera konstrukcja art. 201b-c Regulaminu Sejmu, zgodnie z którą podmiotom świadczącym usługi lobbingowe określono tryb rejestracji, nie przyznając im przy tym żadnych dodatkowych uprawnień. Natomiast w art. 154 ust. 2a powyższego regulaminu uwzględniono, iż osobom prowadzącym zawodową działalność lobbingową przysługuje prawo do udziału w pracach określonych komisji wraz z możliwością zabierania głosu. Tego rodzaju uprawnienia nie przysługują jednak w pracach podkomisji, gdzie podejmowane są kluczowe rozwiązania.

Nietrafionym jest również przepis art. 18 ustawy lobbingowej, w myśl którego kierownicy urzędów obsługujących organy władzy publicznej zobligowani są do sporządzania informacji o działaniach, jakie wobec tych organów wykonują podmioty prowadzące działalność lobbingową. Przepis ten byłby uzasadniony gdyby tego rodzaju obowiązek dotyczył również zawodowych lobbistów[144].

Kontrowersyjne są także zapisy dotyczące instytucji wysłuchania publicznego, które umiejscowiono w omawianej ustawie. Z założenia jest ona instrumentem dostępnym dla każdego obywatela, tak więc należałoby owy mechanizm traktować jako rzecznictwo w szeroko podjętym interesie publicznym, a nie jako lobbing na rzecz określonego interesu. Wobec powyższego zachodzi pytanie, czy omawiany mechanizm słusznie umiejscowiony został w tej ustawie, skoro jest narzędziem dialogu obywatelskiego określonego konstytucyjnym prawem petycji.

Ustawa nie określa nadto żadnych wytycznych dotyczących wyborów projektów ustaw i rozporządzeń, które mogłyby zostać poddane wskazanej procedurze. Przepisy ustawy pozwalają również na możliwość odwołania wysłuchania pod każdym pretekstem, co przekłada się na bezużyteczność omawianej instytucji[145].

Już pierwsze lata po ogłoszeniu ustawy wskazały na istotne niedociągnięcia w stosowaniu systemu regulującego działalność lobbingową. Do końca 2006 roku w sześciu ministerstwach nie powstały wewnętrzne regulacje odnoszące się do zasad kontaktów lobbistów z urzędnikami, a tam gdzie je stworzono, nie przywiązano wagi na jakąkolwiek spójność przepisów. Dodatkowo, zgodnie z regulacją ustawy, organy władzy publicznej zobowiązane są do przekazania MSWiA informacji o aktywności podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową, w tym też podmiotów, które nie są wpisane do rejestru. Problem w tym, iż urzędnicy nie zostali poinformowani, w jaki sposób mają ustalić, czy dany podmiot wykonuje działalność lobbingową bez pozwolenia[146].

W dniu 7 marca 2006 roku powołano w Wydziale Informacji i Obsługi Sekretariatów Komisji Biura Komisji Sejmowych, Zespół ds. Zawodowej Działalności Lobbingowej, w celu wykonywania zadań związanych z zawodową działalnością lobbingową prowadzoną na terenie Sejmu. W tym czasie na stronie internetowej Sejmu zaczęto publikować dokumenty i dane stanowiące informację publiczną dotyczącą zawodowej działalności lobbingowej, w procesie stanowienia prawa, wykonywanej na terenie Sejmu. Na wspomnianej stronie internetowej zamieszczono dane osób prowadzących zawodową działalność lobbingową oraz wskazano podmioty na rzecz których podejmowane były inicjatywy lobbingowe.

W kwietniu tego roku do Straży Marszałkowskiej wpłynął pierwszy wniosek o wydanie okresowej karty wstępu do budynków Kancelarii Sejmu, na podstawie której możliwe było rozpoczęcie przez osobę uprawnioną działań w zakresie zawodowej działalności lobbingowej. W okresie od 7 kwietnia do 31 grudnia 2006 roku na terenie Sejmu zawodowa działalność lobbingowa prowadzona była przez 11 podmiotów wpisanych do rejestru Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

W ewidencji Kancelarii Sejmu zarejestrowano łącznie 31 osób wykonujących w 2006 roku zawodową działalność lobbingową na terenie Sejmu. Spośród nich 15 osób reprezentowało firmy, 6 osób działało osobiście, a 11 posiadało pełnomocnictwo udzielone im przez osobę fizyczną. Lobbyści uczestniczyli w posiedzeniach Komisji Finansów Publicznych, Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, Komisji Rozwoju Przedsiębiorczości. Należy zaznaczyć, iż przedstawiciele podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową nie wykazali się w tym czasie skutecznością, a ich aktywność sprowadzała się głównie do uczestnictwa w posiedzeniach komisji, bez zabierania głosu[147].

W 2007 roku w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia zawodową działalność lobbingową na terenie Sejmu prowadziło 19 podmiotów ujętych w rejestrze MSWiA: 8 firm, reprezentowanych przez 22 osoby do tego upoważnione oraz 12 podmiotów wykonujących indywidualnie zawodową działalność lobbingową. Straż Marszałkowska w 2007 roku wydała 75 kart wstępu do budynków będących w zarządzie Kancelarii Sejmu. Karty te otrzymało 17 osób fizycznych wykonujących działalność lobbingową osobiście (bądź przez osoby upoważnione) oraz 58 osób upoważnionych do reprezentowania firmy, wykonującej zawodową działalność lobbingową. W okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2007 roku tylko dwie osoby upo-

ważnione do reprezentowania podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową uczestniczyły w 7 posiedzeniach komisji. W tym okresie nie odnotowano udziału lobbistów w posiedzeniach dotyczących wysłuchania publicznego, jak też nie zarejestrowano wpływu przekazanych przez lobbystów propozycji rozwiązań prawnych oraz ekspertyz i opinii prawnych. Z informacji sporządzonej przez Kancelarię Sejmu wynika, iż nikt nie zgłosił się do Zespołu ds. Zawodowej Działalności Lobbingowej z prośbą o pośrednictwo w zorganizowaniu spotkania lobbysty z zakresu zawodowej działalności lobbingowej. Nie wpłynęły również informacje o podjętych przez lobbystów próbach nawiązania kontaktu z pracownikami Zespołu ds. Zawodowej Działalności Lobbingowej[148].

W 2008 roku na terenie Sejmu zawodową działalność lobbingową wykonywało 17 podmiotów ujętych w rejestrze prowadzonym przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, w tym 14 podmiotów jednoosobowych wykonujących wskazaną działalność osobiście oraz 3 firmy lobbingowe. Łącznie wydano lobbystom 73 okresowe karty wstępu[149] do budynków pozostających w dyspozycji Kancelarii Sejmu.

Formy zawodowej działalności lobbingowej na terenie Sejmu obejmują udział w posiedzeniach poszczególnych komisji (w tym – w wysłuchaniach publicznych dotyczących projektu ustawy[150]) z możliwością zabierania głosu w dyskusji, jak też przekazywania właściwym komisjom – w sposób zgodny z zasadami postępowania – związanych z ich pracami dokumentów, a w szczególności propozycji rozwiązań legislacyjnych oraz ekspertyz i opinii prawnych. W 2008 roku osoby prowadzące zarejestrowaną działalność lobbingową uczestniczyły w 35 posiedzeniach komisji sejmowych. Największym zainteresowaniem wskazanych podmiotów cieszyły się prace Komisji: Finansów Publicznych – lobbyści uczestniczyli w 9 posiedzeniach, Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa – udział lobbistów w 6 posiedzeniach Komisji, Zdrowia – uczestniczyli w 5 posiedzeniach oraz Skarbu Państwa – lobbyści byli obecni na 4 posiedzeniach. Lobbyści we wskazanym okresie nie uczestniczyli w posiedzeniach poświęconych wysłuchaniu publicznemu, jak też nie wystosowali jakichkolwiek propozycji dotyczących określonych rozwiązań legislacyjnych, ekspertyz czy opinii prawnych. W trakcie posiedzeń obecny był przeważnie jeden lobbysta (sporadycznie dwóch lub trzech), a ich obecność sprowadzała się jedynie do biernej obserwacji przebiegu obrad. Podobnie jak w 2007 roku nie odnotowano bezpośredniego kontaktu lobbystów z pracownikami Kancelarii Sejmu, związanego z wykonywaniem czynności z zakresu zawodowej działalności lobbingowej, jak też nie zarejestrowano żadnej próby prowadzenia na terenie Sejmu działań lobbingowych przez osoby nieupoważnione do posiadania okresowej karty wstępu[151].

W 2009 roku w rejestrze podmiotów prowadzonym przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji zarejestrowanych było 155 podmiotów wykonujących zawodowo działalność lobbingową. Spośród liczby wskazanych podmiotów tylko 21 deklarowało podjęcie działań lobbingowych na terenie Sejmu, z czego 13 to przedsiębiorcy zarejestrowani w Krajowym Rejestrze Sądowym, bądź posiadający numer w ewidencji działalności gospodarczej, a 8 to osoby fizyczne niebędące przedsiębiorcami.

Szczególnym zainteresowaniem lobbistów cieszyły się projekty ustaw z zakresu: akcyzy, celów społecznych i polityki rodzinnej, działalności gospodarczej, energetyki, funduszy emerytalnych, gospodarki, gospodarki nieruchomościami, informatyzacji administracji publicznej i tzw. e-administracji, kultury, motoryzacji i bezpieczeństwa na drogach, obrony narodowej, obszarów morskich, ochrony interesów pracowników warsztatów samochodowych, właścicieli pojazdów samochodowych, ochrony inwestycji zagranicznych i krajowych, ochrony środowiska, ochrony zabytków, ochrony zdrowia, ochrony zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych, ochrony życia, ordynacji wyborczej, praw człowieka i obywatela, prawa farmaceutycznego, prawa podatkowego, prawa związanego z grami i zakładami wzajemnymi, transferu zaawansowanych technologii chroniących zdrowie i życie ludzkie oraz działań na rzecz dobrego prawa.

Lobbyści uczestniczyli ogółem w 48 posiedzeniach komisji sejmowych (w tym w 2 wysłuchaniach publicznych, w tym w 37 posiedzeniach uczestniczyło po jednej osobie wykonującej zawodową działalność lobbingową, w 10 po dwie osoby, a w 1 posiedzeniu obecne były trzy osoby). Podczas 11 posiedzeń

uczestniczący w nich lobbyści zabierali głos w dyskusji oraz zgłaszali propozycję zmian, jak też złożyli dokumenty, z którymi mogli się zapoznać posłowie pracujący w komisjach. W trakcie 37 posiedzeń aktywność lobbistów sprowadzała się jedynie do ich obecności.

W 2009 roku lobbyści, wykonujący działalność na terenie Sejmu aktywnie uczestniczyli w pracach nad następującymi projektami ustaw:
– rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz o zmianie innych ustaw,
– rządowy projekt ustawy o grach hazardowych wraz z projektami aktów wykonawczych.

Lobbyści uczestniczyli aktywnie w pracach Komisji Nadzwyczajnej „Przyjazne Państwo" do spraw związanych z ograniczaniem biurokracji, zakończonych wniesieniem niżej wymienionych projektów ustaw:
– o zmianie ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej;
– o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Dodatkowo lobbyści dążyli do zmiany zasad wykonywania działalności w procesie stanowienia prawa. Inicjatywa ta wspierana była przez Fundację Batorego oraz Stowarzyszenie Profesjonalnych Lobbistów[152]. W trakcie komisji Nadzwyczajnej „Przyjazne Państwo" do spraw związanych z ograniczaniem biurokracji (mającej miejsce w dniu 14.01.2009 roku) przedstawiciel lobbistów złożył wniosek dotyczący zasadności zmiany, jednak z powodu nieobecności przedstawicieli Fundacji im. Stefana Batorego dyskusja w tej sprawie się nie odbyła[153]. Wskazana problematyka stała się jednak przedmiotem rozmów podczas posiedzenia Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich w dniu 18.03.2009 roku, w której uczestniczyli przedstawiciele podmiotów świadczących zawodowe usługi lobbingowe. W przeprowadzonej dyskusji omówiono skutki funkcjonowania ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa oraz innych aktów regulujących potrzebę zmian tych przepisów[154]. Przede wszystkim postulowano o zmiany regulaminu Sejmu oraz wniesiono uwagi dotyczące konieczności podjęcia szybkich działań zmierzających do zwiększenia przejrzystości procesu stanowienia prawa oraz zrównania w prawach wszystkich podmiotów prowadzących działalność lobbingową. Postulaty te w szczególności odnosiły się do:
– zmiany regulaminu Sejmu polegającej na przyznaniu lobbystom prawa udziału w posiedzeniach podkomisji oraz wprowadzeniu obowiązku sporządzania protokołów z posiedzeń podkomisji;
– dopuszczenia przeprowadzenia wysłuchań publicznych w odniesieniu do projektów ustaw również z inicjatywy społecznej;
– doprecyzowania roli i zadań ekspertów oraz gości uczestniczących w posiedzeniach podkomisji;
– wypełniania przez wszystkie osoby chcące wziąć udział w posiedzeniu komisji sejmowej formularza zawierającego pytania dotyczące reprezentowanego interesu i postulowanych zmian przepisów prawa;
– wprowadzenia obowiązku rejestracji i sprawozdawczości z rozmów i spotkań ze wszystkimi podmiotami prowadzącymi działalność lobbingową;
– konieczność rozróżnienia statusu osób biorących udział w posiedzeniach komisji, tj. „gości" komisji, ekspertów i podmiotów wywierających wpływ na rzecz określonego rozwiązania prawnego.

Rok 2009 okazał się być okresem, w którym największa liczba podmiotów wpisanych do rejestru prowadzonego przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji deklarowało prowadzenie zawodowej działalności lobbingowej. W analizowanym roku wzrosła (w porównaniu do lat ubiegłych) liczba posiedzeń komisji, w których udział brali lobbyści. W trakcie posiedzeń komisji lobbyści po raz pierwszy aktywnie w nich uczestniczyli. Mieli możliwość zabierania głosu podczas prac nad projektami ustawy. Jak już wcześniej wskazano, podjęto również działania zmierzające do zmiany zasad wykonywania zawodowej działalności lobbingowej na terenie Sejmu[155].

W roku następnym na liczbę 183 podmiotów wpisanych w rejestrze prowadzonym przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji[156], tylko 19 podmiotów wskazało, iż gotowe jest podjąć działania lobbingowe na terenie Sejmu.

Lobbyści w 2010 roku deklarowali zainteresowanie projektami ustaw z zakresu: akcyzy, działalności gospodarczej, energetyki, informatyzacji administracji publicznej tzw. e-administracji, kultury, mediów, obrony na-

rodowej, ochrony praw rodziny, ochrony środowiska, ochrony zabytków, ochrony zdrowia, pomocy państwa, praw cudzoziemców (w tym prawa do nabywania nieruchomości i przebywania na terenie RP), praw obywatela, praw i wolności osób zażywających substancje psychoaktywne, prawa bankowego, prawa do GMO, prawa o usługach turystycznych, prawa podatkowego, prawa związanego z grami i zakładami wzajemnymi, prawa związanego z ochroną zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych, prawa związanego z transportem, promocji e-gospodarki, e-zdrowia, obrotu bezgotówkowego, elektronicznej informatyzacji, promocji historii, kultury i dziedzictwa narodu polskiego, rynku mediowego oraz rynku medycznego.

W okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2010 roku lobbyści wzięli udział w 31 niżej wymienionych posiedzeniach komisji sejmowych[157]:
- Komisji Zdrowia – 11 razy,
- Komisji Skarbu Państwa – 8 razy,
- Komisji Finansów Publicznych – 4 razy,
- Komisji Gospodarki – 4 razy (w tym jedno posiedzenie wspólnie z Komisją Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa i Komisją Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej),
- Komisji Edukacji Nauki i Młodzieży – 1 raz,
- Komisji ds. Kontroli Państwowej – 1 raz,
- Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi – 1 raz,
- Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa – 1 raz.

W ramach 4 posiedzeń lobbyści zabierali głos w dyskusji. Należy jednak zaznaczyć, iż osoby wykonujące zawodową działalność lobbingową nie skorzystały z uprawnienia wynikającego z art. 201c regulaminu Sejmu i nie złożyły do sekretariatów komisji żadnych dokumentów, w szczególności dotyczących propozycji rozwiązań prawnych oraz ekspertyz, z którymi mogliby się zapoznać posłowie pracujący w poszczególnych komisjach. O braku aktywności lobbistów może świadczyć liczba 27 posiedzeń, w których odnotowano jedynie ich obecność[158].

Jak podkreślono wyżej aktywność lobbystów sprowadzała się przede wszystkim do uczestniczenia w posiedzeniach komisji sejmowych, dlatego też wartym jest przedstawienie projektów ustaw, w których zabierali oni głos:
- komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych[159],
- rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych ustaw[160],
- rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług[161],
- rządowy projekt ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych[162],
- rządowy projekt ustawy – Prawo o organizmach genetycznie zmodyfikowanych[163].

Wskazany udział lobbystów na posiedzeniach Komisji w 2010 roku jest niepełny, ponieważ projekty ustaw, które znajdowały się w zainteresowaniu lobbystów, często były we wnioskach Straży Marszałkowskiej określane nieprecyzyjnie, z niepełna lub niedokładnie wskazaną nazwą i bez podania numeru druku. Poniżej przedstawiono dalsze posiedzenia Komisji, w których brali udział lobbyści (bez wskazania konkretnych numerów druków):
- projekt ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii,
- ustawa o grach hazardowych,
- ustawa o podatku akcyzowym,
- ustawy z dziedziny zdrowia publicznego,
- ustawy dotyczące rynku medycznego,
- ustawy dotyczące kultury oraz mediów,
- ustawy dotyczące kultury.

W 2010 roku problemem z zakresu działalności lobbistów był w dalszym ciągu udział osób zarejestrowanych jako osoby prowadzące zawodową działalność lobbingową w pracach nad projektami ustaw. Problem ten dotyczy zarówno zawodowych lobbistów, jak i przedstawicieli podmiotów, którzy nie prowadzą zawodowej działalności lobbingowej.

Należy podkreślić, iż w styczniu 2010 roku do Sekretariatu Marszałka Sejmu wpłynęło zawiadomienie o możliwości prowadzenia na terenie Sejmu nielegalnej działalności lobbingowej przez przedstawiciela jednego z podmiotów świadczących zawodowe usługi lobbingowe. Nieprawidłowość polegała na prowadzeniu przez niego działalności na rzecz innego podmiotu, niż tego którego był reprezentantem oraz nie posiadał on okresowej karty wstępu[164]. Ostatecznie jednak z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (dokąd przesłano przedmiotową informację) wpłynęła odpowiedź, iż w przedmiotowej sprawie brak jest do podjęcia działań, ponieważ obowiązujące przepisy[165] określają sankcję karną wyłącznie na podmioty, które wykonują czynności

wchodzące w zakres zawodowej działalności lobbingowej bez wpisu do rejestru[166].

W grudniu 2010 roku odbyło się spotkanie Szefa Kancelarii Sejmu z przedstawicielami firm lobbingowych. Przedmiotem spotkania była sytuacja prawna podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową, w odniesieniu do ograniczenia dostępu do procesu stanowienia prawa na posiedzeniach podkomisji. W toku rozmów zwrócono uwagę na nierówność praw podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową, w stosunku do osób reprezentujących organizacje zawodowe i społeczne, ekspertów Komisji i innych podmiotów zapraszanych do udziału w pracach podkomisji, które posiadają możliwość do wywierania wpływu na kształt stanowionego prawa. Dodatkowo zwrócono uwagę, iż praca w podkomisjach ma charakter merytoryczny, więc obowiązujący przepis (zakazujący udziału lobbistów w posiedzeniach podkomisji) jest nieuzasadniony i ogranicza możliwości prowadzenia pracy zawodowej. Zdaniem lobbystów umożliwienie im udziału w pracach podkomisji przyczyniłoby się do transparentności procesu legislacyjnego. W wyniku przeprowadzonego spotkania Szef Kancelarii Sejmu w formie notatki służbowej poinformował przewodniczącego Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich o zgłaszanych przez lobbystów propozycjach.

W podsumowaniu należy zauważyć, iż ilość podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową na terenie Sejmu w 2010 roku uległa zmniejszeniu – w porównaniu do 2009 roku. Dodatkowo zmniejszyła się liczba posiedzeń komisji, w których udział brali przedstawiciele tych podmiotów (z 45 w 2009 roku do 31 w 2010 roku), a także liczba posiedzeń, na których osoby wykonujące działalność lobbingową uczestniczyły aktywnie (z 7 w 2009 roku do 4 w 2010 roku). Żaden z lobbistów w analizowanym okresie nie skorzystał z prawa złożenia do komisji regulaminu Sejmu dokumentów zawierających propozycje rozwiązań prawnych oraz ekspertyz i opinii prawnych[167].

W 2011 roku ustawodawca przygotował kolejne akty prawne odnoszące się do instytucji lobbingu. Pierwszą z nich jest Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 lipca 2011 roku w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Uchwała wprowadza zmiany czysto techniczne, dotyczące przede wszystkim trybu zgłoszenia i rejestracji podmiotu wykonującego zawodową działalność lobbingową[168].

Kolejnym aktem prawnym jest Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 czerwca 2011 roku w sprawie rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową. Podobnie jak wymieniona powyżej uchwała, rozporządzenie odnosi się do technicznych regulacji w zakresie określenia: sposobu zgłaszania i dokonywania wpisów oraz ich aktualizacji w rejestrze podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową, wzoru urzędowego formularza zgłoszenia, wzoru zaświadczenia o wpisie do rejestru oraz wysokości opłaty za wpis do rejestru. Rozporządzenie wskazuje m.in. przypadki będące podstawą do wykreślenia z rejestru podmiotu świadczącego zawodowe usługi lobbingowe. Tak więc do wykreślenia może dojść w dwóch przypadkach: na podstawie wniosku podmiotu wpisanego do rejestru lub osób upoważnionych do jego reprezentowania, czytelnie podpisanego, złożonego organowi prowadzącemu rejestr, wskazującego na zaprzestanie zawodowej działalności lobbingowej oraz w przypadku przekazania przez sąd prawomocnego orzeczenia zakazującego wykonywania zawodowej działalności lobbingowej[169].

W dniu 4 sierpnia 2011 roku ogłoszono tekst ustawy z dnia 13 maja 2011 roku o zmianie ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa. W znowelizowanej ustawie ujęto, iż Rada Ministrów zobowiązana jest do prowadzenia wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów, który obejmuje: projekty założeń projektów ustaw, projekty ustaw oraz projekty rozporządzeń Rady Ministrów. Dodatkowo wykaz zawiera w szczególności:

1) zwięzłą informację o przyczynach i potrzebie wprowadzenia rozwiązań, które planuje się zawrzeć w projekcie,
2) wskazanie istoty rozwiązań, które planuje się zawrzeć w projekcie,
3) wskazanie organu odpowiedzialnego za opracowanie projektu,
4) imię, nazwisko oraz stanowisko lub funkcję osoby odpowiedzialnej za opracowanie projektu,
5) wskazanie organu odpowiedzialnego za przedłożenie projektu Radzie Ministrów,
6) informację o rezygnacji z prac nad projektem, z uwzględnieniem przyczyny tej rezygnacji (w przypadku rezygnacji).

1

Przedstawiony wykaz udostępniany jest w Biuletynie Informacji Publicznej. Do wcześniej obowiązującej ustawy dodano zapis, iż Rada Ministrów, lub jej organ pomocniczy, może określić termin planowanego przyjęcia przez Radę Ministrów projektu, który został ujęty w tym wykazie. Rada Ministrów zobligowana została do przedstawiania, raz na pół roku, wykazu zawierającego spis projektów ustaw, co do których określono planowany termin ich przyjęcia przez radę Ministrów.

Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa doczekała się kolejnej nowelizacji. Należy jednak zaznaczyć, iż dokonane w niej zapisy (podobnie jak w przedstawionych powyżej aktach prawnych: rozporządzenie i uchwała) nie przynoszą wymiernych korzyści na rzecz transparentności stanowienia prawa, a jedynie sprowadzają się do uregulowań technicznych prowadzenia kolejnych wykazów oraz sposobu rejestracji podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową[170].

Podobny zakres zmian w procesie stanowienia prawa zawiera Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 sierpnia 2011 roku w sprawie zgłaszania zainteresowania pracami nad projektami aktów normatywnych oraz projektami założeń projektów ustaw. Wskazane rozporządzenie określa tryb zgłaszania zainteresowania pracami nad projektem założeń projektu ustawy, projektem ustawy lub projektem rozporządzenia oraz wzór urzędowego formularza zgłoszenia zainteresowania pracami nad wymienionymi wcześniej projektami[171].

1.3. UREGULOWANIA MIĘDZYNARODOWE DOTYCZĄCE KORUPCJI

Przedstawienie całościowego obrazu korupcji w świetle prawa międzynarodowego jest procesem złożonym i trudnym ze względu na wielość proponowanych definicji tego zjawiska w aktach prawnych Unii Europejskiej, konwencjach i innych regulacjach międzynarodowych[172].

Przeciwdziałanie i zwalczanie korupcji ma swoje początki w Wielkiej Brytanii, kiedy w 1792 roku uchwalono pierwszą ustawę antykorupcyjną, a w latach osiemdziesiątych XIX wieku zapoczątkowano prace nad stworzeniem mechanizmów zwalczania korupcji. Kolejnym krajem zainteresowanym przeciwdziałaniem korupcji były Stany Zjednoczone Ameryki. W 1883 roku Kongres Stanów Zjednoczonych uchwalił ustawę o służbie cywilnej, nazwaną od nazwiska jednego z pomysłodawców, ustawą Pendlentona. Ustawa ta regulowała system wyłaniania kandydatów na stanowiska w administracji cywilnej. Na mocy wskazanej regulacji powołano do życia Komisję Służby Cywilnej. Wskazane akty miały jednak zasięg lokalny i nie dotyczyły spraw międzynarodowych. Pierwszą międzynarodową inicjatywą walki z korupcją stał się ogłoszony w 1977 roku przez Międzynarodowa Izbę Handlową kodeks postępowania, który miał na celu ograniczenie rozmiarów wymuszeń i łapówek. Regulacja ta jednak nie znalazła uznania międzynarodowego kół gospodarczych. Dopiero w lutym 1997 roku Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ umożliwiła tworzenie programów pomocy krajom rozwijającym się w walce z korupcją. W roku następnym Komitet Wykonawczy Programu Rozwoju ONZ przyjął dokument pod nazwą Zwalczanie korupcji dla poprawy rządzenia, który określił korupcję jako problem niewłaściwego rządzenia. W dokumencie tym podniesiono, iż ograniczenie korupcji ma kluczowe znaczenie dla eliminowania ubóstwa i wspierania trwałego rozwoju gospodarczego i społecznego[173].

Konieczność reagowania na zagrożenia i problemy, których źródłem jest korupcja wymogło na ustawodawcach wielu państw opracowanie międzynarodowych regulacji prawnych odnoszących się do zapobiegania praktykom korupcyjnym. W wyniku międzynarodowych uzgodnień wypracowano dokumenty zawierające wspólne wytyczne co do przeciwdziałania korupcji, którymi są:

1. Konwencja Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych, z dnia 31 października 2003 r.;
2. Cywilnoprawna Konwencja o Korupcji, sporządzona w Strasburgu w dniu 4 listopada 1999 roku;
3. Konwencja sporządzona na podstawie art. K.3 ustęp 2 litera c Traktatu o Unii Europejskiej, w sprawie zwalczania korupcji, w którą zaangażowani są urzędnicy Wspólnot Europejskich lub urzędnicy Państw Członkowskich Unii Europejskiej;
4. Konwencja sporządzona na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej, o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich;

5. Prawnokarna Konwencja o Korupcji, sporządzona w Strasburgu w dniu 27 stycznia 1999 roku;
6. Konwencja o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych, sporządzona w Paryżu w dniu 17 grudnia 1997 roku;
7. Wspólne Działanie z dnia 22 grudnia 1998 roku, przyjęte przez Radę na podstawie art. K.3 Traktatu o Unii Europejskiej, w sprawie korupcji w sektorze prywatnym;
8. Protokół sporządzony na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej do Konwencji, w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich;
9. Decyzja Komisji z dnia 28 kwietnia 1999 roku ustanawiająca Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć finansowych (OLAF);
10. Decyzja Ramowa Rady 2003/568/WSISW z dnia 22 lipca 2003 roku w sprawie prania brudnych pieniędzy oraz identyfikacji, wykrywania, zamrożenia, zajęcia i konfiskaty narzędzi oraz zysków pochodzących z przestępstwa;
11. Konwencja o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa oraz o finansowaniu terroryzmu, sporządzona w Warszawie dnia 16 maja 2005 roku.

Poddając ocenie wyniki wspólnych uzgodnień państw nad przeciwdziałaniem korupcji, należy skierować szczególną uwagę na Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji[174]. Niniejszy akt prawny jest wynikiem wspólnych uzgodnień międzynarodowych, w którym zawarto kluczowe rozstrzygnięcia potrzebne do przeciwdziałania praktykom korupcyjnym[175].

W preambule niniejszej Konwencji odniesiono się do konieczności reagowania na zagrożenia, jakie stanowi korupcja, której wynikiem jest brak stabilności i bezpieczeństwa społeczeństw, a tym samym przynosi ona szkodę instytucjom i wartościom demokratycznym, etycznym i sprawiedliwości oraz zagraża trwałemu rozwojowi i rządom prawa. Państwa Strony niniejszej Konwencji uznały ponadto, iż:

– korupcja kooperuje z innymi formami przestępczości zorganizowanej i gospodarczej, w tym z przestępstwem prania pieniędzy[176],
– przypadki korupcji, w których zaangażowane są znaczne ilości środków mogących stanowić poważną część zasobów państw, zagrażają stabilności politycznej i trwałemu rozwojowi tych państw,
– korupcja nie jest już kwestią lokalną lecz zjawiskiem międzynarodowym dotykającym wszystkich społeczeństw i gospodarek, które pociąga za sobą konieczność międzynarodowej współpracy, w celu zapobiegania mu i kontroli,
– przeciwdziałanie zjawisku korupcji wymaga wszechstronnego i wielopłaszczyznowego podejścia w celu zapobiegania i zwalczania korupcji,
– dostępność pomocy technicznej może odegrać ważną rolę w zwiększeniu możliwości Państw, w tym miedzy innymi poprzez wzmocnienie ich zdolności prawnej i budowanie instytucji, efektywnego zapobiegania i zwalczania korupcji,
– nielegalne wzbogacenie się jednostek może być szczególnie szkodliwe dla instytucji demokratycznych, gospodarek narodowych i rządów prawa,
– należy w bardziej zdecydowany i efektywny sposób zapobiegać, wykrywać i powstrzymywać międzynarodowy przepływ bezprawnie pozyskanych środków i wzmocnić międzynarodową współpracę, w zakresie zwrotu korzyści z korupcji,
– powinno się uznawać podstawowe zasady należytego procesu prawnego w postępowaniu karnym oraz w postępowaniu cywilnym lub administracyjnym dla orzecznictwa praw własności,
– zapobieganie i wyeliminowanie korupcji stanowi odpowiedzialność wszystkich państw, a w celu zagwarantowania skuteczności podejmowanych wysiłków w tej sferze muszą one współpracować ze sobą nawzajem przy wsparciu i zaangażowaniu indywidualnych osób i grup spoza sektora publicznego, takich jak stowarzyszenia cywilne, organizacje pozarządowe i organizacje środowiskowe,
– przy podejmowanych działaniach należy mieć na uwadze zasady właściwego zarządzania sprawami publicznymi i mieniem publicznym, zasadę sprawiedliwości, odpowiedzialności i równości wobec prawa oraz potrzebę ochrony integralności i popierania kultury odrzucania korupcji[177].

1

W przytoczonym tekście preambuły zaznaczono wkład pracy Komisji ds. Zapobiegania Przestępczości i Wymiaru sprawiedliwości w Sprawach Karnych oraz Biura Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości Związanej z Zapobieganiem i Zwalczaniem Korupcji. Jednocześnie podkreślono, iż pracę wykonywaną w tym zakresie prowadziły już inne organizacje międzynarodowe i regionalne, łącznie z działalnością Związku Afrykańskiego[178], Rady Europy, Rady Współpracy Celnej (zwaną również Światową Organizacją Celną)[179], Unii Europejskiej, Ligi Państw Arabskich[180], Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju[181] oraz Organizacji Państw Amerykańskich[182].

W Konwencji wskazano wielostronne instrumenty prawne mające na celu zapobieganie i zwalczanie korupcji, tj. Ogólnoamerykańską Konwencję Zwalczania Korupcji, przyjętą przez Organizację Państw Amerykańskich w dniu 29 marca 1996 roku, Konwencję dotyczącą walki z korupcją, w którą zaangażowani byli funkcjonariusze Wspólnot Europejskich lub funkcjonariusze Państw Członkowskich Unii Europejskiej, przyjętą przez Radę Unii Europejskiej w dniu 26 maja 1997 roku, Konwencję Zwalczania Łapówkarstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych, przyjętą przez Organizację Współpracy Gospodarczej I Rozwoju w dniu 21 listopada 1997 roku, Konwencję prawa karnego o korupcji przyjętą przez Radę Ministrów Rady Europy w dniu 27 stycznia 1999 roku, Konwencję prawa cywilnego o korupcji przyjęta przez Radę Ministrów Rady Europy w dniu 4 listopada 1999 roku oraz Konwencję Związku Afrykańskiego o zapobieganiu i zwalczaniu korupcji, przyjętą przez Głowy Państw i Rządów Związku Afrykańskiego w dniu 12 lipca 2003 roku[183]. Konwencja zobowiązuje również sygnatariuszy do podjęcia środków koniecznych do orzeczenia przepadku dochodów pochodzących z przestępstwa[184].

Celem Konwencji jest popieranie i wzmacnianie środków dla bardziej skutecznego i efektywnego zapobiegania i zwalczania korupcji, popieranie, utrwalanie i wspomaganie międzynarodowej współpracy i pomocy technicznej w zapobieganiu i w walce przeciwko korupcji, w tym zwrotu korzyści z korupcji oraz popieranie integralności, odpowiedzialności i dobrego zarządzania sprawami publicznymi i mieniem publicznym. W tym zakresie dokonano zdefiniowania zastosowanych w niej określeń, tj. funkcjonariusz publiczny, zagraniczny funkcjonariusz publiczny, funkcjonariusz publicznej organizacji międzynarodowej, mienie, korzyści z przestępstwa, konfiskata, przestępstwo orzeczone oraz kontrolowana dostawa. Niniejsza regulacja ma zastosowanie w zapobieganiu, dochodzeniu i ściganiu korupcji oraz do zamrażania, konfiskaty i zwrotu dochodów pochodzących z przestępstw[185]. Dla celów implementacji niniejszej Konwencji (o ile nie określono inaczej w jej postanowieniach) nie jest wymagane, aby rezultatem przestępstw określonych w tym akcie prawnym był uszczerbek lub szkoda w mieniu państwowym.

Państwa Strony będą wypełniać zobowiązania wynikające z niniejszej Konwencji w sposób zgodny z zasadami suwerennej równości oraz terytorialnej integralności Państw i zasadą nieingerencji w sprawy wewnętrzne innych Państw. W myśl tych zapisów żadne z postanowień niniejszej Konwencji nie upoważnia Państwa Strony do wykonywania na terytorium innego Państwa jurysdykcji oraz wykonywania czynności, które na mocy prawa wewnętrznego drugiego Państwa są zastrzeżone wyłącznie dla organów tego państwa.

Istotną częścią Konwencji jest rozdział II, w którym podjęto regulacje dotyczące polityki i praktyki zapobiegania korupcji oraz zapobiegawczych organów antykorupcyjnych. Ustawodawca wskazał na konieczność wprowadzenia i realizacji uregulowań zawartych w kodeksie postępowania funkcjonariuszy publicznych. Dodatkowo wskazał na zasadność przestrzegania norm antykorupcyjnych w realizacji zamówień publicznych, zarządzania finansami publicznymi i sprawozdawczości publicznej. Odniesiono się również do środków antykorupcyjnych wymiernych dla sądownictwa, służby prokuratorskiej, sektora prywatnego. Wskazano na konieczność udziału społecznego w przeciwdziałaniu korupcji oraz podjęcia środków dla zwalczania prania pieniędzy[186].

W myśl podjętych ustaleń każde z Państw Stron zobligowane zostało do rozwinięcia i wprowadzenia w życie lub utrzymania już istniejącej efektywnej skoordynowanej polityki antykorupcyjnej, która wspiera udział społeczeństwa oraz odzwierciedla podstawowe zasady rządów prawa, właściwego zarządzania sprawami publicznymi[187]. Państwa mają za za-

danie podjąć działania ukierunkowane na ustanowienie i popieranie skutecznych praktyk zapobiegania korupcji. Dodatkowo należy podjąć starania w kierunku wykonania okresowej analizy istniejących instrumentów prawnych i środków administracyjnych, określających ich adekwatności w zapobieganiu i w walce z korupcją. Podjęte zapisy określają, iż Państwa Strony podejmą wzajemną współpracę z właściwymi międzynarodowymi i regionalnymi organizacjami, która dotyczyła będzie udziału w międzynarodowych antykorupcyjnych programach i projektach[188].

Podejmując działania zgodnie z podstawowymi zasadami systemu prawnego, Państwo zobligowane jest do zapewnienia funkcjonowania organu lub organów zapobiegania korupcji (założenia polityki określonej w art. 5 Konwencji). Państwo powinno udzielić organowi bądź organom powołanym do zwalczania korupcji konieczną niezależność, będącą w zgodności z podstawowymi zasadami swojego systemu prawnego. Wskazane instrumenty powinny umożliwić powołanemu do tego celu podmiotowi wykonywanie funkcji w sposób efektywny i bez oddziaływania niedozwolonych wpływów. Dodatkowo państwo powinno wyposażyć wskazany podmiot lub podmioty w niezbędne środki materialne i wyspecjalizowany personel[189]. Według stanowiska polskich władz powołanie do życia Centralnego Biura Antykorupcyjnego jest realizacją tej części Konwencji. Zadaniem Biura jest realizacja postanowień Konwencji, w tym również upowszechnienie wiedz na temat zapobiegania korupcji[190].

Postanowienia Konwencji skłaniają do podjęcia starań w celu utrzymania i wzmocnienia systemów rekrutacji, zatrudnienia, utrzymania, promowania i przechodzenia na emeryturę urzędników państwowych. W myśl podjętych uregulowań, rozważone zostaną propozycje przyjęcia stosownych środków ustawodawczych i administracyjnych, mających na celu: określenie kryteriów dotyczących kandydatury i wyboru na urząd publiczny, zwiększenie przejrzystości finansowania kandydatur na wybrane urzędy publiczne oraz w stosownym zakresie finansowania partii politycznych. Państwa Strony zobligowane zostały również do dołożenia starań, by przyjąć, utrzymać i wzmocnić systemy promujące przejrzystość i zapobieganie konfliktom interesów[191].

W celu wzmocnienia walki z korupcją każde z państw powinno promować uczciwość i odpowiedzialność wśród funkcjonariuszy publicznych, zgodnie z podstawowymi zasadami swojego systemu prawnego. W tym celu należy zastosować, w ramach swoich własnych systemów instytucjonalnych i prawnych, kodeksy lub normy postępowania dla prawidłowego, honorowego i należytego pełnienia tych funkcji[192].

Zgodnie z zasadami systemu prawnego należy podjąć niezbędne środki dla ustanowienia stosownych systemów odnoszących się do zamówień publicznych oraz zarządzania finansami publicznymi, opartych na przejrzystości, konkurencyjności i obiektywnych kryteriach przy podejmowaniu decyzji, w celu zapobiegania korupcji[193].

Konieczność walki z korupcją wymaga podjęcia niezbędnych środków do zwiększenia przejrzystości administracji publicznej, w szczególności pod względem organizacji funkcjonowania i procesu podejmowania decyzji. Środki takie mają obejmować m.in. przyjęcie procedur lub regulacji pozwalających członkom społeczeństwa na uzyskiwanie, w stosownym zakresie, informacji o organizacjach, funkcjonowaniu i procesie decyzyjnym administracji publicznej, przy jednoczesnym uwzględnieniu ochrony prywatności i danych osobowych. Środki te mogą dotyczyć: uproszczenia w stosownym zakresie procedur administracyjnych w celu ułatwienia społeczeństwa do kompetentnych organów decyzyjnych oraz publikacji informacji o zagrożeniu korupcją w administracji publicznej[194].

Niezawisłość sądownictwa i funkcja służby prokuratorskiej są ważnymi elementami w walce z korupcją. Dlatego też, działając zgodnie z podstawowymi zasadami systemu prawnego, należy podjąć środki dla wzmocnienia integralności i zapobiegania okazjom do korupcji między członkami wymiaru sprawiedliwości oraz służby prokuratorskiej.

Zgodnie z wytycznymi Konwencji każde z Państw Stron zobligowane zostało do podjęcia środków, mających na celu zapobieganie korupcji w sektorze prywatnym, polepszenia norm rachunkowych i rewizyjnych oraz zapewnienie skutecznych, współmiernych i zniechęcających kar za brak stosowania tych środków. Środki te mogą polegać m.in. na popieraniu współpracy pomiędzy organami wykonawczymi prawa i odpowiednimi przedsiębiorstwami prywatnymi, popieraniu rozwoju norm i procedur przeznaczonych do ochrony

integralności odpowiednich przedsiębiorstw prywatnych, w tym kodeksów postępowania, w celu prawidłowego, honorowego i należytego prowadzenia działalności gospodarczej. Dodatkowo należy dążyć do popierania stosowania dobrych praktyk handlowych pomiędzy poszczególnymi przedsiębiorstwami, także w relacjach handlowych pomiędzy przedsiębiorstwem a państwem. Współpraca handlowa powinna opierać się na przejrzystości działań między przedsiębiorstwami prywatnymi, zapobieganiu nadużywania procedur regulujących przedsiębiorstwa prywatne, w tym procedur odnoszących się do subsydiów i zezwoleń wydawanych przez organy publiczne na działalność handlową. Ustawodawca podniósł konieczność zwrócenia uwagi na zapobieganie konfliktu interesów, przez wprowadzenie ograniczeń odnoszących się do zawodowej działalności byłych funkcjonariuszy publicznych lub zatrudniania funkcjonariuszy publicznych przez sektor prywatny, po ich rezygnacji lub przejściu na emeryturę, jeżeli taka działalność lub zatrudnienie wiązałoby się bezpośrednio z funkcjami jakie pełnili lub nadzorowali w czasie piastowania urzędu publicznego[195].

Unormowania wskazanego aktu zobowiązują sygnatariuszy do podjęcia środków potrzebnych dla popierania aktywnego uczestnictwa indywidualnych osób i grup spoza sektora publicznego, w tym społeczeństwa, organizacji pozarządowych i organizacji środowiskowych, w zapobieganiu i zwalczaniu korupcji oraz wzrostu społecznej świadomości dotyczącej przyczyn i powagi zagrożeń ze strony korupcji. Środkami zapewniającymi wzmocnienie uczestnictwa państwa w tym zakresie jest zwiększenie przejrzystości i popieranie społeczeństwa w procesach decyzyjnych, zapewnienie społeczeństwu efektywnego dostępu do informacji, podejmowanie działań informacji publicznej zwiększających nietolerancję dla korupcji, jak również propagowanie edukacji publicznej (w tym programów szkolnych i uniwersyteckich) oraz popieranie i poszanowanie wolności poszukiwania, otrzymywania, publikowania i rozpowszechniania informacji dotyczących korupcji. W tym zakresie należy zapewnić społeczeństwu dostęp do właściwych organów antykorupcyjnych, w celu powiadomienia (także anonimowo) o każdym przypadku, który może być uznany za stanowiący przestępstwo korupcyjne[196].

Zgodnie z Konwencją każde z Państw Stron w celu przeciwdziałania wszelkim formom prania pieniędzy oraz w celu ich wykrywania, wprowadzi, w ramach swoich kompetencji, kompleksowy wewnętrzny reżim o charakterze regulacyjnym i nadzorczym dla banków oraz poza bankowych instytucji finansowych, w tym osób fizycznych i prawnych świadczących formalne lub nieformalne usługi przekazywania pieniędzy lub wartości dla innych organów szczególnie podatnych na pranie pieniędzy. Reżim ten będzie w szczególności podkreślał wymagania dotyczące identyfikacji klienta, oraz odpowiednio beneficjenta, prowadzenia dokumentacji o raz informowania o podejrzanych transakcjach. Państwo zobligowane do podjęcia starań, aby organy administracyjne, regulacyjne i egzekucyjne oraz inne organy zajmujące się zwalczaniem prania pieniędzy miały możliwość współpracy oraz wymiany informacji na szczeblu krajowym i międzynarodowym, w ramach warunków określonych przez prawo wewnętrzne[197].

W rozdziale trzecim Konwencji zatytułowanym „Kryminalistyka i egzekucja" odniesiono się do zagadnień: przekupstwa krajowych funkcjonariuszy publicznych, przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych lub funkcjonariuszy międzynarodowych organizacji publicznych, handlu wpływami, nadużycia funkcji, nielegalnego wzbogacenia, przekupstwa w sektorze prywatnym, malwersacji mienia w sektorze prywatnym oraz prania dochodów z przestępstwa.

Przekupstwo krajowych funkcjonariuszy publicznych określone zostało jako obietnica, propozycja lub wręczanie funkcjonariuszowi publicznemu, bezpośrednio lub pośrednio nienależnej korzyści majątkowej dla samego funkcjonariusza lub innej osoby bądź przedmiotu, w celu działania lub zaniechania działania w wykonywaniu swoich obowiązków służbowych. Tym samym czynem określono zachowania polegające na domaganiu się lub akceptowaniu przez funkcjonariusza publicznego, bezpośrednio lub pośrednio nienależnej korzyści dla samego funkcjonariusza lub innej osoby bądź podmiotu, w celu działania lub zaniechania działania w wykonywaniu swoich obowiązków służbowych.

Zgodnie z wytycznymi Konwencji, należy podjąć środki ustawodawcze, konieczne dla określenia jako przestępstwa następujących czynów: obietnicy, propozycji lub wręczenia

zagranicznemu funkcjonariuszowi publicznemu lub funkcjonariuszowi międzynarodowej organizacji publicznej, bezpośrednio lub pośrednio, nienależnej korzyści dla samego funkcjonariusza lub innej osoby bądź podmiotu, w celu działania lub zaniechania działania w wykonywaniu swoich obowiązków służbowych. W tym zakresie określono, iż czynem zabronionym będzie również domaganie się lub akceptowanie przez funkcjonariusza publicznego lub funkcjonariusza organizacji międzynarodowej nienależnej korzyści dla niego samego bądź innej osoby czy też podmiotu, w celu działania lub zaniechania działania, w wykonywaniu swoich obowiązków służbowych[198].

Regulacje Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodowe Zjednoczonych zdają się zawierać kompendium wiedzy na temat zapobiegania korupcji. Korzystając z osiągnięć wieloletnich prac nad problemem korupcji, odniesiono się m.in. do definicji i pojęć, związanych z tym zjawiskiem. Nakreślono zadania państw w przeciwdziałaniu czynom zabronionym, w tym zwrócono uwagę na podejmowanie odpowiednich środków prawnych, jak też skierowano uwagę na udział społeczeństwa i organizacji pozarządowych w zapobieganiu i zwalczaniu omawianego przestępstwa.

Nie umniejszając osiągnięć niniejszej Konwencji zasadnym jest skierowanie uwagi na inne akty prawne odnoszące się do międzynarodowego zapobiegania korupcji. W tekście Konwencji o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych, sporządzonej w Paryżu dnia 17 grudnia 1997 roku, oprócz preambuły i określeń definicyjnych, można odszukać zapisy odnoszące się m.in. do kar za przekupstwo[199], ścigania przestępstw korupcyjnych, jak też ich przedawnienia[200].

Konwencja ta zobowiązuje sygnatariuszy do kryminalizacji przypadków przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych, wykonujących obowiązki w międzynarodowej działalności gospodarczej. Przyjęte regulacje obejmują problematykę czynnej strony łapownictwa (proponowanie, obiecywanie, lub dawanie korzyści). Nie odnoszą się jednak do biernej strony tego przestępstwa, pozostawiając bez rozstrzygnięcia przypadki, w których zagraniczny funkcjonariusz publiczny przyjmuje łapówkę lub jej obietnicę[201].

Kolejnym aktem, regulującym problem korupcji, jest sporządzona w dniu 4 listopada 1999 roku w Strasburgu Cywilnoprawna Konwencja o Korupcji. W rozumieniu art. 2. Konwencji termin korupcja oznacza: żądanie, oferowanie, wręczanie lub przyjmowanie, bezpośrednio lub pośrednio, łapówki lub każdej innej nienależnej korzyści, które powodują wypaczenie właściwego wykonywania obowiązków, lub zachowania, wymaganego od osoby, która przyjęła łapówkę, nienależną korzyść lub zaakceptowała jej obietnicę[202]. Podobnie jak w przywołanych już w tego rodzaju w aktach prawnych, odwołano się do potrzeby przeciwdziałania korupcji, która stanowi wielkie zagrożenie dla rządów prawa, demokracji oraz praw człowieka. W myśl dokonanych zapisów odniesiono się m.in. do zdefiniowania pojęć, kierunków przeciwdziałania korupcji oraz do działań podejmowanych na szczeblu krajowym każdego państwa (naprawienie szkody, odpowiedzialność państwa, terminy przedawnienia itp.)[203].

Celem Konwencji jest przede wszystkim zapewnienie poszkodowanym osobom (wskutek przestępstw korupcyjnych) dostatecznych środków prawnych, umożliwiających ochronę ich własności, włącznie z możliwością uzyskania odszkodowania. W dokumencie przyjęto autonomiczną definicję korupcji, która oznacza „żądanie, proponowanie, wręczanie lub przyjmowanie, bezpośrednio lub pośrednio łapówki lub jakiejkolwiek innej nienależnej korzyści lub jej obietnicy, które wypacza prawidłowe wykonywanie jakiegokolwiek obowiązku lub zachowanie wymagane od osoby otrzymującej łapówkę, nienależną korzyść lub jej obietnicę”[204].

W styczniu 1999 roku czterdzieści państw członkowskich Rady Europy podpisało Prawnokarną Konwencję o Korupcji[205]. Konwencja ta odgrywa szczególną rolę w międzynarodowym systemie zwalczania korupcji, ponieważ jest instrumentem prawnym zawierającym postanowienia dotyczące szeroko rozumianej współpracy międzynarodowej, zobowiązującym strony do określonego prawem działania[206]. Celem uchwalenia Konwencji było stworzenie odpowiednich przepisów ustawowych oraz środków zaradczych, które skutecznie ograniczyłyby występowanie tego zjawiska[207].

1

W akcie tym podkreślono konieczność prowadzenia wspólnej polityki karnej, mającej na celu ochronę społeczeństwa przed korupcją. Kolejne regulacje Konwencji odnoszą się m.in. do środków podejmowanych przez państwa w walce z korupcją (ściganie przestępstw korupcji czynnej i biernej krajowych funkcjonariuszy publicznych, przekupstwa członków krajowych zgromadzeń przedstawicielskich, przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych, przekupstwa członków zagranicznych zgromadzeń przedstawicielskich, przekupstwa czynnego i biernego w sektorze prywatnym, przekupstwa funkcjonariuszy organizacji międzynarodowych, przekupstwa członków międzynarodowych zgromadzeń parlamentarnych, przekupstwa sędziów i funkcjonariuszy sądów międzynarodowych, przestępstwa handlu wpływami, przestępstwa prania pieniędzy pochodzących z przestępstw korupcyjnych, przestępstw księgowych), monitorowania implementacji oraz współpracy międzynarodowej[208].

Ważną rolę w walce z korupcją odgrywa również Rezolucja nr (97) 24 w sprawie dwudziestu zasad wiodących w walce z korupcją (przyjęta przez Komitet Ministrów 6 listopada 1997 roku na 101. sesji) w Strasburgu. Państwa przyjmujące ustalone zasady zobowiązują się:

1. Podejmować skuteczne działania zapobiegające korupcji i w tym celu zwiększać świadomość publiczną i promować etyczne wzorce postępowania.
2. Zapewniać skoordynowaną kryminalizację korupcji na poziomie krajowym i międzynarodowym.
3. Zapewniać, by osoby odpowiedzialne za zapobieganie, dochodzenie, ściganie i osądzanie przestępstw związanych z korupcją cieszyły się niezależnością i autonomią odpowiednią dla pełnionych przez nie funkcji, nie odczuwały szkodliwych nacisków oraz dysponowały skutecznymi środkami gromadzenia dowodów, ochrony osób współpracujących z władzami w walce z korupcją i zachowania poufnego charakteru postępowania.
4. Udostępniać odpowiednie środki służące zajmowaniu i konfiskacie zysków z przestępstw związanych z korupcją.
5. Udostępniać odpowiednie środki uniemożliwiające wykorzystywanie osób prawnych w celu osłaniania przestępstw związanych z korupcją.
6. Ograniczać immunitet chroniący przed dochodzeniami, ściganiem lub osądzaniem przestępstw związanych z korupcją, do zakresu niezbędnego w demokratycznym społeczeństwie.
7. Wspierać specjalizację osób i organów odpowiedzialnych za walkę z korupcją i udostępniać im odpowiednie środki i szkolenia umożliwiające pełnienie takich obowiązków.
8. Zapewniać, by prawodawstwo podatkowe i władze odpowiedzialne za jego wdrażanie miały skuteczny i podlegający koordynacji udział w walce z korupcją, w szczególności poprzez uniemożliwianie w prawie lub praktyce odliczania, dla celów podatkowych, łapówek i innych wydatków związanych z przestępstwami korupcyjnymi.
9. Zapewniać, by struktura organizacyjna, funkcjonowanie i procesy podejmowania decyzji w administracji publicznej uwzględniały konieczność walki z korupcją, w szczególności poprzez zapewnianie jak największej przejrzystości, z jednoczesnym zachowaniem koniecznej skuteczności.
10. Zapewniać, by zasady dotyczące praw i obowiązków urzędników publicznych uwzględniały wymogi walki z korupcją i przewidywały odpowiednie, skuteczne środki dyscyplinarne oraz wspierać dalsze określanie wzorców postępowania oczekiwanego od urzędników publicznych za pomocą odpowiednich środków, jak kodeksy postępowania.
11. Zapewniać, by w działaniach administracji publicznej i sektora publicznego stosowane były odpowiednie procedury kontrolne.
12. Wspierać rolę, jaką procedury kontrolne mogą odegrać w zapobieganiu i wykrywaniu korupcji poza administracją publiczną.
13. Zapewniać, by system odpowiedzialności publicznej uwzględniał konsekwencje postępowania skorumpowanych urzędników publicznych.
14. Wprowadzać odpowiednio przejrzyste procedury zamówień publicznych, promujące uczciwą konkurencję i zniechęcające do stosowania praktyk korupcyjnych.
15. Zachęcać do przyjmowania kodeksów postępowania oraz promować takie zasady finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych, które zniechęcają do stosowania praktyk korupcyjnych.

16. Zapewniać, by środki masowego przekazu mogły swobodnie otrzymywać i przekazywać informacje o sprawach związanych z korupcją, przy nałożeniu takich tylko ograniczeń i restrykcji, jakie są niezbędne w demokratycznym społeczeństwie.
17. Zapewniać, by prawo cywilne uwzględniało konieczność walki z korupcją, a w szczególności przewidywało skuteczne środki prawne dla osób, których prawa i interesy naruszane są przez praktyki korupcyjne.
18. Zachęcać do badań nad korupcją.
19. Zapewniać, by we wszystkich aspektach walki z korupcją uwzględniano ewentualne jej powiązania ze zorganizowaną przestępczością i praniem brudnych pieniędzy.
20. Nawiązywać w jak najszerszym zakresie międzynarodową współpracę we wszystkich dziedzinach walki z korupcją[209].

Ponadto Komitet Ministrów zachęca władze krajowe do stosowania powyższych zasad w codziennej praktyce i walce z korupcją.

1.4. PRAWNE UREGULOWANIA KORUPCJI W POLSCE

Uregulowania prawne, wypracowane przez ustawodawstwo międzynarodowe, znalazły swoje odzwierciedlenie także w polskim prawodawstwie. W zapisach prawnych nie odnajdziemy określenia korupcji, ponieważ nie ma prawnej definicji omawianego pojęcia, a tylko sprecyzowane dokładnie zachowania można zakwalifikować jako przestępstwo. W praktyce poszczególne ustawy, a nawet tylko zapisy w tych ustawach, dotyczą zapobiegania zjawiskom korupcyjnym w obszarach życia publicznego[210]. Na wstępie rozważań nad regulacją prawną korupcji w Polsce należy dokonać podziału omawianego zjawiska na dwie kategorie:

– działania bezprawne – określone zostały w konkretnych przepisach odnoszących się do popełnianych przestępstw;
– działania sprzeczne z etyką – nie zostały ujęte w przepisach karnych, lecz można się im sprzeciwiać, odwołując się do zasad etycznych lub do ogólnych zasad postępowania.

Odnosząc się do zaproponowanego podziału, należy podkreślić, iż nie wszystkie działania korupcyjne usankcjonowane są w Kodeksie karnym, część z nich narusza przepisy prawa administracyjnego lub konstytucyjnego[211].

Jak wspomniano powyżej uregulowania dotyczące korupcji znajdują się w wielu aktach prawnych, do których należy zaliczyć m.in.:

1. Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej, ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.;
2. Kodeks karny, ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r., Dz. U. Nr 88, poz. 533, z późn. zm.;
3. Ustawę, z dnia 21 sierpnia 1997 r., o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Dz. U. Nr 106, poz. 679, z późn. zm.;
4. Kodeks cywilny, ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r., Dz. U. Nr 16, poz. 93, z późn. zm.;
5. Kodeks pracy, ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r., tekst jedn. Dz. U. z 1998 r., Nr 21, poz. 94, z późn. zm.;
6. Kodeks postępowania administracyjnego, ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r., Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.;
7. Kodeks spółek handlowych, ustawa z dnia 15 września 2000 r., Dz. U. Nr 94, poz. 1037, z późn. zm.;
8. Ustawę o gospodarce komunalnej z dnia 20 grudnia 1996 r., Dz. U. Nr 9, poz. 43, z póź. zm.;
9. Ustawę o swobodzie działalności gospodarczej, z dnia 2 lipca 2004 r., Dz. U. Nr 173, poz. 1807, z póź. zm.
10. Ustawę o samorządzie gminnym, z dnia 8 marca 1990 r., tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., poz. 1591, z późn. zm.;
11. Ustawę o samorządzie powiatowym, z dnia 5 czerwca 1998 r., tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592, z późn. zm.;
12. Ustawę lustracyjną, z dnia 18 października 20006 r., o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990, tekst jedn. Dz. U. z 2007 r., Nr 63, poz. 425, z późn. zm.;
13. Ustawę o samorządach województwa, z dnia 5 czerwca 1998 r., tekst. jedn. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.;
14. Ustawę o zakładach opieki zdrowotnej, z dnia 30 sierpnia 1991 r., tekst jedn. Dz. U. z 2007 r., Nr 14, poz. 89[212];
15. Ustawę o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, z dnia 7 lipca 2005 roku, Dz. U. 2005 r., Nr 169, poz. 1414, Dz. U. 2009 r., Nr 42, poz. 337;
16. Ustawę z dnia 9 maja 1996 roku o wykonywaniu mandatu posła i senatora, Dz. U. Nr 73, poz. 350, z późn. zm.;

1

17. Ustawę z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Dz. U. z 2006 r., Nr 104, poz. 708, z późn. zm.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej określa przepisy gwarantujące jawność życia publicznego i dostęp do informacji publicznej, w zakresie regulacji zagadnień związanych z korupcją[213]. W art. 61 cytowanej ustawy „Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku i obrazu"[214]. Następne punkty art. 61 Konstytucji RP stanowią o ograniczeniu praw, o których mowa powyżej, mających miejsce w przypadku ochrony wolności i praw innych osób, podmiotów gospodarczych jak też ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu państwa[215].

Zachowania korupcyjne, wyczerpujące znamiona przestępstwa ujęte zostały w Kodeksie karnym. W omawianej regulacji ustawodawca dokonał kwalifikacji zachowań korupcyjnych, do których zaliczył m.in.: łapownictwo, płatną protekcję oraz nadużycie władzy.

W myśl cytowanej ustawy łapownictwo ujęte zostało w art. 228 i 229 K.k. (łapownictwo bierne i czynne)[216]. Popełnienie tego przestępstwa wymaga określonego postępowania sprawcy, a zachowania związane z łapownictwem można przedstawić następująco:

- wręczenie i przyjęcie łapówki;
- obietnica i żądanie korzyści majątkowej lub osobistej;
- uzależnianie podjęcia czynności od udzielania korzyści;
- łapówkarstwo w zamian za złamanie przepisów[217].

Art. 115 § 19 K.k. określa sprawcę łapownictwa biernego, którego przepis definiuje jako[218]:

- funkcjonariusza publicznego, którym zgodnie z art. 115 § 3 jest: Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, poseł, senator, radny, sędzia, ławnik, prokurator, notariusz, komornik, kurator sądowy, osoba orzekająca w sprawach o wykroczenia lub w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy, 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, osoba będąca pracownikiem organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu terytorialnego (chyba, że pełni wyłącznie czynności usługowe), funkcjonariusz organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego albo funkcjonariusz Służby Więziennej oraz osoba pełniąca czynną służbę wojskową;
- członka organu samorządowego;
- osobę zatrudnioną w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba że wykonuje wyłącznie czynności usługowe;
- inną osobę, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążącą Rzeczpospolita Polską umową międzynarodową[219].

Działalność funkcjonariusza publicznego należy rozpatrywać w świetle aktywności osób pełniących funkcję publiczną w określonej instytucji państwowej albo instytucji samorządu terytorialnego, w celu realizacji określonych zadań. Zatem ochronie podlegały będą przejawy aktywności urzędniczej, podejmowane w celu realizacji zadań, jakie wyznaczono danej instytucji w życiu publicznym[220]. Osobą publiczną jest także osoba wykonująca funkcje publiczne lub prowadzi inną działalność gospodarczą, społeczna czy polityczną, która wpływa znacząco na funkcjonowanie społeczeństwa[221].

Nowelizacją Kodeksu karnego w 2003 roku wprowadzono w życie nowe przepisy dotyczące łapownictwa w sferze niepublicznej, które ujęte zostały w art. 296a opisywanej ustawy[222]. W myśl dokonanego zapisu o popełnienie przestępstwa korupcji może zostać oskarżona osoba pełniąca funkcję w jednostce organizacyjnej, wykonująca działalność gospodarczą lub osoba mająca istotny wpływ na podejmowanie decyzji w jednostce organizacyjnej, która działa na niekorzyść podmiotu, w tym przyjmując łapówki[223].

Omawiana nowelizacja wprowadziła również przepisy mające na celu ułatwienie ścigania przestępstwa korupcji. W art. 229 § 6 K.k. przyjęto, iż osoba wręczająca korzyść majątkową nie podlega karze pomimo popełnia przestępstwa w sytuacji, gdy złoży ona zawiadomienie o zaistnieniu przestępstwa korupcji[224]. Dobrodziejstwo skorzystania przez sprawcę przekupstwa (na podstawie art. 229 § 6 K.k.) wymaga ujawnienia przez osobę zgłaszającą wszystkich okoliczności związanych z tym czynem, zanim organ (np. policja lub prokuratura) się o tym dowiedział[225]. Rozwiązanie to znalazło jednak przeciwników, którzy podnoszą, iż może ono służyć do wykorzystania oczerniania funkcjonariuszy. Zarzut ten jednak wydaje się być bezpodstawny, ponieważ możliwość skierowania fałszywego oskarżenia funkcjonariuszy istniała przed wprowadzeniem tego przepisu[226].

Przestępstwo tzw. płatnej protekcji określone zostało w art. 230 K.k. Sprawcą tego przestępstwa jest każdy „kto powołując się na wpływy w instytucji państwowej lub samorządu terytorialnego podejmuje się pośrednictwa w załatwieniu sprawy w zamian za udzielenie bądź obietnice korzyści majątkowej"[227]. W opisywanym przestępstwie nie jest wymaganym by osoba powołująca się na wpływy rzeczywiście miała możliwość wpłynięcia na podejmowanie decyzji. Wystarczającym jest, gdy przyjmie korzyść, powołując się na rzeczone wpływy[228].

W art. 231 K.k. ustawodawca zawarł przestępstwo tzw. nadużycia władzy, które polega na nadużyciu uprawnień lub niedopełnieniu obowiązków przez funkcjonariusza publicznego, działającego na szkodę interesu publicznego lub prywatnego. Istotą opisywanego przestępstwa jest fakt, iż sprawcą czynu może być wyłącznie funkcjonariusz publiczny[229].

Katalog przestępstw korupcyjnych obejmuje również art. 250a K.k. oraz art. 302 § 2 i 3 K.k. Przestępstwo określone w art. 250a K.k., zwane jest przekupstwem i sprzedajnością wyborczą. Omawiane uregulowanie wprowadzone zostało nowelizacją do Kodeksu karnego z dnia 13 czerwca 2003 roku i stanowiło wypełnienie luki prawnej, jaką był brak penalizacji przekupstw i sprzedajności wyborczej. W art. 250a §1 K.k. ustawodawca określił przestępstwo sprzedajności wyborczej, której dopuszcza się ten, kto, będąc uprawnionym do głosowania, przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo takiej korzyści żąda w zamian za określony sposób. W § 2 tego artykułu określono przestępstwo przekupstwa wyborczego, polegające na udzieleniu korzyści majątkowej lub osobistej osobie uprawnionej do głosowania w określony sposób[230].

Przestępstwo ujęte w art. 302 § 2 K.k. zwane przekupstwem wierzyciela lub wierzycieli, polega na udzieleniu przez dłużnika, lub inną osobę działająca na jego rzecz, korzyści majątkowej lub obietnicy, za działanie na szkodę innych wierzycieli w postępowaniu upadłościowym lub zmierzającym do zapobiegnięcia upadłości. W § 3 niniejszego artykułu ustawodawca odniósł się do tzw. sprzedajności wierzyciela, gdzie karze podlega wierzyciel, który przyjmuje od dłużnika korzyść majątkową albo korzyści takiej żąda za działanie na szkodę innych wierzycieli[231].

Kodeks karny przewiduje sankcje karne za popełnienie przestępstw o charakterze korupcyjnym. Od 1 lipca 2003 roku kary za łapownictwo zostały podwyższone, a wysokość ich wymierzenia zależy od formy popełnienia przestępstwa (typ podstawowy, przypadek mniejszej wagi, czy też typ kwalifikowany). Najwyższy wymiar kary jaki można wymierzyć za najpoważniejsze przestępstwo łapownictwa to kara 12 lat pozbawienia wolności[232].

Według prof. K. Daszkiewicz polski Kodeks karny bardzo nieudolnie reguluje materię dotyczącą przestępstwa korupcji[233]. Składa się na to kilka bardzo znaczących elementów.

Po pierwsze, kodeks nie zawiera niezbędnego rozgraniczenia na korupcję „wielką" oraz sytuacje życiowe, w których wręczenie łapówki stało się koniecznością. Rozgraniczenie takie zawierał poprzednio obwiązujący Kodeks karny, który przewidywał także dwie korupcyjne zbrodnie: przyjęcie łapówki wielkich rozmiarów oraz przyjęcie łapówki przez osobę pełniącą funkcję związaną ze szczególną odpowiedzialnością. Rezygnacja z tych regulacji stanowi swoiste uprzywilejowanie sprawców wielkiej korupcji.

Po drugie, w obecnie obowiązującym Kodeksie karnym obniżono ustawowe zagrożenie karą pozbawienia wolności względem osoby, pełniącej funkcję publiczną, żądającej łapówki.

Po trzecie, urzędnicy uzależniający wykonanie czynności służbowej od otrzymania łapówki zostali także w pewien sposób uprzywilejowani. Ograniczono bowiem zakres łapówki do „otrzymania korzyści majątkowej",

nie uwzględniając zupełnie korzyści osobistych[234]. Z pewnością jest to tylko „niedomówienie" ustawodawcy, ale trzeba pamiętać, że obowiązuje to, co powiedział ustawodawca, także wtedy, gdy nie jest to zgodne z tym, co chciał powiedzieć[235].

Czwartą sprawą domagającą się wyjaśnienia jest wprowadzenie „wypadków mniejszej wagi" wobec urzędników, którzy w związku z pełnieniem funkcji publicznej przyjmują łapówki i tych, którzy łapówek żądają.

Po piąte, przyjęcie pewnej ilości łapówek „w krótkich odstępach czasu w wykonaniu z góry powziętego zamiaru uważa się za jeden czyn zabroniony". Obowiązujący poprzednio KK przewidywał w takiej sytuacji nadzwyczajne obostrzenie kary.

Szóstą sprawą jest fakt, iż funkcjonariusz publiczny nie ponosi odpowiedzialności karnej, jeżeli przyjmuje korzyści majątkowe lub osobiste, ale nie w związku z pełnieniem funkcji publicznej.

Ponadto (po siódme) nie rozerwano w kodeksie solidarności pomiędzy łapówkodawcą a łapówkobiorcą, co stanowić mogłoby przełom w walce z przestępstwem korupcji. Nadal obie strony podlegają odpowiedzialności karnej.

Ósmym problemem są zmiany wprowadzone do regulacji przestępstwa opłaconej protekcji: obniżono ustawowe zagrożenie karą pozbawienia wolności oraz zawężono zakres przestępstwa (obecnie sprawcą może być tylko ten, kto się powoła na swoje wpływy w instytucji), a także ograniczono karalną korzyść – do korzyści materialnej.

Ostatnią sprawą związaną z przepisami regulującymi korupcję w polskim Kodeksie karnym jest brak precyzyjnego określenia kto ponosi odpowiedzialność karną za przestępstwa korupcyjne. Kodeks bowiem objaśnia kim jest funkcjonariusz publiczny, natomiast do konstrukcji opisanych przestępstw używany jest zwrot „funkcja publiczna" nadal niewyjaśniony w kodeksie[236].

Powyższe spostrzeżenia wydają się bardzo zastanawiające. Przede wszystkim dlatego, że tworzeniu nowego Kodeksu karnego towarzyszyła atmosfera gorących dyskusji m.in. dotycząca obostrzenia kar dla osób publicznych ulegających korupcji. Ustawodawca jednak, pomimo wcześniejszych deklaracji, postąpił wręcz odwrotnie. Z pewnością chodzi tutaj o „niedopatrzenie" lub brak doświadczenia ze strony ciała ustawodawczego. Nie można brać przecież pod uwagę zarzutu, że politycy zadbali po prostu o swoje interesy.

Małgorzata Rutkiewicz, opisując prawnokarne regulacje dotyczące korupcji, zwróciła uwagę na kluczowe nieprawidłowości występujące w tego typu przestępstwach:
- wykorzystywanie środków budżetowych i majątku publicznego dla prywatnych lub osobistych korzyści;
- obowiązek składania oświadczeń majątkowych przez polityków, urzędników, radnych i urzędników samorządowych oraz innych osób pełniących funkcje publiczne;
- ograniczenia dotyczące działalności gospodarczej lub innego typu działalności mogącej powodować sytuację konfliktu interesów;
- zakaz kumulacji stanowisk i ról publicznych;
- handel wpływami;
- nepotyzm;
- przepisy o charakterze norm etycznych i generalnych zasad postępowania.

W celu zapobiegania wykorzystywaniu środków budżetowych i majątku publicznego dla prywatnych lub osobistych korzyści oraz konfliktu interesów ustanowiono przepisy, które dotyczą:
- obowiązku składania oświadczeń majątkowych;
- zakaz łączenia funkcji;
- zakazy podejmowania określonej działalności gospodarczej.

Przepisy dotyczące regulacji wymienionych instytucji zapisane zostały w stosownych ustawach, do których należy zaliczyć m.in.: ustawę z dnia 9 maja 1996 roku o wykonywaniu mandatu posła i senatora[237], ustawę z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym[238], ustawę z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym[239], ustawę z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządach województwa[240], ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne[241].

Zgodnie z regulacją ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku, tzw. ustawy antykorupcyjnej[242], osoby w niej określone zobowiązane są do złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym[243]. Oświadczenie o stanie majątkowym dotyczy majątku odrębnego oraz objętego małżeńską wspólnością majątkową. W ramach oświadczenia należy podać informację o po-

siadanych zasobach pieniężnych, nieruchomościach, udziałach i akcjach w spółkach prawa handlowego oraz o mieniu nabytym przez osobę lub jej małżonka od Skarbu Państwa, innej państwowej osoby prawnej, jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków. W oświadczeniu powinno się również zawrzeć dane dotyczące prowadzonej działalności gospodarczej oraz pełnienia funkcji w spółkach lub spółdzielniach. Oświadczenia, o których mowa powinni również złożyć urzędnicy służby cywilnej zajmujący inne stanowiska niż określone w art. 2 niniejszej ustawy. Informacje zawarte w oświadczeniu majątkowym objęte są tajemnicą (chyba że osoba składająca oświadczenie wyraziła pisemna zgodę na ich ujawnienie). Ustawa określa szczegółowo adresata składanych oświadczeń majątkowych oraz podmioty uprawnione do ich analizy. W ustawie zawarto odniesienie, iż kontroli rzetelności i prawdziwości oświadczeń dokonuje Centralne Biuro Antykorupcyjne[244]. Podmiot, któremu złożono oświadczenie, zobligowany jest do przekazania jednego egzemplarza do właściwego miejscowo urzędu skarbowego[245].

Niniejszy akt prawny reguluje przepisy dotyczące zajmowania stanowisk lub pełnienia funkcji przez osoby określone w ustawie[246]. Na mocy przepisu osoby te nie mogą: być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego, być zatrudnione lub wykonywać innych zajęć w spółkach prawa handlowego, które mogłyby wywołać podejrzenie o ich stronniczość lub interesowność, być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółdzielni, z wyjątkiem rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych, być członkami zarządów fundacji prowadzących działalność gospodarczą, posiadać w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10% kapitału zakładowego, prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności (nie dotyczy to działalności wytwórczej w rolnictwie, w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, w zakresie gospodarstwa rodzinnego)[247].

Przepisy nakazujące składanie oświadczeń majątkowych obejmują również posłów i senatorów. Regulacje prawne w tym zakresie ujęte zostały w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora (ustawa z dnia 9 maja 1996 roku, Dz. U. Nr 73, poz. 350, z późn. zm.). W myśl tej ustawy parlamentarzyści mają obowiązek składania oświadczeń majątkowych na początku kadencji, do końca kwietnia każdego kolejnego roku oraz w ciągu miesiąca od dnia zarządzenia nowych wyborów parlamentarnych. Do składanych oświadczeń parlamentarzyści zobowiązani są dołączyć kopię rozliczenia podatkowego za poprzedni rok. Posłowie i senatorowie, przygotowując rozliczenie, mają obowiązek zawrzeć w nim informacje o majątku odrębnym, jak i o majątku objętym wspólnotą małżeńską oraz informacje o zasobach pieniężnych, nieruchomościach, uczestnictwie w spółkach, posiadanych akcjach, a także o prowadzonej działalności gospodarczej i stanowiskach zajmowanych w spółkach handlowych. W ramach oświadczenia parlamentarzyści muszą ujawnić wszelkie dochody, majątek ruchomy o wartości powyżej 10 tys. złotych oraz zobowiązania pieniężne (wliczając kredyty i pożyczki pieniężne na kwotę przekraczająca 10 tys. złotych). Przygotowane oświadczenia składane są Marszałkowi Sejmu lub Senatu, a następnie przekazywane są do odpowiednich komisji parlamentarnych, gdzie poddaje się je analizie. Złożone oświadczenia są jawne oraz umieszczane na stronach internetowych Sejmu lub Senatu.

Karą za niezłożenie oświadczenia majątkowego przez posła lub senatora jest utrata uposażenia, natomiast za podanie nieprawdy w oświadczeniu grozi kara przewidziana w art. 233 § 1 kk. Parlamentarzyści zobowiązani są dodatkowo do zgłaszania do tzw. Rejestru Korzyści[248] informacji o wszystkich stanowiskach i zajęciach, z tytułu których pobierają wynagrodzenie, darowiznach, wyjazdach, które zostały opłacone przez kogoś innego, innych uzyskanych korzyściach oraz udziale w organach fundacji, spółek, spółdzielni, nawet jeśli nie otrzymują za to żadnego wynagrodzenia[249]. Należy zaznaczyć, iż w obecnym stanie prawnym ustawa antykorupcyjna posiada wady. Przede wszystkim uwagi krytyczne dotyczą adresatów norm antykorupcyjnych określonych w tej ustawie, ponieważ ustawodawca posługuje się częściowo nieaktualnym nazewnictwem osób, których dotyczy (np. wymienienie funkcji kierownika urzędu rejonowego i zastępcy, które zostały zmienione w czasie reformy administracji publicznej w 1998 roku). Dokument wprowadza problemy

interpretacyjne, ponieważ nie zawsze określa osoby wprost zobowiązane do jej stosowania, np. poprzez dokładne wskazanie stanowiska lub funkcji. Tak sformułowane przepisy zdecydowanie utrudniają udzielenie odpowiedzi na pytanie, kogo ustawa dotyczy i do kogo jest adresowana. Dodatkowo wymaga przeprowadzenia interpretacji innych przepisów, które odsyłają do kolejnych aktów prawnych, co czyni ja nieczytelną i nieprecyzyjną[250].

O obowiązku złożeniu oświadczenia o stanie majątkowym oraz o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej wspomniano również w art. 72 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. W tym miejscu należy zaznaczyć, iż obostrzenia w tym zakresie oparto na regulacjach określonych w ustawie antykorupcyjnej[251].

W obecnym stanie prawnym obowiązek składania oświadczeń majątkowych na gruncie prawa samorządu terytorialnego ujęty został w przepisach ustaw samorządowych (tj.: ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie gminnym, ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, z późn. zm. oraz w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa, tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, z późn. zm.).

Na podstawie art. 24h ustawy o samorządzie gminnym obowiązek składania oświadczeń majątkowych został nałożony na: radnych, wójta, zastępcę wójta, sekretarza gminy, kierownika jednostki organizacyjnej, osobę zarządzającą i członka organu zarządzającego, gminną osobą prawną oraz osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu wójta. W przedkładanych oświadczeniach powinno się określić przynależność poszczególnych składników majątkowych, dochodów i zobowiązań do majątku odrębnego lub majątku stanowiącego małżeńską wspólnotę majątkową. Oświadczenie to złożone powinno zostać w dwóch egzemplarzach przewodniczącemu rady[252].

W odniesieniu do art. 25c ustawy o samorządzie powiatowym omawianym obowiązkiem obarczeni zostali: radni, członkowie zarządu powiatu, sekretarz powiatu, skarbnik powiatu, kierownik powiatowej jednostki organizacyjnej, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego powiatową osobą prawną oraz osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu starosty.

W myśl art. 27 c ustawy o samorządzie województwa obowiązku takiemu podlegają: radni, członkowie zarządu województwa, skarbnik województwa, kierownik wojewódzkiej jednostki organizacyjnej, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego wojewódzką osobą prawną oraz osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu marszałka województwa[253].

Regulacje antykorupcyjne dotyczą również ograniczenia działalności gospodarczej. W ramach tego ograniczenia parlamentarzyści nie mogą: prowadzić działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia państwowego lub komunalnego, być członkami władz zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych ani pełnomocnikami handlowymi przedsiębiorstw z udziałem państwowych lub komunalnych osób prawnych, posiadać pakietu większego niż 10% udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego z udziałem państwowych lub komunalnych osób prawnych[254]. Podobnie jak przy składaniu oświadczeń majątkowych, parlamentarzyści za naruszenie przepisów ponoszą odpowiedzialność regulaminową oraz utratę w danym roku do uposażenia dodatkowego[255].

Obowiązek ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej w samorządzie terytorialnym określony został w omawianych powyżej tzw. ustawach samorządowych[256]. W myśl tych regulacji radni nie mogą podejmować dodatkowych zajęć, mogących podważyć zaufanie wyborców do wykonywania mandatu[257]. W szczególności radnych gminnych obowiązują następujące obostrzenia: zakaz zatrudnienia w urzędzie gminy w ramach stosunku pracy, sprawowanie funkcji kierownika lub zastępcy kierownika jednostki organizacyjnej gminy, zakaz wykonywania pracy zleconej przez wójta, burmistrza, prezydenta na podstawie umowy cywilnoprawnej, zakaz prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego, zakaz sprawowania funkcji we władzach oraz bycia pełnomocnikiem w spółkach handlowych z udziałem gminnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby oraz zakaz posiadania pakietu większego niż 10% udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego z udziałem gminnych osób prawnych, w których uczestniczą takie osoby. Opisane zakazy analogicznie odnoszą się do przepisów zawartych w ustawach o samorzą-

dzie powiatowym i wojewódzkim. Sankcjami za łamanie przepisów przez radnych jest m.in. utrata dodatkowego stanowiska albo wygaśnięcie mandatu[258].

Przepisy dotyczące zakazu kumulacji stanowisk i ról publicznych zawarto również w cytowanej już uprzednio ustawie o wykonaniu mandatu posła i senatora. W tym zakresie parlamentarzyści nie mogą być zatrudnieni w Kancelarii Sejmu, w Kancelarii Senatu, w Kancelarii Senatu RP, w Biurze Trybunału Konstytucyjnego, w Najwyższej Izbie Kontroli, w biurze Rzecznika Spraw Obywatelskich, w biurze Rzecznika Praw Dziecka, w biurze Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, w Krajowym Biurze Wyborczym, w Państwowej Inspekcji Pracy, w administracji rządowej i samorządu terytorialnego (z wyjątkiem stosunku pracy z wyboru ujętym w art. 30 omawianej ustawy). Senatorowie i posłowie, nie mogą też być sędziami i prokuratorami, pracownikami administracyjnego sądu i prokuratury oraz nie mogą pełnić zawodowej służby wojskowej. Zgodnie z art. 33.1 wspomnianej ustawy parlamentarzyści muszą zawiadomić Marszałka o zamiarze podjęcia jakichkolwiek dodatkowych zajęć[259].

Regulacje w tym zakresie dotyczą również innych grup zawodowych, do których można m.in. zliczyć: funkcjonariuszy służb (Policja Straż Graniczna, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego itp.), pracowników służby cywilnej, sędziów, prokuratorów czy też wyżej opisanych pracowników samorządowych[260].

Handel wpływami jest zjawiskiem funkcjonującym na gruncie działalności polityków oraz partii politycznych. Przejawem korupcji w tego typu przestępczej działalności może być np. poparcie w wyborach lub finansowanie ugrupowań partyjnych w zamian za uzyskanie wpływów lub innego rodzaju korzyści. Regulacje prawne przeciwdziałające korupcji w podanym sektorze, ujęte zostały w ustawie o partiach politycznych[261] oraz w ordynacjach wyborczych[262].

W ustawie o partiach politycznych zamieszczono regulacje odnoszące się do zasady jawności, zakazu finansowania partii przez osoby prawne, obowiązku składania sprawozdań finansowych przez partie do Państwowej Komisji Wyborczej[263] oraz ograniczenia wysokości i sposobu uiszczania wpłat na rzecz partii[264].

Przepisy zawarte w ordynacjach wyborczych nakładają na komitety wyborcze następujące ograniczenia: zasadę jawności finansowania kampanii wyborczej oraz zakaz pozyskiwania i wydatkowania środków przez komitet wyborczy na inne cele niż związane z wyborami, obowiązek gromadzenia środków finansowych wyłącznie na rachunku bankowym, konieczność uiszczania na rzecz komitetu wyborczego środków jedynie czekiem, przelewem lub kartą płatniczą, ograniczenie wysokości wpłat, limity wydatków na kampanię wyborczą, ograniczenia czasowe prowadzenia kampanii, obowiązek składania sprawozdań wyborczych, które podlega weryfikacji na zasadach podobnych jak regularne sprawozdania finansowe partii. Niezłożenie w terminie sprawozdań może spowodować utratę części dotacji lub subwencji o kwotę stanowiącą równowartość trzykrotności środków pozyskanych lub wydatkowanych z naruszeniem przepisów[265].

Polskie uregulowania prawne odnoszą się również do zjawiska nepotyzmu, który przede wszystkim przejawia się faworyzowaniem krewnych lub znajomych. Nieprawidłowości dotyczą wykorzystywania znajomości przy obsadzaniu stanowisk jak i np. przy przyznawaniu kontraktów. Ograniczenia w tym zakresie zawarte zostały w art. 6 ustawy o pracownikach samorządowych oraz w art. 71 ustawy o służbie cywilnej. W myśl cytowanych przepisów, nie mogą być zatrudnieni w urzędach małżonkowie oraz osoby pozostające ze sobą w stosunkach pokrewieństwa pierwszego stopnia lub stosunku powinowactwa pierwszego stopnia i przysposobienia, opieki lub kurateli, ale tylko wtedy, o ile powstałby miedzy tymi osobami stosunek bezpośredniej podległości służbowej[266]. Oprócz nepotyzmu nagannymi zachowaniami są zjawiska klientelizmu oraz kumoterstwa, które są swoistego rodzaju patologią życia publicznego. Zjawiska te, podobnie jak nepotyzm, można zaobserwować w procesach obsadzania stanowisk oraz decydowaniu o awansach[267].

Odnosząc się do podziału zaproponowanego na początku rozdziału, należy wskazać także uregulowania o charakterze norm etycznych, a nie tylko odwołujące się do sankcji karnych. W tym zakresie szczególną rolę dogrywa Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 lipca 1998 roku – Zasady Etyki Poselskiej[268], w której zapisano m.in., iż poseł w podjętej służbie cywilnej winien kierować się obowiązującym porządkiem prawnym,

ogólnie przyjętymi zasadami etycznymi oraz solidarna troską o dobro wspólne, jak również powinien kierować się w szczególności zasadami jak: bezinteresowność, jawność, rzetelność, dbałość o dobre imię Sejmu oraz odpowiedzialność. Oczywiście kodeksy etyczne dotyczą też innych zawodów, do których możemy zaliczyć: policjantów, lekarzy oraz sędziów. Uregulowania zawarte w kodeksach etycznych nie odnoszą się do sankcji karnych, ale są także ważnymi narzędziami w walce z korupcją[269].

Przykładem proponowanych regulacji jest np. zapis art. 53 ustawy z dnia 6 września 2001 roku – Prawo farmaceutyczne, w którym ujęto, iż: „reklama produktu leczniczego nie może polegać na oferowaniu lub obiecywaniu jakichkolwiek korzyści w sposób pośredni lub bezpośredni w zamian za nabycie produktu leczniczego lub dostarczanie dowodów, że doszło do jego nabycia"[270].

1.5. TRANSFORMACJA USTROJOWA I JEJ WPŁYW NA ROZWÓJ ZACHOWAŃ KORUPCYJNYCH

W historii Polski można doszukać się wielu źródeł korupcji i zachowań korupcyjnych. Cechy te są na trwale zakorzenione w naszej tradycji będącej następstwem zachowań charakterystycznych dla narodu znajdującego się pod wieloletnimi zaborami[271] – korupcja w zaborze rosyjskim była stałym elementem sprawowania władzy. Okres niewoli cechował się ograniczeniem suwerenności przejawiającej się brakiem zapewnienia praw i obowiązków wobec państwa[272]. Wszystkie wady administracji carskiej Rosji, do których należy zaliczyć: niskie płace, przerost zatrudnienia urzędników, brak jawności postępowania, zostały wpisane do postępowania przyjętego na terenie zaboru rosyjskiego. Opisany typ działalności państwa charakteryzuje się małym znaczeniem jednostki przy nadmiernym wyeksponowaniu potrzeb państwa i centralnie zarządzanego jego aparatu. Na terenach objętych zborem austriackim (zwłaszcza w Galicji – najbardziej zacofanym regionie) panoszyła się korupcja urzędnicza. Ciekawym jest, iż tzw. pruskie zdyscyplinowanie i wysoka kultura prawna kadry urzędniczej stanowiły niepodatny grunt rozwoju korupcji. Co ważne, dobra organizacja pracy, wyższy poziom wykształcenia oraz dyscyplina społeczna wpłynęły na szybszy rozwój gospodarczy, co z kolei jest czynnikiem ograniczającym występowanie zachowań korupcyjnych. Okres okupacji podczas II Wojny Światowej oraz czas pozostawania w sowieckiej strefie wpływów sprzyjały dalszemu rozkwitowi korupcji. W czasie wojny praktyki korupcyjne wielokrotnie było sposobem na biologiczne przetrwanie. Niemal półwiecze PRL-owskiej rzeczywistości utrwaliło korupcjogenny styl zarządzania, właściwy dla praktyk stosowanych w carskiej Rosji, w tym paternalistyczne powiązania patron – klient oraz relacje oparte na rozbudowanych dojściach i układach. Okres tzw. realnego socjalizmu był systemem niemal modelowo korupcjogennym, doskonale rozkwitającym w sytuacji permanentnego niedoboru podstawowych dóbr. Centralnie sterowana gospodarka (ściśle połączona z ZSRR, a zwłaszcza z dyrektywnym zarządzaniem), tłumiąca indywidualną przedsiębiorczość, wymogła piętno na korupcyjnych zachowaniach urzędników. Stosowanie takiego modelu polityki gospodarczej i administracyjnej państwa doprowadziło do patologii społecznych przejawiających się m.in. w nieumiejętności podejmowania samodzielnych decyzji, restrykcjach wobec inicjatywy prywatnej[273]. W okresie PRL-u brak było pragmatyki ustrojowej o zasięgu powszechnym, dotyczącej interesów indywidualnych, jaki i interesu zbiorowego. W tym czasie koncepcja administracji socjalistycznej przewidywała m.in. bliskość władzy i społeczeństwa, stąd też zaniechano stanowienia aktów prawa urzędniczego (antykorupcyjnego) obejmującego całą administrację publiczną[274].

Podejmowanie zakulisowych decyzji oraz oligarchizacja państwa i życia politycznego sprzyjały wzrastaniu zachowań korupcyjnych. Następnie epoka przekształceń ustrojowych przedstawiała obraz chorego organizmu, gdzie interes obywateli zostaje interesem grupy politycznej, lokalnymi powiązaniami politycznymi oraz interesami grupowymi lub indywidualnymi. Problem szantażu, nacisku, kumoterstwa, nepotyzmu, brania lub dawania łapówek i cwaniactwa nabrał znaczenia w okresie transformacji ustrojowej po 1989 roku. Okres szerokich zmian gospodarczych i politycznych w Polsce stanowił doskonałe podłoże do tego typu nadużyć. III Rzeczpospolita kojarzy się z brakiem zdolności odróżniania dobra od zła i relatywizuje zachowania, czyny i decyzje człowieka w zależności od zaistniałych potrzeb. Przykładem patologii jest partyjniactwo

i nepotyzm. W sytuacji takiej powszechnie przyjęte prawa i obowiązki nie są akceptowane lecz zależą od bieżącej sytuacji interesów oraz przyjętych celów grupowych, partyjnych czy wreszcie indywidualnych. Umacnianie się tego typu zachowań było cechą charakterystyczną omawianej III Rzeczpospolitej[275].

Wydarzeniem, które dostarczało niebywałej szansy zlikwidowania lub ograniczenia przyczyn korupcji był upadek komunizmu w krajach Europy Centralnej i Wschodniej. Reformy rynkowe przeprowadzane w trakcie transformacji, po upadku centralnej gospodarki planowanej, zmieniły w sposób zasadniczy otoczenie gospodarcze i same w sobie stanowiły podłoże dla korupcji. Jak wcześniej wspomniano korupcja była głęboko zakorzeniona w strukturach społeczeństw wschodnioeuropejskich zarówno w okresach poprzedzających komunizm jak i w czasie jego dominacji. Jednak w czasie reform rynkowych korupcja rozkwitła w rozmiarach bezprecedensowych. Przeprowadzona na szeroką skale prywatyzacja zwiększyła w istotny sposób korzyści z dawania łapówek. Umożliwienie urzędnikom państwowym sprzedawania dużych zasobów z majątku skarbu państwa stworzyło doskonałą okazję do przekupywania ich przez potencjalnych nabywców[276]. Rozpoczęty w 1989 roku w Polsce okres transformacji ustrojowej we wszystkich dziedzinach życia społecznego przyniósł za sobą nasilenie nowych zjawisk patologicznych, w tym zmierzających do praktyk korupcyjnych. Korupcja nie znikła jednak wraz z upadkiem komunizmu, występuje ona i występować będzie we wszystkich społeczeństwach i systemach politycznych na świecie[277].

Koniec XX wieku w większości krajów Europy Wschodniej i Centralnej cechuje się transformacją przebiegającą od gospodarki centralnej planowanej do gospodarki rynkowej. Historycy oraz ekonomiści utrzymują, iż przyczyną rozpadu bloku sowieckiego była jego nieefektywność systemu ekonomicznego. Nieodzownym wydaje się być działalność Solidarności, wydarzenia aksamitnej rewolucji w Czechosłowacji oraz zburzenie muru berlińskiego. Wraz z demokracją i wolnością nadeszły zmiany ekonomiczne.

W rzeczywistości realnego socjalizmu państwo zarządzało większością ekonomicznej działalności i prawie wszystkie przedsiębiorstwa były państwowe. Najważniejsze reformy ekonomiczne przeprowadzone w czasie transformacji polegały na prywatyzacji państwowych podmiotów gospodarczych i tworzeniu nowego środowiska, w którym podmioty te mogłyby prowadzić działalność.

Korupcja jest jednym z kosztów przekształceń systemowych w Polsce[278]. Czym więc była prywatyzacja? Wydaje się, że była ona najważniejszą zmianą gospodarczą w okresie transformacji. Ekonomiczną istotą kapitalizmu jest istnienie własności prywatnej tak jak ideałem komunizmu jest upublicznienie wszystkiego. Argumentem przemawiającym za przeprowadzaniem prywatyzacji jest stanowisko głoszące, iż własność prywatna jest bardziej efektywna niż państwowa, ponieważ kreuje właściwe bodźce. Prywatni właściciele dążą do osiągnięcia regularnych zysków z działalności firm i dlatego szczególny nacisk kładą na efektywność. Idea przeprowadzenia rzeczonej prywatyzacji stanowi skomplikowane przedsięwzięcie ekonomiczne wymagające fachowej współpracy ekonomistów, menadżerów i polityków. Prywatyzacji dokonywano różnymi metodami, ale wszystkie one posiadały wspólną cechę – olbrzymie zasoby stają się osiągalne dla podmiotów prywatnych. Wizja posiadanie wielkiego majątku przy relatywnie niewielkich nakładach rodziła bodźce zachowań korupcyjnych. Korupcja stała się nieodzownym instrumentem procesu prywatyzacji, na każdym poziomie jej przeprowadzania.

W większości krajów prowadzących transformację stosowano metodę prywatyzacji kuponowej, która charakteryzowała się największą liczbą transferów własności. Tomasz Strzałecki, badając owa problematykę, posłużył się przykładem Rosji, gdzie strategia polegała na sprzedawaniu i rozprowadzaniu kuponów prywatyzacyjnych wśród ludności, a kupon mógł być następnie wykorzystany do kupna akcji przedsiębiorstw na specjalnie przygotowywanych w tym celu aukcjach. Specyfika przedstawionej metody zakładała, iż im mniej podmiotów przystąpi do aukcji, tym więcej będą mogli otrzymać za kupon. Zachęcało to do konkurencji i stanowiło przyczynek do nieformalnych transakcji. Handel kuponami skłaniał do manipulowania cenami kuponów i osiągania wysokich zysków.

Następnym korupcyjnym przykładem zaczerpniętym z moskiewskiego podwórka jest skandal „pożyczki za akcje". Jesienią 1995 roku rosyjski rząd rozpaczliwie poszukiwał środków finansowych. W tym celu zaciągnął

pożyczki bankowe, których zabezpieczeniem stały się akcje przedsiębiorstw państwowych przeznaczonych do prywatyzacji. Oczywistym było, że pożyczki takie nie zostaną zwrócone, a akcje staną się własnością banku[279].

Reforma administracyjna przeprowadzona w Polsce w 1990 roku wywarła fundamentalne znaczenie dla rozwoju demokracji i samorządności. Dokonane zmiany przyczyniły się do sposobu rządzenia Polska. W tym czasie dokonano decentralizacji władzy, którą przejęły w samorządy[280].

Jak zauważa Maria Jarosz, prywatyzacja była i jest głównym elementem transformacji ustrojowej, która przyczyniła się do zbudowania kraju demokratycznego, funkcjonującego w strukturach europejskich. Przeniesiony do krajów europejskich (postkomunistycznych) model transformacji z krajów o odmiennych tradycjach kulturowych, okazał się być programem kierowanym przez zachodnich aktorów transformacji. Prowadzona przemiana gospodarcza przeniosła na grunt polski zachowania znane już w dojrzałych demokracjach, tj. klientelizm polityczny, zawłaszczenia państwa przez przedstawicieli elit politycznych i gospodarczych dawnego systemu oraz korupcję[281].

Regulacja nowopowstałych rynków była ważną reformą państwa w okresie transformacji. Z uwagi na ubieganie się bardzo dużej ilości podmiotów o licencje i zezwolenia, potencjalne korzyści z korupcji były olbrzymie. W realiach transformacji wejście na rynek nowych podmiotów jest o wiele trudniejsze niż w gospodarkach rozwiniętych. Komplikacje te mają odzwierciedlenie w utrudnieniach biurokratycznych, a także skomplikowanych i trudnych do przewidzenia regulacjach gospodarczych i podatkowych.

W celu zahamowania inflacji, która nabrała rozmachu po uwolnieniu cen na rynku, rządy krajów postkomunistycznych związały swoja walutę z dolarem amerykańskim. W celu utrzymania kursu wymiany walut na stałym poziomie, oferowały na międzynarodowych rynkach finansowych krótkoterminowe zabezpieczenia o wysokiej stopie zwrotu. Międzynarodowy Fundusz Walutowy podtrzymywał podjęte działania, udzielając kredytów stabilizacyjnych. Jednak w krajach reformowanych wszystkie związane z tym transakcje były w rękach prywatnych banków, tworząc warunki korupcji. Cały proceder polegał na tym, iż z jednej strony banki musiały płacić za ten przywilej, a z drugiej strony lokowały (w tajemnicy) fundusze wspomnianego MFW w wysoko oprocentowanych rządowych obligacjach. W ten sposób właściciele prywatnych banków uzyskali gigantyczne zyski.

Zmiany zachodzące podczas transformacji przyczyniły się do spadku płac w sektorze publicznym, co także w istotny sposób zwiększyło bodźce do korupcji. Płace w sektorze publicznym pozostawały daleko w tyle za inflacją i wzrostem dochodów w sektorze prywatnym. Znaczenie płac w sektorze publicznym ma wyraz w zachowaniach korupcyjnych. Z uwagi na to, iż korupcja mogła wywołać skutek jedynie wyrzucenia z pracy (nisko opłacanej), urzędnik decydował się na podejmowanie zachowań korupcyjnych[282].

Andrzej Zybertowicz, posiłkując się stanowiskiem Zdzisława Krasnodębskiego, przyjął stanowisko, iż „W Polsce dokonały się dwie transformacje. Jawna, która polegała na przekształceniu struktur komunistycznego państwa i gospodarki w formalne instytucje demokracji parlamentarnej i gospodarki rynkowej, oraz druga – ukryta, którą była lokalna modyfikacja i ukonkretnienie nowych instytucji i reguł, by jak najlepiej służyły przetransformowanym elitom komunistycznym i dokoptowanym do nich segmentom dawnej elity opozycyjnej". Reasumując należy przyjąć, iż transformacja ustrojowa w Polsce (najprawdopodobniej także i w innych krajach postkomunistycznych) przebiegała jednocześnie według dwóch programów: jawnego i ukrytego. Jawne programy zazwyczaj osadzają swoje działania w kierunku dobra wspólnego, natomiast programy ukryte wykazują troskę o interesy klik i nieformalnych grup interesu. Idąc tropem rozważań Zdzisława Krasnodębskiego przyjęto, iż źródłem napięć społecznych jest konflikt pomiędzy omawianymi programami gospodarczymi. Idąc dalej tropem autora przyjąć należy, iż w grze globalnej role podmiotowe mogą pełnić tylko te państwa, które posiadają zdolność elastycznego regulowania – wyboru (programu). Systemy społeczne realizując swoje programy według wyznaczników programów ukrytych, mają znacznie mniejszą zdolność regulowania złożoności niż systemy działające według programów jawnych. Powodem sprawniejszego działania podmiotu (państwa) realizującego swoje zadania za pomocą jawnego sytemu jest jego przejrzystość i możliwość identyfikacji zaplanowanych zamierzeń[283].

Transformację ustrojową cechują procesy, tj. prywatyzacja gospodarki, tworzenie pluralistycznej sceny politycznej, przebudowa administracji państwowej (w tym policji i służb specjalnych), tworzenie instytucji samorządu lokalnego, dostosowani prawa do wymogów unijnych itp. Każda z wymienionych reform mogła w trakcie swojego przekształcenia przybrać zjawiska żywiołowe oraz zjawiska inicjowane i koordynowane. Andrzej Zybertowicz nakładając na siebie tezy: „dwóch transformacji" i dwóch typów zjawisk, zadaje pytanie o to, która z transformacji jawna (legalna) czy ukryta (nielegalna) cechuje się wyższym poziomem uporządkowania.

W odpowiedzi autor wskazuje, iż można wysunąć przypuszczenie, że co najmniej od połowy lat dziewięćdziesiątych transformacja ukryta była coraz lepiej zorganizowana, a transformacja jawna uległa zanarchizowaniu. Na podbudowanie takiego stanowiska autor posłużył się przykładem nieudanych wielkich reform rządu Jerzego Buzka, które wprowadzane były w życie w kontekście tkanki społecznej, egzystującej w ramach transformacji ukrytej. Na gruncie tak widzianej transformacji wyrosły tak zwane patologie transformacji, czyli: korupcja, nieprawidłowości prywatyzacyjne, styk biznesu i polityki, nieprzejrzyste reguły gry politycznej i gospodarczej, przerosty i niekompetencja administracji, brak kontroli nad służbami specjalnymi itp. Co więcej, przedstawione elementy patologii nie są rozproszone ale nabierają kształtu jednorodnego organizmu, które ogniskują się wokół rdzeniowych instytucji państwa. Należy zatem przyjąć, iż „druga" nieformalna transformacja jest silniej ustrukturalizowana niż „pierwsza" – jawna. Ponadto za omawianą transformacją stoją silniejsze, trwalsze i lepiej zorganizowane podmioty, od tych, które stoją za pierwszą transformacją (kadencyjne ciała demokratyczne). Idąc dalej tropem autora, odnotować można, iż najsilniejsze nieformalne grupy interesu potrafią działać w sposób skoordynowany (np. logistyczna złożoność ujawnionych afer). Natomiast konstytucyjne organy władzy wykonawczej nie potrafią podjąć zorganizowanych działań[284].

Ustrój komunistyczny scalił obszar polityki i gospodarki w jedną całość, w której pojęcie konfliktu interesów nie występowało. Urzędnicy nie dostrzegali negatywnych przesłanek w zajmowaniu stanowisk publicznych przy jednoczesnym posiadaniu nowo sprywatyzowanych spółek działających w podległych im sektorach. Przejmowanie w korzystny dla siebie sposób środków publicznych postrzegali za metodę przypisaną demokracji. Również przyjmowanie korzyści majątkowych, w zamian za stronnicze decyzje wydawane petentom krajowym i zagranicznym, wpisane było w kanon zachowań nowego ustroju[285].

W przekonaniu obserwatorów życia publicznego zjawisko korupcji w Polsce dalekie jest od dawnych form socjalistycznego kamuflażu. Dzisiejsza korupcja jest wielobarwna i urozmaicona, znajdująca miejsce w urzędach, szpitalach czy też w polityce[286].

W dyskursach toczonych na temat transformacji odnajdujemy wielokrotnie instytucje przemocy i układu jako nieodzownych narzędzi działań antysystemowych. W tym celu nieodzownym staje się konieczność przybliżenia problematyki omawianych zagadnień. Definicja tradycyjnej przemocy, zaproponowana przez Janusza Surzykiewicza, to: „Przemoc polega na bardziej świadomym wywieraniu presji na słabsza jednostkę lub grupę, na wykorzystaniu własnej przewagi fizycznej lub psychicznej. Wiążę się z psychicznym lub fizycznym przymusem, z działaniem wbrew woli jednostki i na jej szkodę"[287]. Oprócz wspomnianej już tradycyjnej definicji przemocy Daniel Wincenty dokonał podziału owego zagadnienia na przemoc legalną, przemoc nielegalną oraz „szarą strefę przemocy". Przemoc legalna to przemoc zawarta w prawomocnych środkach oddziaływania, a obszary takiego działania zostały zmonopolizowane przez instytucje państwowe (policja, wojsko itp.). Przemoc nielegalna to pozaprawne stosowanie przemocy np. porachunki grup przestępczych. „Szara strefa przemocy" oznacza te zaś sytuacje, w których przemoc używana jest przez instytucje dysponujące uprawnieniami do jej stosowania, ale dzieje się to w sposób niezgodny z ich misją i dla korzyści prywatnych podmiotów"[288].

Pojęcie układu, zdaniem Andrzeja Zybertowicza, w ostatnich latach jest nadużywane w dyskursie publicznym. Autor, w celu wyjaśnienia omawianego zjawiska, posłużył się definicją określającą układ jako sieć powiązań tworzącą względnie zorganizowaną grupę interesów, która cechu się tym, że:

– co najmniej ma nieformalny oraz niejawny charakter, a określenie publiczne ich celów i metod działania byłoby szkodliwe wobec jej rzeczywistych zamiarów;

– występuje dość wysoki poziom zaufania pomiędzy uczestnikami grupy, co umożliwia skoordynowanie działania wielu ogniw;
– formalne instytucje nie są przez sieć oficjalnie poddawane w wątpliwość, lecz praktycznie przedefiniowuje się ich społeczne znaczenie;
– w działaniu grupy występuje zmiana warunków różnego typu kapitałów społecznych;
– grupa podejmuje działania niezgodne z prawem lub interesem publicznym;
– w grupie znaczącą rolę odgrywają osoby związane z tajnymi służbami;
– grupa opanowuje fragment przestrzeni publicznej, aż do uzyskania monopolu na dany typ działań.

Grupa, w odróżnieniu od formalnych instytucji władzy charakteryzuje się: skrytością (nie dotyczy ich ustawa o dostępie do informacji publicznej), trwałością (nie podlega ograniczeniom kadencyjnym typowym dla demokracji), elastycznością łatwiej i szybciej uzyskują i uzupełniają zasoby), skutecznością (nie są ograniczone normami prawa) oraz wewnętrznym zaufaniem[289].

Andrzej Zybertowicz postrzega transformację ustrojową jako wypadkową licznych powiązanych ze sobą procesów – w tym omawianych powyżej układów. Owe procesy autor uporządkował m.in. pod względem ich widzialności – tajności. Do procesów trudno widzialnych zaliczyć można m.in. powstawanie wielkich fortun, korupcyjne wpływanie na procesy legislacyjne lub oddziaływanie środowisk służb specjalnych na przemiany polskiej sceny politycznej. Natomiast do procesów łatwo widzialnych Andrzej Zybetrowicz zaliczył m.in. zmiany frekwencji i preferencji wyborczych w wyborach prezydenckich, parlamentarnych i samorządowych lub rozwój wyższego szkolnictwa. Opisane procesy mogą być żywiołowe – spontaniczne lub też sterowane (np. przez grupy układu).

Autor, posiłkując się artykułem pt. „Zwycięzcy biorą wszystko"[290], dochodzi do wniosku, iż grupami najbardziej zainteresowanymi w zahamowaniu przekształceń instytucjonalnych przybliżających kraje postkomunistyczne do modelu demokratycznego państwa prawa i systemu rynkowego są wygrani transformacji. Do przedstawionej grupy należą m.in. byli menadżerowie gospodarki centralnie sterowanej, którzy właścicielami podmiotów gospodarczych stali się po to, by przejąć aktywa swoich przedsiębiorstw, bankierzy komercyjni przeciwstawiający się stabilizacji makroekonomicznej, przedstawiciele władz lokalnych blokujący wprowadzanie mechanizmów rynkowych do ich regionów dla ochrony swojego udziału w lokalnych zyskach oraz środowiska mafiosów blokujące stabilizację podstaw prawnych gospodarki rynkowej. Andrzej Zybertowicz do wymienionej grupy zalicza także środowisko służb specjalnych, które w realiach krajów komunistycznych podlegały odgórnej, partyjnej kontroli. Upadek komunizmu naznaczył kres kontroli służb, a wprowadzenie mechanizmu demokratycznego tzw. zadaniowania służb i ich kontroli okazało się być procesem długotrwałym i trudnym[291]. Należy zatem przyjąć, iż naturalnym interesem środowisk służb stało się przedłużanie czasu dokonywania przemian ustrojowych, w którym notowano niedojrzałość instytucji kontrolnych oraz nieprzejrzystość tworzenia nowego ładu[292].

Ciekawą interpretację problemów, powstałych w okresie transformacji ustrojowej państw postkomunistycznych, przedstawiła Rasma Karklins, która podjęła się pewnego rodzaju typologii zachowań korupcyjnych. Zatem, mając na uwadze zakres problematyki podejmowanej w niniejszej pracy, zasadnym jest przedstawienie owego podziału widzianego oczyma badacza wywodzącego się spoza państw postkomunistycznych. Autorka, konstruując omawiany problem, dokonała podziału typologii działań korupcyjnych w trzech poziomach:

a) Poziom pierwszy zatytułowany „Codzienne interakcje między urzędnikami a obywatelami" opisuje zachowania, tj. przekupywanie urzędników publicznych w celu nagięcia przepisów, tworzenie przez urzędników irracjonalnych przepisów prawa oraz nadużywanie uprawnień koncesyjnych oraz inspekcyjnych[293].

Odnosząc się do zjawiska przekupywania urzędników w celu nagięcia przepisów, autorka klasyfikuje tego rodzaju zachowania jako korupcję występującą w codziennych kontaktach pomiędzy urzędnikami a obywatelami. Przeprowadzone badania sondażowe w gospodarstwach domowych w krajach postkomunistycznych pokazują, iż łapówki wręczane policji (zwłaszcza drogowej) jak i pracownikom służby zdrowia wynoszą około 50% wszystkich wydatków łapowniczych[294]. Wysoki od-

setek zachowań korupcyjnych na opisywanym poziomie notuje się w szkolnictwie wyższym. Znamienitym przykładem tego typu korupcji była sprzedaż materiałów egzaminacyjnych na dla kandydatów na Wydział Prawa Uniwersytetu Karola w Pradze w 1999 roku. W tym przypadku mamy do czynienia z dwojakim problemem. Z jednej strony zachowania takie skupiają się na sprzedaży ocen i dyplomów – a nie pogłębiania wiedzy. Z drugiej strony wyłudzanie przez wykładowców opłat za stopnie lub zmuszanie do korzystania z prywatnych konsultacji stanowi nadużycie przysługującej im władzy

Zdaniem autorki wręczanie łapówek przez indywidualne osoby urzędnikowi szkodzi interesowi społecznemu pośrednio, natomiast żądanie takowej korzyści przez funkcjonariuszy publicznych w sposób systemowy – zorganizowany, szkodzi bezpośrednio w interes społeczny. Największe szkody polityczne powoduje zinstytucjonalizowanie praktyk korupcyjnych, jak w przypadku wymuszania łapówek przez współpracująca ze sobą grupę osób, a następnie dzielenie przychodu pomiędzy jej uczestników. Opisane powyżej praktyki mogą w zdecydowany sposób wpłynąć na zmiany oficjalnych przepisów i uregulowań prawnych oraz ustroju danego urzędu administracyjnego.

Ostatnim punktem pierwszego poziomu przedmiotowej klasyfikacji jest nadużywanie uprawnień koncesyjnych oraz inspekcyjnych. Zdecydowana większość podmiotów gospodarczych zobligowana jest do uzyskania różnego rodzaju koncesji. Procedura uzyskanie koncesji jest jednak instytucją wyjątkowo narażoną na korupcję, zwłaszcza w okresie transformacji ustrojowej. Urzędnicy, zmuszając interesantów do „posłuszeństwa", posługują się narzędziami, tj. wstrzymywaniem lub odmawianiem przyznawania certyfikatów jak też umyślnym wprowadzaniem sprzecznych przepisów, które w rzeczywistości uniemożliwiają prowadzenie jakiejkolwiek działalności[295].

b) Poziom drugi – „Interakcje w ramach instytucji publicznych" obejmuje swoim zainteresowaniem zagadnienia, tj.: wykorzystywanie środków publicznych do celów prywatnych, czerpanie nadmiernych zysków z zasobów publicznych, nadużycia finansowe oraz czerpanie nadmiernych zysków z prywatyzacji oraz zamówień publicznych jak też kupczenie wpływami i manipulowanie decyzjami kadrowymi.

Transakcje i układy korupcyjne, zawierane w regionie postkomunistycznym uzależnione są od woli kierujących się prywatnym interesem biurokratów, którzy wykorzystują przyznane im uprawnienia do rozporządzania mieniem publicznym, w celu wzbogacenia siebie i swoich kolegów, a nie pracy na rzecz wspólnego dobra. Zdobywanie prywatnych fortun na publicznych środkach przejawia się w rozmaitych formach, mi.in. są to astronomiczne wynagrodzenia urzędników, kupowanie wpływów, czerpanie zysków z nielegalnej prywatyzacji, czy też zawieranie korzystnych umów w ramach zamówień publicznych. Oczywistym wydaje się być fakt, iż powyżej wymienione przedsięwzięcia mogły być realizowane przy zaangażowaniu innych urzędników, a zachowania takie prowadziły do przekształcenia całych instytucji publicznych w pewnego rodzaju prywatne spółki decyzyjne, w których załatwienie prostych czynności mogło nabrać miary niewyobrażalnego przedsięwzięcia w przypadku braku akceptacji urzędnika.

Skutkiem urzędniczych nieprawidłowości było sprzeniewierzenie publicznych środków i publicznego majątku. W wyniku wszechobecnej korupcji formalny reżim polityczny wypierany był stopniowo przez nieformalny (niejawny)[296] oparty na układach, naciskach, powiązaniach, kumoterstwie i innych zjawiskach przestępczych.

Przykładem nieformalnego wzbogacania oraz zaboru mienia publicznego było (jest) przeznaczanie funduszy publicznych na nieoficjalne wynagrodzenia dla urzędników. Zdaniem autorki powszechnie stosowaną praktyką w tym względzie jest ukrywanie środków publicznych na niejawnych kontach, których stan niejednokrotnie dorównywał oficjalnym budżetom ministerstw. Przejawem opisywanych nieprawidłowości jest również wysokie i częste przyznawanie urzędnikom nagród finansowych i premii, stanowiących wielokrotność miesięcznego wynagrodzenia. Tego rodzaju profity wypłacane są wedle swobodnego uznania przełożonych, co w rzeczywistości prowadzi do wymuszania uległości, a nawet zmuszania do współudziału w korupcyjnych praktykach. Niejednokrotnie przyznanie dodatkowego wynagrodzenia wiąże się z poufnością, podczas której przełożony wymaga od podwładnego podpisania oświadczenia o zachowaniu w tajemnicy faktu przyjęcia pieniędzy[297].

1

Urzędnicy, czerpiąc korzyści z dobrodziejstwa publicznego, korzystają z przeróżnych sposobności wzbogacenia, zarówno jawnych jak i ukrytych. Jawne rażące przykłady to np.: niegospodarność, rozrzutność i niewłaściwe gospodarowanie środkami publicznymi przejawiające się zakupem luksusowych aut, wydawaniem luksusowych przyjęć czy też organizowaniem kosztownych, a nie uzasadnionych racją stanu, czy względami polityczno-społecznymi, wyjazdów[298]. Ukryte przykłady wzbogacania się na gruncie środków publicznych zarysowane zostały praktyką okresu komunizmu, gdzie poziom osobistego dobrobytu uzależniony był od zajmowanego stanowiska. W ówczesnych czasach zakład pracy zapewniał częstokroć swoim pracownikom (oczywiście tym naznaczonym) mieszkania, służbowe samochody, możliwość robienia zakupów w specjalnych sklepach, wyjazdy wakacyjne czy też możliwość korzystania z obiektów sportowych oraz dostęp do lepszej opieki zdrowotnej. Opisane praktyki mające miejsce w okresie realnego socjalizmu niestety odnajdują swoją atrakcyjność również dzisiaj.

Niegospodarność i czerpanie nadmiernych zysków z zasobów publicznych przejawiają się pod różnymi postaciami, do których należy zaliczyć m.in. zatrważającą eksploatację bogactw naturalnych przez zatrudnionych przez państwo funkcjonariuszy publicznych współdziałających w grabieżczych praktykach z poplecznikami z kręgów publicznych. Przykładem tego rodzaju działań jest np. wylesienie ogromnych obszarów Europy Środkowo-Wschodniej na potrzeby eksportu drewna czy też naciąganie przepisów prawa łowieckiego w celu zaspokojenia potrzeb najzamożniejszych klientów[299]. Kolejną praktyką korupcyjną jest wynajem przestrzeni i majątku publicznego, skład którego stanowią przedsiębiorstwa państwowe, zakłady, infrastruktura transportu publicznego, porty, parki, grunty czy wreszcie uniwersytety i szkoły. Sam wynajem nie budzi może sprzeciwu lecz w przypadku braku przejrzystości takich transakcji zachodzi uwiarygodnione podejrzenie, iż wpływy z powyższych usług mogą zasilać prywatne konta menadżerów, a nie budżet państwa.

Ogólnie znaną praktyką korupcyjną jest wykorzystywanie podległych pracowników do prywatnych prac[300]. Funkcjonariusze publiczni często podejmują dodatkowe zajęcia zarobkowe, zatrudniając się na kolejnych etatach, nie dopełniając tym samym obowiązków związanych ze sprawowaną przez nich funkcją publiczną i oszukując petentów potrzebujących ich pomocy. Opisany proceder dotyczy policjantów dorabiających jako strażnicy i ochroniarze, lekarzy obsługujących prywatnie pacjentów z zagranicy, czy też profesorów państwowych uczelni udzielających prywatnych lekcji w godzinach przewidzianych na wykłady uniwersyteckie. Do tego typu zachowań korupcyjnych należy zaliczyć zlecanie przez urzędników zadań leżących w kompetencji podmiotów państwowych firmom zewnętrznym, w których urzędnicy pełnią jakąś funkcje lub też zatrudnieni są ich członkowie rodzin bądź znajomi.

Nadużycia finansowe oraz czerpanie nadmiernych zysków z prywatyzacji oraz zamówień publicznych funkcjonują w symbiozie z różnymi rodzajami działań korupcyjnych takimi jak przekupywanie polityków, ustawodawców, a nawet sędziów. Tego typu nadużycia nacechowane są dużymi nakładami finansowymi, pochodzącymi z budżetu państwa. Dochody uzyskiwane przez państwo z umów prywatyzacyjnych są w przeważającej ilości o wiele niższe niż rzeczywista wartości prywatyzowanego majątku. Proceder czerpania zysków z prywatyzacji i zamówień publicznych jest szczególną formą korupcji, trudną do wyrycia, a następnie ukarania sprawców. Brak przeciwdziałania państwa na zwalczanie tego typu przestępczości jest źródłem publicznej frustracji. Dla wielu ludzi takie postępowanie stanowi swoiste alibi dla własnych nielegalnych działań, w tym podejmowanych działań korupcyjnych[301].

Kolejnym etapem rozważań nad mechanizmami sprzyjającymi rozwojowi korupcji są zjawiska nepotyzmu, klientelizmu i politycznej sprzedaży stanowisk. Rzeczone typy działań korupcyjnych mogą stanowić odrębny typ przestępczej działalności wyróżniającej się łatwością zawierania innych układów i transakcji korupcyjnych. Najbardziej pożądanym celem korupcyjnych nadużyć jest mianowanie urzędników państwowych wysokiego szczebla, piastujących najważniejsze obowiązki w państwie i odpowiedzialnych za mienie publiczne. Autorka podaje, iż najbardziej intratnymi posadami są stanowiska w ministerstwach finansowych, gospodarki, transportu, organach i agendach prywatyzacyjnych, zarządach przedsiębiorstw państwowych, placów-

kach infrastrukturalnych oraz służbach celnych i podatkowych.

Tego rodzaju praktyki korupcyjne, polegające na powoływaniu „swoich" na stanowiska publiczne, dotykają wszystkich szczebli administracji państwowej. Tego typu praktyki nie są obce w państwowych uczelniach, palcówkach dyplomatycznych, publicznych mediach, sądownictwie oraz siłach zbrojnych. Praktyka korupcyjnego postępowania w tym sektorze przedstawia zarówno postać działania oraz zaniechania. Działanie polega na powoływaniu kandydatów na żądane stanowisko, natomiast zaniechanie polega na pominięciu czy odrzuceniu kandydatów niechcianych. Kandydaci ubiegający się o stanowiska państwowe, a opowiadający się za zmianami, czy też zwolennicy reform, jak też wykształceni profesjonaliści odpadają w procesach rekrutacyjnych. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest zażyłość pomiędzy starymi znajomymi, którzy gwarantują swoim przyjaciołom możliwość otrzymania intratnego stanowiska.

W Rosji aparat biurokracji posiada moc czasów komunistycznych, zwłaszcza w sferze rozdzielnictwa. Urzędnicy, zasłaniając się przepisami prawa, robią wszystko, by decydować o własności i tym samym ochraniać swoje interesy. Zjawisko to nie jest nowe. W czasach ZSRR przedstawiciele administracji, u których kupowano decyzje, reprezentowali instytucje państwowe, działając w ramach gospodarki planowej. Interesy prywatne zepchnięte były na drugi plan. Obecnie partnerem biurokratów jest zawsze osoba fizyczna, podmiot prawny lub przedsiębiorca[302].

c) Poziom trzeci – wywieranie wpływu na instytucje publiczne to zawłaszczanie państwa, czyli faktyczne przejmowanie instytucji państwowych, budowanie niejawnych sieci władzy, naruszanie systemu wyborczego oraz osłabianie konkurencji politycznej, nadużycia władzy ustawodawczej, korupcja w sądownictwie i organach ścigania, nadużycia w zakresie uprawnień nadzorczych, kontrolnych i śledczych, wykorzystywanie kompromitujących materiałów do szantażu politycznego oraz korupcja w mediach i korupcja mediów.

Przyglądając się zagadnieniom poruszanym przez autorkę w trzecim poziomie zaproponowanej typologii działań korupcyjnych, należy zwrócić uwagę, iż podejmowane w przedmiotowym dyskursie problemy są istotne z punktu widzenia poprawności funkcjonowania państwa. Każde z wymienionych działań korupcyjnych wymierzone jest w poprawność działalności demokracji[303].

Zawłaszczanie instytucji jest zjawiskiem szczególnym, wchodzącym w interakcje na najwyższym poziomie szczebli politycznych i państwowych. Zawłaszczanie instytucji, czyli tak naprawdę zawłaszczanie państwa, jest zjawiskiem odnoszącym się do przejmowania całych państw bądź instytucji publicznych. Rasma Karklins podaje, iż owe zjawisko zostało ukryte przez badaczy z Instytutu Banku Światowego, którzy byli zdania, że w tego rodzaju korupcyjną przestępczość zamieszani są oligarchowie dopuszczający się manipulacji w sferze politycznej, a wręcz kształtujący nowe reguły politycznej gry dla własnych korzyści. Przedstawiciele tych grup dokonują blokady próby reform politycznych, które mogłyby doprowadzić do odebrania im tego rodzaju korzyści. Zjawisko zawłaszczenia państwa jest korupcją systemową funkcjonującą na najwyższych szczeblach władzy[304].

W realiach występowania korupcji systemowej dochodzi do ustanowienia ustroju politycznego, stojącego w sprzeczności z określonymi celami politycznymi instytucji politycznych. Rzeczonego zawłaszczenia dopuszczać się mogą prywatne firmy, wąskie grupy interesów, ale też sami przywódcy polityczni. Autorka rozróżnia typy zawłaszczenia instytucji, w zależności od tego, czy do zawłaszczenia dochodzi w organach władzy ustawodawczej, wykonawczej, sądowniczej, czy też w organach kontrolnych. Omawiane zjawisko wymaga niejednokrotnie zaangażowania innego rodzaju działań korupcyjnych, wiążących się z organami władzy wykonawczej bądź sądów, gdzie na przykład istnieje potrzeba wszczęcia śledztw (prowadzonych pod nadzorem zaangażowanych grup nacisku).

Zawłaszczenie państwa w skrajnych przypadkach przybiera formę faktycznego przejęcia instytucji publicznych nie tylko w celach prywatnych ale także przestępczych[305]. W takich wypadkach grupy przestępcze przystępują do penetrowania instytucji wykonawczych państwa.

Budowanie niejawnych sieci władzy, w celu podejmowania w zmowie działań korupcyjnych, jest przejawem korupcji o charakterze instytucjonalnym i systemowym. Autorka w tym miejscu podnosi, iż korupcja oparta na klientelizmie jest postacią korupcji

strukturalnej, którą należy odróżnić od pojedynczych zjawisk korupcji. Takie rozróżnienie jest nadzwyczaj ważne, ponieważ wiele definicji korupcji nie ujmuje zjawisk nieformalnych relacji między „patronami a klientami czy podobnego rodzaju nielegalnych układów"[306]. Tego rodzaju nielegalne układy tworzą grupy osób dążące do przejęcia instytucji publicznych oraz wykorzystania ich do celów prywatnych. Niejednokrotnie narzędziem przejmowania instytucji jest nielegalne finansowanie partii politycznych. Wszelkie grupy układów funkcjonują w ramach obopólnych korzyści i zobowiązań czyli opierają się na zasadzie wzajemności. Układy korupcyjne ulegają umocnieniu, ponieważ aktorzy przestępczych zachowań są silnie zmotywowani do tego, by trzymać nieskorumpowane jednostki z dala od polityki. Kolejnym powodem przemawiającym za umacnianiem się tego typu układów jest strach przed wykryciem praktyk korupcyjnych. Z tego powodu wiele decyzji zapada przez wzgląd na ochronę uwikłanych w korupcję urzędników, należących do układu, jak też zobowiązanych na zasadzie odwzajemniania przysług i rewanżu. Autorka nadmienia, iż od czasu do czasu pojawiają się istotne informacje dotyczące wewnętrznego funkcjonowania grup. W 2001 roku prezydent Rumunii wypowiedział się, iż „w ciągu ostatnich czterech lat byliśmy świadkami zacieśniania nielegalnej współpracy między strukturami przestępczości zorganizowanej, a najwyższymi oficerami policji i żandarmerii wojskowej, służbami specjalnymi, sędziami i politykami. Tego rodzaju współpraca stanowi znaczące zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego[307].

Zagadnienie dotyczące kwestionowania zasady wolnych wyborów za pomocą nielegalnego finansowania partii politycznych oraz łapownictwa wyborczego jest praktyką powszechnie stosowaną w bloku państw postkomunistycznych. Rasma Karklins podaje, iż w Słowacji ponad jedna trzecia urzędników publicznych, uczestniczących w badaniu sondażowym przeprowadzonym w 2000 roku, określiła, iż łapówki oferowane partiom politycznym na kampanie polityczne są zjawiskiem częstym. W korupcję tego rodzaju zaangażowani są oligarchowie będący właścicielami mediów bądź finansujący w sposób niejawny kampanie polityczne. Praktyki te są naganne w przypadku żądania zapłaty przez dziennikarzy za przeprowadzenie wywiadu gwarantującego zbudowanie pozytywnego wizerunku kandydata[308].

Kolejnym przykładem na istnienie nieformalnych układów i powiązań jest zawiązywanie koalicji partyjnych. W czasie budowania takich koalicji może dochodzić do negocjacji oraz zawarcia politycznych kompromisów, w trakcie których następują podziały łupów i sfer wpływów zapewniające poszczególnym partiom możliwość realizowania założonych celów. Opisany proceder właściwy jest przede wszystkim władzom miejskim, którym towarzyszy możliwość wystąpienia wzajemnego szantażu, groźba ujawnienia dawnych nadużyć, jak też wspólny interes, którym jest walka z konkurencją.

W nadużycia władzy ustawodawczej zamieszani mogą być funkcjonariusze organów ustawodawczych różnego szczebla, którzy zobligowani zostali do obsadzenia najbardziej pożądanych urzędów i stanowisk. Omawiane zjawisko dotyczy ponadto procederu kupowania ustaw przez biznesowe i przestępcze grupy interesów[309]. Do nadużyć, popełnianych przez władzę ustawodawczą, autorka zalicza tzw. korupcję bierną, która w tym przypadku polega na zaniedbywaniu czy niedopełnianiu obowiązków służbowych. Ciała ustawodawcze wielu krajów zaniedbywały przypisane im obowiązki zwłaszcza w zakresie uchwalania skutecznych ustaw i przepisów dotyczących finansowania partii, konfliktów interesów, prania pieniędzy, lokowania funduszy na rachunkach, kontroli deklaracji majątkowych urzędników publicznych, ale też w zakresie wprowadzania samego prawodawstwa antykorupcyjnego. Parlamenty i ciała regulacyjne wielu krajów postkomunistycznych nie są zainteresowane wprowadzaniem ustawodawstwa w zakresie ochrony świadków, prowokacji policyjnej czy podobnych narzędzi i programów niezbędnych do skutecznej walki z korupcją. Członkowie ciał ustawodawczych z premedytacją blokują projekty ustaw w tym zakresie. Oczywiście istnieją przepisy antykorupcyjne, ale są one jednak w przeważającym stopniu wadliwe i nieskuteczne[310]. W takich przypadkach ustawodawcy i rządy dokładają wszelkich starań, by stworzyć obraz fałszywej walki z tym z korupcją, w celu zamaskowania zawieranych nielegalnie układów i transakcji.

Przestępczość korupcyjna doskonale rozwija się w sytuacji dezorganizacji ciała ustawodawczego. W procesie wewnętrznych

sprzeczności legislacyjnych niezliczona ilość wchodzących ze sobą w konflikt ustaw i rozporządzeń staje się efektem rozbudowania i nakładania się kompetencji ustawodawczych.

Ujawnienie korupcji w sądownictwie i organach ścigania budzi w społeczeństwie przekonanie o nieuchronności istnienia zjawisk korupcyjnych. W zakresie omawianych zjawisk znajdują się rozmaite formy popełniania przestępstw, które wielokrotnie pokrywają się z wcześniej wymienionymi przykładami. Do najbardziej powszechnych praktyk w tym względzie należy sprzedaż przychylnych orzeczeń sądowych. Szerząca się korupcja dotyczy środowisk policjantów, prokuratorów i sądów. Narzędziem korupcyjnym wymienionych podmiotów jest wybiórcze bądź pozorne wszczynanie śledztw, a następnie postępowań sądowych, jak również wykorzystywanie rzeczonych instytucji do realizacji własnych interesów[311]. W takich przypadkach należy domniemać, iż prawo wykorzystywane jest do osiągania celów politycznych.

Innym rodzajem nadużyć jest nadużywanie prawa w celu promowania układów korupcyjnych. Autorka w tym przypadku posłużyła się przykładem z podwórka bułgarskiego, gdzie w dziedzinie prywatyzacji dochodziło do zawierania korupcyjnych transakcji, usankcjonowanych prawem. Jeśli, należący do układu, dany oferent przegrywał przetarg, to udawał się do sędziego usadowionego w tym samym układzie, który następnie w majestacie prawa wydawał decyzję unieważnienia przetargu.

Korupcją, powodującą szkodę polityczną, jest działanie polegające na udziale funkcjonariuszy organów ścigania jak i wymiaru sprawiedliwości w przestępstwach korupcyjnych. Przykładem takiego postępowania może być odmawianie wszczynania przez prokuratorów śledztw w sprawach dotyczących korupcji (oczywiście jeżeli korupcja dotyczy danego układu). Jeżeli śledztwa jednak zostają wszczęte, to prowadzone są w sposób opieszały, a następnie są umarzane z powodu braku dowodów.

Rasma Karklins zwraca uwagę na aspekt dotyczący postępowań sądowych prowadzonych w sprawach korupcyjnych. Obserwując ilość prowadzonych tego typu spraw można błędnie wywnioskować, iż mała ilość prowadzonych postępowań świadczy o nikłej ilości popełnianych tego rodzaju przestępstw. W istocie jednak sytuacja przejawia się inaczej: mała ilość prowadzonych spraw może świadczyć o wysokim stopniu korupcji, która niejednokrotnie dotyczy wymiaru sprawiedliwości. Odwrotnością opisanej tezy jest sytuacja, kiedy wysoka ilość spraw o korupcję trafia do sądu, a wtedy należy wskazać na wysoki poziom walki państwa z praktykami korupcyjnymi[312].

Wydaje się być jasnym, iż powołanie instytucji kontrolnych i nadzorczych winno sprzyjać eliminacji zachowań korupcyjnych, jednak przedstawiciele wymienionych instytucji mogą podejmować przedsięwzięcia prowadzące do wspierania korupcji, a nie do jej zwalczania. Omawiane zjawiska występują przeważnie w sądownictwie lecz mogą pod różnymi mutacjami występować w organach powołanych do walki z korupcją. Autorka zwraca uwagę, iż zbadanie tego typu przestępczej działalności jest praktycznie nie do wykrycia[313].

Oprócz swoistego rodzaju nadużyć, funkcjonariusze podmiotów kontrolnych i nadzorczych, tj. prokuratury, parlamentarnych komisji śledczych, kontrolnych organów ministerstw, służb podatkowych itp., niedopełniają przypisanych im obowiązków, co stanowi bierną formę korupcji. Zachowania tego rodzaju tłumaczy świadomość nadużycia udzielonych im uprawnień oraz konsekwencji grożących w przypadku demaskacji popełnionych nieprawidłowości. W takiej sytuacji skorumpowani urzędnicy podejmują najśmielsze kroki w celu korumpowania urzędników – zwłaszcza tych, którzy posiadają uprawnienia kontrolne.

Kolejną przestępczą praktyką jest nadużywanie przyznanych uprawnień śledczych i sądowniczych do zastraszania obywateli i przeciwników politycznych. Zachowania takie zaczerpnięte zostały z zasad obowiązujących w ustrojach radzieckiego typu, gdzie proceder łamania prawa był środkiem wywierania przymusu. Przywódcy państwowi dążyli do zbierania kompromitujących materiałów, tzw. „kompromatu", które można by było wykorzystać, w razie potrzeby, w celu politycznego szantażu, zachęcając w ten sposób do zachowań korupcyjnych, co również skrzętnie dokumentowali. W takich przypadkach skorumpowany stawał się całkowicie zależny i posłuszny w stosunku do swoich mocodawców.

Media, nazywane czwartą władzą, są instytucją, która propaguje, ale może również przeszkadzać w walce z korupcją. Media należy poddać klasycznemu podziałowi – na media państwowe oraz media prywatne. W mediach

państwowych władzę sprawują zarządy podporządkowane radom nadzorczym, gdzie decyzje kadrowe oparte są na protekcji i nepotyzmie, a nie na zdrowej rywalizacji. Natomiast media prywatne zarządzane są przez biznes, starający się zawłaszczyć instytucje publiczne.

Informacje przekazywane do szerokiej rzeszy odbiorców okazują się ukrytą reklamą polityków i biznesmenów, a nadawane sugestie czy insynuacje są wyrazem wysyłania fałszywych oskarżeń[314].Nielegalne opłaty, gwarantowane dziennikarzom np. za pochlebny artykuł uiszczane są bądź w formie bezpośrednich opłat, ale też jak i różnego rodzaju przywileje podatkowe[315].

ROZDZIAŁ II
ROLA PAŃSTWA W BUDOWIE SYSTEMU PRZECIWDZIAŁANIA I ZWALCZANIA KORUPCJI

2.1. INSTYTUCJE ODPOWIEDZIALNE ZA PRZECIWDZIAŁANIE KORUPCJI NA PRZYKŁADZIE WYBRANYCH PAŃSTW

Jak już wcześniej wskazano, korupcja jest zagrożeniem dla praworządności, demokracji, systemu gospodarczego, uczciwości oraz sprawiedliwości społecznej. Reagując na przedmiotowe zjawisko, rządy wielu państw oraz organizacje pozarządowe podjęły starania ukierunkowane na doskonalenie istniejących podmiotów oraz stworzenie nowych wyspecjalizowanych organów, mających na celu podjęcie skutecznej walki z korupcją. Omawianym problemem zajmuje się wiele powołanych w tym celu instytucji, które prowadzą działalność w obrębie i poza granicami swoich terytoriów. Zadania organów powołanych do zapobiegania korupcji poza ściganiem karnym, polegają też na prowadzeniu szeroko rozumianej edukacji, ukierunkowanej na naświetlanie zagrożeń płynących z praktyk korupcyjnych. Opracowywane są informacje kierowane do organów ścigania o zaistnieniu przypadków korupcji, inicjowane są debaty publiczne, czy też opracowywane są raporty i ekspertyzy dotyczące tego zjawiska.

Znaczący udział w realizacji zadań antykorupcyjnych wniosły organizacje międzynarodowe[316], do których należy zaliczyć Organizację Narodów Zjednoczonych, Bank Światowy, Grupę Państw przeciwko Korupcji GRECO, Światową Organizację Handlu, Organizację Państw Amerykańskich, Unię Europejską, Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) oraz Międzynarodowy Fundusz Walutowy[317].

Zgodnie z wytycznymi Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodowe Zjednoczonych dnia 31.10.2003 roku oraz Prawnokarnej Konwencji o Korupcji sporządzonej w Strasburgu dnia 27 stycznia 1999 roku, zobowiązano Państwa Strony do przyjęcia środków koniecznych do zapewnienia specjalizacji osób i jednostek organizacyjnych w zwalczaniu korupcji, które dysponowały będą niezbędną niezależnością, zgodnie z podstawowymi zasadami porządku prawnego, w celu zapewnienia skutecznego wykonywania nałożonych na nie zadań, w sposób wolny od nacisków[318].

Pierwszymi centralnymi organami antykorupcyjnymi były specjalne biura prokuratorów i grupy dochodzeniowo-śledcze, powstałe w Nowym Yorku w latach siedemdziesiątych XIX stulecia. Głównym zadaniem tych podmiotów było zwalczanie korupcji w policji i administracji miejskiej. Kolejnymi podmiotami antykorupcyjnym,i powstałymi w USA, były, utworzone na początku XX wieku, specjalne komisje prowadzące działania śledcze oraz powstałe w latach osiemdziesiątych (XX – wieku) Biuro Etyki Rządzenia. Działania antykorupcyjne odpowiednio wcześnie prowadzone były także w innych rejonach kuli ziemskiej. W 1871 roku w Singapurze dokonano zmian w kodeksie karnym, które pozwoliły na ściganie sprawców przestępstw korupcyjnych. W 1937 roku, na mocy wprowadzonego ustawodawstwa antykorupcyjnego (Prevention of Corruption Ordinance), utworzono w strukturach policji jednostkę przeciwdziałającą policji, którą w latach pięćdziesiątych XX wieku przekształcono na Biuro Śledcze do spraw Praktyk Korupcyjnych[319].

Obok wymienionych instytucji należy wspomnieć o powstałej w 1974 roku Niezależnej Komisji Przeciw Korupcji mającej siedzibę w Hongkongu, która jest największą i najbogatszą tego typu organizacją na świecie. Idea tworzenia organizacji antykorupcyjnych doprowadziła do budowania podobnych instytucji głównie w Azji i Afryce (Brunei, Ugan-

da, Zambia). Pierwszą europejską centralną agencją antykorupcyjną jest, powołana w 1983 roku, Alta Autoridade Contra a Corrupção[320].

Wzmożona aktywność Organizacji Narodów Zjednoczonych w ramach programu na rzecz Rozwoju (UNDP)[321] spowodowała drugą falę popularności centralnych agencji antykorupcyjnych. Przy finansowym wsparciu Narodów Zjednoczonych tego rodzaju agencje utworzono m.in. w Tanzanii, Ghanie oraz w Malawii.

Największy rozkwit centralnych organów antykorupcyjnych przypada jednak na lata 1995-1997, kiedy Stany Zjednoczone, które za pośrednictwem ONZ, OECD, Banku Światowego oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego. wywierały naciski na propagowanie globalnej polityki antykorupcyjnej. Po koniec lat dziewięćdziesiątych potrzebę przeciwdziałania korupcji zaznaczyła Unia Europejska, która przyjmowała programy przeciwdziałania korupcji oraz oczekiwała takich samych działań od państw kandydujących do członkowstwa w UE[322].

Centralne organizacje antykorupcyjne istnieją w wielu państwach, polityka ich działalności ukierunkowana jest przede wszystkim na: działania śledcze, prewencyjne i edukacyjne, co potwierdza niżej zamieszczona charakterystyka wybranych tego typu organów.

Argentyna – Biuro Antykorupcyjne z siedzibą w Buenos Aires jest instytucją dochodzeniowo – śledczą powołaną w 1999 roku, zwalczającą zjawisko korupcji w administracji publicznej na szczeblu federalnym. Organizacja funkcjonuje w ramach Ministerstwa Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Finansowana jest ze środków pochodzących z budżetu ministerstwa. Na czele Biura stoi Prokurator ds. Kontroli Administracyjnej, który jest wyznaczony i odwoływany przez prezydenta Argentyny. Do zadań organizacji należy kontrola wypełniania obowiązków przez instytucje państwowe oraz nadzór nad prawidłowym gospodarowaniem środkami publicznymi. Biuro w ramach nadanych uprawnień zajmuje się kontrolą ok. 200 tys. osób zatrudnionych w instytucjach państwowych, realizujących zadania z zakresu nałożonych na nie obowiązków publicznych. Organizacja ukierunkowała swoją działalność przede wszystkim na zwalczanie konfliktów interesów, korupcji w organach ścigania, zapobieganie prania pieniędzy i odzyskiwanie mienia pochodzącego z przestępstw oraz identyfikowanie obszarów podwyższonego ryzyka. Biuro podejmuje działania zarówno z własnej inicjatywy jak i na wniosek innych organów i instytucji oraz po otrzymaniu doniesienia złożonego przez obywateli. Struktura podmiotu składa się z 2 zarządów: Planowania Polityki Przejrzystości oraz Dochodzeń, na czele których stoją dyrektorzy. W Biurze zatrudnionych jest ok. 200 osób[323]. Dodatkowo Biuro przygotowuje projekty aktów prawnych, które przyczyniłyby się do promowania poprawy efektywności systemu zapobiegania, ścigania oraz karania sprawców korupcji. Projekty poddawane są ocenie opinii społecznej w celu uzyskania dodatkowych wskazówek, które mogłyby przyczynić się do poprawy i przejrzystości życia publicznego[324].

Australia – Niezależna Komisja do Walki z Korupcją z siedzibą w Sydney jest organizacją powstała w 1988 roku na mocy Ustawy o Niezależnej Komisji do walki z Korupcją w Nowej Południowej Walii, w celu badania i minimalizowania korupcji w sektorze publicznym. Organizacja działa niezależnie od aktualnego rządu i odpowiada przed społeczeństwem za pośrednictwem parlamentu. Posiada specjalne uprawnienia, które niejednokrotnie przekraczają te, które posiada policja. W ramach nadanych kompetencji funkcjonariusze tego organu mogą żądać od organów sektora publicznego udostępnienia informacji i dokumentów. Działalność Komisji realizowana jest w trzech kierunkach: prowadzenie dochodzeń i ujawnianie wykrytych przypadków korupcji, aktywne jej przeciwdziałanie oraz edukowanie społeczeństwa i sektora publicznego o zagrożeniach płynących z korupcyjnych praktyk. ICAC prowadzi dochodzenia w każdej sprawie korupcyjnej w sektorze publicznym na terenie Nowej Południowej Walii. Organizacja rozpatruje skargi od członków społeczeństwa oraz urzędników publicznych. W ramach przyznanych uprawnień Komisja analizuje raporty przygotowane przez dyrektorów generalnych organizacji publicznych[325].

Australia – Komisja ds. Korupcji i Przestępstw powstała 1 stycznia 2004 roku. Komisja prowadzi działania ukierunkowane na zwalczanie i redukowanie rozmiarów przestępczości zorganizowanej oraz pomaganie instytucjom publicznym w zapobieganiu postawania zjawisk korupcyjnych. Organizacja ma trzy główne cele: prowadzenie profilaktyki i edukacji antykorupcyjnej, badanie i rozpatry-

wanie informacji o przypadkach korupcji oraz wspomaganie Policji w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej. Na czele Komisji stoi komisarz, który jest ostatecznie odpowiedzialny za wszystkie działania i czynności podejmowane w jego imieniu przez podległych mu funkcjonariuszy[326].

Austria – Biuro ds. Zapobiegania i Zwalczania Korupcji (BAK), z siedzibą w Wiedniu powstało w wyniku przekształcenia Biura Spraw Wewnętrznych, które zajmowało się problematyką korupcyjną. Do powołania nowej organizacji doszło w związku z wejściem w życie w dniu 1.01.2010 roku w Austrii Ustawy o Ustanowieniu i Organizacji Federalnego Biura ds. zapobiegania i Zwalczania Korupcji. BAK jest organizacją funkcjonującą w ramach austriackiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Na strukturę organizacji składają się cztery departamenty: administracyjnogospodarczy, logistyczny, prewencji, edukacji oraz współpracy międzynarodowej i obsługi prawnej[327]. Biuro prowadzi bieżącą analizę wyników badań dotyczących zjawiska korupcji w celu wypracowania na ich podstawie kierunków prowadzenia profilaktyki zapobiegania tej przestępczości[328].

Azerbejdżan – Komisja do Zwalczania Korupcji powstała w 2005 roku. Jest wyspecjalizowaną organizacją do walki z korupcją, liczącą 15 członków, spośród których pięciu wyznacza prezydent, pięciu zgromadzenie narodowe Azerbejdżanu i pięciu Trybunał Konstytucyjny. Komisja ma obowiązek składania sprawozdania ze swojej działalności władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej[329]. W ramach wykonywanych obowiązków Komisja m.in. współuczestniczy w formowaniu strategii antykorupcyjnej i koordynuje działalność instytucji państwowych w tej sferze oraz współdziała z wszelkimi instytucjami na gruncie walki z korupcją, jak również nadzoruje wprowadzanie Krajowego Programu Przeciw Korupcji. Na czele Komisji stoi Przewodniczący, wybierany przez członków komisji zwykłą większością głosów. Jego zadaniem jest organizowanie i nadzorowanie prac organizacji. Komisja działa w trybie sesyjnym, gromadzi się najrzadziej raz na trzy miesiące. W przypadkach nie cierpiących zwłoki może zostać zwołane posiedzenie w trybie nadzwyczajnym[330].

Bangladesz – Komisja Antykorupcyjna (ACC) z siedzibą w Dhace, utworzona została w 2004 roku, zastępując działające od 1967 roku Biuro Antykorupcyjne. Komisja jest niezależnym podmiotem. Jej skład stanowi trzech komisarzy powoływanych na okres 4 lat przez prezydenta, na wniosek Selekcyjnego Komitetu. W skład organizacji wchodzi również Sekretarz, który nadzoruje pracę sześciu Dyrektorów Generalnych, odpowiedzialnych za działalność delegatur rozlokowanych w każdej z prowincji Bangladeszu. Zwalczanie korupcji realizowane jest dzięki czynnościom śledczym. Przyjęty Plan strategiczny Komisji wytycza trzy rodzaje działalności: zwalczanie korupcji poprzez efektywne ściganie, uniemożliwienie powstawania zjawiska korupcji dzięki dostosowaniu regulacji prawnych oraz prowadzenie systemu edukacji antykorupcyjnej[331]. Misją Komisji jest prowadzenie nieustannej kontroli, zapobieganie oraz walka z korupcją. W tym zakresie ACC monitoruje najbardziej zagrożone sektory życia publicznego. Komisja sformułowała pewne założenia działania, których efektywność jest oceniana przez każdego członka społeczeństwa. Priorytetowymi założeniami eliminacji korupcji jest jej zwalczanie w biznesie, sektorze urzędniczym, służbie zdrowia oraz edukacji[332].

Belgia – Centralne Biuro Zwalczania Korupcji, z siedzibą w Brukseli, powstało w 1998 roku. Działalność Biura jest jednym z czynników systemu ochrony porządku publicznego, który poddany został gruntownej reformie w 2001 roku. Organizacja podlega Belgijskiej Federacji Policji Sądowej, a jej jurysdykcji podlega całe terytorium kraju. Biuro może podejmować dochodzenia w każdym przypadku podejrzenia o korupcję na dużą skalę. Podstawowym zadaniem organizacji jest badanie złożonych i skomplikowanych przestępstw korupcyjnych popełnianych zarówno w administracji publicznej jak i w sektorze prywatnym. Polityka antykorupcyjna w Belgii określana jest przez Federalny Plan Bezpieczeństwa. W ramach przyjętych kierunków działania antykorupcyjne zmierzają do przyjęcia całościowego, multidyscyplinarnego podejścia do korupcji (uwzględniając działania prewencyjne i jej ściganie), w tym na skoordynowaniu działań wszystkich instytucji państwowych. Szczególnym nadzorem objęto korupcję zachodzącą w procesie zamówień publicznych. Zgodnie z polityką rządu wszelkie dochodzenia w sprawach o korupcję oraz inne skomplikowane przestępstwa powinny zostać przeka-

zane Biuru, nawet jeśli mogą być zrealizowane przez inne służby. Odstępstwem od tej zasady jest sytuacja, kiedy decyzję o nie przekazaniu sprawy podejmuje prokuratura. Dodatkowo do kompetencji tej instytucji należy m.in. wspieranie terenowych oddziałów policji federalnej w prowadzeniu ich dochodzeń o korupcję, prowadzenie dochodzeń lub ich wsparcie w sprawach przestępstw związanych z zamówieniami publicznymi lub też udzielaniem subsydiów oraz z nadużyciem zajmowanego stanowiska, a także analiza specjalistycznej dokumentacji. Biuro zatrudnia około sześćdziesięciu funkcjonariuszy, działających w ramach dwóch sekcji organizacyjnych: zamówień publicznych oraz oszustw finansowych. Na czele instytucji stoi Szef, który koordynuje działalność Biura przy pomocy swojego sekretariatu oraz naczelników sekcji[333].

Bhutan[334] – Komisja Antykorupcyjna (ACC), z siedzibą w Thimpu, utworzona została na podstawie ustawy Antykorupcyjnej z 2006 roku. Organizacji nadano funkcjonalną oraz finansową niezależność. Komisja składa się z przewodniczącego i dwóch komisarzy, którzy dysponują sekretariatem ze stojącym na jego czele sekretarzem, któremu podlegają wszelkie struktury organizacyjne niższego szczebla. Trójkę członków komisji powołuje król Bhutanu spośród osób wyznaczonych przez premiera, prokuratora generalnego, marszałków obu izb parlamentu oraz szefa partii opozycyjnej. Wybrani członkowie sprawują swój urząd przez pięć lat bez prawa reelekcji. Sekretariat odpowiedzialny jest za pomoc w nadzorowaniu przez Komisję prowadzonych dochodzeń, przepływ informacji, koordynowanie współpracy z wszelkimi podmiotami zaangażowanymi w walkę z korupcja jak też promowanie postaw antykorupcyjnych w społeczeństwie. W ramach nadanych uprawnień Komisja podejmuje wszelkie konieczne kroki służące do zapobiegania i walki z korupcją. Komisja corocznie sporządza raport ze swej działalności, który przedstawiany jest królowi, premierowi i parlamentowi[335]. Wizją organizacji jest dążenie do szczęśliwego, harmonijnego i wolnego od korupcji społeczeństwa. Określone dążenia można uzyskać poprzez propagowanie wzorców dobrego zachowania, osiągnięcie doskonałości w ramach partnerstwa oraz wprowadzając zalecenia strategii antykorupcyjnej[336].

Botswana[337] – Departament Korupcji i Przestępczości Gospodarczej powołany został w 1994 roku na mocy ustawy o Korupcji i Przestępczości Gospodarczej jako autonomiczny organ ścigania, posiadający uprawnienia do zwalczania zachowań korupcyjnych[338]. Działalność organizacji oparta jest na rozwiązaniach propagowanych w Hongkongu, które uznano za skuteczne. Postanowiono zastosować trójpłaszczyznowe podejście składające się ze zwalczania, prewencji oraz działań edukacyjnych. Dyrektor departamentu odpowiada bezpośrednio przed prezydentem. Instytucja jest autonomiczną jednostką podlegająca kancelarii prezydenta, lecz decyzja co do wniesienia oskarżenia przysługuje prokuratorowi krajowemu. Tak, więc kluczową rolę w czynnościach dochodzeniowo-śledczych pełni prokurator krajowy, który po otrzymaniu specjalnego raportu decyduje o wszczęciu postępowania sądowego. Po podjęciu śledztwa sprawa zwracana jest jednak do Departamentu, w celu przygotowania przewodu sądowego. Struktura Departamentu podzielona jest na następujące wydziały: prokuratorski, dochodzeniowy, wywiadowczy, przeciwdziałania korupcji, edukacji społecznej, administracyjny oraz szkoleniowy[339].

Brunei[340] – Biuro Antykorupcyjne (BMR) powstało w 1982 roku na mocy ustawy o Zapobieganiu Korupcji. Na czele instytucji stoi dyrektor, który podlega bezpośrednio sułtanowi. Zadaniem Biura jest wzmacnianie uczciwości administracji publicznej poprzez zwalczanie zjawisk korupcyjnych, a także doprowadzanie winnych przed wymiar sprawiedliwości. Biuro prowadzi działalność poprzez propagowanie przedsięwzięć prewencyjnych oraz prowadzenie dochodzeń w przypadku otrzymania informacji o zaistnieniu korupcji. Instytucja posiada szczególne uprawnienia w celu skutecznego prowadzenia dochodzeń w sprawach korupcyjnych[341]. Strukturę Biura tworzą dwa wydziały, z których jeden odpowiedzialny jest za prowadzenie czynności wywiadowczo-badawczych oraz prowadzenie dochodzeń, a drugi ma za zadanie podejmowanie zadań edukacyjno-prewencyjnych[342].

Chiny – Krajowe Biuro Zapobiegania Korupcji z siedzibą w Pekinie. Instytucja podległa Radzie Państwa prowadzi swoją działalność w strukturach Ministerstwa Nadzoru, zaś funkcje dyrektora pełni minister nadzoru, który posiada dwóch zastępców. Do głównych zadań Biura należy podejmowanie przedsięwzięć, mających na celu zapobieganie korupcji. Dzia-

łalność podmiotu rozciąga się na całe Chiny. W szczególności Biuro wykonuje zadania polegające na: koordynacji, nadzorze, wytyczaniu i planowaniu głównych kierunków polityki antykorupcyjnych o zasięgu krajowym, koordynowaniu polityk antykorupcyjnych funkcjonujących w przedsiębiorstwach, instytucjach publicznych i organizacjach społecznych oraz na prowadzeniu współpracy międzynarodowej i pomocy zagranicznej z zakresu zapobiegania korupcji. Struktura Biura obejmuje następujące wydziały:

1. Wydział Spraw Ogólnych odpowiadający za opracowywanie strategii zapobiegania korupcji, organizację i koordynację konsultacji międzynarodowych z zakresu walki z korupcją,
2. Wydział I kształtujący politykę antykorupcyjną, w tym prowadzący projekty i przedsięwzięcia mające zapobiegać źródłom korupcji oraz opracowuje wskazówki i wytyczne dla instytucji szczebla lokalnego,
3. Wydział II dbający o to, by prace rządu i podległych mu instytucji przebiegały przejrzyście oraz koordynujący działania antykorupcyjne i opracowujący wskazówki dla przedsiębiorstw, organizacji społecznych i instytucji edukacyjnych,
4. Wydział III przedstawiający oceny ryzyka związane z wdrażaniem programów dobrego rządzenia, gromadzący i analizujący informacje z zakresu zapobiegania korupcji, wypracowujący mechanizmy wczesnego ostrzegania, wymiany informacji i oceny obecnego poziomu korupcji,
5. Wydział IV nadzorujący wypełnianie i przestrzeganie w kraju zobowiązań wynikających z Międzynarodowej Konwencji Przeciwko Korupcji ONZ, których Chiny są stroną, jak też za współpracę międzynarodową[343].

Chorwacja – Urząd do spraw Zwalczania Korupcji i Przestępczości Zorganizowanej z siedzibami w Zagrzebiu, Rijece, Osijeku i Splicie, powstał w 2001 roku. Jest organem specjalnym działającym w granicach Prokuratury, posiadającym upoważnienie do kierowania dochodzeniami policyjnymi oraz wnoszenia oskarżeń w sprawach dotyczących korupcji i przestępczości zorganizowanej. Organizacja ta posiada uprawnienia do prowadzenia zadań wywiadowczych, dochodzeniowych, prokuratorskich oraz prewencyjnych jak też prowadzi wymianę informacji w ramach międzynarodowej współpracy. Na czele instytucji stoi zastępca Prokuratora Generalnego, który wybierany jest przez Prokuratora Generalnego na okres 4 lat z możliwością ponownego wyboru. Prokuratorzy specjalni wybierani są również na okres 4 lat, z możliwością kolejnego kandydowania. Prokuratorem specjalnym może zostać prokurator, który zdał państwowy egzamin sędziowski oraz posiada co najmniej 8-letnie doświadczenie zawodowe w pracy sędziego, prokuratora, prawnika lub policjanta śledczego. Urząd jest niezależnym organem ścigania ulokowanym przy Prokuraturze Generalnej. Od 2005 roku w strukturze organizacji wyodrębniono cztery departamenty: Śledczy, Dochodzeń i Dokumentacji, Współpracy Międzynarodowej i Śledztw Wspólnych oraz Departament Antykorupcyjny i Komunikacji Społecznej[344].

Etiopia – Federalna Komisja Etyki i Antykorupcji (FEAC) powstała w 2001 roku. Głównym celem komisji jest dążenie do stworzenia świadomego społeczeństwa, w którym korupcja nie będzie tolerowana. Działania prowadzone są poprzez promowanie postawy etycznej i edukacji antykorupcyjnej, we współpracy z innymi instytucjami. Dodatkowo Komisja dąży do przeciwdziałania korupcji i innym nieprawidłowościom we współpracy z odpowiednimi organami. Podmiot ten posiada uprawnienia do prowadzenia dochodzeń i czynności procesowych, w sprawach o korupcję i inne nieprawidłowości. Struktura organizacyjna FEAC oparta jest na 7 departamentach, 3 wydziałach i 2 biurach[345].

Fidżi – Niezależna Komisja Antykorupcyjna (FICAC) powstała w kwietniu 2007 roku. Głównym celem powołania organizacji jest prowadzenie efektywnej walki z korupcją, promowanie przejrzystości działań i odpowiedzialności za nie, w myśl zasady zera tolerancji dla korupcji. FICAC realizuje trzy podstawowe funkcje: prowadzi dochodzenia w sprawach korupcyjnych oraz prowadzi działalność prewencyjno-edukacyjną, jak też informuje społeczeństwo o zagrożeniach jakie niesie za sobą korupcja[346].

Filipiny – Prezydencka Komisja Przeciw Łapówkom (PAGC). Komisja powstała w kwietniu 2001 roku na podstawie rozporządzenia podpisanego przez Prezydent Glorię Macapagal-Arroyo. Organizacja prowadzi działalność przy urzędzie Pani Prezydent. Powołany organ koncentruje swoja działalność wokół społeczeństwa wolnego od łapówek

i korupcji, przejrzystości i odpowiedzialności w strukturach sprawujących władzę, uczciwości i prawości administracji oraz społeczeństwa nietolerancyjnego dla korupcji. Natomiast celem Komisji jest wykorzenianie korupcji poprzez działania śledcze, prewencyjne, jak i edukacyjne[347].

Francja – Centralny Urząd ds. Zapobiegania Korupcji (SCPC) z siedzibą w Paryżu. Urząd powstał na mocy ustawy 93–122 z 29 stycznia 1993 roku o Zapobieganiu Korupcji i Przejrzystości w Działalności Gospodarczej i Procedurach Administracyjnych. Organ funkcjonuje przy Ministerstwie Sprawiedliwości, ale utrzymuje względną autonomię organizacyjną od administracji rządowej. Do ustawowych zadań SCPC należy m.in. profesjonalne doradztwo, gromadzenie informacji, rekomendacje. Doradztwo obejmuje władze sądownicze, ministrów i prefektów, sądy administracyjne, pochodzących z wyborów funkcjonariuszy sprawujących władze wykonawczą, instytucje kontrolne, komisje administracyjne oraz biegłych rewidentów. Celem gromadzenia danych jest dokonywanie analizy systemu, nie zaś poszczególnych przypadków. SCPC zobligowane jest do opracowania corocznych raportów z dokonanych analiz, które kierowane są do premiera i ministra sprawiedliwości. Do pozostałych zadań urzędu należy: przeprowadzanie szkoleń (np. dla Akademii Policyjnej), realizowanie działalności międzynarodowej, prowadzenie partnerskiej współpracy z instytucjami zarówno publicznymi jak i prywatnymi w zakresie organizowania szkoleń i konferencji oraz sporządzanie analiz i map ryzyka, wykrywanie przestępstw i korupcji, np. w obszarze zamówień publicznych, jak też organizowanie walki z korupcją. Urząd jest niezależnym organem administracyjnym, którego kadra rekrutowana jest z pracowników różnych działów administracyjnych, specjalizujących się w przeciwdziałaniu praktykom korupcyjnym. Pracownicy wybierani są na okres 4 lat, z możliwością ponownego mianowania. Należy zaznaczyć, iż urząd ten nie ma uprawnień śledczych, nie ma uprawnień do składania formalnego zawiadomienia o przestępstwie, nie ma konieczności przesyłania do niego informacji o przypadkach korupcji zaistniałych w innych instytucjach publicznych.

Wspomniana organizacja nie jest jedyną tego typu instytucją we Francji. W październiku 2004 roku powstała Centralna Jednostka ds. Korupcji. Formacja jest odpowiedzią na zobowiązania wobec GRECO oraz OECD. Jednostka ta, w odróżnieniu od wspomnianego Urzędu, posiada uprawnienia do prowadzenia śledztw, dokumentacji operacyjnej oraz szkoleń. W jej skład wchodzą przedstawiciele policji, żandarmerii, ceł oraz służb skarbowych.

Problematyką przeciwdziałania korupcji we Francji zajmuje się także Międzynarodowa Komisja ds. Dochodzeń w Zamówieniach Publicznych. Do jej zadań należy weryfikowanie prawidłowości i bezstronności procedur udzielania zamówień przez instytucje publiczne[348].

Hiszpania – Specjalny Urząd Śledczy do spraw Zwalczania Przestępstw Gospodarczych Powiązanych z Korupcją. Instytucja jest wyspecjalizowanym urzędem śledczym, powołanym do działalności w 1995 roku. W ramach nadanych uprawnień prowadzi dochodzenia oraz oskarża w sprawach o przestępstwa korupcyjne. Funkcjonariuszami tej instytucji są specjalnie przydzieleni prokuratorzy[349] oraz specjaliści i eksperci z różnych dziedzin wiedzy. W zakresie zainteresowania urzędu znajdują się przestępstwa gospodarcze oraz przestępstwa popełnione przez urzędników publicznych w trakcie wykonywania obowiązków służbowych. Do tego katalogu przestępstw urzędniczych zaliczono przestępstwo przekupstwa, przestępstwo przeciwko sprzeniewierzeniu środków publicznych, oszustwo, zmowę cenową, powoływanie się na wpływy, pertraktacje zakazane urzędnikom publicznym, przestępstwa przeciwko własności i porządkowi społeczno-gospodarczemu, poważne oszustwa przeciwko interesom finansowym Unii Europejskiej oraz inne przestępstwa powiązane z wymienionymi. Należy zaznaczyć, iż Urząd zajmuje się sprawami dotyczącymi przestępstw popełnionych przez wysokich urzędników państwowych. W szczególnych przypadkach Prokurator Generalny może zwrócić się o podjęcie spraw z udziałem niższych urzędników państwowych, gdy złożoność sprawy jest wysoka albo interes gospodarczy lub społeczny jest w znacznym stopniu zagrożony. Dochodzenia w tych sprawach mogą być wszczynane zarówno z urzędu, jak i na wniosek osób prywatnych lub przedstawicieli administracji publicznej[350]. Przestępczość korupcyjna w Hiszpanii określana jest jako szczególny rodzaj przestępczości białych kołnierzyków, popełnianej przez przedstawicieli państwa. Przestępczość ta wiąże się z turysty-

ką, rozwojem przemysłu, rynkiem narkotykowym i przemytem osób[351].

Hongkong – Niezależna Komisja Przeciw Korupcji (ICAC) powstała w 1974 roku na mocy zarządzenia o Niezależnej Komisji Przeciwko Korupcji. Instytucja ukierunkowała działalność w trzech obszarach: wykrywania i zwalczania korupcji, prewencji oraz akcji edukacyjno-wychowawczych skierowanych do społeczeństwa. Struktura organizacyjna Komisji opiera się na trzech departamentach: Departamencie Operacyjnym, Departamencie Zapobiegania Korupcji oraz Departamencie Kontaktów ze Społeczeństwem. Do zadań Departamentu Operacyjnego należy gromadzenie i rozpatrywanie podejrzeń o korupcję, przeprowadzanie dochodzeń w sprawach o korupcję. Działalność Departamentu Zapobiegania Korupcji ukierunkowana jest na badanie procedur obowiązujących w organach rządowych i administracji publicznej oraz korygowanie tych, które mogą sprzyjać korupcji. Departament na wniosek organizacji pozarządowych lub osób prywatnych zajmuje się doradzaniem, jak przeciwdziałać korupcji. Ostatni z wymienionych departamentów podejmuje działania polegające na informowaniu społeczeństwa o zagrożeniach wywoływanych przez korupcję oraz skupia się na zjednywaniu poparcia społecznego dla walki z korupcją[352].

Indie – działalność wyspecjalizowanych instytucji zajmujących się zwalczaniem korupcji jest wyznaczona przez cztery organizacje, realizujące założenia antykorupcyjne w czterech stanach.

a) Biuro Antykorupcyjne (ACB) powstało w 1957 roku w indyjskim stanie Maharashtra w odpowiedzi na wzrost skali korupcji zapoczątkowanej w okresie II wojny światowej, a kontynuowanej po jej zakończeniu. Biuro ukierunkowało swoją działalność przede wszystkim na gromadzenie informacji w celu wykrywania przypadków korupcji wymienionych przez ustawę o Zapobieganiu Korupcji z 1988 roku i prowadzeniu w tych sprawach dochodzeń oraz na inicjowaniu dochodzeń w sprawie doniesień o korupcji i nadużyć, złożonych przez obywateli lub urzędników. Nadmienić należy, iż Biuro jedynie wspomaga działalność kontrolną w instytucjach, a przejmuje te sprawy, które ze względu na swą złożoność nie mogą zostać przeprowadzone przez organy kontroli wewnętrznej. Działalnością Biura kieruje dyrektor, który powoływany jest na stanowisko przez rząd stanowy. Dyrektor podlega bezpośrednio Departamentowi Spraw Wewnętrznych. Funkcjonariuszami tego podmiotu są oddelegowywani policjanci oraz pracownicy departamentów rządowych. Biuro zajmuje się sprawami dotyczącymi przestępstw i nieprawidłowości popełnianych przez urzędników szczebla stanowego oraz lokalnego, a także przez przedstawicieli podmiotów ustawowo gospodarujących mieniem i funduszami stanowymi[353].
b) Biuro Antykorupcyjne powołane do działalności w indyjskim stanie Andhra Pradesh powstało w 1961 roku. Celem działalności Biura jest walka z problemem korupcji wśród urzędników pracujących w administracji stanowej, jak również wśród osób prywatnych, jeśli popełnią przestępstwa przewidziane przez ustawę o Zapobieganiu Korupcji z 1988 roku. Biurem kieruje Dyrektor Główny, który ma jednego zastępcę. Funkcjonariuszami tej instytucji są zarówno technicy, inżynierowie, jak i księgowi oraz pracownicy dysponujący wiedzą wykorzystywaną w przypadku postępowań przed sądem lub trybunałem dyscyplinarnym. Biuro posiada uprawnienia do gromadzenia informacji, wszczynania dochodzeń i postępowań kontrolnych. Podjęte do prowadzenia postępowania dotyczą przypadków defraudacji oraz uzyskania majątku z nieujawnionych źródeł (na podstawie deklaracji majątkowych). Z przeprowadzonych dochodzeń Biuro składa rządowi raport i w zależności od zgromadzonego materiału dowodowego podejmowane są dalsze kroki polegające na wniesieniu oskarżenia lub umorzeniu śledztwa[354].
c) Wydział Nadzoru i Walki z Korupcją (DVAC), jest instytucją antykorupcyjną funkcjonującą w indyjskim stanie Tamil Nadu. Wydział powstał w 1964 roku. Do jego zadań należy zwalczanie korupcji w administracji publicznej ze szczególnym uwzględnieniem nieprawidłowości popełnianych przez urzędników administracji stanowej jak również urzędników szczebla centralnego. W przypadku postępowań dotyczących urzędników rządowych Wydział zobligowany jest do poinformowania Centralnego Biura Śledczego (CBI) o zaistnie-

niu korupcji na szczeblu państwowym[355]. Na czele DVAC stoi dyrektor, mający do pomocy dwóch zastępców, którzy mają za zadanie koordynowanie funkcjonowania odpowiednich komórek organizacyjnych oraz nadzorowanie ważniejszych śledztw[356].

d) Lokayukta – organizacja umiejscowiona w indyjskim stanie Karnataka powołana została do działalności w latach 60. XX wieku, wychodząc naprzeciw konieczności stworzenia instytucji zwalczającej korupcję w administracji rządowej. Do głównych zadań organizacji należy rozpatrywanie podejrzeń o nadużywanie stanowiska, łapownictwo, faworyzm i nepotyzm oraz nienależyte wykonywanie obowiązków przez funkcjonariuszy stanowych. Jurysdykcji instytucji podlegają: premier rządu stanowego, ministrowie rządu stanowego oraz członkowie stanowej władzy ustawodawczej, wszyscy urzędnicy stanowi, członkowie władz administracji lokalnej, ciał statutowych oraz przedsiębiorstw z udziałem budżetu stanowego oraz osoby zatrudnione w administracji lokalnej, przedsiębiorstwach stanowych lub z udziałem władz stanowych nie mniejszym niż 50%, jak też w uczelniach wyższych ustanowionych przez stan. Szefem organizacji może zostać osoba, która pełniła funkcję sędziego Sądu Najwyższego Indii lub przewodniczącego najwyższego sądu stanowego. Uprawnionym do mianowania na stanowisko szefa Lokayukty jest gubernator stanu, który podejmuje decyzję po zasięgnięciu rady premiera rządu stanowego oraz stanowego parlamentu. Kadencja szefa organizacji trwa 5 lat. Może on być usunięty ze swojej funkcji tylko na mocy rezolucji uchwalonej większością dwóch trzecich ustawowej liczby parlamentarzystów obu izb parlamentu stanowego na podstawie dowiedzionej niezdolności do dalszego sprawowania funkcji lub stwierdzenia niewłaściwego zachowania. Szef instytucji przy pomocy jednego zastępcy kieruje trzema wydziałami: administracyjnym, policyjnym oaz technicznym. Ze swojej działalności Lokayukta zobligowana jest składać coroczny raport oceniany przez gubernatora stanu[357].

Indonezja – Komisja do Zwalczania Korupcji. Celem organizacji jest przeciwdziałanie korupcji w sposób systematyczny i wszechstronny. W tym zakresie Komisja podejmuje środki prowadzące do usunięcia wszelkich przeszkód stojących na drodze skutecznej walki z korupcją. Realizując zamierzone przedsięwzięcie, Komisja stosuje kompleksowe podejście, które polega na zachęcaniu społeczeństwa i przedstawicieli administracji publicznej oraz świata biznesu do podjęcia wspólnego wysiłku w przeciwdziałaniu korupcji.

Do zadań Komisji należy przede wszystkim: koordynowanie działania instytucji upoważnionych do walki z korupcją, nadzorowanie działalności takich instytucji, prowadzenie dochodzeń oraz wnoszenie aktów oskarżenia wobec zaistnienia przestępstwa korupcji, podejmowanie działań korupcyjnych oraz monitorowanie administracji publicznej. Jednocześnie Komisji przyznano następujące upoważnienia: koordynowania dochodzeń oraz przewodu sądowego po wniesieniu oskarżenia o korupcję, wprowadzania systemu informowania o korupcji w celu jej eliminacji, żądania informacji o działalności instytucji, organizowania spotkań z instytucjami upoważnionymi do walki z korupcją w celu wymiany informacji oraz żądania sprawozdań od instytucji zaangażowanych w ściganie korupcji[358].

Jamajka – Komisja ds. Zapobiegania Korupcji funkcjonuje w strukturze jamajskiego Ministerstwa Sprawiedliwości. Podstawą powołania instytucji jest ustawa o Zapobieganiu Korupcji z 2003 roku. Kadrę Komisji stanowi Główny Księgowy[359] oraz czterech innych członków wyznaczanych na stanowisko przez Gubernatora Generalnego, który prowadzi w tym zakresie konsultacje z premierem oraz przywódcą opozycji w parlamencie. Kadencja członków Komisji wyznaczona jest na siedem lat z jednoczesną możliwością reelekcji. Ciekawym rozwiązaniem jest sposób doboru pracowników, z uwagi na określenie, iż Komisja zatrudnia personel w takim wymiarze, który uzna za niezbędny do prawidłowego wykonywania zadań.

Zadania Komisji polegają na odbieraniu deklaracji majątkowych składanych przez urzędników państwowych dokonywaniu ich analizy oraz, w razie potrzeby, wzywaniu urzędników do złożenia dodatkowych wyjaśnień. Dodatkowo podmiot ma prawo do niezależnego podejmowania działań w kwestii deklaracji, które uzna za stosowne. Komisja po zakończeniu swojego postępowania sprawdzające-

go sporządza raport, który przekazywany jest władzom odpowiedniej jednostki organizacyjnej oraz Prokuratorowi Generalnemu. Oprócz wskazanego raportu Komisja jest zobligowana do złożenia na koniec roku obrachunkowego, oraz na żądanie ministra, raportu ze swojej działalności, którego kopię przekazuje obu izbom parlamentu[360].

Kamerun – Krajowa Komisja Antykorupcyjna (CONAC), z siedzibą w Jaunde, jest organizacją realizującą założenia antykorupcyjne. Komisja rozpoczęła działalność w maju 2007 roku, w oparciu o dekret prezydencki z marca 2006 roku. Podmiot ten, podlegając bezpośrednio prezydentowi, jest niezależną instytucją centralnej administracji państwowej, która posiada swoje przedstawicielstwa niemal przy wszystkich ministerstwach.

Do głównych zadań instytucji należy koordynowanie i nadzór nad ogólna polityką antykorupcyjną, realizowaną na szczeblu krajowym. W ramach nadanych uprawnień funkcjonariusze Komisji mają prawo do inicjowania dochodzeń w przypadku uzasadnionych podejrzeń zaistnienia korupcji oraz możliwość gromadzenia i analizowania doniesień o praktykach korupcyjnych. Należy zaznaczyć, iż sama Komisja nie posiada uprawnień do wnoszenia spraw do sądu oraz nie posiada prawa do zajmowania i konfiskaty mienia pochodzącego z przestępstwa.

Na czele Komisji stoi przewodniczący, kierujący pracą dziesięciu innych osób, które stanowią Komitet Koordynacyjny nad całością prac organizacji. Kandydaci na członków Komisji są przedstawicielami różnych grup społecznych i środowisk oraz muszą legitymować się odpowiednią postawą moralną i doświadczeniem[361].

Kenia – Kenijska Komisja Antykorupcyjna (KACC), rozpoczęła swoją działalność w maju 2003 roku na mocy ustawy o Przeciwdziałaniu Korupcji i Przestępczości Gospodarczej. Celem Komisji jest zwalczanie korupcji i przestępczości gospodarczej przy pomocy działań dochodzeniowo-śledczych, prewencyjnych oraz edukacyjnych.

Na podstawie nadanych uprawnień Komisja pełni następujące funkcje:

a) Dochodzeniowo-śledczą – Komisja wszczyna dochodzenie w każdej sprawie, która w jej opinii wzbudza podejrzenie, iż popełniono przestępstwo korupcji lub przestępstwa gospodarczego;
b) Doradczą – w przypadku skierowania prośby, Komisja doradza i pomaga każdej osobie lub instytucji publicznej w podejmowaniu decyzji antykorupcyjnych. Organizacja zobligowana jest do badania działalności procedury instytucji publicznych, w celu usprawnienia wykrywalności korupcji oraz w celu zapewnienia nadzoru nad funkcjonowaniem procedur, które mogą sprzyjać zjawisku korupcji,
c) Edukacyjną – Komisja podejmuje działania edukacyjne, w trakcie których informuje społeczeństwo o zagrożeniach wywołanych korupcją i przestępczością gospodarczą,
d) restytucyjną – w ramach uzyskanych uprawnień KACC uprawniona jest do: badania zakresu odpowiedzialności za utratę lub uszkodzenie jakiejkolwiek własności publicznej, wszczynania procedury odzyskania utraconego mienia lub rekompensaty za nie oraz zwracania społeczeństwu utraconej własności nawet, jeśli znajduje się poza granicami państwa.

Struktura Komisji oparta została na czterech zarządach: Dochodzeń Wykrywania Aktyw, Usług Prawnych, Badań, Edukacji, Strategii i Działań Prewencyjnych, oraz Finansów i Administracji[362].

Kirgistan – Krajowa Agencja Republiki Kirgizji ds. Zapobiegania Korupcji (KPAC) powstała w 2005 roku na mocy prezydenckiego dekretu. Agencja jest organem wykonawczym powołanym do prowadzenia działalności mającej na celu identyfikowanie, usuwanie i zapobieganie okolicznościom sprzyjającym zaistnieniu korupcji. Instytucja w zakresie nadanych uprawnień monitoruje wszystkie instytucje rządowe i samorządowe oraz wszelkie podmioty im podległe.

Do zadań agencji należy: badanie strategii antykorupcyjnej rządu, zwalczanie korupcji we wszystkich jej przejawach, poprawa systemu prawnego dotyczącego walki z korupcją, współpraca z mediami, organizacjami pozarządowymi i społeczeństwem, pomoc instytucjom publicznym w wypracowaniu środków i implementacji środków mających na celu zapobiegnie korupcji, dostarczanie społeczeństwu informacji na temat poziomu korupcji w państwie, pomoc przy wdrażaniu reform instytucjonalnych ukierunkowanych na zapobieganie korupcji oraz rozwijanie międzynarodowej współpracy w walce z korupcją.

Litwa – Specjalna Służba Śledcza (STT) rozpoczęła swoją działalność przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych w lutym 1997 roku. Zadaniem tej służby jest gromadzenie informacji o podejrzeniach wystąpienia zjawisk korupcyjnych oraz o powiązaniach kryminalnych urzędników państwowych. STT prowadzi także działania edukacyjne w przeciwdziałaniu korupcji.

Zadania urzędu zorganizowane zostały na gruncie trzech płaszczyzn: ścigania karnego, prewencji i edukacji. Podejmowanie działań prewencyjnych koordynowane jest z Ministerstwem Oświaty, centrami szkolenia i szkolnictwem wyższym, w ramach których poszukuje się zapisów powodujących zachowania korupcyjne, w celu ich eliminacji. W ramach działań edukacyjnych STT współpracuje z wszystkimi instytucjami i sektorami publicznymi, w celu wypracowania stosownych procedur antykorupcyjnych. Służba posiada również uprawnienia do prowadzenia śledztw w sprawach korupcyjnych.

STT, podlegając parlamentowi sporządza dwa razy do roku sprawozdanie ze swojej działalności, które przedkładane jest prezydentowi i sejmowi[363].

W zakresie kompetencyjności instytucji zajmujących się ściganiem przestępstw korupcyjnych uzgodniono, iż STT zajmuje się prowadzeniem spraw nadmiernie skomplikowanych, a w innych przypadkach prowadzenie postępowania leży w gestii policji. Proponowane rozwiązanie nie wyklucza kompetencji urzędów lecz skłania do współpracy[364].

Łotwa – Biuro Przeciwdziałania i Zwalczania Korupcji (KNAB). Biuro powołane zostało do działalności w 2002 roku. Do głównych jego zadań należy zwalczanie korupcji poprzez prewencję, wykrywanie i edukację. Urząd nadzorowany jest przez rząd[365].

KNAB realizuje swoje działania za pomocą dwóch głównych działów: działu prewencji oraz działu dochodzeniowego. W ramach pierwszego działu dokonywana jest kontrola osób zajmujących publiczne stanowiska, kontrola finansowania partii politycznych, jak też edukacja z zakresu korupcji osób piastujących stanowiska publiczne oraz edukacja społeczeństwa. W gestii drugiego działu leży wykrywanie przestępstw korupcji oraz prowadzenie dochodzeń w sprawach korupcyjnych. Nadmienić należy, iż w strukturze Biura funkcjonuje szereg wydziałów podporządkowanych bezpośrednio dyrektorowi, które nie są związane z omawianymi działami.

Instytucja posiada prawo pociągania do odpowiedzialności majątkowej osób na stanowiskach publicznych i nakładania przewidzianych prawem sankcji. Biuro posiada także inicjatywę ustawodawczą. W tym zakresie analizuje obowiązujące przepisy i przygotowuje projekty aktów prawnych[366].

Macedonia – Krajowa Komisja ds. Przeciwdziałania Korupcji (DSKK) z siedzibą w Skopje jest autonomicznym i niezależnym organem powołanym w 2002 roku do realizowania działań zdefiniowanych przez ustawę o Przeciwdziałaniu Korupcji. Skład organu stanowi siedmiu członków, spośród których każdy musi być uznanym ekspertem z zakresu prawa bądź ekonomii. Eksperci wybierani są przez macedoński parlament na okres pięciu lat bez możliwości reelekcji. Wyniki działalności instytucji podlegają ocenie parlamentu, któremu przedkładane jest co rocznie sprawozdanie z realizacji nałożonych na Komisję zadań. Sprawozdanie w formie raportu przekazywane jest również prezydentowi, rządowi i mediom. Komisja wykonując nałożone na nią czynności wspierana jest przez ekspertów z Ministerstwa Sprawiedliwości.

Do głównych zadań instytucji należy przyjmowanie Krajowego Programu przeciwdziałania i zwalczania korupcji, corocznych planów realizacji oraz tzw. Księgi Procedur (wyznacza ramy pracy Komisji). W myśl dalszych założeń Komisja opiniuje projekty prawa istotne z punktu widzenia przeciwdziałania korupcji, wnosi do odpowiednich instytucji wnioski o kontrolę finansów partii politycznych, związków zawodowych oraz stowarzyszeń. Przyczynia się do inicjowania przed odpowiednimi organami postępowań w celu zwolnienia, postawienia przed sądem lub podjęcia innych konsekwencji wobec działalności urzędników państwowych, władz naczelnych przedsiębiorstw państwowych i innych osób prawnych gospodarujących środkami z budżetu państwa. Instytucja w ramach nadanych uprawnień bada stan majątkowy urzędników państwowych, władz naczelnych wspomnianych przedsiębiorstw i osób prawnych. W podejmowanych działaniach antykorupcyjnych współpracuje z innymi instytucjami krajowymi i międzynarodowymi zajmującymi się zwalczaniem tego typu przestępczości. Prace Komisji obejmują również działania w sferze edukacji dla orga-

nów właściwych do wykrywania przestępstw korupcyjnych[367].

Madagaskar – Niezależne Biuro Antykorupcyjne (BIANCO), powstałe w 2004 roku, realizuje działalność antykorupcyjną poprzez powzięcie środków prewencyjnych, ściganie karne oraz edukację społeczeństwa. Funkcjonowanie Biura oparte zostało na ustawie antykorupcyjnej z 2004 roku, która nakłada na instytucje trzy podstawowe zadania: prewencję, zwalczanie i edukację, jak też odpowiedzialne jest za realizację krajowej strategii antykorupcyjnej.

Biuro podlega prezydentowi Madagaskaru, który wyznacza osobę mająca piastować stanowisko dyrektora. Nadzór nad instytucją sprawuje funkcjonująca przy prezydencie Komisja Ochrony Praworządności.

Wypełnianie zadań prewencyjnych skupia się na identyfikowaniu w obowiązującym prawie przepisów prawnych, które mogą sprzyjać korupcji. Z inicjatywy Biura podejmowane są propozycje reform usuwających wytypowane czynniki sprzyjające korupcji. Zakres prewencyjny obejmuje również szkolenie instytucji państwowych oraz funkcjonariuszy publicznych w sposobach zapobiegania korupcji.

BIANCO realizuje również założenia edukacyjne, w których odnosi się do uwrażliwiania społeczeństwa na zagrożenia płynące z przestępczości korupcyjnej.

Ściganie sprawców korupcji realizowane jest poprzez działania dochodzeniowo-śledcze, które prowadzone są głównie na podstawie doniesień złożonych do Biura.

Malawi – Biuro Antykorupcyjne powołane zostało na podstawie ustawy o Praktykach Korupcyjnych z 1995 roku. Ustawa wyznacza status Biura jako niezależnej i autonomicznej instytucji państwowej. Na czele Biura stoi dyrektor oraz jego zastępca. Skład pozostałej kadry określony został ilością funkcjonariuszy, która będzie konieczna do efektywnego sprawowania wyznaczonych zadań. Dyrektora, oraz jego zastępcę, powołuje prezydent, ale dopiero po uzyskaniu akceptacji odpowiedniej komisji parlamentarnej. Dyrektor podlega kierownictwu ministerstwa sprawiedliwości. Kontrola ministerstwa zakreślona jest jedynie ogólnymi wytycznymi polityki instytucji. Wskazana podległość jest jedyną kontrolą dyrektora Biura. Struktura instytucji obejmuje następujące wydziały: Zarządzania, Dochodzeniowo-Prawny oraz edukacji obywatelskiej. Dyrektor Biura zobowiązany jest raz w roku do złożenia raportu parlamentowi z działalności instytucji[368].

Malediwy – Komisja Antykorupcyjna. Instytucja powołana została do działalności we wrześniu 2008 roku ustawą o Komisji Antykorupcyjnej. Jest organizacją niezależną. Struktura Komisji obejmuje 5 komisarzy, którzy nominowani są do pełnienia funkcji przez prezydenta państwa. Decyzja prezydenta musi być poparta akceptacją parlamentu. Komisarze spośród siebie wybierają prezydenta Komisji i jego zastępcę[369].

Malezja – Malezyjska Komisja Antykorupcyjna (MACC) powołana została do działalności w styczniu 2009 roku na mocy ustawy o Malezyjskiej Komisji Antykorupcyjnej. Ustawa ta zastąpiła działającą uprzednio (od 1967 roku) agencję antykorupcyjną. Do głównych zadań instytucji należy zwalczanie korupcji, nadużywania władzy i zaniedbań oraz propagowanie rzetelności i podnoszenie wiedzy specjalistycznej na tematy korupcyjne.

Celem MACC jest reagowanie na wszelkie doniesienia o korupcji, gromadzenie materiału dowodowego na potrzeby procesowe oraz chronienie tożsamości informatorów. W prowadzonych sprawach korupcyjnych szczególny nacisk ukierunkowany jest na kompetencję oraz bezstronność[370].

Malta – Stała Komisja Przeciwdziałania Korupcji. Instytucja rozpoczęła swoją działalność w 1988 roku na mocy ustawy o Stałej Komisji Przeciwdziałania Korupcji. Komisja jest niezależnym organem zajmującym się zwalczaniem i przeciwdziałaniem praktykom korupcyjnym.

Do głównych zadań komisji należy:

a) rozpoznawanie podejrzewanej działalności lub co do której istnieją zarzuty o korupcję;
b) badanie sprawowania funkcji przez urzędników państwowych, włącznie z premierem oraz parlamentem, co do których istnieje podejrzenie o praktyki korupcyjne;
c) służenie pomocą i radą ministrom oraz innym osobom, którym powierzono administrowanie instytucjami publicznymi w sprawach zwalczania i zapobiegania korupcji.

Pracami Komisji kieruje przewodniczący, który korzysta z pomocy 2 członków, powoływanych na swoje stanowiska przez prezydenta, po uzyskaniu aprobaty premiera oraz po konsultacjach z przywódcą opozycji. Kadencja członków Komisji określona została na 5 lat.

W tym czasie osoby te nie mogą być odwołane z zajmowanych stanowisk, z wyjątkiem niemożności sprawowania funkcji. W skład Komisji wchodzą również sekretarz oraz personel w liczbie osób niezbędnych do wykonywania nałożonych na Komisję obowiązków[371].

Mołdawia – Centrum Zwalczania Przestępczości Gospodarczej i Korupcji. Zadaniem organizacji jest przeciwdziałanie przestępstwom związanym z gospodarką, podatkami i korupcją. Zakres oraz strukturę działalności organizacji określa ustawa z dnia 1 lipca 2002 roku o Centrum Zwalczania Przestępczości Gospodarczej i Korupcji.

Przedmiotem działalności instytucji jest przeciwdziałanie, wykrywanie analizowanie oraz zwalczanie naruszeń przepisów, przestępczości gospodarczej oraz korupcyjnej. Organizacja posiada uprawnienia do gromadzenia i przetwarzania informacji, przeprowadzania kontroli, wszczynania postępowań przygotowawczych, które następnie przekazywane są prokuraturze, w celu podjęcia dalszych czynności.

Przeciwdziałanie korupcji prowadzone jest na dwóch płaszczyznach, z których pierwsza polega na zwalczaniu tego rodzaju przestępczości, natomiast druga ukierunkowana jest na działania zapobiegawczo-informujące. Zadania organizacji realizowane są przez dwa departamenty, Departament Operacyjno-Śledczy oraz Departament Przeciwdziałania Korupcji. Wymienione podmioty wspomagane są przez Gabinet Dyrektora, Departament Dochodzeń Sądowych, Ochrony, Logistyki, Kontroli i Inspekcji, Infrastruktury Operacyjnej oraz Biuro Zapobiegania i Zwalczania Prania Brudnych Pieniędzy[372]. Nadto Centrum ma do dyspozycji dwa oddziały terenowe[373].

Mozambik – Centralne Biuro do Walki z Korupcją (GCCC), powstało w 2004 roku, na mocy ustawy antykorupcyjnej. Biuro ma za zadnie zwalczać przestępczość korupcyjna oraz finansową. Organizacja jest autonomiczną jednostką funkcjonującą w strukturze Prokuratury Generalnej kraju. Prokurator Generalny wyznacza osobę na stanowisko dyrektora Biura.

GCCC posiada kompetencje pozwalające na:

a) wszczynanie dochodzenia w przypadku uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa o korupcję,
b) wzywanie (za pośrednictwem wymiaru sprawiedliwości) osoby do przedstawienia pisemnych informacji o posiadanym przez nią majątku,
c) przeprowadzenie wstępnego dochodzenia, na potrzeby którego można domagać się udostępnienia informacji, danych bankowych, rejestrów oraz innego typu informacji dotyczących osoby podejrzanej o dopuszczenie się przestępstwa korupcyjnego,
d) nakazywanie zatrzymania osoby wezwanej do stawiennictwa przed sądem oraz gwarantowania jej stawiennictwa przed sędziom śledczym,
e) dokonywanie przeszukań w celu uzyskania środków dowodowych,
f) dokonywaniu czynności służbowych w instytucjach publicznych, podmiotach należących do Skarbu Państwa oraz prywatnych przedsiębiorstwach wykonujących funkcje usługowe na rzecz państwa.

GCCC pozbawione jest możliwości wykonywania czynności prokuratorsko sądowych oraz nie posiada uprawnień o charakterze prewencyjnym[374].

Namibia – Komisja Antykorupcyjne Namibii utworzona została w lutym 2006 roku na mocy ustawy Antykorupcyjnej z 2003 roku. Instytucja jest niezależnym i bezstronnym organem, którego zadaniem jest zapobieganie i zwalczanie zachowań korupcyjnych. Na czele Komisji stoi Dyrektor, którego wspiera jego zastępca oraz pozostały personel. Dyrektor oraz jego zastępca wybierani są przez parlament na wniosek prezydenta.

W ramach przyznanych uprawnień komisja ma prawo do:

a) przyjmowania i badania doniesień o przypadkach korupcji;
b) podejmowania decyzji o wszczęciu postępowań przygotowawczych o korupcję;
c) współpracy i wymiany informacji z innymi organizacjami zajmującymi się zwalczaniem korupcji;
d) prowadzenia dochodzeń w sprawie postępowania każdej osoby, która może być stroną w sprawach o korupcję;
e) przekazywania Prokuratorowi Generalnemu prowadzonych w sprawach o charakterze korupcyjnym;
f) realizowania przedsięwzięć ukierunkowanych na zapobieganie korupcji w instytucjach publicznych i prywatnych;
g) prowadzenia kampanii edukacyjnych na temat działalności Komisji.

Dyrektor instytucji, przy wsparciu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, zobligowany jest do przygotowywania i wdrażania procedur antykorupcyjnych[375].

Niemcy – w ramach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych landu Brandenburgia utworzono Urząd do spraw Zapobiegania Korupcji. Działania Urzędu obejmują obszar jurysdykcji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

Działalność organizacji określona została według następujących zadań:

a) prewencji ukierunkowanej na uwrażliwianie urzędników na przypadki korupcji oraz przygotowywanie szeroko rozumianej edukacji antykorupcyjnej;
b) rozbudowy i rozwoju współdziałania struktur antykorupcyjnych – w tym zakresie prowadzone są punkty kontaktowe dla obywateli, jak też instytucje doradztwa kadry kierowniczej oraz rozwoju sprawozdawczości;
c) ściganie działalności korupcyjnej – monitorowanie oraz analizowanie zjawisk korupcji, a następnie w uzasadnionych przypadkach inicjowanie postępowań wewnętrznych.

Urząd ściśle współpracuje z właściwą komórką prokuratury i policji kryminalnej, które zajmują się zwalczaniem korupcji.

Pełnomocnik Ministerstwa Spraw Wewnętrznych do spraw Zwalczania Korupcji (stojący na czele Urzędu) obarczony jest zadaniami, które polegają m.in. na: doradztwie, udzielaniu wskazówek kierownikom urzędów, przygotowywaniu sprawozdań w sprawach o korupcję oraz na obserwacji i analizie symptomów zachowań związanych z tego typu przestępczą działalnością[376].

Odrębną, wyspecjalizowaną instytucją, zajmującą się zwalczaniem korupcji w Niemczech jest Centralny Zespół Antykorupcyjny (ZAKS), który funkcjonuje w strukturach urzędu ds. Wewnętrznych Wolnego Miasta Hanzeatyckiego Brema. Zespół powstał w 2006 roku w ramach przebudowy systemu walki z korupcją. Zadaniem instytucji jest zapobieganie i ściganie korupcji, zarówno w sektorze administracji landu jak i w sektorze gospodarczym[377].

Nigeria – Niezależna Komisja do Spraw Praktyk Korupcyjnych i Innych Powiązanych Przestępstw (ICPC) powstała w 2009 roku[378]. Będąc instytucją powołaną do zwalczania przestępstw korupcyjnych posiada prawo do przyjmowania skarg, ścigania oraz oskarżania sprawców korupcji. W ramach przypisanych obowiązków Komisja prowadzi również działania o charakterze edukacyjnym, w myśl których propaguje świadomość społeczną dotyczącą łapówkarstwa, korupcji oraz powiązanych z nimi przestępstw.

ICPC składa się z Przewodniczącego oraz dwunastu członków. Funkcjonariuszami tego podmiotu mogą być obywatele Nigerii, którzy wybierani są spośród:

a) byłych funkcjonariuszy policji, będących na emeryturze, jednak w randze nie niższej niż komisarz policji,
b) emerytowanych sędziów,
c) praktyków prawa posiadających co najmniej dziesięcioletnie doświadczenie,
d) emerytowanych urzędników publicznych, będących na stanowisku nie niższym niż dyrektor,
e) kobiet,
f) osób posiadających co najmniej 21 lat i co najwyżej 30 lat w momencie wyboru na członka,
g) dyplomowanych księgowych.

Członkowie Komisji wyznaczani są przez Prezydenta po uzyskaniu zatwierdzenia przez Senat. Kadencja Przewodniczącego wyznaczona została na pięć lat, a członków komisji na cztery lata[379].

Pakistan – Krajowe Biuro Kontroli (NAB) powołane zostało na mocy rozporządzenia o Kontroli Krajowej z 1999 roku. Celem działalności Biura jest zapobieganie korupcji wyrażone poprzez jej bezpośrednie zwalczanie oraz poprzez prewencję i rozwój świadomości społecznej. Biuro podlega wyłącznie Prezydentowi, któremu do 30 marca każdego roku składa raport ze swej działalności[380].

Rumunia – Krajowy Departament Antykorupcyjny (NAD) jest jednostką funkcjonującą w strukturze Urzędu Prokuratora Wysokiej Izby Kasacji i Sprawiedliwości. Departament powstał w 2006 roku w wyniku reorganizacji poprzednio istniejącego Krajowego Departamentu Antykorupcyjnego.

Pracami NAD kieruje Prokurator Generalny Wysokiej Izby Kasacji i Sprawiedliwości, który wyznaczany jest przez prezydenta na wniosek ministra sprawiedliwości po zasięgnięciu opinii Najwyższej Izby Sędziowskiej.

Zadania komisji skupiają się na zwalczaniu korupcji w sprawach o znaczącym stopniu skomplikowania, a w szczególności gdy:

- wartość wyrządzonej szkody przekracza 200 tys. euro;
- wartość przedmiotu korupcji przekracza 10 tys. euro;

- niezależnie od wartości szkody czy przedmiotu korupcji, a w przypadku przestępstwa popełnionego przez: członków rządu, parlamentu, prokuratorów, urzędników państwowych, urzędników samorządowych, doradców w ministerstwach, wyższych oficerów w wojsku, policji, służbie celnej, dyrektorów w przedsiębiorstwach państwowych;
- w przypadku przestępstw kryminalnych skierowanych przeciwko interesom gospodarczym Unii Europejskiej.

Departament jest instytucją niezależną finansowo i dysponuje własnym budżetem w ramach Urzędu Prokuratora[381].

Sierra Leone – Komisja Antykorupcyjne (ACC) jest organizacją powstałą w 2000 roku na mocy ustawy Antykorupcyjnej. W myśl nałożonych obowiązków Komisja ma za zadanie badanie doniesień o korupcji wśród urzędników państwowych. Poza ściganiem tego typu przestępczości prowadzi również działania prewencyjne i edukacyjne oraz dba o wsparcie społeczne dla walki z korupcją. ACC ma na celu skuteczne zapobieganie i kontrolowanie zjawiska korupcji w Sierra Leone we wszystkich postaciach. Pracami Komisji kieruje Komisarz, który wyznaczany jest na to stanowisko przez prezydenta za zgodą parlamentu.

Zadania organizacji realizowane są poprzez Departament Prewencji, Departament Społeczny, Departament Kadr i Administracji oraz Departament Dochodzeniowo-Karny[382].

Singapur – Biuro ds. Ścigania Praktyk Korupcyjnych (CPIB) jest organizacją powołaną w 1952 roku na mocy ustawy o Zapobieganiu Korupcji. Funkcję kierowniczą w Biurze pełni dyrektor, który odpowiedzialny jest przed premierem.

Zadaniem instytucji jest zwalczanie przypadków korupcji, zagwarantowanie spójności służby publicznej oraz propagowanie transakcji finansowych wolnych od korupcji w sektorze prywatnym. Biuro zajmuje się również kontrolowaniem, czy urzędnicy państwowi nie dokonują nadużyć w ramach udzielonych im uprawnień. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości funkcjonariusze Biura zawiadamiają o takim fakcie odpowiednie organy administracji w celu podjęcia adekwatnych kroków dyscyplinarnych. Biuro prowadzi także działania prewencyjne polegające na monitorowaniu sektorów administracji publicznej szczególnie narażonej na korupcję.

CPIB realizuje obowiązki w ramach działań Departamentu Operacyjnego oraz Departamentu Administracyjnego i Wsparcia Technicznego[383].

Sri Lanka – Komisja ds. Badania Podejrzeń o Łapówkarstwo i Korupcję (CIABOC) jest organem powołanym do działalności w 1994 roku na mocy ustawy z dn. 27.10.1994 roku. Komisja jest niezależną instytucją posiadającą kompetencje w zakresie prowadzenia dochodzeń i wnoszenia aktów oskarżenia za wszelkie czyny, określone przez ustawę jako niezgodne z prawem.

Jurysdykcji Komisji podlegają wszelkie instytucje sektora publicznego. Komisja składa się z trzech członków wyznaczonych przez prezydenta na wniosek Rady Konstytucyjnej na okres pięciu lat, bez możliwości powtórzenia kadencji. Dwóch członków Komisji musi być członkami Sądu Najwyższego bądź Sądu Apelacyjnego w stanie spoczynku, a trzecia osoba musi posiadać znaczące doświadczenie związane ze zwalczaniem tego typu przestępczości[384].

Suazi – Komisja Antykorupcyjna jest instytucją powołaną w 1993 roku. Celem działalności Komisji jest zwalczanie zapobieganie korupcji w sektorze publicznym oraz w prywatnym. Realizując politykę zapobiegania zwalczania korupcji stosowane są zarówno działania dochodzeniowo-śledcze oraz prewencyjne i edukacyjne.

Komisja jest niezależnym podmiotem umiejscowionym w strukturach Ministerstwa Sprawiedliwości i Spraw Konstytucyjnych. Pracami instytucji kieruje komisarz, który wyznaczany jest na stanowisko przez króla, po zasięgnięciu opinii Komisji Wymiaru Sprawiedliwości, na pięcioletnią kadencję z możliwością reelekcji. Opisanej procedurze wyznaczenia na stanowiska podlegają zastępcy Komisarza.

Obowiązkiem Komisji jest przedłożenie (raz w roku, trzy miesiące po zakończeniu roku budżetowego) parlamentowi raportu dotyczącego wyników jej działalności[385].

Słowenia – Komisja ds. Zapobiegania Korupcji (CPC) jest niezależną instytucją powstałą w 2004 roku. Celem działalności Komisji jest zwalczanie i zapobieganie korupcji.

W skład CPC wchodzą komisarze wybierani przez parlament. Na czele Komisji stoi przewodniczący oraz jego zastępca, którzy powoływani są na stanowiska przez prezydenta

Słowenii po akceptacji Rady Sądowej i rządu. Funkcjonariuszami instytucji mogą być osoby, które posiadają wykształcenie uniwersyteckie, minimum dziesięć lat doświadczenia zawodowego i cieszą się społecznym zaufaniem.

Komisja odpowiada bezpośrednio przed parlamentem, któremu przedstawia coroczne raporty ze swej działalności[386].

Tajlandia – Krajowa Komisja Antykorupcyjna (NACC) powstała w 1999 roku jako niezależna instytucja państwowa, w celu zwalczania korupcji w sektorze państwowym. Skład komisji stanowi jej prezydent oraz ośmiu komisarzy wyznaczonych przez króla za radą i zgodą senatu, na okres dziewięciu lat bez możliwości reelekcji.

Działania Komisji realizowane są na podstawie konstytucji oraz ustawy o Walce z Korupcją, które to wyznaczają następujące obszary zainteresowania:

- deklaracje majątkowe – osoby pełniące wysokie urzędy państwowe zobowiązane są do składania deklaracji majątkowych przy zajmowaniu stanowiska, przy ustępowaniu z niego oraz rok po ustąpieniu. Osoby, które umyślnie nie dopełniają obowiązku, bądź podają w nieprawdę, pozbawione zostaną stanowiska i nie będą mogły obejmować urzędów państwowych przez okres pięciu lat. W przypadku ujawnienia nadzwyczajnego wzrostu majątku, raport z kontroli przekazany zostanie Prokuratorowi Generalnemu, który wnosi sprawę przed Izbę Karną Sądu Najwyższego do rozpatrzenia,
- przeciwdziałanie korupcji – zadaniem Komisji jest eliminowanie okoliczności sprzyjających zaistnieniu korupcji, prowadzenie działań edukacyjnych na temat korupcji, budowanie poparcia społeczeństwa dla walki z korupcją oraz proponowanie rządowi i odpowiednim instytucjom środków, które należy podjąć w celu zapobiegania korupcji,
- ściganie korupcji – działania Komisji ukierunkowane są na:
  - sprawdzaniu czy ministrowie nie są udziałowcami lub właścicielami przedsiębiorstw (co jest zabronione),
  - wszczynaniu postępowań usuwających z najwyższych stanowisk w państwie, w przypadku potwierdzenia zarzutów o nadzwyczajne wzbogacenie się, korupcji oraz nadużycia władzy,
  - prowadzeniu wszelkich dochodzeń w sprawach karnych dotyczących zachowań korupcyjnych[387].

Tanzania – Biuro Zapobiegania Korupcji (PCB) powstało na mocy ustawy z 1974 roku, która nowelizowała ustawę o Przeciwdziałaniu Korupcji z 1974 roku. W początkowym etapie Biuro podlegało Ministerstwu Spraw Wewnętrznych. Obecnie instytucja działa pod nadzorem Kancelarii Prezydenta.

Pracami Biura kieruje Dyrektor Generalny, który ma do dyspozycji cztery departamenty, wydział finansów, wydział audytu oraz sekretariat.

Departament dochodzeniowo-śledczy prowadzi dochodzenia w sprawach o korupcję wobec funkcjonariuszy publicznych oraz osób działających w sektorze prywatnym. Monitoruje ponadto zmiany spostrzegania korupcji przez społeczeństwo.

Departament edukacji społecznej zajmuje się działalnością edukacyjno-informacyjną, buduje poparcie dla działań antykorupcyjnych oraz koordynuje przepływ informacji wewnątrz organizacji oraz między Biurem a innymi podmiotami.

Departament organizacji i kadr zajmuje się budżetem biura oraz polityka kadrową organizacji jak też przeprowadza niezbędne szkolenia.

Odrębnym organem Biura jest Rada, której skład stanowią: Szef Kancelarii Prezydenta (przewodniczący Rady), Dyrektor Generalny Biura, Prokurator Generalny, Komendant Główny Policji, dyrektor Tanzańskiej Służby Wywiadowczej i Bezpieczeństwa oraz po jednym przedstawicielu organizacji pozarządowych i sektora prywatnego. Rada pełni funkcje doradczo-nadzorcze, może służyć radą w zakresie działania Biura, opiniuje propozycję budżetu oraz sporządza sprawozdanie z działalności organizacji[388].

Zambia – Komisja Antykorupcyjna (ACC) jest instytucją powołaną do zwalczania korupcji. Działalność Komisji regulowana jest ustawą o Komisji Antykorupcyjnej z 1996 roku, w myśl której ACC spełnia pięć podstawowych funkcji:

- zapobieganie korupcji w instytucjach prywatnych i publicznych,
- przyjmowanie i sprawdzanie doniesień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa korupcji oraz na polecenie Prokuratora Generalnego wszczynanie w tych sprawach dochodzeń,

- sprawdzanie postępowania urzędnika państwowego, które według komisji może być wynikiem zachowań korupcyjnych,
- podejmowanie czynności o charakterze edukacyjnym, w myśl których propaguje świadomość społeczną dotyczącą korupcji,
- wykonuje inne niezbędne działania wspomagające wyżej wymienione przedsięwzięcia.

Skład Komisji stanowi pięciu komisarzy, którzy wyznaczani są przez prezydenta za zgodą parlamentu. Do obowiązków komisarzy należy nadzorowanie prowadzonych przedsięwzięć oraz zarządzanie instytucją. W podejmowanych działaniach instytucja wspierana jest przez zarząd, na czele którego stoi dyrektor generalny, zastępca, sekretarz Komisji oraz trzech dyrektorów. Zadania Komisji realizowane są poprzez trzy departamenty: Edukacji Społecznej, Prewencji oraz Departament Dochodzeniowy[389].

Przedstawione instytucje posiadają wspólną wykładnię działalności, którą można sprowadzić do trzech poziomów: zapobiegania, przeciwdziałania oraz ścigania zachowań korupcyjnych. Organizacje te są podmiotami realizującymi ściśle określone zadania – antykorupcyjne. Z założenia posiadają one niezależność, niezbędne środki finansowe, wykwalifikowaną kadrę oraz legitymizację do podejmowania działań dochodzeniowo-śledczych, kontrolnych, informacyjnych oraz edukacyjnych. Odnosząc się do niezależności (którą podnoszono w Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji) podmiotów realizujących te zadania, zobrazowano, iż większość z nich posadowiona jest w obrębie danego ministerstwa, departamentu lub innego organu państwowego, a ich szefowie powoływani są przez najwyższych przedstawicieli państwa (prezydent, premier, król, sułtan). Należy więc poddać wątpliwości wskazaną niezależność. Trudno też przyjąć za niezależne działania, które oceniane są przez parlament na podstawie sporządzanych raportów lub sprawozdań[390]. Nadanie tego typu organizacjom częstokroć większych uprawnień i środków finansowych niż te, którymi dysponuje policja i inne służby specjalne, wywoływać mogą przekonanie o braku ich obiektywności, ponieważ uprawnienia i środki finansowe przyznawane są przez ze środków budżetowych, którym dysponentem są organy władzy. Należy też zwrócić uwagę, iż walka z korupcją jest domeną istniejących już służb specjalnych. Przykładem są m.in. Rosja i Stany Zjednoczone Ameryki, gdzie zadania te realizowane są przez Federalne Biuro Śledcze (FBI)[391], przy współpracy z policją Stanów Zjednoczonych Ameryki, oraz Federalną Służbę Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej (FSB)[392]. Oczywistym jest, że i te służby nie są wolne od decyzji politycznych[393].

Podsumowując, nasuwa się spostrzeżenie, iż utworzenie wyspecjalizowanych organów do walki z korupcją (lub też udoskonalenie istniejących) jest podyktowane kilkoma względami. Po pierwsze jest wypełnieniem zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych, po wtóre stwarza przeświadczenie (często błędne), iż państwo zainteresowane jest walką z tego rodzaju przestępczością, po trzecie jest kolejnym narzędziem w rękach decydentów środków publicznych, wykorzystywanym w realizacji przyjętych założeń, w tym utrzymania władzy.

2.2. AGENDY I PODMIOTY RZĄDOWE ZAANGAŻOWANE W ZWALCZANIE KORUPCJI W POLSCE

Jeszcze na początku lat dziewięćdziesiątych w polskim dyskursie politycznym słowo korupcja było prawie nieznane. Sporadycznie problem korupcji pojawiał się w debatach telewizyjnych, czy ukazywał się w tytułach artykułów prasowych. W dzisiejszych realiach słowo korupcja odmieniane jest przez wszystkie przypadki i osoby. Problemem korupcji zajmuje się wiele podmiotów, które opracowują publikacje i raporty dotyczące tego zjawiska.[394] W celu zminimalizowania zachowań korupcyjnych ustawodawca wprowadza nowe przepisy karne, ratyfikowane są międzynarodowe konwencje, jak też uruchamiane nowe programy edukacyjne[395].

Organami odpowiedzialnymi za zwalczanie korupcji w Polsce są przede wszystkim niżej wymienione instytucje i agendy rządowe:

a) Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji,
b) Prokuratura,
c) Centralne Biuro Antykorupcyjne,
d) Policja,
e) Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego,
f) Straż Graniczna,
g) Najwyższa Izba Kontroli,
h) Ministerstwo Obrony Narodowej,
i) Ministerstwo Zdrowia.

1

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji odpowiedzialne jest za nadzór i kierowanie głównymi organami administracyjno-porządkowymi w Polsce. Do zadań ministerstwa należy m.in. organizacja struktur administracji publicznej i procedur administracyjnych (obszaru zagrożonego działaniami korupcyjnymi) oraz ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego. W strukturze Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji powołano Zespół do spraw Koordynacji Strategii Antykorupcyjnej. Powołanie Zespołu jest pokłosiem rekomendacji nr 4 Grupy Państw Przeciwko Korupcji GRECO przygotowanej po II Rundzie oceny państw z 2003 roku oraz Komunikatu Komisji dla Rady, Parlamentu i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o wszechstronnej polityce UE dotyczącej walki z korupcją z dnia 28 maja 2003 roku. Zespół zobligowany został do wykonywania nw. zadań:

- koordynowania i monitorowania działań podejmowanych przez administrację rządową w ramach realizacji Strategii Antykorupcyjnej,
- opracowywania analiz i ocen zjawisk korupcyjnych w działalności publicznej oraz przedstawianie opinii i wniosków w tym zakresie,
- podejmowania współpracy z organizacjami pozarządowymi i organami Unii Europejskiej w realizacji programu działań antykorupcyjnych[396].

Prokuratura jest adresatem informacji oraz materiałów zebranych przez organy ścigania zawierające środki dowodowe o popełnieniu przestępstwa, w tym przestępstwa korupcyjnego. Prokurator w sprawach o korupcję jest gospodarzem postępowania przygotowawczego. Od 1996 roku w prokuraturze RP funkcjonuje instytucja Prokuratury Krajowej jako jednostki organizacyjnej prokuratury powszechnej najwyższego szczebla, która, wchodząc w skład Ministerstwa Sprawiedliwości, realizuje zadania prokuratury na szczeblu centralnym. Do walki z przestępczością korupcyjną zaangażowane są Wydziały Zamiejscowe Biura Przestępczości Zorganizowanej Prokuratury Krajowej. Zadaniem tych Wydziałów jest koordynowanie działalności prokuratury i innych organów państwowych w zakresie ścigania przestępczości zorganizowanej, w zakresie spraw należących do właściwości Biura, a także w sprawowaniu nadzoru procesowego[397].

Prokuratura jest również wyznacznikiem kierunków zwalczania korupcji, czego przykładem były przeprowadzone w 2006 roku (tuż po powstaniu CBA) przez przedstawicieli Prokuratury Okręgowej w Olsztynie w szkolenia w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie, skierowane do przedstawicieli Centralnego Biura Antykorupcyjnego[398].

Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA)[399] jest wyspecjalizowaną instytucją, powołaną do walki z korupcją. Celem tej formacji jest zwalczanie korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także do zwalczania działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa. Biuro ma za zadanie rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw. W ramach wykonywanych obowiązków instytucja wykonuje czynności kontrolne w celu ujawniania przypadków w instytucjach państwowych i samorządzie terytorialnym oraz nadużyć osób pełniących funkcje publiczne, a także działalności sprzecznej z interesami ekonomicznymi państwa[400].

Pracami Centralnego Biura Antykorupcyjnego kieruje szef CBA, który jest centralnym organem administracji rządowej nadzorowanym przez Prezesa Rady Ministrów. Prezes Rady Ministrów lub wyznaczony przez niego członek rządu koordynuje działalnością CBA[401].

Szefa instytucji powołuje na czteroletnią kadencję Premier, po zasięgnięciu opinii Prezydenta Rzeczpospolitej Polskiej, Kolegium do Spraw Służb Specjalnych oraz sejmowej komisji właściwej do spraw służb specjalnych. Osoba powołana na Szefa CBA jednokrotnie może ubiegać się o reelekcję. Zastępców organizacji powołuje i odwołuje Premier na wniosek Szefa CBA.

Na Szefa CBA lub jego zastępcę może zostać powołana osoba która:

- posiada wyłącznie obywatelstwo polskie,
- korzysta w pełni z praw publicznych,
- posiada nieskazitelną postawę moralną, obywatelską i patriotyczną,
- nie była skazana za przestępstwo popełnione umyślnie ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe,
- spełnia wymagania określone w przepisach o ochronie informacji niejawnych w zakresie dostępu do informacji stanowiących tajemnicę państwową, oznaczoną klauzulą ściśle tajne,

- posiada wykształcenie wyższe,
- nie pełniła służby zawodowej, nie pracowała i nie była współpracownikiem organów bezpieczeństwa państwa, ani też nie była sędzią, który orzekając uchybił godności urzędu, sprzeniewierzając się niezawisłości sędziowskiej[402].

Wskazane powyżej wymagania odnoszą się m.in. do wykształcenia, które określono jako wyższe, jednak bez określenia kierunku studiów i nabytego przez kandydata doświadczenia, zapis ten jest dalece nieprecyzyjny[403].

CBA jest elementem struktury administracji rządowej, funkcjonującym poza strukturą administracji rządowej. Biuro nie podlega ministrowi spraw wewnętrznych i administracji[404].

Zgodnie z przepisami prawa, właściwość rzeczowa CBA oznacza zdolność prawną Biura do zajmowania się, na zasadzie wyłączności, określonym obszarem strefy publicznej, który jest niedostępny innym służbom[405].

Funkcji Szefa CBA lub jego zastępcy nie można łączyć z inną funkcją publiczną, nie mogą oni również pozostawać w stosunku pracy z innym pracodawcą oraz podejmować innego zajęcia zarobkowego poza służbą oraz nie mogą być członkiem partii politycznej ani uczestniczyć w działalności tej partii.

Szef CBA kieruje instytucją bezpośrednio lub za pomocą swoich zastępców. Do dnia 31 marca wymieniony zobowiązany jest przedstawić do zatwierdzenia Prezesowi Rady Ministrów coroczne sprawozdanie z działalności CBA. Dodatkowo Szef CBA przedstawia corocznie (również do dnia 31 marca) informację o wynikach działalności nadzorowanej instytucji Sejmowi oraz Senatowi[406].

Służbę w Centralnym Biurze Antykorupcyjnym mogą podjąć osoby, które spełniają niżej wymienione kryteria:

- posiadają wyłącznie obywatelstwo polskie,
- korzystają w pełni z praw publicznych,
- wykazują nieskazitelną postawę moralną, obywatelską i patriotyczną,
- nie będące skazane za popełnione umyślnie przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skargowe,
- dają rękojmie zachowania tajemnicy stosownie do wymogów określonych w przepisach ochronie informacji niejawnych,
- posiadają co najmniej średnie wykształcenie i wymagane kwalifikacje zawodowe oraz zdolność psychiczną i fizyczną do pełnienia służby,
- nie pełniły służby zawodowej, nie pracowały i nie były współpracownikami organów bezpieczeństwa państwa wymienionych w ustawie z dnia 18 grudnia 1998 roku o Instytucie Pamięci Narodowej.

Funkcjonariusze Centralnego Biura Antykorupcyjnego wykonują zadania w zakresie:

- czynności operacyjno-rozpoznawczych[407], prowadzonych w celu zapobiegania popełnieniu przestępstw, ich rozpoznawania i wykrywania oraz w przypadku uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa,
- czynności kontrolnych, których zadaniem jest ujawnienie przypadków korupcji w instytutach państwowych i samorządzie terytorialnym oraz nadużyć osób pełniących funkcje publiczne, a także działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa,
- czynności analityczno-informacyjnych, realizowanych na potrzebę uzyskiwania i przetwarzania informacji istotnych dla zwalczania korupcji w instytucjach państwowych i samorządzie terytorialnym oraz działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa;
- czynności wykonywanych na polecenie Sądu lub prokuratora (w zakresie właściwym CBA)[408].

W skład struktury Centralnego Biura Antykorupcyjnego wchodzą[409]: Gabinet Szefa CBA, Zarządy (operacyjno-śledczy, postępowań kontrolnych, operacji regionalnych, analiz i ewidencji oraz techniki operacyjnej), Departamenty (ochrony, kadr i szkolenia, finansów, logistyki), Samodzielny Wydział Prawny, Samodzielny Wydział Inspekcji oraz Zespół Audytu Wewnętrznego[410].

Policja[411] – zakres działalności policji uregulowany został ustawą o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 roku. W ramach przyjętych przez Rząd RP I, a następnie II etapu Programu Zwalczania Korupcji – Strategia Antykorupcyjna, od maja 2004 roku w komendach wojewódzkich policji utworzono wydziały do walki z korupcją, które realizują sprawy dotyczące przestępczości korupcyjnej[412].

Nadzór nad wojewódzkimi wydziałami do walki z korupcją prowadzony jest przez Biuro Kryminalne Komendy Głównej Policji. W strukturze Biura Kryminalnego znajduje się Wydział do Walki z Korupcją, który realizuje nw. zadania:

- inspirowanie, koordynowanie oraz nadzorowanie czynności operacyjno-rozpoznaw-

czych i procesowych w zakresie rozpoznawania i ujawniania najpoważniejszych przestępstw korupcyjnych oraz ścigania ich sprawców,
- ocenianie stanu zagrożenia przestępczością korupcyjną oraz wskazanie kierunków jej zwalczania,
- identyfikowanie i monitorowanie obszarów zagrożonych korupcją w celu ujawnienia przyczyn i uwarunkowań występowania zjawisk korupcyjnych,
- udzielanie bezpośredniej pomocy komórkom właściwym do zwalczania korupcji w jednostkach organizacyjnych Policji w realizacji szczególnych przedsięwzięć w zakresie zwalczania przestępczości korupcyjnej,
- udział w opiniowaniu wniosków o udostępnianie dokumentów niejawnych do postępowania karnego w zakresie przestępczości korupcyjnej[413].

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW)[414] jest instytucją rządową właściwą w sprawach ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego. Do głównych zadań ABW należy zapobieganie, rozpoznawanie i zwalczanie zagrożeń godzących w bezpieczeństwo wewnętrzne państwa, a w szczególności w suwerenność i międzynarodową pozycję, niepodległość i nienaruszalność jego terytorium, a także obronność państwa.

Działania ABW w zakresie rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania obejmują katalog nw. przestępstw:
- szpiegostwa,
- terroryzmu,
- naruszenia tajemnicy państwowej,
- innych godzących w bezpieczeństwo państwa,
- godzących w podstawy ekonomiczne państwa,
- korupcji osób pełniących funkcje publiczne,
- w zakresie produkcji i obrotu towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa,
- nielegalnego wytwarzania, posiadania i obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, bronią masowej zagłady oraz środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi w obrocie międzynarodowym oraz ściganie ich sprawców[415].

W ramach struktury ABW wyodrębniono Departament przeciwdziałania Korupcji, Terroryzmowi i Przestępczości Zorganizowanej. Zadania komórek organizacyjnych Departamentu, zarówno na szczeblu Centralnym, jak i struktur terenowych Agencji, ukierunkowana została na ujawnianie przejawów korupcji[416].

Straż Graniczna[417] (SG) jest umundurowaną formacją powstałą w październiku 1990 roku. W zakresie zadań związanych z walką z korupcją Straż Graniczna może prowadzić postępowania w sprawach rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw korupcyjnych popełnianych przez funkcjonariuszy i pracowników Straży Granicznej, w związku z wykonywaniem zadań służbowych. W tym zakresie działania antykorupcyjne prowadzone są przez Zarząd Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej[418].

Najwyższa Izba Kontroli działa w oparciu Konstytucję RP, ustawę o NIK oraz statut i zarządzenia Prezesa Izby. Regulacje zawarte w przepisach prawa określają m.in. pozycję ustrojową Izby, jej zadania, tryb i zakres działania oraz wewnętrzną organizację[419].

NIK jest naczelnym organem kontroli państwowej podległym Sejmowi. Organ działa na zasadzie kolegialności. Na czele NIK stoi prezes, który powoływany jest za zgodą Senatu przez Sejm na 6-letnią kadencję.

Zadaniem Najwyższej Izby Kontroli jest badanie wykonania budżetu państwa oraz realizacji ustaw i innych aktów prawnych. Kontroli NIK podlega działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych, organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i komunalnych jednostek organizacyjnych. Organ ten posiada również uprawnienia kontrolne w stosunku do innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych, w zakresie w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe oraz wywiązują się ze zobowiązań finansowych na rzecz państwa.

Najwyższa Izba Kontroli zobowiązana jest do sporządzenia corocznego sprawozdania ze swojej działalności za rok ubiegły, które przedkłada Sejmowi[420]. W niniejszych sprawozdaniach kontrolerzy Izby obejmują ważniejsze nieprawidłowości, które m.in. odnoszą się również do zjawisk korupcji[421].

Ministerstwo Obrony Narodowej[422] wykonuje zadania sił zbrojnych określone w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Na czele

Sił Zbrojnych RP stoi prezydent. Zgodnie z Konstytucją podstawowe kompetencje wykonawcze, związane z kierowaniem strukturami obronności znajdują się w gestii Rady Ministrów i ministra obrony narodowej, który wraz z całym rządem ponosi odpowiedzialność przed parlamentem. Parlament sprawuje kontrolę nad finansami wojska, objętymi budżetem państwa.

Ministerstwo Obrony Narodowej realizuje program antykorupcyjny ukierunkowany na:

- budowanie przejrzystości w sektorze obronnym,
- zapobieganie złej alokacji środków finansowych,
- dbanie o jakość posiadanego uzbrojenia i sprzętu wojskowego,
- zapobieganie ograniczeniu zdolności operacyjnych państw członkowskich NATO.

Podmiotem odpowiedzialnym za politykę antykorupcyjną w Ministerstwie Obrony Narodowej jest Biuro do Spraw Procedur Antykorupcyjnych[423].

W myśl podjętych działań antykorupcyjnych w sektorze obronnym Ministerstwo Obrony Narodowej podpisało umowę o współpracy ze stowarzyszeniem Transparenty International Polska. Mając na uwadze zapewnienie sprawnej i skutecznej współpracy w zakresie przeciwdziałania i zwalczania przestępczości korupcyjnej, Komendant Główny Żandarmerii Wojskowej oraz Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego podpisali umowę o współpracy. Porozumienie polega na wymianie informacji o przestępstwach korupcyjnych, prowadzeniu czynności w ramach wspólnie powoływanych grup operacyjno-procesowych, wzajemnym udzielaniu pomocy, zarówno w dziedzinie pracy operacyjno-rozpoznawczej jak i dochodzeniowo-śledczej. Zobowiązania stron umowy odnoszą się do wspólnych realizacji czynności analitycznych, weryfikacji oświadczeń majątkowych, wzajemnym wykorzystywaniu pomieszczeń służbowych, sprzętu oraz środków transportowych[424].

W Ministerstwie Zdrowia funkcjonuje Zespół do spraw przeciwdziałania oszustwom i korupcji w ochronie zdrowia. Skład zespołu stanowią przedstawiciele Ministra Zdrowia, Narodowego Funduszu Zdrowia, Biura Praw Pacjenta przy ministrze zdrowia, Urzędu Rejestracji produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych, Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia, Głównego inspektoratu Farmaceutycznego oraz ekspertów zapraszanych przez przewodniczącego Zespołu w zależności od zaistniałych sytuacji. Wynikiem decyzji Zespołu jest powołanie w każdej komórce organizacyjnej Ministerstwa Zdrowia koordynatorów działań antykorupcyjnych[425].

Zespół wykonuje zadania w zakresie:

- identyfikacji obszarów i form występowania oszustw i korupcji w ochronie zdrowia,
- przedstawiania propozycji działań antykorupcyjnych i przeciwdziałania oszustwom w ochronie zdrowia,
- przedstawiania propozycji działań w zakresie kampanii informacyjnej na temat walki z korupcją w ochronie zdrowia,
- przedstawiania propozycji działań w zakresie współpracy międzynarodowej dotyczącej przeciwdziałania oszustwom i korupcji w ochronie zdrowia.

Oprócz wymienionych zadań zespół prowadzi czynności analityczne dotyczące weryfikowania doniesień medialnych na temat działań antykorupcyjnych opracowywanych w Departamencie Nadzoru, Kontroli i Skarg Ministerstwa Zdrowia. Celem tej działalności jest wskazanie potencjalnych obszarów zagrożonych przestępstwami korupcyjnymi w służbie zdrowia. Zespół dokonuje weryfikacji kwalifikacji pracowników ochrony zdrowia, przygotowuje opracowania dotyczące informacji w zakresie nieprawidłowości występujących przy rozliczaniu świadczeń zdrowotnych i leków przez Narodowy Fundusz Zdrowia.

Przy realizacji nałożonych zadań zespół współpracuje z instytucjami zajmującymi się wykrywaniem i zwalczaniem przestępczości korupcyjnej, w tym z: Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwem Sprawiedliwości, Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralnym Biurem Antykorupcyjnym, Urzędem Zamówień Publicznych, Fundacją Batorego oraz Transparenty International Polska.

Zespół w swoich przedsięwzięciach podejmuje współpracę międzynarodową z Europejską Siecią ds. Oszustw i Korupcji w Ochronie Zdrowia[426]. W ramach podjętej współpracy opracowywane i prowadzone są wspólne szkolenia i podwyższanie kwalifikacji podmiotów przeciwdziałających korupcji w służbie zdrowia[427].

2.3. ORGANIZACJE POZARZĄDOWE REALIZUJĄCE STRATEGIĘ ANTYKORUPCYJNĄ

Państwo nie jest jedynym podmiotem deklarującym ujawnianie, zwalczanie i przeciwdziałanie korupcji. Trudu eliminacji tego rodzaju przestępczości podjęły się także organizacje pozarządowe, które inicjują szereg działań ukierunkowanych na zapobieganie praktykom korupcyjnym. Organizacje pozarządowe realizują swoje programy zarówno w obrębie państwa jak i poza jego granicami (np. Transparency Intrenational). Podmioty te wywołują dyskurs na temat zagrożeń jakie niesie za sobą korupcja, prowadzą badania zmierzające do ukazania rzeczywistej skal korupcji oraz prowadzą działalność publikacyjną czym wypełniają zadania informacyjno-edukacyjne.

Rola organizacji pozarządowych, mediów oraz kościoła w budowaniu postaw antykorupcyjnych w szkole, w urzędach, w służbie zdrowia, dziennikarstwie, na uczelniach i w administracji jest ciągle nie doceniana przez polityków i przedstawicieli władzy. Instytucja państwowa nie jest w stanie zapewnić efektywnego, konstruktywnego sprzeciwu społeczeństwa obywatelskiego wobec korupcji[428].

Organizacjami pozarządowymi zajmującymi się problemami korupcji w Polsce są m.in.: Fundacja im. Stefana Batorego, Transparency International, Centrum Edukacji Obywatelskiej, Fundacja Komunikacji Społecznej, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Instytut Kościuszki, Instytut Sobieskiego, Instytut Spraw Publicznych, Ruch Normalne Państwo, Ośrodek Badania Opinii Publicznej, Polska Platforma Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Polski Oddział Banku Światowego oraz Stowarzyszenie Stop Korupcji.

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

Fundacja realizuje zadnia, które ukierunkowane zostały w szczególności na:

- poprawę jakości polskiej demokracji – w tym zakresie fundacja wspiera inicjatywy ukierunkowane na zwiększanie partycypacji obywatelskiej i wzmacnianiu poczucia odpowiedzialności obywateli za wspólne dobro. Działania ukierunkowane są na rzecz przejrzystości życia publicznego i społecznej kontroli nad funkcjonowaniem instytucji publicznej,
- wzmacnianie roli instytucji obywatelskich w życiu publicznym – kierunek tych działań obejmuje wsparcie rozwoju organizacji i koalicji pozarządowych działających na rzecz poprawy jakości polskiej demokracji i rozwijanie w tym zakresie współpracy międzynarodowej;
- rozwijanie współpracy i solidarności międzynarodowej – zadanie to realizowane jest na rzecz zbliżenia między państwami Unii Europejskiej z krajami położonymi na wschód od niej, a przede wszystkim Ukrainą i Białorusią. W tym zakresie wspierane są działania zmierzające do wymiany informacji między krajami Europy Środkowej i Wschodniej dotyczące doświadczeń związanych z procesami przemian politycznych, budowaniem społeczeństwa obywatelskiego i rozwiązywaniem problemów społecznych[429].

Metodą działania fundacji jest udzielanie dotacji na przedsięwzięcia podejmowane przez organizacje pozarządowe. Fundacja realizuje ponadto własne projekty polegające na: prowadzeniu kampanii społecznych, monitorowaniu działalności instytucji publicznych, organizacji szkoleń i konferencji oraz wydawanie publikacje[430].

Jednym z programów operacyjnych fundacji jest Program Przeciw Korupcji. Celem programu jest przeciwdziałanie praktykom korupcyjnym oraz zwiększenie przejrzystości w życiu publicznym. Program zainicjowany został poprzez realizację kampanii społecznej „KorupcJa. Nie Musisz dawać, nie musisz brać w tym udziału"[431].

Fundacja na bieżąco zajmuje się monitorowaniem postępowania władz i partii politycznych pod kątem przestrzegania przepisów antykorupcyjnych. Realizując wyznaczony kierunek działania fundacja podjęła się wykonania niżej wymienionych projektów:

- monitoring obietnic wyborczych – projekt dotyczy sprawdzenia realizacji obietnic walki z korupcją złożonych przez partie polityczne w 2007 roku,
- ocena rządowych strategii antykorupcyjnych – dotyczy analizy skuteczności strategii antykorupcyjnych trzech kolejnych rządów ostatnich lat,

- finansowanie kampanii wyborczych – projekt monitoruje działania na rzecz zwiększenia przejrzystości finansowania kampanii wyborczych,
- przejrzystość w procesie stanowienia prawa – dotyczy działania na rzecz zapewnienia przejrzystości procesu legislacyjnego i stanowienia dobrego prawa eliminującego zagrożenia korupcyjne,
- monitoring finansowania kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego – kontrola źródeł finansowania i wydatków komitetów wyborczych wystawiających kandydatów w wyborach do parlamentu Europejskiego,
- monitoring finansowania samorządowej kampanii wyborczej – dotyczy kontroli źródeł finansowania i wydatków komitetów wyborczych wystawiających kandydatów w wyborach samorządowych w 2006 roku,
- monitoring finansowania prezydenckiej kampanii wyborczej – kontrola źródeł finansowania i wydatków komitetów wyborczych wystawiających kandydatów w wyborach prezydenckich w 2005 roku,
- monitoring sposobu wydatkowania wybranych funduszy publicznych – analiza ewentualnych powiązań między światem biznesu i polityki,
- lokalne Grupy Obywatelskie – projekt dotyczy działań podejmowanych na rzecz przejrzystości w życiu publicznym na poziomie lokalnym,
- Tylko ryba nie bierze – konkurs dla dziennikarzy śledczych,
- Przejrzysta Polska – upowszechnianie przejrzystych zasad działania urzędów gminnych (projekt prowadzony we współpracy z Agora S.A. i Polsko-Amerykańską Fundacją Wolności[432].

Polski oddział Transparency International zarejestrowany został w 1998 roku[433]. W tym czasie poszukiwano kierunków działania, które by pozwoliły na osiągnięcie celów statutowych w taki sposób, by wspólnie z innymi placówkami badawczymi prowadzić efektywną działalność ukierunkowaną na zdobywanie własnych doświadczeń[434].

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

Statut Transparency International Polska realizowany był poprzez następujące działania:

- organizowanie seminariów, szkoleń, kursów i konferencji naukowych;
- prowadzenie działalności wydawniczej i publicystycznej;
- utrzymywanie stosunków z innymi pokrewnymi organizacjami na terenie kraju i za granicą;
- prowadzenie prac badawczych;
- prowadzenie działalności szkoleniowej;
- organizowanie imprez masowych, wystaw, odczytów oraz innych form propagujących działalność TI – Polska;
- prowadzenie działalności gospodarczej zgodnie z obowiązującymi przepisami;
- doradztwo i pomoc organizacyjno-ekonomiczną oraz szkolenie członków i innych podmiotów zainteresowanych działalnością TI – Polska poprzez aktywność kulturalną, rekreacyjną i towarzyską;
- inne działania, sprzyjające rozwojowi statutowych celów organizacji[435].

Po trzynastu latach działalności rozwiązano polski odział Transparency International. Wicedyrektor TI Miklos Marschal zarzucił polskiemu oddziałowi, iż jest słaby i niedofinansowany. Dodatkowo sytuację pogorszyła publikacja „Dziennika" w 2009 roku, w której zawarto informację, iż polski oddział TI za kilkadziesiąt tysięcy złotych wystawił certyfikat moralności firmom, które pozostawały w kłopotach. Świadectwo takie otrzymał również klub piłkarski Widzew, który był aktorem afery korupcyjnej[436].

Centrum Edukacji Obywatelskiej (CEO) jest organizacją pozarządową ukierunkowaną na działania oświatowe, posiadającą status organizacji pożytku publicznego[437]. Celem organizacji jest wspieranie instytucji edukacyjnych, prowadzenie nieodpłatnego doskonalenia nauczycieli oraz poprawa jakości pracy szkoły.

CEO realizuje swoje cele statutowe poprzez:

- organizowanie szkoleń i kursów internetowych dla nauczycieli, rad pedagogicznych i dyrektorów szkół. Współpracuje ze szkołami wdrażającymi nowe metody nauczania i oceniania, wspiera współpracę i wymianę doświadczeń pomiędzy nauczycielami,
- opracowywanie szkolnych programów i podręczników z zakresu edukacji obywatelskiej i ekonomicznej, scenariuszy lekcji i propozycji zajęć pozalekcyjnych. Fundacja pomaga w rozwijaniu kompetencji nauczycieli poprzez organizowanie wyjazdów zagranicznych w celu poznania sposobów prowadzenia edukacjo obywatelskiej i systemu oceniania w innych krajach,
- angażowanie się w prowadzenie akcji edukacyjnych promujących poprawę edukacji oraz wartości demokratycznych[438].

Centrum przez kilka lat zaangażowane było w prowadzenie programu edukacji antykorupcyjnej pt. „Młodzi przeciw korupcji". W myśl programu realizowano zajęcia i projekty edukacyjne na temat korupcji i sposobów zapobiegania temu zjawisku. Myślą programu było przygotowanie młodych ludzi do korzystania z praw w instytucjach publicznych oraz upowszechnienie świadomości dostępu do informacji publicznej.

W ramach programu uczniowie:

- pogłębiali wiedzę na temat zagrożeń wiążących się z korupcją oraz uczyli się rozpoznawać sytuacje korupcjogenne w życiu codziennym,
- promowali standardy postępowania w życiu publicznym,
- dbali o przejrzystość instytucji publicznych, w tym szkoły,
- budowali lokalną politykę na rzecz przejrzystości życia publicznego,
- przełamywali poczucie bezsilności i braku nadziei na skuteczną walkę z korupcją w swoich środowiskach lokalnych[439].

Fundacja Komunikacji Społecznej jest organizacją pozarządową działającą od 1998 roku. Misją Fundacji jest wprowadzanie dobrej i odpowiedzialnej komunikacji jako podstawowego warunku współpracy i zrozumienia, niezbędnych dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Fundacja postawiła sobie za cel podnoszenie jakości komunikacji społecznej w Polsce poprzez profesjonalizację marketingu społecznego i tworzenie nowych warunków współpracy organizacji pozarządowych mediów i biznesu.

Fundacja zaangażowana jest w prowadzenie następujących programów:

- Portal KampanieSpołeczne.pl,
- Konkurs „Kampania Społeczna Roku",
- Program – Edukacja finansowa i konsumencka,
- Program Być Rodzicem,
- Program Przeciw Korupcji[440].

Fundacja jest członkiem Antykorupcyjnej Koalicji Organizacji Pozarządowych (AKOP), która działa przy fundacji im. Stefana Batorego. Program Przeciw Korupcji jest wynikiem podjętej współpracy, w ramach której fundacja angażuje się w projekty i kampanie ukierunkowane na walkę z korupcją[441].

Helsińska Fundacja Praw Człowieka w Polsce, z siedzibą w Warszawie, została założona w 1989 roku[442]. Fundacja obecnie jest jedną z najbardziej doświadczonych organizacji pozarządowych zajmujących się prawami człowieka w Europie.

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

Fundacja w ramach realizowanych przedsięwzięć podejmuje współpracę z innymi krajowymi i zagranicznymi podmiotami i instytucjami. Jednym ze wspólnych programów jest program antykorupcyjny zrealizowany wspólnie z Fundacją im. Stefana Batorego[443].

Instytut Kościuszki jest niezależnym pozarządowym instytutem naukowo-badawczym o charakterze non profit, założonym w 2000 roku. Instytut propaguje rozwiązania w postaci rekomendacji programowych oraz ekspertyz, które kierowane są do instytucji unijnych, rządowych, samorządowych, polskich i europejskich decydentów, a także do mediów i przedsiębiorców prywatnych. W działalność Instytutu zaangażowani są naukowcy, eksperci oraz praktycy działalności publicznej i społeczno-gospodarczej, związani z polskimi, europejskimi i międzynarodowymi instytucjami. Instytut realizuje ogólnopolskie projekty naukowe, opracowuje ekspertyzy i rekomendacje programowe, organizuje konferencje oraz prowadzi działalność wydawniczą we współpracy z polskimi i europejskimi środkami akademickimi, instytucjami unijnymi, rządowymi i samorządowymi[444].

Instytut zaangażowany jest w Kampanię społeczną zatytułowaną „Polska bez Korupcji", która jest kontynuacją wcześniejszego programu „Małopolska bez Korupcji", prowadzonego przez instytucję w 2008 roku. Projekt podjęto z myślą wytworzenia dobrych praktyk antykorupcyjnych. Instytut Kościuszki podjął edukację obywatelską, która jest pewnego rodzaju uzupełnieniem zadań organów publicznych zajmujących się tego rodzaju problematyką. Podjęte przedsięwzięcia ukierunkowane zostały na zmianę postaw społecznych, w myśl których korupcja wyeliminowana zostanie z życia publicznego i biznesu. Instytut upatruje przyczyny korupcji w zachowaniach społecznych polegających na przyzwoleniu, przyzwyczajeniu i braku etyki urzędniczej. Tak, więc kierunki zapobiegania zachowań korupcyjnych skierowane winny być na wskazane zachowania. W tym zakresie IK prowadzi kampanię społeczną skierowaną na:

- propagowanie etycznych zachowań,
- cykl audytów etycznych w instytucjach publicznych,
- przeprowadzenie szkoleń pt „Czysta Ręka" skierowanych do pracowników instytucji publicznych,
- wdrożenie akcji edukacyjnej w szkołach podstawowych[445].

Instytut Sobieskiego jest ośrodkiem analitycznym, zajmującym się zagadnieniami polityki państwa oraz sprawami istotnymi dla rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Misją organizacji jest „tworzenie idei dla Polski". Owe idee oparte winny być na wartościach takich jak: silne i ograniczone państwo, wolność i odpowiedzialność jednostki, swobody gospodarcze oraz ład społeczny oparty na prawie neutralnym.

W ramach podejmowanych przedsięwzięć Instytut Sobieskiego:

- formułuje strategie dotyczące polityki i gospodarki,
- inicjuje debatę publiczną,
- stanowi forum spotkań naukowców, praktyków, polityków, dziennikarzy oraz obywateli chcących w świadomy sposób uczestniczyć w życiu publicznym.

Adresatami podejmowanych przez organizację przedsięwzięć są nw. sektory:

- edukacja,
- finanse publiczne i polityka monetarna,
- polityka energetyczna,
- polityka obronna i bezpieczeństwo,
- prawo,
- stosunki międzynarodowe i polityka zagraniczna,
- system polityczny i komunikacja polityczna,
- technologie i społeczeństwo informacyjne,
- telekomunikacja.

Instytut Sobieskiego korzysta z wiedzy osób, którzy są ekspertami posiadającymi duży dorobek naukowy i zawodowy. Osoby związane z Instytutem są niejednokrotnie aktorami działalności naukowej, biznesowej, administracyjnej oraz są często zaangażowane w tworzenie polityki państwa, będąc aktywnymi uczestnikami administracji rządowej. Należy zaznaczyć, iż eksperci związani z IS posiadają polityczną niezależność.

Instytucja jest wydawcą pisma „Międzynarodowy Przegląd Polityczny", którego adresatami są osoby politycznie zaangażowane na wszystkich szczeblach władzy, posłowie, doradcy parlamentarni oraz dziennikarze zajmujący się polityką[446].

W ramach prowadzonych przedsięwzięć przedstawiciele IS podejmują również tematykę korupcyjną. Przykładem jest opracowanie dr Krzysztofa Krajewskiego Siudy (eksperta IS) pt. „5 sposobów ograniczenia korupcji w ochronie zdrowia w Polsce", w którym autor opisuje zjawisko korupcji w polskiej służbie zdrowia[447].

Instytut Spraw Publicznych jest fundacją i niezależnym ośrodkiem badawczo-analitycznym, którego celem jest:

- realizacja projektów badawczych przydatnych dla praktyki życia publicznego,
- przedstawianie i upowszechnianie propozycji zmian systemowych,
- inicjowanie debat publicznych,
- sygnalizowanie zagrożeń dla jakości życia publicznego,
- budowanie pomostów pomiędzy środowiskami naukowców, polityków, dziennikarzy i działaczy społecznych.

Działania organizacji polegają na prowadzeniu badań, przygotowywaniu ekspertyz i rekomendacji w zakresie polityki publicznej. ISP korzysta z wiedzy ekspertów oraz badaczy wywodzących się z polskich i zagranicznych ośrodków naukowych. Podobnie jak Instytut Sobieskiego, fundacja prowadzi działalność wydawniczą, która jest wynikiem podjętych przedsięwzięć. Publikacje rozpowszechniane są wśród posłów, senatorów, członków rządu

i administracji, w środowiskach akademickich, a także wśród dziennikarzy i przedstawicieli instytucji pozarządowych[448].

W ramach prowadzonej działalności wydawniczej ISP wydaje analizy dotyczące istotnych dla Polski tematów w celu głębszego włączenia się w debatę publiczną, w trakcie której wskazywane są istotne problemy oraz rekomendowane są konkretne rozwiązania polityczne[449].

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

Ruch realizuje pięć głównych założeń:
- walka z korupcją;
- wprowadzenie jasnego systemu wyborczego;
- dobór ludzi władzy i gospodarki według kwalifikacji;
- oszczędny i efektywny aparat władzy;
- prosty system podatkowy.

W zakresie wymienionych obszarów Ruch wspiera wszelkie inicjatywy. Przykładem zaangażowania organizacji było m.in. zbieranie podpisów pod projekt ordynacji podatkowej przygotowany przez Centrum Adama Smitha, jak również organizacja dwóch kampanii informacyjnych w 2004 roku w Warszawie[450], podczas których wzywano Polaków do zaprzestania praktyk korupcyjnych pod hasłem „Choroba brudnych rąk"[451].

Organizacja realizuje projekt „Nie daję, nie biorę łapówek", który jest akcją skierowaną przeciwko korupcji w Polsce. Celem przedsięwzięcia jest kreowanie postawy obywateli, polegającej na sprzeciwianiu się korupcji oraz wskazanie najbardziej korupcjogennych przepisów. Produktem finalnym jest stworzenie odpowiedniego raportu, gdzie przedstawione zostaną uregulowania prawne, które należałoby zmienić aby zwiększyć przejrzystość życia społeczno-gospodarczego. Partnerem projektu jest fundacja FOR[452], która odpowiedzialna jest za sporządzenie raportu. Celem projektu jest również zwiększenie świadomości obywateli na temat zjawiska korupcji oraz wskazanie sposobu postępowania w sytuacji propozycji wręczenia korzyści majątkowej[453].

TNS Ośrodek Badania Opinii Publicznej jest ośrodkiem funkcjonującym na rynku od 50 lat, od 1998 roku należy do międzynarodowej grupy badawczej TNS, będącą jedną z największych organizacji na świecie, zajmującą się komunikacją marketingową. Organizacja dysponuje profesjonalnym Zespołem Realizacji Badań, składającym się z 1100 wyszkolonych ankieterów, nadzorowanych przez 17 regionalnych koordynatorów.

Ośrodek wprowadza na rodzimy rynek licencjonowane produkty sieci NTS, do których należą mi. in.:
- badania reklamy AdEval,
- badania trackingowe marki i reklamy MarketWhys,
- segmentacje Conversion Model, NeedScope,
- badania satysfakcji CostomerScore (satysfakcja klientów) i TRI *M (satysfakcja klientów) oraz Employee Score (satysfakcja pracowników),
- oprogramowanie do analizy i łączenia danych Miriad[454].

NTS OBOP prowadzi również badania dotyczące zjawiska korupcji[455]. Ostatnim badaniem w sprawie korupcji przeprowadzonym przez Ośrodek jest raport z kwietnia 2010 roku pt. „Opinia publiczna o postrzeganiu i rozpowszechnieniu zjawiska korupcji w Polsce"[456].

Polska Platforma Bezpieczeństwa Wewnętrznego – nowoczesne bezpieczeństwo, powstała w celu stworzenia zintegrowanych narzędzi technologicznych i informatycznych, działających na rzecz bezpieczeństwa publicznego. Działania organizacji sprzyjają współpracy podejmowanej pomiędzy sektorami nauki, badań i rozwoju oraz edukacji w zakresie bezpieczeństwa. W działania PPBW zaangażowani są przedstawiciele policji, innych organów ścigania, wymiaru sprawiedliwości oraz 600 osób będących członkami zespołów badawczych[457].

Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju (International Bank for Reconstruction and Development – IBRD), powszechnie znany jako Bank Światowy rozpoczął swoją działalność w 1944 roku, będąc efektem konwencji w Bretton Woods. Celem stworzenia podmiotu było dążenie do odbudowy Europy i Japonii,

które ucierpiały w wyniku działań wojennych. Innym celem było wsparcie dla rozwijających się krajów Azji, Ameryki Łacińskiej oraz Afryki. W chwili obecnej Bank zrzesza 185 krajów członkowskich.

Organizacja nie prowadzi jednak działalności stricte bankowej. W zakresie statutu zapewnia długoterminowe pożyczki o preferencyjnym oprocentowaniu dla najbardziej potrzebujących krajów członkowskich oraz przedsiębiorstw publicznych, dotacje, pomoc techniczną do celów walki z ubóstwem i finansowania rozwoju takich dziedzin życia jak: ochrona zdrowia, edukacja, ochrona środowiska oraz rozbudowa infrastruktury. Strony uzyskujące pomoc Banku zobowiązane są jednak do określonych działań politycznych, do których należy m.in. walka z korupcją, rozwój demokracji czy też rozwój sektora prywatnego[458].

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

Działalność stowarzyszenia Stop Korupcji jest ukierunkowana na najbardziej efektywną metodę zwalczania korupcji oraz na prowadzenie edukacji obywatelskiej, współpracy z organami ścigania, jak też z niezależnymi mediami[459].

2.4. USTAWOWE INSTRUMENTY ZWALCZANIA KORUPCJI W POLSCE

Zwalczanie przestępczości korupcyjnej wymaga od państwa podjęcia zdecydowanych działań, których pożądanym efektem jest uzyskanie materiałów dających podstawę do wszczęcia postępowań przygotowawczych. Przy popełnianiu tego rodzaju przestępstw (korupcyjnych), zarówno osoba przyjmująca korzyści majątkowe jak i osoba je wręczająca, nie są zainteresowane faktem ujawnienia zaistniałej sytuacji. Dlatego też proces wykrywania przestępstw korupcyjnych jest skomplikowany i wielokrotnie wywołuje inny zakres czynności niż ten, który przewidziany jest w ściganiu innych rodzajów przestępstw kryminalnych[460].

Na świecie funkcjonują trzy modele organizacyjne zwalczające przestępczość korupcyjną. W pierwszej kolejności należy wskazać systemy oparte na centralnej, niezależnej agendzie korupcyjnej, której działalność określona jest ustawą (np. ustawa o CBA). Kolejnym modelem są wyspecjalizowane do walki z korupcją jednostki policji prowadzące działania operacyjno-śledcze. Ostatnim, trzecim modelem są przedsięwzięcia przypisane różnym jednostkom policji[461]. Działania operacyjno-rozpoznawcze w walce ze zorganizowaną przestępczością (w tym korupcyjną) w Unii Europejskiej, skierowane są przede wszystkim na ochronę interesów finansowych[462].

Organy ścigania posiadają uprawnienia do korzystania z narzędzi ustawodawczych pozwalających na eliminowanie wspomnianej przestępczości. Pierwszym z tych uprawnień jest tzw. klauzula niekaralności. Ustawodawca wprowadzając niekaralność przyczynił się do wyposażenia organów ścigania w instrument do walki z korupcją. Stosowanie tego typu praktyk sprzyja rozbijaniu solidarności sprawców przestępstw korupcyjnych. Opisywana niekaralność ma zastosowanie, jeśli korzyść majątkowa lub osobista albo ich obietnica zostały przyjęte przez osobę pełniącą funkcję publiczną, a sprawca zawiadomił o tym fakcie organ powołany do ścigania przestępstw i ujawnił wszystkie okoliczności przestępstwa, zanim organ się ten o tym się dowiedział.

Klauzulą niekaralności objęci są sprawcy przestępstw określonych nw. w art. Kodeksu karnego:

- art. 229 § 6, przestępstwo przekupstwa;
- art. 296a § 5, przekupstwo w obrocie gospodarczym;
- 230a § 3, pośrednictwo w załatwieniu sprawy;
- 250a § 4, przekupstwo wyborcze[463].

Rozważając problematykę klauzuli niekaralności, należy wskazać, iż dobrowolne zawiadomienie przez sprawcę o fakcie wręczenia łapówki świadczy o tym, że po jego stronie nie występuje społeczna szkodliwość czynu w stopniu, który uzasadniałby konieczność przedstawienia wobec niego zarzutu i stosowania określonych zasad karnych[464].

Kolejnym środkiem zwalczania korupcji przewidzianym przez ustawodawcę jest dyspozycja art. 60 Kodeksu karnego tzw. mały świadek koronny. Zgodnie z tą regulacją sąd stosuje nadzwyczajne złagodzenie kary, a nawet może

warunkowo zawiesić jej wykonanie w stosunku do sprawcy współdziałającego z innymi osobami w popełnieniu przestępstwa, jeżeli ujawni on wobec organu powołanego do ścigania przestępstw informacje dotyczące osób uczestniczących w popełnieniu przestępstwa oraz istotne okoliczności jego popełnienia[465].

Ponadto w cytowanym przepisie uwzględniono, iż Sąd na wniosek prokuratora może zastosować nadzwyczajne złagodzenie kary, a nawet warunkowo zawiesić jej wykonanie w stosunku do sprawcy przestępstwa, który, niezależnie od wyjaśnień złożonych w swojej sprawie, ujawnił przed organem ścigania i przedstawił istotne okoliczności, nieznane dotychczas temu organowi, okoliczności przestępstwa zagrożonego karą powyżej 5 lat pozbawienia wolności[466].

Zastosowanie środka nadzwyczajnego złagodzenia kary może nastąpić jedynie w przypadku spełnienia dwóch przesłanek:
– sprawca powiadomił organ powołany do ścigania przestępstw o fakcie przestępstwa i okolicznościach jego popełnienia,
– zawiadomienie złożono zanim organ ścigania dowiedział się o przestępstwie i okolicznościach jego popełnienia.

Zaznaczyć należy, iż dla zastosowania instytucji złagodzenia kary bądź odstąpienia od jej wymierzenia obojętnym jest cel, motyw, czy pobudki, które skłoniły sprawcę do zawiadomienia o przestępstwie[467].

Instrumentem zwalczania korupcji jest także instytucja świadka koronnego, która polega na dopuszczeniu dowodu w postaci zeznań świadka koronnego. Z dobrodziejstwa tej instytucji można skorzystać jeżeli łącznie zostały spełnione następujące warunki:
– do chwili wniesienia aktu oskarżenia do sądu (świadek koronny), jako podejrzany w swoich wyjaśnieniach przekazał organowi prowadzącemu postępowanie informacje, które mogą przyczynić się do ujawnienia okoliczności przestępstwa, wykrycia pozostałych sprawców, ujawnienia dalszych przestępstw lub zapobieżenia im,
– ujawnił majątek swój oraz znany mu majątek pozostałych sprawców przestępstwa;
– świadek koronny zobowiązał się do złożenia przed sądem wyczerpujących zeznań dotyczących osób uczestniczących w przestępstwie oraz pozostałych okoliczności popełnienia przestępstwa korupcyjnego.

Można uzależnić dopuszczenie dowodu z zeznań świadka koronnego także od zobowiązania się podejrzanego do zwrotu korzyści majątkowych odniesionych z przestępstwa oraz naprawienia szkody przez niego wyrządzonej.

Świadek koronny nie podlega karze za przestępstwa korupcyjne, w których uczestniczył i które jako świadek koronny ujawnił. W takim przypadku prokurator wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania w ciągu 14 dni od dnia uprawomocnienia się orzeczenia kończącego postępowanie przeciwko pozostałym sprawcom[468].

Istotnymi środkami zwalczania przestępczości korupcyjnej, poza wymienionymi powyżej, są: instytucja kontroli operacyjnej, kontrolowane wręczenie korzyści majątkowej oraz dostęp organów ścigania do informacji stanowiących tajemnicę ubezpieczeniową i bankową. Stosowanie tych środków uzyskuje w powszechnym dyskursie negatywne zabarwienie, z uwagi na ingerencje państwa w prawa człowieka.

Konieczność skutecznego zwalczania najgroźniejszych form przestępczości oczekuje od władzy podjęcia środków, które w zdecydowany sposób zapobiegały będą tego typu zachowaniom przestępczym. Państwo zmuszone jest do wykorzystania takich środków jak podsłuch czy inne formy zdobywania informacji[469].

Rozpatrując wskazane środki, posłużono się zapisami zawartymi w ustawie o Policji. Należy jednak zaznaczyć, iż regulacje ujęte w ustawach innych służb zajmujących się ściganiem przestępczości kryminalnej (w tym korupcyjnej), oparte są na podobnych zasadach. Artykuł 19 ustawy o Policji określa instytucję kontroli operacyjnej, która uruchamiana jest przy wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych, podejmowanych w celu zapobieżenia, wykrycia, ustalenia sprawców, a także uzyskania i utrwalenia dowodów ściganych z oskarżenia publicznego umyślnych przestępstw, które określone zostały w niniejszym akcie prawnym[470].

Kontrola operacyjna prowadzona jest niejawnie i polega na:
1) kontrolowaniu treści korespondencji,
2) kontrolowaniu zawartości przesyłek,
3) stosowaniu środków technicznych umożliwiających uzyskiwanie w sposób niejawny informacji, dowodów (w szczególności treści rozmów telefonicznych i innych in-

formacji przekazywanych za pomocą sieci telekomunikacyjnych) oraz ich utrwalanie.

Wymienioną instytucję można wdrożyć, gdy inne środki okazały się bezskuteczne albo będą nieprzydatne, to znaczy, iż wcześniejsze działania nie przyniosły oczekiwanego efektu. W przypadku wypełnienia przesłanek, pozwalających na zastosowanie kontroli operacyjnej, sąd okręgowy może, w drodze postanowienia, zarządzić kontrolę operacyjną na pisemny wniosek Komendanta Głównego Policji, złożony po uzyskaniu pisemnej zgody Prokuratora Generalnego albo na pisemny wniosek komendanta wojewódzkiego Policji, złożony po uzyskaniu pisemnej zgody prokuratora okręgowego właściwego ze względu na siedzibę składającego wniosek organu Policji[471].

Podstawowym elementem wnioskowania o wydanie postanowienia lub zarządzenia kontroli operacyjnej jest sporządzenie uzasadnienia, w którym wskazuje się przesłanki uzasadniające przedmiotowe wnioskowanie.

Kontrolę operacyjną zarządza się na okres nie dłuższy niż trzy miesiące, jednakże sąd okręgowy może na pisemny wniosek Komendanta Głównego Policji lub komendanta wojewódzkiego Policji, złożony po uzyskaniu pisemnej zgody właściwego prokuratora, wydać postanowienie o jednorazowym przedłużeniu stosowania przedmiotowej kontroli na okres nie dłuższy niż trzy miesiące.

W uzasadnionych przypadkach, gdy podczas stosowania kontroli operacyjnej pojawią się nowe okoliczności istotne dla zapobieżenia lub wykrycia przestępstwa albo ustalenia sprawców i uzyskania dowodów przestępstwa, sąd okręgowy, na pisemny wniosek Komendanta Głównego Policji, złożony po uzyskaniu pisemnej zgody Prokuratora Generalnego, może wydać postanowienie o kontroli operacyjnej przez czas oznaczony, również po upływie wskazanych powyżej okresów[472].

W przypadku uzyskania dowodów pozwalających na wszczęcie postępowania karnego lub mających znaczenie dla toczącego się postępowania karnego Komendant Główny Policji lub komendant wojewódzki Policji przekazuje prokuratorowi wszystkie materiały zgromadzone podczas stosowania kontroli operacyjnej. Wykorzystanie dowodu uzyskanego podczas stosowania kontroli operacyjnej jest dopuszczalne wyłącznie w postępowaniu karnym w sprawie o przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, w stosunku do którego jest dopuszczalne stosowanie takiej kontroli przez jakikolwiek uprawniony podmiot. O zakresie i sposobie wykorzystania przekazanych materiałów decyduje prokurator.

Ustawodawca w art. 19a ustawy o Policji nadał organom ścigania uprawnienia do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych polegających m.in. na przyjęciu lub wręczeniu korzyści majątkowej[473].

Wymienione czynności dokumentowane są według zasad określonych odrębnymi przepisami[474], które dotyczą procedury ochrony form i metod realizacji zadań, informacji, obiektów Policji oraz danych identyfikujących policjantów lub osób udzielających pomocy Policji[475].

Czynności te przeprowadza się w sprawach o przestępstwa określone w art. 19 ust. 1 ustawy o Policji, w celu sprawdzenia uzyskanych wcześniej wiarygodnych informacji o przestępstwie oraz ustalenia sprawców i uzyskania dowodów przestępstwa. Policja, może wykonywać wskazane czynności poprzez dokonanie w sposób niejawny przyjęcia lub wręczenia korzyści majątkowej. Powyższe czynności mogą polegać na złożeniu propozycji przyjęcia lub wręczenia korzyści majątkowej.

Podobnie jak przy kontroli operacyjnej czynności wymienione w art. 19a, zarządza się na czas nie dłuży niż 3 miesiące[476]. Nieco inaczej (niż w art. 19) wygląda droga wnioskowania o zarządzenie wykonania tych czynności. Już sama forma zarządzanie, a nie wydanie postanowienia wskazuje, iż w procedurze brak jest udziału sądu. W tym zakresie Komendant Główny Policji lub komendant wojewódzki Policji może, po uzyskaniu pisemnej zgody prokuratora okręgowego, zarządzić wskazane czynności. Prokurator informowany jest na bieżąco o wynikach przeprowadzonych czynności oraz może zarządzić zaniechanie ich wykonywania w każdym czasie[477].

Organy ścigania uprawnione są do uzyskiwania danych (wrażliwych) stanowiących tajemnicę bankową i ubezpieczeniową. Pomimo tego, iż uzyskiwanie ich jest działaniem prawnym, proces ten wywołuje świadomość naruszenia podstawowych praw człowieka[478].

Podobnie jak przy kontroli operacyjnej tak i w tym przypadku organy władzy publicznej

zobowiązane są do podejmowania działań na podstawie i w granicach prawa[479].

Istota prawnych podstaw działania państwa ma ogromne znaczenie, które dotyczy wszystkich organów państwowych. Podstawy respektowania prawa mają obowiązek zapewnić gwarancję swobód obywatelskich oraz ochronę jednostki przed omnipotencją państwa. Wyznacznikiem praworządności państwa demokratycznego jest m.in. gwarancja funkcjonowania organów publicznych powstałych na podstawie prawa, które wykonują swoje obowiązki tylko w granicach przewidzianych prawem. Organy władzy publicznej mogą działać tylko w zakresie swoich uprawnień, a obywatel ma prawo domagać się podania podstawy prawnej, na jakiej organ oparł działanie[480].

Uzyskiwanie wskazanych danych jest ingerencją państwa w wolność i swobodę obywatelską. Podobnie jak przy wspomnianej kontroli operacyjnej, uzyskanie przez organy ścigania informacji stanowiących te tajemnice może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w ustawie i na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu[481].

Dyspozycja art. 49 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej określa ważne uprawnienia człowieka, czyli prawo do komunikowania się, które pojmowane jest bardzo szeroko, ponieważ dotyczy różnych form komunikacji pomiędzy ludźmi. Prawo to dotyczy tajemnicy korespondencji, tajemnicy rozmów telefonicznych, a także ingerencji w inny sposób w krąg wiadomości dotyczących życia, interesów i działań innych osób[482].

Uzyskiwanie i przetwarzanie przez organy ścigania informacji, stanowiących tajemnicę bankową i ubezpieczeniową, jest narzędziem wykorzystywanym przede wszystkim w rozpoznawaniu przestępstw o charakterze ekonomiczno-korupcyjnym i nie jest tak powszechnie stosowanym i nagłaśnianym jak wspomniana kontrola operacyjna.

Policja (na etapie czynności operacyjnych) uprawniona jest do uzyskiwania informacji stanowiących tajemnicę ubezpieczeniową i bankową. Przewidziane regulacje określają warunki, które muszą być spełnione łącznie, by możliwym było przekazanie wnioskowanych informacji:

- dane muszą być konieczne dla skutecznego zapobieżenia przestępstwu, jego wykrycia albo ustalenia sprawców i uzyskania dowodów;
- procedura wnioskowa musi być umocowana na zasadach i w trybie określonym w art. 20 ustawy o Policji.

Tryb uzyskiwania informacji na etapie czynności operacyjnych określony został w art. 20 ustawy o Policji. Zgodnie z przepisami ustawy policja, z zachowaniem ograniczeń wynikających z art. 19, może uzyskiwać informacje, w tym także niejawnie gromadzić je, sprawdzać oraz przetwarzać[483].

Ograniczenia art. 20 cytowanej ustawy odnoszą się do wskazania katalogu przestępstw, wobec zaistnienia których Policja uprawniona jest do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych. Po spełnieniu warunków określonych w tym artykule oraz jeżeli jest to konieczne dla skutecznego zapobieżenia przestępstwom albo uzyskania dowodów, policja może korzystać z informacji dotyczących umów ubezpieczeń i informacji stanowiących tajemnicę bankową[484].

Informacje i dane przekazane przez banki i zakłady ubezpieczeń podlegają ochronie przewidzianej w przepisach o ochronie informacji niejawnej i mogą zostać udostępnione jedynie policjantom prowadzącym czynności w danej sprawie i ich przełożonym, uprawnionym do sprawowania nadzoru nad prowadzonymi przez nich w tej sprawie czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi. Akta zawierające informacje stanowiące tajemnicę udostępnia się wyłącznie sądom i prokuraturom, jeżeli związane jest to ze ściganiem karnym[485].

Podstawą do uzyskania przez Policję danych stanowiących te tajemnice jest postanowienie sądu, wydane na pisemny wniosek Komendanta Głównego Policji bądź Komendanta Wojewódzkiego Policji (w zależności od umiejscowienia podmiotu wnioskującego), który kierowany jest do sądu okręgowego właściwego miejscowo, ze względu na siedzibę.

Uprawniony organ Policji informuje pisemnie podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji o rodzaju i zakresie danych jakie mają być udostępnione. W informacji znajduje się również określenie podmiotu, którego dane dotyczą oraz zawarte winno być imienne wskazanie osoby uprawnionej do odbioru wnioskowanych informacji. Do pisma przesłanego do instytucji ubezpieczeniowej dołączony powinien być oryginał postanowienia sądu.

Istotnym narzędziem dla transparentności wymienionej instytucji jest obowiązek przekazania przez Policję informacji (w terminie 90 dni) podmiotowi, którego dane dotyczą, o postanowieniu sądu wyrażającym zgodę na udostępnienie wskazanych informacji.

W przypadku gdy prowadzone czynności operacyjno-rozpoznawcze nie dostarczyły podstaw do wszczęcia postępowania przygotowawczego, organ wnioskujący o wydanie postanowienia pisemnie zawiadamia o tym podmiot, który przekazał informacje[486].

Minister właściwy do spraw wewnętrznych przedstawia corocznie Sejmowi i Senatowi informacje o działalności, określonej w art. 20 ust. 3 Ustawy o Policji, do dnia 30 czerwca roku następnego po roku nią objętym[487].

2.5. OBSZARY ORAZ ROZMIARY KORUPCJI W POLSCE[488]

Przedmiotem zainteresowania ośrodków badawczych oraz służb zwalczających przestępczość korupcyjną jest zebranie danych świadczących o rozmiarze zjawiska, jego skali oraz obszarów jego występowania. Biorąc pod uwagę doświadczenia innych państw można wskazać, iż obszarami szczególnie narażonymi na zachowania korupcyjne są te, w których podejmowane są decyzje o zabarwieniu gospodarczym, decyduje się o zleceniach zakupów towarów oraz wykonaniu robót budowlanych. Poza administracją publiczną, zachowania te mogą mieć miejsce w systemie bankowym oraz w organach powołanych do ścigania przestępstw i wymiaru sprawiedliwości[489].

Zdaniem Transparency International najbardziej zagrożonymi obszarami życia publicznego są te sektory, w których wykorzystywane są pieniądze budżetowe, a więc majątek o dużej wartości materialnej. Do obszarów narażonych na korupcję TI zalicza:
- oświatę;
- ochronę zdrowia;
- pomoc społeczną;
- zamówienia publiczne;
- samorządy[490].

Zbliżoną sferę zagrożeń przedstawiło Centralne Biuro Antykorupcyjne w raporcie „Mapa Korupcji. Stan korupcji na podstawie danych statystycznych przekazanych przez służby i organy państwowe za lata 2004–2009”[491]. W niniejszym opracowaniu wyodrębniono następujące obszary zagrożone korupcją[492]:
- administracja państwowa i samorządowa,
- służba zdrowia i farmacja,
- oświata i szkolnictwo wyższe,
- administracja celna i administracja skarbowa,
- instytucje wdrażające programy unijne,
- organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości,
- sektor gospodarczy[493].

Wskazanie zagrożenia tą przestępczością wskazane zostały również przez Centrum Badania Opinii Społecznej[494], według którego omawiana przestępczość występuje przede wszystkim:
- wśród polityków i działaczy partyjnych,
- w służbie zdrowia,
- w urzędach gminnych, powiatowych i wojewódzkich,
- w sądach i prokuraturze,
- w urzędach centralnych i ministerstwach,
- w policji,
- w firmach państwowych,
- w firmach prywatnych,
- w szkolnictwie i nauce,
- w bankach[495].

Kolejnym źródłem, wskazującym obszary zagrożenia korupcją, jest wynik badania TNS Ośrodka Badania Opinii Publicznej[496], według którego wyodrębniono środowiska pracownicze narażone na zachowania korupcyjne:
- lekarze,
- sędziowie sportowi,
- policjanci,
- urzędnicy gminni,
- posłowie,
- urzędnicy powiatowi,
- urzędnicy urzędów wojewódzkich,
- urzędnicy ministerstw i urzędów centralnych,
- prokuratorzy,
- sędziowie,
- pracownicy urzędów skarbowych[497].

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

1

- sądy, prokuratura,
- policja,
- urzędnicy samorządowi,
- firmy państwowe,
- firmy prywatne,
- szkolnictwo i nauka,
- banki[498].

Wskazane źródła są nośnikiem informacji, które przedstawiają podobne dane. Chcąc dokonać ich uporządkowania, dokonano zestawienia tabelarycznego, w którym umieszczono obszary zagrożenia oraz źródła je wskazujące. Trudnością wykonania zestawienia były określenia ośrodków badawczych, które wielokrotnie wskazują ten sam obszar, nazywając go w odmienny sposób. Przykładem takim jest sektor gospodarczy, który pochłania inne wymienione obszary, nazwane korupcją w firmach państwowych oraz w firmach prywatnych. W tym przypadku zastosowano kryterium szerszego pojmowania problemu, traktując wymienione obszary jako sektor gospodarczy.

Kolejną trudnością pomiaru korupcji jest przynależenie tego zjawiska do szarej strefy gospodarki i życia społecznego. Jest ona związana na ogół z czynami zabronionymi, bądź prowadzącymi do naruszenia prawa. Komplikacje potęguje fakt, iż ankietowani w codziennym języku posługują się nazewnictwem korupcja – nie do końca wiedząc, co ono oznacza. Dlatego też jedna osoba postrzega dane zachowanie jako korupcję, a inna to samo zdarzenie ujmuje w kategoriach pozytywnych[499].

Dodatkową trudnością jest z jednej strony zbyt bogate, a z drugiej zbyt skromne określenie danego sektora, gdzie np. określenie obszaru policja z pewnością wypełnia obszar organów ścigania, a z drugiej strony organem ścigania jest również urząd prokuratorski, który w niniejszym zestawieniu potraktowano jako odrębne kryterium. Określenie organów ścigania zarezerwowano instytucji Policji lub innych organów wykonujących ustawowe czynności, polegające na ściganiu sprawców przestępstw.

W przedmiotowym zestawieniu pojawiają się również określenia obszarów, które wymienione zostały tylko przez jeden ośrodek badawczy.

Tabela nr 1. Obszary zagrożone korupcją

	Program CBA „Mapa Korupcji”	Transparency International	CBOS	TNS OBOP	Fundacja im. Stefana Batorego „Barometr Korupcji”
OŚWIATA	X	X	X		X
SŁUŻBA ZDROWIA	X	X	X	X	X
INSTYTUCJE SAMO-RZĄDOWE	X	X	X	X	X
ADMINI-STARCJA PAŃSTWOWA	X		X	X	X
ORGANY ŚCIGANIA	X		X	X	
POLITYCY			X		X
PARTIE POLITYCZNE			X	X	X
SĄDOW-NICTWO				X	X
PROKU-RATURA				X	X
FIRMY PAŃSTWOWE	X		X		X
FIRMY PRYWATNE	X		X		X
BANKI			X		X
KORUPCJA W SPORCIE				X	
MEDIA					X

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych „Mapa Korupcji”

Na podstawie analizy tabelarycznego zestawienia wskazano wypadkową obrazującą wspólne obszary narażone na zachowania korupcyjne w Polsce, którymi są:

1) urzędy samorządowe;
2) służba zdrowia;
3) urzędy administracji państwowej;
4) oświata;
5) organy ścigania;
6) partie polityczne;
7) firmy państwowe;
8) firmy prywatne;
9) sądownictwo;
10) politycy;
11) prokuratury;
12) banki;
13) korupcja w sporcie;
14) media.

Uzupełnieniem, a zarazem potwierdzeniem wypracowanej analizy obszarów występowania korupcji, mogą być dane statystyczne przekazane przez Krajowe Centrum Informacji Kryminalnej[500], które obejmują przestępstwa korupcyjne zarejestrowane przez Policję, Prokuraturę, Straż Graniczną, Żandarmerię Wojskową oraz Centralne Biuro Antykorupcyjne w latach 2004–2009. Z niniejszego zestawienia wynika, iż w wymienionych latach dokonano łącznie 41 265 rejestracji kryminalnych przestępstw korupcyjnych, wśród których:

- 13 286 stanowią czyny określone w art. 228 K.k.,
- 16 202 są przestępstwami wypełniającymi znamiona art. 229 K.k.,
- 6272 są przestępstwami z art. 231§ 2 K.k.,
- 3135 to czyny z art. 230 K.k.,
- 902 rejestracje dotyczą art. 296b K.k.,
- 802 notowania odnoszą się do art. 230a K.k.,
- 509 stanowią czyny z art. 296a K.k.,

Przedstawione wyniki wskazują, iż w latach objętych zestawieniem przeważająca ilość rejestracji dotyczy czynów wypełniających znamiona art. 228 K.k. oraz art. 229 K.k. Przestępstwa te są tzw. przestępstwami urzędniczymi polegającymi na przyjęciu lub wręczeniu korzyści majątkowej. Wymienione czyny popełnione są przez i wobec osoby będącej funkcjonariuszem bądź osobę pełniącą funkcję publiczną. Dlatego też umiejscowienie obszaru urzędów samorządowych, służby zdrowia oraz urzędów administracji państwowej na czołowych miejscach zestawienia ilustrującego obszary społeczne narażone na praktyki korupcyjne, wydaje się być uzasadnione. Należy jednak mieć na uwadze, iż czyny ujęte w art. 228 i 229 K.k. nie dotyczą tylko i wyłącznie pracowników szeroko pojętej administracji, ale także policjantów, funkcjonariuszy Straży Granicznej czy nauczycieli. Posiłkując się danymi przekazanymi przez organy ścigania do KCIK, umieszczonymi już w omawianym raporcie CBA „Mapa Korupcji", można przyjąć, iż procent przestępstw dokonanych przez wymienione grupy zawodowe jest o wiele mniejszy niż czyny zarzucane urzędnikom samorządowym oraz administracji państwowej[501].

Korupcja w obszarze administracji rządowej i samorządowej związana jest z zakresem przyznanej kompetencji urzędniczej. Zjawisko to jest czynem przestępczym wiążącym się z wykorzystywaniem stanowiska służbowego (w administracji rządowej, samorządowej) do uzyskiwania indywidualnych korzyści[502]. Podmiotami przestępstwa korupcji biernej, czyli sprzedajności mogą być urzędnicy określonego organu, a sprawcami przestępstwa czynnej korupcji, czyli przekupstwa może być każdy uczestnik życia publicznego, który zainteresowany jest załatwieniem sprawy. W omawianym obszarze korupcji istnieje szeroki wachlarz możliwości popełnienia czynów korupcyjnych. Urzędy administracji państwowej (zarówno szczebla centralnego jak i samorządowego) są podmiotami mającymi wpływ na kształtowanie polityki gospodarczo-ekonomicznej regionu. To w tych urzędach decydentami są urzędnicy wyposażeni w możliwość podejmowania przedmiotowych rozstrzygnięć. W zakresie tym dochodzi do korupcyjnych sytuacji, które wywoływane są zarówno przez petentów jak i przez urzędników. Inną formą korupcji w sektorze administracji jest prowadzenie przez urzędników działalności gospodarczej poza strefą użyteczności publicznej z naruszeniem ustawowych ograniczeń. Zachowania takie (oprócz korupcji) prowadzą do stosowania praktyk monopolistycznych, zagrożenia wolności gospodarczej oraz zasad uczciwej konkurencji[503]. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje dziewięć szczegółowych mechanizmów, które sprzyjają urzędniczym zachowaniom korupcyjnym: nadmiar kompetencji w rękach jednego urzędnika, dowolność w podejmowaniu decyzji, lekceważenie dokumentacji i sprawozdawczości, słabość kontroli wewnętrznej, nierówność w dostępie do informacji, brak odpowiedzialności osobistej, brak specjalnych rozwiązań antykorupcyjnych, nadmierne korzystanie z usług zewnętrznych oraz uchylanie się przed kontrolą państwową[504].

Nadużycia w służbie zdrowia są tym rodzajem korupcji, który wywołuje w społeczeństwie pogardę z powodu postrzegania wymienionej instytucji jako podmiotu powołanego do ratowania życia i zdrowia ludzkiego. Korupcja w służbie zdrowia to nie tylko łapówkarstwo personelu, ale także nadużycia w rozstrzyganiu zamówień publicznych.

Korupcja personelu medycznego sprowadza się przede wszystkim do żądania, ale i także przyjmowania korzyści m.in. za: przyjmowanie pacjentów na oddziały szpitalne poza kolejnością, wykonywanie zabiegów leczniczych oraz kierowanie na rehabilitacje.

Nieprawidłowości w sektorze służbie zdrowia mają miejsce w wielu placówkach i zakła-

dach, do których należą m.in. szpitale kliniczne oraz zakłady opiekuńczo-lecznicze.

Praktyki korupcyjne, mogące mieć miejsce w szpitalach klinicznych, oparte są o organizacje badań klinicznych przeprowadzanych w tych podmiotach na zlecenie prywatnych firm, głównie farmaceutycznych. W szpitalach dochodzi do naruszenia procedur w zakresie zakupów sprzętu medycznego oraz leków. Podejmowane przez instytucje kontrolne (NIK) działania wskazują na niepokojącą zależność między udziałem lekarzy w dochodowych działaniach klinicznych, wyjazdach zagranicznych oraz konferencjach, których koszty ponoszą firmy prywatne, a które to w dalszej kolejności są wykonawcami zadań przydzielonych przez szpitale, w ramach zamówień publicznych. Kolejnymi nieprawidłowościami są wskazania uwidaczniające brak skutecznego nadzoru i pełnej sprawozdawczości w zakresie sponsorowanych badań klinicznych[505].

Korupcja w obszarze ochrony zdrowia obejmuje również wystawianie fikcyjnych zaświadczeń lekarskich, na podstawie których osoby pozbawione prawomocnym wyrokiem Sądu nie odbywają kar pozbawienia wolności z powodu stanu zdrowia, jak też zaświadczeń lekarskich wykorzystywanych w procederze wyłudzania świadczeń rentowych.

Korupcja w obszarze oświaty kojarzona jest przede wszystkim jako przyjmowanie korzyści majątkowych przez nauczycieli różnego szczebla w zamian za wystawienie satysfakcjonujących ocen i zaliczeń. Korupcja to także łapownictwo, będące wynikiem przyjęć na studia, czy akceptacja proponowanych tematów badawczych. Podobnie jak w innych sektorach działalności publicznej, korupcja w kręgach oświaty dotyka problemu zamówień publicznych, w ramach których szkoły wypełniają swoje ustawowe prawa i obowiązki. Korupcja na wyższych uczelniach dotyka procesów związanych z przyjęciami na bezpłatne studia, zagwarantowaniem wytypowanym osobom dostępu do publicznych pieniędzy, ściąganie w trakcie kolokwiów, kupowanie prac dyplomowych czy też stopni naukowych[506].

Organy ścigania są obszarem społecznym, który podobnie jak służba zdrowia, zamówienia publiczne oraz administracja państwowa, szczególnie narażone są na korupcję. Zachowania tego rodzaju dotyczą przede wszystkim spraw, których następstwem są dotkliwe sankcje, skierowane wobec sprawcy czynu karalnego. Korzyści majątkowe wręczane są przede wszystkim w celu: uniknięcia nałożenia mandatu karnego, odstąpienia od czynności administracyjnych, operacyjnych i procesowych oraz informowania grup przestępczych o działaniach i kierunku zainteresowania organów ścigania. Korupcja w organach ścigania dotyczy również udzielania kontraktów związanych z realizacją zamówień publicznych.

Korupcja mająca miejsce w służbach (przede wszystkim Policji) generuje straty dla budżetu państwa, ponieważ:

- nie wpływają środki finansowe pochodzące z nakładanych mandatów (odstąpienie od ukarania mandatem, bądź zaniżenie wysokości mandatu),
- następuje utrata wpływów z tytułu podatku akcyzowego i podatku VAT (przestępczość transgraniczna, w zakresie obrotu towarami bez polskich znaków skarbowych akcyzy).

Innym rodzajem strat jest negatywny wpływ korupcji na proces wykrywczy Policji oraz spadek zaufania do tej formacji[507]. Przyczyną korupcji w policji (dotyczy także innych służb) jest łatwość przyjmowania korzyści i jej realizacji oraz łatwość usprawiedliwiania popełnienia tego rodzaju czynów, np. powoływanie się na niskie zarobki[508]. Policjanci narażeni na zachowania korupcyjne szybciej ulegają demoralizacji niż osoby funkcjonujące pojedynczo, ponieważ w grupie znajdują zrozumienie i poparcie takiego zachowania[509]. Funkcjonariusze policji najczęściej popełniają przestępstwa łapownictwa i płatnej protekcji oraz przestępstwa przeciwko dokumentom, nadużycia władzy, przeciwko obrotowi gospodarczemu oraz ochronie informacji[510].

Korupcja mająca miejsce w kręgach polityków i partii politycznych związana jest przede wszystkim z finansowaniem partii politycznych, finansowaniem kampanii wyborczych oraz procesem stanowienia prawa. Głównym zarzutem korupcyjnym stawianym politykom jest uprawianie tzw. dzikiego lobbingu, który wiąże się z procedurami świadczącymi za brakiem transparentności w tworzeniu prawa.

Korupcja polityczna to także sposób postępowania parlamentarzysty lub osoby zajmującej stanowisko publiczne w administracji rządowej, która narusza obowiązki wynikające ze stanowiska, funkcji lub urzędu w celu osiągnięcia korzyści majątkowych lub osobistych[511]. Bezsprzecznym jest, iż ekskluzywne – polityczne sieci powiązań, mające na celu czerpanie korzyści przez

specyficzną klientelę, powinny być postrzegane jako zachowania o zabarwieniu korupcyjnym[512]. Zdaniem Michała Kuleszy Polska jest krajem korupcji politycznej i zaawansowanej korupcji urzędniczej. Samorząd polski wyposażony jest w liczne instrumenty i mechanizmy antykorupcyjne, które jednak są absurdalne i stwarzają jedynie pozór zapobiegania korupcji[513]. Korupcja polityczna ma miejsce wszędzie. Jej powszechność przybiera jednak różne oblicza. Przyczyny tego rodzaju korupcji uzależnione są od poziomu polityki kraju oraz tradycji biurokratycznej. Praktyki korupcyjne przybierają na mocy, kiedy instytucje państwa są słabe, a polityka rządu sprzyja nieuzasadnionym podziałom dóbr społecznych[514].

Korupcja w mediach identyfikowana jest z podejmowaniem działań, polegających na wywieraniu wpływu na dziennikarzy, w ramach którego przedstawiciele mediów nie ujawnią afer korupcyjnych w świecie polityki i ludzi władzy. Omawiana przestępczość dotyczy również przypadków przekupstwa przedstawicieli mediów, którzy po otrzymaniu nienależnej korzyści skłonni są przemilczeć nie wygodny temat lub podjąć się napisania tekstu o wybranej firmie. Dziennikarzami szczególnie podatnymi na korupcje są przedstawiciele mediów zajmujący się motoryzacją, farmaceutykami oraz towarami szybko zbywalnymi[515].

Podejmując się próby wskazania skali korupcji w Polsce należy dążyć do przedstawienia obiektywnej oceny problemu, co jest przedsięwzięciem niezmiernie trudnym, a nawet nieobliczalnym.

Materiał źródłowy, którym posłużono się sporządzając przedmiotowe zadanie, należy podzielić na dwa obszary. Pierwszym obszarem są badania i sondaże określające percepcję społeczną korupcji, a drugim są dane przekazywane przez organy ścigania zwalczające tego typu przestępczość[516].

Rozpatrując mierniki korupcji będące wynikiem danych przekazywanych przez instytucje zwalczające korupcję, dysponujemy wiedzą odnoszącą się tylko do popełnionych czynów przestępczych. W tym przypadku wynik rankingu nie przewiduje rzeczywistej skali zagrożenia korupcją z powodu tzw. „czarnej liczby przestępstw" czyli czynów, które zostały popełnione ale nie stały się przedmiotem dochodzenia organów ścigania. Z tego też powodu owe rankingi uwidaczniają tylko statystykę, a nie rzeczywistą skalę problemu. Tożsamy pogląd występuje w literaturze przedmiotu. Grzegorz Makowski w rozprawie pt. „Korupcja jako problem społeczny" przedstawił stanowisko dr Johana Grafa Lambsdorffa[517] (wypowiedź z 1996 roku), świadczące o niemożliwości obiektywnego zbadania zjawiska korupcji posługując się tzw. twardymi danymi przekazywanymi np. przez policję czy sądy. Zdaniem Lambsdorffa ocenianie kraju na podstawie rankingu wykrywalności jest błędem, ponieważ wspomniany wskaźnik wykrywalności daje fałszywy obraz rzeczywistości. To, że w danym kraju występuje duży wskaźnik wykrywalności przestępstw korupcyjnych nie przesądza, iż występuje tam wielka skala korupcji, a nawet więcej, świadczyć to może o doskonałej sprawności walki z korupcją.

Oceniając wyniki badań sondażowych stanowiących podstawę do wskazań rzeczywistej skali korupcji spotyka się zarzut, iż są one efektem wypowiedzi ludzi reprezentujących międzynarodowe korporacje oraz instytucje wpływające na życie gospodarcze i społeczne, które jednak nie przedstawiają rzeczywistej percepcji korupcji (spostrzeżenia dotyczą m.in. badania CPI)[518].

Informacje na temat korupcji są ciągle uzupełniane, ponieważ nie jest ona zjawiskiem dostatecznie rozpoznanym. Powodem braku pełnych informacji jest przede wszystkim fakt, iż korupcja jako jedno z niewielu przestępstw, nie pozostawia śladów jego popełnienia, chociaż powoduje nieobliczalne straty społeczne i ekonomiczne[519].

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

Polska literatura naukowa nie obfituje w dogłębne studia w zakresie gromadzenia danych na temat miarodajnych wskaźników analizy zjawiska korupcji[520]. Dlatego też przystępując do próby wskazania skali korupcji w Polsce dokonano prezentacji wybranych badań sondażowych (o zasięgu międzynarodowym jakim, jest badanie CPI i GCR, jak i o zasięgu regionalnym – Barometr Korupcji, badanie

CBOS, TNS OBOP) oraz odniesiono się do danych przekazanych przez organy ścigania. Próbę syntetycznej analizy, wskazującej skalę korupcji w Polsce, oparto na korelacji między danymi miękkimi (będącymi wynikiem badań sondażowych), a wspomnianymi wcześniej wskaźnikami twardymi. Podejmując się skonstruowania tego typu zestawienia, kierowano się przekonaniem, iż jest to obiektywny wskaźnik dla ukazania skali korupcji w Polsce.

Indeks Percepcji Korupcji (CPI)

Fundacja Transparency International jest autorem projektu „Indeks Percepcji Korupcji" CPI, które jest badaniem skonstruowanym na wzór indeksów ekonomicznych[521]. Indeks oparty jest na wskaźnikach pochodzących z innych badań i indeksów, tj. Global Competitiveness Report (Światowe Forum Gospodarcze), Business Environment and Enterprise Performance Survey (Bank Światowy) oraz Opacity Index (firma audytorska PricewatehrhouseCoopers), realizowanych na całym świecie. CPI nie sumuje ogólnych wyników indeksu, a jedynie bierze pod uwagę niektóre z pytań umieszczonych w analizowanych badaniach[522]. Udział danego państwa w badaniu uwarunkowany jest od przeprowadzenia na jego terenie trzech różnych badań oraz posiadanie danych z przynajmniej jednego ogólnokrajowego badania przeprowadzonego na reprezentatywnej grupie mieszkańców, których pytano o korupcję[523].

Indeks porządkuje kraje, biorąc pod uwagę stopień percepcji korupcji wśród urzędników publicznych oraz polityków. Skala postrzeganej korupcji mierzona jest na dziesięciopunktowej skali. Zgodnie z założonymi kryteriami, im wskaźnik jest bliższy wartości dziesięć, tym większa przejrzystość i znikoma korupcja. Wskazanie wartości zbliżonej zeru daje uzasadnione przypuszczenie, iż skala korupcji jest znacząca. W badaniu przeprowadzonym w 2009 roku pierwsze miejsce w rankingu przypisano Nowej Zelandii, która osiągnęła wynik 9,4 pkt. Innymi państwami cechującymi się przejrzystością oraz występującą znikomą korupcją były Dania (9,3), Singapur i Szwecja (9,2). Najgorzej w rankingu oceniona została Somalia (1,1), Afganistan (1,3), Myanmar (1,4) oraz Sudan i Irak 1,5. Polska z wynikiem 5,0 pkt. Znalazła się na 49 pozycji.

Wskazując percepcję korupcji (miernika skali) w Polsce, należy wspomnieć, iż uzyskany w 2009 wynik jest najlepszy od 2003 roku, kiedy ówczesne badania przyniosły naszemu krajowi 64 miejsce.

Polska uwzględniana jest w badaniu od 1996 roku i wtedy sklasyfikowana została na 24 miejscu, rok później zajęła 29 pozycję. Następne lata przyniosły Polsce spadek, który notowany był do wspomnianego 2003 roku[524].

W dniu 26 października 2010 roku opublikowano kolejne już wyniki rankingu CPI, który przeprowadzony został w 178 państwach. Podobnie jak w roku 2009 miano kraju najmniej zagrożonego korupcją uzyskała Nowa Zelandia, która tym razem podzieliła się miejscem z Danią i Singapurem. Państwa te otrzymały notę 9,3 punktu w skali 10-punktowej. Wedle rankingu, państwami postrzeganymi za najbardziej skorumpowane są Somalia 1,1 pkt, Myanmar 1,4 pkt oraz Afganistan ze wskazaniem 1,4 pkt. Polska w niniejszym badaniu z wynikiem 5,0 zajęła 41 miejsce. W porównaniu z rokiem 2009 nasz kraj zyskał awans o 8 miejsc, co pozwoliło na wyprzedzenie Węgier, i zajęcie 3 miejsce państw postkomunistycznych, ustępując Estonii i Słowenii[525].

Podsumowując należy stwierdzić, iż percepcja korupcji w Polsce na podstawie CPI jest wartością optymistycznie malejącą.

Globalny Barometr Korupcji (GCR)

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

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

Badanie Globalnego Barometru Korupcji pozwala na wskazanie tendencji kształtowanych na przestrzeni lat. Na podstawie uzyskanych wyników badań (pięciu edycji Barometru) można dokonać oceny zmian, które wystąpiły w postrzeganiu zjawiska korupcji[526].

Globalny Barometr Korupcji (Global Corruption Report) jest badaniem o zasięgu międzynarodowym, mającym na celu wskazanie osobistego doświadczenia korupcji przez społeczeństwo. W 2009 roku badanie przeprowadzono na podstawie opinii ponad 73 tysięcy respondentów w 69 krajach i terytoriach. Polska jest wymieniana w niniejszym rankingu od 2003 roku (od pierwszej edycji).

W 2009 roku 4% Polaków opowiedziało się za wręczeniem łapówki, bądź też wskazało, iż wie o udziale w takim procederze innej osoby z kręgu rodziny. Omawiając wynik badania zauważono, iż wskazana liczba jest z pewnością zaniżona (ponieważ pytanie stanowi kwestię drażliwą). W tym przypadku średnia państw unijnych wyniosła 5%, a w skali globalnej omawiany wskaźnik kształtował się na poziomie 13%.

Badanie zawierało pytanie o ocenę zaangażowania rządu w walkę z korupcją. Polacy w 43% uznali działania Rady Ministrów za nieskuteczne, a w 21% pozytywnie ocenili podjęte działania antykorupcyjne. Porównując uzyskane wyniki do rankingów europejskich i światowych, należy zaznaczyć, iż posiadają one podobne wartości. Ankietowani UE w 56% negatywnie ocenili prace rządu, zaś 24% badanych wskazało na skuteczna walkę rządu z korupcją.[527]

W ramach badania GCR z 2009 roku respondentów pytano również:

- którą instytucję uważasz za najbardziej skorumpowaną?
- jak oceniasz sektor prywatny pod względem stopnia skorumpowania?
- czy w ciągu ostatnich 2 miesięcy żądano od ciebie łapówki?

W odpowiedzi 53% ankietowanych uznało, iż najbardziej korupcjogenny jest sektor prywatny. Ponad połowa respondentów wskazała, że firmy uciekają się do łapówek w celu wpływania na politykę. Dla porównania, w 2004 roku takiego zdania było 45% ankietowanych. Jedna piąta spośród 69 badanych państw i regionów, takich jak Hongkong, Luksemburg czy Szwajcaria, uznała ten sektor za najbardziej skorumpowany. Ankietowani w 50% opowiedzieli się za uiszczeniem większych kwot, by firmy były wolne od korupcji. Polska ujęta została wśród 10 państw, w których ten odsetek był najniższy i wynosił mniej niż 30%[528].

Barometr Korupcji

Barometr Korupcji jest sondażem wykonywanym przez CBOS na zlecenie Fundacji im. Stefana Batorego. Przeprowadzone badania polegały m.in. na sondowaniu opinii przedstawicieli różnych grup zawodowych na temat korupcji w Polsce. Grupami zawodowymi, które zostały poddane ankiecie, byli przedsiębiorcy, posłowie oraz prokuratorzy. Sondaż pozwolił również na określenie rankingu najważniejszych problemów społecznych w Polsce[529].

Poniżej przedstawiono wyniki badań przeprowadzonych w ramach projektu Barometr Korupcji.

Barometr Korupcji 2006 roku

W lipcu 2006 roku w ramach Programu przeciw Korupcji przeprowadzono badania sondażowe zatytułowane „Codzienne doświadczenia korupcyjne Polaków. Barometr Korupcji 2006". W ramach podjętego problemu pytano respondentów o najbardziej skorumpowane dziedziny życia społecznego, jak też o znaczenie korupcji wśród innych problemów społecznych. Sondaż ukierunkowany został na dogłębne rozpoznanie codziennych doświadczeń korupcyjnych Polaków, ich częstotliwości, miejsca i okoliczności występowania oraz wysokość i rodzaju wręczanych łapówek. W raporcie podniesiono, iż w sondażach socjologicznych terminy badań są wyznacznikiem uzyskiwanych rezultatów i ich interpretacji, zwłaszcza w przypadku korupcji, która jest zjawiskiem budzącym społeczne kontrowersje oraz stanowiącym przedmiot dyskursu politycznego, a nawet walki politycznej. Kampania wyborcza z 2005 roku obfitowała w treści antykorupcyjne, a walka z korupcją stałą się jednym ze standardowych haseł wyborczych. Aktywność medialna omawianej problematyki stworzyła wrażenie wszechobecności korupcji w życiu politycznym i gospodarczym, co w istotny sposób mogło wpłynąć na społeczną ocenę zjawiska[530].

1

W odczuciu Polaków, począwszy od 2001 roku, poprzez badania w 2005 i 2006 roku, znaczenie korupcji wobec innych problemów społecznych nie uległo szczególnym zmianom (nastąpiło przesunięcie o jedno miejsce w hierarchii problemu).

W analizowanych okresach przeprowadzono badania, które przedstawiły ranking problemów społecznych:

– w 2001 roku badaniom poddano ogólnopolską próbę osób, która umiejscowiła problem korupcji na szóstym miejscu problemów społecznych,
– w 2002 roku badania skierowane zostały do urzędników, którzy wskazali korupcję na siódmym miejscu rankingu,
– w 2003 roku uczestnikami badania byli przedsiębiorcy, wobec których zjawisko korupcji jest ważnym problemem społecznym, gdyż 61% badanych wskazało na jej występowanie, co pozwoliło umieścić problem korupcji na drugim miejscu zestawienia,
– podobne odczucie zaprezentowali w 2004 roku posłowie, wskazujący omawiane zagadnienie na trzecim miejscu;
– w 2005 roku instytucję zjawiska korupcji ocenili prokuratorzy, którzy umiejscowili korupcję na trzeciej pozycji rankingu;
– również w 2005 roku przeprowadzono badania na ogólnopolskiej grupie osób, wskazując omawiany problem na czwartym miejscu;
– w 2006 roku ponownie badanie skierowano do reprezentatywnej grupy osób, a wynik sondażu pozwolił umieścić korupcję na piątym miejscu problemów społecznych.

W maju 2005 roku, z inicjatywy Komisji Europejskiej, przeprowadzono badania, tzw. Eurobarometr, wśród krajów Unii, w ramach których pytano respondentów, czy zgadzają się z twierdzeniem, że korupcja jest poważnym problemem w ich kraju. W wyniku sondażu 88% Polaków udzieliło odpowiedzi twierdzącej, co pozwoliło na umieszczenie Polski na siódmej pozycji wśród członków Unii. Najwyższy procent wskazań wystąpił w Grecji 94%, która wyprzedziła Czechy 93%, Węgry 93%, Portugalię 91%, Słowenię 91%, Maltę 89%. Najmniejszy wskaźnik uznania korupcji za problem społeczny uzyskany został w Finlandii 27% i Danii 24%. Państwa te uznawane są za najmniej skorumpowane również w rankingach prowadzonych przez Transparency International[531].

Barometr Korupcji 2007 roku

W dniach 1–7 grudnia 2007 roku przeprowadzono badania sondażowe dotyczące postrzegania korupcji oraz codziennych doświadczeń korupcyjnych. Badanie zrealizowano na reprezentatywnej losowej próbie dorosłych Polaków (870 osób). W podjętym zadaniu zawarto m.in. pytanie dotyczące znaczenia, jakie badani przypisują korupcji wśród innych problemów społecznych. W uzyskanych odpowiedziach ankietowani umiejscowili korupcję na piątym miejscu zagrożeń społecznych (44%). Za najważniejsze problemy społeczne uznano zatrudnienie i bezrobocie, biedę, przestępczość, ochronę zdrowia oraz emerytury.

Na podstawie badań przeprowadzonych w 2006 i w 2007 roku stwierdzono, iż problem korupcji jest problemem ważnym, ale nie dominującym (w obu badaniach uzyskano wynik 44%). W raporcie dotyczącym przeprowadzonego badania odniesiono się do wyniku sondażu z 2003 roku, w którym wyraźnie większe znaczenie korupcji przypisywane było przez przedsiębiorców oraz parlamentarzystów. Oceniając ten wynik należy przyjąć, iż prowadzony w tamtym okresie intensywny dyskurs polityczny i medialny o korupcji, nie przełożył się na wyniki sondaży, w których omawiany problem społeczny sklasyfikowany został odpowiednio na czwartym i piątym miejscu.

Omawiane badania z 2007 roku określają również dziedziny życia społecznego, w których korupcja występuje najczęściej. Listę otwiera służba zdrowia przy 58% wskazaniu, drugą pozycję z wynikiem 44%, zajmują przedstawiciele świata polityki (politycy, działacze partyjni, posłowie i senatorowie), w następnej kolejności wskazano na: urzędy centralne 31%, sądy i prokuratury 30%, policję 28%, urzędy gminne i powiatowe 25%, firmy państwowe 15%, firmy prywatne 9%, szkolnictwo i naukę 3% oraz banki 2 %. W badaniu 10 % ankietowany udzieliło odpowiedzi trudno powiedzieć[532].

W niniejszym badaniu poświęcono uwagę skali zjawiska korupcji w świecie polityki. Uzyskany wynik w 2007 roku był wynikiem podobnym do danych z 2006 roku, kiedy politycy i świat polityki również sklasyfikowani zostali na drugim miejscu rankingu. Tak, więc skala korupcji w świecie polityki wskazała wartość constans. Na podstawie uzyskanych odpowiedzi uzyskano wynik, w którym 18% ankietowanych wyraziło przekonanie o powszechnym skorumpowaniu świata polityki. W kategorii

oceny najbardziej skorumpowanej partii najczęściej wymieniano Samoobronę 9,5%, najprawdopodobniej z powodu uwikłania jej działaczy w afery korupcyjne. W badaniu z 2007 roku zawarto ciekawe spostrzeżenie, które jest niejako potwierdzeniem tezy o braku obiektywności skali badań sondażowych. W swoistego rodzaju podsumowaniu tej części badania wyrażono przekonanie, iż uwidocznienie skorumpowania świata polityki i występowania zjawiska korupcji w Polsce kształtowane jest przede wszystkim w oparciu o przekazy medialne, wypowiedzi osób publicznych oraz poglądów poszczególnych partii. Wskazano, iż odpowiedzi ankietowanych nie zostały oparte na doświadczeniach życiowych, lecz na podstawie wymienionych powyżej źródeł. Podbudową tego stanowiska są wyniki dalszego etapu badania, odwołujące się do informacji o osobistych kontaktach z osobami skorumpowanymi, badające rozległość korupcyjnego otoczenia respondentów, w trakcie których uwidoczniono, że od 2000 roku systematycznie spada odsetek deklaracji o takich znajomościach[533].

Barometr Korupcji 2009 roku

W 2009 roku badanie przygotowane przez Centrum Badania Opinii Społecznej podzielone zostało na dwa etapy: część pierwsza „Nepotyzm" oraz część druga „Korupcyjne doświadczenia Polaków oraz ich stosunek do łapownictwa".

Część pierwsza „Nepotyzm" przedstawia wyniki sondażowe tego zjawiska. Badając akceptację nepotyzmu, przedstawiono respondentom pytania dotyczące stosunku do pracy z rodziną. Uzyskane odpowiedzi wskazują, iż większość ankietowanych opowiada się za rozdziałem środowiska pracy od rodziny.

Osobom ankietowanym zadano również pytanie o bliskość nepotyzmu z korupcją czy też nieuczciwym lobbingiem. W tym zakresie 82% wyraziło przekonanie, iż wyżsi urzędnicy państwowi i politycy często stosują praktyki nepotyzmu zatrudniając krewnych oraz znajomych. Ankietowani w 75% opowiedzieli się za nepotyzmem stosowanym przez osoby prowadzące prywatne firmy.

Według badanych, w Polce istnieje problem nieuczciwego lobbingu. Prawie trzy czwarte respondentów (74%) jest zdania, że politycy i urzędnicy ulegają naciskom biznesu, firm, grup zawodowych lub społecznych przy zawieraniu kontraktów czy też rozstrzyganiu zamówień rządowych.

W projekcie odnajdujemy porównanie z pomiarem z 2004 roku, które świadczy o nieco słabszym postrzeganiu zjawisk korupcji, nepotyzmu i nieuczciwego lobbingu. W stosunku do każdej z wymienionych kategorii zauważono, iż nastąpiło wyraźnie zmniejszenie liczebności respondentów przekonanych o częstym występowaniu zjawisk korupcyjnych. Zanotowane wyniki badania powróciły do poziomu odnotowanego pod koniec lat dziewięćdziesiątych[534].

Częścią drugą rankingu z 2009 roku jest Komunikat Badań CBOS Korupcyjne doświadczenia Polaków oraz ich stosunek do łapownictwa. W pierwszych słowach projektu odnajdujemy informację, iż zdecydowana większość Polaków (89%) uważa korupcję jako poważny problem naszego kraju. Niepokojącym jest stwierdzenie, iż tylko 14% badanych dostrzega zmniejszenie się od dwóch lat tego zjawiska, a dwukrotnie więcej ankietowanych (30%) jest zdania, iż korupcja się rozszerza. Badania przeprowadzone przez CBOS wskazują politykę, jako najbardziej skorumpowany obszar życia społecznego, a w dalszej kolejności także sądownictwo i prokuraturę oraz działalność urzędów samorządowych i centralnych[535].

Przedmiotem niniejszego badania było udzielenie odpowiedzi na pytanie dotyczące osobistych doświadczeń Polaków z korupcją oraz wskazanie ich stosunku do łapownictwa.

Wyniki podjętych sondaży pozwoliły przyjąć stanowisko, iż w badanym okresie 15% ogółu respondentów znało osoby biorące łapówki, co jest stanowiskiem zbieżnym z zestawieniem uzyskanym w 2008 roku. W odniesieniu do badania z 2000 roku odsetek ankietowanych, opowiadających się za znajomością osób biorących łapówki, zmalał niemal o połowę (z 29%). W 2009 roku aż 83% rodaków było zdania, że nie zna osobiście nikogo przyjmującego łapówki. Tak więc przeprowadzone badanie wskazało, iż w ostatnich latach zmniejszyła się liczba osób deklarujących znajomość z osobami przyjmującymi łapówki.

Istotnym dla zobrazowania skali korupcji jest wynik jednego z badań, który jest odpowiedzią na pytanie: czy kiedykolwiek próbowano wręczyć Panu(i) łapówkę, czy też nie? W omawianym zakresie 7% ankietowanych udzieliło odpowiedzi, że przynajmniej raz w życiu znalazło się w sytuacji, w której próbowano jej wręczyć nienależną korzyść. Jak wskazano w analizie badania, wynik ten jest

zbliżony do wyniku z 2001 roku i utrzymuje podobną wartość wyrażoną w 2009 roku.

Następnym badaniem, ważnym dla wskazania skali korupcji, był sondaż dotyczący udzielenia odpowiedzi o wręczanie łapówek przez ankietowanych. Na podstawie badania opracowano pogląd, iż w ciągu ostatnich lat (badanie odbyło się w 2009 roku), co jedenasty Polak (9%) znalazł się w sytuacji, w której był zmuszony dać łapówkę.

Z sondażu wynika ponadto, iż od 2006 do 2009 roku nie zmienił się odsetek osób przyznających się do dawania łapówek, a wyraźnie w tym czasie zmniejszyła się częstotliwość tego procederu. Z 15% do 4% zmniejszyła się liczba osób, którzy wskazali, iż w omawianym okresie wręczali łapówki więcej niż pięć razy, a jednocześnie z 33% do 49% przybyło przypadków jednorazowego wręczenia nienależnej korzyści[536].

Od roku 2007 o 2 punkty, czyli z 3% do 5% wzrosła liczba osób, które w latach 2007–2009 znalazły się w sytuacji, kiedy próbowały wręczyć łapówkę, ale odmówiono im jej przyjęcia. Przedmiotem badania była również analiza odpowiedzi, w których ankietowani przyznali, iż wręczyli łapówkę, a pomimo tego nie załatwili określonej sprawy. W tym przypadku sytuacja taka dotyczy marginalnej ilości badanych, bo zaledwie 2%.

W ramach podjętego badania ankietowani w 58% przyznali, że ludzie sami dają łapówki, ponieważ oczekują by ich sprawę właściwie załatwiono, a 31% respondentów stoi na stanowisku, iż łapówki są wymuszane przez osoby kompetentne do załatwienia sprawy.

W podsumowaniu badania podniesiono, iż skala doświadczeń korupcyjnych w polskim społeczeństwie jest znacznie mniejsza niż postrzegany zakres problemu korupcji w Polsce. Wskazano, że od kilku lat odsetek osób przyznających się do wręczania nienależnych korzyści utrzymuje się na stałym poziomie, który jest o wiele niższy niż pod koniec lat dziewięćdziesiątych, czy w pierwszych latach tego wieku. Optymistycznym symptomem są wskazania o coraz mniejszej skali wręczania prezentów lub pieniędzy za załatwienie sprawy oraz coraz mniejsza znajomość osób przyjmujących łapówki.

Innym optymistycznym wskazaniem jest istotny spadek ilości respondentów przekonanych, że sytuacja w naszym kraju zmusza do wręczania łapówek. Ankietowani wyrazili nadto przekonanie, że ludzie często sami napędzają skalę korupcji sądząc, iż przez wręczenie łapówki ich sprawa zostanie załatwiona w lepszy sposób[537].

Podsumowując wyniki badań sondażowych, należy mieć na uwadze, iż tego typu sondaże odzwierciedlają jedynie społeczną percepcję omawianego zjawiska, a nie faktyczny rozmiar korupcji w Polsce. Dlatego też próbę wskazania realnego zagrożenia tą przestępczością uzupełnić należy danymi udostępnionymi przez instytucje zajmujące się zapobieganiem i zwalczaniem omawianego zjawiska.

Kończąc rozważania dotyczące postrzegania korupcji przez społeczeństwo (tym samym poświęcone wskazaniu jej skali), można odwołać się do wyniku ciekawego badania sondażowego, wykonanego w czasach PRL-u. W 1988 roku przedstawiciele Akademii Nauk Społecznych przeprowadzili wśród robotników polskich ankietę nt. korupcji. Badani w 72,8% stwierdzili, iż dawanie łapówek jest zawsze czynem niemoralnym, 18,6% uzależniło ocenę od okoliczności zaistnienia czynu, a 3,5% nie zaliczyło tego zachowania jako niemoralne. Branie łapówek potępiło 81,9%, 8,8% tylko częściowo („to zależy"), 3% nie potępiło tego zachowania, a 6,3% nie udzieliło w tej sprawie odpowiedzi. Z przeprowadzonego badania wynika jednoznacznie, iż od połowy lat osiemdziesiątych branie łapówek oceniane było bardziej negatywnie, niż ich dawanie[538].

Dane przekazane przez służby i organy państwowe zwalczające korupcję

W części opracowania poświęconej obszarom występowania korupcji w Polsce powoływano się już na informację przekazaną przez Krajowe Centrum Informacji Kryminalnej, wedle której w latach 2004–2009 podmioty uprawnione do ścigania przestępczości korupcyjnej dokonały łącznie 41 265 rejestracji informacji kryminalnych dotyczących przestępstw korupcyjnych. Starając się ukazać skalę problemu przedstawiono poniżej wyniki prac poszczególnych organów i służb w ten sposób, by ukazać wzrost lub spadek notowanej przestępczości korupcyjnej[539].

Policja

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

Z uzyskanych informacji wynika, iż w 2009 roku Policja wszczęła 2132 postępowania przygotowawcze dotyczące przestępczości korupcyjnej, z czego zakończono 2586. W latach 2004–2009 funkcjonariusze zainicjowali łącznie 12 002 tego rodzaju postępowań prowadzonych na terenie całego kraju.

Poniżej przedstawiono liczbę wszczętych i zakończonych postępowań przygotowawczych w sprawach o korupcję prowadzonych przez Policję w latach 2004–2009.

Tabela nr 2. Postępowania przygotowawcze o korupcję prowadzone przez Policję w latach 2004–2009

LATA	WSZCZĘTE	ZAKOŃCZONE
2004	1339	1564
2005	1553	1943
2006	2295	2348
2007	2472	3123
2008	2211	2632
2009	2132	2586

Opracowanie własne: na podstawie danych „Mapa Korupcji"

Obserwując dane w początkowej części tabeli wnioskować należy, że od 2004 do 2007 roku nastąpił znaczący wzrost prowadzenia tego typu spraw. Jednakże w ostatnich dwóch latach liczbę spraw o korupcję prowadzonych przez Policję posiada wartość spadkową. Dokonując podsumowania danych przekazanych przez Policję należy wnioskować, iż skala korupcji w Polsce uzyskała wartość spadkową, po burzliwym wzroście w latach 2004–2007.

W jurysdykcji służb policyjnych leży także ściganie przestępczości korupcyjnej, której sprawcami są funkcjonariusze Policji. Zadaniem tym obarczone jest Biuro Spraw Wewnętrznych Komendy Głównej Policji[540]. Z przekazanych przez Biuro danych wynika, iż skala popełnianych przez funkcjonariuszy Policji przestępstw korupcyjnych wyraża zauważalną tendencję spadkową. Apogeum korupcji w szeregach Policji odnotowano w 2007 roku, kiedy podejrzewano o popełnienie przestępstwa sprzedajności 155 funkcjonariuszy. W roku następnym wskazanie dotyczyło już tylko 68 policjantów. Dla uzupełnienia informacji, w 2006 roku odnotowano liczbę 43 funkcjonariuszy. Policjanci podejrzewani byli również o popełnienie przestępstwa przekupstwa. W tym zakresie w 2009 roku odnotowano wzrost, ponieważ w 2006 roku ranking dotyczył 4 policjantów, w roku 2007 określono liczbę 9 funkcjonariuszy, a w 2009 wskazano na 15 osób. Wzrost dotyczy także czynów określonych w art. 231 kk. (niedopełnienie obowiązków służbowych lub przekroczenie uprawnień), jednak wskazania dotyczą marginalnej liczby policjantów[541].

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego

W 2009 roku funkcjonariusze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego zaangażowani byli w prowadzeniu 92 śledztw w sprawach o korupcję, w ramach których zakończono 50 spraw przeciwko 99 podejrzanym osobom[542]. Dane przekazane przez ABW wskazują, iż w latach 2004–2009, wszczęto 306 postępowań przygotowawczych, z których 280 zostało zakończonych.

Podobnie jak w przypadku danych przedstawionych przez Policję dokonano zestawienia, w którym zobrazowano ilość prowadzonych tego typu spraw z rozbiciem na lata.

Tabela nr 3. Postępowania przygotowawcze o korupcję, prowadzone przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego w latach 2004–2009

LATA	WSZCZĘTE	ZAKOŃCZONE
2004	52	18
2005	55	48
2006	75	52
2007	47	54
2008	47	58
2009	30	50

Opracowanie własne: na podstawie danych „Mapa Korupcji"

Wynik sporządzonego zestawienia każe sądzić, iż w okresie trzech ostatnich lat ilość zakończonych postępowań przygotowawczych oscyluje na podobnym poziomie (sprawy zakończone), co wskazuje na równowagę skali opisywanej przestępczości. Rozbieżność w tym zakresie przedstawiają wartości obrazujące wszczęcie postępowań o korupcję, które obrazują, iż w 2009 roku nastąpił istotny spadek (w porównaniu z poprzednim rokiem jest to spadek o 20 postępowań, z 50 na 30)[543].

Centralne Biuro Antykorupcyjne

Przekazane przez CBA dane informują o prowadzeniu przez Biuro w 2009 roku 244

śledztw dotyczących spraw korupcyjnych, w tym postępowania wszczęte wyrażały wartość 127 śledztw[544].

Poniżej przedstawione zestawienie obrazuje skalę prowadzonych przez CBA postępowań o korupcję w latach 2006–2009.

Tabela nr 4. Postępowania przygotowawcze o korupcję, prowadzone przez Centralne Biuro Antykorupcyjne w latach 2004–2009

LATA	WSZCZĘTE	ZAKOŃCZONE
2006	8	0
2007	55	10
2008	91	46
2009	127	120

Opracowanie własne: na podstawie danych „Mapa Korupcji".

Przedstawione zestawienie wskazuje, iż w okresie od 2006 roku (od powstania Biura) do 2009 roku odnotowano wyraźny wzrost zarówno wszczętych jak i zakończonych postępowań przygotowawczych. Odpowiednio w 2006 roku wszczęto 8 postępowań, a w 2009 roku przedstawiono liczbę 127. Podobnie jest z postępowaniami zakończonymi, których w 2006 roku nie było, a w 2009 roku odnotowano 120 zakończonych śledztw[545].

Straż Graniczna

W 2009 roku funkcjonariusze Straży Granicznej wszczęli 56 postępowań przygotowawczych w sprawach o korupcję, których 52 zostały zakończone skierowaniem aktu oskarżenia przeciwko 53 podejrzanym. Skalę prowadzenia spraw korupcyjnych przez SG w latach 2005–2009 obrazuje poniższa tabela[546].

Tabela nr 5. Postępowania przygotowawcze o korupcję, prowadzone przez Straż Graniczną w latach 2004–2009

LATA	WSZCZĘTE	ZAKOŃCZONE
2005	134	118
2006	153	163
2007	129	122
2008	66	71
2009	56	52

Opracowanie własne: na podstawie danych „Mapa Korupcji"

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

W gestii Straży Granicznej leży także ściganie korupcji, mającej miejsce w szeregach tej formacji. W tym zakresie odnotowano wyraźny spadek liczby funkcjonariuszy i pracowników cywilnych Straży Granicznej podejrzewanych o praktyki korupcyjne, ponieważ w roku 2004 ranking określał liczbę 120 funkcjonariuszy, a w roku 2009 nie odnotowano żadnej osoby[547].

Udostępnione dane wskazują także na ogromny spadek liczby funkcjonariuszy Służby Celnej, którym organy Straży Granicznej przedstawiły zarzuty korupcyjne. W 2006 roku wskazano 42 funkcjonariuszy, w roku 2007 – 45 osób, w roku 2008 – 13, a w roku 2009 wskazano jedynie 1 osobę[548].

Departament Wywiadu Skarbowego Ministerstwa Finansów[549]

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

W 2009 roku Wywiad Skarbowy prowadził szereg czynności operacyjno-śledczych, w wyniku których sporządzono 18 wniosków o kontrole skarbową, 2 wnioski o kontrole resortową, 6 informacji o nieprawidłowościach, które przekazano do innych instytucji oraz skierowano zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa, na podstawie którego wszczęto śledztwo[550].

Komenda Główna Żandarmerii Wojskowej

Żandarmeria Wojskowa, zajmująca się wykrywaniem przestępstw i wykroczeń (w tym dotyczących korupcji) popełnianych przez żołnierzy Wojska Polskiego, dokonała w latach 2004-2009 wszczęcia 400 postępowań przygotowawczych w sprawach o korupcję, z których 349 zostało zakończonych[551]. Z analizy dostarczonych przez ŻW danych wynika, iż nastąpił wyraźny wzrost przestępczości korupcyjnej popełnianej przez osoby związane z Wojskiem Polskim, czego dowodem jest poniższe zestawienie[552].

Tabela nr 6. Postępowania przygotowawcze o korupcję, prowadzone przez Żandarmerię Wojskową w latach 2004–2009

LATA	WSZCZĘTE	ZAKOŃCZONE
2004	39	38
2005	53	45
2006	62	47
2007	81	42
2008	82	94
2009	83	83

Opracowanie własne: na podstawie danych „Mapa Korupcji"

Istotnym dla określenia skali korupcji w Polsce (na podstawie tzw. twardych danych) wydają się być informacje przedstawione przez Ministerstwo Sprawiedliwości[553] oraz Centralny Zarząd Służby Więziennej[554].

W celu zobrazowania omawianej skali dokonano zestawienia tabelarycznego uzyskanych informacji wskazujących jednoznacznie, iż w tym przypadku skala korupcji wyraża znaczącą wartość wzrostową.

Tabela nr 7. Liczba osób skazanych za sprawy korupcyjne w Polsce latach 2004–2008

LATA	LICZBA PRAWOMOCNIE SKAZANYCH
2004	1527
2005	1918
2006	2134
2007	2641
2008	3086

Opracowanie własne: na podstawie danych „Mapa Korupcji"

Tabela nr 8. Liczba osób odbywających kary pozbawienia wolności za sprawy korupcyjne w Polsce latach 2004–2008

LATA	LICZBA OSADZONYCH
2004	28
2005	48
2006	85
2007	160
2008	423
2009	426

Opracowanie własne: na podstawie danych „Mapa Korupcji"

Dane przekazane przez Ministerstwo Sprawiedliwości oraz Centralny Zarząd Służby Więziennej są nader istotne, ponieważ ukazują „produkt finalny" służb i instytucji zajmujących się zwalczaniem przestępczości korupcyjnej i z tego względu wydają się być właściwym materiałem do określenia skali korupcji w Polsce.

Analiza zebranych informacji nie przynosi jednak ostatecznego rozwiązania z uwagi na równoznaczne wskazanie tendencji wzrostu jak i spadku zachowań korupcyjnych. Odwołując się do wcześniejszego stwierdzenia, iż dane przekazane przez Ministerstwo Sprawiedliwości i Centralny Zarząd Służby Więziennej są wartościami nadrzędnymi, wypracowano stanowisko przemawiające za wzrostem zachowań korupcyjnych w Polsce.

Podsumowując zebrane informacje nasuwa się spostrzeżenie, iż korupcja jest nieodłącznym elementem obszaru społecznego, gospodarczego oraz ekonomicznego Polski. Skala omawianego zjawiska każe sądzić, iż w najbliższym okresie korupcja nadal będzie częścią życia publicznego. Dane przedstawione przez instytucje zajmujące się ściganiem przestępczości korupcyjnej informują o wszechobecności tego zjawiska. Podejmowane przez państwo działania legislacyjne nie ograniczyły skali korupcji, a wręcz odwrotnie. Z danych przekazanych przez Wymiar Sprawiedliwości wynika, iż w ostatnim okresie nastąpił wyraźny wzrost osób skazanych za popełnienie przestępstwa korupcji.

Istniejące nadal w społeczeństwie przekonanie o możliwości „korzystnego" załatwienia sprawy skłania do dalszego rozwoju tego zjawiska. Z analizy danych przekazywanych przez służby i instytucje badawcze wynika, iż nie odnotowuje się nowych kierunków występowania korupcji. Tak więc korupcja nadal uprawiana będzie przez jednostki w wymiarze incydentalnym, którym towarzyszyły będą klasyczne formy przekazywania łapówek oraz odnotowywane będą przypadki zakamuflowanego, niejawnego sposobu działania jednostek oraz zorganizowanych grup przestępczych, zainteresowanych korupcją.

Trzeba zaznaczyć, iż przestępczość zorganizowana jest szczególnie niebezpieczna, ponieważ powoduje negatywne skutki, w tym prowadzi do zwiększenia możliwości angażowania w przestępczą działalność funkcjonariuszy instytucji publicznych[555]. Nie ulega

wątpliwości, iż zorganizowane grupy przestępcze dążą do uzyskania wpływów w strukturach administracji oraz wymiaru sprawiedliwości i ścigania[556]. Przestępczość zorganizowana i korupcja przedstawiają zbieżne cechy i wielokrotnie są powiązane ze sobą. Posiadane przez grupy przestępcze środki finansowe umożliwiają im wykorzystywanie korupcji jako środka dostępu do informacji, minimalizowania ryzyka, prania pieniędzy, infiltrowania środowisk politycznych i gospodarczych oraz wywierania wpływu[557].

O prognozie przemawiającej nad rozkwitem korupcji świadczyć może obserwacja ewaluacji zjawiska na całym świecie. Korupcja jest nieodłącznym elementem walki gospodarczej wielu państw, przyczyną upadku gospodarki krajowej (Grecja) oraz przedmiotem potyczek politycznych.

Z pewnością omawiane zjawisko ewaluowało będzie w kierunku maksymalnego wykluczenia możliwości identyfikacji korupcji. Podejmowane będą również starania w kierunku uznania określonych zachowań nie jako czynu zabronionego, lecz czynu nagannego moralnie, a z tego zarzutu nic nie wynika. Tak więc zjawisko korupcji (korporacyjnej, instytucjonalnej) uwidaczniane będzie tylko i wyłącznie na potrzeby walki polityczno-gospodarczej.

Wyznaczenie kierunku i ewaluacji korupcji zależało będzie od intratności jej stosowania. Sektorem takim będzie z pewnością obszar związany z zamówieniami publicznymi, ponieważ jest on dystrybutorem środków publicznych pochodzących z budżetu państwa oraz funduszy unijnych.

W podsumowaniu należy wskazać, iż praktyki korupcyjne obecne będą w sferze publiczno-społeczno-politycznej dotąd, dopóki korupcja będzie opłacalna. Jak wynika z analizy przypadku, podejmowane przez państwo przedsięwzięcia nie przełożyły się na eliminację korupcji. W zakresie walki z korupcją dokonano nowelizacji kodeksu karnego, wyposażono organy ścigania w instrumenty walki z korupcją, instytucje pozarządowe prowadziły na szeroką skalę projekty informujące o szkodliwości zjawiska, a pomimo tego zjawisko nadal obecne jest realiach życia codziennego. Żadne z państw nie pozbyło się tego problemu, lecz podejmowane są sukcesywnie skuteczne działania, w celu jego ograniczenia. Wydaje się być logicznym, iż zaprzestanie praktyk korupcyjnych może nastąpić w przypadku nieopłacalności podejmowania ryzyka takiego działania, a to z kolei może nastąpić m.in. poprzez stosowanie zasad przejrzystości działania sfery publicznej oraz ograniczenie nadmiernych uprawnień decydentów.

ROZDZIAŁ III
KORUPCJA W ŚWIETLE POLSKIEJ SCENY POLITYCZNEJ

3.1. MECHANIZMY KORUPCJI W POLITYCE

W poprzednich rozdziałach korupcję przedstawiono w ujęciu definicyjnym, w świetle uregulowań prawnych, podniesiono zaangażowanie służb i organizacji zajmujących się problemem zwalczania tego przestępstwa oraz uwidoczniono skalę i obszary jej występowania. W podjętych segmentach tematycznych wskazano na występowanie zjawiska korupcji politycznej. Nie odnosząc się do uregulowań definicyjnych oraz prawnych można zaproponować pogląd, iż korupcja polityczna, czy też korupcja w polityce, jest procesem zachodzącym pomiędzy aktorami sceny politycznej.

W dyskursie politycznym problem korupcji jest zjawiskiem chętnie wygłaszanym, wskazującym jej szkodliwość i nagminność. W kuluarach i na gremium publicznym podnoszona jest konieczność walki z korupcją. Ale czy rzeczywiście polityka i politycy zajmują się korupcją w celu jej eliminacji?

W niniejszym rozdziale wskazane zostaną ugrupowania polityczne, które za pomocą sztandaru korupcji dokonują realizacji założonych przez nie celów. Podjęty kierunek badawczy nie jest zbiorem medialnych, spektakularnych afer korupcyjnych z udziałem polityków, lecz jest wskazaniem umiejętności wykorzystania korupcji jako instrumentu gry politycznej.

Czym jest polityka? Podejmując się próby zdefiniowania problemu, posłużono się definicją polityki jaką zaproponował prof. Stefana Opara – „Polityka to dążenie do realizacji celów społecznych z wykorzystaniem instrumentarium i autorytetu państwa. W tym sensie polityka obejmuje:

1) działania podmiotów sprawujących władzę w państwie,
2) działania podmiotów, które wywierają wpływ na władzę państwową (grupy lobbingu, organizacje społeczne i religijne, środki masowego przekazu,
3) działania tych podmiotów, które dążą do zdobycia władzy państwowej.

Nawiązując do definicji Maxa Webera, polityka jest dążeniem do zdobycia władzy państwowej lub jej utrzymania"[558]. Szersza definicja problemu pojmowana jest jako działalność dotyczącą stosunków pomiędzy grupami społecznymi, narodami, państwami oraz z walki o zdobycie władzy państwowej jako instrumentu regulacji i kształtowania stosunków[559]. Polityka jest również dążeniem do realizacji celów społecznych przy zastosowaniu instrumentów państwa. Tak rozumiana polityka wyznacza trzy jej odmiany: politykę realną, potencjalną oraz politykę wpływu. Poprzez politykę realną należy rozumieć działania podmiotów realizujących swoje cele w czasie rządzenia, czyli w czasie dysponowania instrumentarium państwa. Poprzez instrumenty państwa należy rozumieć: możliwość stanowienia prawa, posiadanie zasobów ekonomicznych (budżet państwowy), dysponowanie administracją rządową, służbami, propagandą, czy też wpływem na kierunek badań naukowych. Należy jednak zaznaczyć, iż tego rodzaju działalność nie jest prosta, choćby z uwagi na koalicyjną formę sprawowania władzy, czy też pluralistyczne struktury samorządowe. Polityka potencjalna przypisana jest działaniom, które mogą zostać zrealizowane w przyszłości, po zdobyciu władzy w państwie. Podmioty dążące do przejęcia władzy nie uprawiają polityki realnej lecz bazują na obietnicach dotyczących modelu uprawiania polityki, jaką będą uprawiać po przejęciu instrumentarium państwa. Politycy potencjalni, dążąc do uzyskania władzy, deklarują często obietnice nie znajdujące pokrycia w rzeczywistości, co prowadzi do demagogii. W sytuacji przeobrażenia polityki realnej w potencjalną okazuje się, iż prezentowane uprzednio obietnice nie znajdują odzwierciedlenia w rzeczywistości i stanowią element cynicznego kłamstwa. Polityka wpływu jest działaniem, które polega na realizacji celów poprzez nieformalne i niejawne wpływanie na instrumentarium państwa. Tego rodzaju polityka nie obejmuje jawnego dążenia podmiotów do uzyskania władzy państwowej, ale skutecznie wpływa na organy państwa. Polityka wpływu uprawiana jest przede wszystkim przez: grupy lobbingu ekonomicznego, organizacje społeczne, grypy religijne, środki masowego przekazu oraz opozycję, ale tylko w przypadku wpływania na działalność parlamentu, rządu i władz lokalnych[560].

Wychodząc naprzeciw wskazanego rozumienia polityki, należy wskazać, iż korupcja jest instrumentem w rękach polityków, który wykorzystywany jest do zdobycia, a następnie utrzymania władzy. Politycy, wygłaszając stanowisko o konieczności podjęcia walki z korupcją, nie artykułują poglądu w celu faktycznego reagowania na czyn przestępczy (chociaż przypadkiem i tak się dzieje), lecz powodują skierowanie uwagi potencjalnego elektoratu na siebie i ugrupowanie, które reprezentują. Począwszy od końca lat dziewięćdziesiątych na dobre rozgorzała moda na hasła antykorupcyjne. Od tego czasu ugrupowania partyjne składają deklaracje walki z korupcją. Wszechobecna aktywność antykorupcyjna wywołała konieczność wzmocnienia przedsięwzięć politycznych. Działania takie podejmowane są w ramach kampanii wyborczych lub jako skumulowane działania rządowe, ukazujące opinii publicznej dbałość rządu o bezpieczeństwo społeczeństwa, które nękane jest przez korupcję. Wynikiem politycznego nagłośnienia wagi korupcji są rankingi ośrodków badania opinii publicznej, które odnotowują niebywałe wskaźniki wzrostu percepcji zjawiska w czasie przedwyborczej gorączki.

Poparciem wypracowanego poglądu są deklaracje wyborcze komitetów ugrupowań partyjnych, które w wyborach do parlamentu w latach 2001, 2005, 2007 oraz 2011 odwoływały się do konieczności walki z korupcją. W przedstawionych deklaracjach poświęcono uwagę obietnicom, które odnosiły się do zagadnień korupcyjnych. Badaniem w niniejszej rozprawie objęto ugrupowania, które uzyskały mandat zaufania społecznego i miały możliwość spełnienia złożonych deklaracji wyborczych (wyjątkiem są wybory w 2001 roku, z uwagi na udział w nich nieistniejących już partii politycznych, które przedstawiły niejednokrotnie zaskakujące rozwiązania antykorupcyjne np. Polska Wspólnota Narodowa).

Podejmując się obrony stanowiska o instrumentalnym angażowaniu zjawiska korupcji przez polityków zdecydowano, iż rozważania obejma dwa etapy:

1

1. Etap pierwszy – korupcja w deklaracjach wyborczych – zdobycie władzy;
2. Etap drugi – aktywność rządu w odniesieniu do problemu korupcji – utrzymanie władzy.

Wybory są wyrazem liberalnej demokracji, zgodnie z którą przywództwo w państwie jest rezultatem wyborów. Zmagania te są wyrazem otwartego współzawodnictwa sił społecznych i grup politycznych o władzę[561]. Jak zauważa Arkadiusz Żukowski, wybory są najważniejszym wydarzeniem politycznym, ponieważ stanowią punkt wyjściowy dla struktury demokracji. Celem przeprowadzenia demokratycznych wyborów jest wyłonienie rządzących. Kandydaci biorący udział w wyborach są wyrazicielami różnych interesów społecznych, a wyłonienie nowej władzy jest efektem zmiany poglądów społecznych[562]. Dodatkowo, wybory parlamentarne są tym, co powoduje, iż społeczeństwo staje się w praktyce, a nie tylko w teorii, suwerenem. Kandydaci muszą zabiegać o poparcie elektoratu[563].

3.2. WYBORY PARLAMENTARNE W 2001 ROKU

Ordynacja wyborcza do Sejmu RP IV kadencji w 2001 roku przewidywała odmienne zasady wyłaniania posłów niż przyjęto w ordynacjach regulujących wybory w latach poprzednich. Według przyjętej ordynacji wszyscy członkowie parlamentu mieliby być wyłonieni w okręgach, czym zlikwidowano możliwość wystawiania krajowej listy kandydatów. Odmiennie potraktowano zasady rozdziału mandatów pomiędzy kandydatami, którzy otrzymali największą ilość głosów. Przyjęta metoda Saint-Laguë[564] czyniła, iż sukces wyborczy mógł być mniejszy niż przy poprzednio stosowanych zasadach[565].

W wyniku wyborów w 2001 roku wprowadzono do parlamentu 6 partii politycznych, z których tylko dwie można postrzegać jako ugrupowania ustabilizowane – SLD (koalicja SLD i UP) oraz PSL. Pozostałe partie były nowymi organizacjami, utworzonymi niejednokrotnie przed samymi wyborami (PO, LPR oraz PiS)[566].

Sojusz Lewicy Demokratycznej i Unia Pracy

Sojusz lewicy Demokratycznej w czasie wyborów parlamentarnych w 2001 roku był największym lewicowym ugrupowaniem politycznym w Polsce. Od powstania[567] partia ta uzyskiwała w kolejnych wyborach parlamentarnych coraz większą liczbę głosów (od 1 514 025 głosów w 1991 roku do 9 485 224 głosów w wyborach w 2001 roku). Pomimo wygranych wyborów w 2001 roku popularność SLD znacznie spadła[568]. W programie wyborczym koalicji, która uzyskała najwyższy mandat zaufania wyborców, zawarto postulaty nawiązujące do konieczności walki z korupcją. Pod hasłem „Skutecznie walczyć z korupcją" wskazano, iż Polska widziana jest jako kraj, w którym korupcja wzrasta, a urzędnicy nadużywają swoich uprawnień. Przekonywano, iż walka z korupcją jest niezwykle pilną potrzebą. Konieczne jest przejrzyste działanie instytucji władzy i partii politycznych oraz zapewnienie równego dostępu do informacji instytucjom oraz obywatelom, jak też zaostrzenie kar.

Za niezbędne działania w skutecznej walce z korupcja uznano:

- propagowanie i wymuszanie etycznych postaw w działalności publicznej, przy jednoczesnej deklaracji zwiększenia roli wewnętrznych organów kontroli oceniających postępowanie członków ugrupowań koalicyjnych,
- ustawowe uregulowanie działalności lobbingowej oraz ujednolicenie prawa antykorupcyjnego,
- przekazywanie deklaracji o stanie majątkowym osób pełniących funkcje publiczne do właściwych urzędów skarbowych celem skonfrontowania ich z deklaracjami podatkowymi,
- poprawę funkcjonowania procedur zamówień publicznych oraz stworzenie w odpowiednich instytucjach państwowych rejestrów nierzetelnych podmiotów gospodarczych,
- dokumentowanie budzących zastrzeżenia prawne transakcji, zwalczanie praktyk prania pieniędzy, ujawnianie nielegalnych kont itd.,
- współpracę organów prawa z wyspecjalizowanymi instytucjami, w tym międzynarodowymi, zajmującymi się oceną zjawisk korupcyjnych i zwalczaniem korupcji,
- zapewnienie osobom i instytucjom równego dostępu do informacji[569].

Akcja Wyborcza Solidarność – Prawicy

Ugrupowanie w wyborach w 2001 roku poniosło porażkę, a następnie uległo rozpadowi. Jednakże w deklaracjach wyborczych przedstawiło koncepcję przeciwdziałania zachowaniom korupcyjnym, które powinny polegać na wypracowaniu nowych przepisów prawnych, zmierzających do ograniczenia możliwości stosowania procedur korupcyjnych. W przedstawionych propozycjach odnoszono się również do konieczności umożliwiania wyciągania konsekwencji od osób, które łamią przepisy (antykorupcyjne). Ugrupowanie informowało o gotowości jego uczestnictwa w monitorowaniu przestrzegania prawa oraz efektywności podejmowanej przez rząd walki z korupcją[570].

Unia Wolności

Jest ugrupowaniem, które podobnie jak AWS Prawicy nie znalazło poparcia elektoratu w wyborach w 2001 roku[571]. Ugrupowanie w założeniach programowych opowiadało się za państwem zdecentralizowanym, w którym zaniknie niesprawiedliwy podział na tych, którzy są blisko władzy i na tych, którzy są od niej oddaleni[572]. W deklaracjach dotyczących przeciwdziałania korupcji UW opowiedziała się przede wszystkim za:

- koniecznością finansowania partii politycznych z budżetu państwa przy całkowitym zakazie ich finansowania przez sektor prywatny,
- wprowadzeniem zasady publicznych i jawnych konkursów na wyższe stanowiska w administracji państwowej,
- budową niezależnego korpusu służby cywilnej,
- poszerzeniem grupy osób pełniących funkcje publiczne, wobec których będzie istniał zakaz prowadzenia działalności gospodarczej,
- wprowadzeniem ustaw o dostępie do informacji,
- jawnością procedur oraz pomocy dla przedsiębiorstw, uzależnionej od spełnienia wymogu ujawniania skali wszelkiej pomocy ze środków publicznych,
- uchwaleniem ustawy o działalności lobbingowej,
- ograniczeniem liczby koncesji, kontyngentów i zezwoleń, których wymagalność w prowadzeniu działalności gospodarczej sprzyja korupcji,
- wzmocnieniem organów ścigania oraz władzy sądowniczej,
- koniecznością rozszerzenia obowiązku składania oświadczeń majątkowych na urzędników pracujących w urzędach wydających decyzje o charakterze administracyjnym,
- zasadnością weryfikacji oświadczeń majątkowych przez organy skarbowe[573].

Polskie Stronnictwo Ludowe

Polskie Stronnictwo Ludowe jest partią ogólnonarodową, odwołującą się do wartości ludowych, narodowych i chrześcijańskich oraz rozwijającą ideologię agraryzmu. Ugrupowanie nawiązuje do haseł solidarności i braterstwa między ludźmi, ceni wartość pracy człowieka oraz zwraca uwagę na kształtowanie poczucia społecznej sprawiedliwości. Szczególną wartością Stronnictwa jest polska wieś oraz wszyscy zwolennicy idei agrarystycznych, opowiadający się za rozwojem społeczeństwa w warunkach odwołujących się do wartości przyrody[574]. Partia w zaproponowanym programie wyborczym nawiązała do Paktu Antykorupcyjnego, ogłoszonego w 2001 roku. W Pakcie tym padły deklaracje o inicjowaniu i wspieraniu przedsięwzięć legislacyjnych mających na celu wprowadzenie jawności oświadczeń majątkowych osób publicznych oraz stworzenie możliwości ich porównania z zeznaniami podatkowymi. Zdaniem ugrupowania zmiany te należałoby wprowadzić za pomocą nowelizacji ustawy antykorupcyjnej z 1997 roku.

PSL zapowiadało w obietnicach wyborczych weryfikację roli doradców ministerialnych i gabinetów ministrów, a w szczególności postulowano odsunięcie ich od udziału w podejmowaniu strategicznych decyzji dotyczących np. podpisywania kontraktu.

Ugrupowanie w postulatach wyborczych nawiązywało do braku afer korupcyjnych, których uczestnikami byliby członkowie PSL. W przypadku wystąpienia okoliczności wskazujących na udział członków ugrupowania w takim przestępstwie, deklarowano wyciągnięcie natychmiastowych konsekwencji wobec takiej osoby, które by skutkowały wykluczeniem z szeregów partii[575].

Prawo i Sprawiedliwość

Prawo i Sprawiedliwość uznaje, iż kluczowym elementem programu wyborczego jest naprawa państwa polskiego i ładu społeczne-

go, w tym walka z degeneracją elity politycznej, korupcją, zlikwidowanie związków polityków ze światem przestępczym, przywrócenie zasad państwa prawa oraz ustanowienie nowego porządku[576]. W przedstawionym programie wyborczym ugrupowanie odniosło się do problemu korupcji w postulacie pt. „Oczyszczenie państwa". Zdaniem PIS oczyszczenie państwa na najwyższych szczeblach administracji stanowi podstawę do podjęcia dalszych działań na szczeblach niższych. Realizacji wspomnianego priorytetu planowano dokonać poprzez:

- wprowadzenie zasady jawności oświadczeń majątkowych osób sprawujących funkcje publiczne i ich obligatoryjną kontrolę oraz wyjaśnienie pochodzenia majątku. Oświadczenia te muszą dotyczyć także osób najbliższych, a każde zwiększenie majątku wymaga odnotowania i wyjaśnienia źródła jego pochodzenia,
- radykalne ograniczenie prawa funkcjonariuszy publicznych do prowadzenia działalności gospodarczej,
- powołanie urzędu antykorupcyjnego w celu stworzenia nowej formacji o dużych uprawnieniach, złożonej z ludzi nowych, nieuwikłanych w układy, która mogłaby podjąć działania zmierzające do ustalenia i ujawnienia organom wymiaru sprawiedliwości i opinii publicznej powiązań wyższych urzędników państwowych i samorządów wielkich miast, korupcji w policji, UOP, prokuraturze i sądownictwie,
- wprowadzenie jawności życia publicznego za pomocą ustawy, która zniesie zbędne ograniczenia w dostępie do informacji dotyczącej działalności państwowej i samorządowej,
- przywrócenie porządku na granicach państwa. W tym celu należy sporządzić raport, który przedstawiłby przyczyny występowania różnego rodzaju nadużyć (w tym korupcji) i przemytu;
- zmianę ustawy o służbie cywilnej w zakresie regulacji przyznawania stopni w tej służbie na podstawie stażu służby, przebiegu kariery oraz odpowiednich egzaminów kwalifikacyjnych, co z kolei pozwoli na powstanie nowej hierarchii urzędników oraz stworzy możliwości zarządzania kadrą w skali kraju,
- odrzucenie konkursowego sposobu obsady stanowisk, który oparty jest na fikcyjnym ich rozstrzyganiu. W tym zakresie władnym do mianowania na stanowiska miałby być minister, ale tylko spośród urzędników korpusu służby cywilnej, którzy uzyskali odpowiedni stopień,
- ustalenie kryteriów kompetencyjnych dla osób mających zajmować w administracji stanowiska obsadzane na zasadach politycznych. Uregulowania mają dotyczyć także wojewodów, wicewojewodów, marszałków województw oraz starostów. Kryterium powołania na stanowisko ma stanowić egzamin, za którego przygotowanie i przeprowadzenie odpowiedzialna będzie Krajowa Szkoła Administracji Publicznej,
- uchwalenie ustawy o kontroli wewnętrznej w administracji, która regulowałaby zasady koordynacji kontroli i jednocześnie wzmocniłaby jej komórki w naczelnych i centralnych organach administracji państwowej i urzędach wojewódzkich,
- wzmocnienie dyscypliny w administracji publicznej poprzez powołanie głównego rzecznika dyscyplinarnego, odpowiedzialnego za stałą analizę naruszeń pragmatyki pracowniczej i dyscypliny oraz wyznaczającego kierunki walki z nimi,
- reformę w policji w zakresie zmian dotyczących: przeprowadzania konkursów, reorganizacji Komendy Głównej, systemu jej finansowania, powołania elitarnej jednostki (poza policją) o uprawnieniach policyjnych – Gwardia Narodowa,
- uchwalenie ustawy o bezpieczeństwie narodowym, która regulowała będzie sferę działalności służb specjalnych,
- likwidację Urzędu Ochrony Państwa – jego funkcje miałby przejąć urząd antykorupcyjny i Centralne Biuro Śledcze,
- przekształcenie wywiadu w oddzielną instytucję podległą premierowi;
- dokonanie zmian w sądownictwie i prokuraturze, w celu ich efektywniejszego działania[577].

Unia Polityki Realnej

Partia powstała w kwietniu 1989 roku. Liderem ugrupowania został Janusz Korwin-Mikke. W 1990 roku doszło do pierwszego rozłamu partii, w wyniku którego powstała Partia Konserwatywno-Liberalna (PK-L). W 1995 roku nastąpił kolejny konflikt, w skutek którego doszło do rozłamu partii. W styczniu 1996 roku rozwiązano UPR i powołano Stronnictwo Polityki Realnej. Sąd UPR uznał

jednak tę decyzję za nielegalną[578]. Ugrupowanie, w przygotowanym programie wyborczym w 2001 roku przedstawiło propozycję rozwiązań antykorupcyjnych. Zdaniem członków UPR korupcja ma miejsce zawsze na styku sektora publicznego z obszarem prywatnym, a rozmiar jej występowania uzależniony będzie od rozległości kontaktu pomiędzy nimi. Zatem, ograniczenie występowania zjawiska będzie zależało od ograniczenia styku omawianych sektorów. Zdaniem UPR należy do minimum ograniczyć sektor publiczny, co wywoła zmniejszenie przestrzeni, gdzie może wystąpić korupcja. Sposobem osiągnięcia celu jest wdrożenie pełnej prywatyzacji sektora publicznego w gospodarce, jak też pozbawienie władzy publicznej uprawnień, które wywołują zagrożenie bezpieczeństwa publicznego[579].

Pozostałymi Komitetami Wyborczymi, które złożyły przed wyborami 2001 roku obietnice wyborcze były komitety: Mniejszości Niemieckiej, Polskiej Partii Socjalistycznej oraz Polskiej Wspólnoty Narodowej.

Mniejszość Niemiecka

Naczelną wartością ideologiczną Mniejszości Niemieckiej jest dążenie do upodmiotowienia politycznego i prawnego. Szczególną wartością tej mniejszości (odzwierciedloną w programach wyborczych) jest upodmiotowienie kulturowe, religijne i gospodarcze. W przedstawianych programach wyborczych nawiązuje się do potrzeby kultywowania tradycji śląskich i zgodnego współżycia z sąsiadami. Mniejszość Niemiecka propaguje wartości, tj.: państwo obywatelskie, rządy prawa, demokracja oraz regionalizm[580]. W sprawie korupcji ugrupowanie opowiedziało się (w programie wyborczym)[581] za realizacją działań wynikających z zapisów Antykorupcyjnej Grupy Roboczej oraz Banku Światowego[582].

Polska Partia Socjalistyczna walkę z korupcją opierała na konieczności wprowadzenia deklaracji majątkowych dla wszystkich obywateli, których majątek przekracza kwotę 200 tys. zł. Uprawnienia do weryfikowania oświadczeń posiadałyby urzędy skarbowe. Innym pomysłem PPS, skierowanym do urzędów skarbowych, było kierowanie do ich właściwości spraw karno-skargowych, których podstawą prowadzenia byłoby podejrzenie zwiększenia zasobu majątku[583]. Działanie takie miałoby zniechęcić potencjalnych sprawców do układów korupcyjnych[584].

Polska Wspólnota Narodowa była ugrupowaniem, które w swoich założeniach deklarowało całkowitą eliminację korupcji. Środkiem do realizacji złożonej deklaracji miały być rygorystyczne regulacje polegające m.in. na konfiskacie majątku, czasowym lub zupełnym zakazie piastowania jakichkolwiek stanowisk publicznych przez osoby dopuszczające się korupcji[585]. Analizując deklaracje wyborcze przedstawione przez Komitety Wyborcze w wyborach w 2001 roku, wyodrębnić można główne obszary proponowanych zamierzeń antykorupcyjnych[586]. Przewodnim postulatem są deklaracje świadczące o konieczności składania, a następnie weryfikacji oświadczeń majątkowych. W tym zakresie wskazywano podmioty uprawnione do weryfikacji składanych oświadczeń, wśród których wymieniano istniejące już instytucje np. urzędy skarbowe oraz deklarowano konieczność powstania nowej służby – urzędu antykorupcyjnego, odpowiedzialnego za zajmowanie się wskazanym zagadnieniem. W przedstawionych deklaracjach nie brakowało postulatów dotyczących oczyszczenia państwa, nawoływania o zachowanie etyki, przeciwstawienia się przestępczym odmianom lobbingu, apeli o ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, jak też zwrócono uwagę na przejrzystość procedur konkursowych. W powyższych zobowiązaniach wskazano na gotowość ugrupowań do podjęcia walki z korupcją. Pytaniem jest jednak, czy utworzenie nowych, czy też wyposażenie istniejących już urzędów w instrumenty kontrolne, nie jest opowiedzeniem się za dalszym nadzorem państwa nad obywatelami. Obietnice wyborcze złożone podczas kampanii w 2001 roku znalazły odzwierciedlenie w następnych etapach zmagań o miejsca w parlamencie[587].

3.3. WYBORY PARLAMENTARNE W 2005 ROKU

Kampanie wyborcze w 2005 roku nacechowane zostały przesłankami o zabarwieniu antykorupcyjnymi. Kandydujące do parlamentu ugrupowania polityczne licytowały się w przedstawieniu najskuteczniejszej metody zwalczania korupcji[588]. Zmagania Komitetów Wyborczych w 2005 roku przyniosły zwycięstwo Prawu i Sprawiedliwości, które wraz z Samoobroną i Ligą Polskich Rodzin podjęła

się trudu rządzenia Polską. Pomijając w tym miejscu trudną i skomplikowaną konstrukcję koalicyjną, należy zaznaczyć, iż PiS doprowadziło w 2006 roku do powstania Centralnego Biura Antykorupcyjnego (postulaty składane w 2001 oraz w 2005 roku) oraz szczególnym nadzorem objęło kontrolę nad pracą innych służb, prokuratur i sądów (co w wielu obszarach społecznych wzbudziło zadowolenie np. w kręgach policyjnych). W realizowanych założeniach państwo przyjęło rolę prokuratora nad wszelkimi rodzajami postępowań, w tym nad przestępstwami o charakterze korupcyjnym. W okresie wzmożonej kampanii wyborczej oraz w okresie sprawowania rządów koalicji opinia publiczna (zachęcona medialnymi przekazami) opowiadała się w sondażach za koniecznością walki z korupcją. W tym też zakresie należy zadać pytanie – czy rozmiary wspomnianego zjawiska rzeczywiści były zatrważające i czy po raz kolejny straszak, zwany korupcją, nie stał się narzędziem rozgrywek politycznych? Odpowiedź na to pytanie zawarta została w przedstawionych poniżej deklaracjach wyborczych, które jednoznacznie wskazują, iż po raz kolejny komitety wyborcze żerowały na propagowanych hasłach antykorupcyjnych.

Analizę deklaracji wyborczych składanych w 2005 roku rozpoczęto od przedstawienia postulatów Prawa i Sprawiedliwości.

Prawo i Sprawiedliwość

Ugrupowanie zaznaczyło, iż celem jego działań jest konsolidacja i umocnienie państwa oraz zwiększenie wymagań wobec ludzi mających władzę. Wskazane założenia PiS proponowało zrealizować poprzez[589]:

- rozszerzenie lustracji poprzez ujawnienie wszystkich funkcjonariuszy i tajnych współpracowników peerelowskich służb specjalnych,
- ujawnienie teczek osób pełniących funkcje publiczne,
- likwidację postkomunistycznych instytucji,
- likwidację peerelowskich uprzywilejowań,
- przebudowę służb specjalnych,
- wprowadzenie przepisów zakazujących służbom specjalnym ingerowania w życie polityczne,
- wprowadzenie zasady jawności,
- odtajnienie dokumentów dotyczących historii PRL-u,
- przeprowadzenie majątkowej lustracji polityków i ich rodzin,
- zreformowanie służby cywilnej,
- uporządkowanie systemu wynagrodzeń,
- wprowadzenie rzeczywistej, dyscyplinarnej odpowiedzialności sędziów,
- skierowanie prokuratorów do bezpośredniej walki z przestępczością (w tym korupcyjną),
- powołanie Urzędu Antykorupcyjnego,
- przeprowadzenie poważnych zmian w resorcie spraw wewnętrznych i administracji,
- przebudowanie Komendy Głównej (Policji),
- wprowadzenie nowej strategii informacyjnej państwa,
- zaostrzenie kar za popełnione przestępstwa,
- stworzenie elitarnej jednostki prokuratury do walki z mafią i aferzystami,
- ograniczenie immunitetów prokuratorskich i sędziowskich,
- zwiększenie aktywności działania sądów,
- wprowadzenie regulacji antykorupcyjnych.

W programie wyborczym podniesiono, iż powołany Urząd Antykorupcyjny będzie uprawniony do lustracji osób, wobec których istnieje podejrzenie, iż posiadają majątek pochodzący z przestępstwa[590].

Platforma Obywatelska

Wartości światopoglądowe tej partii zawarto w Deklaracji Ideowej Platformy Obywatelskiej, przyjętej przez Klub Poselski PO w dniu 21 grudnia 2001 roku. Autorzy Deklaracji odwołują się do Dekalogu, stanowiącego fundament cywilizacji Zachodu. Do głównych zadań państwa należy: wspieranie rodziny i tradycyjnych norm obyczajowych, ochrona życia ludzkiego, zakaz eutanazji oraz graniczenie badań genetycznych. W dokumencie podkreślono, iż zadaniem polityki jest dbałość o społeczeństwo, w tym wyznaczenie granic władzy publicznej, której przekroczenie narusza autonomię człowieka. Platforma opowiada się za walką z ubóstwem oraz uwolnieniem od biurokracji[591]. W wyniku wyborów parlamentarnych w 2005 roku Platforma Obywatelska stała się ugrupowaniem opozycyjnym. W proponowanych deklaracjach wyborczych Komitet partii przedstawił program, w którym zawarto treści dotyczące gotowości przeciwdziałania korupcji. Platforma Obywatelska zaznaczyła, iż jest ugrupowaniem, które od początku swojego istnienia stawiało sobie za cel ograniczenie przywilejów władzy. W przedstawionym programie wyborczym opowiedziano się za:

- uproszczeniem wyborów: wójtów, burmistrzów i prezydentów miast poprzez

wprowadzenie wyborów bezpośrednich, a posłów z list okręgowych (w przyszłości według ordynacji większościowej),
- ograniczeniem partyjnej nomenklatury jedynie do poziomu wiceministrów i wojewodów,
- zmniejszeniem liczby radnych,
- odzyskaniem kontroli nad finansami publicznymi,
- wprowadzeniem konkursu jako jedynego sposobu naboru pracowników do administracji państwowej i samorządowej,
- pokonaniem korupcji poprzez rozerwanie solidarności dającego z biorącym – karać tylko biorących,
- ograniczeniem immunitetu parlamentarnego,
- zlikwidowaniem jawnego i ukrytego finansowania partii z pieniędzy podatników,
- uwolnieniem przedsiębiorczości od dyktatu biurokracji:
  – zmniejszenie liczby koncesji, zezwoleń i innych form ograniczania działalności gospodarczej,
  – uruchomienie programu „Jedno Okienko", który zredukuje formalności związane z podjęciem działalności gospodarczej do jednej wizyty w urzędzie,
  – stworzenie systemu współpracy z samorządami i organizacjami pozarządowymi – w zakresie bezpłatnej pomocy prawnej dla osób podejmujących działalność gospodarczą;
  – zwolnienie z opłat (przez pierwszy rok ze składek emerytalnych) osób, które po raz pierwszy podejmują pracę na własny rachunek,
  – zaprzestanie praktykom nieskutecznych procedur ważnych dla przedsiębiorczości, które prowadzone w nieudolny sposób prowadzą do korupcji i obciążają przedsiębiorców wysokimi kosztami[592].

Sojusz Lewicy Demokratycznej

W opisywanych wyborach SLD zanotowało porażkę i obok PO i PSL stało się jedną z głównych partii opozycyjnych. W przedłożonym społeczeństwu programie wyborczym nawiązano do osiągnięć ugrupowania będącego u steru władzy, którymi było uproszczenie przepisów dla początkujących przedsiębiorców, wprowadzenie niskiego zryczałtowanego podatku dla osób prowadzących działalność gospodarczą oraz przybliżono państwo obywatelom, czym uczyniono Polskę bardziej demokratyczną. W Manifeście wyborczym przeproszono za błędy popełnione przez tych działaczy SLD, którzy sprzeniewierzyli się elementarnej uczciwości i odpowiedzialności. Podkreślono, iż ugrupowanie nie będzie miało żadnego pobłażania dla ludzi przedkładających interes prywatny nad interesem społecznym.

SLD opowiadało się za Polską sprawiedliwą, demokratyczną, tolerancyjną, praworządną, bezpieczną oraz zasobną w pracę i wiedzę jak i wolną od korupcji[593].

Polskie Stronnictwo Ludowe

Ugrupowanie przystąpiło do wyborów z deklaracją, w której podniesiono m.in., iż Państwo jest najważniejszą instytucją społeczną, w ramach której musi być sprzymierzeńcem każdego obywatela. PSL dostrzegło problemy przeciętnego obywatela, któremu w realizacji najprostszych spraw dokucza biurokracja, korupcja oraz nieczytelność prawa. Zachowania takie podważają zaufanie do instytucji państwa. W celu odbudowania autorytetu państwa ugrupowanie zaproponowało podjęcie działań zmierzających do ukrócenia korupcji, które polegać winny na:
- stosowaniu w życiu publicznym zasady jawności,
- zapobieganiu dowolności w postępowaniu władz publicznych, przez jasne i precyzyjne określenie ich kompetencji prawnych,
- niedopuszczeniu do pełnienia funkcji publicznych osób powiązanych z działalnością biznesową,
- wzmocnieniu kontroli wewnętrznej w administracji,
- stanowczym zakazaniu prywatnego sponsorowania władz publicznych, w tym zwłaszcza władz o charakterze policyjnym,
- powołaniu w Sejmie specjalnej Komisji antykorupcyjnej, analizującej projekty ustaw pod kątem ich ewentualnej korupcjogenności[594].

3.4. WYBORY PARLAMENTARNE W 2007 ROKU

Wybory do parlamentu w 2007 roku były wynikiem skrócenia kadencji Sejmu[595], a następnie wydania postanowienia prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego o zarządzeniu wyborów parlamentarnych[596]. Komitety Wyborcze ugrupowań, które pretendowały do zajęcia miejsc

w Sejmie, miały ograniczony czas na przedstawienie deklaracji swoich partii[597].

Wybory wygrane zostały przez Platformę Obywatelską, dlatego też jej program wyborczy przedstawiony zostanie jako pierwszy.

Platforma Obywatelska

Deklaracje wyborcze złożone przez Komitet Wyborczy PO w sprawach dotyczących zwalczania korupcji był programem bogatym, który opierał się o następujące założenia:

- rozłączenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego,
- podniesienie jakości działania aparatu legislacyjnego poprzez uproszczenie systemu prawnego, poprawę wewnętrznej spójności i przejrzystości oraz dbanie o egzekucję przepisów prawa,
- przyjęcie ponadpartyjnego paktu antykorupcyjnego, który musi obejmować działania organizacyjne, wykrywcze, procesowe i prewencyjne;
- doprowadzenie do integracji służby skarbowej i finansowej w jedną policję finansową, która odpowiedzialna będzie za ochronę ekonomicznych interesów państwa, w tym walkę z korupcją,
- wprowadzenie elektronicznego obiegu dokumentów w administracji oraz przetargu elektronicznego,
- likwidacja nieefektywnych agencji oraz funduszy celowych,
- odbudowa i rozszerzenie zakresu działania apolitycznej służby cywilnej poprzez doprowadzenie do otwartego i konkurencyjnego naboru kandydatów do pracy w administracji publicznej, włączenie wyższych stanowisk w administracji do służby cywilnej oraz wzmocnienie roli dyrektorów generalnych i uchylenie ustawy o Państwowym Zasobie Kadrowym,
- objęcie służbą cywilną administracji samorządowej,
- zero pobłażania dla korupcji w administracji i polityce,
- osobom skazanym prawomocnymi wyrokami należy zamknąć dostęp do służby publicznej w administracji i samorządzie. Zakaz powinien dotyczyć radnych, burmistrzów, posłów oraz senatorów,
- wprowadzenie w Spółkach Skarbu Państwa przejrzystych zasad nadzoru właścicielskiego i otwartego trybu powoływania członków rad nadzorczych poprzez wprowadzenie naboru na zasadzie jawnego konkursu z określonymi zasadami oraz poprzez przestrzeganie kryteriów merytorycznych i etycznych, wyrażonych w zachowaniach, tj. brak konfliktu interesów, fachowość, apolityczność i niekaralność,
- wprowadzenie zmian w funkcjonowaniu CBA, które miałyby polegać na podporządkowaniu Biura Sejmowi, utworzeniu w nim pionu prokuratorskiego oraz nadanie instytucji uprawnień w zakresie inicjatywy ustawodawczej[598].

Polskie Stronnictwo Ludowe

PSL nie zawarło w programie wyborczym tak bogatej propozycji rozwiązań antykorupcyjnych jak Platforma Obywatelska. Obietnice wyborcze w tym zakresie dotyczyły:

- propozycji wniesienia projektu ustaw o powołaniu Krajowej Rady Legislacyjnej oraz wprowadzenie w urzędach administracji publicznej zintegrowanego systemu zarządzania jakością,
- deklaracji systematycznego usuwania z obowiązującego prawa przepisów, które mogą prowadzić do powstania sytuacji korupcyjnych,
- konieczności dokonania przeglądu uprawnień CBA i wyeliminowanie tych, które zbyt głęboko ingerują w sferę prywatności i wolności obywatelskich. W tym zaznaczono, iż kierujący Biurem powinien być powoływany przez Sejm większością 3/5 ustawowego składu Sejmu za zgodą Senatu, a przy CBA powinno działać Kolegium CBA,
- złożenia projektu zmian w ordynacji wyborczej, mających na celu wykluczenie możliwości kandydowania do parlamentu osób skazanych wyrokami sądowymi[599].

Prawo i Sprawiedliwość

Ugrupowanie, po dwuletnim okresie sprawowania władzy w Polsce, przystąpiło do ponownej walki o sprawowanie rządów. W analizowanych wyborach ugrupowanie uzyskało ponad 30% głosów, stając się tym samym głównym reprezentantem nurtu konserwatywnego. PiS jednoczący wątki państwa socjalnego, konserwatyzmu, nacjonalizmu i populizmu stał się głównym przedstawicielem opozycji politycznej, walcząc o władzę z liberalno-konserwatywną Platformą Obywatelską[600]. W przedstawionych deklaracjach wyborczych

odnoszących się do przeciwdziałania korupcji przedstawiło obszerne propozycje, które dotyczyły niżej wymienionych przedsięwzięć:

- złożenie projektu nowelizacji ustawy o ograniczeniach związanych z pełnieniem funkcji publicznych,
- zmiana Konstytucji RP dotycząca pozbawienia osób skazanych za przestępstwa umyślne biernego prawa wyborczego do Parlamentu,
- wprowadzenie do Kodeksu karnego pojęcia przestępstwa wielkiej korupcji,
- wprowadzenie do Kodeksu karnego zapisu dot. odebrania majątku pochodzącego z przestępstwa,
- pozostawienie bez zmiany ustawy o CBA, jak również utrzymanie obecnego kierownictwa tej instytucji,
- doposażenie CBA i wzmocnienie kadrowe,
- utworzenie delegatur terenowych CBA,
- utworzenie komórek antykorupcyjnych w komendach powiatowych policji,
- wprowadzenie w życie zasady „jednego okienka" w administracji rządowej,
- wprowadzenie modelu administracji elektronicznej do obsługi obywateli,
- zagwarantowanie realizacji prawa do szybkiej i pełnej informacji o działalności organów administracji,
- wprowadzenie systemu zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach;
- powołanie na poziomie województw regionalnych centrów doskonalenia administracji publicznej,
- wprowadzenie systemu oceny pracy urzędników przez obywateli,
- przyjęcie przez każdy urząd kodeksu etyki,
- rozwijanie infrastruktury informatycznej administracji i dążenie do wprowadzenia nowoczesnych zintegrowanych dla wielu urzędów telefonicznych linii informacyjnych,
- konsekwentne i zdecydowane korzystanie z instytucji i narzędzi do walki z przestępczością,
- przeciwdziałanie powierzaniu funkcji kierowniczych w wymiarze sprawiedliwości lub w instytucjach do walki z korupcją osobom, których dotychczasowa działalność zawodowa może prowadzić do konfliktu interesów z nowymi obowiązkami;
- walka z korupcją w urzędach centralnych,
- walka z korupcją w służbie zdrowia, realizowana za pomocą antykorupcyjnej kampanii społeczno-informacyjnej, współfinansowanej ze środków unijnych,
- realizacja kampanii informacyjno-edukacyjnej zwiększającej świadomość publiczną oraz kształtującą wzorce postępowania jak też ograniczająca społeczną tolerancję dla korupcji[601].

Lewica i Demokraci / Sojusz Lewicy Demokratycznej

Lewica w 2007 roku przystąpiła do wyborów parlamentarnych jako koalicja LiD/SLD. W odróżnieniu od propozycji antykorupcyjnych zaproponowanych przez SLD w 2005 roku, Komitet Wyborczy koalicji przedstawił bogatą deklarację świadczącą o zamiarze walki z korupcją. W proponowanych deklaracjach znalazły miejsce rozwiązania polegające na:

- uchwaleniu przez Sejm Karty Standardów Politycznych,
- rozdzieleniu stanowiska ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego,
- przywróceniu służby cywilnej w administracji rządowej i wprowadzenie jej w instytucjach jednostek samorządu terytorialnego,
- dokonaniu ustawowego określenia stanowisk o charakterze politycznym,
- wprowadzeniu procedury jawnych i przejrzystych konkursów,
- publikacji podstawowych danych o członkach rad nadzorczych i zarządach spółek Skarbu Państwa, wraz z podaniem ich ewentualnej przynależności partyjnej. Konkursy na stanowiska w zarządach tych spółek powinny być obowiązkowe,
- podjęciu społecznej kontroli i przejrzystości działań administracji poprzez:
- obsadzaniu stanowisk opartym na zasadzie kompetencji,
- pełny, nieskrępowany dostęp obywateli do informacji o podstawach decyzji administracyjnych,
- jawność działania ministerstw,
- obowiązkowy rejestr korzyści i oświadczenia o braku konfliktu interesów dla doradców politycznych ministrów,
- zakaz prowadzenia działalności gospodarczej powodującej konflikt interesów przez kontrolerów i inspektorów państwowych oraz ich bliskich,
- upowszechnienie obowiązkowych przetargów internetowych oraz w formie jawnej aukcji dla realizacji zamówień publicznych,

- ustawowe zobowiązanie spółek Skarbu Państwa do publikowania corocznej informacji o wszelkich darowiznach i akcjach sponsorskich,
- wprowadzeniu zapisów o zakazie łączenia mandatu posła ze stanowiskiem urzędniczym poniżej ministra – członka rady ministrów,
- dokonaniu zmiany w ustawie o CBA, polegającej na powołaniu Kolegium CBA oraz na zmianie powoływania szefa CBA[602].

3.5. WYBORY PARLAMENTARNE W 2011 ROKU

Wybory parlamentarne w 2011roku przyniosły korzystne rozstrzygnięcie dla koalicji rządowej. Platforma Obywatelska otrzymała od wyborców ponownie mandat zaufania społecznego. Walka wyborcza skupiła się na zmaganiach Platformy Obywatelskiej z Prawem i Sprawiedliwością. W cieniu tych potyczek nieoczekiwanie wyrosła trzecia siła polityczna – Ruch Palikota, który w tych wyborach zdecydowanie wyprzedził Polskie Stronnictwo Ludowe oraz Sojusz Lewicy Demokratycznej, a Polska Partia Pracy oraz Polska Jest Najważniejsza nie uzyskały wymaganej ilości głosów, by zagościć w Sejmie.

Platforma Obywatelska

Program wyborczy Platformy Obywatelskiej zatytułowany „Następny krok. Razem" zakładał przede wszystkim kontynuację polityki podjętej przez rząd. W tym zakresie odniesiono się do czterech płaszczyzn: innowacyjność i kapitał społeczny, rodzina i bezpieczeństwo, wolny obywatel i efektywne państwo oraz stabilna gospodarka.

Dokonując analizy programu wyborczego nie uwidoczniono jednak bezpośredniego założenia odwołującego się do problemu korupcji oraz konieczności jej przeciwdziałania. Element korupcji umiejscowiono w rozdziale „Sprawne Państwo", w części „Czego dokonaliśmy", gdzie, powołując się na dane Indeksu Percepcji Korupcji Transparency International, zaznaczono, iż za czasów rządu koalicji PO-PSL odnotowano spadek zachowań korupcyjnych. Przedstawione stanowisko oparto na wynikach rankingów (zdaniem autorów programu) najbardziej prestiżowych instytutów międzynarodowych[603]. Jednocześnie zaznaczono, iż pozycja Polski stanowczo poprawiła się w rankingach wolności gospodarczej konkurencyjności.

W rozdziale „Rodzina i bezpieczeństwo" zwrócono uwagę na wprowadzoną za przez koalicję PO-PSL ustawę o sporcie, której przepisy zaostrzają kary za korupcję sportową.

Omawiany program wyborczy zawiera treści odwołujące się do poprawy funkcjonowania administracji publicznej, w tym do zmniejszenia biurokracji urzędniczej, co można odczytywać jako działania antykorupcyjne. Podobnie można zakwalifikować informację o nowelizacji (przez koalicję) prawa zamówień publicznych, której zapisy odnoszą się m.in. do ograniczania możliwości blokowania rozstrzygnięć przetargów poprzez wykazanie błędu w treści ogłoszenia – co może przeciwdziałać praktykom korupcyjnym[604].

Polskie Stronnictwo Ludowe

Propozycja programu wyborczego Polskiego Stronnictwa Ludowego zawarta została w pięciu punktach: Bezpieczeństwo społeczne, Bezpieczeństwo żywnościowe, Bezpieczeństwo gospodarcze, Bezpieczeństwo środowiska oraz Bezpieczna Polska. Podobnie jak koalicjant, PSL nie odniosło się bezpośrednio do zagrożeń, jakie niesie za sobą korupcja, a tym samym nie przedstawiło propozycji w zakresie zapobiegania i zwalczania tego zjawiska.

Informacje pośrednio odnoszące się do korupcji zawarto w rozdziale „Bezpieczna Polska", w którym podkreślono konieczność podejmowania działań ukierunkowanych na zapewnienie bezpieczeństwa, trwałości i suwerenności oraz rozwoju narodu i państwa polskiego, zgodnie z polską racją stanu, potrzebami dobra wspólnego oraz prawami i potrzebami każdego obywatela. Autorzy programu podkreślili, iż priorytetem działalności publicznej jest zapewnienie bezpieczeństwa militarnego, gospodarczego, społecznego, żywnościowego oraz bezpieczeństwa środowiska. Jednocześnie zwrócono uwagę, że podstawowym warunkiem do osiągnięcia stanu bezpiecznego życia jest zapewnienie dóbr wszystkim obywatelom, a nie tylko wybranym osobom.

W programie zawarto najważniejsze zadania, jakie należy wykonać w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego:

- usprawnienie działania służb, doskonalenie porządku prawnego oraz usprawnienie działania ogniw systemu antykryzysowego,

- usprawnienie systemu przeciwdziałania i reagowania w przypadku wystąpienia klęsk żywiołowych, zagrożeń terrorystycznych i przestępczości zorganizowanej oraz na przemyt narkotyków,
- wyposażenie w nowoczesny sprzęt państwowych i ochotniczych służb ratowniczych (WOPR, PSP, OSP, TOPR).

Zwrócono także uwagę na procesy przemiany ustrojowej, które doprowadziły do osłabienia funkcjonowania państwa (korupcja), w kluczowych obszarach. Chcąc przeciwdziałać tym przejawom Polskie Stronnictwo Ludowe zaproponowało wykonanie poniższych zadań:

- zapewnienie prawidłowego funkcjonowania instytucji państwach, przyjaznych obywatelom,
- poprawę działania instytucji świadczących usługi publiczne,
- umacnianie poczucia bezpieczeństwa wewnętrznego obywateli i bezpieczeństwa zewnętrznego państwa,
- odbiurokratyzowanie instytucji państwowych, w celu wzmożenia inicjatyw i przedsiębiorczości oraz rozwój pozarządowych organizacji społecznych,
- usprawnienie systemu sądownictwa oraz poprawę statusu możliwości realizacji praw osobom niepełnosprawnym[605].

Ruch Palikota

Program wyborczy Ruchu Palikota nie nawiązuje bezpośrednio do konieczności walki z korupcją. W części „Walka z biurokracją" wskazano, iż dotychczasowa walka z biurokracją jest bezskuteczna. W celu zapobieżenia wzmiankowanym tradycjom zaproponowano, by podjąć zmiany, które skutkowały będą odwróceniem relacji pomiędzy urzędnikiem, a petentem. Zgodnie ze stanowiskiem Ruchu, urzędnik ma być zainteresowany załatwieniem sprawy („to on ma nie spać po nocach i martwić się, czy zdąży, czy nie")[606]. Wtedy też mają zniknąć aspekty związane z koniecznością uzupełniania dokumentacji, czy też przestaną mieć sens kolejne zmiany terminu załatwienia sprawy. W osiągnięciu tego celu zaproponowano kilka rozwiązań. Pierwszym z nich jest „zasada milczącej zgody". Pomysł ten dotyczy aktywności urzędników administracyjnych, zgodnie z którym, urząd zobligowany będzie w ciągu sześciu dni do wydania ostatecznej decyzji. Jeśli jednak w tym terminie decyzja nie zostanie przedstawiona petentowi, to zakłada się, że jest ona korzystna dla składającego wniosek. Zaproponowane rozwiązanie wyznaczało będzie nową filozofię w relacji biurokracja – obywatel. Dodatkowo zaznaczono, iż jest to w pewnym sensie powrót do tak zwanej ustawy Wilczka[607]. Kolejnym postulatem jest wpisanie do ustaw[608] (do procesu administracyjnego) oświadczenia obywatela zamiast zaświadczeń. Zdaniem autorów programu oznacza to, iż głos obywatela jest ważny, a państwo daje wiarę swoim obywatelom, którzy nie są zmuszeni do udowadniania swoich racji poprzez zaświadczenie z innego urzędu. Czyli, nie zaświadczenie o nie zaleganiu o podatkach, lecz oświadczenie o treści: nie posiadam zaległości podatkowych. Spełnienie łącznie tych dwóch zmian: milczącej zgody oraz zmianie zaświadczenia w oświadczenie, pozwoli na zmianę mechanizmów działania administracji.

W przedstawionym programie wyborczym odniesiono się do jawności dokumentów urzędowych. Głównym założeniem tego pomysłu jest uwidocznienie opinii publicznej nazwisk i protokołów, na mocy których rozstrzygano zamówienia publiczne. Jawność rozszerzono do udostępnienia opinii publicznej informacji dotyczących:

- wydruków z kart kredytowych urzędników,
- wydruków z kalendarzy polityków,
- wysokości wynagrodzeń urzędników.

Proponowane rozwiązania zwiększą nacisk oraz kontrolę i przyczynią się do ograniczenia korupcji i ulepszenia sposobu wydatkowania publicznych pieniędzy[609].

Prawo i Sprawiedliwość

W odróżnieniu od przedstawionych powyżej programów, propozycja wyborcza przygotowana przez Prawo i Sprawiedliwość zawiera treści dotyczące korupcji. Autorzy programu powołując się na zagraniczne źródła (raport Departamentu Stanu USA), podnoszą, iż korupcja jest zjawiskiem narastającym (odmiennie problem korupcji postrzegany jest przez Platformę Obywatelską, powołującą się na dane przedstawione przez Transparency International – patrz wyżej). Zdaniem Prawa i Sprawiedliwości przyczyną wzrastającej ilość przypadków korupcji w Polsce są nieudolne działania obecnej koalicji, delegalizujące walkę z korupcją. Za przyczynę wskazanego zaniechania działań antykorupcyjnych wskazano

m.in. wysokie kary finansowe, jakie nałożono na funkcjonariusza publicznego, który poinformował opinię publiczną o prokuratorskich zarzutach postawionych lekarzowi. Liberalna doktryna w polityce karnej stała się przyczyną zaniechania walki z przestępczością, w tym z przestępczością aferową (korupcyjną), dotyczącą uprzywilejowanych grup społecznych. Za niepokojącą uznano sytuację dotyczącą upolitycznienia służb mundurowych, a zwłaszcza Policji. Wielu powołanych po 2007 roku komendantów wojewódzkich to osoby związane z politykami Platformy Obywatelskiej. Podobnie jak Policja, sfera służb specjalnych wyjęta została spod jakiejkolwiek kontroli. Zdaniem Prawa i Sprawiedliwości umocnienie pozycji Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego poprzez oddanie jej w ręce człowieka związanego zarówno z wielkim biznesem, jak i rządzącą partią, wskazuje na modelową sytuację, pokazującą cechy obecnego systemu rządzenia. Przedstawiona sytuacja wskazuje na głęboki konflikt interesów, w ramach którego wysoki urzędnik państwowy pobiera uposażenie od prywatnej firmy, która hipotetycznie może być w zainteresowaniu podmiotu, którym kieruje[610].

Szefem Agencji Wywiadu został Andrzej Ananicz[611], który mianowany już był na to stanowisko przez premiera Belkę. Funkcjonowanie AW po kierunkiem Ananicza budziło zastrzeżenia już poprzedniego rządu. Centralne Biuro Antykorupcyjne wykonuje za czasów rządu Platformy Obywatelskiej całkowicie inne zadania, niż te dla których zostało powołane. Zdaniem Prawa i Sprawiedliwości również sfera służb specjalnych została w znacznym stopniu upartyjniona. Podmioty te nie dążą do zapewnienia bezpieczeństwa państwa lecz są instrumentem do ochrony uprzywilejowanych grup interesów.

W programie podniesiono, iż za czasów rządów Prawa i Sprawiedliwości wyłaniano wojewodów w specjalnych procedurach, a Platforma Obywatelska wymieniła ich w krótkim czasie na partyjnych działaczy. Podobną sytuację zauważono w odniesieniu do obsady stanowisk w Spółkach Skarbu Państwa.

Tworząc prokuraturę jako samodzielną korporację, podnoszono konieczność zapewnienia jej niezależności i obiektywizmu. Zdaniem Prawa i Sprawiedliwości działania PO polegające m.in. na: odsunięciu młodych prokuratorów zaangażowanych w walkę z korupcją na najwyższych szczeblach, umorzeniu afery hazardowej i sprawy Parafianowicza[612] wskazały, iż rozwiązanie to nie do końca było trafione. Mechanizm nacisków wywieranych na prokuraturę związany jest z politycznymi powiązaniami poszczególnych osób. Tak funkcjonujący system uwalnia od odpowiedzialności nie tylko prokuratora generalnego, ale też wielu innych prokuratorów sprawujących kierownicze funkcje.

Zdaniem Prawa i Sprawiedliwości, koniecznym warunkiem właściwego funkcjonowania gospodarki jest usunięcie jej z wszelkiego rodzaju zachowań korupcyjnych. Dlatego też olbrzymie znaczenie dla przełamania kryzysu i skutecznego prowadzenia polityki rozwoju ma wznowienie walki z korupcją oraz przywrócenie świadomości społecznej na zagrożenia jakie płyną ze strony korupcji.

Państwo zobowiązane jest do podjęcia walki z chorobą niszczącą życie publiczne – korupcją. Kiedy polityk, funkcjonariusz publiczny lub inna osoba, która z mocy prawa zajmuje się dobrem innych osób, podejmuje działania związane tylko z zaspokojeniem prywatnego interesu, mamy wówczas do czynienia z fałszem w życiu społecznym. Sytuacja taka wpływa destrukcyjnie na spójność narodu i mniejszych wspólnot, uniemożliwia zdrowy rozwój oraz wprowadza do stosunków społecznych nieufność i cynizm. Wykrywanie wskazanych zachowań oraz przykładne ich karanie jest warunkiem prawidłowego rozwoju państwa[613].

Prawo i Sprawiedliwość w prezentowanym programie wyborczym zauważa, iż w ciągu ich dwuletniego sprawowania rządu, po raz pierwszy w dziejach Rzeczypospolitej po 1989 roku, istniała zdecydowana wola polityczna walki z korupcją. Stanowisko to przełożyło się na inicjowanie aktów i projektów ustawodawczych. W tym czasie powołano do życia Centralne Biuro Antykorupcyjne oraz zintensyfikowano działania antykorupcyjne przez inne podległe rządowi organa ścigania. Działania te podejmowane były niezależnie od przynależności partyjnej, wpływu i finansów osób podejrzanych, a także pomimo reakcji zwolenników liberalnego podejścia do przestępczości korupcyjnej. Zdaniem PiS, koalicja PO-PSL wyraźnie odeszła od proponowanego wcześniej modelu ścigania sprawców tego typu przestępstw, a działania antykorupcyjne oparte zostały jedynie na pustej retoryce PO.

W programie zaznaczono, iż koalicja PO-PSL zdecydowana była powołać komisję śledczą, w celu rozliczenia polityków PiS i innych osób, którzy walczyli z korupcją. W tym zakresie skierowano szereg podejrzeń wobec Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Odwołanie szefa CBA, Mariusza Kamińskiego, spowodowane było wykryciem przez podległą mu służbę afery hazardowej. Podkreślono, iż liberalne podejście koalicji PO-PSL przyczyniło się do wzrostu przestępczości.

Prawo i Sprawiedliwość zapowiedziało, iż po wygranych wyborach prowadzić będzie politykę ochrony obywateli i porządku publicznego przed wszelkimi atakami bezprawia (w tym przed korupcją)[614].

Sojusz Lewicy Demokratycznej

Sojusz Lewicy Demokratycznej, podobnie jak Prawo i Sprawiedliwość, poświęcił w swoim programie wyborczym sporo uwagi zjawisku korupcji. Problematyka korupcji znalazła miejsce w pierwszym rozdziale programu „Rzeczpospolita obywatelska: Bezpieczny obywatel w uporządkowanym państwie". W punkcie 1.2 zatytułowanym „Stop korupcji" przedstawiono diagnozę tej przestępczości oraz zaproponowano pakiet niezbędnych rozwiązań, potrzebnych do skutecznego jej zwalczania. Zdaniem SLD przestępczość korupcyjna wywołuje rożnego rodzaju patologie w funkcjonowaniu demokratycznego państwa. Korupcja powoduje wymierne straty gospodarcze, które są skutkiem nietrafionych decyzji, podejmowanych wbrew zasadom uczciwej konkurencji. SLD za jedną z przyczyn korupcji uważa wciąż istniejący deficyt usług w określonych obszarach życia publicznego, tj. służba zdrowia czy oświata.

Autorzy programu podkreślili, iż przestępczości korupcyjnej towarzyszą inne czyny zabronione, dlatego też walka z korupcją jest walką z jednym z najgroźniejszych zjawisk kryminalnych, często mająca związek z przestępczością zorganizowaną[615].

Sojusz Lewicy Demokratycznej w latach 2002–2004, wraz z Polskim Stronnictwem Ludowym opracował i wdrożył pierwszy etap Strategii Antykorupcyjnej, w ramach której dokonano zmian w polskim ustawodawstwie i pragmatyce służb w zakresie zwalczania korupcji. Autorzy programu zaznaczyli brak zainteresowania rządów PiS i PO w kontynuowaniu tego rodzaju działań. Pomimo zapowiedziom, rząd Platformy Obywatelskiej nie wdrożył (do czasu wyborów) kolejnego programu antykorupcyjnego, a działalność Pełnomocnika Rządu ds. Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych, nie przyniosło zakładanych efektów.

W zakresie przeciwdziałania zachowaniom korupcyjnym Sojusz Lewicy Demokratycznej zaproponował opracowanie i wdrożenie wieloletniego Programu Antykorupcyjnego, który przewidywał będzie zwiększenie przejrzystości procesu stanowienia prawa oraz zawierał będzie narzędzia zapobiegające działaniom nieetycznym w sferze publicznej. Dodatkowo należy doprowadzić do rzeczywistego podniesienia sprawności służb antykorupcyjnych i zwiększenia współpracy administracji publicznej z przedstawicielami społeczeństwa. Program zakłada również zintensyfikowanie współpracy z organizacjami pozarządowymi, w celu skonstruowania właściwych procedur w kontaktach biznesu z administracją publiczną oraz wzmocnienie mechanizmów, chroniących osoby, informujące o przypadkach zachowań korupcyjnych. Przewidziano, iż w kluczowych instytucjach, należy wprowadzić stanowiska dla osób odpowiedzialnych za przygotowanie i wdrożenie procedur antykorupcyjnych.

W następnym punkcie programu 1.6 „Służby na służbie" Sojusz Lewicy Demokratycznej opowiedział się za reorganizacja Centralnego Biura Antykorupcyjnego poprzez przeniesienie go do struktur Komendy Głównej Policji. CBA miałoby działać na takich samych zasadach jak Centralne Biuro Śledcze Policji. Zdaniem autorów programu, połączenie wysiłku Wydziałów dw. z Korupcją – usytuowanych w Komendach Wojewódzkich Policji z Centralnym Biurem Antykorupcyjnym i utworzenie jednej struktury pozwoli na efektywne ściganie tego typu sprawców. Instytucja ta miałaby podlegać Komendantowi Głównemu Policji, co pozwoliłoby (zdaniem SLD) udoskonalić walkę z korupcją[616].

3.6. FINANSOWANIE POLITYKI

Finansowanie partii politycznych to dystrybuowanie pieniędzmi w polityce, które wpływa na polityczną rywalizację. Pieniądz przedstawia nadrzędną wartość dla polityków, którzy dążą do zdobycia, a następnie utrzymania władzy. Wspomniane zależności prowadzą do zachowań korupcyjnych, ponieważ za pie-

niądze można uzyskać przychylność polityka, który posiada uprawnienia do przyznawania kontraktów, posad, kontrolowania przepływu informacji czy wreszcie do podejmowania właściwych decyzji[617].

Jednym z ważnych problemów związanych z funkcjonowaniem demokracji jest nierówność w dostępie do aktywności politycznej, determinowanej nierównościami finansowymi. Kontrowersje dotyczące finansów publicznych są często wynikiem praktyk korupcyjnych[618].

Sprawne posługiwanie się ideologiami, hasłami i uprawnieniami wywołuje wpływy finansowe. Pieniądze pomagają w sprawowaniu władzy i stawiają na czele polityków, którzy nimi dysponują. Brak pieniędzy w polityce powoduje powstanie bariery finansowej mogącej uniemożliwić dostęp do władzy.

Politycy kojarzeni z koalicją rządową oraz przedstawiciele opozycji współzawodniczą w utrzymaniu bądź przejęciu władzy. Jednym ze środków wpływania na opinie publiczną są reklamy, dzięki którym partie starają się dominować nad politycznymi rywalami. Wysokość wydatków poniesionych na cele polityczne istotnie przedkłada się na rezultat współzawodnictwa politycznego. Koszty uprawiania polityki ponoszą również nowe partie, obywatelskie komitety, czy też osoby prywatne i korporacje. W sytuacjach takich dochodzi do korupcji, w którą zamieszani są nie tylko politycy, ale też dysponenci funduszy[619].

Agitacja wyborcza wymaga nakładu środków finansowych m.in. na pokrycie kosztów związanych z dostępem do mediów. Tradycyjna kampania wyborcza sprowadza się do posiadania pieniędzy na propagandę drukowaną (afisze, ulotki), organizowanie wieców publicznych oraz pozyskanie osób gotowych do prowadzenia indywidualnej agitacji. Zaangażowanie w kampanię wyborczą radia i telewizji wygląda nieco inaczej. W większości krajów są to instytucje publiczne i korzystanie z ich usług uzależnione jest od władzy państwowej (np. przyznany czas na emisję programu wyborczego). W przypadku instytucji komercyjnych, dostęp poszczególnych ugrupowań do tego rodzaju mediów może być uzależniony od politycznych sympatii ich właścicieli. Telewizja jest nowoczesnym środkiem przekazu, odgrywającym decydujące znaczenie dla rezultatów kampanii wyborczych[620].

W systemie demokratycznego państwa partie polityczne pełnią zasadnicze funkcje, które polegają m.in. na uczestnictwie w procesie wyodrębnienia kandydatów pragnących zająć miejsce w parlamencie bądź też w sferze rządu lub administracji państwowej. Politycy predysponowani do zajmowania wskazanych stanowisk lub pełnienia lukratywnych funkcji państwowych są zainteresowani aktywnym uczestnictwem w prowadzonych kampaniach wyborczych. W debatach publicznych odnoszą się do istotnych konfliktów politycznych, które odzwierciedlają percepcję społeczeństwa na problemy społeczne. Głoszone przez polityków postulaty stanowią odniesienie do nakreślonych przez społeczeństwo bieżących problemów społecznych, a proponowane przez aktorów sceny politycznej rozwiązania mają na celu pozyskanie jak największej liczby elektoratu[621].

Rywalizacja pomiędzy ugrupowaniami politycznymi tworzy platformę pomiędzy żądaniami społeczeństwa, a rządem. Skoro kampanie wyborcze są użyteczne i prowadzą do osiągnięcia rozwiązań problemów społecznych, nasuwa się pytanie o źródła ich finansowania.

Zatem jakie źródło finansowania partii politycznych nie rodzi przesłanek do powstawania zachowań korupcyjnych? Czy takim źródłem finansowania jest system oparty na prywatnym sponsoringu, czy też bazujący na dysponowaniu środkami publicznymi?

Jeszcze do końca lat pięćdziesiątych XX wieku system finansowania polityki w demokracjach zachodnich oparty był przede wszystkim na prywatnym sponsoringu. Po tym okresie nastąpił etap państwowego finansowania partii politycznych. Zmiana źródła finansowania partii politycznych była wynikiem wpływu bogatego sektora prywatnego na sposób uprawiania polityki, który wywoływał korupcję polityczną. Dotacje pochodzące z kasy państwowej miały zapewnić równość we współzawodnictwie międzypartyjnym. Ten rodzaj zasilania partii politycznych jest jednak krytykowany pod zarzutami realizacji własnych interesów, które mają miejsce w przypadku braku dostatecznych mechanizmów kontrolnych nad budżetem państwa.

Czym jest finansowanie partii politycznych? Termin ten obejmuje wiele znaczeń i jest wynikiem procesów zachodzących w polityce. Posługując się kryterium celowości przekazywania środków finansowych, wypracowano pogląd, iż finansowanie polityki odnosi się przede wszystkim do finansowych aspektów

działalności partii politycznych. Regulacje dotyczące przyznawania przez państwo środków finansowych przekazywane na partie polityczne winny zapewniać lub utrzymywać uczciwe współzawodnictwo między partiami już funkcjonującymi i nowo powstałymi[622].

Afery polityczne częstokroć powiązane są z finansowaniem polityki. Pieniądz jest nieodłącznym aspektem funkcjonowania życia politycznego. Wartości materialne odgrywają szczególną rolę w trakcie organizowania kampanii wyborczych, ale też w utrzymaniu funkcjonowania ugrupowań politycznych. Grupy interesów posiadające znaczne wartości materialne zainteresowane są konkretnymi rozwiązaniami legislacyjnymi oraz prowadzeniem ukierunkowanej polityki rządu. Jak już wcześniej wspomniano wydatki na kampanie wyborcze są znaczne, a bogate grupy interesów zainteresowane konkretnymi rozwiązaniami legislacyjnymi i ukierunkowaną polityką rządu są gotowe do poniesienia takich kosztów. Zachęty finansowe wywołują u polityków przychylność brania łapówek, co prowadzi do podejmowania decyzji sprzecznych z regułami przyjętej strategii gospodarczej i politycznej państwa. Zachowania takie występują w wielu krajach, w których koszty kampanii politycznych prowadzą do zawierania układów. Sytuacje taką odnotowano w ramach amerykańskiego systemu politycznego, gdzie zawierano umowy o wymianie korzyści (pomiędzy politykami i grupami nacisku). We Francji i Włoszech współczesne ugrupowania polityczne pozbawiane są charakteru ideologicznego i zaczynają w nich dominować politycy – biznesmeni, dążący do realizacji własnych, a nie państwowych celów. Skandale korupcyjne o podobnym zabarwieniu odnotowano również w Korei i Japonii[623].

Demokratyczne systemy polityczne winny posługiwać się takim sposobem finansowania polityki, który wolny byłby od zachowań korupcyjnych. Ustawodawstwa poszczególnych państw różnie rozgraniczają legalne i nielegalne źródła finansowania polityki. Wątpliwym wydają się być nawet, zgodne z prawem, wpłaty na kampanie wyborcze dokonywane przez zamożne grupy interesów, ponieważ rodzi się problem uprzywilejowania bogatych względem mniej zasobnych. Grupy dokonujące takich wpłat mogą również oczekiwać specjalnego traktowania w trakcie realizowania indywidualnych spraw urzędowych związanych np. z udzieleniem koncesji lub ubiegania się o przydzielenie prac w ramach realizacji zamówienia publicznego. Przedstawiona sytuacja wywołuje przekonanie o nieprawidłowościach funkcjonowania państwa. System wyborczy nie może wywoływać sytuacji, w których polityk zmuszany jest do realizacji interesów wyborców, sponsorujących kampanie wyborcze[624].

Pieniądze w polityce to nie tylko wywieranie nacisków na polityków, to również oferty kierowane do wyborców w celu zachęcania wyborców do oddawania właściwych głosów wyborczych[625]. W takich przypadkach system korupcji politycznej polega na akceptowaniu przez polityków nielegalnego sponsorowania kampanii wyborczych, a następnie wykorzystywania uzyskanych w ten sposób pieniędzy na kupowanie głosów poszczególnych wyborców[626].

Wielokroć panujące niezadowolenie społeczne jest wynikiem problemów związanych z nielegalnym finansowaniem polityki. Zmieniający się styl prowadzenia kampanii wyborczych nie jest jedyną przyczyna czy też przesłanką przemawiającą za rozwojem korupcji politycznej, ale na pewno jest znaczącym aspektem tego rodzaju zachowań. Znaczenie telewizji, prasy oraz reklam dla realizacji profesjonalnej kampanii wyborczej wywołuje dyskusje o pochodzeniu pieniędzy na ich pokrycie. Profesjonalne narzędzia polityczne[627] stały się niezbędnymi i kosztownymi składnikami kampanii wyborczych. W tym zakresie odnotowywany jest wzrost wydatków na kampanie wyborcze[628], choć należy wskazać, iż zachodzi wysokie prawdopodobieństwo, że wskazania te są zaniżane i nie pokazują realnych liczb.

Ustawowa kontrola wydatków w wyborach parlamentarnych i prezydenckich sprowadza się przede wszystkim do wprowadzenia limitów środków finansowych dla partii politycznych lub indywidualnych kandydatów. Określanie przyznawanych środków właściwe jest dla krajów postkomunistycznych, a ich konstrukcja oparta jest m.in. przez określenie przeciętnej płacy miesięcznej. W krajach takich jak Bułgaria Litwa i Rosja stosowane są limity wydatków na kampanię kandydatów w wyborach parlamentarnych. W trakcie kampanii wyborów prezydenckich Bułgaria i Polska określiły jako wysokość wydatków konkretną sumę, zaś Rosja i Ukraina stosują wskazaną wcześniej metodę obliczania.

Znaczącym problemem kontrolowania finansowania kampanii wyborczych są tzw. wydatki niezależne, wobec których w większości krajów postkomunistycznych nie stosuje się bezpośrednich limitów dla niezależnych grup wydających w trakcie kampanii wyborczej pieniądze na rzecz partii politycznych lub innych kandydatów[629].

Przyjmując, iż pieniądz jest immanentnym elementem uprawiania polityki, należy poddać ocenie, jakie źródła finansowania polityki gwarantują transparentność pozyskiwania i wydatkowania uzyskanych środków. Podejmując się rozstrzygnięcia tej kwestii, można przychylić się stanowisku, iż brak zróżnicowania źródeł finansowania polityki wywołuje problem finansów w polityce. W krajach postkomunistycznych (ale nie tylko) ustawodawca podjął się próby uregulowania pieniądza w polityce. Proponowane rozwiązania są różne, od liberalnego udziału sponsoringu niepaństwowego w Chorwacji, ograniczonego wsparcia ze strony państwa na Łotwie i Ukrainie do radykalnego rozwiązania mającego miejsce w Polsce, w ramach którego zadecydowano o wprowadzeniu zakazu wszelkich darowizn ze strony osób prawnych. Kolejnym radykalnym rozwiązaniem jest regulacja białoruska, która ogranicza działalność gospodarczą partii politycznych przy jednoczesnym zakazie darowizn prywatnych.

Partie w państwach postkomunistycznych nie są partiami masowymi. Niski poziom upartyjnienia szczególnie jest szczególnie widoczny w porównaniu z okresem rozwoju „Solidarności" w Polsce, kiedy społeczeństwo aktywnie zaangażowane było w życie partyjne. Po roku 90. minęła euforia ruchu solidarnościowego, a jej miejsce zaczęły wypełniać partie o mniejszej ilości członków. Wskazanie to jest istotne ze względu na analizę dochodów partii uzyskiwanych ze składek członkowskich. Należy jednak zaznaczyć, iż wpłaty członkowskie stanowią marginalną część jej dochodów[630].

Ugrupowania partyjne, nie mogąc uzyskać założonych środków finansowych z dobrowolnych składek członkowskich, szukają innych źródeł finansowania. W uprzywilejowanej w tym zakresie pozycji są partie rządzące i ich kandydaci, którzy nakładają podatki na osoby osiągające korzyści z dostępu do środków publicznych. W krajach postkomunistycznych wyróżnić można dwie kategorie podmiotów wnoszących tego rodzaju przymusowe opłaty – firmy realizujące zamówienia rządowe oraz osoby sprawujące funkcje publiczne powierzone im na podstawie rozstrzygnięcia wyborów lub w wyniku ich mianowania[631].

Wskazany sposób uzyskiwania funduszy na rzecz partii politycznych nie dotyczy tylko młodych demokracji, praktykowany jest również w demokracjach dojrzałych. Opisany podatek polityczny jest praktyką opartą na systemie uzyskanych wpływów, stanowiącym klucz do obsady stanowisk w strukturach rządowych. Już w 1867 roku w Stanach Zjednoczonych, wprowadzono pierwsze regulacje dotyczące darowizn na rzecz kampanii wyborczych, a pomimo tego w 1878 roku około 75% środków uzyskanych przez Republikański Komitet Kongresowy pochodziło od osób zatrudnionych w urzędach federalnych. W krajach Europy Środkowo-Wschodniej opodatkowanie na rzecz partii zamieszczane jest w sprawozdaniach finansowych wraz z pozostałymi dochodami pochodzącymi ze składek członkowskich lub darowizn. Partie wymagają stałych wpłat od członków, którzy zostali wybrani lub mianowani do pełnienia urzędu publicznego. Tego rodzaju opłaty wnoszone są przez większość posłów i senatorów, setki członków partyjnych na stanowiskach rządowych, członków rad nadzorczych oraz tysiące lokalnych radnych.

Kolejnym sposobem uzyskiwania środków finansowych przez partie polityczne są darowizny przekazywane przez osoby zamożne i korporacje. Partie polityczne, prowadząc kampanie wyborcze, nie są szczególnie zaangażowane inicjatywami na szczeblu lokalnym oraz w pozyskiwaniu nowych członków. Fundusze na zmagania wyborcze pozyskiwane są więc chętnie od bogatych przedsiębiorców, bankierów oraz handlowców. Rywalizacja partii politycznych w prowadzonych kampaniach wyborczych prowadzi do wzrostu kosztów jej prowadzenia, co z kolei wywołuje konieczność poszukiwania nowych źródeł finansowania[632].

Dostrzegając we wskazanych powyżej praktykach przesłanki o zabarwieniu korupcyjnym, zdecydowano się w wielu krajach (postkomunistycznych) na ograniczenie lub zlikwidowanie niektórych źródeł finansowania partii politycznych. W tym celu wprowadzano nowe przepisy prawne, za pomocą których dążono do zakazania i ograniczenia niektórych źródeł pozyskiwania funduszy.

Dwa podstawowe zakazy finansowania polityki w państwach postkomunistycznych odnoszą się do firm państwowych i sponsorów zagranicznych. W wielu krajach ustanowiono zakaz sponsorowania polityki podmiotom będącym spółkami skarbu państwa, władzom lokalnym oraz związkom zawodowym. Ustanowiono zakaz wpłat o charakterze anonimowym lub wyznaczono ich maksymalną wysokość.

Jak już wcześniej nakreślono, finansowanie partii politycznych oparte jest również na wsparciu poważnych sponsorów prywatnych. Sponsorzy z kolei zabiegają o możliwość dokonywania takich wpłat z powodu uczestniczenia – wywierania wpływu na politykę. Tak więc indywidualne wpłaty od zamożnych przedsiębiorców oraz instytucji stanowią podstawowe źródła finansowania polityki (choć nie wszystkie są ujawniane). Na dalszym planie pojawiają się dotacje państwowe oraz składki członkowskie.

Przykładem na finansowanie polityki przez sektor prywatny była kampania wyborcza w Polsce do parlamentu w 1997 roku, kiedy darowizny od osób prywatnych stanowiły (oficjalnie) około 40% oficjalnych komitetów wyborczych, co z pewnością jest wartością zaniżoną. W wyborach tych Unia Wolności wskazała, iż z tego źródła otrzymała około 87% swoich wpływów. Innym przykładem są wybory prezydenckie w 1995 roku, kiedy to Lech Wałęsa otrzymał od Aleksandra Guzowatego pojedynczą darowiznę w wysokości 2 mln złotych[633].

Innym przykładem tego rodzaju sponsoringu były wybory w Rosji do Dumy w 1995 roku, podczas których 515 firm dokonało oficjalnych wpłat w wysokości około 28 mld rubli na konta 30 komitetów wyborczych, co stanowiło około 38% dochodów wszystkich partii. W wyborach tych darowizny instytucjonalne wynosiły około 55% dochodu Naszego Domu Rosji oraz 49% dochodu Liberalno-Demokratycznej partii Rosji. Darowizny instytucjonalne obecne były również podczas wyborów prezydenckich w Rosji w 1996 roku. W trakcie tych wyborów wpłaty od korporacji miały najważniejsze znaczenie i stanowiły ponad 72% całkowitego dochodu kandydatów czyli około 10,6 mld USD. Dla zobrazowania należy podać, iż generał Lebiedź (przypis) otrzymał 93% swojego przychodu (około 2,65 mld dolarów) od 94 osób prawnych, a w zasobach funduszu wyborczego Jelcyna (przypis) darowizny wyniosły około 90% (ok. 2,6 mld USD).

Darowizny wywierają istotny wpływ na funkcjonowanie sceny politycznej na Łotwie, gdzie 80% funduszy ugrupowań pochodzi z tego typu źródeł finansowania. Datki przekraczające ponad 5 tys. USD stanowią do 80% darowizn od korporacji, a darowizny przekraczające 1000 USD to prawie 75% dochodu z darowizn prywatnych. Wartości pieniężne przekazywane są przede wszystkim od instytucji finansowych, firm zajmujących się tranzytem ropy, handlem artykułami chemicznymi, jak tez od przedsiębiorstw branży spożywczej.

W trakcie kampanii wyborczej w Estonii w 1999 roku wszystkie partie (z wyjątkiem Partii Centrum[634]) otrzymały wyższe darowizny od osób prawnych niż od fizycznych. Oficjalne dane wskazują, iż Partia Centrum uzyskała od firm prywatnych 26,99% swojego całkowitego dochodu, a dla przykładu Partia Reform[635] 47,66%.

Darowizny i prywatny sponsoring partii politycznych odnotowywane są również na Ukrainie. W kraju tym scena polityczna zdominowana jest w większym stopniu niż w innych, przez nieformalne grupy finansowe. Podmioty te odgrywają bezpośrednią i aktywną rolę we wspieraniu ugrupowań politycznych i bloków wyborczych. Ugruntowaniem przytoczonego stanowiska były wybory parlamentarne w 1998 roku, kiedy oficjalna suma wpłat od osób prawnych wynosiła 91,4% całkowitego dochodu wszystkich komitetów wyborczych. Dodatkowo wybory uzupełniające do parlamentu przeprowadzone w 2000 roku potwierdziły stanowisko, iż w finansowaniu partii politycznych na Ukrainie przeważają wpłaty od nieformalnych grup finansowych (oligarchów)[636].

Innym przykładem wpływu finansów na politykę jest rynek handlu głosami w ukraińskim parlamencie. Schemat niniejszych działań polega na tym, iż frakcja parlamentarna płaci nowemu parlamentarzyście 20–50 tys. USD (w zależności od jego politycznej pozycji) oraz około 1,5 tys. USD miesięcznej pensji. Sytuacja taka miała miejsce w przypadku powstania Hromady[637], kiedy każdemu z jej deputowanych wręczono około 30–40 tys. USD (cała frakcja otrzymała ok. 500–700 tys. USD). Przyjęta strategia okazała się być trafiona, ponieważ Hromadzie udało się przejąć

najbardziej strategiczne komisje (budżetową, zwalczania korupcji i regulaminową).

Hromada nie jest jedynym ugrupowaniem, które dopuściło się parlamentarnego kupowania głosów. Demokratyczna Partia Ludowa podczas sprawowania władzy gwarantowała członkom swojej frakcji intratne przywileje ze strony rządu, co spowodowało wstąpienie około 90 nowych członków, którzy mieli nadzieję na korzystanie z państwowego majątku[638].

W parlamencie ukraińskim prawie otwarcie mówi się o kupowaniu głosów. Czynnikiem mającym znaczenie dla tego stanu rzeczy jest z pewnością fragmentaryzacja i niska instytucjonalizacja systemu partyjnego, co z kolei zachęca biznes do konstruowania grup interesów, budowania własnych partii, frakcji parlamentarnych oraz sieci masowego przekazu. Sytuacja taka wpływa na powstawanie zachowań korupcyjnych prowadzących bezpośrednio do przejęcia kontroli nad systemem decyzyjnym, lobbowaniem we własnych interesach, ale także na pozyskaniu immunitetu poselskiego[639].

Finansowanie partii politycznych w Czechach ze źródeł prywatnych polega na otrzymywaniu środków z prywatnych pieniędzy, tj. darowizny, składki członkowski, zapisy spadkowe. Ugrupowania polityczne mogą też prowadzić reglamentowaną działalność gospodarczą, w tym dozwolona jest sprzedaż książek i innych materiałów związanych z polityczną działalnością ugrupowania.

W zakresie otrzymywania darowizn czeskie prawo przewiduje, iż partie polityczne mogą przyjmować tego rodzaju wartości pieniężne, ale do wartości 50 tys. koron. Zgodnie z prawem darowizna przekraczająca wspomniany próg, wymaga podania nazwiska darczyńcy, a w przypadku osoby prawnej należy podać nazwę i siedzibę podmiotu[640].

Ważnym źródłem finansowania polityki są środki pochodzące z zagranicy, które są szczególnie wrażliwe ze względu na możliwość ingerencji w system państwowy danego państwa przez podmioty reprezentujące interesy obcego państwa. Z tego też względu w krajach Europy Środkowo-Wschodniej jednym z najczęściej spotykanych obostrzeń prawnych jest częściowy lub całkowity zakaz finansowania polityki ze źródeł zagranicznych. Zakazy finansowania odnoszą się przede wszystkim do darowizn pochodzących od obcych rządów, obywateli i korporacji międzynarodowych. Wyjątkiem od konserwatywnej reguły zakazu finansowania ze źródeł zagranicznych są regulacje litewskie, na mocy których partie polityczne i organizacje mogą być finansowane przez obywateli Litwy mieszkających za granicą. Dozwolone jest również zakładanie kół partyjnych wśród mniejszości litewskiej za granicą. Tego rodzaju finansowanie znalazło również akceptację w ustawodawstwie Bośni i Hercegowiny, gdzie potrzebowano pomocy zagranicznej w powojennej rozbudowie.

Należy zaznaczyć, iż wskazane zakazy w praktyce stosunkowo łatwo jest omijać np. poprzez wykorzystywanie fundacji partyjnych i spółek powstających tylko na potrzebę tego finansowania. Zainteresowanie dysponowaniem środkami finansowymi pochodzącymi ze środków zagranicznych podyktowane jest osiągnięciem przewagi nad konkurencją (polityczną)[641].

W większości państw demokratycznych źródłem finansowania partii politycznych są dotacje i subwencje państwowe. W dyskursie politycznym od lat istnieje debata dotycząca zasadności, zasad czy też sposobu przyznawania wspomnianych funduszy. Na przełomie dziesięcioleci finansowanie tego rodzaju przeszło różne fazy wdrażania. Zaliczyć należy do nich fazę eksperymentów (1954–1974), fazę wzrostu (1967–1982) oraz fazę przystosowania (po 1982 roku).

W realiach dojrzałych demokracji bezpośrednie finansowanie partii politycznych z budżetu państwa jest standardem. Oczywiście dotowanie przez państwo partii politycznych posadowione jest na gruncie wewnętrznych regulacji państwa[642].

Debata nad pomocą finansową państwa dla ugrupowań politycznych oraz ich kandydatów jest ciągle aktywna. Podnoszone są głosy przeciw jak i za wspieraniem partii z zasobów budżetu publicznego. Dokonując próby określenia słuszności tego rodzaju finansowania, należy zauważyć, iż doświadczenia międzynarodowe wskazują, że finansowanie publiczne nie zawsze było dobrym rozwiązaniem skorumpowanego finansowania prywatnego. Polityka jest walką o uzyskanie władzy, podczas której aktorzy sceny politycznej starają się uzyskać przewagę nad swoimi konkurentami. Chęć zdobycia władzy niejednokrotnie zachęca, aby wydać więcej niż przeciwnik. Pytanie jak i z jakich źródeł to więcej pozyskać. Zaproponowane przez wymogi demokratyczne finansowanie publiczne, ani też finansowanie

z zasobów prywatnych i korporacyjnych (nawet przy narzuconych limitach) nie da gwarancji na zaprzestanie praktyk korupcyjnych, które towarzyszą finansowaniu polityki. Należy zaznaczyć, iż nawet jeśli w grę wchodzi finansowanie publiczne to i tak kandydat będzie dążył do uzyskania funduszy ze sfery prywatnej.

Kolejnym punktem rozważania nad słusznością publicznego finansowania polityki jest przekonanie, iż zaproponowany sposób zmniejszy różnicę pomiędzy bogatymi a biednymi. Czy w rzeczywistości tak się dzieje? O niepowodzeniu przyjętego stanowiska może świadczyć fakt, iż pracodawcy decydujący o umiejscowieniu publicznych zasobów nie zawsze są neutralni wobec polityki, a podejmowane decyzje ukierunkowane są na osiągnięcie założonych celów. Dodatkowo należy wskazać, iż prawo (w tym dotyczące przekazywania funduszy ze środków budżetowych) ustanawiane jest przez rząd aktualnie sprawujący władzę, więc będzie tak konstruowane, by było przydatne konkretnemu ugrupowaniu[643].

Finansowanie polityki z zasobów budżetowych jest możliwe w przypadku posiadania przez państwo środków finansowych potrzebnych do pokrycia kosztów takiego zadania. Jak wskazuje praktyka, w krajach o niskich średnich zarobkach finansowanie ze źródeł publicznych jest po prostu zbyt kosztowne[644].

Debata na temat zasadności finansowania partii politycznych z zasobów budżetowych jest ciągle aktualna i nie przynosi rozwiązań zabezpieczających przed korupcją. Regulacje dotyczące finansowania polityki polegają przede wszystkim na stosowaniu zakazów, wytycznych, ograniczeń oraz przestrzeganiu zasad jawności. Unormowania te są jednak umiejętnie omijane przez aktorów sceny politycznej, którzy w walce o zwycięstwo wykorzystają każdy skuteczny środek, a zwłaszcza pieniądze. Zarówno darczyńcy, jak i politycy wybierali będą luki prawne, które umożliwią przekazanie pieniędzy w sposób nie budzący podejrzeń[645].

Szczególne uprawnienia w dysponowaniu środkami publicznymi posiada rząd, który podejmuje działania umożliwiające pozostanie przy władzy. Ugrupowanie będące u steru władzy może manipulować mediami w taki sposób, by przedstawić opinii publicznej pozytywne dokonania rządu, a tym samym osłabić pozycję rywala. Rządowe programy informacyjne posiadają wspólne cechy z agitacją polityczną. W czasie przedwyborczej gorączki członkowie rządu mogą inicjować wdrażanie odpowiednich projektów publicznych, które spełniają oczekiwania elektoratu.

Jak już wcześniej wskazano członkowie organu ustawodawczego, oprócz pensji otrzymują różnego rodzaju gratyfikacje pieniężne – nie zawsze zgodne z prawem. W dzisiejszych czasach parlamentarzysta nie jest zamożnym amatorem zaangażowanym w udoskonalanie życia publicznego. Działalność parlamentarzysty ukierunkowana jest na osiągnięcie wymiernych korzyści dla siebie i swojego ugrupowania. Zatem jaka kwota przekazywana ze środków publicznych wystarczyłaby parlamentarzyście na podejmowanie bezstronnych decyzji? Na pewno warto zapewnić mu odpowiedni poziom pensji oraz innych świadczeń organu ustawodawczego. Argumentem za wysokimi stawkami jest przekonanie, iż parlamentarzystami staną się ludzie utalentowani do zajmowania się polityką. Dbałość państwa o parlamentarzystę wywołuje w społeczeństwie szacunek dla wykonywanej funkcji. Można także wysunąć wniosek, iż wysokie pensje redukują możliwość występowania korupcji. Przedstawione powyżej stanowiska nie są jednak wolne od negatywnych spostrzeżeń, ponieważ wysoka opłata nie gwarantuje zaprzestania korupcji, a wizerunek bogatego parlamentarzysty wywołuje niejednokrotnie negatywne zabarwienie[646].

W Republice Czeskiej finansowanie partii politycznych oparte jest na środkach otrzymywanych z budżetu na codzienne funkcjonowanie partii, środkach otrzymywanych z budżetu z przeznaczeniem na kampanie wyborcze oraz funduszach pozyskiwanych z prywatnych pieniędzy[647].

Pierwszym z wymienionych typów finansowania są środki pochodzące z budżetu na pokrycie kosztów codziennego funkcjonowania partii oraz subwencje przeznaczone na rutynową działalność, czyli utrzymanie partyjnej organizacji, opłacenie etatowych pracowników i na działalność parlamentarną, która nie jest związana bezpośrednio z wyborami. Zgodnie z regulacją z 1990 roku maksymalna roczna subwencja, przyznawana na podstawie procentowego wyniku wyborczego określona została na 5 mln koron. Oprócz tej kwoty partie otrzymywały pół mln koron rocznie na każdego parlamentarzystę.

Drugim wskazanym typem finansowania są fundusze otrzymywane przez partie z prze-

znaczeniem na kampanie wyborcze. Przyjęte w 1995 roku regulacje przewidywały, iż ugrupowanie otrzyma 90 koron za głos oddany na partię. Poza wspomnianymi źródłami finansowania partie w Czechach otrzymują kwoty dla grup parlamentarnych[648].

Środki budżetowe przekazywane partii politycznej stanowią jednak ułamek uzyskiwanych przez polityków środków finansowych. Przykładem są wybory do rosyjskiej Dumy w 1995 roku, kiedy całkowita suma wpłat z budżetu przekazana komitetom wyborczym opiewała na kwotę miliona dolarów, co w przybliżeniu stanowiło około 6% wszystkich uzyskanych na ten cel środków. Podobną sytuację odnotowano podczas wyborów prezydenckich w Rosji w 1996 roku, kiedy zarejestrowani kandydaci otrzymali od państwa około 60 tys. USD (w formie bezpośrednich dotacji). Przekazane kwoty stanowiły tylko 4,46% ich całkowitych przychodów.

Wzrost dotacji państwowych, przekazanych ugrupowaniom politycznym, odnotowano podczas wyborów do Dumy w 1999 roku[649]. Państwową pomoc finansową otrzymał każdy pojedynczy kandydat (w wysokości 38.91 USD), a uzyskana kwota oscylowała w granicach 0,06% ich całkowitych wydatków. Zastosowana pomoc budżetowa nie przełożyła się jednak na odejście od prywatnego finansowania partii i kandydatów indywidualnych.

Dotowanie wyborów z budżetu państwowego miało również miejsce podczas wyborów prezydenckich w Rosji w 2000 roku. Tym razem Centralna Komisja Wyborcza wyasygnowała środki dla 11 zarejestrowanych kandydatów na prezydenta, którzy otrzymali po 400 tys. rubli każdy[650].

Zgodnie z regulacja prawną na Węgrzech, każda partia polityczna, która zdobyła co najmniej 1% głosów w wyborach parlamentarnych, posiada prawo do korzystania z dotacji budżetu państwa. Ustawodawstwo węgierskie przewiduje, iż 25% funduszy (przeznaczonych na partie polityczne) rozdzielane jest równo wszystkim partiom znajdującym się w parlamencie. Kolejne 75% środków budżetowych przeznaczonych na ten cel, rozdzielane jest partiom zgodnie z liczbą uzyskanych przez nie głosów lub liczby ich kandydatów w pierwszej turze wyborów parlamentarnych. Dotacja przekazana przez państwo nie może przekroczyć 50% dochodu partii. W przypadku przekroczenia wskazanego progu, partia zobowiązana jest do zwrotu przekazanej nadwyżki. Finansowanie partii z budżetu odgrywa istotną rolę w węgierskiej demokracji[651].

Opisane powyżej praktyki odnoszą się do regulacji przyjętych przez państwa Europy Środkowo-Wschodniej. Finansowanie partii politycznych z zasobów budżetowych praktykowane jest także przez partie funkcjonujące w dojrzałych systemach demokratycznych. Koszty działalności politycznej (możliwości pozyskiwania środków finansowych) wywołały konieczność wprowadzenia dotacji dla partii. W państwach: Australia, Kanada oraz Stany Zjednoczone Ameryki dotacje przekazywane przez państwo odnoszą się do kosztów kampanii wyborczych. Sposoby korzystania przez partie z dotacji są różne w poszczególnych krajach, jednak wspólną zasadą jest to, iż wydatkowane przez ugrupowania środki (mające pokrycie w rachunkach) na kampanie wyborcze, pochodzą ze źródeł państwowych. Inaczej wskazywany jest sposób wydatkowania środków publicznych przez partie w krajach europejskich, które nie wiążą przekazanych dotacji z rzeczywistymi kosztami. W niektórych państwach rywale polityczni otrzymują wyłącznie dotację, którą przeznaczają na pokrycie kosztów kampanii wyborczych lub też finansują koszty działania partii na poziomie krajowym lub koszty ponoszone przez kluby parlamentarne. Środki budżetowe przydzielane są w oparciu o wypracowane regulacje prawne oraz zależą od rocznego budżetu państwa. Odmienną praktykę przyjęła Szwecja, gdzie wprowadzono dodatkowe subsydia dla struktur regionalnych partii, udzielane przez władze prowincji i władze lokalne[652].

W Polsce finansowanie partii politycznych z budżetu państwa nie jest regulacją przyjętą wyłącznie przez system demokratyczny. Państwo zasilało partie polityczne jeszcze przed rokiem1989. Okres ten rysuje niechlubną praktykę wspierania ugrupowań politycznych – Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej. W 1989 roku ujawniono wysokość dotacji państwowych przekazywanych w tym roku wskazanej partii oraz jej sojusznikom. Informacje te wywołały niezadowolenie społeczne, co z kolei wpłynęło na zahamowanie udzielania dotacji przez państwo na rzecz ugrupowań politycznych. Dopiero w 1993 roku sztaby wyborcze otrzymały równowartość około 7650 USD za każdego wybranego parlamentarzy-

stę. Po rozstrzygnięciu wyborów w 1997 roku Skarb Państwa przekazał komitetom wyborczym kwotę 4,1 mln USD. W tym czasie dwie główne partie Akcja Wyborcza Solidarność oraz Sojusz Lewicy Demokratycznej otrzymały około 79,3% wskazanej sumy, co stanowiło 7350 dolarów za każdego wybranego parlamentarzystę. Chłodna kalkulacja wskazuje, iż w tamtym okresie Akcja Wyborcza Solidarność otrzymała od państwa 1,85 mln USD, a Sojusz Lewicy Demokratycznej 1,4 mln USD[653].

Środki budżetowe przekazane Polskiemu Stronnictwu Ludowemu stanowiły tylko 4,75% całkowitych deklarowanych przychodów w 1997 oraz 4,44% w roku 1998. W tym też roku Unia Wolności otrzymała z budżetu państwa 11,63% całkowitego deklarowanego przychodu partii[654].

Współczesne finansowanie partii politycznych w Polsce oparte jest na zasadach transparentności działalności politycznej. Przyjęte regulacje prawne zdają się zapewniać prawidłowość udzielania dotacji oraz innego rodzaju dozwolonych prawem źródeł finansowania polityki. Jawność finansowania działalności politycznej jest obecnie zasadą konstytucyjną ujętą w art. 11 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 roku. Wspomniana regulacja odnosi się do zasady jawności finansów partii politycznych, w odniesieniu do ich działalności. Poprzez działalność partii politycznych należy również rozumieć działalność wyborczą, która jest przejawem aktywności politycznej[655].

Współczesne funkcjonowanie demokratycznego państwa jest niemożliwe bez istnienia partii politycznych. Dzisiejsze społeczeństwo cechuje się silnym zróżnicowaniem politycznym jak i ekonomicznym. Interesy i cele funkcjonowania różnych grup społecznych są także zróżnicowane, a jednostki, pragnąc osiągnąć założone cele, zawiązują różne formy organizacji: polityczne, ideologiczne czy też kulturalne. Jednymi z takich organizacji są partie polityczne, które odgrywają ważną rolę w funkcjonowaniu państwa. Proponowany przez ugrupowania program partyjny jednoczy ludzi dążących do tego samego celu oraz jest podstawą prowadzenia kampanii wyborczych. Partie przedstawiają swój program w celu zdobycia szerszego poparcia społecznego niż poparcia gwarantowanego przez jej członków. Prowadzone kampanie wyborcze pozwalają zweryfikować stopień społecznego poparcia oraz dokonać legitymizacji określonych sił politycznych predysponowanych do sprawowania władzy w państwie.

Dzisiejsze regulacje prawne nie ignorują istnienia partii politycznych. Pierwotnie ordynacje wyborcze, a następnie regulaminy parlamentarne, określały zasady funkcjonowania partii politycznych. Współcześnie regulacje działalności partyjnej znalazły miejsce również w Konstytucji, która nie tyko uznaje celowość istnienia partii politycznych, ale też wskazuje prawne podstawy ich działalności, przyjmując zasadę pluralizmu politycznego. Pluralizm rozumiany jest jako uprawnienie do organizowania i tworzenia partii politycznych, z uwzględnieniem zależności proponowanych celów i poglądów politycznych.

Konstytucja Rzeczypospolitej zgodnie z zasadą pluralizmu politycznego zapewnia możliwość tworzenia i działania partii, przyjmując jednocześnie, iż mają one zrzeszać obywateli polskich na zasadzie wolności, dobrowolności i równości. Celem działania ugrupowań politycznych jest wpływanie metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa, przy czym niedopuszczalnym jest tworzenie partii politycznych, których działanie opierałoby się na niedemokratycznych metodach działania. Konstytucja wprowadza ponadto zasadę jawności finansowania partii politycznych[656].

W dalszej części dysertacji przedstawiono regulacje prawne dotyczące finansowania polityki w Polsce, które zwarte zostały w wielu aktach prawnych, m.in. w ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu z 2001 roku, oraz ustawie o partiach politycznych. Zawarte w nich rozwiązania odnoszą się wielokrotnie do tych samych zagadnień (np. źródła uzyskiwania środków finansowych, sporządzanie sprawozdań finansowych oraz wysokość uiszczanych przez osoby fizyczne wpłat na rzecz partii politycznej). Przedstawiony obraz wydaje się być mało klarownym, ponieważ w celu rozstrzygnięcia istotnych kwestii należy sięgać do wielu aktów prawnych.

Zmiany finansowania polityki wprowadzone w 2001 roku doprowadziły do sytuacji, w której środki budżetowe stały się głównym źródłem dochodów dla największych partii politycznych. Partiom, które uzyskały w wyborach parlamentarnych mandat zaufania społecznego przyznawana jest subwencja budżetowa. Należy zaznaczyć, iż oprócz subwencji budżetowej partie polityczne, które uzyskały choćby minimalne poparcie społeczne, otrzy-

mują dotację podmiotową[657]. Zgodnie z regulacją zawartą w Kodeksie wyborczym[658], partii politycznej, której komitet wyborczy uczestniczył w wyborach, przysługuje prawo do dotacji podmiotowej (rodzaj dotacji budżetowej) za każdy uzyskany mandat posła i senatora. Wydatki dotyczące dotacji podmiotowej pokrywane są z budżetu państwa, w części Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe[659].

Według ordynacji wyborczej z 2001 roku[660] wysokość dotacji podmiotowej, należną ugrupowaniu politycznemu albo komitetowi wyborczemu wyborców, oblicza się mnożąc liczbę uzyskanych mandatów poselskich i senatorskich przypadającą na jeden mandat. Kwota przysługująca na jeden mandat obliczana jest w ten sposób, iż ogólną kwotę pieniędzy zaksięgowaną na wypłacenie dotacji podmiotowe dzieli się przez łączną liczbę wybieranych posłów i senatorów, czyli prze 560. Ostateczna kwota środków przeznaczona na dotację obliczana jest poprzez zsumowanie wydatków przedstawionych w sprawozdaniach wyborczych komitetów wyborczych, które uzyskały w wyborach co najmniej jeden mandat posła lub senatora[661].

Jawność finansowania polityki ujęta została poza Konstytucją w ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu z 2001 r[662]. W regulacji tej poświęcono uwagę przepisom, które stworzyły przesłanki dla zapewnienia dwóch zasad:
– zasady jawności finansowania kampanii wyborczych;
– zasady publicznej kontroli finansów partii politycznych uczestniczących w wyborach.

Omawiana ordynacja przyniosła nadto przepisy określające limity wydatków partii politycznych na kampanie wyborcze oraz zakazy pozyskiwania pieniędzy przeznaczonych na prowadzone przedsięwzięcia wyborcze[663].

Zgodnie z art. 95 ordynacji wyborczej kampanię wyborczą[664] do Sejmu i Senatu prowadzą na rzecz kandydata powołane do tego celu komitety wyborcze. Regulacja ta oznacza, iż wszelkie wydatki związane z prowadzeniem kampanii wyborczej muszą być zawarte w kosztach ponoszonych w trakcie kampanii organizowanej przez konkretny komitet wyborczy. Pozyskane przez kandydata środki finansowe na rzecz jego kampanii wyborczej muszą być zaewidencjonowane na koncie bankowym komitetu wyborczego[665].

Komitetami wyborczymi są określone statutowo gremia kierownicze. Ugrupowania polityczne, przystępujące do koalicji wyborczej, tworzą koalicyjny komitet wyborczy, którego zadaniem jest zgłaszanie kandydatów. Komitety wyborcze mogą być tworzone przez obywateli, którzy pragną zgłaszać do wyborów swoich kandydatów (zwłaszcza do Senatu).

Status prawny komitetów wyborczych powoływanych społecznie jest odmienny od statusu komitetów powoływanych przez partie polityczne. W istocie komitety wyborcze powoływane przez obywateli tworzą swoistego rodzaju partie polityczne w trakcie prowadzonych kampanii wyborczych. Z tego też powodu w ordynacji wyborczej z 2001 roku dokonano wskazania trzech odrębnych kategorii komitetów wyborczych:
– partyjne komitety wyborcze;
– koalicyjne komitety wyborcze;
– obywatelskie komitety wyborcze.

Przyjęte przez ordynację rozwiązania wskazują, iż komitet wyborczy z chwilą zarejestrowania go przez Państwową Komisję Wyborczą uzyskuje zdolność do wykonywania czynności wyborczych, w tym uprawnienia do uzyskiwania i wydatkowania środków finansowych na przedsięwzięcia związane z wyborami.

Komitet wyborczy nie jest podmiotem uprawnionym do prowadzenia działalności gospodarczej, ani też do gromadzenia środków finansowych przeznaczonych na inne cele, niż związane z obsługą kampanii wyborczych. Komitety mogą wydatkować środki pieniężne, które uzyskane zostały zgodnie z obowiązującymi regulacjami oraz nie mogą zaciągać pożyczek. Odmiennie traktowany jest komitet wyborczy wyborców, który może zaciągać w banku kredyt na sfinansowanie kampanii wyborczej. Inaczej traktowane w tym zakresie są partyjne komitety wyborcze i koalicyjne komitety wyborcze, na których ciąży zakaz zaciągania kredytu w banku. Z zasobów kredytu bankowego korzystać mogą partie polityczne, które z tak pozyskanych środków na fundusz wyborczy mogą przekazać odpowiednie kwoty komitetom wyborczym. Komitet wyborczy może wykonywać działalność związaną z pozyskiwaniem i wydatkowaniem środków finansowych dopiero po zarejestrowaniu go przez Państwową Komisję Wyborczą. Komitety wyborcze nie mogą również wykonywać wskazanej działalności po zakończeniu podstawowej działalności, czyli po dniu wyborów

oraz złożeniu w Państwowej Komisji Wyborczej wymaganego przepisami ordynacji sprawozdania finansowego[666].

Ordynacja wyborcza z 2001 roku wskazuje zasady uzyskiwania przez komitety wyborcze środków na pokrycie kosztów kampanii wyborczej oraz sposoby ich przekazywania przez osoby fizyczne koalicyjnym komitetom wyborczym lub komitetom wyborczym wyborców. Wypełniając zasadę transparentności finansowania kampanii wyborczych oraz ułatwienia kontroli prawidłowości gospodarki finansowej komitetów wyborczych każdy podmiot zobowiązany jest do gromadzenia środków finansowych na rachunku bankowym. Przepis ten jest bezwzględnym obowiązkiem, a nieprzestrzeganie tego wymogu stanowi podstawę do odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego[667].

Uregulowania dotyczące finansowania partii politycznych ujęte zostały również w ustawie o partiach politycznych[668]. Ustawa ta poddana została gruntownej przebudowie, której celem było zwiększenie nadzoru kompetentnych organów państwa nad finansowaniem partii politycznych, w tym szczególną uwagę poświęcono na uporządkowanie źródeł i zasad ich finansowania. Przed poczynionymi zmianami partie polityczne uprawnione były do prowadzenia działalności gospodarczej, przeprowadzania zbiórek publicznych, uzyskiwania bez ograniczeń dochodów ze swojego majątku. Partiom uczestniczącym w wyborach parlamentarnych przysługiwała dotacja z budżetu państwa. Pomoc państwa wyrażona była w formie dotacji celowej na działalność statutową (60%) oraz dotacji podmiotowej, przyznawanej w związku z poniesionymi wydatkami na przedsięwzięcia dotyczące wyborów do Sejmu i Senatu (40%). Dotacja celowa udzielana była partii politycznej pod warunkiem, że jej okręgowe listy kandydatów na posłów otrzymały co najmniej 3% ważnie oddanych głosów na wszystkie listy kandydatów partii politycznych w skali kraju. Wysokość dotacji ustalana była proporcjonalnie do liczby oddanych głosów na daną partię[669].

Przedstawiony system finansowania partii politycznych był mało klarowny i mógł prowadzić do nadużyć, w tym sytuacji korupcyjnych. Tak więc wprowadzone regulacje w 2001 roku (i dalsze jej nowelizacje) zdają się być bardziej czytelne i jasne w zakresie finansowania polityki.

W rozdziale czwartym – finanse i finansowanie partii politycznych – określono, iż źródła finansowania partii politycznych są jawne. Majątek partii politycznych tworzony jest ze składek członkowskich, darowizn, zapisków, z dochodów z majątku oraz określonych ustawami dotacji i subwencji. Zgromadzone aktywa ugrupowania przeznaczone mogą zostać tylko na cele statutowe lub charytatywne. Zgodnie z przepisami cytowanej ustawy partia polityczna nie może prowadzić działalności gospodarczej. Dodatkowo ugrupowanie może uzyskiwać dochody z majątku pochodzące jedynie:

– z oprocentowania środków zgromadzonych na rachunkach bankowych,
– z obrotu obligacjami Skarbu Państwa i bonami na rachunkach bankowych i lokatach,
– ze zdobycia należących do niej składników majątkowych,
– z działalności własnej polegającej na sprzedaży tekstu statutu lub programu partii, a także przedmiotów symbolizujących partię i wydawnictw popularyzujących cele i działalność partii politycznej oraz na wykonywaniu odpłatnie drobnych usług na rzecz osób trzecich z wykorzystaniem posiadanego sprzętu biurowego[670].

Kolejne przepisy ustawy stanowią, iż partia polityczna może użyczać posiadane przez siebie nieruchomości i lokale jedynie na biura poselskie, senatorskie oraz biura radnych gminy, powiatu albo województwa. Partia polityczna może gromadzić środki finansowe jedynie na rachunkach bankowych[671]. Podmioty tego rodzaju mogą zaciągać kredyty bankowe na cele statutowe[672]. Dodatkowo partia nie może przeprowadzać zbiórek publicznych[673].

W świetle omawianej regulacji partie polityczne mogą otrzymywać środki finansowe przekazywane od osób fizycznych, którymi jednak mogą być tylko obywatele polscy mające stałe miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej[674]. Łączna suma wpłat od osoby fizycznej na rzecz partii politycznej, z wyłączeniem składek członkowskich w kwocie nie przekraczającej w jednym roku minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalanego na podstawie odrębnych przepisów, obowiązującego w dniu poprzedzającym wpłatę, nie może przekraczać w jednym roku 15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalanego na podstawie odrębnych przepisów. Należy zaznaczyć, iż wskazane regulacje do-

tyczą także środków niepieniężnych. Wpłata od osoby fizycznej na rzecz patii może zostać dokonana jedynie czekiem rozrachunkowym, przelewem lub kartą płatniczą[675].

Przepisy przyznające partiom politycznym subwencję (bezzwrotną pomoc budżetową na realizację ich celów statutowych) umiejscowione zostały w tej samej ustawie[676], która reguluje zasady otrzymywania przez partie subwencji z budżetu państwa na działalność statutową. Subwencje przekazywane są ugrupowaniom przez okres kadencji Sejmu, po spełnieniu niżej wymienionych przesłanek:

– jeżeli partia polityczna w wyborach do Sejmu samodzielnie tworząc komitet wyborczy otrzymała w skali kraju co najmniej 3% ważnie oddanych głosów na jej okręgowe listy kandydatów na posłów albo,
– w wyborach do Sejmu weszła w skład koalicji wyborczej, w ramach której okręgowe listy kandydatów na posłów otrzymały w skali kraju co najmniej 6% ważnie oddanych głosów.

W sytuacji uzyskania subwencji przez koalicję wyborczą, kwota środków przydzielana jest każdemu z ugrupowań proporcjonalnie według umowy zawiązującej koalicję wyborczą. Umowa, będąca podstawą zawiązania koalicji wyborczej, przekazywana jest do rejestracji w Państwowej Komisji Wyborczej. W przypadku nieokreślenia w umowie zawiązującej koalicję proporcji dystrybucji przyznanych środków, subwencja nie przysługuje. W świetle rozwiązania się koalicji wyborczej, po uzyskaniu prawa do subwencji, przyznane środki pozostają w dyspozycji partii politycznych wchodzących w skład koalicji wyborczej na zasadach określonych w umowie. Subwencja przysługuje partiom politycznym alko koalicji wyborczej od 1 stycznia roku następującego po roku, w którym odbyły się wybory[677].

Ustawa o partiach politycznych określa szczegółowo wysokość rocznej subwencji przyznawanej partiom lub koalicji wyborczej. Kwota ta przyznawana jest na zasadzie stopniowej degresji, proporcjonalnie do łącznej liczby głosów ważnie oddanych na listy okręgowe kandydatów na posłów tej partii albo koalicji wyborczej[678].

Przyznana subwencja wypłacana jest każdego roku w okresie kadencji Sejmu określonej partii politycznej w czterech równych ratach[679]. W celu uzyskania wskazanych środków, partia polityczna zobligowana jest do złożenia przez uprawniony organ partii, wniosku o wypłacenie subwencji na dany rok. Wniosek sporządzany jest na urzędowym formularzu oraz musi uzyskać potwierdzenie przez Państwową Komisję Wyborczą w przedmiocie uprawnienia do subwencji i jej wysokości[680]. Partia polityczna zobligowana jest do gromadzenia środków finansowych pochodzących z budżetu na osobnym subkoncie rachunku bankowego partii. Osobą uprawnioną do przekazania subwencji na wskazany przez partię rachunek bankowy jest minister właściwy do spraw finansów publicznych. Partie mogą liczyć na uzyskanie pierwszych środków finansowych najpóźniej 30 dnia od ogłoszenia przez Państwową Komisję Wyborczą w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski" informacji o przyjętych i odrzuconych sprawozdaniach wyborczych komitetów wyborczych[681].

Zmiany dokonane w omawianej ustawie, dotyczące finansowania partii z budżetu państwa (zgodnie z przedstawionym powyżej sposobem naliczania subwencji), uchwalono w kwietniu 2001 roku. We wrześniu przeprowadzono wybory parlamentarne, po których wybrane partie (w myśl wprowadzonych przepisów), zaczęły otrzymywać finansowanie budżetowe. Tak więc w 2002 roku prawo do subwencji otrzymały partie: Sojusz Lewicy Demokratycznej, Samoobrona RP, Prawo i Sprawiedliwość, Polskie Stronnictwo Ludowe, Liga Polskich Rodzin, Unia Pracy, Krajowa Partia Emerytów i Rencistów, Partia Ludowo-Demokratyczna, Stronnictwo Demokratyczne oraz Unia Wolności. Przyznane ugrupowaniom kwoty odbiegały jednak od kwot, jakie by otrzymały w oparciu o przepisy ustawy. Sytuacja ta spowodowana była kryzysem finansów publicznych datowanych na lata 2002–2003. W omawianym okresie najwyższą subwencję otrzymał Sojusz Lewicy Demokratycznej (11,2 mln zł), który wraz z koalicjantami odniósł zwycięstwo w wyborach. Prawo i Sprawiedliwość otrzymało 7,5 mln zł., Liga Polskich Rodzin 5,8 mln zł, samoobrona 5,3 mln, Unia Wolności 3,2 mln, a Polskie Stronnictwo Ludowe 1,2 mln zł. Niższe dotacje przypadły Krajowej Partii Emerytów i Rencistów, Partii Ludowo-Demokratycznej oraz Stronnictwu Demokratycznemu, które otrzymały z budżetu kilkutysięczne kwoty[682].

W kolejnym roku partiom przekazano subwencje, które również zostały obniżone. So-

jusz Lewicy Demokratycznej, Prawo i Sprawiedliwość, Liga Polskich Rodzin oraz Unia Wolności otrzymały takie same kwoty jak w roku 2002, a Samoobrona RP, Krajowa Partia Emerytów i Rencistów oraz Partia Ludowo-Demokratyczna mogła liczyć na nieco wyższe kwoty. W skutek odrzucenia sprawozdań finansowych przez Państwową Komisję Wyborczą za 2002 rok, złożonych przez Polskie Stronnictwo Ludowe, Unię Pracy oraz Stronnictwo Demokratyczne, partie te straciły na trzy lata możliwość otrzymania tego rodzaju wsparcia finansowego.

W 2004 roku partie polityczne otrzymały subwencje w kwotach zgodnych z wysokościami określonymi w ustawie. Również w tym roku najwyższą kwotę otrzymał Sojusz Lewicy Demokratycznej, blisko 22 mln zł, Samoobrona 11,5 mln zł, Prawo i Sprawiedliwość 11,2 mln zł, Liga Polskich Rodzin 8,6 mln, Unia Wolności 4 mln, a Krajowa Partia Emerytów i Rencistów prawie 2 mln zł[683].

W 2005 roku partie polityczne otrzymały subwencje na tym samym poziomie. W tym roku przeprowadzono wybory parlamentarne, które okazały się zwycięskie dla Prawa i Sprawiedliwości. Z tej też przyczyny ugrupowanie to w 2006 roku otrzymało subwencję w wysokości ponad 24 mln zł. Pokaźną kwotę uzyskała Platforma obywatelska 22,6 mln zł[684], Sojusz Lewicy Demokratycznej otrzymał kwotę 12,7 mln zł, Samoobrona 12,8 mln zł, Liga Polskich Rodzin 9,5 mln zł, a Polskie Stronnictwo Ludowe 8,4 mln zł, a Socjaldemokracja Polska około 5 mln zł[685].

W 2007 roku nastąpiły przedterminowe wybory, które wpłynęły na przyznawanie subwencji partiom politycznym. Ustawodawca na zasadzie art. 32 ustawy o partiach politycznych przewidział, iż w przypadku skróconej kadencji subwencja przekazywana jest partiom politycznym tylko do końca kwartału, w którym kadencja się zakończyła. Jeszcze przed wyborami Państwowa Komisja Wyborcza odrzuciła sprawozdania finansowe Prawa i Sprawiedliwości oraz Sojuszu Lewicy Demokratycznej, co mogło spowodować prawo do otrzymywania subwencji przez te partie. W październiku 2007 roku Sąd Najwyższy przychylił się do odwołania Prawa i Sprawiedliwości od Decyzji Państwowej Komisji Wyborczej w przedmiocie odrzucenia wniosku, a podtrzymał decyzję Komisji w odniesieniu do Sojuszu Lewicy Demokratycznej[686].

Rozstrzygnięcie wyborów wywołało ciekawą sytuację w zakresie przyznawania subwencji. Partie uprawnione do jej uzyskania, otrzymały zbyt niskiej poparcie, co spowodowało, iż Samoobrona i Liga Polskich Rodzin pozostały pozbawione tych środków. Największą kwotę otrzymała Platforma Obywatelska, bo prawie 38 mln zł, Prawo i Sprawiedliwość 35,5 mln zł, PSL 14,2 mln zł, Sojusz Lewicy Demokratycznej 13,5 mln zł, a Socjaldemokracja Polska 3,3 mln zł. Na subwencję mogły nadto liczyć Partia Demokratyczna, która otrzymała 2,3 mln zł, oraz Unia Pracy niecałe 500 tys. zł.

W latach 2002–2007 największym beneficjentem przyznanych przez państwo subwencji był Sojusz Lewicy Demokratycznej, który otrzymał od 2002 roku kwotę około 92 mln zł. Drugim w kolejności ugrupowaniem było Prawo i Sprawiedliwość, które mogło liczyć na 86 mln zł. Kolejnymi partiami korzystającymi ze wsparcia państwa są: Samoobrona 61 mln zł, oraz Liga Polskich Rodzin prawie 48 mln zł. Należy zaznaczyć, iż Platforma Obywatelska od 2006 do 2007 roku uzyskała z budżetu ponad 45 mln zł[687].

Analiza przyznanych subwencji w latach 2008–2011 wskazuje, iż Platforma Obywatelska jest najbardziej uprzywilejowanym ugrupowaniem w zakresie otrzymywania subwencji państwowych. Począwszy od 2008 roku Platforma Obywatelska uzyskała kwotę subwencji w wysokości blisko 38 mln zł, Prawo i Sprawiedliwość 35,5 mln zł, Polskie Stronnictwo Ludowe 14,2 mln zł, Sojusz Lewicy Demokratycznej 13,5 mln zł, Socjaldemokracja Polska 3,3 mln zł, Partia Demokratyczna-demokraci.pl 2,3 mln zł, a Unia Pracy blisko 490 tys. zł.

Wysokość subwencji przyznana przez państwo partiom politycznym w 2009 roku wskazuje na podobny podział jak w roku poprzednim. Tak więc Platforma Obywatelska otrzymała około 40,4 mln zł, Prawo i Sprawiedliwość blisko 38 mln zł, Polskie stronnictwo Ludowe 15,1 mln zł, Sojusz Lewicy Demokratycznej 14,4 mln zł, Socjaldemokracja Polska 3,5 mln zł, Partia Demokratyczna 2,4 mln zł. oraz Unia Pracy 521 tys. zł. W 2010 roku kwota przyznanych subwencji poszczególnym partiom była identyczna jak w roku poprzednim.

Zdecydowana zmiana nastąpiła w 2011 roku, ponieważ subwencje zmniejszone zostały w około 50%. Platforma Obywatelska otrzymała 20,2 mln zł, Prawo i Sprawiedliwość

blisko 19 mln zł, Polskie Stronnictwo Ludowe 7,6 mln zł, Sojusz lewicy Demokratycznej 7, 2 mln zł, Partia Demokratyczna 1,2 mln zł, Unia Pracy 260 tys. zł. Socjaldemokracja Polska nie otrzymała subwencji z powodu odrzucenia sprawozdania finansowego przez Państwową Komisję Wyborczą[688].

Budżet państwa w 2008 roku poniósł z tytułu przyznanych subwencji łącznie koszt 107 262 898,65 zł. W roku 2009 i 2010 kwota ta wyniosła sumę 114 208 948,73 zł, a w 2011 suma ta stanowiła już tylko kwotę 55 392 796,95 zł[689].

Obniżenie subwencji przyznawanych partiom politycznym w 2011 roku jest wynikiem nowelizacji ustawy ograniczającej subwencję dla partii politycznych o 50%, którą w grudniu 2010 roku podpisał Prezydent Bronisław Komorowski. Platforma Obywatelska proponowała ograniczenie subwencji w latach 2012–2013, jednak Sejm w głosowaniach nad tym projektem nie zgodził się na takie rozwiązanie i zaakceptował jedynie zlikwidowanie od 2011 roku waloryzacji subwencji. Decyzją Senatu, możliwym stało się powrócenie do pomysłu zredukowania o połowę dotacji dla partii. Tak więc Sejm przyjął senacką poprawkę zakładającą obniżenie o żądaną wartość subwencji dla partii politycznych od stycznia 2011 roku.

Za przyjęciem poprawki głosowała Platforma Obywatelska, Polska Jest Najważniejsza, trzech posłów Socjaldemokracji Polskiej oraz dwóch posłów Demokratycznego Koła Poselskiego Stronnictwa Demokratycznego i trzech niezrzeszonych. Przeciwko byli posłowie Prawa i Sprawiedliwości, Sojuszu Lewicy Demokratycznej oraz Polskiego Stronnictwa Ludowego.

Niniejsza nowelizacja stała się areną zmagań zwolenników i przeciwników tej koncepcji. Przedstawiciele Platformy Obywatelskiej podnosili, iż wprowadzenie nowej regulacji, (w dobie kryzysu gospodarczego) pozwoli na zaoszczędzenie 50 milionów rocznie. Z kolei prezes Prawa i Sprawiedliwości Jarosław Kaczyński stał na stanowisku, iż obniżenie subwencji dla partii politycznych stanowiło będzie ograniczenie praw opozycji. Krytycznie do stanowiska Sejmu odniósł się także Tadeusz Iwiński z Sojuszu Lewicy Demokratycznej, który podkreślił, iż takie rozwiązanie nie jest stosowane w dzisiejszych dojrzałych demokracjach. Eugeniusz Kłopotek z Polskiego Stronnictwa Ludowego przekonywał, że zmniejszona subwencja zdecydowanie wpłynie na finansową kondycję jego partii z uwagi na to, iż ugrupowanie zobligowane jest już do uiszczenia kwoty 18 mln złotych kary za błędy związane z finansowaniem kampanii wyborczej w 2001 roku.

Zgodnie z ustawą o partiach politycznych ugrupowania, które uzyskały do 5% poparcia w wyborach, otrzymywały subwencję w wysokości 11,53 zł za jeden oddany ważny głos. Partie, które uzyskały od 5 do 10% głosów, otrzymywały 9,22 zł za głos, a ugrupowania które otrzymały 10–20% mogły liczyć na 8,7 zł za głos, natomiast partie uzyskujące poparcie od 20 do 30% dostawały kwotę 4,61 zł za głos. Zgodnie z poczynionymi zmianami kwoty te zostały zmniejszone o połowę[690].

Uzyskiwanie przez partie polityczne środków finansowych z budżetu państwa nakłada na ugrupowania szereg obowiązków dotyczących gromadzenia, wydatkowania oraz rozliczania przyznanych subwencji.

Nadzór państwa nad działalnością partii politycznych, w tym nad jej finansowaniem polega na stosowaniu prawnie przewidzianych środków, które mają na celu utrzymanie działalności partii w zgodzie z obowiązującymi zasadami prawa. Organami posiadającymi szczególne uprawnienia nadzorcze nad finansowaniem partii politycznych są:
– Państwowa Komisja Wyborcza,
– Najwyższa Izba Kontroli,
– Centralne Biuro Antykorupcyjne.

Największe uprawnienia w tym zakresie posiada Państwowa Komisja Wyborcza, która jest apolitycznym i niezależnym podmiotem, obsługiwanym przez Krajowe Biuro Wyborcze. Należy jednak zauważyć, iż uprawnienia kontrolne wskazanego podmiotu są nieco ograniczone, ponieważ zawężone jedynie do weryfikowania informacji finansowych składanych przez partie[691].

Regulacją przemawiającą za transparentnością finansowania polityki jest obowiązek sporządzenia przez partię polityczną corocznej informacji finansowej o otrzymanej subwencji oraz poniesionych z subwencji wydatkach[692]. Informacja składana jest wraz z załączona opinią i raportem biegłego rewidenta, wybieranego przez Państwową Komisję Wyborczą[693].

Państwowa Komisja Wyborcza w terminie sześciu miesięcy od dnia złożenia informacji ma prawo do:
– przyjęcia informacji bez zastrzeżeń,

– przyjęcia informacji ze wskazaniem uchybień,
– odrzucenia informacji.

Decyzja o odrzuceniu informacji finansowej ma miejsce w przypadku stwierdzenia wykorzystania przez partię polityczną środków z otrzymanej subwencji na cele niezwiązane z działalnością statutową. W razie wątpliwości co do prawidłowości lub rzetelności przedłożonych informacji, Komisja Wyborcza może się zwrócić do partii politycznej o usunięcie wad informacji lub o udzielenie wyjaśnień w określonym terminie[694]. W czasie dokonywania kontroli Państwowej Komisji Wyborczej przysługuje prawo do zlecenia ekspertyz lub opinii jak też żądania pomocy od organów państwowych[695].

Partia polityczna może utracić prawo do rocznego utrzymywania subwencji jeżeli:
– nie złoży informacji w określonym terminie,
– informacja zostanie odrzucona przez Państwową Komisję Wyborczą,
– partia polityczna złożyła skargę na decyzję Państwowej Komisji Wyborczej o odrzuceniu informacji, a Sąd Najwyższy taką skargę oddalił[696].

W celu finansowania udziału partii politycznej w wyborach do Sejmu i Senatu, w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach do organów samorządu terytorialnego, partia tworzy stały Fundusz Wyborczy. Tak więc wydatki partii politycznej na wskazany cel, mogą być dokonywane tylko za pośrednictwem Funduszu Wyborczego począwszy od dnia rozpoczęcia kampanii wyborczej. O utworzeniu Funduszu Wyborczego partia jest zobowiązana powiadomić Państwową Komisję Wyborczą[697]. Jak zauważa Marek Chmaj ustawodawca zastrzegając, iż partia powinna zawiadomić wskazany organ o utworzeniu lub likwidacji Funduszu Wyborczego, nie określił w jakiej formie i w jakim terminie takie zgłoszenie ma nastąpić oraz nie określił sankcji za niewywiązanie się z tego obowiązku[698].

Środki finansowe przekazywane na Fundusz Wyborczy mogą pochodzić z wpłat własnych partii politycznych, darowizn, spadków oraz zapisów i gromadzone są na oddzielnym rachunku bankowym[699].

Ustawodawca odniósł się także do określenia łącznej sumy wpłat od osoby fizycznej na Fundusz wyborczy określonej partii politycznej. Według przyjętych zapisów osoba fizyczna uprawniona jest do dokonania wpłaty w jednym roku kalendarzowym nie przekraczającej 15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalanego na podstawie odrębnych przepisów, obowiązującego w dniu poprzedzającym wpłatę.

W przypadku odbywania się w danym roku kalendarzowym więcej niż jednych wyborów lub referendów ogólnokrajowych, osoba fizyczna może dokonać wpłaty na Fundusz Wyborczy w wysokości do 25-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę. Należy jednak zaznaczyć, iż wskazana regulacja nie dotyczy wyborów uzupełniających do Senatu oraz wyborów uzupełniających, wyborów ponownych oraz wyborów przedterminowych i nowych wyborów do organów stanowiących jednostki samorządu terytorialnego przypadających w toku kadencji. Podobnie jak przy kryteriach finansowania partii politycznych (art. 25 ustawy) tak i tu środki finansowe mogą być wpłacane na Fundusz Wyborczy jedynie czekiem lub kartą płatniczą[700].

W przypadku połączenia się ugrupowania z inną partią, lub innymi partiami, środki finansowe przekazywane są na rzecz Funduszu Wyborczego nowej partii. W razie podziału partii środki przemieszczane są na rzecz Funduszu Wyborczego nowo powstałych partii w częściach równych, chyba że partia rozwiązując się ustanowi inne warunki podziału. W przypadku likwidacji partii środki finansowe przekazywane są na rzecz instytucji charytatywnej[701].

Partie polityczne zobowiązane są przedłożyć Państwowej Komisji Wyborczej, w terminie do dnia 31 marca każdego roku, sprawozdanie o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w poprzednim roku kalendarzowym. Wzór sprawozdania określany jest przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych po uzyskaniu opinii Państwowej Komisji Wyborczej. Do sprawozdania załącza się opinię i raport biegłego rewidenta w zakresie środków finansowych przekazanych na Fundusz Wyborczy partii politycznej[702]. Biegłego rewidenta wybiera Państwowa Komisja Wyborcza, zaś koszty sporządzenia opinii i raportu pokrywane są ze środków zapewnionych przez Krajowe Biuro Wyborcze. Do Obowiązków

Państwowej Komisji Wyborczej należy ogłaszanie sprawozdania wraz z opinią i raportem biegłego rewidenta w Monitorze Polskim, w terminie 14 dni od dnia złożenia[703]. W dokumencie tym partia podaje, na jakiego rodzaju wydatki przeznaczyła środki finansowe pochodzące z subwencji. Kategorie zawarte w formularzu są jednak mało klarowne, ponieważ znajdują się tam informacje bardzo ogólne, które niejednokrotnie niewiele mówią o przeznaczeniu wydanych przez ugrupowania pieniędzy. Skarbnicy partii dopasowują wydatki do poszczególnych kategorii w sposób uznaniowy, co wpływa na ograniczoną możliwość oceny i porównania struktury wydatków partii[704].

Zgodnie z omawianą ustawą Państwowa Komisja Wyborcza w terminie do 6 miesięcy od złożenia sprawozdania (omówionego powyżej) może:
- przyjąć sprawozdanie bez zastrzeżeń,
- przyjąć sprawozdanie ze wskazaniem uchybień,
- odrzucić sprawozdanie.

Sprawozdanie przedłożone Państwowej Komisji Wyborczej jest odrzucane w przypadku:
- prowadzenia przez partię polityczną działalności gospodarczej,
- pozyskiwania środków finansowych ze zbiórek publicznych,
- gromadzenia środków finansowych poza rachunkiem bankowym,
- przyjmowania lub pozyskiwania środków finansowych z innych niedozwolonych źródeł,
- gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego,
- przyjmowania wartości niepieniężnych z naruszeniem przepisów[705],
- gromadzenia środków finansowych Funduszu Wyborczego poza oddzielnym rachunkiem bankowym[706].

W przedmiocie odrzuconego przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania, partii politycznej przysługuje skarga, która można wnieść do Sądu Najwyższego[707]. W razie niezłożenia przez partię polityczną sprawozdania w określonym terminie, Państwowa Komisja Wyborcza występuje do Sądu z wnioskiem o wykreślenie wpisu tej partii[708] z ewidencji[709].

W sytuacji kiedy Państwowa Komisja Wyborcza odrzuca złożone sprawozdanie, lub w razie skargi na postanowienie o odrzuceniu sprawozdania i oddaleniu przedmiotowej skargi przez Sąd Najwyższy, partia polityczna traci prawo do otrzymania subwencji w następnych 3 latach, w których uprawniona jest do jej otrzymywania. Wskazany termin liczony jest od początku kwartału następującego po kwartale, w którym nastąpiło odrzucenie sprawozdania, a w przypadku złożenia skargi na postanowienie, termin ten liczony jest od początku kwartału następującego po kwartale, w którym miało miejsce oddalenie skargi przez Sąd Najwyższy[710].

Korzyści majątkowe uzyskane przez partie polityczne lub Fundusz Wyborczy z naruszeniem przepisów niniejszej ustawy podlegają przepadkowi na rzecz Skarbu Państwa. Ustawodawca określił, iż korzyść majątkową podlegającą przepadkowi jest również wartość wyrażona poprzez dokonanie czynności skutkującej zmniejszeniem wartości zobowiązań partii politycznej. Wskazany przepis nie dotyczy jednak korzyści majątkowych przekazanych partii politycznej lub Funduszowi Wyborczemu, których partia nie przyjęła lub zwróciła darczyńcy w nieprzekraczalnym terminie 30 dni od jej uiszczenia. Jeżeli korzyść majątkowa została przyjęta, zużyta lub utracona, przepadkowi podlega jej równowartość. Przyjęcie korzyści majątkowej stanowiącej naruszenie przepisów niniejszej ustawy stwierdza Państwowa Komisja Wyborcza, która wydaje postanowienie w przedmiocie sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych. Ciekawym rozwiązaniem jest możliwość dokonania przez partie polityczną, w terminie 60 dniu od dnia wydania postanowienia przez Państwową Komisję Wyborczą, wpłaty korzyści majątkowej uzyskanej w sposób sprzeczny z prawem na konto urzędu skarbowego, właściwego dla jej siedziby. W sytuacji odmowy dokonania dobrowolnego przekazania tego rodzaju korzyści majątkowej na rzecz Skarbu Państwa, minister właściwy dla spraw finansów publicznych, na wniosek Państwowej Komisji Wyborczej, występuje do Sądu Okręgowego w Warszawie o orzeczenie przepadku na rzecz Skarbu Państwa[711].

Omawiana ustawa zawiera również w rozdziale 6a przepisy karne, które odnoszą się do finansowania partii politycznych. Zgodnie z przyjętymi kryteriami odpowiedzialności karnej podlega ten, kto:
1) dokonuje zbiórek pieniężnych wbrew zakazowi (art. 24 ust. 6^{712})[713] – podlega grzywnie;

2) w imieniu partii politycznej użycza posiadane przez nią nieruchomości lub lokale z innym przeznaczeniem niż na biura poselskie, senatorskie lub biura radnych gminy, powiatu albo województwa – podlega karze grzywny,
3) narusza zasady dotyczące gromadzenia (art. 24 ust. 8^{714}) środków finansowych partii politycznej, podlega grzywnie[715],
4) przeznacza majątek partii na cele inne niż określone w ustawie (art. 24 ust. 2^{716}) – podlega grzywnie od 1000 do 100 000 zł,
5) w imieniu partii politycznej prowadzi działalność gospodarczą z naruszeniem przepisów ustawy (art. 24 ust. 3^{717}) – podlega grzywnie od 1000 do 100 000 zł,
6) przekazuje partii politycznej albo przyjmuje w imieniu partii politycznej środki finansowe lub wartości niepieniężne z naruszeniem przepisów (art. 25 ust. 4^{718}) – podlega grzywnie od 1000 do 100 000 zł,
7) dokonuje czynności skutkującej zmniejszeniem wartości zobowiązań partii politycznej będąc osobą inną aniżeli obywatel polski na stałe zamieszkujący na terenie Rzeczypospolitej Polskiej lub z naruszeniem limitu wpłat określonego przez ustawę (wskazanym m.in. w przypisie nr 407)[719] – podlega grzywnie od 1000 do 100 000 zł,
8) nie wykonuje lub nie dopuszcza do wykonania obowiązku sporządzenia i złożenia informacji finansowej, albo podaje w niej nieprawdziwe dane[720] – podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo karze pozbawienia wolności do lat 2,
9) przeznacza środki finansowe zgromadzone na Funduszu Wyborczym na cele inne niż wymienione w ustawie (art. 35 ust. 1^{721})[722] – podlega grzywnie od 1000 do 100 000 zł;
10) wydatkuje środki partii politycznej w celu finansowania kampanii wyborczych bez pośrednictwa Funduszu Wyborczego – podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo karze pozbawienia wolności do lat 2,
11) nie wykonuje lub nie dopuszcza do wykonania obowiązku sporządzenia i złożenia sprawozdania finansowego Funduszu Wyborczego, albo podaje w nim nieprawdę[723] – podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo karze pozbawienia wolności do lat 2,
12) narusza zasady określone w art. 36 ust. 3^{724} dotyczące sposobu gromadzenia środków finansowych Funduszu Wyborczego – podlega karze grzywny,
13) dokonuje wpłat na Fundusz Wyborczy w wysokości przekraczającej określone limity – podlega karze grzywny,
14) nie wprowadza zastrzeżenia do umowy rachunku bankowego zawartej przez niego w imieniu Funduszu Wyborczego, iż wpłaty na ten cel mogą być dokonywane tylko czekiem, przelewem lub kartą płatniczą – podlega karze grzywny[725].

Kolejnymi aktami prawnymi dotyczącymi finansowania partii politycznych są akty wykonawcze nawiązujące do ustawy o finansowaniu partii politycznych z 1997 roku.

Pierwszym z tych aktów jest rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2003 roku w sprawie wypłacania z budżetu państwa subwencji przysługującej partiom politycznym[726]. Rozporządzenie reguluje szczegółowy tryb składania oraz wzór urzędowego formularza do wniosku o wypłacenie z budżetu państwa subwencji przysługującej partii politycznej, jak też szczegółowe zasady wypłacania tego rodzaju środków finansowych. Zgodnie z rozporządzeniem wniosek o wypłacenie subwencji, wraz z aktualnym wyciągiem z ewidencji partii politycznej, składany jest do ministra właściwego do spraw publicznych za pośrednictwem Państwowej Komisji Wyborczej. W przypadku utworzenia nowej partii politycznej (połączenie się dwóch lub więcej partii) właściwy organ partii składa w terminie 14 dni od dnia dokonania przez właściwy sąd wpisu do ewidencji, wniosek o wypłacenie subwencji, wraz z uwierzytelnionym wyciągiem z ewidencji partii politycznej. Państwowa Komisja Wyborcza po dokonaniu sprawdzenia co do posiadania przez partię uprawnienia do subwencji oraz wysokości subwencji, przesyła niezwłocznie wniosek do ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Przyznana partii politycznej subwencja wypłacana jest w ratach w terminie do 30 dnia miesiąca następującego po kwartale, za który wypłacana dana rata subwencji[727].

Następnym aktem prawnym, mającym znaczenie dla finansowania partii politycznych jest rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2003 roku w sprawie sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych[728]. Wskazane rozporządzenie określa wzór sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych

i warunkach ich uzyskania oraz wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w poprzednim roku kalendarzowym, wraz z niezbędnymi wyjaśnieniami co do sposobu jego sporządzenia, wykaz dokumentów dołączanych do sprawozdania oraz rodzaj nośnika elektronicznego i format oprogramowania, w jakim składa się sprawozdanie. Wzór sprawozdania, wraz z niezbędnymi wyjaśnieniami, określony został w załączniku do przedmiotowego rozporządzenia. Do wymaganego przepisami sprawozdania należy dołączyć niżej wymienione dokumenty:

1) umowy rachunków bankowych – bieżących i Funduszu Wyborczego,
2) wyciągi bankowe prowadzonych rachunków bankowych na ostatni dzień okresu sprawozdawczego oraz historię tych rachunków,
3) umowy kredytu bankowego,
4) umowy i inne dokumenty dotyczące użyczenia posiadanych przez partie nieruchomości i lokali,
5) wyciąg z rachunku prowadzonego w biurze maklerskim potwierdzający przychody z obrotu obligacjami Skarbu Państwa i bonami skarbowymi Skarbu Państwa.

Wskazane w punktach 1–5 dokumenty należy dołączyć jako kopie poświadczone przez odpowiednie osoby reprezentujące organy statutowe partii politycznej z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego oraz opatrzone klauzulą – za zgodność z oryginałem. Przygotowane sprawozdanie przedkładane jest w formie elektronicznej[729].

Analizując akty prawne dotyczące finansowania partii politycznych, należy wskazać na rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 stycznia 2003 roku, w sprawie zasad prowadzenia rachunkowości przez partię polityczną[730]. Przedmiotem rozporządzenia jest określenie zasad prowadzenia rachunkowości przez partię polityczną, a w szczególności:

1) dokumentowania i ewidencji przychodów, wydatków, rozrachunków i składników majątkowych,
2) sporządzania sprawozdań finansowych, w tym zasady ewidencji i rozliczania otrzymywanych środków publicznych.

Partia polityczna prowadzi rachunkowość w oparciu o przepisy ustawy o rachunkowości [731] oraz przepisy przedmiotowego rozporządzenia, a rokiem obrotowym jest rok kalendarzowy. Podstawą zapisów w księgach rachunkowych są dowody księgowe np. w postaci wpłat osób fizycznych na rzecz partii politycznej.

Ewidencja przychodów, kosztów, wydatków, rozrachunków i składników majątkowych powinna być prowadzona rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie oraz na bieżąco. Przychodami partii politycznej są przychody określone odrębnymi przepisami praw i statutem, w tym w szczególności:

1) otrzymane składki członkowskie,
2) darowizny, spadki, zapisy,
3) określone ustawami dotacje i subwencje,
4) odsetki od środków zgromadzonych na rachunkach bankowych i lokatach,
5) przychody z obrotu obligacjami Skarbu Państwa i bonami skarbowymi Skarbu Państwa,
6) przychody ze zbycia należących do partii politycznej składników majątkowych,
7) przychody z działalności określonej w art. 27 ustawy o partiach politycznych.

Kosztami partii politycznej są wydatki związane z realizacją zadań statutowych, koszty finansowe oraz pozostałe koszty, w tym koszty przekazania majątku na cele charytatywne.

Partia polityczna zobowiązana jest do sporządzenia rocznego sprawozdania finansowego na dzień kończący rok obrotowy oraz na każdy inny dzień bilansowy. Przygotowane przez partię polityczną sprawozdanie finansowe składa się z:

1) bilansu,
2) rachunku wyników,
3) informacji dodatkowej.

Bilans obejmuje stany aktywów i pasywów na dzień zamknięcia ksiąg rachunkowych poprzedniego i bieżącego roku obrotowego. W przedstawionym rachunku wyniku wskazuje się oddzielnie przychody i koszty oraz zyski i straty za poprzedni i bieżący rok obrotowy. Informacja dodatkowa winna wskazywać nieobjęte bilansem oraz rachunkiem wyników wyjaśnienia konieczne do oceny gospodarki finansowej partii politycznej, w tym w szczególności informacje[732]:

1) w zakresie rozliczenia subwencji z budżetu państwa:
   – stan środków subwencji na początek okresu sprawozdawczego,
   – kwotę subwencji otrzymanej z budżetu państwa w okresie sprawozdawczym,
   – środki subwencji przekazane na Fundusz Ekspercki,

– środki subwencji przekazane na Fundusz Wyborczy,
– środki subwencji wykorzystywane na spłatę pożyczek i kredytów bankowych zaciągniętych na finansowanie działalności statutowej,
– pozostałe wydatki poniesione ze środków subwencji, stan środków subwencji na koniec okresu sprawozdawczego.

2) w zakresie rozliczenia środków subwencji z budżetu państwa przekazanych na Fundusz Ekspercki:
– stan środków funduszu Eksperckiego pochodzących z subwencji na początek okresu sprawozdawczego,
– środki przekazane w okresie sprawozdawczym na Fundusz Ekspercki z subkonta rachunku bankowego subwencji,
– wydatki w okresie sprawozdawczym z Funduszu Eksperckiego środków pochodzących z subwencji,
– stan środków Funduszu Eksperckiego pochodzących z subwencji na koniec okresu sprawozdawczego[733].

Dzisiejszą, aktualną regulację w zakresie finansowania wyborów stanowią zapisy Kodeksu wyborczego[734], który określa zasady i tryb zgłaszania kandydatów, przeprowadzania oraz warunki ważności wyborów.

Kodeks wyborczy wszedł w życie w dniu 1 sierpnia 2011 roku i zastąpił wszystkie przepisy regulujące wybory w Polsce, w tym odnoszące się do finansowania partii politycznych[735]. Z chwilą przyjęcia nowej regulacji straciły moc ordynacje wyborcze do Sejmu i Senatu, do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz do Parlamentu Europejskiego. W tym czasie przestały obowiązywać: ustawa o wyborze prezydenta[736] oraz o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta[737].

Przyjęty 31 stycznia 2011 roku Kodeks wyborczy modyfikuje niektóre z obowiązujących uprzednio przepisów oraz wprowadza nowe regulacje. Jedną z najistotniejszych zmian, które wprowadza nowy kodeks stanowią jednomandatowe okręgi wyborcze do Senatu. W uprzednich wyborach okręgi były wielomandatowe i wybierano w nich od 2 do 4 senatorów[738].

Ustawa odnosi się nadto do sprawy parytetów na listach wyborczych. Według wskazanych przepisów, aby w wyborach do Sejmu lista wyborcza została zarejestrowana, musi się na niej znaleźć nie mniej niż 35% kobiet i nie mniej niż 35% mężczyzn. Jeśli zgłoszone listy zawierały będą trzech kandydatów, musi być na liście podana co najmniej jedna kobieta lub mężczyzna. Nowością ustawy są udogodnienia dla wyborców przebywających za granicą, którzy będą mogli głosować korespondencyjnie.

Tak samo jak w poprzednich wyborach komitety wyborcze będą mogły wykorzystywać płatne spoty wyborcze w radiu i telewizji, a także umieszczać plakaty i hasła wyborcze na powierzchni większej niż 2 m kw.[739].

W rozdziale 14. zawarto regulacje dotyczące finansowania wyborów z budżetu państwa. Według zawartych w niniejszej ustawie zapisów, koszty organizacji i przeprowadzenia wyborów pokrywane są z budżetu państwa, a w szczególności są nimi wydatki związane z:

1) zadaniami Państwowej Komisji Wyborczej oraz Krajowego Biura Wyborczego,
2) zadaniami komisarzy wyborczych i komisji wyborczych niższego stopnia oraz zapewnieniem ich obsługi przez wyznaczone do tych celów organy i jednostki organizacyjne,
3) zadaniami organów administracji rządowej oraz podległych im urzędów centralnych i jednostek administracyjnych, a także innych organów państwowych,
4) zadaniami zleconymi jednostkom samorządu terytorialnego,
5) refundacją wydatków, o których mowa w art. 154 § 6[740].

Podobnie jak przy wcześniejszych regulacjach, suma wpłat od obywatela polskiego nie może przekraczać 15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, które ustalane jest na podstawie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę[741], obowiązującego w dniu poprzedzającym dzień ogłoszenia aktu o zarządzeniu wyborów.

Zmiany dotyczą regulacji wpłat uiszczanych przez posłów. W myśl omawianych przepisów, kandydat na posła, kandydat na senatora, kandydat na Prezydenta Rzeczypospolitej oraz kandydat na posła do Parlamentu Europejskiego będący obywatelem polskim, może wpłacać na rzecz komitetu wyborczego sumę nie przekraczającą 45-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalanego na podstawie odrębnych przepisów. W sytuacji kiedy suma wpłat od obywatela polskiego na rzecz danego komitetu wyborczego przekroczy kwotę określoną przepisami, wtedy nadwyżka sumy ponad dopuszczonym limitem podlega

przepadkowi na rzecz Skarbu Państwa. Ofiarodawcy przekazujący środki finansowe na rzecz komitetu wyborczego mogą dokonać wpłaty jedynie czekiem rozrachunkowym, przelewem lub kartą płatniczą[742].

Finansowanie partii politycznych, w tym kampanii wyborczych, nie ogranicza się tylko do wyborów krajowych. Współczesny obraz polityki wymaga uczestniczenia w wyborach o zasięgu międzynarodowym, którymi z pewnością są wybory do Parlamentu Europejskiego.

Partia polityczna, prowadząc działalność na poziomie europejskim[743], zobowiązana jest do wypełnienia następujących warunków: winna posiadać osobowość prawną w państwie członkowskim, gdzie ma swoją siedzibę, być reprezentowaną w co najmniej jednej czwartej państw członkowskich przez członków Parlamentu Europejskiego lub w parlamentach narodowych, lub regionalnych, lub zebrać w co najmniej jednej czwartej państw członkowskich co najmniej 3% oddanych głosów, w każdym z tych państw członkowskich (podczas ostatnich wyborów do Parlamentu Europejskiego) oraz przestrzegać zasad, na których oparta jest Unia Europejska jak tez uczestniczyć, lub wyrazić zamiar uczestnictwa w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 2004/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2004 roku, w sprawie przepisów regulujących partie polityczne na poziomie europejskim oraz zasad dotyczących ich finansowania, partie polityczne mają możliwość finansowania z ogólnego budżetu Unii Europejskiej[744].

Partie dążące do uzyskania takiej pomocy z budżetu ogólnego Unii Europejskiej zobowiązane są do złożenia wniosku do PE. Innym obowiązkiem europejskiej partii politycznej jest coroczne opublikowanie danych dotyczących jej dochodów, wydatków i pasywów, deklarowanie źródeł finansowania ze wskazaniem otrzymanych darowizn oraz darczyńców. Dodatkowymi obostrzeniami jest zakaz przyjmowania darowizn pochodzących z: anonimowych źródeł, budżetów ugrupowań politycznych w PE, przedsiębiorstw kontrolowanych przez władze publiczne oraz darowizn przekraczających kwotę 12 tys. euro[745] rocznie lub od jednego darczyńcy[746].

Regulacje dotyczące wyborów do Parlamentu Europejskiego krajowych partii politycznych ujęte zostały w rozdziale VI wspomnianego Kodeksu wyborczego. Wybory te są powszechne, równe, bezpośrednie oraz odbywają się w głosowaniu tajnym[747]. Posłowie[748] do Parlamentu Europejskiego są przedstawicielami narodów państw Unii Europejskiej, dodatkowo nie mogą być związani żadnymi instrukcjami oraz być odwołani[749]. Wybory zarządza w drodze postanowienia Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawodawca zastrzegł, iż przedmiotowe postanowienie ma być wydane nie później niż 90 dni przed dniem wyborów, które wyznaczone mają być w dniu wolnym od pracy przypadającym w okresie ustalonym przepisami Unii Europejskiej[750].

Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w przedmiocie zarządzenia wyborów podawane jest do publicznej wiadomości i ogłaszane w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej nie później niż w ciągu 5 dniu od dnia zarządzenia wyborów. W postanowieniu tym Prezydent, po wcześniejszym zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej, określa dni, w których upływają terminy wykonania czynności wyborczych przewidzianych w kodeksie (kalendarz wyborczy). W dokumencie podaje się również liczbę posłów do Parlamentu Europejskiego wybieranych w Rzeczypospolitej Polskiej[751].

W zakresie finansowania wskazanych wyborów, ustawodawca przewidział, iż komitety wyborcze mogą wydatkować na agitację wyborczą wyłącznie kwoty ograniczone limitami w niżej następujący sposób:

1) wysokość limitu wyznaczona jest kwotą 60 groszy przypadającą na każdego wyborcę w kraju ujętego w rejestrze wyborców,
2) limity wydatków dla danego komitetu obliczane są według wzoru:

$$L = (w \times k \times m)/p$$

gdzie poszczególne symbole oznaczają :
L – limit wydatków,
w – liczbę wyborców w kraju ujętych w rejestrach wyborców,
k – kwotę przypadającą na każdego wyborcę w kraju ujętego w rejestrze wyborców,
m – łączną liczbę posłów wybieranych we wszystkich okręgach wyborczych, w których komitet zarejestrował listy kandydatów,
p – liczbę posłów do Parlamentu Europejskiego wybieranych w Rzeczypospolitej Polskiej.

Państwowa Komisja Wyborcza zobowiązana jest, w terminie 14 dni od daty zarządzenia wyborów, do ogłoszenia komunikatu w dzien-

niku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej Monitor Polski oraz do zamieszczenia w Biuletynie Informacji Publicznej informacji o liczbie wyborców ujętych w rejestrach wyborców na terenie całego kraju według stanu na koniec kwartału poprzedzającego dzień ogłoszenia postanowienia o zarządzeniu wyborów. Minister właściwy do spraw finansów publicznych, w drodze rozporządzenia uprawniony jest do podwyższenia kwoty (60 gr), w przypadku wzrostu wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych[752], ogółem ponad 5%, w stopniu odpowiadającym wzrostowi tych cen[753].

W 2004 roku odbyły się wybory do Parlamentu Europejskiego, w których udział wzięli kandydaci na posłów reprezentowani przez 32 komitety wyborcze. Obowiązek złożenia sprawozdań finansowych ciążył na 31 komitetach wyborczych, od których Państwowa Komisja Wyborcza przyjęła zawiadomienie o zamiarze zgłoszenia kandydatów na posłów do Parlamentu Europejskiego. Termin złożenia oświadczeń wyznaczono na dzień 13 października 2004 roku. Do tego czasu 30 komitetów złożyło stosowne dokumenty, a po upływie wyznaczonego terminu oświadczenie złożył Komitet Wyborczy Unii Polityki Realnej. Sprawozdania wyborczego nie złożył Komitet Wyborczy Nowej Lewicy[754].

Państwowa Komisja Wyborcza po dokonaniu przedłożonych sprawozdań postanowiła:
- przyjąć bez zastrzeżeń sprawozdania 27 komitetów wyborczych[755],
- przyjąć (ze wskazaniem uchybienia) sprawozdanie 1 komitetu wyborczego[756],
- odrzucić sprawozdania 2 komitetów wyborczych[757].

Na postanowienie Państwowej Komisji Wyborczej o odrzuceniu sprawozdania wyborczego wniesione zostały skargi do Sądu Najwyższego przez pełnomocników finansowych komitetów wyborczych: Narodowego Komitetu Wyborczego Wyborców oraz Komitetu Wyborczego Wyborców- Ogólnopolski Komitet Obywatelski „OKO"[758].

W wyniku przeprowadzonych w 2004 roku wyborów do Parlamentu Europejskiego partie polityczne uzyskały przysługujące im dotacje podmiotowe[759]. Do grona tych partii zaliczyć należy Platformę Obywatelską, która uzyskała dotację w wysokości 1 738 486,05 zł, Ligę Polskich Rodzin – 1 158 990,70 zł, Prawo i Sprawiedliwość – 811 293,49 zł, Samoobronę RP – 695 394,42 zł, Polskie Stronnictwo Ludowe 463 596,28 oraz Unię Wolności – 463 596,28 zł. Dotacje przypadły także Koalicji Wyborczej Sojuszu Lewicy Demokratycznej i Unii Pracy w wysokości 579 495,35 zł. Należy zaznaczyć, iż w ramach koalicji SLD otrzymało 515 750,86 zł, a UP – 63 744,49 zł. Na środki budżetowe mógł też liczyć Komitet Wyborczy Wyborców Socjaldemokracji Polskiej, który otrzymał 374 697,21 tys. zł. Ogółem partie polityczne otrzymały kwotę 6 258 549,78 zł[760].

W 2009 roku odbyły się kolejne wybory do Parlamentu Europejskiego. W dniu 12 kwietnia 2009 roku Państwowa Komisja Wyborcza wydała Komunikat w sprawie podwyższenia limitu wydatków komitetu wyborczego w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Państwowa Komisja Wyborcza poinformowała, iż zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 3 kwietnia 2009 roku, w sprawie podwyższenia kwoty wyznaczającej limit wydatków komitetu wyborczego w wyborach do Parlamentu Europejskiego (Dz.U. Nr 61, poz. 499) z dnia 16 kwietnia 2009 roku, kwota wyznaczająca limit wydatków komitetu wyborczego w wyborach do Parlamentu Europejskiego została podwyższona do 34 groszy za każdego wyborcę ujętego w rejestrze wyborców. W związku z tym limit wydatków komitetu wyborczego w wyborach do Parlamentu Europejskiego, zarządzonych na dzień 7 czerwca 2009 roku, wynosił 10 351 733,84 zł[761].

Istotnym elementem tych wyborów była sprawa aktywności wyborczej uprawianej przez posłów do Parlamentu Europejskiego, wybranych w wyborach w 2004 roku. W tej materii wypowiedziała się Państwowa Komisja Wyborcza, która w Komunikacie z dnia 12 maja 2009 roku podniosła, iż przepisy Ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego nie nakładają na kandydatów do Parlamentu Europejskiego w okresie kampanii wyborczej zaniechania lub ograniczenia działalności wynikającej z pełnienia funkcji publicznej i innej niezwiązanej z kandydowaniem w wyborach. Zaznaczono jednak, iż prowadzenie działalności posłów do Parlamentu Europejskiego odbywać się powinno w zgodzie z przepisami Ordynacji, zwłaszcza w zakresie zasad prowadzenia kampanii oraz sposobów jej finansowania. Innymi słowy mówiąc, działania posłów nie mogą polegać na prowadzeniu agitacji wyborczej na rzecz kandydatów i list kandydatów, a także na rzecz partii politycznych i komitetów wyborczych biorących udział

w wyborach, co sprzeczne by było z zasadami prawa (Ordynacji). W dalszej części Komunikatu zwrócono uwagę, iż działania posłów do Parlamentu Europejskiego, noszące przesłanki agitacji wyborczej zdecydowanie naruszałyby zasady finansowania kampanii wyborczej, łamiąc tym samym zakazy finansowania jej ze źródeł innych niż określone przepisami prawa. Tym samym aktywność posłów ograniczyć się powinna do przedstawienia sprawozdań z ich działalności w pracach Parlamentu Europejskiego i mieć charakter informacyjny. Działania polegające na promocji osoby kandydata i ugrupowania politycznego powinny odbywać się za wiedzą komitetu wyborczego, z uwzględnieniem obowiązujących przepisów prawa wyborczego, dotyczących dozwolonych źródeł finansowania[762].

W omawianych wyborach obowiązek złożenia sprawozdań finansowych ciążył na 25 komitetach wyborczych, od których Państwowa Komisja Wyborcza przyjęła zawiadomienia o zamiarze zgłoszenia kandydatów na posłów do Parlamentu Europejskiego. W ustawowym terminie tylko 19 komitetów dostosowało się do wskazanego terminu, a pozostałe 6 komitetów[763] złożyło sprawozdania w czasie późniejszym[764].

Państwowa Komisja Wyborcza po rozpatrzeniu złożonych sprawozdań wyborczych przez 25 komitetów wyborczych postanowiła[765]:
- przyjąć bez zastrzeżeń sprawozdania 12 komitetów wyborczych[766],
- przyjąć (wskazując na uchybienia) sprawozdania 12 komitetów wyborczych[767],
- odrzucić sprawozdanie 1 komitetu wyborczego[768].

W wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku przyznano dotacje podmiotowe niżej wymienionym partiom politycznym i komitetom wyborczym:
1. Platforma Obywatelska – 25 mandatów, dotacja 3 748 648,00 zł,
2. Prawo i Sprawiedliwość – 15 mandatów, dotacja 2 249 188,80 zł,
3. Polskie Stronnictwo Ludowe – 3 mandaty, dotacja 449 837,76 zł,
4. Koalicja Wyborcza Sojusz Lewicy Demokratycznej – Unia Pracy – 7 mandatów, dotacja 1 049 621,44 zł, w tym:
   - Sojusz Lewicy Demokratycznej (90%) – subwencja 944 659,30 zł,
   - Unia Pracy (10%) – subwencja 104 962,15 zł.

Łącznie partie polityczne biorące udział w Wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku otrzymały kwotę 7 497 296,01 zł[769].

W wyborach parlamentarnych w 2007 roku zdobycie jednego mandatu poselskiego i senatorskiego kosztowało partię polityczną około 200 tys. zł. Platforma Obywatelska, Prawo i Sprawiedliwość, Sojusz Lewicy Demokratycznej oraz Polskie Stronnictwo Ludowe wydały w tych wyborach około 30 mln zł.

Ugrupowania partyjne przewidziały, iż kampanie wyborcze w 2011 roku nie będą tak drogie jak poprzednie. Za stanowiskiem tym przemawia przede wszystkim zmniejszenie o połowę środków z budżetu państwa na kampanie wyborcze oraz przeprowadzone (kosztowne) ubiegłoroczne kampanie: prezydencka i samorządowa.

W wyborach prezydenckich w 2010 roku największe koszty ponieśli kandydaci Platformy Obywatelskiej i Prawa i Sprawiedliwości: Bronisław Komorowski – 15,4 mln zł, Jarosław Kaczyński – 14,6 mln zł, Waldemar Pawlak – 3,7 mln zł oraz Grzegorz Napieralski – 3,1 mln zł.

W wyborach samorządowych w 2010 roku partie zajmujące miejsce w Sejmie przeznaczyły na kampanię wyborczą ponad 83 mln zł z czego najwięcej wydała Platforma Obywatelska – 36,69 mln zł, Prawo i Sprawiedliwość 19,9 mln zł, Sojusz Lewicy Demokratycznej 14,4 mln zł oraz Polskie Stronnictwo Ludowe 12,3 mln zł.

Według przewidywań przedstawicieli Platformy Obywatelskiej ugrupowanie to poniosło koszty w 2011 roku zbliżone do sumy wydanej na ten cel podczas wyborów parlamentarnych w 2007 roku. Zdaniem Prawa i Sprawiedliwości ich kampania wyborcza kosztowała od 20 do 22 mln zł, z czego połowa tej sumy pochodzić miała z wpłat darczyńców i kandydatów[770].

Wpłaty od darczyńców były (według założeń ugrupowania) głównym źródłem dopływu środków finansowych komitetów wyborczych Polskiego Stronnictwa Ludowego oraz Sojuszu Lewicy Demokratycznej. Z szacunków przedstawicieli wspomnianych ugrupowań politycznych wynika, iż wydatki planowane na ten cel wyniosą około 10 mln zł.

Kampanie wyborcze pochłaniają (jak wskazano powyżej) ogromne sumy, należy zatem wskazać, na co te pieniądze są przeznaczane. Tak więc koszty kampanii wyborczej dotyczą wydatków ponoszonych m.in. na:

- plakat (np. na przystanku autobusowym) – koszt 600–800 zł miesięcznie,
- billboard (w zależności od formatu) 12 m kw. 600–800 zł. miesięcznie, 18 m kw. 2000 zł miesięcznie,
- gigaboard (czyli siatki wielkoformatowe) – koszt od kilkunastu do powyżej 100 tys. zł,
- ulotki – koszt około 20 tys. zł,
- reklama na przyczepie samochodowej – 400–500 zł za dzień,
- reklama całodniowa na stronie głównej portalu internetowego (np. Onet.pl) – koszt około 100–120 tys. zł,
- prowadzenie konta na Facebooku – koszt ok. 2–3 tys. zł (za profesjonalne profile najbogatsze partie płacą nawet kilkanaście tysięcy złotych),
- reklama w najlepszym czasie antenowym w radiu – koszt około 15–20 tys. zł za 30 sekund,
- reklama w najlepszym czasie antenowym w TV – koszt ok. 60–80 tys. zł za 30 sekund[771].

Uprawianie polityki wymaga zaangażowania dużych środków finansowych. W tym zakresie obserwowana jest zależność, że im większe są wydatki na kampanię wyborczą, tym większa jest możliwość zdobycia dużej liczby mandatów. Liczba uzyskanych mandatów przedkłada się na wysokość otrzymywanych z budżetu państwa środków finansowych[772]. Wskazane punkty finansowania polityki jednoznacznie uwidaczniają jej wpływ na kształtowanie sceny politycznej i model uprawiania polityki. Poczynając od zapisów ustawowych, dotyczących zasilania ugrupowań politycznych z budżetu państwa, a kończąc na zasobności portfela poszczególnych członków partii, można wyprowadzić stanowisko przemawiające za tezą, iż zdobywanie władzy (wybory parlamentarne, samorządowe czy też prezydenckie) uzależnione jest od dysponowania środkami finansowymi. Ugruntowaniem niniejszego stanowiska są np. wyniki wyborów parlamentarnych i prezydenckich z 2007 roku, w których dysponowanie większymi środkami przedłożyło się na uzyskanie miejsc w parlamencie oraz wygraną w wyborach prezydenckich. Tak więc szczególna uwagę należy poświęcić sposobom uzyskiwania środków finansowych przez partie polityczne, w tym środków uzyskiwanych wbrew przepisom prawa, co stanowić może przyczynek zachowań korupcyjnych. Nie wszystkie zachowania korupcyjne zawierają bezpośrednio wskazania o znamionach przestępczych wyczerpujących przesłanki uregulowane w Kodeksie karnym, lecz prowadzić one mogą pośrednio do tego rodzaju nieprawidłowości.

ROZDZIAŁ IV
AKTYWNOŚĆ PAŃSTWA W ZAKRESIE REALIZACJI STRATEGII ANTYKORUPCYJNYCH

4.1. DZIAŁALNOŚĆ RZĄDU RP W RAMACH REALIZACJI DEKLARACJI ANTYKORUPCYJNYCH

Strategia działań zapobiegawczych (dot. korupcji) wymaga rozstrzygnięcia odpowiedzi na pytanie: jakie miejsce w życiu społecznym zajmuje przestępczość korupcyjna? Negatywna ocena tego rodzaju przestępczości wywołuje w społeczeństwie przekonanie o sensie podjęcia konkretnych działań, zmierzających do usunięcia korupcji z życia publicznego[773].

Prawidłowo opracowane programy zwalczania korupcji powinny być budowane przy uwzględnieniu wniosków i obserwacji pochodzących z badań i innych działań, podejmowanych przez kompetentne instytucje. Budowanie programów na bazie doświadczeń realizowanych wcześniej programów antykorupcyjnych, pozwala na zmniejszenie prawdopodobieństwa zaistnienia podobnych praktyk w przyszłości[774]. Zeznania skruszonych przestępców (świadka koronnego, małego świadka koronnego), dostarczają niezbędne informacje (materiały) do zbudowania wspólnej strategii przeciwdziałania korupcji[775].

Nieocenioną rolę w zapobieganiu korupcji odgrywają agendy państwa. W tym celu stosowane są rozwiązania prawne ograniczające ryzyko występowania tego zjawiska. Dodatkowo, pożądanymi są wszelkie reformy instytucjonalne, zwiększające transparentność działania instytucji publicznych oraz działalność podmiotów i organizacji pozarządowych[776]. Skutecznie przeprowadzone działania antykorupcyjne (wynikające ze strategii) pozbawiają urzędników możliwości korzystania z monopolu lub uznaniowości podejmowania decyzji[777].

1

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

Pierwszy etap Strategii Antykorupcyjnej 2002–2004[778]

Dokument określający założenia pierwszego etapu wdrażania Programu, przyjęty został przez rząd w dniu 17 września 2002 roku.

W dokumencie określono podstawowe cele Strategii, których realizacja obejmowała:

- skuteczne wykrywanie przestępstw korupcyjnych,
- wdrożenie efektywnych mechanizmów walki z korupcją w administracji publicznej,
- zwiększenie świadomości publicznej i promocję etycznych wzorców postępowania, zakładają, że:
  - uczestnictwo i współpraca wszystkich: polityków, urzędników, obywateli z jednej strony oraz struktur państwowych, organizacji pozarządowych, społecznych a także mediów jest niezbędnym czynnikiem gwarantującym jej skuteczność;
  - zmiana klimatu społecznego wokół zjawiska korupcji jest czynnikiem determinującym wszelkie poczynania w jej ramach.

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

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

Z realizacji działań podjętych w ramach Strategii, sporządzano sprawozdania, które przedstawiane były Radzie Ministrów. W ramach pierwszego etapu rząd przyjął trzy sprawozdania, które zostały złożone odpowiednio: w dniu 25 lutego 2003 roku, w dniu 15 lipca 2003 roku oraz w dniu 6 kwietnia 2004 roku.

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

Oprócz norm prawnych i kontroli państwowej państwo musi dysponować sprawnym aparatem ich egzekucji. Wykrywanie i zwalczanie korupcji jest domeną państwa[779].

Odnosząc się do powyższego, w analizowanym Projekcie zaznaczono, iż wykonano poniżej wymienione zadania:

1. W zakresie zmian legislacyjnych: uchwalono, przyjęto i wydano 71 aktów prawnych, w tym:
   - 23 ustawy,
   - 13 nowelizacji ustaw,
   - 8 zarządzeń,
   - 20 rozporządzeń,
   - 7 decyzji.

   W czasie sporządzenia sprawozdania trwały prace nad 13 kolejnymi ustawami.
2. W zakresie działań edukacyjno-szkoleniowych:
   - przeprowadzono 12 cyklicznych szkoleń,
   - przeszkolonych zostało ponad 3 tys. osób,
   - wydano 8 kodeksów etycznych dla pracowników określonych urzędów tj:
     - Kodeks Etyki Arbitra w ramach UZP,
     - Kodeks Etyki Służby Cywilnej,
     - Kodeks zachowań etycznych prokuratorów,
     - Kodeks zachowań etycznych sędziów,
     - Zasada etyki zawodowej funkcjonariusza Straży Granicznej,
     - Kodeks Etyki Funkcjonariusza Celnego Służby Celnej,
     - Zasady etyki zawodowej policjanta,
     - Kodeks Powinności Pracownika Departamentu Zaopatrywania Sił Zbrojnych[780].
3. W zakresie zmian organizacyjnych.

   W 12 urzędach powołano lub utworzono odpowiednie departamenty i zespoły

mające w swojej kompetencji walkę z korupcją oraz nadzorowanie działań antykorupcyjnych:
- Zespół do Spraw koordynacji Strategii Antykorupcyjnej w MSWiA,
- Departament Przeciwdziałania Korupcji, Terroryzmowi i Przestępczości Zorganizowanej w ABW,
- Wydziały do walki z Korupcją w Komendach wojewódzkich Policji oraz podobne komórki w Komendach Powiatowych Policji i Komendach Miejskich Policji,
- Biuro Audytu Wewnętrznego i Departamentu Kontroli w Ministerstwie Infrastruktury.

Oprócz wymienionych przedsięwzięć, podjęto również działania ukierunkowane na usprawnienie pracy urzędów i służb państwowych oraz wyeliminowanie możliwości powstawania zachowań korupcyjnych poprzez:
- wprowadzenie projektu elektronicznej formy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, którego celem było stworzenie podstaw elektronizacji zamówień publicznych w Polsce,
- rozbudowanie w Straży Granicznej, Zintegrowanego Systemu Ewidencji, umożliwiającego identyfikację funkcjonariuszy dokonujących kontroli granicznej przewożonych towarów.

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

W walce z korupcją polskie organy ścigania posiadają szeroki wachlarz uprawnień o charakterze ingerencyjnym, dzięki którym możliwe jest stosowanie podsłuchu telefonicznego, prowadzenie czynności niejawnych, stosowanie prowokacji, czy też obserwacji[781].

Raport z I etapu wdrażania Strategii Antykorupcyjnej przyjęty został przez Radę Ministrów w październiku 2004 roku. W podsumowaniu zaznaczono, iż realizacja programu przyczyniła się do przyjęcia wielu nowych oraz uzupełnienia obowiązujących aktów prawnych. Pozytywnie oceniono sprawność Policji, Straży Granicznej i Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zwalczaniu korupcji[782].

W myśl realizacji dalszych zamierzeń, wyrażono potrzebę wzmocnienia działań ukierunkowanych na walkę z korupcją. W tym kierunku wskazano spójny system działań, który powinien obejmować:
- zmianę klimatu społecznego panującego w sferze walki z korupcją – zbagatelizowania i tolerancji na postawę zaangażowania w walkę,
- dalsze uporządkowanie przepisów prawa w celu stanowienia klarownego systemu stanowiącego zaporę dla praktyk korupcyjnych,
- upublicznienie działań administracji państwowej poprzez ujawnianie obowiązujących procedur administracyjnych, decyzji oraz ich uzasadniania,
- rozwinięcie współpracy antykorupcyjnej pomiędzy różnego rodzaju instytucjami publicznymi, społecznymi oraz społecznymi,
- ustanowienie efektywnego systemu kontrolnego w zakresie skutecznej oraz obiektywnej kontroli wewnętrznej w poszczególnych instytucjach publicznych,
- podjęcie współpracy urzędów administracyjnych z mediami poprzez prowadzenie kampanii medialnej, odwołującej się do propagowania postaw antykorupcyjnych,
- udoskonalanie sposobów rozliczania przyjętych zadań antykorupcyjnych poprzez wprowadzenie efektywnych mierników zwalczania korupcji,
- powołanie ośrodka koordynującego, którego zadaniem będzie monitoring skuteczności podjętych czynności antykorupcyjnych,
- powołanie w resortach i instytucjach publicznych stałych zespołów, w których przypisana zostanie wytypowanym pracownikom odpowiedzialność za bieżący nadzór nad pracami antykorupcyjnymi oraz utrzymywanie kontaktu ze swoimi odpowiednikami w innych instytucjach,
- dostosowanie procedur prawa wykonawczego dla szybszego egzekwowania prawa przy przestępstwach korupcyjnych,
- zmianę przepisów oraz egzekwowanie prawa ograniczającego możliwości korupcji politycznej, kształcenie i doskonalenie w zakresie przestrzegania norm etycznych przez urzędników i polityków,
- wytworzenie skutecznych metod i form wzajemnych relacji opinii publicznej z organami państwowymi w zakresie zwalczania korupcji,

– wprowadzenie w instytucjach publicznych informatyczno-elektronicznego systemu obiegu dokumentów oraz usprawnienie organizacji pracy,
– prowadzenie przez instytucje państwowe ściślejszej współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz fundacjami.

Przedstawione wyniki pierwszego etapu Strategii Antykorupcyjnej, zakończonego w 2004 roku dały podstawę do opracowania kolejnego programu założeń, który realizowany był w ramach drugiego etapu Strategii[783].

Pierwszy etap zaznaczył się wysokim stopniem konkretności i szerokim zakresem instytucjonalnym obejmującym zamówienia publiczne, służbę cywilną, administrację samorządową, wymiar sprawiedliwości, usługi publiczne, służbę zdrowia oraz finanse publiczne[784].

Drugi etap Strategii Antykorupcyjnej 2005–2009

Kolejny etap Strategii zainicjowany został w dniu 25 stycznia kiedy na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Rada Ministrów przyjęła dokument rządowy „Program Zwalczania Korupcji – Strategia Antykorupcyjna – II etap wdrażania", stanowiący zbiór rozstrzygnięć oraz działań, jakie administracja rządowa planowała wprowadzić w walce z korupcją oraz wskazanie obszarów zagrożeń korupcją oraz zadania związane z monitorowaniem efektywności podejmowanych działań[785]. W planowanych przedsięwzięciach uwzględniono wytyczne dotyczące przeciwdziałania korupcji, które zawarte zostały w Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji, przyjętą przez Zgromadzenie Ogólne 31 października 2003 roku[786].

Przyjętą Strategię Antykorupcyjną przewidywano zrealizować za pomocą czterech głównych celów:
1) zapobieganie zjawiskom korupcji i wdrożenie mechanizmów umożliwiających jej skuteczne przeciwdziałanie,
2) skoordynowanie działań zmierzających do respektowania antykorupcyjnych przepisów prawnych,
3) ograniczenie tolerancji społecznej dla zjawisk korupcyjnych poprzez podnoszenie stopnia świadomości oraz promowanie odpowiednich wzorców postępowania,
4) stworzenie przejrzystych i przyjaznych obywatelowi struktur administracji publicznej na miarę otwartego społeczeństwa informacyjnego.

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

W wyniku podjętej analizy danych określono obszary działalności publicznej, które w szczególny sposób narażone są na praktyki korupcyjne:
1) gospodarka,
2) najwyższa władza państwowa,
3) administracja publiczna,
4) wymiar sprawiedliwości i organy zwalczające korupcję,
5) ochrona zdrowia,
6) finanse publiczne,
7) edukacja, kultura i środki masowego przekazu.

Stosując się do zaleceń Unii Europejskiej, Strategia skupiała się przede wszystkim na działaniach koordynacyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem poprawienia spójności walki z korupcją na poziomie krajowym. Proponowane rozwiązania antykorupcyjne podlegały zmianom i uzupełnieniom o nowe zadania i obszary priorytetowe.

Wypełniając rekomendację nr 4 Grupy Państw Przeciwko Korupcji GRECO, sporządzoną po II Rundzie oceny państw w 2003 roku oraz Komunikatem Komisji dla Rady, Parlamentu i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o wszechstronnej polityce UE w sprawie walki z korupcją z dnia 28 maja 2003 roku, powołano w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji – Zespół do Spraw Koordynacji Strategii Antykorupcyjnej.

Zadania nowo powołanego Zespołu określono m.in. jako:
- koordynowanie i monitorowanie działań podejmowanych przez administrację rządową w ramach realizacji Strategii;
- opracowywanie analiz, ocen i monitorowanie zjawisk korupcyjnych w działalności publicznej, a także przedstawienie wniosków w tym zakresie;
- przygotowywanie okresowych sprawozdań z realizacji programu dla Rady Ministrów;

- monitorowanie i wspieranie projektów wspierających wdrażanie Strategii realizowanych z funduszy Unii Europejskiej[787].

W dniu 1 stycznia 2009 roku wymieniony Zespół uległ likwidacji, a zadania związane z koordynacją Strategii powierzone zostały Departamentowi Analiz i Nadzoru Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

W myśl założeń Strategii podjęto działania polegające na ściganiu oraz zapobieganiu korupcji. Do instytucji zajmujących się ściganiem tego rodzaju przestępczości w Polsce zaliczono Policję, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Straż Graniczną, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Żandarmerię Wojskową, które dysponują również wewnętrznymi rozwiązaniami ukierunkowanymi na działania antykorupcyjne.

Zarządzenie Komendanta Głównego Policji nr 749 z dnia 27 maja 2010 roku[788], określa zadania Biura Spraw Wewnętrznych, jako przeciwdziałanie przestępczości w policji poprzez wykrywanie spraw, których sprawcami są pracownicy cywilni i funkcjonariusze policji[789].

Wypełniając założenia Strategii Policja podjęła działania w obszarze „Wymiar sprawiedliwości i organy zwalczające korupcję", polegające m.in. na:

- wypracowaniu nowych, skuteczniejszych metod walki z korupcją;
- zwiększeniu skuteczności ujawniania i zwalczania przestępstw korupcyjnych poprzez wytworzenie na szczeblu wojewódzkim i powiatowym komórek antykorupcyjnych;
- doprowadzeniu do zmian legislacyjnych zapewniających rozszerzenie katalogu podmiotów, wobec których można zastosować kontrolę operacyjną oraz zakup kontrolowany.

Przekazane przez policję dane pozwoliły wypracować stanowisko o skuteczności podejmowanych przez organ działań, w zwalczaniu przestępstw korupcyjnych w latach 2005–2009. Na podstawie policyjnych informacji określono sektory społeczne narażone na korupcję: świadczenia medyczne, ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, administracja publiczna, postępowania przetargowe, rozdysponowywanie funduszy unijnych, uzyskiwanie uprawnień do prowadzenia pojazdów mechanicznych jak też prowadzenie badań technicznych przez stacje kontroli pojazdów oraz zawody sportowe[790].

W ramach realizacji Strategii w latach 2005–2009 doprowadzono do utworzenia na szczeblu wojewódzkim 14 wydziałów i 3 sekcji zamiejscowych do walki z korupcją[791]. W 2009 roku stan etatowy wymienionych komórek osiągnął poziom 297 etatów (wzrost od 2005 roku o 65).

W 2000 roku przekształcono istniejący uprzednio Zarząd Spraw Wewnętrznych Komendy Głównej Policji na Biuro Spraw Wewnętrznych Komendy Głównej Policji. Od 2005 roku do 2009 roku stan etatowy Biura zwiększył się z 243 etatów policyjnych do 370 etatów. W ramach realizacji II Etapu Strategii w Biurze prowadzono prace nad: systemowymi rozwiązaniami antykorupcyjnymi, projektami edukacyjnymi i profilaktycznymi skierowanymi do policjantów i pracowników policji.

Program zwalczania korupcji. Strategia Antykorupcyjna II etap wdrażania 2005–2009, stanowiący wytyczną do działań organizacyjnych niżej wymienionych podmiotów:

1) Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji,
2) Ministerstwo Finansów,
3) Najwyższa Izba Kontroli,
4) Rzecznik Praw Obywatelskich,
5) Urząd Służby Cywilnej,
6) Urząd Zamówień Publicznych,
7) Agencja Bezpieczeństwa Publicznego,
8) Organizacje pozarządowe zajmujące się przeciwdziałaniem korupcji,
9) Centralne Biuro Antykorupcyjne[792].

Zgodnie z przytoczonymi wytycznymi, aktywnym uczestnikiem Strategii było również Centralne Biuro Antykorupcyjne, które oprócz czynności polegających na zwalczaniu korupcji, uaktywniło działalność o charakterze analityczno-informacyjnym oraz informacyjno-edukacyjnym do których można zaliczyć:

- realizację zadań w ramach programu Tarcza Antykorupcyjna[793], w zakresie osłony antykorupcyjnej dla najważniejszych procesów prywatyzacyjnych i zamówień publicznych, wynikających z polecenia Prezesa Rady Ministrów. Czynności te miały polegać na gromadzeniu i analizowaniu informacji pod kątem nieprawidłowości o charakterze korupcyjnym[794],
- przygotowywanie raportów dla premiera na temat ewentualnych zagrożeń, które mogą mieć miejsce w obszarach objętych zainteresowaniem CBA (prywatyzacja, inwestycje publiczne, wykorzystanie środków publicznych),

- opracowywanie poradników dotyczących uregulowań prawnych, stosowania procedur i wskazywania mechanizmów przestępczych korupcji,
- uruchomienie antykorupcyjnego portalu edukacyjno-informacyjnego pod nazwą Serwis Edukacji Antykorupcyjnej[795],
- podjęcie międzynarodowej współpracy ze służbami antykorupcyjnymi w ramach programu EPAC (Europejscy Partnerzy Przeciwko Korupcji)[796],
- udziału w projektach Transition Facility 2005 oraz Transition Facility 2006, realizowanych przez MSWiA[797],
- wymianę doświadczeń z uczestnikami II Rundy Ewaluacyjnej GRECO na temat „Kryminalizacja czynów korupcyjnych" i „Przejrzystość finansowania partii politycznych"[798].

W listopadzie 2007 roku rozporządzeniem Rady Ministrów powołano stanowisko Pełnomocnika Rządu do Spraw Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych. Powołany pełnomocnik nie dysponuje własnym budżetem ani własnymi etatami. Praca wymienionego podmiotu koncentruje się na trzech kierunkach, wynikających ze stałego, bieżącego monitorowania struktur państwa i podejmowania działań własnych korygujących występujące nieprawidłowości:

- zawiadomienia bieżące,
- kontrole w ramach nadzoru,
- analizy obszarów szczególnie narażonych na nadużycia.

Aktywność pełnomocnika wyrażona jest poprzez działania ukierunkowane na: cykliczną analizę wykorzystywanych przez ministerstwa służbowych kart płatniczych, przygotowywanie propozycji planu kontroli NIK, stałą analizę informacji z uzyskanych wyników kontroli NIK, oraz stałą analizę sprawozdań przekazywanych przez zobowiązane do tego podmioty, której efektem są wystąpienia do ministrów i kierowników jednostek w celu wyjaśnienia nieprawidłowości i wskazania sposobu unikania błędów w przyszłości[799].

We wrześniu 2008 roku w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi przyjęto „Strategię Antykorupcyjną Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi", której celem jest podjęcie działań ukierunkowanych na przeciwdziałanie występowania zjawisk antykorupcyjnych w MRiRW. W myśl przyjętych założeń Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wskazał na potrzebę opracowania procedur antykorupcyjnych podległymi nadzorowanym jednostkom organizacyjnym , w tym Agencji Nieruchomości Rolnych.

Inicjatywę działań antykorupcyjnych przedstawił Minister Skarbu Państwa, który w dniu 29 maja 2008 roku wydał zarządzenie w sprawie sposobu realizacji projektów prywatyzacyjnych z wykorzystaniem metodologii projektowej, które reguluje zagadnienie stosowania metodologii projektowej w procesach prywatyzacyjnych. Zarządzenie obejmuje rozwiązania formalno-prawne oraz organizacyjne, ukierunkowane na poprawę przejrzystości prywatyzacji i ograniczeń uznaniowości podejmowanych decyzji. W Ministerstwie Skarbu Państwa prowadzony jest stały monitoring obowiązujących przepisów oraz analizowane są wyniki kontroli prac Najwyższej Izby Kontroli oraz Centralnego Biura Antykorupcyjnego. W omawianym podmiocie opracowano projekt ustawy o zasadach nadzoru właścicielskiego Skarbu Państwa, ukierunkowanego na sformułowanie i wprowadzenie jednolitych standardów nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem skarbu państwa, w tym określenie zasad dotyczących funkcjonowania tego rodzaju spółek.

W Ministerstwie Sportu i Turystyki podjęto działania, które pośrednio wpływałyby na ograniczenie zjawisk korupcyjnych w sporcie. W tym zakresie opowiedziano się za stworzeniem odpowiednich instrumentów ustrojowych, w celu zapewnienia transparentności i prawidłowego zarządzania w polskich związkach sportowych. Sposobami na ograniczenie korupcji w sporcie mają być: zasada nie łączenia stanowisk, zakaz łączenia mandatu w organach związku z prowadzeniem działalności gospodarczej związanej bezpośrednio z realizacją przez związek zadań statutowych. Odniesiono się również do konieczności znowelizowania przepisów karnych, które mają za zadanie chronić dobro prawne w postaci prawidłowego przebiegu rywalizacji sportowej[800].

Ministerstwo Sportu i Turystyki wspólnie z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz we współpracy z niemieckim Ministerstwem Spraw Wewnętrznych przystąpiło do wspólnego projektu twinningowego Transition Facility 2006 Improvment of anti anti – corruption activities in Poland nr PL/06/IB/JH/01 (Poprawa działań antykorupcyjnych

w Polsce)[801], w ramach którego przeprowadzono szkolenia dla ponad 350 przedstawicieli środowisk sportowych, zorganizowano konferencje tematyczne z udziałem szkoleniowców i przedstawicieli służb finansowych polskich związków sportowych, przedstawicielami rządu Niemiec i Polski oraz sfinansowano opracowanie polsko-niemieckiego podręcznika dobrych praktyk pt. Sport bez korupcji.

W 2006 roku w Ministerstwie Obrony Narodowej powołano Pełnomocnika MON ds. Procedur Antykorupcyjnych, m.in. w celu sprawowania nadzoru nad postępowaniami zakupowymi, opiniowania aktów prawnych oraz wniosków rozpatrywanych w ramach prac Rady Uzbrojenia. Krokiem następnych działań antykorupcyjnych MON było utworzenie w dniu 1 stycznia 2007 roku Biura ds. Procedur Antykorupcyjnych, które (zajmując miejsce Pełnomocnika) podlega bezpośrednio Ministrowi Obrony Narodowej, a do jego zadań należy zapobieganie zjawiskom korupcji w resorcie obrony narodowej. Biuro wprowadziło sposoby postępowania żołnierzy i pracowników MON.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji było podmiotem odpowiedzialnym za realizację około 25% wszystkich zadań zapisanych w Strategii. Przyjęte zadania obejmowały realizację wszystkich celów programu tj. zapobieganie korupcji, egzekucji prawa antykorupcyjnego, edukacji antykorupcyjnej.

Straż Graniczna, prowadząc politykę antykorupcyjną, wprowadziła szereg zmian legislacyjnych i organizacyjnych, do których należy zaliczyć m.in.: obowiązek corocznego składania oświadczeń majątkowych przez funkcjonariuszy i pracowników SG, informowania przełożonego o podjęciu przez małżonków lub osoby pozostające we wspólnym gospodarstwie domowym zatrudnienia (w podmiotach tj. firmy ochroniarskie), podjęcia działalności gospodarczej, objęciu akcji lub udziałów, a także bycia wykonawcą zamówień publicznych na rzecz resortu[802].

Dokonano zmian w zakresie postępowania kwalifikacyjnego dla kandydatów na funkcjonariuszy SG, które polegają na opracowaniu nowych procedur zapewniających bezstronność i obiektywność podczas naboru.

Kolejnym przedsięwzięciem antykorupcyjnym podjętym przez SG jest opracowanie „Katalogu zagrożeń korupcyjnych w poszczególnych komórkach organizacyjnych KG SG i jednostkach organizacyjnych SG", który jest podstawą do działań profilaktycznych.

W Komendzie Głównej Straży Granicznej powołano samodzielną komórkę organizacyjną odpowiedzialną za prawidłowy przebieg procedur zamówień publicznych. Wdrożono program „Centralny Rejestr Zamówień Publicznych", który umiejscowiony jest w wewnętrznej sieci SG[803]. Umiejscowiony w strukturach Komendy Głównej Straży Granicznej Zarząd Spraw Wewnętrznych przygotowany jest do realizacji najbardziej złożonych przypadków przestępczości korupcyjnych, mających miejsce w Straży Granicznej[804].

Ministerstwo Finansów realizując Strategię podjęło pracę nad opracowaniem w Departamencie Kontroli Celno-Akcyzowej i Kontroli Gier dokumentu zatytułowanego Program antykorupcyjny polskiej administracji celnej 2011+, którego celem będzie problematyka korupcji oraz kształtowanie właściwych postaw etycznych.

Za największy sukces Strategii uznano wzrost efektywności ścigania przestępstw korupcyjnych. Podniesiono, iż jest to stały trend utrzymujący się od pewnego okresu, na który miały wpływ podjęte działania organizacyjne, tj.:

- ciągłe zwiększanie stanu etatowego komórek antykorupcyjnych w Policji;
- powstanie Centralnego Biura Antykorupcyjnego[805].

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

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

W omawianym projekcie wskazano, iż siedmioletni okres wdrażania Strategii pierwszego i drugiego stopnia przyczynił się do szeregu zmian, które polegają przede wszystkim

na podniesieniu świadomości pracowników administracji rządowej w zakresie przeciwdziałania korupcji. Podczas realizacji Strategii wdrożono wiele działań, które nie były planowane w samym dokumencie strategicznym (np. powołanie Pełnomocnika Rządu do Spraw Opracowania Programu zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych)[806].

Wskazane etapy Strategii antykorupcyjnych są zbiorem zadań resortowych (a nie globalnych) przygotowanych do realizacji przez organy rządowe. Dlatego też tak istotne działanie antykorupcyjne, jakim było powołanie Centralnego Biura Antykorupcyjnego realizowano niezależnie od założeń Strategii. Wykonanie znacznej części zadań oraz poprawa pozycji Polski w Indeksie Percepcji Korupcji, pozwala przyjąć, iż antykorupcyjne działania w latach 2002–2009 przyczyniły się do obniżenia tego rodzaju zachowań. Pozytywnie należy ocenić poprawę skuteczności służb zwalczających korupcję oraz dokonanie istotnych zmian antykorupcyjnych w polskim prawie. Należy jednak zaznaczyć, iż brak precyzyjnego opisu sytuacji w czasie podjęcia działań oraz brak obiektywnych mierników uniemożliwia wskazanie jednoznacznej odpowiedzi, w jakim stopniu Strategia była skuteczna. Podjęte działania pozbawione były sprawnego mechanizmu nadzorującego. W tym zakresie nie powołano (co zapowiadano) Komitetu Monitorującego, skład którego mieli stanowić przedstawiciele poszczególnych resortów, instytucji oraz organizacji pozarządowych. Przyjęte regulacje nie przewidywały też powołania organu nadzorczego. Jedynym organem koordynacyjnym był zespół w MSWiA, który jednak nie miał uprawnień kierowniczych ani nadzorczych[807].

Trzeci Etap wdrażania Strategii Antykorupcyjnej 2011–2015

W kwietniu 2010 roku Rada Ministrów przyjęła Sprawozdanie końcowe z realizacji programu zwalczania korupcji – Strategia Antykorupcyjna. W niniejszym dokumencie zawarto rekomendację, zgodnie z którą Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji był odpowiedzialny za przygotowanie kolejnego planu strategicznych działań antykorupcyjnych.

Mając powyższe na uwadze, nawiązano do przyjętego przez Radę Ministrów dokumentu Plan Uporządkowania Strategii Rozwoju, który zakładał, iż kolejny plan działań antykorupcyjnych nie może stanowić osobnego dokumentu strategicznego lecz winien być programem rozwoju stanowiącym instrument realizacji strategii Sprawne Państwo. Termin przygotowania projektu Sprawne Państwo został wyznaczony na luty 2011 roku i z tego względu projekt trzeciego etapu wdrażania Strategii Antykorupcyjnej „Rządowy Plan Przeciwdziałania Korupcji" winien być przygotowany do wskazanego czasu. Realizacja przedsięwzięcia przewidywana jest od połowy 2011 roku i obejmować będzie lata 2011–2015[808].

4.2. WYBRANE PRZYKŁADY KORUPCJI POLITYCZNEJ W POLSCE, W OKRESIE REALIZACJI STRATEGII ANTYKORUPCYJNYCH

Wprowadzane kolejno etapy Strategii Antykorupcyjnej w Polsce nie przełożyły się na zapobieżenie popełniania przestępstw korupcyjnych, w tym z udziałem przedstawicieli ugrupowań sprawujących władzę. Pierwszy etap Strategii obejmował lata 2002–2004, a więc czas pełnienia rządów przez koalicję SLD i UP.

W okresie tym zanotowano zdumiewająco wysoką ilość przestępstw korupcyjnych popełnianych przez lub przy udziale przedstawicieli władz (zarówno szczebla centralnego jak i lokalnego). Wiele spraw na styku biznes – polityka – przestępczość, dotyczy przestępstw posłów, senatorów, ministrów, a nawet całych urzędów. Politykom zarzuca się, iż finansowani byli przez osoby związane ze światem przestępczym. Perfidne działania polityków wskazują na ich kompromitujące powiązania, których efektem było ostrzeganie grup przestępczych o planowanych czynnościach organów ścigania[809].

Podczas realizacji drugiego etapu Strategii, przypadającego na lata 2005–2009, również odnotowano przypadki korupcji politycznej z udziałem osób wybranych rzez społeczeństwo do sprawowania władzy. W okresie tym rządy sprawowane były przez ugrupowania prawicowe Prawo i Sprawiedliwość (koalicja z LPR i Samoobroną) oraz Platformę Obywatelską RP.

Sztandarowym przykładem korupcji mającym miejsce w okresie pierwszego etapu wdrażania Strategii jest tzw. „sprawa Rywina". W 2002 roku producent filmowy Lew Rywin zażądał od Adama Michnika 17,5 mln dolarów za przeprowadzenie korzystnych dla

Agory (wydawcy Gazety Wyborczej) zmian w projekcie nowelizacji o radiofonii i telewizji . W tej sprawie prokuratura przedstawiła zarzuty Rywinowi. W toku postępowania (zarówno prokuratorskiego jak i przed Sejmową Komisją Śledczą) nie zdołano wskazać i przedstawić zarzutów tzw. „grupie trzymającej władzę", która to miała być inicjatorem korupcyjnej propozycji złożonej przez Lwa Rywina[810]. W czasie przesłuchania przez Sejmową Komisję Śledczą Lew Rywin początkowo sam nic nie mówił, jego stanowisko reprezentowali adwokaci. Dopiero w drugim dniu Rywin wygłosił oświadczenie, w którym stwierdził, iż jest ofiarą intrygi Agory. Transmitowane przez telewizję zeznania Rywina ściągnęły przed telewizory 2,3 mln widzów[811].

W 2003 roku opinia publiczna dowiedziała się, iż minister skarbu państwa Andrzej Szarawarski zamieszany był w sprawę korupcyjną, która dotyczyła prywatyzacji koncernu Polskie Huty Stali S.A. O huty starło się dwóch inwestorów – amerykański US Steel bank i brytyjsko-hinduski koncern LNM. W trakcie prowadzonych negocjacji doradca US Steel bank – J.P. Morgan zawiadomił ministra skarbu Sławomira Cytryckiego, iż spółka Invex złożyła mu ofertę korupcyjną, powołując się na wiceministra skarbu Andrzeja Szarawarskiego[812].

Kolejnym wydarzeniem w 2003 roku była sprawa wójta gminy Czorsztyn – Marka K., który w ramach podjętych czynności operacyjnych prowadzonych przez Centralne Biuro Śledcze, przyjął od policjanta udającego biznesmena korzyść majątkową w wysokości 200 tys. zł, w zamian za obniżenie wartości gruntów stanowiących własność gminy[813].

Mariusz Łapiński – minister zdrowia (SLD) założyciel Polskiego Towarzystwa Analizy w Medycynie, powiązany był ze sprawą dotyczącą ułatwiania koncernom farmaceutycznym wprowadzenia na rynek ich towarów, które ujęte zostały na liście leków refundowanych. W tej sprawie Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego skierowała wniosek do prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa korupcji przez Waldemara Deszczyńskiego – szefa gabinetu politycznego ministra zdrowia. Według zeznań jednego z przedstawicieli firmy farmaceutycznej – Deszczyński w lecie 2002 roku miał żądać miliona dolarów za pomoc w wpisaniu leków na listę leków refundowanych[814].

Z aferą w Ministerstwie Zdrowia utożsamiana jest sprawa wiceministra zdrowia i prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia – Aleksandra Naumana, któremu przedstawiono zarzut o to, iż był współwłaścicielem szwajcarskiej spółki, która wyłudziła od polskich szpitali wielomilionowe kwoty. Jednym z przykładów takiego postępowania było wstawianie przez spółkę (pod pozorem nieodpłatności) drogiego sprzętu medycznego do szpitali[815].

W tym samym roku miała miejsce afera starachowicka, związana z politykami Sojuszu Lewicy Demokratycznej, w skutek której antyterroryści i funkcjonariusze Centralnego Biura Śledczego rozbili tzw. ośmiornicę ze Starachowic. Członkami tej grupy byli przedstawiciele władzy (starosta i wiceprzewodniczący rady powiatu), policji, świata biznesu, polityki oraz osoby ze świata przestępczego[816].

W sprawie tej zatrzymano około 20 osób. Staroście prokuratura zarzuciła jedynie usiłowanie wyłudzenia 28,4 tys. zł odszkodowania za skradziony samochód, wiceprzewodniczącemu rady wyłudzenie 3 tys. zł. za spowodowanie sfingowanej kolizji oraz dwukrotne wręczenie korzyści majątkowej szefowi WKU, za uwolnienie dwóch poborowych od służby wojskowej. Afera, która zaczęła się od aresztowania starosty i wiceprzewodniczącego, pociągnęła za sobą polityków i urzędników na wysokich stanowiskach. Za przekazanie samorządowcom informacji o planowanych zatrzymaniach immunitet stracił poseł Andrzej Jagiełło, który musiał wystąpić z SLD. Jagiełło zadzwonił z telefonu komórkowego do starosty starachowickiego i poinformował go o możliwości jego zatrzymania, powołując się na wiceministra wpraw wewnętrznych, Zbigniewa Sobotkę[817]. Sprawa dotknęła także świętokrzyskiego barona, Henryka Długosza, który także zrezygnował z członkowstwa w SLD. Rezygnację ze stanowiska wiceministra spraw wewnętrznych złożył Zbigniew Sobotka, a do dymisji podał się komendant główny Policji Antoni Kowalczyk[818]. W dniu 11 lipca 2003 roku władze Sojuszu rozwiązały powiatową organizację SLD w Starachowicach[819]. Dopiero przedstawiona sprawa zmusiła przedstawicieli władz samorządowych do pozbawienia stanowisk ludzi podejrzewanych o przestępstwa. Głosowanie w tej sprawie odbyło się przy kamerach telewizyjnych, bez obecności zainteresowanych[820].

W 2004 roku prokuratura zarzuciła Andrzejowi Pęczakowi (SLD) przyjęcie korzyści majątkowych (w tym luksusowego mercedesa wartego pół miliona złotych) i osobistych na łączną kwotę 820 tys. zł. od biznesmena Marka Dochnala oraz jego asystenta w zamian za informacje dotyczące prywatyzacji wybranych polskich przedsiębiorstw. W szczególności sprawa dotyczyła sprzedaży akcji Polskich Hut Stali koncernu LNM oraz prywatyzacji grupy G8 i Huty Częstochowa. W czasie popełniania przestępstw (od lutego do sierpnia 2004 roku) Pęczak pełnił funkcję posła oraz był szefem sejmowej komisji kontroli państwowej[821].

Odmienny rozdział afer politycznych zapoczątkowany został przez tzw. „aferę taśmową", która miała miejsce we wrześniu 2006 roku. Aktorami afery byli posłowie Prawa i Sprawiedliwości oraz posłanka Samoobrony. W dniu 26 września 2006 roku w trakcie programu Tomasza Sekielskiego i Tomasza Mrozowskiego – Teraz My, emitowanego przez TVN, zaprezentowano zarejestrowane rozmowy pomiędzy Adamem Lipińskim (PiS), Wojciechem Mojzesowiczem (PiS), a Renatą Beger (Samoobrona). Rozmowy prowadzone były osobno przez Beger z wymienionymi przedstawicielami Prawa i Sprawiedliwości. Przedmiotem rozmów była konieczność uzyskania poparcia Beger i innych członków Samoobrony dla ugrupowania partii rządzącej (PiS). Przedmiotowe rozmowy wywołane zostały rozpadem koalicji rządowej oraz koniecznością poszukiwania nowych członków spośród parlamentarzystów. Renata Beger za opowiedzenie się za partią rządzącą zażądała od rozmówców stanowiska podsekretarza stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz zapewnienia spłaty weksli (z pieniędzy Sejmu), wystawionych członkom Samoobrony, którzy opuściliby szeregi ugrupowania. Upublicznienie nagrań wywołało oburzenie opinii sejmowej i doprowadziło do kryzysu politycznego. Przedstawiciele ugrupowań oczekiwali klarownych deklaracji od władz Prawa i Sprawiedliwości[822].

W październiku 2009 roku dziennik „Rzeczpospolita" opublikował stenogramy z podsłuchu rozmów (prowadzonego przez Centralne Biuro Antykorupcyjne) Zbigniewa Chlebowskiego (PO) z biznesmenem reprezentującym branżę hazardową Ryszardem Sobiesiakiem. W zarejestrowanych rozmowach uczestniczył również Mirosław Drzewiecki (ówczesny minister sportu i turystyki – również reprezentujący PO). Przedmiotem rozmów była nowelizacja ustawy hazardowej, w ramach której wprowadzone miały zostać dopłaty na cele sportowe dla kasyn, salonów gier i automatów o niskich wygranych. W celu wyjaśnienia tzw. afery hazardowej powołano komisję śledczą, przed którą zeznawali aktorzy niniejszego zdarzenia. Chlebowski w trakcie przesłuchań od początku utrzymywał, że sprawa jest manipulacją przygotowaną przez CBA, a obietnice składane Sobiesiakowi określił jako „zbywanie rozmówcy, które nie powinno paść z ust polityka"[823].

W październiku 2010 roku powołana komisja śledcza zakończyła pracę nad wyjaśnieniem tzw. afery hazardowej. Przewodniczący komisji Mirosław Sekuła (PO) wskazał, iż każda kadencja Sejmu miała swoją aferę hazardową. Jednocześnie przyznał, iż kontakty Chlebowskiego z biznesmenami z branży hazardowej odbiegały od standardów wykonywania mandatu posła, jednakże wyjaśnienia składane przez polityków PO były wiarygodne. Sekuła przedstawił również pogląd, iż zachowania polityków PO „uwikłanych" w aferę nie wyczerpywały znamion nielegalnego lobbingu, a komisji nie udało się jednoznacznie ustalić czy doszło do przecieku o akcji CBA.

Z końcowym wynikiem prac komisji ogłoszonym przez Sekułę nie zgodzili się inni członkowie komisji Beata Kempa (PiS) oraz Bartosz Arłukowicz (SLD)[824].

4.3. DZIAŁALNOŚĆ ANTYKORUPCYJNA NA PRZYKŁADZIE WYBRANYCH PAŃSTW[825]

Założenia przeciwdziałania korupcji stają się użyteczne pod warunkiem rzeczywistej woli (politycznej) podjętych w tym zakresie przedsięwzięć. Obserwowane deklaracje antykorupcyjne nasilają się przede wszystkim w wyniku walki przedwyborczej, a podejmowane przez polityków rzetelne działania w kierunku eliminacji tego zjawiska są blokowane lub niszczone przez ich oponentów. Polityka antykorupcyjna kształtowana winna być nie tyko przez polityków, lecz również (a nawet przede wszystkim) przez społeczeństwo.

Prof. Susan Rose Ackerman w książce pt. Korupcja i rządy wskazała, iż warunkiem sprzyjającym reformom antykorupcyjnym jest długotrwała presja społeczna skierowana na polityków oraz istnienie silnego przywódcy

i koalicji powstałej ponad podziałami politycznymi[826].

Polityka walki z korupcją realizowana przez rządy państw oparta została na czterech podstawowych filarach:

1) skuteczne ściganie i karanie zjawisk korupcyjnych – jest zadaniem, które spoczywa na agendach i instytucjach rządowych posiadających uprawnienia do prowadzenia czynności operacyjnych i procesowych w celu zwalczania korupcji,
2) prewencja – rozumiana jako stanowienie skutecznego (antykorupcyjnego) prawa, czyli aktywność władzy ustawodawczej,
3) efektywne stosowanie prawa – realizowane przez władze wykonawcze wysokiego szczebla, w ramach sprawnych systemów kontroli wewnętrznej instytucji;
4) edukacja społeczna – realizowana przez instytucje społeczne, organizacje, fundacje oraz przez władze ustawodawczą i wykonawczą[827].

Przedmiotem tej części dysertacji jest analiza przepisów karnych oraz programów strategii antykorupcyjnej wybranych państw. Porównanie wskazanych sektorów badawczych przeprowadzono zgodnie z założeniami opisanej powyżej polityki antykorupcyjnej – cztery filary. Państwami tymi są: Rosja, Czechy, Słowacja, Niemcy, Łotwa, oraz Estonia.

4.3.1. Federacja Rosyjska

Przepisy karne dotyczące korupcji w rosyjskim kodeksie karnym[828] ujęte zostały w dwóch rozdziałach: w rozdziale 23 dotyczącym korupcji w sektorze gospodarczym oraz w rozdziale 30 określającym przestępstwo korupcji urzędniczej.

Rozdział 30. Przestępstwa przeciwko państwu, interesy służby publicznej i usług w samorządach

Art. 285. Nadużycie władzy[829]

Z przepisu tego wynika, iż przestępstwo nadużycia władzy może zostać popełnione przez urzędnika posiadającego nadane mu uprawnienia, który podejmuje działania skierowane przeciwko prawom i interesom prawnym osób, organizacji lub prawnie chronionym interesom społeczeństwa oraz państwa. Za popełnienie czynu sprawcy grozi kara grzywny do osiemnastu tysięcy rubli lub grzywna określona w wymiarze wynagrodzenia i innych dochodów za okres sześciu miesięcy, kara pozbawienia prawa do zajmowania niektórych stanowisk lub praktyki niektórych rodzajów działalności przez okres pięciu lat, kara aresztu na okres czterech do sześciu miesięcy, lub pozbawienia wolności na okres czterech lat.

W ustępie drugim omawianego artykułu ustawodawca przewidział podwyższenie kar za przestępstwo nadużycia władzy wobec osób pełniących funkcję publiczną w urzędzie Federacji Rosyjskiej, urzędzie stanu Federacji Rosyjskiej, a także osoby będącej szefem władz lokalnych. Podwyższenie kar przewidziane zostało również w trzecim ustępie, w przypadku popełnienia czynu, który pociągałby za sobą poważne konsekwencje[830].

W przyjętej regulacji prawnej urzędnikami są osoby, które na stałe lub czasowo wykonują funkcje reprezentacyjne, organizacyjne i zarządzania administracyjnego i gospodarczego w: organach państwowych, organach samorządu terytorialnego, instytucjach miejskich, Siłach Zbrojnych Federacji Rosyjskiej (oraz inni żołnierze oraz przedstawiciele formacji wojskowych Federacji Rosyjskiej).

Katalog osób pełniących funkcje publiczne w Federacji Rosyjskiej obejmuje:

- osoby zajmujące stanowiska określone w Konstytucji Federacji Rosyjskiej,
- osoby wymienione w federalnych ustawach konstytucyjnych,
- osoby zajmujące urzędy powołane na podstawie Konstytucji lub ustawy z zakresu Federacji Rosyjskiej,
- osoby posiadające mandat do bezpośrednich uprawnień wykonawczych organów państwa, przyznany na podstawie Konstytucji lub Ustawy,
- urzędnicy służby cywilnej,
- urzędnicy i pracownicy samorządów (nie będący oficerami), którzy podlegają odpowiedzialności karnej na podstawie i w przypadkach szczegółowo określonych artykułach rozdziału 30 kodeksu karnego,
- urzędnicy zagraniczni oraz urzędnicy publiczni organizacji międzynarodowych[831].

Art. 290. Przyjęcie łapówki[832]

Przestępstwo przyjęcia korzyści majątkowej ma miejsce jeśli urzędnik sam, bądź za pośrednictwem innej osoby (agenta), przyjmuje łapówkę w postaci pieniędzy, papierów wartościowych, innego mienia lub innych korzyści. Postępowanie urzędnika może polegać na działaniu lub zaniechaniu, a przyjęcie korzyści

majątkowej następuje w przypadku kiedy osoba faktycznie posiada władzę urzędnika lub posiada uprawnienia do działania lub zaniechania, w zamian za przyjęcie łapówki.

Sankcją za popełnienie wymienionego czynu jest kara grzywny w wysokości od stu tysięcy rubli do pół miliona rubli, pozbawienie wynagrodzenia lub innych dochodów, które sprawca mógłby osiągnąć w okresie od jednego roku do trzech lat oraz kara pozbawienia wolności do pięciu lat, jak również zakaz piastowania odpowiednich stanowisk lub wykonywania określonych rodzajów działalności przez okres do trzech lat.

Jeżeli przyjęcie łapówki związane jest z nielegalnym działaniem lub zaniechaniem działania, sprawca podlega karze pozbawienia wolności od trzech do siedmiu lat oraz orzeka się zakaz pełnienia pewnych stanowisk lub wykonywania określonej działalności gospodarczej do lat 3.

W przypadku przyjęcia korzyści majątkowej przez osoby pełniące funkcje publiczne w Federacji Rosyjskiej lub w urzędzie stanu Federacji Rosyjskiej, a także pełniąc funkcję szefa samorządu terytorialnego, następuje zaostrzenie kary pozbawienia wolności na okres od pięciu do dziesięciu lat oraz zakaz pełnienia określonych stanowisk i wykonywania wskazanej działalności gospodarczej do 3 lat.

Zaostrzenie kary w przypadku popełnienia omawianego czynu następuje nadto, jeżeli przestępstwo popełnione zostało przy współpracy z zorganizowaną grupą przestępczą oraz łapówka wyraża wartość dużej skali[833].

Art. 291. Przekupstwo

Zgodnie z regulacją kodeksu karnego Federacji Rosyjskiej, czyn ten może zostać popełniony osobiście lub za pośrednictwem innej osoby, w przypadku przekupienia funkcjonariusza publicznego. Sankcjami za przekupstwo jest kara grzywny w wysokości do dwustu tysięcy rubli lub pozbawienie wynagrodzenia lub innych dochodów możliwych do osiągnięcia przez sprawcę w okresie osiemnastu miesięcy, jak też praca poprawcza na okres od roku do dwóch lat lub kara aresztu w wymiarze od trzech do sześciu miesięcy, jak też kara pozbawienia wolności do lat ośmiu.

Podwyższenie sankcji za popełnienie omawianego czynu następuje w związku z przekupieniem funkcjonariusza publicznego, w celu popełnienia przestępstwa. W tym przypadku sprawca podlega karze grzywny od stu tysięcy rubli do pół miliona rubli lub pozbawienia innych dochodów możliwych do osiągnięcia przez sprawcę w okresie od jednego roku do trzech lat lub karze pozbawienia wolności do lat ośmiu.

Regulacja kodeksu karnego Federacji Rosyjskiej przewiduje tzw. klauzulę niekaralności w stosunku do osoby, która wręczyła korzyść majątkową, a która następnie dobrowolnie poinformowała agencję, która ma prawo do prowadzenia czynności karnych w tym zakresie[834].

Art. 293. Zaniedbanie[835]

Ustawodawca określił, iż czynem zaniedbania jest niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązków służbowych (także w służbie wojskowej), które spowodowało poważne szkody lub istotne naruszenie prawa i interesów prawnych osób lub organizacji prawnie chronionych interesów społeczeństwa lub państwa.

Za popełnienie wymienionego przestępstwa grozi kara grzywny w wysokości do stu dwudziestu tysięcy rubli lub pozbawienia wynagrodzenia lub innych dochodów na okres jednego roku, lub przymusowe roboty na okres od stu dwudziestu do stu osiemdziesięciu godzin, praca poprawcza w okresie od sześciu miesięcy do roku oraz kara pozbawienia wolności do trzech miesięcy[836].

Rozdział 23. Zbrodnie przeciwko interesowi służby dla organizacji handlowych i innych[837]

Art. 201. Nadużycie władzy

Podobnie jak w rozdziale 30 K.k. FR ustawodawca odniósł się do przestępstwa nadużycia władzy, które polega na wykorzystywaniu przez osobę pełniącą stanowisko kierownicze w organizacji handlowej nadanych jej uprawnień, w celu uzyskania korzyści dla siebie i innych osób, lub spowodowanie przez tą osobę szkód dla praw i interesów prawnych obywateli lub organizacji lub prawnie chronionych interesów społeczeństwa lub państwa.

Sankcjami obowiązującymi za naruszenie omawianego przepisu są: kara grzywny w wysokości do dwustu tysięcy rubli lub pozbawienia wynagrodzenia lub innych dochodów na okres do osiemnastu miesięcy, przymusowe roboty w wymiarze od stu osiemdziesięciu do dwustu czterdziestu godzin, prace poprawcze w okresie od jednego roku do dwóch lat, areszt

w okresie od trzech do sześciu miesięcy lub kara pozbawienia wolności do lat czterech.

Jeżeli w wyniku popełnienia omawianego przestępstwa powstały poważne następstwa, ustawodawca przewidział podwyższenie sankcji karnych: kara grzywny do kwoty jednego miliona rubli lub równowartości kwoty wynagrodzenia lub innych dochodów, które sprawca mógłby osiągnąć w okresie do pięciu lat, pozbawienie wolności do dziesięciu lat, zakaz zajmowania określonych stanowisk lub prowadzenie niektórych rodzajów działalności do lat trzech[838].

Osobami podlegającymi odpowiedzialności karnej są osoby: pełniące funkcje kierownicze w organizacjach komercyjnych, organizacjach non profit, organizacjach pozarządowych, sprawujące funkcje w organach samorządu terytorialnego oraz w państwowych lokalnych agencjach rządowych.

Ustawodawca zaznaczył, iż ściganie omawianego przestępstwa odbywało się będzie na wniosek lub za zgodą instytucji, w przypadku szkody powstałej w organizacji handlowej (podmiocie gospodarczym), która nie jest przedsiębiorstwem państwowym lub komunalnym[839].

Artykuł 204. Przekupstwo gospodarcze

O przestępstwo korupcji w sektorze gospodarczym oskarżona może być osoba, która wręcza korzyści majątkowe w postaci pieniędzy, papierów wartościowych lub innych aktyw, osobie wykonującej obowiązki zarządu organizacji biznesowych, lub innych, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w interesie dawcy (osoby wręczającej korzyść majątkową).

Sankcjami grożącymi za popełnienie powyższego przestępstwa są: grzywna do stu tysięcy rubli lub grzywna wymierzona w wysokości osiągniętego wynagrodzenia lub innych dochodów możliwych do osiągnięcia przez sprawcę w okresie osiemnastu miesięcy, pozbawienie prawa do zajmowania niektórych stanowisk i wykonywania określonego rodzaju działalności przez okres dwóch lat oraz kara pozbawienia wolności do lat trzech.

Ustawodawca przewidział zaostrzenie kary za popełnienie wskazanego powyżej przestępstwa w sytuacji spisku lub działania zorganizowanej grupy. W tym przypadku karę grzywny określono na kwotę trzystu tysięcy rubli lub na wartość równą uzyskanemu wynagrodzeniu lub innych dochodów możliwych do uzyskania przez sprawcę w okresie dwóch lat, karę ograniczenia wolności do czterech lat, karę aresztu od trzech do sześciu miesięcy lub karę pozbawienia wolności do lat czterech.

Zakres odpowiedzialności karnej obejmuje również sprawców, którzy przekupują osoby pełniące funkcje kierownicze w organizacjach handlowych i innych podmiotach gospodarczych. Szczególnej kwalifikacji karnej podlegają osoby, które dokonują niniejszego przestępstwa działając w spisku lub w ramach zorganizowanej grupy, bądź w przypadku kiedy czyn popełniony jest w związku z wymuszeniem. Katalog sankcji w tym przypadku przewiduje: karę pozbawienia wolności od lat siedmiu do dwunastu z grzywną do miliona rubli lub równowartości kwoty wynagrodzenia lub innych możliwych do osiągnięcia dochodów w okresie pięciu lat oraz pozbawienie prawa do zajmowania określonych stanowisk lub wykonywania niektórych działalności gospodarczych przez trzy lata.

Podobnie jak przy przekupstwie ujętym w rozdziale 30, odniesiono się do klauzuli niekaralności obejmującej osoby, które dobrowolnie zgłosiły fakt przekupstwa organom uprawnionym do wszczęcia postępowania karnego[840].

Strategia antykorupcyjna Federacji Rosyjskiej w świetle regulacji prawnych oraz programów rządowych

Rząd Federacji Rosyjskiej opracował szereg aktów prawnych odnoszących się do walki z korupcją. Kręgosłupem podejmowanych w tym zakresie działań jest niewątpliwie ustawa federalna w sprawie zwalczania korupcji, która wyznaczyła kierunek przedsiębranych działań antykorupcyjnych w Rosji.

Ustawa federalna w sprawie zwalczania korupcji[841]

Przedmiotem niniejszej ustawy jest wskazanie podstawowych zasad walki z korupcją oraz ram prawnych i instytucjonalnych na rzecz zapobiegania korupcji, jej zwalczania, ograniczenia lub likwidacji skutków przestępstw korupcyjnych.

W ustawie zdefiniowano pojęcia tj.: korupcja, kontrola korupcji, walka z korupcją, środki prawne walki z tym zjawiskiem czy też podstawowe kryteria walki z korupcją.

Korupcję określono jako nadużywanie władzy, przekupstwo, przyjmowanie łapówek,

przekupstwo handlowe lub wykorzystywanie niezgodnie z prawem zajmowanego stanowiska, w celu uzyskania korzyści w postaci pieniędzy, kosztowności lub innego mienia lub usług o charakterze niematerialnym, innych praw majątkowych dla siebie lub osób trzecich.

Kontrola korupcji jest działalnością federalnych organów władzy państwowej, organów władzy państwowej podmiotów Federacji Rosyjskiej, władz lokalnych, instytucji społeczeństwa obywatelskiego, oraz organizacji i osób działających w ramach nadanych im uprawnień, podejmowaną w celu zapobiegania korupcji oraz eliminowania przyczyn korupcji.

Walka z korupcją rozumiana jest jako rozpoznawanie, zapobieganie, likwidowanie oraz wykrywanie i ściganie przestępstw korupcyjnych, w celu zminimalizowania i likwidacji skutków przestępstw korupcyjnych.

Podstawowymi aktami prawnymi regulującymi walkę z korupcją są:

- Konstytucja Federacji Rosyjskiej[842];
- federalne ustawy konstytucyjne;
- ogólnie uznane zasady i normy prawa międzynarodowego oraz umowy międzynarodowe;
- ustawy federalne i inne prawa federalne;
- prawne akty normatywne Prezydenta Federacji Rosyjskiej;
- akty prawne rządu Federacji Rosyjskiej;
- normatywne akty prawne innych organów federalnych;
- przepisy prawne władz publicznych Federacji Rosyjskiej i gminnych aktów prawnych.

Podstawowe kryteria walki z korupcją oparte są na zasadach:

- uznania i promocji ochrony podstawowych praw i wolności człowieka i obywatela;
- legalności;
- jawności i otwartości instytucji publicznych i samorządowych;
- nieuchronności kary za przestępstwa korupcyjne;
- wszechstronnego wykorzystania środków politycznych, instytucjonalnych, edukacyjnych, społecznych, ekonomicznych, prawnych, specjalnych i innych;
- pierwszeństwa stosowania środków zapobiegawczych;
- współpracy państwa z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, organizacji międzynarodowych i poszczególnych osób.

W myśl współpracy międzynarodowej w dziedzinie zwalczania korupcji Federacja Rosyjska postępuje zgodnie z umowami międzynarodowymi FR i w oparciu o zasadę wzajemności współpracy w zwalczaniu korupcji wraz z państwami obcymi i ich organami ścigania i służbami specjalnymi, jak również z organizacjami międzynarodowymi. W tym zakresie strony prowadzą czynności mające na celu:

- ustalenie podejrzanych (oskarżonych) o popełnienie przestępstwa korupcji, ich lokalizacji i lokalizacji innych osób zaangażowanych w popełnienie przestępstw korupcyjnych;
- ustalenie mienia uzyskanego w wyniku popełnienia przestępstw korupcyjnych;
- zapewnienie odpowiednich środków do przeprowadzenia badań kryminalistycznych;
- wymianę informacji na temat walki z korupcją;
- koordynowania działań w celu zapobiegania i zwalczania korupcji.

Prezydent Federacji Rosyjskiej określa główne kierunki polityki państwa w sprawie zwalczania korupcji, sprawuje nadzór nad federalnymi władzami wykonawczymi, które wykonują czynności w sprawie zwalczani korupcji.

Zgromadzenie Federacji Rosyjskiej[843] zapewnia opracowanie i przyjęcie ustaw federalnych w sprawie zwalczania korupcji oraz sprawuje nadzór nad działalnością władz wykonawczych i ich kompetencjami.

Rząd rosyjski wyznacza zakres działania federalnych organów władzy wykonawczej, w zakresie prowadzenia walki z korupcją. Władze federalne organów władzy publicznej Federacji Rosyjskiej i władz lokalnych prowadzą walkę z korupcją w ramach swoich uprawnień.

W celu koordynacji działań federalnych organy władzy wykonawczej[844], organy wykonawcze podmiotów Federacji Rosyjskiej i władz lokalnych, realizując politykę antykorupcyjną rządu (zgodnie z decyzją prezydenta Federacji Rosyjskiej), mogą tworzyć jednostki do walki z korupcją składające się z przedstawicieli władz federalnych, władz państwowych oraz z innych osób. Organy koordynujące zwalczanie korupcji działają na podstawie przygotowanych dekretów oraz instrukcji rządu Federacji Rosyjskiej, które uzyskują akceptację Prezydenta Federacji Rosyjskiej.

Rosyjski Prokurator Generalny i podlegli mu prokuratorzy korzystając z nadanych im uprawnień zaangażowani są w koordynowanie

prac: Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Federacji Rosyjskiej, Agencji Federalnej Służby Bezpieczeństwa, organów celnych Federacji Rosyjskiej i innych organów ścigania zajmujących się zwalczaniem korupcji.

W artykule dotyczącym środków zapobiegania korupcji wymieniono kluczowe działania podejmowane w celu eliminacji tego zjawiska:

1) budowanie publicznej postawy antykorupcyjnej,
2) tworzenie aktów prawnych z uwzględnieniem zasad antykorupcyjnych,
3) przedstawienie zgodnie z prawem wymagań kwalifikacyjnych dla obywateli ubiegających się o stanowiska lub usługi państwowe lub komunalne, jak też weryfikacja w (określony sposób) informacji przedłożonych przez te osoby,
4) osobę zajmującą stanowisko państwowe lub komunalne, znajdujące się w normatywnym wykazie aktów prawnych Federacji Rosyjskiej, zwalnia się lub stosuje inne środki odpowiedzialności karnej, w przypadku gdy przekaże ona nieprawdziwe lub niepełne informacje na temat swoich dochodów, aktywów i zobowiązań materialnych,
5) mianowanie urzędnika władz federalnych, organów rządowych Federacji Rosyjskiej oraz samorządu terytorialnego na wyższe stanowisko służbowe, uzależnione będzie od skutecznego egzekwowania przez niego przepisów prawa,
6) rozwój kontroli antykorupcyjnej prowadzonej przez parlament i instytucje publiczne.

Głównymi działaniami organów państwowych podejmowanymi w celu poprawy skuteczności w walce z korupcją są:

1) jednolita polityka państwa w dziedzinie zwalczania korupcji,
2) współpraca między organami ścigania i innymi agencjami rządowymi jak i organizacjami publicznymi w zakresie zwalczania korupcji[845],
3) przyjęcie środków prawnych, administracyjnych i innych mających na celu zachęcenie urzędników oraz obywateli do bardziej aktywnego udziału w zwalczaniu korupcji, tworząc negatywny stosunek do publicznych zachowań antykorupcyjnych,
4) usprawnienie systemu i struktury państwa oraz mechanizmów kontroli społecznej nad ich działalnością,
5) wprowadzenie standardów antykorupcyjnych, to jest ustalenie dla odpowiedniego sektora (np. administracji miejskiej) jednorodnego systemu zakazów, ograniczeń oraz zezwoleń, w celu zapewnienia korupcji w danej dziedzinie,
6) ujednolicenie praw i ograniczeń, zakazów i obowiązków ustalonych dla pracowników państwowych, a także osób pełniących funkcje publiczne w Federacji Rosyjskiej,
7) zapewnienie powszechnego dostępu do informacji o działaniach rządu federalnego, władz państwowych Federacji Rosyjskiej oraz samorządu lokalnego,
8) zapewnienie niezależności mediów,
9) ścisłe przestrzeganie zasad niezależności sądów i nieingerencji w kwestie reformy wymiaru sprawiedliwości,
10) poprawa organizacji organów ścigania oraz innych organów „regulujących" walkę z korupcją[846],
11) poprawa świadczenia usług państwowych i komunalnych,
12) stosowanie zasady przejrzystości, uczciwej konkurencji i obiektywizmu w zakresie składania zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi, które świadczone są na rzecz państwa lub potrzeb komunalnych,
13) usunięcie nieuzasadnionych ograniczeń, zwłaszcza w dziedzinie działalności gospodarczej,
14) usprawnienie zarządzania majątkiem skarbu państwa lub gminy (w tym udzielanie pomocy publicznej i komunalnej),
15) wzrost płac i ubezpieczeń w sektorze pracowników państwowych i komunalnych,
16) wzmocnienie współpracy międzynarodowej[847] i rozwój skutecznych form współpracy organów ścigania i służb specjalnych, jednostek wywiadu finansowego i innych właściwych organów, z organami innych państw i organizacji międzynarodowych, w zwalczaniu korupcji oraz konfiskaty mienia uzyskanego z przestępstwa korupcji,
17) wzmocnienie kontroli w zakresie skarg wnoszonymi przez obywateli i osoby prawne,
18) zmniejszenie liczby pracowników państwowych i komunalnych, przy jednoczesnym nacisku za zatrudnianie osób wykwalifikowanych posiadających specjalistyczną wiedzę,

19) zwiększenie odpowiedzialności władz federalnych, władz państwowych Federacji Rosyjskiej, władz samorządowych i urzędników za niepodjęcie działań, w celu eliminacji korupcji[848].

Ustawa nakłada na osoby zajmujące stanowiska państwowe i komunalne (wymienione w wykazie sporządzonym przez normatywne akty prawne Federacji Rosyjskiej) do przedstawienia pracodawcy (lub jego przedstawicielowi) informacji na temat jego (oraz współmałżonka i małoletnich dzieci) dochodów, majątku oraz zobowiązań o charakterze materialnym. Nie zastosowanie się osoby do spełnienia wymienionego obowiązku przyczynić się może do zwolnienia go z zajmowanego stanowiska lub pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej lub dyscyplinarnej, zgodnie z prawem Federacji Rosyjskiej.

Obowiązkiem urzędnika państwowego i komunalnego jest powiadomienie pracodawcy (lub jego przedstawiciela), prokuratorów i innych organów ścigania, o wszystkich przypadkach, w których nastąpiło skłonienie go do popełnienia przestępstwa korupcji. Nieprzestrzeganie przez urzędnika niniejszego obowiązku spowodować może zwolnienie z zajmowanego stanowiska w służbie państwowej lub komunalnej oraz pociągnięcie do odpowiedzialności karnej zgodnie z prawem Federacji Rosyjskiej[849].

Ustawodawca odniósł się również do regulacji dotyczących konfliktu interesów, mającego miejsce w sytuacji, w której interes osobisty (bezpośrednio lub pośrednio) pracownika zatrudnionego w sektorze państwowym lub komunalnym, wpływa lub może mieć wpływ na prawidłowe wywiązywanie się z nałożonych obowiązków służbowych.

W celu zapobiegania i rozwiązywania konfliktów interesów urzędnik musi podjąć kroki, w celu uniknięcia potencjalnego konfliktu. Obowiązek spoczywa również na przedstawicielu pracodawcy, który dowiedziawszy się o sytuacji konfliktowej zobligowany jest do podjęcia środków, w celu zapobieżenia lub rozwiązywania konfliktu.

Zapobieganie i rozwiązywanie konfliktów może wywołać zmianę oficjalnego stanowiska pracowników urzędowych lub komunalnych, będących stroną konfliktu. Zmiany te przeprowadzane będą w określony sposób do czasu eliminacji konfliktu.

Ustawa wymienia ograniczenia nałożone na urzędników, podejmujących zatrudnienie w organizacjach komercyjnych i niekomercyjnych, którzy wcześniej zatrudnieni byli na stanowiskach w służbach państwowych lub komunalnych. Przedmiotowe ograniczenie obowiązuje w okresie dwóch lat od daty rozwiązania umowy o pracę w sektorze publicznym.

Odpowiedzialność za popełnienie przestępstwa korupcji ponosi obywatel rosyjski, obcokrajowiec jak i bezpaństwowiec, na podstawie prawa karnego, cywilnego i administracyjnego. Popełnienie czynu korupcyjnego może także spowodować poniesienie odpowiedzialności dyscyplinarnej, zgodnie z ustawodawstwem Federacji Rosyjskiej. Odpowiedzialność karną za przestępstwo korupcji ponoszą także osoby prawne[850].

Krajowa Strategia Walki z Korupcją[851]

Zgodnie z Krajowym Planem Zwalczania Korupcji (z dnia 31 lipca 2008 roku) Rosja ustanowiła ramy prawne przeciwko korupcji, które przyjęte zostały przez odpowiednie ośrodki organizacyjne, w celu ograniczenia korupcji oraz wzmocnienia działań w zakresie egzekwowania prawa. Pomimo podjęcia wskazanych środków, korupcja nadal utrudnia normalne funkcjonowanie wszystkich układów społecznych, przeciwdziałając społecznej transformacji i modernizacji gospodarki narodowej. Korupcja budzi w rosyjskim społeczeństwie poważne zastrzeżenia i nieufność do instytucji publicznych oraz tworzy negatywny wizerunek Rosji na arenie międzynarodowej.

Analiza działań antykorupcyjnych podjętych przez instytucje państwowe i publiczne[852] wskazywała na konieczność stworzenia krajowej strategii zwalczania korupcji, która ukierunkowana została na ciągłe doskonalenie systemów organizacyjnych, ekonomicznych oraz prawnych.

Krajową Strategię Antykorupcyjna opracowano:

a) w oparciu o analizę sytuacji związanych z różnymi przejawami korupcji w Federacji Rosyjskiej,
b) na podstawie ogólnej oceny skuteczności istniejących ośrodków antykorupcyjnych;
c) biorąc pod uwagę środki antykorupcyjne uwzględnione w konwencji Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji i w innych międzynarodowych instrumentach prawnych,
d) środki mające być wdrożone w Narodowej strategii przeciwdziałania korupcji, muszą

być uwzględnione także w ustawodawstwie Federacji rosyjskiej, w krajowym planie walki z korupcją, w planach federalnych władz wykonawczych. Zwalczanie korupcji winno opierać się na ogólnie przyjętych zasadach i normach prawa międzynarodowego w dziedzinie podstawowych praw i wolności osób, zgodnie z unormowaniami Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka oraz Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturowych[853].

Celem zwalczania korupcji na szczeblu krajowym jest eliminacja przyczyn i warunków, które mają wpływ na wywoływanie postaw korupcyjnych w rosyjskim społeczeństwie. Drogą do osiągnięcia zamierzonego celu jest działanie polegające na ustanowieniu stosownych norm prawnych i instytucjonalnych, ram dla walki z korupcją oraz tworzenie ustaw i decyzji administracyjnych, które przyczynia się do ograniczenia wskazanych zachowań.

Do podstawowych zasad Narodowej Strategii Antykorupcyjnej należy:

a) zapewnienie udziału społeczeństwa obywatelskiego w walce z korupcją,
b) zwiększenie skuteczności rządu federalnego, organów państwowych, organów władzy państwowej podmiotów Federacji Rosyjskiej i samorządu terytorialnego, w zakresie zwalczania korupcji,
c) wprowadzenie w działalność władz federalnych, innych agencji rządowych, władz publicznych Federacji Rosyjskiej technologii „self-innowacje", która polega na zwiększeniu obiektywności i przejrzystości przyjęcia aktów prawnych w Federacji Rosyjskiej, jak również zapewnienie wzajemnej komunikacji elektronicznej pomiędzy obywatelami, a podmiotami świadczącymi usługi publiczne,
d) poprawa systemu rachunkowości własności państwowej i ocena ich skuteczności[854],
e) likwidacja korupcjogennych czynników utrudniających tworzenie sprzyjającego otoczenia dla rozwoju inwestycji,
f) poprawa procedur zamówień państwowych i komunalnych poprzez rozszerzenie organizowania przetargów publicznych w formie elektronicznej, jak też utworzenie sprawnego systemu federalnego, w celu kontroli wydajności zamówień rządowych,
g) rozwój systemu prawnej edukacji społeczeństwa.

Narodowa Strategia Zwalczania Korupcji realizowana przez władze federalne[855], inne agencje rządowe, władze publiczne Federacji Rosyjskiej, samorządy lokalne, instytucje społeczeństwa obywatelskiego oraz przez organizacje i osoby winna być wdrażana:

a) podczas tworzenia i realizacji budżetów na wszystkich poziomach,
b) poprzez podejmowanie kwestii zatrudnienia,
c) w zakresie realizacji prawa inicjatywy ustawodawczej i prawnych działań Federacji Rosyjskiej i przepisów lokalnych,
d) poprzez szybkie wdrażanie i realizację:
   – aktów prawnych federalnych agencji rządowych i władz publicznych Federacji Rosyjskiej – zgodnie z wymaganiami prawa federalnego, w sprawie zwalczania korupcji,
   – aktów prawnych organów władzy państwowej Federacji rosyjskiej – zgodnie z wymogami federalnych przepisów ustawowych i wykonawczych rządu federalnego, w sprawie zwalczania korupcji,
   – komunalnych aktów prawnych – zgodnie z wymogami federalnych przepisów ustawowych i wykonawczych agencji federalnych oraz wykonawczych przepisów organów władzy publicznej Federacji Rosyjskiej, w sprawie zwalczania korupcji,
e) poprzez monitorowanie ustawodawstwa Federacji Rosyjskiej, kontrolę działań w ramach krajowego planu zwalczania korupcji w danym okresie, kontrolę planów federalnych władz wykonawczych i innych władz Federacji Rosyjskiej w zakresie podjętych przedsięwzięć antykorupcyjnych,
f) poprzez zapewnienie nieuchronności kar za korupcję,
g) poprzez udzielanie pomocy mediom w szerokim i obiektywnym relacjonowaniu sytuacji w dziedzinie zwalczania korupcji,
h) poprzez aktywne angażowanie się w działania na rzecz walki z korupcją partii politycznych, stowarzyszeń publicznych i innych instytucji społeczeństwa obywatelskiego[856].

Narodowy Plan Przeciwdziałania Korupcji w latach 2010–2011[857]

W celu realizacji ustawy federalnej z dnia 25 grudnia 2008 roku w sprawie zwalczania

korupcji i wdrożenia Krajowej Strategii Zwalczania Korupcji Rząd Federacji Rosyjskiej, Prezydium Rady Prezydenckiej Federacji Rosyjskiej do walki z korupcją w ramach swoich kompetencji podjął działania polegające na zapewnieniu w 2010 roku środków na sprawne funkcjonowanie komisji (w sprawie zwalczania korupcji)[858], zgodnie z wymogami urzędowego postępowania urzędników państwowych Federacji Rosyjskiej i rozwiązywania konfliktu interesów. Jednocześnie przewidziano ewentualne włączenie do komisji przedstawicieli instytucji publicznych, kombatantów, rad gmin, utworzonych przez władze federalne organów wykonawczych, pracowników Kancelarii Prezydenta Rosyjskiej Federacji Służby Publicznej i Zasobów Ludzkich oraz rządu federacji Rosyjskiej. W tym zakresie zagwarantowano przeprowadzenie spotkań szefów działów personalnych federalnych władz wykonawczych i określenie głównych działań na rzecz zapobiegania korupcji i innych przestępstw oraz rozpatrzenie organizacji prawa federalnego (w sprawie zwalczania korupcji), w nawiązaniu do dekretów Prezydenta Federacji Rosyjskiej i planu krajowego (patrz Krajowej strategii walki z korupcją). W ramach programu zobowiązano się do organizacji centralnych szkoleń i zapewnienie rozwoju zawodowego urzędników federalnych, których obowiązki obejmują udział w programie zwalczania korupcji oraz do opracowywania wytycznych w zakresie szkoleń antykorupcyjnych.

Rząd Federacji Rosyjskiej zobligowany został do tworzenia i stosowania innowacyjnych rozwiązań, które zwiększają obiektywność i przejrzystość aktów prawnych Federacji Rosyjskiej, prawa miejscowego i decyzji administracyjnych, jak również zapewnią obywatelom i organizacjom możliwość dostępu elektronicznego w dziedzinie świadczenia usług publicznych. Dodatkowo zadaniem rządu jest tworzenie wielofunkcyjnych punktów (centrów), w celu zapewnienia obywatelom i organizacjom dostępu do usług państwowych i komunalnych, zamieszczanie na odpowiednich stronach internetowych decyzji sądów powszechnych i sądów arbitrażowych, udzielenie pomocy w rozpowszechnianiu i powielaniu programów radiowych i telewizyjnych na temat edukacji prawnej oraz podjęciu działań mających na celu przekwalifikowanie i szkolenie federalnych urzędników, których obowiązki obejmują udział w zwalczaniu korupcji[859].

Szef Administracji Prezydenta Federacji Rosyjskiej oraz Przewodniczący Prezydium Rady Antykorupcyjnej przy Prezydencie Federacji Rosyjskiej przyczynią się do rozpatrzenia przez Radę Antykorupcyjną kwestii dotyczących oceny działań organów sądowych oraz Wydziału (do walki z korupcją) Sądu Najwyższego Federacji Rosyjskiej. W tym zakresie podejmą kroki w celu efektywniejszego wykorzystania środków finansowych budżetu federalnego, jak też poprawy działalności organów rządowych Federacji Rosyjskiej oraz członków dystryktu federalnego Dalekiego Wschodu, w zakresie walki z korupcją. Wskazane podmioty zobligowane zostały do organizowania walki z korupcją w administracji samorządowej, rozwoju antykorupcyjnych regulacji prawnych oraz prawnego wsparcia działań antykorupcyjnych w urzędach miejskich[860].

Prokurator Generalny Federacji Rosyjskiej przedstawi roczny raport stanu prawa i porządku w Federacji Rosyjskiej, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii związanych z zapobieganiem i zwalczaniem korupcji, w tym zobliguje prokuratorów Federacji Rosyjskiej do wzmocnienia nadzoru nad wykonywaniem przepisów, w sprawie zwalczania korupcji. Dodatkowo informował będzie co sześć miesięcy prezydium Federacji Rosyjskiej o postępach w sprawie przeciwdziałania i zwalczania korupcji oraz zbada stan wiedzy antykorupcyjnej jaką posiadają funkcjonariusze organów ścigania Federacji Rosyjskiej, a w razie potrzeby podejmie odpowiednie kroki w celu jej poprawy[861].

Prokuratura Generalna Federacji Rosyjskiej wraz z Ministerstwem Spraw Zagranicznych Federacji Rosyjskiej, Ministerstwem Sprawiedliwości oraz Federalną Służbą Bezpieczeństwa dokona przeglądu stosowania prawodawstwa cywilnego, regulującego zwrot mienia uzyskanego w wyniku popełnienia przestępstwa na terytorium Rosji, które ulokowane zostało w innym państwie. Wyniki prac przedstawione zostaną w sprawozdaniu, które przedłożone zostanie Prezydium Rady Federacji Rosyjskiej ds. przeciwdziałania korupcji[862].

Ministerstwo Sprawiedliwości Federacji Rosyjskiej zobowiązane zostało do opracowania propozycji walki z korupcją, którą przedstawiono Prezydium Rady Prezydenckiej Federacji Rosyjskiej ds. przeciwdziałania korupcji. W tym zakresie ministerstwo obowiązane jest do przygotowania przy udziale Prokuratury

Generalnej Federacji Rosyjskiej, federalnych władz wykonawczych, instytucji akademickich oraz innych instytucji społecznych wniosków, w sprawie określenia ram instytucjonalnych i prawnych, określających monitorowanie procesu ścigania sprawców korupcji[863].

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych wspólnie z Federalną Służbą Bezpieczeństwa dokonają przeglądu praktyk, podejmowanych w zakresie ochrony osób prawnych oraz w aspekcie udzielania pomocy organom przy identyfikacji oraz zwalczania korupcji.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych Federacji Rosyjskiej podejmie działania w celu zapewnienia wraz z zainteresowanymi federalnymi władzami wykonawczymi aktywnego i praktycznego udziału Federacji Rosyjskiej w międzynarodowych działaniach antykorupcyjnych, w tym:

a) zapewnienia dostępu do raportów sporządzonych przez międzynarodowe organizacje zajmujące się zwalczaniem korupcji, których merytoryczna zawartość porównana zostanie z działaniami podejmowanymi przez Federację Rosyjską, w zakresie zapobiegania i zwalczania korupcji (m.in. w ramach ustawy federalnej w sprawie zwalczania korupcji),
b) przedstawienia do dnia 1 czerwca 2011 roku możliwości podpisania Cywilnoprawnej Konwencji o Korupcji z dnia 4 listopada 1999 roku, jak też zobrazowanie konsekwencji wprowadzenia niniejszej konwencji do systemu prawnego Federacji Rosyjskiej,

Ministerstwo Rozwoju Gospodarczego dokona oceny zgodności regulacji prawnych Federacji Rosyjskiej z postanowieniami Konwencji Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji i innymi umowami międzynarodowymi, w sprawie zamówień publicznych, rachunkowości, audytu oraz sprawozdawczości finansowej.

Ministerstwo Edukacji i Nauki Federacji Rosyjskiej wspólnie z Ministerstwem Spraw Zagranicznych zbadają doświadczenia innych krajów w walce z korupcją, w celu wdrożenia edukacyjnych programów antykorupcyjnych.

Przedstawiciel Prezydenckiego Pełnomocnika Federacji Rosyjskiej, dokona w okręgach federalnych Federacji Rosyjskiej analizy podejmowanych przez władze publiczne działań, zmierzających do zapobiegania korupcji w samorządzie lokalnym.

Grupa robocza Prezydium Rady Prezydenckiej Federacji Rosyjskiej ds. zwalczania korupcji przygotuje wnioski w sprawie wdrożenia regulacji, zawartych w Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji[864].

Dekret w sprawie Narodowej Strategii Antykorupcyjnej i Zwalczania Korupcji na lata 2010–2011

Mając na uwadze silniejsze zapobieganie i zwalczanie korupcji, władze federalne, inne agencje rządowe, władze Federacji Rosyjskiej, władze lokalne, instytucje społeczeństwa obywatelskiego oraz inne organizacje, wypracowały wspólną strategię antykorupcyjną, na mocy której zwrócono się o: zatwierdzenie Narodowej Strategii Walki z Korupcją, poprawę Narodowego Planu Przeciw Korupcji[865], sporządzenie przez Szefa administracji Prezydenta Federacji Rosyjskiej, przewodniczącego Rady ds. zwalczania korupcji (raz w roku), Prezydenta Federacji Rosyjskiej, raportu w sprawie propozycji realizacji Narodowego Planu Antykorupcyjnego na lata 2010–2011. Szefowie federalnych organów wykonawczych i innych organów państwowych zobligowani zostali do opracowania skutecznych środków zapobiegania i rozwiązywania konfliktów interesów w służbie publicznej.

Mając na uwadze Krajową Strategię Antykorupcyjną i Narodowy Plan Przeciwdziałania Korupcji w latach 2010–2011, szefów służb i organów wykonawczych zobowiązano do wykonania przed dniem 1 czerwca 2010 roku planów, dotyczących odpowiednich wyników jakie mają zostać osiągnięte w walce z korupcją przez federalne władze wykonawcze i inne agencje rządowe. Innymi obowiązkami nałożonymi na wskazane podmioty stało się zapewnienie odpowiedniej kontroli realizacji działań w ramach planu, dopilnowanie terminowego ich dostosowania, jak również:

– udzielenia pomocy mediom, w zakresie podejmowanych działań antykorupcyjnych przez właściwe władze federalne i inne agencje rządowe,
– podjęcia działań dotyczących organizacji szkoleń antykorupcyjnych urzędników państwowych,
– zgodnie z art. 2 ustawy federalnej z dnia 11 stycznia 1995 roku nr 4-FZ o Izbie Obrachunkowej Federacji Rosyjskiej, przedstawione zostaną wyniki działań monitorujących przedsięwzięcia antykorupcyjne,

– zaoferowanie Izbie Społecznej Federacji Rosyjskiej, Izbie Handlowej Federacji Rosyjskiej, rosyjskiej organizacji publicznej, Stowarzyszeniu rosyjskich prawników, partiom politycznym, organizacjom samorządowym, organizacji publicznych przemysłowców i przedsiębiorcom i innym organizacjom społecznym, wspólnych działań na rzecz budowania negatywnego stosunku społeczeństwa do korupcji[866].

4.3.2. Republika Czeska

Przepisy karne dotyczące korupcji umieszczone zostały w rozdziale dziesiątym czeskiego Kodeksu karnego[867] zatytułowanego Przestępstwa przeciwko dziedzinie polityki publicznej. Rozdział podzielono na trzy części:
– cześć pierwsza – przestępstwa przeciwko wykonywaniu władzy publicznej i funkcjonariuszy publicznych,
– część druga – przestępstwa urzędników,
– cześć trzecia – przekupstwo.

Regulacje prawne odnoszące się bezpośrednio do zachowań wyczerpujących znamiona przestępczości korupcyjnej zawarto w części drugiej oraz w części trzeciej rozdziału. W zakresie przestępstw urzędniczych (część druga) wyodrębniono w § 329 czyn nadużycia uprawnień przez funkcjonariuszy publicznych oraz w § 330 czyn związany z zaniedbaniem urzędniczym.

Nadużycie uprawnień przez funkcjonariusza publicznego związane jest ze spowodowaniem szkody lub też polega na zwiększeniu nienależnej urzędnikowi korzyści. Popełnienie przez urzędnika omawianego czynu związane jest z wykonywaniem nadanych mu uprawnień, w sposób sprzeczny z przyjętymi regulacjami prawnymi. Karą za popełnienie tego przestępstwa jest pozbawienie wolności do lat trzech. Ustawodawca przewidział formę kwalifikowaną czynu[868], w przypadku popełnienia przestępstwa o znacznych rozmiarach lub w przypadkach wywołujących poważne zakłócenia w działalności rządowej, samorządu terytorialnego, sądu lub organu władzy publicznej[869]. W kodeksie określono nadto karę pozbawienia wolności w wymiarze od lat pięciu do dwunastu, w przypadku popełnienia omawianego czynu, który popełniony by był na dużą skalę lub wywołał szkodę w tym rozmiarze.

Czyn zaniedbania urzędniczego wymieniony w § 330 określa zachowanie urzędnika, który dopuściłby się rażącego zaniedbania w wykonywanych czynnościach. Za popełnienie tego czynu sprawca podlega karze pozbawienia wolności do jednego roku lub zakazu.

Podobnie jak przy przestępstwie nadużycia uprawnień ustawodawca przewidział formy kwalifikowane czynu. Podwyższenie kary w wymiarze do trzech lat pozbawienia wolności przewidziane jest w przypadku popełnia czynu, który spowodowałby poważne zakłócenia w działalności rządowej, samorządu terytorialnego, sądu lub władzy publicznej jak też w przypadku zakłócenia działalności osoby prawnej lub fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą oraz w przypadku spowodowania znacznej straty.

Część trzecia omawianego rozdziału poświęcona jest przekupstwu. W § 331 odniesiono się do przestępstwa przyjęcia łapówki. Ustawodawca określił, iż przestępstwo to może popełnić osoba, która osobiście lub za pomocą innej osoby udziela lub składa obietnicę udzielenia korzyści majątkowej. Za popełnienie czynu przewidziano karę pozbawienia wolności do lat trzech. Zaostrzenie kary do ośmiu lat pozbawienia wolności następuje w przypadku popełnia czynu, którego skutkiem jest uzyskanie znacznej korzyści, a w sytuacji uzyskania znacznej korzyści sprawca podlega karze do jedenastu lat pozbawienia wolności.

W § 332 ujęto przestępstwo korupcji czynnej. Ustawodawca określił, iż czyn ten popełniony może zostać przez osobę składającą propozycję lub obietnicę łapówki, w związku z zamówieniami użyteczności publicznej, za co może zostać wymierzona kara do dwóch lat pozbawienia wolności oraz kara grzywny.

Przestępstwo łapownictwa pośredniego określone w § 333 popełnić może osoba, która w ramach wykonywanych uprawnień urzędnika żąda lub przyjmuje łapówkę również za pośrednictwem wspólników lub w inny sposób. Za popełnienie tego czynu przewidziano karę pozbawienia wolności do trzech lat[870].

Strategia rządu Republiki Czeskiej w walce z korupcją na lata 2006–2011

Rządowa strategia walki z korupcją skonstruowana została na trzech filarach: zapobieganie, przejrzystość i karanie. Dążąc do stworzenia środowiska społecznego, w którym eliminowane będą możliwości popełnia-

nia przestępstw o zabarwieniu korupcyjnym, określono cele i środki sprzyjające osiągnięciu zamierzonego efektu, które zawarto w niżej określonych etapach strategii.

ETAP I – ZAPOBIEGANIE

W celu ograniczenia zachowań korupcyjnych podjęto środki zmierzające do: zminimalizowania regulacji ze strony państwa, uproszczenia prawodawstwa poprzez zwiększenie przejrzystości procesu legislacji, zmniejszenia redystrybucji środków przyznawanych przez państwo i bardziej efektywnej kontroli nad wydatkowaniem środków z budżetów publicznych, uproszczenia i przyspieszenia formalności we wszystkich urzędach i instytucjach z wykorzystaniem nowoczesnych technologii informacyjnych, ograniczenia liczby specjalnych zasad proceduralnych i stworzenia warunków dla stosowania jednolitej procedury administracyjnej, unikania nadmiernego obciążenia biurokratycznego obywateli i samorządów lokalnych, wyrównania elektronicznej i papierowej formy komunikacji pomiędzy obywatelami, urzędami oraz innymi organami. Rząd zobowiązany jest do ustalenia zasady stałej oceny wszystkich przepisów prawnych w zakresie uniknięcia korupcji, klientelizmu i protekcjonizmu. Przy tworzeniu nowego prawa lub zmianie już istniejącego, należy wziąć pod uwagę konieczność eliminacji wszystkich zagrożeń korupcyjnych. Informacje o wynikach audytu antykorupcyjnego muszą być zawarte w sprawozdaniu, w którym określone zostanie ewentualne zagrożenie korupcyjne, wynikające z przyjęcia nowych aktów prawnych.

Należy również znacznie ograniczyć losowe i nieprzewidywalne przyjmowanie poprawek parlamentarnych i senackich, które powinny być wprowadzone na zasadach zgodnych z przyjętą procedurą[871].

ETAP II – PRZEJRZYSTOSĆ

Rząd przyjął za główny trzon działań antykorupcyjnych maksymalny i nie skrępowany system kontroli nad funkcjonowaniem instytucji publicznych i społeczeństwa, w zakresie wykorzystania środków publicznych. System taki winien być wolny od zarzutów i podejrzeń oraz musi zawierać narzędzia gwarantujące społeczeństwu najbardziej dostępne i wiarygodne rozwiązania[872]. W związku z tym należy zapewnić:

a) przejrzystość systemu dystrybucji środków pochodzących z budżetów publicznych,
b) przejrzystość zamówień publicznych, zwiększenie przejrzystości w podejmowaniu decyzji rządu i zapewnienie dostępności informacji na temat wyboru i udzielania zamówień publicznych,
c) uproszczenie procedur administracyjnych i znaczne wzmocnienie przejrzystości i spójności,
d) tworzenie programów operacyjnych w ramach informatyzacji państwa,
e) stworzenie warunków do społecznej kontroli nad działaniami urzędników i ich stosunków własnościowych w okresie ich kadencji,
f) ustalenie zasad lobbingu[873],
g) możliwość monitorowania przez obywatela procesu załatwiania jego sprawy przez urząd,
h) rozszerzenie możliwości kontroli publicznej nad własnością gmin i samorządów lokalnych,
i) uproszczenia procedury składania skarg w przypadku podejrzenia korupcji w administracji publicznej.

W celu realizacji omawianych przedsięwzięć, należy podjąć działania ukierunkowane na:

a) zaproponowanie przejrzystego i jednolitego sposobu przedstawienia wydatkowania środków z budżetu publicznego,
b) przyjęcie nowej ustawy o zamówieniach publicznych, w tym podjęcie kwestii licencjonowania akt i udostępnienia wszelkich informacji na temat zbycia własności publicznej i zamówień publicznych, w celu wykluczenia możliwości powoływania się na tajemnicę handlową,
c) analizę wszystkich reguł proceduralnych oraz przepisów ustaw szczególnych pod kątem dostosowania postępowania administracyjnego, a następnie przygotowanie projektu legislacyjnego, zawierającego jednolitą procedurę postępowania administracyjnego.
d) podjęcie kroków w celu pełnego ujawnienia przyznawania małych zamówień za pomocą internetu lub za pośrednictwem e-zamówień[874],
e) utworzenie specjalnego telefonu antykorupcyjnego, za pomocą którego można będzie zgłaszać skargi publiczne i podejrzenia co do działalności rządu[875].

ETAP III – KARY

Podmioty Policji Republiki Czeskiej[876] zajmujące się zwalczaniem korupcji muszą wykazać bardziej aktywne i spójne reagowanie na informacje uzyskane od obywateli na temat popełnienia przestępstwa korupcji. Celem podejmowania wszystkich procedur i środków jest zwiększenie i przyspieszenie działań w prowadzonych sprawach korupcyjnych. Rząd gwarantuje rygorystyczne, apolityczne i profesjonalne badanie spraw prowadzonych w związku z podejrzeniami popełnienia zarzutów korupcyjnych.

W celu zwiększenia skuteczności postępowań karnych prowadzonych w sprawach o korupcję, konieczne jest stworzenie wyspecjalizowanych organów sądowych. Prewencyjne oddziaływanie prawa karnego winno zostać wzmocnione poprzez zwiększenie kar za korupcję.

Zgodnie z założeniami Strategii należy podjąć działania zmierzające do powołania nowego podmiotu – specjalnego sędziego do spraw korupcji w Sądzie Najwyższym oraz utworzenie specjalnej jednostki specjalizującej się w prowadzeniu spraw korupcyjnych, w tym spraw o korupcję wśród urzędników, korupcję związaną z zamówieniami publicznymi i innymi ważnymi działaniami w tym zakresie. Dodatkowo, należy uzupełnić personel techniczny oraz wzmocnić wyspecjalizowane jednostki policji, koncentrującej się na walce z korupcją. Należy wprowadzić wyższe kary za popełnienie czynu korupcyjnego, jak też zaproponować przepisy prawne, zgodnie z którymi osoby skazane za korupcję, w związku z zamówieniami publicznymi, będą zawsze, obok kary pozbawienia wolności lub grzywny ponosiły będą karę dyskwalifikacji zawodowej. W niektórych poważnych przypadkach może być orzeczony przepadek. Zmiany prawne powinny regulować odpowiedzialność funkcjonariuszy publicznych, w oparciu o zasadę rozszerzonej odpowiedzialności za szkody, w wysokości jakie one przyniosły[877].

4.3.3. Republika Słowacji

Kodeks karny Republiki Słowackiej[878] opisuje zachowania korupcyjne w § 328–331 – sprzedajność, oraz 332–335 – przekupstwo.

W § 328 słowackiego kodeksu karnego opisano zachowanie sprawcy przestępstwa korupcji biernej, przypisane osobie, która bezpośrednio lub przez pośredników uzyskuje dla siebie lub innej osoby korzyści majątkowe, w zamian za działanie lub zaniechanie działania związanego z obowiązkami wynikającymi ze stosunku pracy, statutu zawodowego lub pełnionej funkcji, za co podlega karze pozbawienia wolności od lat dwóch do lat pięciu. Jeżeli czyn wymieniony powyżej popełniono w związku ze stosowaniem ciężkich praktyk konkurencyjnych, sprawca podlega karze pozbawienia wolności od lat trzech do lat ośmiu. Kolejne podwyższenie kary (od lat siedmiu do lat dwunastu) przewidziano w przypadku, gdy czyn wymieniony w ustępie pierwszym popełniony został na dużą skalę.

Ustawodawca w § 329 odniósł się do przestępczości korupcyjnej popełnionej w związku z rozstrzyganiem zamówień publicznych. W ramach omawianej regulacji, sprawcą przestępstwa jest ten, kto wpływając na rozstrzygnięcie zamówienia publicznego przyjmuje sam lub przez pośrednika korzyści majątkowe, bądź obietnicę takiej korzyści, za co podlega karze pozbawienia wolności od lat trzech do lat ośmiu. Jeżeli sprawca dopuszcza się popełnienia tego przestępstwa jako funkcjonariusz publiczny, podlega karze pozbawienia wolności od lat pięciu do lat dwunastu. W ustępie trzecim wzmiankowanego paragrafu zaznaczono, iż podwyższeniu odpowiedzialności karnej w wymiarze od lat dziesięciu do lat piętnastu podlega sprawca, który dopuszcza czynu na dużą skalę.

W § 330 ujęto przestępstwo sprzedajności zagranicznego funkcjonariusza publicznego. Przyjęta regulacja wskazuje, iż sprawcą tego przestępstwa może być funkcjonariusz publiczny, który bezpośrednio lub przez pośrednika przyjmuje dla siebie lub innej osoby korzyść majątkową (lub osobistą) lub obietnicę takiej korzyści, w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych, za co może być wymierzona kara pozbawienia wolności od lat pięciu do lat dwunastu. Zaostrzenie kary następuje w przypadku popełnienia czynu zabronionego w wielkim rozmiarze, który zagrożony jest karą pozbawienia wolności od lat dziesięciu do lat piętnastu.

Z godnie z § 331 o przestępstwo przyjęcia łapówki może być oskarżona osoba pełniąca funkcję członka zagranicznego Zgromadzenia Parlamentarnego, sędziego lub urzędnika sądowego organu międzynarodowego uznanego przez Słowację lub jako pracownik międzynarodowej organizacji lub instytucji, która za

popełnienie tego rodzaju czynu podlega karze pozbawienia wolności od lat pięciu do lat dwunastu. Jeżeli sprawca dopuścił się popełnienia czynu, wywołującego szkodę w wielkich rozmiarach, sprawca podlega karze pozbawienia wolności od lat dziesięciu do lat piętnastu[879].

W § 332 cytowanej ustawy określono przestępstwo korupcji czynnej, którego sprawcą jest ten, kto bezpośrednio lub za pośrednictwem innej osoby wręcza łapówki albo obiecuje wręczyć nienależne korzyści, w związku z podjęciem lub zaniechaniem działań przez osobę uprawioną, naruszając zobowiązania wynikające ze stosunku służbowego lub wykonywanej funkcji, za co może być orzeczona kara pozbawienia wolności do lat trzech.

Jeżeli sprawca dopuszcza się opisanego czynu z uwzględnieniem praktyk konkurencyjnych, podlega karze pozbawienia wolności od lat trzech do lat pięciu. W przypadku popełnienia czynu powodującego szkodę w wielkich rozmiarach, sprawca podlega karze pozbawienia wolności od lat czterech do lat dziesięciu.

Kolejnym rodzajem przekupstwa jest czyn określony w § 333, który popełniony może zostać w związku z zamówieniami publicznymi. Ustawodawca określił, iż sprawcą może być osoba, która sama bądź za pośrednictwem innej osoby wręcza lub składa propozycję wręczenia korzyści majątkowej osobie, mającej wpływ na rozstrzygnięcie zamówienia publicznego, za co podlega karze pozbawienia wolności od sześciu miesięcy do lat trzech. Jeżeli sprawca dopuszcza się czynu wobec funkcjonariusza publicznego, podlega karze pozbawienia wolności od lat dwóch do lat pięciu. Podwyższenie kary za omawiane przestępstwo następuje także w przypadku popełnienia czynu na dużą skalę, za co sprawca podlega karze pozbawienia wolności od lat pięciu do lat dwunastu.

Za przestępstwa korupcyjne uznawane są również zachowania ujęte w § 261–263 Kodeksu karnego, które określają działania niezgodne z prawem i szkodzące interesom finansowym społeczeństw europejskich.

Przestępstwami zbieżnymi z omawianą kategorią są działania niezgodne z prawem, polegające na manipulacji przy zamówieniach publicznych i przetargach, które zawarte zostały w § 266 art. 3 Kodeksu karnego.

Przy omawianiu katalogu przestępstw korupcyjnych nie sposób nie wspomnieć o zachowaniach polegających na nadużywaniu uprawnień funkcjonariusza publicznego. Wskazane zachowania wymienione zostały w § 326 art. 3 i 4 K.k[880].

Słowacki Program Walki z Korupcją[881]

Celem słowackiego programu walki z korupcją jest ograniczenie korupcji w sektorze życia publicznego oraz gospodarczego państwa. Szczególną uwagę skierowano na zapobieganie i zwalczanie korupcji w dziedzinie wykorzystywania środków publicznych. Korupcja postrzegana jest jako błąd systemowy, który powstał w wyniku braku formalnych zasad prawnych, które regulować powinny aktywność sektora publicznego w zapobieganiu praktykom korupcyjnym. Podjęcie walki z korupcją może być skuteczne tylko wtedy, gdy jest poprzedzone określeniem jego przyczyn. W wyniku przeprowadzonej analizy zachowań korupcyjnych w Słowacji, jak też biorąc pod uwagę międzynarodowe doświadczenia w zapobieganiu korupcji, zidentyfikowano przyczyny występowania omawianego zjawiska.

Wspomnianymi przyczynami korupcji są niepowodzenia rynkowe oraz błędy mające miejsce w rządowych regulacjach interwencyjnych, jak też istnienie monopolu (np. energia elektryczna lub dostęp do informacji). Szczególne znaczenie na rozwój tego typu zachowań ma uznaniowość podejmowania decyzji, przewaga popytu nad podażą oraz procesy redystrybucji. Uznaniowość decyzji urzędniczej wpływa negatywnie na sposób załatwiania spraw przez obywateli. W toku podejmowania decyzji urzędniczych ogromną rolę odgrywają niejasno określone kryteria postępowania, które inicjują tego rodzaju przestępstwa.

Inną przyczyna korupcji są niedoskonałe przepisy formalne. Istnienie jasnych, formalnych i przejrzystych zasad (dotyczące wszystkich) pozwoli na właściwą interpretację prawa. Brak transparentności przepisów prawa prowadzi do wywołania sytuacji korupcyjnych. Istnienie klarownych zasad prawnych pozwoli na podjęcie skutecznej walki z korupcją. Kolejnymi przyczynami korupcji jest niepełne wdrożenie i egzekwowanie przepisów i mechanizmów kontroli. Istnienie niskiej efektywności systemów kontroli wewnętrznej prowadzi do zachowań korupcyjnych. Powodem takich zachowań może być brak zainteresowania w sprawie poprawy systemu oraz wykrywania niepożądanych zjawisk na wszystkich szczeblach zarządzania.

1

Nieodzownym elementem korupcji jest zjawisko nieformalnych układów, które na trwale przyjęte zostało jako wzór zachowań, tradycji i nawyków społeczeństwa. Powiązania pomiędzy osobami posiadającymi wpływ na podejmowanie decyzji spotykają się z powszechną tolerancją.

Brak przejrzystości oraz korupcja przekłada się na znaczne osłabienie gospodarki oraz wywołuje negatywny wpływ na inicjowanie inwestycji zagranicznych istotnych dla wzrostu gospodarczego państwa.

Słowacki program antykorupcyjny przewiduje, iż walka z korupcją powinna być prowadzona na trzech poziomach: politycznym, kontroli społecznej i świadomości społecznej oraz projektu skuteczności i wsparcia instytucjonalnego.

Działania w ramach walki z korupcją muszą wynikać z wyraźnej woli politycznej. Walka z korupcją jest procesem długoterminowym, który oparty musi być na działaniach systemowych. W celu osiągnięcia zamierzonego efektu należy dążyć do konsensusu społecznego na temat znaczenia i wykorzystywania instrumentów walki z korupcją[882].

Istotnym kierunkiem podejmowanych działań antykorupcyjnych jest wypracowanie wspólnego stanowiska opozycji i koalicji rządowej, w sprawie ustalenia właściwych narzędzi do walki z korupcją. Najbardziej skuteczne byłoby publiczne zobowiązanie przedstawicieli polityki do realizacji programu zwalczania korupcji.

Pożądanym sposobem wywierania antykorupcyjnej presji na urzędników państwowych jest poddanie ich postępowania pod ocenę opinii społecznej. Transparentność podejmowanych decyzji urzędniczych spowoduje uruchomienie kontroli i świadomości społecznej ukierunkowanej na działalność instytucji publicznych. Nieodzowną rolę w tym zakresie odgrywają media oraz stowarzyszenia i organizacje pozarządowe, które prowadzą kontrolę publiczną nad funkcjonowaniem sytemu państwowego.

Narodowy program walki z korupcją nie powinien generować dodatkowych i zbędnych kosztów np. w postaci wprowadzania dodatkowych – nowych instytucji biurokratycznych[883]. Dla skutecznej realizacji projektu potrzebne jest funkcjonowanie jednostki centralnej, która odpowiedzialna będzie za prawidłowe działanie programu oraz ocenę realizacji Krajowego Programu na Rzecz Walki z Korupcją. Powodzenie w przeciwdziałaniu i zwalczaniu korupcji uzależnione jest od aktywności państwa i całego społeczeństwa. W tym zakresie muszą być formułowane i konsekwentnie wykonywane działania antykorupcyjne, które realizowane będą nie tylko przez rząd i administrację publiczną ale także poprzez monitorowanie i wywieranie presji przez media i organizacje pozarządowe. Działania rządu powinny polegać na: powołaniu grupy ekspertów, skład której stanowili będą przedstawiciele rządu (z wszystkich ministerstw), sędziów, prokuratorów, policji, organów kontroli, izby handlowej, przedsiębiorstw, stowarzyszeń, organizacji pozarządowych oraz mediów.

Działania sektora pozarządowego ukierunkowane powinny być na: monitorowanie działań rządu, współpracę w organizowaniu warsztatów szkoleniowych, mających na celu omawianie strategii antykorupcyjnej, agresywną kampanię mediów publicznych, w zwiększeniu wrażliwości na problemy związane z korupcją oraz zapewnienie nienależnego doradztwa i doświadczenia[884].

Zasady walki z korupcją[885]

Narodowy program walki z korupcją jest projektem otwartym. Oznacza to, że będzie on regularnie uzupełniany o nowe pola i poddawany ocenie w zakresie uwzględnienia następujących kryteriów: czy nadal istnieją podstawy do prowadzenia projektu (czy korupcja nadal jest obecna w żuciu publicznym i gospodarczym kraju), czy opinia społeczna posiada dostęp do informacji o programie (w szczególności do informacji o wynikach badań opinii publicznej i zmian w indeksie percepcji korupcji – CPI), czy system walki z korupcją obciążony jest biurokracją, czy program nie powoduje zmniejszenia funkcjonalności administracji państwowej oraz czy istnieją inne (mniej kosztowne) środki do realizacji osiągnięcia celów.

Sukces programu zależy od określenia kolejności podejmowania działań. Przy planowaniu przedsięwzięć uwzględnić należy rozwiązania, które pozwolą rozpocząć pracę od najbardziej problematycznych obszarów.

Jednym z najbardziej skutecznych środków do walki z korupcją jest rygorystyczne przestrzeganie zasad przejrzystości życia publicznego. Przedsięwzięcia antykorupcyjne powinny być ukierunkowane na inicjowanie

działań zmierzających do powszechnego informowania obywateli, zwłaszcza w zakresie decyzji publicznych oraz o wykorzystywaniu i rozdysponowaniu środków publicznych. Nieodzowna rolę w informowaniu opinii publicznej odgrywają media, które są najsilniejszym sojusznikiem w walce z korupcją[886]. Darmowy i jak najszerszy dostęp do informacji przekłada się na skuteczne eliminowanie zachowań korupcyjnych oraz znacznie zwiększa możliwość wykrycia takich zachowań. Wszelkie decyzje publiczne mogą być udostępniane w formie biuletynów, czy też za pomocą mediów oraz Internetu. Treści przekazywane za pomocą Internetu tworzą nieograniczoną możliwość dostępu do informacji. Tego rodzaju przekaz wiąże się z niskimi kosztami oraz zapewnia maksymalne zwiększenie przejrzystości działań publicznych. Udostępnianie informacji za pomocą Internetu wymaga uruchomienia procesów kontrolnych, w celu zapewnienia bezpieczeństwa związanego z ochroną danych osobowych.

W procesie walki z korupcją należy zwrócić uwagę na etyczną postawę władzy publicznej. Etyka jest niezbędnym elementem oceniania i kontroli. Parlament powinien podjąć działania konieczne do przyjęcia zasad etycznych dla wszystkich segmentów władzy publicznej. Na tej podstawie należy opracować kodeksy etyki, które określałyby sankcje za nieprzestrzeganie takich zasad[887].

Kolejnym czynnikiem wpływającym na ograniczenie zachowań korupcyjnych jest eliminacja barier administracyjnych dla przedsiębiorców oraz obiektywizm w podejmowaniu decyzji. Korupcja pojawia się zawsze tam, gdzie firma prywatna lub obywatel uzyskuje nieprzejrzystą informację dotyczącą działalności instytucji państwowych, zwłaszcza w zakresie dostępu do funduszy państwowych.

Barak transparentności działań urzędniczych prowadzi do podejmowania subiektywnych decyzji, które z kolei przekładają się na uznaniowość przy udzielaniu licencji, koncesji, kredytów oraz dotacji rządowych. Zachowania takie prowadzić mogą do wywołania przypadków korupcji. W celu ograniczenia wskazanych zachowań urzędnicy administracji centralnej zobowiązani będą do opracowania szczegółowego wykazu wszystkich licencji, koncesji, zezwoleń, kredytów, dotacji i składek, które udzielane są przez centralny organ rządowy, lub organy lokalne. Do wykazu dołączona zostanie informacja wskazująca odpowiedzialny wydział, personel oraz kryteria, zasady i procedury podejmowania decyzji.

Najbardziej skutecznym środkiem walki z korupcją jest stworzenie sytuacji, w której osoba ubiegająca się o wydanie decyzji administracyjnej poinformowana zostanie o jasnych kryteriach i warunkach przyznawania takich decyzji. Tożsame zasady obowiązywać powinny przy procesie wyboru kandydatów na określone stanowiska w sektorze administracji publicznej. W przypadku braku środków dla zapewnienia wystarczająco jasnego i przejrzystego wyboru kandydata, należy zastosować ramy prawne obowiązujące w systemie zbiorowego podejmowania decyzji, przy zachowaniu zasad postępowania administracyjnego tj. skuteczność, wydajność. Wszystkie informacje związane z procedurą wyboru muszą być podane do publicznej wiadomości[888].

Konieczne jest ustanowienie jasnych standardów w zakresie polityki personalnej, w tym zasad dotyczących: przyjmowania nowych pracowników, mianowania na stanowiska kierownicze w drodze otwartego wyboru dobrze zdefiniowanych warunków i możliwości kontroli, wyraźne oddzielenie funkcji politycznych itp.

Koniecznym warunkiem skutecznej walki z korupcją jest ograniczenie decyzyjności (subiektywnej) urzędników oraz wypracowanie wytycznych dla pracowników administracji publicznej. Musi być jasne, kto powinien podejmować i odpowiadać za podjęte decyzje[889].

Obszarem szczególnie narażonym na korupcję jest sektor zamówień publicznych. We wrześniu 1999 roku ogłoszono Ustawę o zamówieniach publicznych, którą wprowadzono m.in. możliwość monitorowania ofert przez osoby trzecie tzw. niezależne instytucje. Ustawa nie regulowała dostateczne procedur związanych ze sprzedażą i dzierżawą mienia publicznego, co stanowi podatny grunt dla powstawania zjawisk korupcyjnych.

Działalność przedsiębiorstw państwowych oparta jest na dysponowaniu majątkiem publicznym, co z kolei rodzi wysoki stopień ryzyka zachowań korupcyjnych. Sposobem na ograniczenie korupcji w tym sektorze jest prywatyzacja tego typu działalności państwowej, w której prywatni właściciele zainteresowani są legalnym rozwojem podmiotu. W celu zapobieżenia konfliktom interesów mogących mieć miejsce w relacjach pomiędzy menadże-

rami, a członkami zarządu i rad nadzorczych w spółkach Skarbu Państwa, Krajowy Fundusz Własności[890] zobowiązany będzie do informowania właściwych ministrów o postępach prywatyzacyjnych realizowanych w podległych im sektorach państwa.

W przedsiębiorstwach, które pozostały w rękach państwa należy wzmocnić kontrolę oraz wdrożyć system osobistej odpowiedzialność członków podmiotu (dyrektorzy, członkowie rady nadzorczej), których działanie może wywołać szkodę w funkcjonowaniu instytucji. Powołanie osób na stanowiska kierownicze, w podmiocie należącym do Skarbu Państwa, polegać powinno na ustaleniu klarownych kryteriów, opartych na kompetencjach zawodowych, niezależnie od przynależności politycznej, pokrewieństwa czy też więzi przyjaźni.

Prywatyzacja powinna być procesem jawnym, w ramach którego należy obowiązkowo wskazać wszystkie istotne informacje dotyczące przekształceń tych przedsiębiorstw.

Istotnym elementem skutecznej walki z korupcją jest stosowanie zasady przejrzystości operacji finansowych. Konieczne jest rozszerzenie sprawozdawczości banków i innych instytucji finansowych, w zakresie informowania o transakcjach podejrzanych[891]. Podjęcie monitorowania transakcji finansowych jest konieczne w celu zwalczania korupcji oraz przestępstwa prania pieniędzy.[892]

Walka z korupcją w życiu politycznym jest bardzo ważna nie tylko w Słowacji, ale też w innych krajach. Rozwój korupcji w tym sektorze wpływa na życie społeczne kraju. Środkiem, który może się przyczynić do ograniczenia korupcji w polityce jest ustawa o finansowaniu partii politycznych[893], w myśl której:

- dokonywana będzie staranna kontrola finansowania partii politycznych, przede wszystkim poprzez ujawnianie przyjmowania prezentów i sponsoringu,
- publikowane będą przez każdą partię polityczną regularne sprawozdania finansowe,
- nakładane będą sankcje finansowe za naruszenie dyscypliny finansowej partii politycznej,
- przekazywane będą informacje o przypadkach nadużywania władzy przez polityków, w szczególności o przypadkach korupcji,
- zapewniona zostanie przejrzystość finansowania partii politycznych z budżetu państwa.

Powodzenie działań antykorupcyjnych musi być wsparte przez skuteczną kontrolę mechanizmów aparatu państwowego. Najwyższy Urząd Kontroli[894] jako organ kontroli państwowej sprawował będzie funkcję audytora. Działalność Urzędu powinna skupiać się na ocenie efektywności i skuteczności systemu kontroli wewnętrznej oraz na ściślejszej współpracy z innymi organizacjami międzynarodowymi i krajowymi zajmującymi się przeciwdziałaniem i zwalczaniem korupcji.

Istotną rolę w zakresie przejrzystości działalności instytucji państwowych odgrywają oświadczenia majątkowe składane przez wysokich urzędników rządowych, które powinny być jawne i dostępne dla opinii publicznej.

Bazując na doświadczeniu krajów, w których korupcja występuje na niskim poziomie, zwrócono uwagę na rolę Rzecznika Praw Obywatelskich, który jest niezależną apolityczną instytucją. W ramach walki z korupcją, Rzecznik powinien otrzymywać skargi i informacje od obywateli składane na zachowania korupcyjne, które następnie przekazywałby uprawnionym organom. Zaangażowanie Rzecznika w program walki z korupcją wywołane jest stanowiskiem, iż społeczeństwo obdarzy większym zaufaniem niezależny instytut, niż państwowe instytucje śledcze.

Organy ścigania takie jak Policja, prokuratury czy też sądy są głównymi filarami walki z korupcją. Ich aktywny udział w eliminacji tego zjawiska musi być oparty na podstawowych zasadach prawa. Prowadzenie efektywnej walki z korupcją zależy od uzyskiwania, zbierania i wykorzystywania informacji. W tym celu należy:

- przeprowadzić szczegółową analizę skuteczności lub nieefektywności istniejących metod zapobiegania, ścigania i karania za przestępstwa korupcji,
- ustanowić grupę ekspertów we wszystkich organach egzekwowania prawa, których zadaniem będzie omówienie zasad lepszego stosowania prawa, w tym podjęcie niezbędnych środków do jego wprowadzenia oraz inicjowanie zmian legislacyjnych,
- wprowadzić nagrody dla pracowników, którzy ujawniają korupcję[895],
- w przypadku istnienia uzasadnionego podejrzenia korupcji, należy w ramach prowadzonych czynności śledczych zagwarantować dostęp do danych osób fizycznych i prawnych;
- wprowadzić sankcje za nieterminowe lub niezgodne z prawdą przekazanie raportów,

do których złożenia instytucje są zobowiązane (np. informacje na temat transakcji finansowych dokonanych powyżej określonej kwoty);
- dokonać zmian w kodeksie karnym, pod kątem zwiększenia kar za przestępstwa korupcyjne;
- utworzyć specjalną jednostkę prokuratury do walki z korupcją (o której wspomniano już w opracowaniu);
- wprowadzić i rozpowszechnić specjalistyczne metody do walki z korupcją, w celu jej efektywniejszego zwalczania;
- ściśle przestrzegać regulacji przyjętych w zarządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie projektu zapobiegania korupcji w Policji oraz wśród pracowników Ministerstwa Spraw Wewnętrznych[896].

Sposobem na wyeliminowanie korupcji z sektora zamówień publicznych jest stworzenie rejestru tzw. czarnej listy, czyli osób, którzy skazani zostali za dokonanie przestępstw korupcyjnych. Osobom takim odmawiana będzie możliwość składania ofert na wykonanie wszelkich przedsięwzięć finansowanych ze środków publicznych[897].

Jednym z najważniejszych środków przeciwdziałania zachowaniom korupcyjnym jest wprowadzenie karnej odpowiedzialności osób prawnych. W tym zakresie należy posłużyć się regulacjami międzynarodowymi, które przyjęte zostały przez inne państwa[898].

Efektywnym sposobem prowadzącym do zapobiegania omawianego zjawiska jest edukacja antykorupcyjna, która skierowana winna być do funkcjonariuszy Policji, przedstawicieli rządu, sądów i organizacji pozarządowych.

Wymiar sprawiedliwości odgrywa istotna rolę w zwalczaniu przestępczości korupcyjnej. Z tego też względu należy podjąć działania, które polegają na: konieczności wyeliminowania korupcji mającej miejsce w wymiarze sprawiedliwości oraz zaangażowaniu sędziów w walkę z korupcją.

W związku z tym, pożądanym jest wykonanie następujących czynności:
- przyjęcie kodeksu etyki sądowej z jednoczesnym publicznym zobowiązaniem się do jego przestrzegania,
- zwiększenie przejrzystości funkcjonowania organów wymiaru sprawiedliwości (w tym decyzje dotyczące rekrutacji, naboru, awansu i spraw dyscyplinarnych sędziów),
- przeprowadzenie reformy administracji i finansowania organów wymiaru sprawiedliwości (wzmocnienie roli samorządów w tym zakresie),
- zwiększenie efektywności pracy sądów,
- uproszczenie przepisów proceduralnych prawa karnego, cywilnego oraz handlowego,
- zwiększenie kontradyktoryjności postępowania,
- zmiana harmonogramu prac sędziów,
- publikacje merytorycznych wyroków Trybunału w Internecie,
- ustalenie kar za podejmowanie błędnych (sprzecznych z prawem) decyzji.

Cechą charakterystyczną zachowań korupcyjnych jest istnienie nieformalnych zasad oraz (niestety) stosunkowo wysoki poziom społecznej tolerancji dla korupcji. Stworzenie w społeczeństwie przekonania o szkodliwości jakie niesie za sobą korupcja jest kluczem do podjęcia skutecznych działań antykorupcyjnych. Sposobem podjęcia wspomnianej inicjatywy jest utworzenie sojuszu całego narodu (słowackiego) w walce z korupcją, w którym uczestniczyć będzie rząd, parlament, organizacje pozarządowe oraz przedstawiciele sektora biznesu[899].

Szczegółowymi propozycjami zapobieżenia nieformalnym układom i zburzenia tolerancji dla korupcji są:
- podnoszenie świadomości prawnej i świadomości obywateli na temat zagrożeń jakie niesie za sobą korupcja (za pomocą środków masowego przekazu),
- budowanie mechanizmów samooczyszczenia w sektorze prywatnym (poprzez izby handlowe, stowarzyszenia zawodowe i organizacje pozarządowe),
- prowadzenie edukacji publicznej na szczeblu lokalnym,
- złożenie publicznego zobowiązania do wdrożenia kodeksu etycznego urzędników, sędziów itp.,
- wprowadzenie do szkół nauczania o korupcji, w tym o jej przyczynach, skutkach i zapobieganiu,
- publikowanie instrukcji na temat przeciwdziałania korupcji,
- publikowanie wyników badań na temat korupcji,
- zwiększenie wrażliwości społecznej na problemy korupcji (poprzez sztukę),
- publikowanie postępów realizacji Narodowego Programu Walki z Korupcją,
- wzrost świadomości prawnej obywateli.

Niezależne instytucje powinny w trakcie realizacji zamówień publicznych monitorować przestrzeganie zapisów ustawy o zamówieniach publicznych, zwłaszcza w samorządzie lokalnym i na szczeblu rządowym oraz wpływać na prowadzenie aktywnej polityki nowych pomysłów dotyczących ewentualnych zmian.

Organizacje tego typu mogą skutecznie wpływać na zmniejszenie korupcji w ramach realizacji programów pomocowych, tj. PHARE[900], SAPARD[901]. Należy zaznaczyć, iż same organizacje także mogą być podatne na korupcję. Zatem podmioty te winny wykazywać się wysokim stopniem przejrzystości procedur.

Wolne media, tak jak i organizacje pozarządowe odgrywają istotną rolę w przypadkach ujawniania korupcji i nadużyć władzy. Podobnie jak w przypadku organizacji pozarządowych, media mogą być narażone na korupcję. W celu zapobieżenia tego rodzaju przestępczości w mediach koniecznym jest:

- stworzenie warunków, które zminimalizują możliwość korupcji w mediach;
- stworzenie i przestrzeganie kodeksu etyki dziennikarzy;
- promowanie konkurencji w mediach, w celu zapobieżenia monopolizacji;
- przejrzystość stosunku własności w mediach[902].

4.3.4. Republika Łotewska

Przepisy karne dotyczące korupcji zawarto w rozdziale czternastym kodeksu karnego, zatytułowanym Przestępstwa popełnione w służbie władzy państwowej. W sekcji 316 niniejszego kodeksu zdefiniowano pojęcie funkcjonariusza publicznego, którym jest przedstawiciel władzy państwowej, jak również każda osoba, która na stale lub czasowo wykonuje obowiązki państwowe lub w lokalnych służbach porządkowych, jak też osoba posiadająca prawo do wykonywania wszelkich funkcji w zakresie nadzoru, kontroli, badań oraz dysponowania finansowymi środkami państwowymi lub samorządowymi.

Funkcjonariuszami publicznymi są również: prezydent, członkowie Sejmu, premier, członkowie Rady Ministrów, jak też przedstawiciele instytucji państwowych, którzy zostali wybrani lub powołani na stanowiska szefów samorządu terytorialnego, ich zastępców i dyrektorów wykonawczych. Za funkcjonariuszy publicznych uważa się także urzędników państwowych, którzy są zagranicznymi funkcjonariuszami publicznymi oraz członkami zagranicznych zgromadzeń publicznych (instytucje ustawodawcze i wykonawcze), urzędników organizacji międzynarodowych, członków międzynarodowych zgromadzeń parlamentarnych.

Przestępstwo korupcji biernej określone zostało w sekcji 230 k.k. Sprawcą tego czynu jest osoba (funkcjonariusz państwowy), która dopuszcza się przyjęcia łapówki, to jest celowego nielegalnego przyjęcia[903] oferty przedstawiającej wartość materialną lub korzyść w innej postaci, w zamian za zaniechanie lub działanie podjęte w interesie dawcy lub oferenta łapówki, jak też interesu innych osób, w związku z wykorzystaniem swojego oficjalnego stanowiska. Za popełnienie wymienionego przestępstwa sprawca podlega karze pozbawienia wolości do lat ośmiu oraz orzeczona może zostać konfiskata mienia.

Jeżeli przyjęcie łapówki związane było z jej wymuszeniem, lub jeśli popełnione zostało przez grupę osób, sprawca podlega karze pozbawienia wolności od lat ośmiu do lat piętnastu oraz konfiskacie mienia[904].

Przestępstwo ujęte w sekcji 322 k.k., jest pośredniczeniem w korupcji. Zachowanie sprawcy polega na podjęciu się pośrednictwa w przekazaniu łapówki jej adresatowi, którą otrzymał od dawcy, jak też na kojarzeniu tych osób. Za popełnienie wymienionego czynu sprawca podlega karze pozbawienia wolności do lat sześciu.

W przypadku ponownego popełnienia omawianego przestępstwa lub gdy sprawcą jest funkcjonariusz publiczny ustawodawca przewidział podwyższenie kary pozbawienia wolności na okres od trzech do dziesięciu lat.

Zgodnie z regulacją sekcji 232 k.k., przestępstwa łapownictwa czynnego może dopuścić się osoba, która wręcza korzyści w postaci materialnej bądź korzyści innego rodzaju osobiście lub przez pośredników urzędnikowi państwowemu, w celu wykorzystania zajmowanego przez urzędnika stanowiska, w sposób korzystny dla dawcy, oferenta lub w interesie innych osób. Za popełnienie wymienionego czynu sprawca podlega karze pozbawienia wolności do lat sześciu[905].

W przypadku ponownego popełnienia omawianego przestępstwa[906] lub gdy sprawcą jest funkcjonariusz publiczny lub popełnione zostało przez grupę osób, ustawodawca przewidział podwyższenie kary pozbawienia wolności na okres od pięciu do dwunastu lat[907].

Strategia antykorupcyjna

Łotewska polityka zwalczania oraz zapobiegania zachowaniom korupcyjnym oparta została na wytycznych Narodowej Strategii Prewencji Antykorupcyjnej oraz Zwalczania Korupcji w latach 2004–2008. Program ten podzielono na osiem rozdziałów:

1) wprowadzenie,
2) przedstawienie obecnej sytuacji,
3) określenie problemów w zakresie zapobiegania i zwalczania korupcji,
4) podstawowe zasady zapobiegania i zwalczania korupcji,
5) mechanizmy zapobiegania korupcji,
6) określenie przedsięwzięć na rzecz osiągnięcia celów związanych z zapobieganiem i zwalczaniem korupcji,
7) niezbędne środki do walki z korupcją,
8) uzasadnienie podejmowania dalszych działań realizowanych w ramach krajowego planu zapobiegania i zwalczania korupcji.

Narodowa Strategia Zapobiegania i Zwalczania Korupcji przyjęta na lata 2004–2008 obejmowała wykonanie założeń w dwóch etapach. Etap pierwszy polegał na wskazaniu rzeczywistej skali problemu w zakresie zapobiegania i zwalczania korupcji. W drugim etapie przewidziano wypracowanie rozwiązań, które prowadzić mają do skutecznych i prawnych działań urzędników, podjętych na rzecz przeciwdziałania korupcji[908].

Strategię określono jako dokument średnioterminowej polityki przyjętej na okres pięciu lat. Udoskonalenie polityki antykorupcyjnej podyktowane było zmianą w sposobie zwalczania i zapobiegania korupcji w Republice Łotwy[909]. Proponowane rozwiązania programowe oparte zostały (poza kryterium środków karnych) na rozstrzygnięciach antykorupcyjnych w sektorach finansów publicznych, spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych oraz w wielu innych dziedzinach polityki państwa. Dokumentami odnoszącymi się do polityki walki i zapobiegania korupcji są: Koncepcja Bezpieczeństwa Narodowego, Koncepcja wynagrodzeń sędziów i sądownictwa, Koncepcja e-administracji Łotwy oraz Strategia reformy administracji państwowej na lata 2001–2006.

Działalność antykorupcyjna w Łotwie prowadzona jest od 1995 roku, kiedy weszła w życie ustawa o Zapobieganiu Korupcji. W 1998 roku Rada Ministrów zatwierdziła Program Zapobiegania Korupcji, który zawierał niezbędne środki w zakresie zapobiegania oraz walki z korupcją[910].

Pozytywnym wynikiem osiągniętym w ramach programu jest wdrożenie systemu składania i kontroli oświadczeń majątkowych, zapewnienie publicznego dostępu do majątkowych deklaracji urzędników, wypracowanie instytucjonalnego systemu na rzecz zapobiegania i zwalczania korupcji, poprawa współpracy międzynarodowej w zakresie zapobiegania korupcji oraz wypracowanie regulacji prawnych dla zamówień publicznych (państwowych i samorządowych).

Negatywnymi symptomami zapobiegania i walki z korupcją są: opóźniony rozwój systemu instytucjonalnego na rzecz zapobiegania i zwalczania korupcji, niekompletne regulacje prawne w sprawie finansowania partii politycznych i stowarzyszeń politycznych, niepełna kontrola stanu majątkowego, opóźnione opracowanie nowego kodeksu postępowania karnego, niewystarczająca poprawa organizacji pracy Policji (poprawa ochrony informatorów), brak publicznej informacji w zakresie orzeczeń sądowych, niski poziom wprowadzania i stosowania standardów etycznych w administracji państwowej oraz niewystarczająca informacja i edukacja społeczeństwa w zakresie zapobiegania i zwalczania korupcji.

Problemem związanym z działaniami antykorupcyjnymi jest finansowanie partii politycznych, które reprezentują różne grupy interesów. Pilna potrzeba uzyskania przez nie środków finansowych przekłada się na uzależnianie decyzji politycznych od uzyskiwania pewnych interesów gospodarczych[911]. Podobne zagrożenia niesie za sobą nieuprawnione korzystanie z zasobów państwowych i komunalnych. Sytuacje takie wywierają negatywny wpływ na zamówienia publiczne, korzystanie z pożyczek skarbu państwa, czy też kredytów i gwarancji. We wskazanych przypadkach urzędnicy uzależniają podjęcie decyzji od możliwości korzystania z zasobów państwowych i komunalnych, co w naturalny sposób wywołuje konflikt interesów.

Walka z korupcją wymaga poprawy skuteczności organów ścigania. Na uwagę zasługuje stanowisko opowiadające się za proporcjonalnością płac, tzn. uzależnienie wynagrodzenia od nakładu pracy i ryzyka korupcji. Zauważono, iż techniczne wyposażenie organów ścigania jest niewystarczające do prowadzenia efektywnej walki z korupcją. Możli-

wość uzyskiwania finansowania różnorodnych projektów ze środków Unii Europejskiej wymaga nie tylko zapewnienia możliwości otrzymywania funduszy, ale także wprowadzenia skutecznej kontroli nad przydzielaniem i wykorzystywaniem takich środków.

W ramach strategii wyodrębniono podstawowe zasady zapobiegania i zwalczania korupcji, którymi są: przestrzeganie i stosowanie zapisów ustawowych, neutralność polityczna, systematyczne i kompleksowe podejście do walki z korupcją oraz nieuchronność odpowiedzialności karnej urzędników państwowych i przedstawicieli podmiotów gospodarczych[912].

Za realizację Krajowej Strategii Antykorupcyjnej odpowiada Biuro ds. Zapobiegania i Zwalczania Korupcji, które zobligowane zostało do corocznego przedstawiania Radzie Ministrów sprawozdania, zawierającego informacje na temat (do dnia 1 grudnia) podjętych przedsięwzięć[913].

4.3.5. Republika Estońska

Przepisy karne dotyczące korupcji umieszczone zostały w rozdziale siedemnastym Kodeksu karnego[914] zatytułowanym Przestępstwa przeciwko funkcjonowaniu administracji publicznej.

W § 288 zawarto definicję urzędnika, którego określono jako osobę, która pełni stanowisko w agencji rządowej, państwowej lub lokalnej oraz osobę pełniącą funkcje kierownicze na podstawie przyznanych uprawnień. Urzędnikiem jest nadto osoba, która kieruje podmiotem posiadającym osobowość prawną lub działa w imieniu takiego podmiotu, pod warunkiem, iż podmiot posiada uprawnienia i obowiązki wskazanego uprzednio urzędnika oraz przestępstwo zostało popełnione w ramach działalności gospodarczej odpowiedniej osoby fizycznej lub prawnej. Urzędnikami są również osoby pełniące funkcje w urzędnicze w państwach obcych oraz organizacjach międzynarodowych.

W § 293 ust. 1 K.k. ustawodawca odniósł się do przestępstwa przyjmowania gratyfikacji (patrz łapówek), którego dopuścić się może urzędnik zgadzający się na przyjęcie korzyści, w zamian za podjęcie lub zaniechanie działań zgodnych z prawem. Sprawca za popełnienie tego czynu podlega karze pieniężnej lub karze pozbawienia wolności do lat 3. Jeżeli czyn ten popełniony został co najmniej dwa razy, czy też poprzez żądanie gratyfikacji lub przez grupę osób, sprawca podlega każe pozbawienia wolności do lat pięciu. W przypadku popełnienia czynu przewidzianego w ustępie 1 i 2 przez osobę prawną, sprawcy wymierzana jest kara pieniężna[915].

Zgodnie z § 295 ust.1 K.k., organizowanie otrzymania gratyfikacji jest karalne i zagrożone karą pieniężną lub kara do jednego roku pozbawienia wolności. Jeżeli czyn ten został popełniony co najmniej dwukrotnie lub poprzez wykorzystanie stanowiska służbowego, sprawca podlega karze pieniężnej lub karze do trzech lat pozbawienia wolności.

W myśl § 296 ust. 1 K.k. przygotowanie do przestępstwa korupcji jest karalne i zagrożone karą pieniężną lub karą pozbawienia wolności do roku. Podobnie jak w poprzednio przedstawionej regulacji, jeżeli ten sam czyn został popełniony co najmniej dwukrotnie, lub poprzez wykorzystanie stanowiska służbowego, sprawca podlega karze pieniężnej lub karze do trzech lat pozbawienia wolności. Jeżeli wskazane zachowania popełnione zostały przez osobę prawną, sprawca podlega karze pieniężnej.

Ustawodawca w § 298 ust. 1 K.k. określił, iż osoba wręczająca korzyść majątkową lub składająca obietnice takiej korzyści, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat pięciu.

Urzędnik, który tworzy nieuzasadnione preferencyjne warunki lub przysparza korzyści dla uczestnika przetargu lub w inny sposób narusza wymagania dotyczące zamówień publicznych i tym samym powoduje znaczne szkody własności, podlega karze pieniężnej lub karze pozbawienia wolności do jednego roku.

Jeżeli sprawca ma świadomość, iż swoim zachowaniem narusza ograniczenia antykorupcyjne dotyczące zamówień publicznych, podlega karze pieniężnej lub karze jednego roku pozbawienia wolności.

Sąd, zgodnie z § 83 niniejszego kodeksu, może stosować konfiskatę przedmiotu, który był bezpośrednim celem popełnienia przestępstw wymienionych w § 293–299[916].

Strategia antykorupcyjna

Estońska Strategia antykorupcyjna przyjęta na lata 2008–2012[917] ukierunkowana została na ograniczenie i zapobieganie korupcji, zarówno w sektorze publicznym jak i w sektorze prywatnym oraz na wypracowanie wzrostu świadomości społecznej na temat zagrożeń jakie niosą za sobą zachowania korupcyjne.

Przyjęto, iż korupcja wpływa destrukcyjnie na funkcjonowanie sektora publicznego, bezpieczeństwa narodowego oraz powoduje nierówne traktowanie osób, co wpływa negatywnie na zasady uczciwej konkurencji. Omawiana przestępczość prowadzi do zahamowania rozwoju gospodarczego państwa.

Szczegółowymi celami strategii jest zapobieganie korupcji w sektorze prywatnym i publicznym, unikanie konfliktów interesów pracowników sektora publicznego oraz wzmocnienie walki z korupcją, promowanie zachowań etycznych, zapobieganie korupcji w samorządach, zapobieganie korupcji w służbie zdrowia, zapobieganie korupcji w zakresie ruchu drogowego (uzyskiwanie prawa jazdy oraz rejestrowanie pojazdów), zapobieganie korupcji w finansowaniu partii politycznych oraz poprawa ścigania przestępstw korupcyjnych.

Program strategii zgodny jest z Zarządzeniem Rządu nr 388 z dnia 23.08.2007 roku oraz oparty na Rozporządzeniu nr 302 z dnia 12.12.2005 roku, który zawierał rozwiązania w zakresie opracowania, uzupełnienia oraz wdrożenia procedur antykorupcyjnych.

Opracowanie strategii spowodowane zostało wyczerpaniem środków realizowanych w ramach wcześniejszych przedsięwzięć antykorupcyjnych. Przy planowaniu nowej strategii posiłkowano się międzynarodowymi regulacjami dotyczącymi zapobiegania i zwalczania korupcji.

W programie antykorupcyjnej strategii państwa na lata 2004–2007, pod koniec 2007 roku, w rozdziale zatytułowanym Bezpieczeństwo wewnętrzne programów koalicji rządowej na lata 2007–20011, wprowadzono § 14, w którym przewidziano zmiany w Strategii zwalczania korupcji polegające na opracowaniu wytycznych dla rozwoju polityki karnej do 2010 roku, w celu ustalenia i określenia jednolitych zasad polityki karnej, oraz opracowaniu przez koalicję rządową programów antykorupcyjnych na lata 2007–20011. Zgodnie z pkt 13–15 rozdziału – bezpieczeństwo wewnętrzne, rząd powinien:

a) podjąć kroki w celu zapobiegania i zwalczania korupcji, w tym:
   – przyjęcie nowej ustawy antykorupcyjnej;
   – opracowanie nowej formy oświadczeń majątkowych, dostępnych w formie elektronicznej;
   – przyznanie szefom instytucji państwowych i samorządowych uprawnień do żądania od pracowników przedstawienia oświadczeń majątkowych. Odmowa przedstawienia takiego dokumentu może stanowić podstawę do rozwiązania umowy o pracę lub stosunku służbowego;
b) dokonać aktualizacji strategii antykorupcyjnej, pod kątem wprowadzenia dodatkowych środków zapobiegania korupcji;
c) wprowadzić obowiązek nadzoru policji nad przestępczością korupcyjną, w celu zbadania praktyk korupcyjnych.

Opracowanie Planu Bezpieczeństwa Wewnętrznego polega na zaproponowaniu rozwiązań, zgodnie z którymi zarówno instytucje publiczne, jak i instytucje prywatne zaangażowane będą w zapewnienie bezpieczeństwa ludzi i ich własności, bezpieczeństwa państwa oraz zagwarantowanie zdolności państwa w przypadku zaistnienia klęsk żywiołowych. W tym celu należy wdrożyć praktyki antykorupcyjne ujęte w Prawnokarnej Konwencji o Korupcji[918] oraz przedsięwzięcia opracowane przez GRECO (Grupę Państw Przeciwko Korupcji)[919]. Dodatkowo należy uwzględnić regulacje zawarte w Konwencji o Zwalczaniu Przekupstwa Zagranicznych Funkcjonariuszy Publicznych w Międzynarodowych Transakcjach Handlowych[920]. Kolejnymi wytycznymi są zapisy umiejscowione w Decyzji ramowej Rady Europy z dnia 22 lipca 2003 roku nr 2003/568/WSiSW, w sprawie zwalczania korupcji w sektorze prywatnym oraz regulacje ujęte w Konwencji Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji[921]. Regulacje Konwencji są istotne z uwagi na fakt, iż zawierają one wszystkie najważniejsze aspekty walki z korupcją, tj.: zapobieganie korupcji w sektorze publicznym i prywatnym, kryminalizację korupcji, rozwój, propagowanie i wspieranie międzynarodowej współpracy w walce z korupcją[922].

W procesie wdrażania i realizacji rządowego programu antykorupcyjnego uczestniczą przedstawiciele Ministerstwa Sprawiedliwości, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Spraw Socjalnych, Ministerstwa Gospodarki i Komunikacji, Kancelarii Państwa, Estońskiej Izby Przemysłowo-Handlowej, organizacji społecznych oraz organizacji międzynarodowych (Transparency International).

W celu uzyskania przeglądu działań etapów realizacji Strategii, opracowany będzie coroczny raport. W tym celu każde z właściwych

ministerstw (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Spraw Socjalnych, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Gospodarki i Komunikacji) oraz Kancelaria Stanu, przedstawią stan realizacji działań w swoich obszarach Ministerstwu Sprawiedliwości do dnia 15 stycznia każdego roku. Na podstawie dostarczonych danych sporządzony zostanie raport, który zatwierdzony będzie przez rząd nie później niż w marcu każdego roku.

Strategia będzie zmieniana i uaktualniana w razie zaistnienia takiej potrzeby oraz co najmniej raz w roku przed planowaniem budżetu państwa. Propozycja dostosowania Strategii przedkładana będzie rządowi wraz z rocznym sprawozdaniem.

Kancelaria Stanu i poszczególne ministerstwa przedłożą do Ministerstwa Sprawiedliwości (do dnia 1 lutego 2013 roku) sprawozdania z podjętych działań antykorupcyjnych. Następnie Ministerstwo Sprawiedliwości sporządzi raport podsumowujący, który przedłożony zostanie do dnia 31 maja 2013 roku Rządowi Estonii, w celu jego zatwierdzenia[923].

4.3.6. Republika Federalna Niemiec

Korupcja w Niemczech dotyczy przede wszystkim sfery handlu i przemysłu, chociaż i administracja publiczna i samorząd lokalny nie jest wolny od tego rodzaju praktyk[924].

Niemiecki Kodeks karny[925] rozróżnia przekupstwo (łapownictwo czynne) oraz sprzedajność (korupcję bierną). W przypadkach o mniejszej wadze ustawodawca przewidział możliwość odstąpienia od wymierzenia kary. Przekupstwo jest nielegalne i ma miejsce tylko w przypadku czynu popełnionego w sektorze publicznym.

W ramach Ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (UWG)[926] wyróżniono przestępstwo przekupstwa pracowników, ale ze względu na utrudnione i skomplikowane zebranie środków dowodowych oraz ze względu na niskie zagrożenie karą (maksymalnie do roku pozbawienia wolności), organy ścigania rzadko skłaniają się do przedstawienia zarzutów na podstawie tego przepisu.

Kodeks karny w § 11 określa, iż funkcjonariuszem publicznym jest każdy, kto zgodnie z prawem niemieckim:

a) jest urzędnikiem służby cywilnej lub sędziego,
b) został wybrany do organu władzy publicznej lub innych agencji lub został zlecone mu obowiązki w administracji publicznej,
c) jest sędzią,
d) wykonuje szczególne obowiązki świadczenia usług publicznych, nie będąc funkcjonariuszem publicznym.

Przestępstwo korupcji biernej określa § 331 K.k. Jego sprawcą jest funkcjonariusz w służbie publicznej, który za wypełnienie funkcji publicznej żąda korzyści bądź przyjmuje jej obietnicę dla siebie lub innej osoby. Za popełnienie przestępstwa ustawodawca przewidział karę pozbawienia wolności do lat trzech lub karę grzywny.

Sprzedajność ujęta w § 332 K.k. odnosi się do przestępstwa popełnionego w związku z pełnieniem funkcji publicznej z naruszeniem obowiązków służbowych. Sprawcą jest funkcjonariusz publiczny, który żąda korzyści lub przyjmuje obietnice korzyści jako świadczenie wzajemne za minione lub przyszłe działania w ramach wypełnienia przez niego funkcji publicznej z naruszeniem obowiązków. Sprawcy może zostać wymierzona kara pozbawienia wolności od sześciu miesięcy do lat pięciu, a w przypadkach mniejszej wagi kara pozbawienia wolności do lat 3 lub karę grzywny.

Wymierzenie kary pozbawienia wolności od roku do dziesięciu lat, przewidziane jest za popełnienie przestępstwa sprzedajności, mającego miejsce w przypadku popełnienia go przez sędziego, który żąda korzyści lub przyjmuje obietnice takiej korzyści dla siebie lub osoby trzeciej, w zamian za to, że odstąpił lub może odstąpić w przyszłości od przeprowadzenia czynności sądowej (bądź przeprowadzić ją w sposób korzystny dla sprawcy), czym narusza nałożone na niego obowiązki sądowe. W przypadkach mniejszej wagi sprawca podlega karze pozbawienia wolności od sześciu miesięcy do lat pięciu.

Przestępstwo wręczenia korzyści majątkowej ujęto w § 333 K.k., w myśl którego sprawca oferuje, obiecuje lub wręcza funkcjonariuszowi publicznemu lub osobie trzeciej korzyść za wykonanie obowiązków wynikających z pełnienia funkcji publicznej. Sprawca podlega odpowiedzialności karnej w postaci pozbawienia wolności do lat trzech albo karze grzywny[927].

Każdy kto wręcza lub obiecuje udzielić korzyści majątkowej sędziemu lub osobie trzeciej, w zamian za odstąpienie lub korzystne rozstrzygnięcie czynności sądowej, podlega

karze pozbawienia wolności do lat pięciu lub karze grzywny.

Następną formą łapownictwa jest przekupstwo związane z naruszeniem obowiązków służbowych, które zawarte zostało w § 334 K.k. Działanie sprawcy polega na oferowaniu lub złożeniu obietnicy udzielenia korzyści funkcjonariuszowi publicznemu, osobie o szczególnych obowiązkach służby publicznej lub żołnierzowi Federalnych Sił Zbrojnych, lub dla osoby trzeciej, w zamian za minione lub przyszłe działanie w ramach sprawowanej przez niego funkcji publicznej, z naruszeniem obowiązków służbowych. Za popełnienie tego przestępstwa sprawca podlega karze pozbawienia wolności od trzech miesięcy do pięciu lat[928].

Strategia antykorupcyjna

Ustrój administracyjno-polityczny Niemiec oparty jest na funkcjonowaniu państw związkowych (landów), które mają swój własny rząd i parlament oraz posiadają szerokie kompetencje legislacyjne. Z tego też względu nie odnotowano istnienia wspólnej strategii antykorupcyjnej. Należy jednak zaznaczyć, iż w poszczególnych landach wypracowano założenia dotyczące programów antykorupcyjnych.

Republika Federalna Niemiec to 16 państw członkowskich. Na potrzebę prowadzonego badania przedstawiono listę landów, które odniosły się (bądź nie) do przedstawienia założeń strategii antykorupcyjnych[929].

1. Baden – Wűrtemberg – brak informacji o strategii,
2. Bayern – brak informacji na temat strategii,
3. Berlin – strategia antykorupcyjna oparta jest na trzech filarach: działaniach prokuratury i przedstawicieli LKA[930], Centralnego Biura do walki z Korupcją oraz międzyresortowej grupy roboczej umiejscowionej w Ministerstwie Sprawiedliwości. W ramach prowadzonych działań grupa robocza zbiera się kilka razy w roku i dokonuje przeglądu wytycznych dotyczących oceny zagrożenia, proponuje dalsze szkolenia i przeprowadzanie audytów wewnętrznych,
4. Brandenburgia – posiada zintegrowaną strategię antykorupcyjną, która obejmuje ściganie oraz profilaktykę w zapobieganiu zjawisk korupcyjnych. Urzędnicy informowani są o zagrożeniach korupcją oraz o sposobie zachowania w przypadku wystąpienia propozycji korupcyjnej, dzięki czemu możliwym jest podjęcie czynności, w celu eliminacji takiego zjawiska, co wpływa na zniechęcenie działań potencjalnego przestępcy,
5. Brema – Senat Bremy już w latach dziewięćdziesiątych wdrożył środki zapobiegawcze w postaci czynności kontrolnych i ścigania zachowań korupcyjnych. Elementy strategii antykorupcyjnej obejmują,
   - regulację administracyjną z 2001 roku, podjętą w celu zapobiegania i zwalczania korupcji w administracji publicznej na terenie Wolnego Hanzeatyckiego Miasta Bremy, która zawiera zasady administracyjne dotyczące przyjmowania prezentów,
   - utworzenie audytu wewnętrznego w celu zapobiegania korupcji,
   - wprowadzenie zasad mianowania urzędników służby cywilnej (ustawa o służbie cywilnej),
   - podjęcie koordynacji nad zasadami dyrektywy ramowej w s prawie sponsoringu, reklamy, darowizn oraz dotacji,
6. Hamburg – strategia zwalczania korupcji oparta jest na tzw. trzech filarach:
   - filar pierwszy – audyt wewnętrzny prowadzi działania ukierunkowane na analizę ryzyka wystąpienia zachowań korupcyjnych oraz zwraca uwagę na znaczenie prowadzenia nadzoru przez przełożonych,
   - filar drugi – realizuje zadania edukacji i szkoleń dla kierowników i pracowników administracji publicznej oraz odpowiada za rozpowszechnienie informacji antykorupcyjnej w społeczeństwie (za pośrednictwem stron internetowych),
   - filar trzeci – nazwany rygorystycznym ściganiem, prowadzony jest przez Biuro Dochodzeń Wewnętrznych (DIE), w ramach którego prowadzone są czynności wykrywcze w sprawach o korupcję. Podejmowane działania antykorupcyjne oparte są o wymianę informacji pomiędzy DIE[931], Policją, administracją podatkową oraz audytorami wewnętrznymi. W ramach podejmowania wspólnych przedsięwzięć ukierunkowanych na zapobieganie oraz zwalczanie korupcji organizowane są, pod przewodnictwem DIE, spotkania przedstawicieli

prokuratury, Departamentu Przestępstw Gospodarczych w LKA, władzy sądowej, władz administracyjnych, Agencji Ochrony Środowiska oraz Urzędu Skarbowego, w celu podejmowania wiążących decyzji w sprawie polityki antykorupcyjnej,

7. Hessen – brak informacji na temat strategii,
8. Mecklenburg – Vorpommern – ze względu na niewielką liczbę stwierdzonych przypadków korupcji, nie przewidziano opracowania strategii antykorupcyjnej;
9. Dolna Saksonia – strategia zwalczania korupcji ukierunkowana została na podjęcie działań zmierzających do:
   - centralizacji wymiany informacji w zakresie egzekwowania prawa,
   - zaangażowanie wszystkich funkcjonariuszy do walki z korupcją,
   - zapobieganie zagrożeniom korupcji w administracji,
   - wypracowanie kodeksu postępowania w administracji.
10. Nadrenia Północna – Westfalia – brak informacji o strategii antykorupcyjnej,
11. Rheinland – Pfalz – brak informacji o strategii antykorupcyjnej,
12. Saarland – brak informacji o strategii antykorupcyjnej,
13. Saksonia – brak informacji o strategii antykorupcyjnej,
14. Saksonia – Anhalt – brak informacji o strategii antykorupcyjnej,
15. Schleswig – Holstein – brak informacji o strategii antykorupcyjnej,
16. Turyngia – strategia antykorupcyjna realizowana jest przez policję w ramach programu z 2007 roku pod nazwą „koncepcja całkowitej kontroli przestępstw gospodarczych i korupcji[932].

Podsumowując przedstawione działania w zakresie zwalczania i zapobiegania korupcji należy wskazać, iż znaczący wpływ na ich specyfikę wywarły międzynarodowe regulacje prawne, tj. Konwencja Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji, Prawnokarna Konwencja o Korupcji czy też Konwencja o Zwalczaniu Przekupstwa Zagranicznych Funkcjonariuszy Publicznych.

Wszystkie poddane badaniu strategie odnoszą się do konieczności podjęcia działań ograniczających możliwość inicjowania zachowań korupcyjnych. Ogromną rolę przypisuje się budowaniu świadomości społecznej o zagrożeniach jakie niesie za sobą korupcja. W tym zakresie proponowana jest szeroka edukacja, kierowana zarówno do osób narażonych na zachowania korupcyjne jak i do każdego odbiorcy komunikatów publicznych.

Omówione programy opowiadają się za podjęciem zdecydowanych działań wykrywczych dotyczących ścigania tego rodzaju przestępczości. Wielokrotnie zwrócono uwagę na konieczność udoskonalenia sytemu organów ścigania.

Odpowiedzialność za wdrożenie i realizację rozwiązań antykorupcyjnych nałożono przede wszystkim na organy państwowe, które powinny być wsparte działaniami organizacji pozarządowych, w tym międzynarodowych. Przewidziana aktywność państwa opowiada się za modernizacją niesprawnego funkcjonowania sektorów publicznych.

Z przeprowadzonego porównania wynika, iż prowadzenie rzetelnej polityki antykorupcyjnej powierzono przede wszystkim ministerstwom odpowiedzialnym za porządek spraw wewnętrznych i administracji. Do aktywnego udziału w realizacji założeń programowych zaproszono również przedstawicieli ministerstw: finansów, zdrowia, sprawiedliwości, ochrony środowiska czy też edukacji, na których nałożono odrębne obowiązki, tworzące logiczną całość zaproponowanych rozwiązań antykorupcyjnych.

Do czynników inicjujących zachowania korupcyjne zaliczono przede wszystkim brak transparentności funkcjonowania organów państwa, konflikt interesów, ułomność legislacyjną oraz przenikanie wpływu świata biznesu do realiów polityki. Proponowane rozwiązania skupiają się na upublicznieniu decyzji podejmowanych przez państwo, zarówno na szczeblu centralnym jak i samorządowym, ograniczenie bezpodstawnej decyzyjności urzędniczej, kontroli osiąganego majątku przez osoby pełniące określone funkcje publiczne oraz na odizolowaniu wpływu biznesu na decyzje polityczne.

Przedstawione w opracowaniu regulacje kodeksów karnych, dotyczące przestępstw korupcyjnych, uwidaczniają zbieżną politykę karną tych państw. Kwalifikacje prawne przestępstw sprzedajności i przekupstwa wydają się być posadowione na tych samych kryteriach. Odmienne może jest zagrożenie karami, lecz sposób postępowania sprawcy rozumiany jest jednolicie.

ZAKOŃCZENIE

Zasadniczym celem pracy było ukazanie korupcji jako narzędzia w rękach polityków, którzy korzystają z jej zasobów stosownie do potrzeb. W trakcie zbierania i badania materiałów potwierdziło się przekonanie o instrumentalnym traktowaniu zachowań korupcyjnych, zarówno przez przedstawicieli rządu jak i opozycji.

Oceniając aktywność oraz skuteczność państwa w zakresie rzeczywistej eliminacji korupcji należy podnieść, iż przedsiębrane działania nie spełniają oczekiwanych efektów. Potwierdzeniem przedstawionego stanowiska są stale odnotowywane afery korupcyjne z udziałem osób predestynowanych do pełnienia odpowiedzialnych zadań publicznych. Podejmowane strategie antykorupcyjne w latach 2002–2009 nie przyczyniły się do znaczącej poprawy sytuacji. Wynikiem realizacji programów zwalczania korupcji było przyjęcie wielu nowych oraz uzupełnienie już obowiązujących aktów prawnych, powołanie w strukturach urzędów komórek (wydziałów, zespołów) zajmujących się walką z korupcją oraz podjęcie wielu innych przedsięwzięć ukierunkowanych na zwalczanie przestępczości korupcyjnej. Należy zaznaczyć, iż powołanie Centralnego Biura Antykorupcyjnego nie wynika z założeń strategii, lecz jest poza resortowym działaniem rządu (strategia jest działaniem resortowym). Powstanie Biura wywołane zostało koniecznością realizacji zobowiązań umów międzynarodowych. Dodatkowo, nie wdrożono obecnie kolejnego etapu naprawy państwa, odnoszącego się m.in. do zwalczania tej przestępczości.

W ramach dysertacji potwierdzono, iż antykorupcyjna aktywność przedstawicieli partii politycznych rosła przede wszystkim w czasie kampanii wyborczych, kiedy zamieszczano w ich programach treści nawołujące do eliminacji tego zjawiska. Jak wskazuje analiza przedstawionych w dysertacji programów wyborczych za działaniami antykorupcyjnymi opowiadały się partie, które aktualnie ubiegały się o sprawowanie rządów, zaś ugrupowania będące u steru władzy problem ten traktowały marginalnie. Doskonałym przykładem są ostatnie wybory parlamentarne, w których Platforma Obywatelska zaznaczyła, iż problem korupcji wyraża tendencję spadkową, powołując się na dane przedstawione przez Transparency Inrernational. Odmiennie problem korupcji traktowało Prawo i Sprawiedliwość, które odnosząc się do danych przedstawionych przez Departament Stanu USA, informowało o nasileniu tego zjawiska. Nasuwa się więc spostrzeżenie, iż problem korupcji widziany jest przez ugrupowania dążące do uzyskania władzy, zaś ugrupowania koalicyjne marginalizują opisywane zjawisko. Analiza zebranych materiałów wskazała, iż ugrupowania będące u władzy posługują się opisywanymi zachowaniami, w celu realizacji partykularnych interesów. Niepokojącym symptomem jest umarzanie spraw, których aktorami są przedstawiciele ugrupowania sprawującego władzę. Wydawać by się mogło, iż takie sytuacje przypisane były epoce PRL-u, a nie systemowi demokratycznie sprawowanej władzy. W tym miejscu należy wskazać kolejne pozorne działania podejmowane przez rządzących, a mianowicie budowę systemu prawnego, który by zagwarantował eliminację zjawiska. W 2003 roku wprowadzono pierwsze znaczące zmiany w Kodeksie karnym tzw. nowelą antykorupcyjną, następnie dokonywano zmian w prawie administracyjnym, aż wreszcie w 2010 roku z Kodeksu karnego usunięto zapisy art. 296b – korupcję sportową, którą wpisano w nową Ustawę z dnia 25 czerwca 2010 roku o sporcie. Doceniając wartość wskazanego aktu prawnego należy odwołać się do rzeczywistej skali problemu i zadać pytanie, czy przedstawione zapisy przyczyniają się do ograniczenia zjawiska. Zapisy Kodeksu karnego równie dobrze chroniły dobro sportu. W ocenie autora opisana aktywność jest powieleniem istniejącego prawa oraz wykazuje pozorność deklarowanego działania. Przywołany przykład nie jest odosobniony, dyspozycje przepisów karnych zawartych w ustawie o Partiach politycznych, czy też w Kodeksie wyborczym, również nakładają sankcje za popełnienie czynów prowadzących do zachowań korupcyjnych. Analiza prowadzonych spraw o korupcję wskazuje jednak, iż organy ścigania nie korzystają z dobrodziejstwa tych przepisów[933].

Zgromadzony materiał pozwala przyjąć, że wprowadzane etapy Strategii Antykorupcyjnej w Polsce nie przełożyły się na zapobieżenie popełniania przestępstw korupcyjnych. Zdumiewającym jest, iż w tym okresie odnotowano szereg afer z udziałem przedstawicieli ugrupowań sprawujących władzę. Pierwszy etap Strategii przewidziany na lata 2002–2004 był czasem pełnienia rządów przez koalicję

SLD i UP. W tym okresie nastąpiła eskalacja przestępstw korupcyjnych popełnianych przez lub przy udziale przedstawicieli władz. Korupcji ulegali posłowie, senatorowie, ministrowie oraz urzędnicy i funkcjonariusze państwowi. Politykom zarzucono, iż finansowani byli przez osoby związane ze światem przestępczym. Kompromitujące działania polityków wskazują na ich przestępcze powiązania, których efektem było ostrzeganie grup przestępczych o planowanych czynnościach organów ścigania.

Również podczas realizacji drugiego etapu Strategii przypadającego na lata 2005–2009, odnotowano przypadki korupcji politycznej z udziałem osób ze świata polityki. W okresie tym rządy sprawowane były przez Prawo i Sprawiedliwość (koalicja z LPR i Samoobroną) oraz Platformę Obywatelską RP.

Jednym z przejawów aktywności państwa było powołanie w 2007 roku Pełnomocnika ds. Opracowywania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych, którym została Julia Pitera, posłanka na Sejm V, VI i VII kadencji, związana z Platformą Obywatelską. Działania Pełnomocnika należy jednak uznać za bezowocne. Ugruntowaniem tego stanowiska jest złożona przez nią dymisja, przyjęta przez premiera w dniu 30 listopada 2011 roku.

Okres po zakończeniu drugiego etapu Strategii, a przed uruchomieniem kolejnych zmagań antykorupcyjnych, także dostarczył wielu przypadków przestępczych zachowań, rzucających podejrzenia na krąg polityki.

Próbując odpowiedzieć na zadane na wstępie dysertacji pytania, czy przedstawiciele władzy państwowej zainteresowani są faktyczną eliminacją korupcji z życia publicznego oraz w jaki sposób korupcja wpływa na działalność ugrupowań politycznych należy stwierdzić, iż reprezentanci władzy państwowej nie przejawiają szczególnej aktywności w zwalczaniu korupcji, a partie polityczne (koalicyjne i opozycyjne) chętnie deklarują chęć walki z tym zjawiskiem, a jednocześnie ich przedstawiciele są sprawcami tego typu zachowań.

W związku z przyjętym powyżej stanowiskiem należy uznać przyjętą na wstępie hipotezę naukową, iż korupcja jest elementem gry politycznej, która w zależności od potrzeb jest zwalczana lub wykorzystywana do zaspokojenia partykularnych potrzeb aktorów sceny politycznej.

Autor jest zdania, iż podejmowane działania antykorupcyjne są nieskuteczne. Podmiotami odpowiedzialnymi za przeciwdziałanie zachowaniom korupcyjnym są z pewnością posłowie, senatorowie oraz przedstawiciele rządu, a więc osoby, które otrzymały mandat zaufania społecznego. Dlatego też od członków ugrupowań politycznych należy żądać podjęcia zdecydowanych zachowań antykorupcyjnych. Elektorat oczekuje od przedstawicieli narodu nienagannej postawy społecznej. Zachowania korupcyjne należy rozpatrywać szeroko, nie tylko poprzez zachowania wymienione w przepisach prawa, ale również poprzez te około korupcyjne (regulowanie kartą służbową prywatnych rachunków, nieuprawnione wykorzystywanie samochodów służbowych, kumoterstwo, nepotyzm, układ) postrzegane przez społeczeństwo jako niebezpieczne dla transparentności podejmowania decyzji państwowych. To postawa członków ugrupowań partyjnych, kreuje właściwy model postępowania społecznego.

Dążąc do ograniczenia korupcji, należy podejmować skuteczne działania zapobiegające temu zjawisku. W tym celu powinno się zwiększać świadomość publiczną i promować etyczne wzorce postępowania. Analiza podejmowanych tego rodzaju przedsięwzięć wskazuje, iż przekaz treści antykorupcyjnych realizowany jest wąskimi kanałami i trafia przeważnie do odbiorców, którzy zainteresowani są eliminacją korupcji. Powstaje więc pytanie o sposób budowy skutecznego przekazu, który by obejmował zasięgiem również podmioty podatne na zachowania korupcyjne. Wyznaczając kierunki właściwego działania należy określić odbiorcę i warunki przekazu. Z pewnością instytucją właściwą dla promowania podstaw zachowań antykorupcyjnych jest szkoła. Postawa antykorupcyjna to przede wszystkim promowanie zachowań uczciwości. Proponowany zakres edukacji społecznej należy dostosować do poziomu odbiorców.

Zrozumiałym jest, iż od ucznia szkoły podstawowej nie będzie wymagana znajomość mechanizmów zachowań korupcyjnych przypisanych korupcji politycznej. Na tym poziomie należy promować zachowania uczciwe, zaczynając nawet od wskazywania szkodliwości ściągania podczas klasówek. Dydaktyk powinien uświadomić ucznia, iż ściąganie jest naganne, ponieważ jest nieuczciwe wobec nauczyciela, kolegów i w końcu jego samego,

gdyż pozbawia go możliwości przyswojenia należnych informacji, które będą pomocne w toku dalszej nauki. Poziom informacji antykorupcyjnej powinien wzrastać zgodnie z poziomem edukacji ogólnej. Obowiązek szkolny w Polsce rozpoczyna się z początkiem roku szkolnego, w którym dziecko kończy siedem lat i trwa do ukończenia gimnazjum, jednak nie dłużej niż do osiemnastego roku życia. Dlatego też podstawy edukacji antykorupcyjnej powinny również objąć uczniów gimnazjów. Z badań przeprowadzonych przez autora (zobacz przypis 934) wynika, iż sprawcami korupcji czynnej są przede wszystkim osoby niewykształcone, które ukończyły edukację na poziomie szkoły podstawowej lub gimnazjum. Absolwenci szkół ponadgimnazjalnych, powinni posiadać ugruntowaną wiedzę na temat zagrożeń korupcją. Wiedza na ten temat powinna być propagowana także w środowisku studenckim. Dzisiejsza zdolność rozpoznawania i reagowania na zachowania korupcyjne studentów jest niewystarczająca. Szczególnym ciężarem tego rodzaju edukacji powinny być obciążone kierunki nauk społecznych, bezpieczeństwa narodowego, bezpieczeństwa wewnętrznego oraz administracji, ponieważ absolwenci tych kierunków wykonywali będą obowiązki przypisane urzędnikom administracji państwowej.

Propagowanie wskazanych postaw nie powinno się jednak ograniczać do poziomu edukacji szkolnej czy uczelnianej. Zakres tej informacji powinien objąć także osoby zatrudnione w instytucjach publicznych.

Wymaganym elementem budowy świadomości antykorupcyjnej jest stworzenie powszechności i łatwości dostępu do tego rodzaju informacji. Aktywność w tym zakresie wykazują organizacje pozarządowe (wskazane w rozdziale II dysertacji), które inicjują programy antykorupcyjne. Również podmioty państwowe opowiadają się za podejmowaniem działań profilaktycznych (np. „zgłoś korupcję"), które jednak nie trafiają do szerokiej rzeszy odbiorców. Podmiotem dostarczającym kompleksowej informacji antykorupcyjnej jest Centralne Biuro Antykorupcyjne, które za pomocą strony internetowej www.antykorupcja.edu.pl, dociera do szerszej grupy odbiorców.

Wskazane inicjatywy odczytywane są jedynie przez osoby zainteresowane tym zagadnieniem. Dlatego też należy użyć narzędzi umożliwiających dokonanie bezpośredniego przekazu, skierowanego do znaczącej liczby odbiorców. Możliwość taką posiadają środki masowego przekazu. Instytucje te jak sama nazwa wskazuje przekazują dostarczone im informacje, tak więc są usługodawcami, którzy muszą otrzymać impuls do propagowania treści antykorupcyjnych. Impuls ten powinien być inicjowany przede wszystkim przez państwo, przy wsparciu organizacji pozarządowych. Środki masowego przekazu nasycone są informacjami aferowymi, skandalami czy też są nośnikiem reklam produktów i usług. W przekazie brak jest istotnych, użytecznych dla bezpieczeństwa państwa informacji. Brak jest wszechstronnego przekazu o szkodliwości korupcji, o tym że zagraża ona bezpieczeństwu państwa. Odbiorca zalewany jest reklamą o możliwości nabycia kolejnego środka na ból głowy, czy zakupu nowego pojazdu w atrakcyjnej cenie. Oczywiście nie należy odejmować wartości wspomnianego przekazu, lecz wypada zaznaczyć, iż pośród tych informacji, państwo powinno zainicjować przekaz wartości istotnych dla bezpieczeństwa.

Kolejnym zadaniem państwa jest zapewnienie ujednolicenia zapisów prawa antykorupcyjnego na poziomie krajowym i międzynarodowym. Zachowania korupcyjne skatalogowane są w odpowiednich aktach prawnych zawierających sankcje karne za ich popełnienie. Możliwość swobodnego interpretowania zachowań korupcyjnych przez niezależne prokuratury i niezawisłe sądy skłania niejednokrotnie do przekonania, iż w obrębie jednego państwa istnieje kilka wykładni prawa. Subiektywna ocena zachowań korupcyjnych poparta koligacjami rodzinnymi lub powiązaniami wspólnych interesów wpływa na wynik prowadzonych postępowań przygotowawczych w sprawach o korupcję. Czyn uznany za przestępstwo korupcji popełniony w jednym województwie może zostać uznany za czyn nie noszący znamion przestępstwa w innej części kraju. Wskazana sytuacja prowadzi do niechęci prowadzenia tego rodzaju spraw przez służby zajmujące się zwalczaniem korupcji oraz powoduje spadek zaufania obywateli, którzy inicjowali proces wykrywczy. Wielokrotna nowelizacja polskiego kodeksu karnego jest wynikiem dostosowania prawa do wymogów ustaleń międzynarodowych (konwencje, dyrektywy). Od organów ścigania i sądów zależy, czy realizowana polityka karna zbieżna będzie ze standardami międzynarodowymi. Niedopuszczalnym

jest przyjęcie odrębnego kryterium dla spraw o tym samym zabarwieniu kryminalnym.

Z prowadzeniem spraw korupcyjnych związana jest konieczność zapewnienia osobom odpowiedzialnym za zapobieganie, dochodzenie, ściganie i osądzanie przestępstw korupcyjnych, niezależności i autonomii. Osoby te nie mogą działać pod presją oraz muszą dysponować skutecznymi środkami gromadzenia dowodów oraz ochrony osób współpracujących z władzami w walce z korupcją. Przestępstwo korupcji jest specyficznym zachowaniem cechującym się brakiem ofiar oraz dotyczy osób zajmujących predysponowane stanowiska państwowe. Przy braku zapewnienia swobody podejmowania działań niemożliwym jest bezstronne ich rozstrzygnięcie. Zapisy o apolityczności instytucji zajmujących się zwalczaniem przestępczości korupcyjnej są nie do przyjęcia. Żadna z tych instytucji nie jest apolityczna, być może jest apartyjna, lecz z pewnością funkcjonuje w realiach określonego środowiska politycznego, w którym istnieją powiązania i naciski.

Należy również zmienić społeczną ocenę informowania organów ścigania o popełnieniu przestępstwa. W Polsce nadal informowanie o zaistniałym zdarzeniu jest donosicielstwem i odbierane jest negatywnie. W tym zakresie należy podnosić świadomość obywatelską, poprzez aktywne zachęcanie społeczeństwa do wspólnego zapobiegania przestępstwom. Obywatel musi mieć świadomość społecznej odpowiedzialności za bezpieczeństwo państwa.

Orzekane przez sądy kary za popełnienie przestępstw korupcyjnych są w ocenie autora niewspółmierne do popełnionego czynu. Większość wyroków za sprawy korupcyjne orzekanych jest w warunkowym zawieszeniu kary. Sprawca tego rodzaju przestępstwa nie ponosi faktycznie dotkliwej kary. Oprócz sankcji związanej z pozbawieniem wolności, sądy niezmiernie rzadko korzystają z innych środków karnych. Wynikiem stosowanej polityki karnej są sytuacje, w których osoby skazane za przestępstwo korupcji dalej pełnią funkcję, umożliwiającą stosowanie praktyk korupcyjnych. Przykładem są lekarze, którzy skazani za przestępstwo korupcji nadal zatrudniani są w tych samych szpitalach. W tym zakresie istnieje dysproporcja, ponieważ zakaz zajmowania stanowiska służbowego chętnie orzekany jest wobec urzędników państwowych i przedstawicieli służb. Zdaniem autora zagrożenie zakazem wykonywania zawodu lub też utrata uzyskanych uprawnień z pewnością będzie skuteczniejsza od orzekanych obecnie sankcji karnych. Dodatkowo należy podejmować odpowiednie środki służące zajmowaniu i konfiskacie zysków z przestępstw związanych z korupcją. Pozbawienie sprawców owoców popełnianego przestępstwa jest kolejnym dotkliwym środkiem, który skutecznie zniechęci do stosowania praktyk korupcyjnych. Sprawcy tego rodzaju przestępstw działający w warunkach czynu ciągłego, czynią z tego przestępstwa stałe źródło dochodów. Uzyskane nielegalnie środki pieniężne inwestowane są w nieruchomości oraz stanowią podstawę do uruchomienia legalnie prowadzonej działalności gospodarczej. Z czasem zajmowane stanowisko w administracji publicznej staje się tylko źródłem opłacenia należnych składek zdrowotnych, a faktyczne przychody uzyskiwane są z działalności finansowanej z praktyk korupcyjnych. Państwo musi posiadać narzędzia do skutecznego pozbawiania owoców przestępstwa sprawców zachowań korupcyjnych.

Popełnienie przestępstwa korupcji wielokrotnie uzależnione jest od umiejętności jego kamuflowania przez osoby posiadające instrumenty ochrony prawnej. Dlatego też koniecznym jest ograniczenie immunitetów chroniących sprawców przed dochodzeniem, ściganiem lub osądzaniem przestępstw związanych z korupcją. Pozbawienie tego uprawnienia przebiegać powinno w zgodzie z regulacją prawną, oraz w zakresie niezbędnym dla funkcjonowania systemu demokratycznego.

Ewaluacja korupcji wymaga od organów ścigania ciągłego poszukiwania skutecznych rozwiązań, prowadzących do eliminacji tego zjawiska. Zadaniem państwa jest umożliwienie specjalizacji osób i organów odpowiedzialnych za walkę z korupcją, poprzez udostępnienie im odpowiednich środków i prowadzenie niezbędnych szkoleń dla efektywnego pełnienia obowiązków służbowych.

Kolejnym istotnym czynnikiem zapobiegania korupcji jest uregulowanie procesu podejmowania decyzji przez urzędników administracji publicznej. Elementem sprzyjającym tej regulacji jest transparentność działalności urzędnika. Osoba pełniąca określoną funkcję publiczną powinna postępować w zgodzie z przypisanymi jej uprawnieniami, wynikającymi z obowiązujących przepisów. Przy podejmowaniu decyzji urzędnik pozbawiony po-

winien być możliwości stronniczego rozstrzygania sprawy. Decyzje muszą być wydawane zgodnie z obowiązującymi procedurami, przy jednoczesnym dostępie petenta do informacji o postępie w załatwieniu sprawy. Koniecznym elementem budowy wskazanego systemu jest zapewnienie prawidłowej struktury organizacyjnej, w której funkcjonowanie i procesy podejmowania decyzji w administracji publicznej uwzględniałyby konieczność walki z korupcją.

Urzędnicy publiczni posiadają oprócz przypisanych im obowiązków również uprawnienia, które uwzględniać powinny wymogi walki z korupcją. W tym zakresie należy zapewnić katalog zasad praw i obowiązków urzędników publicznych, które zawierałyby skuteczne środki dyscyplinarne oraz wspierały wzorce postępowania oczekiwanego od urzędników publicznych. Petent oczekuje od urzędnika przede wszystkim załatwienia sprawy. W kontakcie pomiędzy petentem a urzędnikiem rodzą się relacje, które mogą w określonych warunkach wpłynąć na rozstrzygnięcie sprawy. Urzędnik nie może posiadać uprawnień pozwalających na odstępstwo od przyjętych zasad wobec petenta, który proponuje załatwienie sprawy w zamian za określoną korzyść.

Sferą szczególnie zagrożoną praktykami korupcyjnymi jest sektor zamówień publicznych, który oferuje możliwość uzyskania wielkich środków finansowych. Przyjęto, iż kwota łapówki za korzystne rozstrzygnięcie sprawy oscyluje w granicach 10–12% wartości zamówienia, które w wielu przypadkach dotyczy wielomilionowych kontraktów. Z tego też powodu oferenci korzystając z prawnych i pozaprawnych środków, za wszelką cenę pragną uzyskać korzystne dla nich rozstrzygnięcie. Ustawodawca szczegółowo określił tryby i zasady rozstrzygania procedury zamówienia publicznego, dając zamawiającemu szeroką możliwości doboru metody. Wydaje się, iż obowiązujące regulacje prawne dostarczają przejrzystych zasad rozstrzygania zamówień publicznych. W rzeczywistości regulacje te są niewystarczające i prowadzą do potężnych nieprawidłowości.

Wprowadzenie odpowiednio przejrzystych procedur zamówień publicznych promowałoby uczciwą konkurencję i zniechęcało do stosowania praktyk korupcyjnych. W tym zakresie należy dążyć do ustalenia prawidłowego kryterium wyboru oferty. W przeważającej ilości rozstrzygnięć kryterium tym jest „cena". Odnotowywane przypadki wskazują, iż kryterium ceny jest niewystarczające i rodzi poważne komplikacje. W tym obszarze przodują nieprawidłowości związane z robotami drogowymi oraz budowlanymi. Wykonanie strategicznych dla państwa kontraktów przyznawane jest konsorcjom, które nie potrafią zrealizować zadania – brak płynności finansowej, a pomimo tego przystępują do kolejnych zamówień publicznych (mając szansę wygranej, ponieważ przedstawiają najniższą cenę). Dlatego też należy przyjąć prawidłowy dobór kryterium rozstrzygania zamówienia publicznego.

Przywołane kryterium nie jest jedynym słabym punktem omawianej procedury. Zamawiający w porozumieniu z wybranym oferentem dochodzą do porozumienia co do warunków specyfikacji planowanego przedsięwzięcia jeszcze przed podaniem oferty do publicznej wiadomości. Skutkiem opisanego działania jest doprowadzenie do sytuacji korupcyjnej oraz zachwianie podstawy uczciwej konkurencji. Zapisy ustawy (Prawo zamówień publicznych) oraz wypracowane przez zamawiających procedury nawiązują wprawdzie do konieczności stosowania zasad uczciwej konkurencji, lecz nie są one przestrzegane. Wydaje się więc uzasadnionym pogląd, iż państwo powinno stworzyć warunki sprawiedliwego rozstrzygania ofert składanych na wykonanie zadań, w ramach zamówień publicznych.

Sojusznikiem walki z korupcją są z pewnością środki masowego przekazu, które informują o przypadkach zachowań korupcyjnych. Warunkiem przekazu jest zapewnienie ograniczeń, jakie są niezbędne w demokratycznym społeczeństwie. Jak już podnoszono w niniejszej rozprawie, media także są obszarem zagrożonym korupcją. Podobnie jak przy apolityczności służb i instytucji zajmujących się zwalczaniem korupcji, tak i media są uzależnione od nacisku. Media nie mogą być wykorzystywane do realizacji założeń grup interesu, lecz muszą pełnić rolę czwartej władzy, która zainteresowana jest eliminacją korupcji. Za pomocą mediów (jak już wcześniej wskazano) państwo ma możliwość informowania społeczeństwa o zagrożeniach płynących z zachowań korupcyjnych.

Skutecznym instrumentem poznawania mechanizmów i skali korupcji są badania nad korupcją. Państwo powinno podejmować środki zachęcające instytucje naukowe oraz ośrodki

1

badawcze do prowadzenia badań nad zjawiskiem korupcji. Badaniem wspomnianej przestępczości zajmują się również organizacje pozarządowe, które na ich podstawie opracowują wnioski przekazywane opinii publicznej. Wyniki badań są m.in. źródłem informacji niezbędnych do opracowania kolejnych etapów strategii antykorupcyjnych realizowanych w oparciu o projekty resortowe. Tematyka przeciwdziałania korupcji powinna w dalszym ciągu być podstawą dyskursu publicznego prowadzonego w ramach konferencji i warsztatów realizowanych przez ośrodki naukowe.

Z zasobów korupcji korzystają również członkowie zorganizowanych grup przestępczych, którzy w celu realizacji zamierzeń korzystają z nieuprawnionej pomocy sektora publicznego. Przestępczość zorganizowana już dawno odeszła od form bezpośredniego, brutalnego zamachu na życie i zdrowie. Dzisiejsze działania tego rodzaju grup ukierunkowane są na maksymalny zysk i inwestowanie zdobytych w nielegalny sposób pieniędzy w dalszy rozwój grupy. Dochody pochodzące z nielegalnych i nieujawnionych źródeł są umiejscawiane w legalnych interesach. Mając powyższe na uwadze, państwo we wszystkich aspektach walki z korupcją powinno uwzględniać ewentualne jej powiązania ze zorganizowaną przestępczością i praniem brudnych pieniędzy.

Korupcja jest przestępstwem globalnym. W wielu państwach już dawno podjęto wysiłek ograniczania i walki z tym zjawiskiem, dlatego też należy czerpać z wiedzy i doświadczenia partnerów zagranicznych. W tym celu wskazane jest nawiązywanie w jak najszerszym zakresie międzynarodowej współpracy we wszystkich dziedzinach walki z korupcją. □

[1] Forum Zwalczania Korupcji w UE, http://antykorupcja.edu.pl/ index.php?mnu=85&id=4806 [21.01.2012 r.].

[2] M. Jarosz, *Władza Przywileje Korupcja*, Warszawa 2004, *Okazja czyni złodzieja, czyli proces transformacji i prywatyzacji w Polsce*, [w:] *Korupcja. Oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie*, red. A Dylus, A Rudowski, M. Zaborski.

[3] A, Kamiński, B. Kamiński, *Korupcja rządów. Państwa postkomunistyczne wobec globalizacji*, Warszawa 2004, *Dwa systemy – dwie ordynacje. Polityczne i społeczne implikacje wyboru ordynacji wyborczej*, [w:] *Klimaty korupcji*, red. A. Kojder, A. Sadowski, Warszawa 2002.

[4] M. Chmaj, *Nadzór organów państwa nad finansowaniem partii politycznych*, [w:] *Jawność i kontrola*, red. J. Zbieranek, Warszawa 2008, *Status środków otrzymywanych przez partie polityczne z budżetu państwa z tytułu subwencji. Problematyka jawności*, [w:] Jawność…op. cit.

[5] A. Zybertowicz, *AntyRozwojowe Grupy Interesów: zarys analizy*, [w:] *Kręgi integracji i rodzaje tożsamości*, red. W. Wesołowski, J. Włodarek, Warszawa 2005, *Przemoc „układu" – na przykładzie sieci biznesowej Zygmunta Solorza*, [w:] *Transformacja podszyta przemocą*, red. R. Sojak, A. Zybertowicz, Toruń 2008.

[6] R. Karklins, *Wszystkiemu winien system. Korupcja w krajach postkomunistycznych*, Warszawa 2009.

[7] S. Rose-Akerman, *Korupcja i rządy*, Warszawa 2001.

[8] I. Klamkin, L. Timofiejew, *Szara strefa w Rosji*, Warszawa 2003.

[9] G. Makowski, *Korupcja jako problem społeczny*, Warszawa 2008, *Możliwości oszacowania i prezentacji skali zagrożenia korupcją na podstawie statystyk przestępczości*, [w:] *Korupcja i antykorupcja – wybrane zagadnienia część II*, red. J. Kosiński, K. Krak, A. Koman, Szczytno 2011, Lobbing w Polsce – żywy problem, martwe prawo, [w:] Analizy i opinie Nr 7, Warszawa 2007.

[10] P. Buitenen, *Oszustwa bez tajemnic. Korupcja w Unii Europejskiej*, Wrocław 2002, J. Bukowski, *Lockheed – największe łapówki świata*, Warszawa 1978, J.K., Galbraith, *Gospodarka niewinnego oszustwa*, Warszawa 2005, E. Hankiss, *Pułapki społeczne*, Warszawa 1986, B. Hołyst, *Kryminalistyka*, Warszawa 2004, B. Hołyst, *Patologie życia gospodarczego w Polsce w opinii młodzieży*, Warszawa 2008, M. Jarosz, *Władza przywileje, korupcja*, Warszawa 2004, A.Z. Kamiński, B. Kamiński, *Korupcja rządów. Państwa postkomunistyczne wobec globalizacji*, Warszawa 2004, R. Karklins, *Wszystkiemu winien system. Korupcja w krajach postkomunistycznych*, Warszawa 2009, I. Kąkolewski, *Nadużycia władzy i korupcja w Prusach Książęcych w połowie XVI wieku. Narodziny Państwa wczesnonowożytnego*, Warszawa 2000, I. Klamkin, L. Timofiejew, *Szara strefa w Rosji*, M. G. Lohe, *Korupcja w Niemczech, Porównanie zasobów instytucjonalnych w krajach związkowych*, Berlin 2009, N. Lyer, M. Samociuk, *Defraudacja i korupcja. Zapobieganie i wykrywanie*, Warszawa 2007, G. Makowski, *Korupcja jako problem społeczny*, A. Marcol, *Korupcja. Problem społeczno-moralny*, Opole 1992, F.W. Mleczko, *Cywilizacja podarków. Róże i łapówki*, Olsztyn 2008, D. Southweel, *Historia przestępczości zorganizowanej. Prawdziwe dzieje i tajemnice gangów całego świata*, Bremen 2009, K. Tarchalski, *Korupcja i przywilej. Zarys teorii i praktyki*, Warszawa 2000, J. Ruszewski, R. Szczepankowski, *Korupcja i inne zachowania nieetyczne w życiu publicznym. Skrypt edukacyjny*, Suwałki 2008, J.W. Wójcik, *Oszustwa finansowe, Zagadnienia kryminologiczne i kryminalistyczne*, Warszawa 2008, B. Czepil, *Kulturowe uwarun-*

kowania korupcji w systemie demokratycznym i niedemokratycznym na przykładzie USA i ZSSR, [w:] Atheneum. Polskie Studia politologiczne nr 21, Toruń 2009, P. Dembiński, *Korupcja jako symptom schorzenia systemu*, [w:] *Korupcja. Oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie*, red. A. Dylus, A. Rudowski, M. Zaborski, Wrocław 2006, A. Dylus, *Kulturowe uwarunkowania korupcji. Doświadczenia Polski*, [w:] Korupcja. Oblicza...op. cit, A. Filipowicz, *Korupcja w biopolityce. Próba identyfikacji i klasyfikacji problemu*, [w:], Korupcja. Oblicza...op. cit. , W. Jaroch, *Współczesne przejawy zorganizowanej przestępczości gospodarczej*, [w:] *Wybrane zagadnienia kryminologii*, red. E. Pływaczewski, Olsztyn 2007, B. Karolczak-Biernacka, *O problematyce korupcji i mechanizmach korupcjogennych. Raport z badań nr 1/2008*, Józefów 2008, Z. Kępa, *Religijna motywacja postawy antykorupcyjnej*, [w:] *Problemy ochrony granic*, Kętrzyn 2010, P. Mazurkiewicz, *Uniwersytet wolny od korupcji*, [w:] Korupcja. Oblicza...op. cit, A Słaboń, *Przestępstwa „białych kołnierzyków" korupcja – plagi życia gospodarczego*, [w:] *Odkrywanie socjologii. Podręcznik dla ekonomistów*, red. A. Karwińska, Warszawa 2008, T. Strzałecki, *Przyczyny korupcji. Studium krajów postkomunistycznych w okresie transformacji ustrojowej*, [w:] Korupcja. Oblicza...op. cit., M. Tymiński, *Różne twarze korupcji*, [w:], Korupcja. Oblicza...op. cit., A. Wesołowska, *Korupcja w wymiarze sprawiedliwości – symptomy i kulisy*, [w:] *Przestępczość zorganizowana. Świadek koronny, terroryzm – w ujęciu praktycznym*, red. E. Pływaczewski, Kraków 2005, D. Wincenty, *Przemoc jako kapitał w życiu gospodarczym*, [w:] T*ransformacja podszyta przemocą*, red. R. Sojak, A. Zybertowicz, Toruń 2008, M. Zaborski, *Zagrożenie korupcji w mediach*, [w:] Korupcja. Oblicza...op. cit., L. Zalewska, *Kalendarium afery*, [w:] *System Rywina. Czyli druga strona III Rzeczypospolitej*, red. J. Skórzyński, Warszawa 2003, A. Zybertowicz, *Anty Rozwojowe Grupy Interesów: zarys analizy* [w:] *Kręgi integracji i rodzaje tożsamości*, red. W. Wesołowski, J. Włodarek, Warszawa 2005, A. Zybertowicz, *Przemoc „układu" – na podstawie sieci biznesowej Zygmunta Solorza*, [w:] *Transformacja podszyta przemocą*, red. R. Sojak, A. Zybertowicz, Toruń 2008, Ł. Afeltowicz, *Zawłaszczenie państwa. Sieci powiązań i wyobraźnia socjologiczna: Krytyczna analiza koncepcji State Capture*, [w:] Studia socjologiczne nr 1/2010, Warszawa 2010, Z. Bielecki, Fenomen Korupcji „Przegląd Policyjny" nr 2, Szczytno 2002,

[11] B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009, Encyklopedia Prawa, red. U.K. Prasznic, Warszawa 2009, E. Koniuszewska, *Środki prawne ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w ustrojowym państwie administracyjnym*, Warszawa 2009, W. Kotowski, *Komentarz do art. 19 ustawy o Policji*, System Informacji Prawnej LEX, A. Marek, *Komentarz, Kodeks karny 2 wydanie*, Warszawa 2005, A. Taracha, *Czynności operacyjno-rozpoznawcze. Aspekty kryminalistyczne i prawnodowodowe*, Lublin 2006, A. Wierzbica, *Ograniczenia antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2008, B. Dolnicki, A. Wierzbica, *Propozycje de lege ferenda w zakresie przepisów antykorupcyjnych*, [w:] *Korupcja i antykorupcja – Wybrane zagadnienia część II*, red. J. Kosiński, K. Krak, A. Koman, Szczytno 2011, A. Wierzbica, *Analiza obowiązujących przepisów antykorupcyjnych z wykazaniem mankamentów prawnych* [w:] Korupcja i antykorupcja...op.cit., D. Drozdowski, W. Jasiński, *Prawo polskie*, [w:] *Europa bez korupcji, Studium przypadków. Kazusy polsko-niemiecko-belgijskie. Podręcznik dobrych praktyk*, red. D. Miebach, Kielce 2009, W. Jasiński, *Metody operacyjno-rozpoznawcze wykrywania korupcji. Dotychczasowe doświadczenia Policji oraz nowe rozwiązania w ustawie o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*, [w:] *Zwalczanie przestępczości korupcyjnej w Polsce*, red. Z. Bielecki, J. Szafrański, W. Kawa, *Antykorupcyjne regulacje prawne Unii Europejskiej*, [w:] Korupcja. Oblicza...op. cit, M. Mączyński, *Prawa i obowiązki osób pełniących funkcje publiczne*, [w:] *Korupcja i antykorupcja – wybrane zagadnienia*, red. J. Kosiński, K. Krak, Szczytno 2011; C. Nowak, *Korupcja w polskim prawie karnym na tle uregulowań międzynarodowych*, Wydawnictwo: C.H.Beck 2008; S. Płażek, *Wymóg niekaralności publicznej – treść i zakres przedmiotowy zakazu, propozycje systemów jego rzeczywistego postrzegania, w tym również jego bieżące monitorowanie*, [w:] Korupcja i antykorupcja...op. cit., W. Skrzydło, *Komentarz do art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, System Informacji Prawnej LEX, W. Skrzydło, *Komentarz do art. 11 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] W. Skrzydło Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, System Informacji Prawnej LEX, W. Skrzydło, *Komentarz do art.49 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] W. Skrzydło Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, System Informacji Prawnej LEX, M. Szulik, *Analiza unijnych rozwiązań legislacyjnych w zakresie prawa antykorupcyjnego*, [w:] *Korupcja i antykorupcja...* op. cit., P. Wiśniewski, *Korupcja w obszarze zamówień publicznych w Polsce po nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych*, [w:] Zapobieganie korupcji w wykorzystaniu funduszy unijnych, red. T. G. Grosse, Warszawa 2007, A. Wojciechowska-Nowak, *Prawne aspekty zjawisk korupcyjnych*, [w:] *Przejrzysty samorząd. Podręcznik dobrych praktyk*, red. C. Trutkowski, Warszawa 2006, A. Barczak-Oplustil, *W związku z pełnieniem funkcji publicznej, jako znamię dookreślające czynność sprawczą tzw. korupcji urzędniczej – zarys wybranych problemów*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych", Kraków 2009, P. Bachmat, *Przedmiot przestępstw sprzedajności i przekupstwa osoby pełniącej funkcję publiczną* „Jurysta" nr 10–11,

[12] Gałkowski, G. Makowski, J. Zbieranek, *Ocena stanu realizacji Ii II etapu rządowego programu zwalczania korupcji – Strategia Antykorupcyjna za lata 2002–2009*, [w:] Korupcja i antykorucja... op. cit., T. G. Grosse, *Międzynarodowe doświadczenia w przeciwdziałaniu korupcji w administracji publicznej*, [w:] *Przejrzysty samorząd. Podręcznik dobrych praktyk*, red. C. Trutkowski, Warszawa 2006, N. Hayoz, *Lokalne rządzenie czyli lokalne sympatie*, [w:] Korupcja. Oblicza... op. cit., H. A. Hoffschulte, *Jak zwalczać korupcję? – doświadczenia niemieckiego samorządu lokalnego*, [w:] Korupcja. Oblicza..., op. cit., G. Kopińska, *Doświadczenia Programu Przeciw Korupcji im. Stefana Batorego*, [w:] Korupcja. Oblicza..., op. cit., M. Hakiel, *Realizacja Strategii Antykorupcyjnej przez Straż Graniczną w latach 2002–2009*, [w:] Problem ochrony granic nr 47, Kętrzyn 2010, A. Lewicka-Strzałecka, *Przeciwdziałanie korupcji na poziomie firmy*, [w:] Biuletyn nr 3–4, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1999, C.P Wulff, *Ekspertyza na temat skuteczności Strategii Antykorupcyjnej oraz podjętych w Polsce działań antykorupcyjnych*, Warszawa 2008, H. Suchocka, *Strategia państwa w przeciwdziałaniu zorganizowanej przestępczości i korupcji*, [w:] Biuletyn nr 3-4, Centrum Europejskie..., op. cit.,

[13] M. Clamen, *Lobbing i jego sekrety*, Warszawa 2005, K. Jasiecki, M. Molęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbing*, Kraków 2000, W. Żebrowski, *System polityczny*, [w:] *Podstawowe kategorie polityki*, red. S. Opara, D. Radziszewska-Szczepaniak, A. Żukowski, M. Romanowska, *Co to jest lobbing*, http://artelis.pl/artykuly/6197/co_to_jest_lobbing [03.03.2010], B. Komornicka-Nowak, *Czy lobbing to korupcja, czy raczej wywieranie dozwolonego wpływu na stanowienie prawa*, http: //prawo.gazetaprawna.pl/ artykuly /323599,czy_lobbing_to_korupcja_czy_raczej_wywieranie_dozwolonego_wpływu_na_stanowienie_prawa.html.[04.03.2010], J. Suprenat, http//www.suprenat.pl/referaty/lobbing_w_procesach _ decyzyjnych_ organów_władzy_publicznej.html. [03.03.2010], I. Budzyńska, *Projekty ustaw dotyczące lobbingu wniesione do Dumy Państwowej Federacji Rosyjskiej, następnie odrzucone w całości*, [w:] Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu 1(5) I-III 2005, Warszawa 2005, P. Radziewicz, *O projekcie ustawy o działalności lobbingowej*, [w:] Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Rok I(1) 2004, Warszawa 2004, B. Hołyst, *Korupcja jako plaga społeczna XXI wieku*, [w:] Przegląd Antykorupcyjny 1 (1), Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2011, G. Makowski, J. Zbieranek, *Lobbing w Polsce – żywy problem, martwe prawo*, [w:] Analizy i Opinie Nr 79, Warszawa 2007.

[14] M. Chmaj, *Nadzór organów państwa nad finansowaniem partii politycznych*, [w:] *Jawność i kontrola*, red. J. Zbieranek, Warszawa 2008, K. H. Nassmacher, *Analiza porównawcza finansowania partii politycznych w ustabilizowanych demokracjach*, [w:] *Kulisy finansowania polityki*, red. M. Walecki, Warszawa 2002, M. Sobolewski, *Partie i systemy partyjne świata kapitalistycznego*, Warszawa 1977, K. Sobolewska-Myslik, *Partie i systemy partyjne na świecie*, Warszawa 2010, M. Walecki, *Pieniądz a polityka w Europie Środkowo-Wschodniej*, [w:] Kulisy finansowania...op. cit, K. Wojtas, *Wpływ korupcji na finansowanie partii politycznych*, [w:] Korupcja. Oblicza...op. cit, M. Pinto-Duschinsky, *Pieniądze a polityka w reżimie demokratycznym*, [w:] Kulisy finansowania...op. cit., S. Gebethner, *Finansowanie partii politycznych i parlamentarnej kampanii wyborczej w Polsce po zmianach z 2001 r.*, [w:] Kulisy finansowania...op. cit, A. Jackowska, *Subwencje budżetowe dla partii politycznych – kwoty i tendencje. Subwencje z budżetu państwa dla partii politycznych*, [w:] Jawność i kontrola…op. cit., P. Chybalski, *Opinia prawna w sprawie wybranych zagadnień związanych z finansowaniem kampanii wyborczej do Sejmu*, [w:] Zeszyty prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, Rok IV 3–4 (19–20), Warszawa 2008, M. Chmaj, *Status środków otrzymywanych przez partie polityczne z budżetu państwa z tytułu subwencji. Problematyka jawności*, [w:] Jawność i kontrola...op. cit., A. Jackowska, J. Zbieranek, *Społeczna kontrola finansowania partii politycznych*, [w:] Jawność i kontrola...op. cit.

[15] A. Hołub, *Historia versus politologia?*, [w:] Atheneum. Polskie studia politologiczne nr 26, Toruń 2010, s. 110.

[16] A. Żukowski, *Politologia jako dyscyplina naukowa i kierunek kształcenia. Zarys problematyki*, Olsztyn 2006, s. 15.

[17] Ibidem, s.16.

[18] A. Chodubski, *Wstęp do badań politologicznych*, Gdańsk 2004, s. 32-33.

[19] R. A. Podgórski, *Metodologia badań socjologicznych. Kompendium wiedzy metodologicznej dla studentów*, Bydgoszcz 2007, s. 121.

[20] S. Opara, *Pojęcie polityki*, [w:] *Podstawowe kategorie polityki*, red. S. Opara, D. Radziszewska-Szczepaniak, A. Żukowski, Olsztyn 2005, s. 45.

[21] S. Nowak, *Metodologia badań społecznych*, Warszawa 1985, s. 55.

[22] R. A. Podgórski, op. cit. s. 190.

[23] Ibidem, s. 197.

[24] P. Wiśniewski, *Korupcja w obszarze zamówień publicznych w Polsce po nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych*, [w:] *Zapobieganie korupcji w wykorzystaniu funduszy unijnych*, red. T.G. Grosse, Warszawa 2007, s. 95.

[25] T.G. Grosse, *Międzynarodowe doświadczenia w przeciwdziałaniu korupcji w administracji publicznej*, [w:] *Przejrzysty samorząd. Podręcznik dobrych praktyk*, red. C. Trutkowski, Warszawa 2006, s. 22.

[26] W. Jaroch, *Współczesne przejawy zorganizowanej przestępczości gospodarczej*, [w:] *Wybrane zagadnienia kryminologii*, red. W. Pływaczewski, Olsztyn 2007, s. 137.

[27] A. Lewicka-Strzałecka, *Przeciwdziałanie korupcji na poziomie firmy*, [w:] M. Biuletyn nr 3-4, Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1999, s. 130.

[28] N. Lyer, M. Samociuk, *Defraudacja i korupcja. Zapobieganie i wykrywanie*, Warszawa2007, s. 5.

[29] R. Citowicz, A. Ziyashov, *Aktualne zagadnienia prawa antykorupcyjnego Kazachstanu*, [w:] *Nowa kodyfikacja prawa karnego*, red. L. Bogunia, Wrocław 2010, s. 37.

[30] M. Gurtowski, R. Sojak, *Opracowanie koncepcji społecznych i ekonomicznych kosztów zachowań korupcyjnych*, [w:] *Korupcja i antykorupcja – Wybrane zagadnienia część II*, red. J. Kosiński, K. Krak, A. Koman, Szczytno 2011, s. 130.

[31] J. Black, *Słownik Ekonomii*, Warszawa 2008, s. 185.

[32] B. Hołyst, *Patologie życia gospodarczego w Polsce w opinii młodzieży*, Warszawa 2008, s. 82-83.

[33] Ł. Afeltowicz, *Zawłaszczenie państwa. Sieci powiązań i wyobraźnia socjologiczna: Krytyczna analiza koncepcji State Capture*, [w:] Studia socjologiczne nr 1/2010 (196), Warszawa 2010, s. 69-72.

[34] W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Warszawa 1989, s. 281.

[35] Ibidem, s. 114.

[36] Przestępstwo określone jest przez dwa podstawowe warunki odpowiedzialności. Pierwszym jest ustalenie, iż popełniony przez sprawcę czyn jest społecznie szkodliwy, a drugim jest ustalenie, iż czyn ten jest bezprawny, tzn. zabroniony jest pod groźba kary w ustawie. Najogólniej bezprawność można określić jako sprzeczność z normą prawną.

[37] Obecnie obowiązuje w Polsce Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks karny (Dz.U. 1997 r., z późn. zm.) wszedł w życie w dniu 1 września 1998 roku.

[38] A. Wojciechowska-Nowak, P*rawne aspekty zjawisk korupcyjnych*, [w:] *Przejrzysty samorząd. Podręcznik dobrych praktyk*, red. C. Trutkowski, Warszawa 2006, s. 56.

[39] *Encyklopedia Prawa*, red. prof. dr hab. U. K. Prasznic, Warszawa 1999, s. 286.

[40] A. Barczak-Oplustil, *W związku z pełnieniem funkcji publicznej, jako znamię dookreślające czynność sprawcza tzw. korupcji urzędniczej – zarys wybranych problemów*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych" zeszyt 2, Kraków 2009, s.89.

[41] A. Marek, *Odpowiedzialność karna za przestępstwo łapownictwa w nowym kodeksie karnym*, [w:] *Korupcja gospodarcza*, materiały z sympozjum naukowego" Piła 1998, s. 18.

[42] Encyklopedia Prawa..., op. cit.

[43] Zachowania korupcyjne spenalizowane w ustawie nie są samoistne, należy zaznaczyć iż do zachowań korupcyjnych zaliczyć należy nepotyzm, kumoterstwo, niegospodarność, warunki tranzycji ustrojowej itp.

[44] Autor wyróżnił w swojej pracy: cywilizacje podarków, gdzie obdarowywano innych i wymiano podarki, cywilizację przynależności (niewolnictwa) – wymiana nie istniała, a poddany należał do pana i dawał wszystko co potrafił, cywilizację danin (feudalizm) – poddany zależał od pana i płacił daniny, cywilizację podatków (kapitalizm) – człowiek należy do samego siebie i opłaca podatki oraz cywilizację długu – człowiek posiada kredyt i spłaca dług z odsetkami.

[45] F.W. Mleczko, *Cywilizacja podarków. Róże i łapówki*, Olsztyn 2008, s. 41.

[46] Autor powołał się na definicję zawartą w Małym słowniku polskim, PWN, Warszawa 1997, s. 403.

[47] P. Dembiński, *Korupcja jako symptom schorzenia systemu*, [w:] *Korupcja. Oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie*, red. A. Dylus, A. Rudowski, M. Zaborski , Wrocław 2006, s. 122.

[48] Z. Bielecki, *Fenomen korupcji – diagnoza*, [w:] Przegląd Policyjny nr 2, Szczytno 2002, s. 45.

[49] J. Bukowski, *Lockheed – największe łapówki świata*, Warszawa 1978, s. 5.

[50] E. Hankiss, *Pułapki społeczne*, Warszawa 1986, s. 55.

[51] F.W. Mleczko, op. cit., s. 42–43.

[52] A. Zybertowicz, [w:] *Transformacja podszyta przemocą*, red. R. Sojak, A. Zybertowicz, Toruń 2008, s. 7.

[53] B. Czepil przytaczając wyniki badań, odwołuje się do stanowiska podjętego przez S. M. Lipseta.

[54] B. Czepil, *Kulturowe uwarunkowania korupcji w systemie demokratycznym i niedemokratycznym na przykładzie USA i ZSSR*, [w:] Atheneum. Polskie Studia Politologiczne, nr 21, Toruń 2009, s.230.

[55] Z. Kępa, *Religijna motywacja postawy antykorupcyjnej*, [w:] *Problemy ochrony granic*, Biuletyn nr 48, Kętrzyn 2010, s. 78.

[56] F.W. Mleczko, op. cit., s. 45.

[57] M. Jarosz, *Władza, przywileje, korupcja*, Warszawa 2004., s. 234.

[58] Ibidem, s. 44.

[59] Kacper Nostitz (ok. 1500–1588), wywodził się ze szlacheckiej rodziny osiadłej w Księstwie Wołowskim na Śląsku, po zdobyciu wykształcenia (prawdopodobnie prawniczego) przybył ok. 1534 roku do Prus Książęcych, gdzie rozpoczął karierę urzędniczą.

[60] I. Kąkolewski, *Nadużycia władzy i korupcja w Prusach Książęcych w połowie XVI wieku*, *Narodziny państwa wczesnonowożytnego*, Warszawa 2000, s. 57.

[61] Ibidem, s. 60.

[62] Ibidem, s. 64.

[63] A. Hołub, *Działalność Stanisława Herakliusza i Hieronima Augustyna Lubomirskich w okresie bezkrólewia*, Toruń 1994, s. 4 (maszynopis zbiorów niepublikowanych autora).

[64] Ibidem, s. 64.

[65] Jakub Sobieski, syn Jana III Sobieskiego, również pretendował do tronu królewskiego.

[66] A. Hołub, op. cit., s. 64-65.

[67] M. Jarosz, Władza..., op. cit., s.235

[68] Ustawa z 30 stycznia 1920 r., W przedmiocie odpowiedzialności urzędników za przestępstwa popełnione z chęci zysku, Dz.U. Nr 11, poz. 60.

[69] M. Jarosz, Władza..., op. cit., s. 236.
[70] Ibidem, s. 200.
[71] Ibidem, s. 202.
[72] John Davisom Rockefeller, amerykański przedsiębiorca, uważany za najbogatszego człowieka w historii. Potentat w sektorze przetwórstwa ropy naftowej w USA (w 1880 roku przerobił około 80% ropy naftowej w USA). Polityka jego firmy oparta została na pionowej konstrukcji kapitału, co umożliwiło obniżenie kosztów przerobu ropy naftowej poprzez skupowanie jej bezpośrednio od producentów. Rockefeller dążył do tworzenia własnych magazynów oraz kupowania węzłów przemysłowych.
[73] Andrew Karnegie, amerykański przedsiębiorca, potentat w sektorze przemysłu ciężkiego – stali w USA. Karnegie posiadał zdolność przewidywania potrzeb rynku, co wykorzystał w czasie kryzysów gospodarczych w USA (1873–1879 i 1883), inwestując w firmy stalownicze oraz w transport. Podobnie jak Rockefeller uważany jest za jednego z najbogatszych ludzi w historii.
[74] J.K. Galbraith, *Gospodarka niewinnego oszustwa*, Warszawa 2005, s. 18–19.
[75] M. Jarosz, Władza..., op. cit., s. 19.
[76] P. Chojecki, *Amerykański pomysł*, [w:] „Policja 997" nr 8, Warszawa 2007, s. 10.
[77] M. Jarosz, *Władza*..., op. cit., s. 38.
[78] Ibidem, s. 52.
[79] *Encyklopedia Prawa*..., op. cit., s. 182.
[80] M. Jarosz, *Władza*..., op. cit., s. 234.
[81] Ibidem, s. 237–238.
[82] R. Karklis, *Wszystkiemu winien system. Korupcja w krajach postkomunistycznych*, Warszawa 2009, s. 16.
[83] Ibidem, s.14.
[84] B. Hołyst, *Kryminalistyka*, Wydanie X, Warszawa 2004, s. 291.
[85] K. Tarchalski, K*orupcja i przywilej. Zarys teorii i praktyki*, Warszawa 2000, s. 60.
[86] D. Southwell, *Historia przestępczości zorganizowanej. Prawdziwe dzieje i tajemnice gangów całego świata*, Bremen 2009, s. 7.
[87] J. Andrzejczak., *Skorumpowana kopana*, „Tygodnik powszechny" nr 2 z 2007 r., s. 4.
[88] A. Bugla, *Zwalczanie korupcji w profesjonalnych zawodach sportowych na przykładzie prowadzonego śledztwa przez Wydział do Walki z Korupcją KWP we Wrocławiu*, [w:], „Policja. Kwartalnik kadry kierowniczej Policji nr 4, Szczytno 2008, s. 52
[89] A. Filipowicz, *Korupcja w biopolityce. Próba identyfikacji i klasyfikacji problemu*, [w:] *Korupcja. Oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie*, red. A. Dylus, A. Rudowski, M. Zaborski , Wrocław 2006, s. 134.
[90] M. Jarosz, *Władza*..., op. cit., s. 240.
[91] J. Black, op. cit., s. 221.
[92] *Mały Słownik Politologii*, red. S. Opara i Zespół, Toruń 2007, s. 286.
[93] F.W. Mleczko, op. cit., s. 50.
[94] K. Jasiecki, M. Molęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbing*, Kraków 2000, s. 16–17.
[95] W. Żebrowski, *System polityczny*, [w:] P*odstawowe kategorie polityki*, red. S. Opara, D. Radziszewska-Szczepaniak, A. Żukowski, Olsztyn 2008, s. 266–267.
[96] Do grona polskich badaczy zjawiska lobbingu należy zaliczyć Macieja Jakubowskiego, Andrzeja Kaczorowskiego, Krzysztofa Jasieckiego oraz Dominika Antonowicza.
[97] M. Romanowska, *Co to jest lobbing*, htpp://artelis.pl/artykuly/6197/co_to_jest_lobbing [03.03.2010].
[98] P. Buitenen, *Oszustwa bez tajemnic. Korupcja w Unii Europejskiej*, Wrocław 2002, s.19.
[99] M. Romanowska, Co to jest lobbing..., op. cit.
[100] K. Jasiecki, M. Molęda-Zdziech, U. Kurczewska, op. cit., s. 17.
[101] Ibidem, s. 13–14.
[102] Termin lobbysta pochodzi od nazwy korytarza przylegającego do Izby Kongresu USA, w którym interesanci oczekiwali na kongresmenów.
[103] K. Jasiecki, M. Molęda-Zdziech, U. Kurczewska, op. cit., s. 47–48.
[104] Lobbing, Portal wiedzy Onet, http://potralwiedzy.onet.pl/125427,,,,lobbing_polityczny,hasło.html [04.03.2010].
[105] B. Komornicka-Nowak, *Czy lobbing to korupcja, czy raczej wywieranie dozwolonego wpływu na stanowienieprawa*, http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/323599,czy_lobbing_to_korupcja_czy_raczej_wywieranie_dozwolonego_wpływu_na_stanowienie_prawa.html. [04.03.2010].
[106] K. Jasiecki, M. Molęda-Zdziech, U. Kurczewska, op. cit., s. 50–52.
[107] Ibidem, s. 65–66.
[108] Zjawisko lobbingu ujęte zostało bądź w odrębnych regulacjach ustawowych lub też zawarte zostało w regulaminach izb parlamentarnych.
[109] Jednolity Akt Europejski jest umową międzynarodową z 1986 roku zawartą w ramach Wspólnot Europejskich. Dokument ten jest modyfikacją Traktu Rzymskiego z 1957 roku, który formalnie ustanowił wspólny rynek europejski, a także umocnił współprace polityczną krajów Wspólnoty.
[110] Traktat z Maastricht oficjalnie nazwany Traktatem o Unii Europejskiej jest umową międzynarodową podpisaną w dniu 07.02.1992 roku. W ramach traktatu powołano nowe ramy instytucjonalne UE.
[111] Dokument Komisji nr 93/3/02, An open and structured dialogue between the Commission and specjal interest groups.
[112] W listopadzie 2011 roku wprowadzono Kodeks postępowania posłów Parlamentu Europejskiego, który znacznie ograniczył możliwości kontaktu lobbystów z posłami Parlamentu Europejskiego. Kodeks wyraźnie zakazuje czerpania korzyści finansowych oraz innych korzyści w zamian za wpływ na decyzję PE.
[113] J.Suprenat,http//www.suprenat.pl/referaty/lobbing_w_procesach_decyzyjnych_organów_władzy_publicznej.html. [03.03.2010].
[114] M. Clamen, *Lobbing i jego sekrety*, Warszawa 2005, s. 244–245.

[115] Biała Księga Kształcenia i Doskonalenia obejmuje analizy bieżącego stanu oświaty oraz kierunki i propozycje jej dalszego rozwoju. Owe opracowanie powstało z koncepcji Komisji Europejskiej, której członkowie postrzegali konieczność dokonania zmian w polityce edukacyjnej krajów europejskich.

[116] Przejrzystość stanowienia prawa, Raport z realizacji projektu „Społeczny monitoring procesu stanowienia prawa", Warszawa 2008, s. 5–6.

[117] K. Jasiecki, M. Molęda-Zdziech, U. Kurczewska, op. cit., s. 60.

[118] I. Budzyńska, *Projekty ustaw dotyczące lobbingu wniesione do Dumy Państwowej Federacji Rosyjskiej, następnie odrzucone w całości*, [w:] Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu 1(5) I-III 2005, Warszawa 2005, s. 123–124.

[119] Zaproponowana definicja lobbingu jest zbieżna ze stanowiskiem przedstawionym w projekcie ustaw z 2003 roku.

[120] I. Budzyńska, op. cit. s. 126–127.

[121] Rozważania na temat trafności ustawowej regulacji lobbingu w Polsce podjęte zostały w dalszej części opracowania, należy jednak zaznaczyć, iż zapisy tego aktu nie odnoszą się do lobbingu uprawianego na gruncie lokalnym.

[122] D. Antonowicz, Lobbing a korupcja, http://secretum.org/Folder.2004-06-09.3939/Folder.2004-07-08.4359/Antonowicz [12.10.2011 r.].

[123] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietna 1997 r., Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483.

[124] Kwestię różnic obu modeli definiowano już powyżej przedstawiając rozwiązania uregulowań lobbingu w USA i Unii Europejskiej.

[125] Ustawa z dnia 7 lipca 2005 roku o działalności Lobbingowej w Procesie Stanowienia Prawa, Dz. U. 2005 r., Nr 169, poz. 1414, Dz. U. 2009 r., Nr 42, poz. 337.

[126] Zasady wykonywania zawodowej działalności lobbingowej na terenie Sejmu i Senatu określają odpowiednio regulamin Sejmu i Senatu.

[127] Wysłuchania publiczne mogą być organizowane tylko w przypadku przygotowywania rozporządzeń, w praktyce ministerstwa organizują je bardzo rzadko, bo np. w 2008 roku zorganizowano je 3 razy.

[128] Przedmiotowy rejestr jest jawny, a informacje zawarte w rejestrze podlegają udostępnieniu w BIP.

[129] Ibidem.

[130] P. Radziewicz, *O projekcie ustawy o działalności lobbingowej*, [w:] Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Rok I(1) 2004, Warszawa 2004, s. 83.

[131] Ryszard Kalisz – adwokat, polityk związany z ugrupowaniami lewicowymi (SLD, L i D, Lewica), poseł na Sejm IV,V i VI kadencji, w rządzie Marka Belki piastował stanowisko ministra Resortu Spraw Wewnętrznych i Administracji (2004 r.).

[132] Julia Pitera – polityk związany z ugrupowaniami prawicowymi (PC, UPR, PO), poseł na Sejm V i VI kadencji , od 2007 roku sekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i Pełnomocnik ds. Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowości w Instytucjach Publicznych. Od 1998 roku związana z Transparenty International, a w latach 2001–2005 prezes TI Polska, polskiego oddziału ogólnoświatowej organizacji ds. walki z korupcją.

[133] Politycy PO zamieszani w aferę hazardową? „Chlebowski zrobił błąd", http://wiadomości.gazeta.pl/Wiadomości/1,807008,7097956,Politycy_PO_zamieszani_w_afere_hazardowa_Clebowski.html [01.10.2010].

[134] B. Hołyst, *Korupcja jako plaga społeczna XXI wieku*, [w:] Przegląd Antykorupcyjny 1 (1), Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2011, s. 40.

[135] Klasyfikacja lobbingu jako zjawiska negatywnego bądź pozytywnego uzależniona była od przynależności partyjnej ankietowanych. Przedstawiciele PO częściej postrzegają lobbing w kategoriach pozytywno-neutralnych, natomiast przedstawiciele PiS akcentują zabarwienie negatywne omawianego zjawiska, na przykład stwierdzenie „lobbing wzmacnia korupcję", akceptuje 13% przedstawicieli PO i 60% parlamentarzystów PiS, natomiast stwierdzenie „lobbing przeciwdziała korupcji", akceptuje 65% parlamentarzystów PO i 27% PiS.

[136] Raport z realizacji projektu „Społeczny monitoring procesu stanowienia prawa", Fundacja Batorego, Warszawa 2008.

[137] *Przejrzystość stanowienia prawa*, op. cit., s. 158––160.

[138] *Opinia publiczna o korupcji i lobbingu w Polsce*, Komunikat z badań CBOS, Warszawa 2010, s. 7–8.

[139] *Przejrzystość stanowienia prawa*, op. cit., s. 161––163.

[140] Należy rozważyć, czy ustawodawca nie powinien skorzystać z definicji zaproponowanej w istniejących już regulacjach prawnych innych państw.

[141] Instytucjami tymi są Prezydent, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji czy też organy samorządowe.

[142] G. Makowski, J. Zbieranek, *Lobbing w Polsce-żywy problem, martwe prawo*, [w:] Analizy i Opinie Nr 79, Warszawa 2007, s. 2–3.

[143] Zgonie z art. 19 ustawy określono, iż zawodowy lobbysta jest zobowiązany do obowiązkowej rejestracji oraz zgłoszenia swojej działalności w określonym urzędzie. Tak, więc jedynie ten wymóg odróżnia lobbystę zawodowego od niezawodowego.

[144] G. Makowski, Jarosław Zbieranek, op. cit., s. 4.

[145] Nadużycie tego przepisu miało miejsce w związku z niedoszłym wysłuchaniem w sprawie ustawy o zmianie ustawy dotyczącej ordynacji wyborczej do rad gmin, powiatów i sejmików województw czy też ustawy z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta.

[146] G. Makowski, Jarosław Zbieranek, op. cit., s. 5–6.

[147] Informacja o działaniach podejmowanych przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową na terenie sejmu w 2006 roku, Kancelaria Sejmu, Warszawa 26 luty 2007 r.

[148] Informacja o działaniach podejmowanych przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową na terenie sejmu w 2007 roku, Kancelaria Sejmu, Warszawa 7 luty 2008 r.

[149] Karty wstępu wydawane są na czas ważności zaświadczenia o wpisie do rejestru.

[150] Instytucja publicznego wysłuchania uregulowana została Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2006 roku, Dz. U. z 2006 r., Nr 30, poz. 207 w sprawie wysłuchania publicznego dotyczącego projektów rozporządzeń. Rozporządzenie określa tryb przeprowadzania wysłuchania publicznego, o którym mowa w art. 9 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa. Wysłuchanie publiczne może być przeprowadzone samodzielnie, wyłącznie z udziałem podmiotów, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem ustawy, albo łącznie z międzyministerialną konferencją uzgodnieniową dotyczącą projektu tego rozporządzenia. Wysłuchanie przygotowuje i prowadzi przedstawiciel komórki organizacyjnej urzędu, która opracowała projekt rozporządzenia.

[151] Informacja o działaniach podejmowanych przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową na terenie sejmu w 2008 roku, Kancelaria Sejmu, Warszawa 5 luty 2009 r.

[152] Stowarzyszenie Profesjonalnych Lobbystów w Polsce zostało zawiązane przez grupę osób z firm zajmujących się profesjonalnie lobbingiem. Dokumentem, na którym oparta została działalność Stowarzyszenia jest kodeks etyki, nakładający na wszystkich jego sygnatariuszy obowiązek stosowania zasad przejrzystej, rzetelnej i zgodnej z prawem działalności. Celem stowarzyszenia jest miedzy innymi popularyzowanie działalności etycznej i zgodnej z prawem. Członkowie stowarzyszenia dbają o kształtowanie pozytywnego wizerunku zawodu lobbysty oraz starają się propagować lobbing jako niezbędny element komunikacji w demokratycznym społeczeństwie.

[153] Szerzej na ten temat zob. Biuletyn Komisji Sejmowych nr 1745/VI.

[154] Szerzej na ten temat zob. Biuletyn Komisji Sejmowych nr 2014/VI.

[155] Informacja o działaniach podejmowanych przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową na terenie sejmu w 2009 roku, Kancelaria Sejmu, Warszawa 24 luty 2010.

[156] Wskazana liczba dotyczy podmiotów, które dokonały rejestracji w MSWiA przed 31 grudnia 2010 roku oraz których nie wykreślono z tego rejestru przed 1 stycznia 2010 r.

[157] W 28 posiedzeniach (w tym w dwóch wysłuchaniach publicznych) uczestniczyło po jednej osobie wykonującą zawodową działalność lobbingową, w trzech posiedzeniach – po dwie osoby.

[158] Informacja o działaniach podejmowanych przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową na terenie sejmu w 2010 roku, Kancelaria Sejmu, Warszawa 1 luty 2011r.

[159] Szerzej na ten temat zob. komisyjny projekt o zmianie ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych, Druk Sejmowy VI kadencji nr 1030, z dnia 18.03.2008 r.

[160] Szerzej na ten temat zob. rządowy projekt o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw, Druk Sejmowy VI kadencji nr 1698, z dnia 12.02.2009 r.

[161] Szerzej na ten temat zob. rządowy projekt o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług, Druk Sejmowy VI kadencji nr 3205, z dnia 24.03.2010 r.

[162] Szerzej na ten temat zob. rządowy projekt ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych, Druk Sejmowy VI kadencji nr 1997, z dnia 11.05.2009 r.

[163] Szerzej na ten temat zob. rządowy projekt ustawy – Prawo o organizmach genetycznie zmodyfikowanych, Druk Sejmowy VI kadencji nr 2547, z dnia 25.11.2009 r.

[164] Obowiązek noszenia przez osoby wykonujące zawodową działalność lobbingową określonych kart wstępu przypiętych do ubrania w miejscu umożliwiającym identyfikację wynika z art. 201b ust. 3 regulaminu Sejmu.

[165] Art. 19 ustawy o działalności lobbingowej.

[166] Oprócz wskazanego przypadku odnotowano sytuacje polegającą na uczestniczeniu w posiedzeniu podkomisji osoby wykonującej zawodową działalność lobbingową, która nie posiadała przypiętej okresowej karty wstępu, umożliwiającej identyfikację.

[167] Informacja o działaniach podejmowanych przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową na terenie sejmu w 2010 roku, ... op. cit.

[168] Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 lipca 2011 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. 2011, Nr 70, poz. 689.

[169] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 czerwca 2011 r. w sprawie rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową, Dz. U. 2011r, Nr 136, poz. 803.

[170] Ustawa z dnia 13 maja 2011 r. o zamianie ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, Dz. U. z 2011 r. Nr 161, poz. 966.

[171] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 sierpnia 2011 r. w sprawie zgłaszania zainteresowania pracami nad projektami aktów normatywnych oraz projektami założeń projektów ustaw, Dz. U. 2011 r., Nr 181, poz. 1080.

[172] W. Kawa, *Antykorupcyjne regulacje prawne Unii Europejskiej*, [w:] Korupcja. Oblicza..., op. cit., s. 139.

[173] Z. Dobrowolski, *Współpraca międzynarodowa w walce z korupcją*, [w:] Kontrola państwowa, nr 6, Warszawa 2006, s. 123.

[174] Konwencja Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodowe Zjednoczonych dnia 31.10.2003 roku, Dz. U. z 2007r, nr 84, poz. 563.

[175] W preambule Konwencji odniesiono się poprzednich aktów prawnych, w których zawarto wypra-

cowane już stanowiska co do przeciwdziałania korupcji.

[176] Polskim aktem prawnym w zakresie przeciwdziałania prania pieniędzy jest ustawa z dnia 16 listopada 2000 roku, O przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz przeciwdziałaniu finansowania terroryzmu, Dz. U. z 2003 roku, Nr 153, poz. 1505.

[177] Tekst Konwencji Narodów Zjednoczonych, op. cit.

[178] W 1963 roku przedstawiciele 30 niezależnych państw afrykańskich, założyli Organizację Jedności Afrykańskiej (OJA). Organizacja propagowała rozwój ekonomicznej i politycznej współpracy pomiędzy państwami afrykańskimi oraz pomoc koloniom w odzyskaniu niepodległości. W 2002 roku organizacja zakończyła działalność, a w jej miejsce powołano Unię Afrykańską.

[179] W 1952 roku została utworzona Światowa Organizacja Celna (World Customs Organization – WCO), która zajmuje się wyłącznie sprawami celnymi. Jej zadaniem jest podniesienie skuteczności w działaniach oraz sprawności służb celnych. W ramach wykonywanych zadań współpracuje z wieloma organizacjami międzynarodowymi.

[180] Liga Państw Arabskich jest organizacją międzynarodową powstała w 1945 roku w Kairze. Członkami organizacji są państwa arabskie dbające o wspólnotę języka, historii, kultury i religii. Celem organizacji jest zacieśnienie współpracy politycznej, społecznej, edukacyjnej i kulturowej pomiędzy państwami arabskimi.

[181] Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organization for Economic Co-operation and Development – OECD) jest organizacją międzynarodową o znaczeniu ekonomicznym, której skład stanowią 31 wysoko rozwinięte państwa demokratyczne. Celem organizacji jest wspieranie państw członkowskich w osiągnięciu jak najwyższego poziomu wzrostu gospodarczego i stopy życiowej obywateli.

[182] Organizacja Państw Amerykańskich utworzona została w 1948 roku na konferencji w Bogocie jako sukcesorka istniejącej od 1889 roku Międzynarodowej Unii Republik Amerykańskich. Członkami organizacji są 34 państwa, w tym państwa Ameryki Łacińskiej (od 1962 bez Kuby) oraz USA i Kanada. Celem organizacji jest umacnianie pokoju i bezpieczeństwa na kontynencie amerykańskim, wzmacnianie współpracy gospodarczej, kulturalnej i społecznej, wspólne rozwiązywanie problemów ekonomicznych, społecznych i politycznych regionu oraz pokojowe regulowanie sporów miedzy państwami członkowskimi.

[183] Tekst Konwencji Narodów Zjednoczonych, op. cit.

[184] P. Starzyński, *Legalizacja korupcyjnych owoców przestępstwa, czyli słów kilka o ustawowym i faktycznym oportunizmie*, [w:] Ochrona granic nr 47, Kętrzyn 2010, s. 76.

[185] Niniejsze instrumenty znajdują zastosowanie w szeroko rozumianym śledztwie finansowym, mającym na celu pozbawienie sprawców dochodów osiągniętych z popełnionych przestępstw.

[186] Tekst Konwencji Narodów Zjednoczonych, op. cit.

[187] Wprowadzenie i realizacja polityki antykorupcyjnej następuje w ramach przyjętych przez państwo strategii antykorupcyjnych, określających główne kierunki przeciwdziałania temu zjawisku. Strategie antykorupcyjne omówione zostały w dalszej części dysertacji.

[188] Tekst Konwencji Narodów Zjednoczonych, op. cit.

[189] Wypełniając postanowienia Konwencji utworzono w Polsce Centralne Biuro Antykorupcyjne, które jest wyspecjalizowanym organem mający za zadanie zapobiegać i walczyć z korupcją.

[190] G. Makowski, M. Dudkiewicz, *Możliwości oszacowania i prezentacji skali zagrożenia korupcją na podstawie statystyk przestępczości*, [w:] Korupcja i antykorupcja. Wybrane zagadnienia, część II ..., op. cit., s. 17.

[191] Regulacje w polskim prawodawstwie, odwołują się m.in. do przepisów ograniczeń antykorupcyjnych czy też do Ustawy o partiach politycznych z dnia 27 czerwca 1997 r., tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 79 poz. 857, ze zm.

[192] Ustawodawstwo polskie przewiduje również rozpatrzenie przepisów zawartych w kodeksach moralnych, etycznych, a więc poza prawnych, do których możemy m.in. zaliczyć Kodeks etyki funkcjonariusza służby celnej czy Kodeks etyki lekarskiej.

[193] Tekst Konwencji Narodów Zjednoczonych, op. cit.

[194] Dostęp do informacji publicznej. zob. szerzej B. Dolnicki, R. Cybulska, *Realizacja zasady jawności i dostępu do informacji publicznej*, [w:] *Korupcja i antykorupcja. Wybrane zagadnienia*, Szczytno 2011.

[195] Korupcja w sektorze gospodarczym określona została w polskim prawodawstwie w 2003 roku uzupełniając przepisy kodeksu karnego o art. 296a K.k.

[196] Istotną rolę w zakresie propagowania zachowań antykorupcyjnych oraz informacji społecznej pełnią organizacje pozarządowe do których zaliczyć należ m.in. Fundację Batorego.

[197] Ustawą z dnia 16 listopada 2000 roku o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowania terroryzmu określono zadania Generalnego Inspektora Informacji Finansowej (GIIF), który jest jednoosobowym organem administracji państwowej, właściwym w sprawach zapobiegania wprowadzania do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł. Generalnego Inspektora Informacji Finansowej powołuje i odwołuje na wniosek ministra właściwego dla spraw instytucji finansowych Prezes Rady Ministrów.

[198] Tekst Konwencji Narodów Zjednoczonych, op. cit.

[199] Ustawodawca określił, iż przekupstwo zagranicznego funkcjonariusza publicznego będzie podlegać skutecznym, proporcjonalnym i odstręczającym karom, a zakres kar będzie porównywalny do tych, jakie są stosowane do przekupstwa własnych funkcjonariuszy publicznych danego państwa.

W przypadku gdy w systemie karnym państwa osoby prawne nie będą podlegać odpowiedzialności karnej, to państwo zapewni kary inne niż karne, włącznie z sankcjami pieniężnymi.

[200] Konwencja o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych, sporządzona w Paryżu dnia 17 grudnia 1997 roku, Dz. U. z dnia 26 marca 2001 r., Nr 23, poz. 264.

[201] P. Bachmat, Stanowisko OECD w zakresie uwolnienia od kary denuncjatora – sprawcy przekupstwa zagranicznego funkcjonariusza publicznego, „Jurysta" nr 3–4, 2009, s. 13.

[202] *Konwencja o przeciwdziałaniu korupcji w prawie cywilnym*, sporządzona w Strasburgu, dnia 4 listopada 1999 r., Ośrodek Informacji Rady Europy, Centrum Europejskie UW, Biuletyn 3–4, 1999 r., s. 168–173.

[203] Cywilnoprawna Konwencja o Korupcji sporządzona w Strasburgu w dniu 4 listopada 1999 r., Dz. U. z 2004 r., Nr 244, poz. 2443.

[204] M. Szulik, Analiza unijnych rozwiązań legislacyjnych w zakresie prawa antykorupcyjnego, [w:] Korupcja i antykorupcja...op. cit., s. 48–49.

[205] Karnoprawna Konwencja o Korupcji sporządzona w Strasburgu w dniu 27 stycznia 1999 r., Dz. U. z 2005 r., Nr 29, poz. 249.

[206] J. Gola, *Działania Rady Europy w zakresie zapobiegania i zwalczania korupcji w administracji publicznej*, [w:] Nowa kodyfikacja prawa karnego, Wrocław 2008, s. 212.

[207] J. Becker, *Polska w walce z korupcją*, [w:] „Prawo europejskie w praktyce", nr 2, Warszawa 2011, s. 104.

[208] P.J. Suwaj, *Konflikt interesów w administracji publicznej*, Warszawa 2009, s. 63.

[209] Rezolucja Rady Europy Nr (97) 24 w sprawie *Dwudziestu zasad wiodących w walce z korupcją,,* przyjęta przez Komitet Ministrów 6 listopada 1997 r. na 101. sesji, Ośrodek Informacji Rady Europy, Centrum Europejskie UW, Biuletyn 3–4, 1999 r., s. 144–145.

[210] M. Rutkiewicz, *Regulacje prawne dotyczące przeciwdziałania korupcji – prezentacja obowiązującego prawa polskiego*, [w:] Ściągawka dla lidera Lokalnej Grupy Obywatelskiej, Warszawa 2004, s. 29.

[211] M. Rutkiewicz, op. cit, s. 30.

[212] A. Wierzbica, *Ograniczenia antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2008, s. 9–10.

[213] Kwestię dostępu do informacji, reguluje ustawa z dnia 6 września 2001 r., o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. Nr 112 poz. 1198, ze zm., jak również ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe, Dz. U. Nr 5 poz. 24 ze zm.

[214] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietna 1997 r., „Dziennik Ustaw" z dnia 16 lipca 1997 r., Dz. U. 1997 Nr 78, poz. 483.

[215] Ibidem.

[216] Tematu dotyczącego wyjaśnienia istoty łapownictwa biernego i czynnego oraz płatnej protekcji podjęto się w rozdziale IV. 1 niniejszej rozprawy.

[217] M. Rutkiewicz, op. cit. s. 32–33.

[218] Od 4 lutego 2001 r. o łapownictwo bierne może być oskarżona osoba nie tylko pełniąca funkcje publiczną w Polsce, ale także w państwie obcym lub organizacji międzynarodowej.

[219] M. Rutkiewicz, op. cit. s. 29–31.

[220] P. Bachmat, Przedmiot przestępstw sprzedajności i przekupstwa osoby pełniącej funkcję publiczną, „Jurysta" nr 10–11, 2005, s. 18.

[221] M. Mączyński, *Prawa i obowiązki osób pełniących funkcje publiczne*, [w:] Korupcja i antykorupcja, op. cit., s. 453.

[222] Przestępstwo korupcji sportowej wpisano w ustawę z dnia 25 czerwca 2005 roku o sporcie, tym samym usunięto z Kodeksu karnego – art. 296b, zapis dotyczący tego rodzaju przestępstwa.

[223] J. Bojarski, T. Oczkowski, *Penalizacja korupcji gospodarczej w polskim prawie karnym*, [w:] „Prokuratura i Prawo" nr 4, Warszawa 2004, s. 81.

[224] Instytucja tzw. „prawno-karnej nagrody" dla sprawcy przestępstwa łapownictwa, który zawiadomi organ uprawniony do ścigania tego typu przestępstw, nie jest niczym nowym. Rozwiązania takie funkcjonowały już w art. 47 Dekretu z dnia 13 czerwca 1946 roku o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy państwa (Dz. U. Nr 30, poz. 192, ze zm.) oraz w Kodeksie karnym z 1969 roku.

[225] J. Kudrelek, *Wybrane aspekty bezkarności sprawcy przestępstwa korupcji*, [w:] *Zwalczanie przestępczości korupcyjnej w Polsce*, red. Z Bielecki, J. Szafrański, Szczytno 2007, s. 80–84.

[226] A. Dalecka, *O bezkarności sprawcy przestępstwa łapownictwa czynnego*, [w:] *Problemy współczesnej kryminalistyki*, red. E. Gruza, T. Tomaszewski, M. Goc, Warszawa 2008, s. 98.

[227] Ibidem.

[228] M. Rutkiewicz, op. cit., s. 34.

[229] E. Koniuszewska, *Środki prawne ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w ustrojowym prawie administracyjnym*, Warszawa 2009, s.19.

[230] A. Marek, *Komentarz, Kodeks karny*, 2 wydanie, Warszawa 2005, s. 529–530.

[231] Ibidem, s. 627–628.

[232] M. Rutkiewicz, op. cit., s. 33

[233] K. Daszkiewicz, *Przywileje dla skorumpowanych*, „Rzeczpospolita", 17.05.2000 r., s. C3.

[234] Ibidem.

[235] P. Palka, M. Reut , *Korupcja w nowym Kodeksie karnym*, Wyd. Zakamycze, 1999 r., s. 43.

[236] Daszkiewicz K., *Przywileje dla skorumpowanych,* Rzeczpospolita, 17.05.2000r., s. C3.

[237] Ustawa z dnia 9 maja 1996 roku o wykonywaniu mandatu posła i senatora, Dz. U. Nr 73, poz. 350, z późn. zm.

[238] Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku, o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2001 r., poz. 1591, z późń. zm.

[239] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku, o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592, z późń. zm.

[240] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku, o samorządach województwa, Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590, z późń. zm.

[241] Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Dz. U. Nr 106, poz. 679, z późn. zm.

[242] J. Bojarski, S. Leszczyński, *Odpowiedzialność karna za pranie pieniędzy pochodzących z korupcji (w świetle ustawodawstwa polskiego i australijskiego)*, [w:] „Państwo i Prawo", z. 5, Warszawa 2009, s. 107.

[243] Ustawa w art. 1 odnosi się do osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, w rozumieniu przepisów o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz przez Sędziów Trybunału Konstytucyjnego. W art. 2 ustawodawca określił osoby podlegające ograniczeniom w prowadzeniu działalności gospodarczej, które też podlegają obowiązkowi złożenia oświadczenia o stanie majątkowym. W artykule tym wymieniono osoby podlegające określonemu obowiązkowi, do których należą m.in. dyrektor generalny, dyrektor departamentu i jego zastępcy naczelnik wydziału w urzędach naczelnych i centralnych organów państwowych, dyrektora generalnego urzędu wojewódzkiego, dyrektora wydziału (jednostki równorzędnej) i jego zastępcy oraz głównego księgowego w urzędach terenowych organów rządowej administracji ogólnej, kierownika urzędu i jego zastępcy w urzędach terenowych organów rządowej administracji specjalnej, pracowników urzędów państwowych, w tym członków korpusu służby cywilnej, dyrektora NIK oraz pracowników NIK nadzorujących lub wykonujących czynności kontrolne, pracowników RIO, pracowników banków państwowych (prezesa, wiceprezesa, skarbnika oraz członków zarządu, dyrektora, jego zastępcy oraz głównego księgowego przedsiębiorstw państwowych, pracowników spółek skarbu Państwa i inne osoby pełniące funkcje publiczne, jeżeli ustawa tak stanowi.

[244] Ustawa antykorupcyjna, z dnia 21 sierpnia 1997 r., o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Dz. U. Nr 106, poz. 679 z późn. zm.

[245] A. Wierzbica, Analiza obowiązujących przepisów antykorupcyjnych z wykazaniem mankamentów prawnych, [w:] Korupcja i antykorupcja, red. J. Kosiński, K. Krak, Szczytno 2011, s. 94.

[246] Regulacje dotyczące ograniczenia działalności gospodarczej omówione zostały w dalszej części rozdziału.

[247] Ustawa antykorupcyjna z dnia 21 sierpnia 1997 r., op. cit.

[248] Rejestr Korzyści jest jawny oraz prowadzony jest przez Marszałka.

[249] M. Rutkiewicz, op. cit., s. 35–36.

[250] B. Dolnicki, A. Wierzbica, *Propozycje de lege ferenda w zakresie przepisów antykorupcyjnych*, [w:] *Korupcja i antykorupcja. Wybrane zagadnienia*, część II, op. cit., s. 89–92.

[251] Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, op. cit.

[252] M. Cyrankiewicz, *Przepisy antykorupcyjne dotyczące radnych*, [w:] Kontrola Państwowa nr 4, Warszawa 2008, s. 57.

[253] A. Wierzbica, op. cit., s. 19–20.

[254] Regulacje w zakresie ograniczenia działalności gospodarczej parlamentarzystów zwarte zostały w ustawie z dnia 9 maja 1996 roku o wykonywaniu mandatu posła i senatora, Dz. U. Nr 73, poz. 350, z późn. zm.

[255] A. Wierzbica, op. cit. s. 38.

[256] Ustawami tymi są: ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r., tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., poz. 1591 z późn. zm., ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r., tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, z późn. zm., ustawa o samorządach województwa, z dnia 5 czerwca 1998 r., tekst. jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, z późn. zm.

[257] B. Dolnicki, *Samorząd Terytorialny*, Warszawa 2009, s. 237.

[258] A. Wierzbica, op. cit. s. 38.

[259] Wyjątek stanowią działalności podlegające prawu autorskiemu i prawom pokrewnym.

[260] A. Wierzbica, op. cit. s. 40.

[261] Ustawa o partiach politycznych z dnia 27 czerwca 1997 r., tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 857 ze zm.

[262] Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r., Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 46, poz. 449 ze zmianami, ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jednolity, Dz. U. z 200 r. Nr 47, poz. 544 ze zm., ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, Dz. U. z 1998 r. Nr 95, poz. 602, ze zm.

[263] Sprawozdanie finansowe przedstawiane jest biegłemu rewidentowi, który dokonuje jego weryfikacji. PKW weryfikuje przekazane w sprawozdaniu informacje i w razie stwierdzenia naruszenia przepisów ustawy dotyczące finansowania, odrzuca sprawozdanie i nakłada okresowe sankcje.

[264] Łączna suma wpłata od osoby fizycznej na rzecz partii politycznej w jednym roku nie może przekraczać piętnastokrotności najniższego miesięcznego wynagrodzenia, a jednorazowa wpłata kwoty przekraczającej najniższe miesięczne wynagrodzenie może być dokonywana jedynie czekiem, przelewem lub karta płatniczą.

[265] A. Wierzbica, op. cit., s. 42.

[266] Ibidem, s. 44.

[267] J. Ruszewski, R. Szczepankowski, *Korupcja i inne zachowania nieetyczne w życiu publicznym*. Skrypt edukacyjny, Suwałki 2008, s. 62.

[268] Niniejsze uregulowanie opublikowane zostało w Monitorze Polskim z dnia 22 lipca 1998 r., Nr 24, poz. 338.

[269] A. Wierzbica, op. cit., s. 44–45.

[270] Ustawa z dnia 6 września 2001 r, Prawo farmaceutyczne, Dz. U z 2008 r. Nr 45, poz. 271.

[271] Uwarunkowania rozwoju korupcji uzależnione były od kultury państw zaborczych, np. w zaborze rosyjskim praktyki korupcyjne były stałym elementem prowadzenia polityki administracyjnej, a w zaborze pruskim taka praktyka nie odnajdywała podatnego gruntu.

[272] M. Jarosz, Władza..., op. cit., s. 203–204.
[273] A. Dylus, *Kulturowe uwarunkowania korupcji. Doświadczenia Polski*, [w:] Korupcja. Oblicza..., op. cit., s. 109–110.
[274] S. Płażek, *Wymóg niekaralności publicznej – treść i zakres przedmiotowy zakazu, propozycje systemów jego rzeczywistego postrzegania, w tym również jego bieżące monitorowanie*, [w:] Korupcja i antykorupcja, op. cit., s. 541.
[275] M. Jarosz, Władza..., op. cit., s. 203–204.
[276] T. Strzałecki, *Przyczyny korupcji. Studium krajów postkomunistycznych w okresie transformacji*, [w:] Korupcja. Oblicza..., op. cit., s. 88–90.
[277] E. Pływaczewski, *Przestępczość zorganizowana z punktu widzenia polityki, teorii praktyki i praktyki*, [w:] *Przestępczość zorganizowana. Świadek koronny. Terroryzm. W ujęciu praktycznym*, red. E. Pływaczewski, Kraków 2005, s. 93.
[278] M. Jarosz, *Okazja czyni złodzieja, czyli proces transformacji i prywatyzacji i w Polsce*, [w:] *Korupcja. Oblicza*..., op. cit., s. 58.
[279] T. Strzałecki, [w:] Korupcja. Oblicza..., op. cit., s. 90–91.
[280] G. Kopińska, *Doświadczenia Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego*, [w:] Korupcja. Oblicza, op. cit., s. 59.
[281] M. Jarosz, Okazja czyni złodzieja..., op. cit., s. 59.
[282] T. Strzałecki, [w:] Korupcja. Oblicza..., op. cit., s. 90–93.
[283] A. Zybertowicz, *AntyRozwojowe Grupy Interesów: zarys analizy*, [w:] *Kręgi integracji i rodzaje tożsamości*, red. W. Wesołowski i J. Włodarek, Warszawa 2005, s. 299–324.
[284] Ibidem.
[285] A. Z. Kamiński, B. Kamiński, *Korupcja rządów. Państwa postkomunistyczne wobec globalizacji*, Warszawa 2004, s. 131.
[286] C. Trutkowski, *Wprowadzenie*, [w:] *Przejrzysty samorząd. Podręcznik dobrych praktyk*, red. C. Trutkowski, Warszawa 2006, s. 8.
[287] D. Wincenty, *Przemoc jako kapitał w życiu gospodarczym*, [w:] *Transformacja podszyta przemocą*, red. R. Sojak, A. Zybertowicz, Toruń 2008, s. 166–167.
[288] Ibidem.
[289] A. Zybertowicz, *Przemoc „układu" – na przykładzie sieci biznesowej Zygmunta Solorza*, [w:] *Transformacja podszyta*..., op. cit., s. 188–189.
[290] Artykuł dotyczący analiz porównawczych licznej grupy krajów postkomunistycznych, przygotowany w 1999 roku przez eksperta Banku Światowego Joela Hellmana.
[291] W Polsce dopiero w 1995 roku powołano komisje sejmową ds. służb specjalnych, która zajęła się przedmiotową problematyką.
[292] A. Zybertowicz, Odwrócone spojrzenie: Czy służby specjalne znajdują się na marginesie transformacji ustrojowej, (maszynopis zbiorów autora).
[293] R. Karklins, op. cit., s. 40.
[294] Autorka powołuje się na dane zamieszczone przez Bank Światowy, w ramach programu Antycorruotion in Transition: A Contribution to the Policy Debate.
[295] R. Karklins, op.cit., s. 41–46.
[296] O nieformalnym ukrytym procesie prywatyzacji wspomniano już powyżej, posiłkując się stanowiskiem prezentowanym przez A. Zybertowicza, który dokonał podziału transformacji ustrojowej, gdzie szczególną uwagę skierował właśnie na tajność, procesów transformacji.
[297] Kontrola przeprowadzona po skandalu dotyczącym nieuzasadnionych wydatków z funduszu Kancelarii Sejmu na Łotwie wskazała, iż dodatkowe wypłaty w niektórych przypadkach wynosiły 300% wynagrodzenia.
[298] Przykładem nadużycia związanego z nieuzasadnionym wyjazdem służbowym jest skandal ujawniony jesienią 2000 roku na Węgrzech, w który zamieszany był tamtejszy minister rolnictwa przeznaczające ogromne sumy na nieuzasadnione, wielokrotne wyjazdy na Bliski Wschód.
[299] Do ogromnego sprzeniewierzenia środków publicznych doszło (w sposób całkowicie jawny) w okresie 1993–1994, gdy rosyjscy generałowie zdeufradowali równowartość około 65 mln dolarów z legalnej sprzedaży majątku armii, z której środki miały zostać oficjalnie przeznaczone na fundusz mieszkalnictwa wojskowego.
[300] Przykładem jest przypadek zatrudniania przez oficerów poborowych do prac przy budowach prywatnych letnich domów. W latach 1992–1996 około 300 generałów zbudowało sobie dacze, z których każda kosztował odpowiednio 200 tys. do 3 mln dolarów, wykorzystując przy tych inwestycjach zagrabione materiały budowlane oraz zatrudniając do prac poborowych, którym w zamian obiecano przedterminowe zwolnienie ze służby.
[301] R. Karklins, op. cit., s. 46–50.
[302] I. Klamkin, L. Timofiejew, *Szara strefa w Rosji*, Warszawa 2003, s.13.
[303] Ibidem, s. 56–57.
[304] Ibidem.
[305] Do przejęcia instytucji publicznych doszło najprawdopodobniej w przypadku instytucji zajmujących się ściganiem handlu narkotykami w niektórych państwach Azji Środkowej. Kolejnym przykładem instytucjonalnego przejęcia jest Gruzja, gdzie w 200 roku międzynarodowe badanie wykazało, iż instytucje powołane do zwalczania przestępczości korupcyjnej, były nią najbardziej dotknięte.
[306] R. Karklins, op. cit., s. 58.
[307] Ibidem.
[308] Przypadki podważające zasady demokratycznych wyborów związane z przekupywaniem partii politycznych, w celu uzyskania jak najlepszej pozycji na listach wyborczych partii miały miejsce m.in. w parlamencie rumuńskim oraz w Rosji.
[309] Tego typu działalność przestępczą omawiano w części poświęconej lobbingowi. Należy jednak zaznaczyć, iż zachowania takie nie noszą cech przypisanych lobbingowi, a raczej stanowią zachowania tzw. około korupcyjne czyli tzw. „lobbing dziki".
[310] W latach 1992–1999 przegłosowano na Ukrainie ponad dwadzieścia ustaw mających przeciwdzia-

łać korupcji, a zadnie ich wdrożenia spoczęło na siedmiu ministerstwach i departamentach rządowych, a nikt tak naprawdę nie zajmuje się zwalczeniem korupcji.

[311] Rosyjskie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych pod rządami Putina, na skutek sprzeciwu mera Moskwy, wobec zmiany ordynacji podatkowej urzędnikom moskiewskich władz miejskich wytoczono w sierpniu 2000 roku trzydzieści procesów karnych. W trakcie sporów pomiędzy korporacjami przekupywani są prokuratorzy i sędziowie, w celu skłonienia ich do wszczęcia wobec ich przeciwników postępowań karnych.

[312] Wskazane rozważania istotne są dla określenia skali przestępczości korupcyjnej, co jest przedmiotem dalszej części dysertacji, w rozdziale poświęconym rozmiarom i skali korupcji.

[313] Problem tego rodzaju nakreślił jeden z byłych dyrektorów KGB, który stwierdził, iż Rosyjska Federalna Służba Bezpieczeństwa sama jest nazbyt przeżarta korupcją, by z nią walczyć.

[314] Autorka za stanowiskiem podjętym przez Financial Times podała, iż „w większości rosyjskich mediów, z nielicznymi chlubnymi wyjątkami, wszystkie wiadomości są na sprzedaż". A w moskiewskich firmach zajmujących się public relations, odszukać można cennik, określający konkretne opłaty za konkretne informacje.

[315] R. Karklins, op. cit., s. 56–70.

[316] O organizacjach międzynarodowych wspomniano również w rozdziale poświęconym międzynarodowym regulacjom korupcji.

[317] Prawnokarna Konwencja o Korupcji, op. cit.

[318] Tekst Konwencji Narodów Zjednoczonych, op. cit.

[319] G. Makowski, *Centralne organy antykorupcyjne w międzynarodowej perspektywie*, [w:] Przegląd Antykorupcyjny...op. cit., s. 71–72.

[320] Ibidem, s. 72.

[321] Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) jest agendą ONZ powołaną w 1965 roku, która tworzy globalną sieć na rzecz rozwoju 165 krajach świata. UNDP angażuje się w zwiększanie lokalnego potencjału oraz walkę z wykluczeniem społecznym, zapewniając krajom dostęp do doświadczeń, wiedzy i środków potrzebnych do poprawy jakości życia.

[322] G. Makowski, Centralne organy..., op. cit., s. 72.

[323] Argentyna,Oficina Anticorrupción, http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=35&id=2231 [12.03.2010 r.].

[324] Oficina anticorrupcion, http://www.anticorrupcion.gov.ar. [11.01.2012 r.].

[325] Australia, Indep. Commision Against Coruption, ,http://antykorupcja.edu.pl/index.Php?mnu=35&id= 484&page=1 [14.03.2010 r.].

[326] Corruption and Crime Commission, http://www.ccc.wa.gov.au [12.01.2012 r.].

[327] Austria, Bundensamt zur Korruptionspravention http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=35&id=613 [14.03.2010 r.].

[328] BAK, Bunndesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekäpmfung, http://www.bak.gv.at. [13.01.2012 r.].

[329] Corocznie Komisja sporządza sprawozdanie ze swej działalności, które przedstawia prezydentowi, Zgromadzeniu Narodowemu Azerbejdżanu i Trybunałowi Konstytucyjnemu.

[330] Azerbejdżan, Korrupsiyaya qarşi mübarizə http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=35&id=987 [15.03.2010 r.].

[331] Bangladesz, Anti Corruption Commision, http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=35&id=1047 [15.03.2010 r.].

[332] ACC, Anti Corruption Commission, http://www.acc.org.bd [13.01.2012 r.].

[333] Belgia, Office Central pour la Represion, http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=35&id=813 [16.03.2010 r.].

[334] Bhutan – państwo w Azji Południowej, we wschodnich Himalajach, graniczące z Chinami i Indiami. Jest monarchią konstytucyjną, na czele której stoi król. Parlament składa się z Izby Wyższej – Rada Narodowa Bhutanu oraz Izby Niższej – Zgromadzenie Narodowe. Państwo liczy 2 232 291 mieszkańców zamieszkałych w 20 prowincjach. W 1949 roku Bhutan podpisał traktat z Indiami, na mocy którego jest politycznie nadzorowany przez Inie, w zamian za ochronę.

[335] Bhutan, Komisja antykorupcyjna, http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=35&id=1207 [16.03.2010 r.].

[336] The Anti-Corruption Commission of Bhutan, http://www.anti-corruption.org.bt [13/01.2012 r.].

[337] Botswana – państwo w południowej Afryce podzielone na 9 dystryktów, do 1966 roku było pod brytyjskim protektoratem. Obecnie jest parlamentarna republiką zrzeszoną w Unii Afrykańskiej. Głową państwa i rządu jest prezydent wybierany na 5 letnią kadencję. Władza wykonawcza należy do dwuizbowego parlamentu.

[338] Directorate on Corruption and Economic Crime, http://www.gov.bw [13.01.2012 r.].

[339] Botswana, Directorate on Corruption and Economic Crime, http://antykorupcja.edu. pl/index.php?mnu =35&id=612 [18.03.2010 r.].

[340] Brunei – jest monarchia absolutną. Najważniejszą osobą w państwie jest sułtan, który jako szef rządu i głowa państwa, sprawuje władzę ustawodawczą i wykonawczą.

[341] Brunei, Biro Mencegah Rasuah, http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=35&id=603 [18.03.2010 r.].

[342] CBA, *Brunei, Anti – Corruption Bureau*, [w:] *Instytucje Antykorupcyjne w wybranych państwach świata*, Warszawa 2010.

[343] Chiny, Krajowe Biuro Zapobiegania Korupcji, http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=35&id=3259 [24.03.2010r.].

[344] Chorwacja, Ured za suzbijanje korupcje i organiziranog kriminala, http:/ /antykorupcja.edu.pl/index.php? mnu=35&id=1051 [24.03.2010r.].

[345] Etiopia, Federalna Komisja Etyki i Antykorupcji, http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=35&id=1182 [24.03.2010r.].

[346] Fidżi, Fiji Independent Commission, http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=35&id=1143 [25.03.2010 r.].

[347] Filipiny, Presidential Anti-Graft Commission, http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu-=35&id=1142 [06.05.2010 r.].

[348] Francja, Sernice Central De Prevention de la Corruption, http://antykorupcja. edu.pl/index.php? mnu= 35 &id=1142 [06.05.2010 r.].

[349] Prokuratorzy wybierani są przez rząd na podstawie wniosku Prokuratora Generalnego, po uprzednio przeprowadzonych konsultacjach z Radą Generalną Prokuratury. Od kandydatów wymaga się doświadczenia w zakresie spraw dotyczących przestępczości gospodarczej oraz oszustw podatkowych.

[350] Hiszpania, Fiscalia Anticorrupcion, http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=35&id=1065 [08.05.2010r.].

[351] B. Hołyst, Recenzja książki Stannleya Einsteina, Menachema Amira, Police Corruption; Paradigmus, Models and Concepts – Challenges for Developing Countries, [w:] Prokuratura i Prawo nr 9, Warszawa 2004, s. 126.

[352] Hongkong, Independent Commission Against Corruption, http://antykorupcja.edu.pl/index.php? mnu= 35&id=485 [08.05.2010 r.].

[353] Indie, Anti Corruption Bureau, Maharashtra, http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu-=35&id=1394 [18.05.2010r.].

[354] Indie, Anti Corruption Bureau, Andhra Pradesh, http://antykorupcja.edu.pl/index.php? mnu= 35&id = 1599 [18.05.2010r.]

[355] W 2011 roku, izba niższa parlamentu indyjskiego przyjęła projekt nowej, kontrowersyjnej ustawy antykorupcyjnej, tzw. Lokpal Bill, która wprowadziła urząd ombudsmana. Zdaniem Premiera Indii przyjęcie tej ustawy doprowadzi do zmniejszenia praktyk korupcyjnych. Ze stanowiskiem premiera Manmohana Singla nie zgadza się jednak aktywista antykorupcyjny Anny Hazare, który jest zdania, iż ustawa w proponowanym kształcie jest bezużyteczna. Głównym zarzutem opozycjonisty jest zapis ustawy, który wyłącza Centralne Biuro Śledcze (CBI) z zakresu kompetencji powstającego urzędu ombudsmana. Przegłosowany projekt w izbie niższej indyjskiego parlamentu (nie uzyskał poparcia2/3 większości głosów) może jednak zostać odrzucony w izbie wyższej, ponieważ rządząca w Indiach koalicja jest tam w mniejszości. Rząd Manmohana Sigha nie cieszy się poparciem klasy średniej, z powodu powszechnej w kraju korupcji i wywoływanymi skandalami z udziałem osób na najwyższych szczeblach władzy.

[356] Indie, Directorate of Vigilance and Anti-Corruption http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu-=35&id= 3040, [22.05.2010 r.].

[357] Indie, Lokaykuta, Karnataka, http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=35&id=2922 [22.05.2010 r.].

[358] Indonezja, Komisi Pemberantasan Korupcji, http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu-=35&id=1035 [03.07.2010 r.].

[359] Główny Księgowy jest odpowiednikiem jamajskiego szefa najwyższej instytucji kontrolnej (instytucja odpowiadająca polskiej Najwyższej Izbie Kontroli).

[360] Jamajka, Commision for the Prevention of Corruption, http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu =35&id =1688 [03.07.2010 r.].

[361] Kamerun, Commision Nationale Anti-Corruption, http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu =35&id= 3260 [03.07.2010 r.].

[362] Kenia, Kenya Anti-Corruption Commission, http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu-=35&id=618 [12.08.2010 r.].

[363] Sejm ma możliwość powołania specjalnej komisji do zbadania oceny działalności STT. Organem kontrolnym w stosunku do omawianego urzędu jest także prokurator, który podczas kontroli w każdej chwili może zarządzić śledztwo.

[364] Litwa, Specjaliųjų Tyrimų http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=35&id=490 [12.08.2010 r.].

[365] Nadzór sprawuje premier jednak tylko w zakresie legalności podejmowanych działań.

[366] Łotwa, Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs, http://antykorupcja.edu.pl/index.php? mnu-=35&id= 483 [12.08.2010 r.].

[367] Macedonia, Државна Комисија за Спречубање на Корупција, http://antykorupcja .edu.pl/index. php? mnu=35&id=1291 [12.08.2010 r.].

[368] Malawi, Anti-Corruption Bureau, http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=35&id=1349 [14.09.2010 r.].

[369] Maledywy, aenciTi-korwpcxwnc komixwnc, http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu-=35&id=2612 [14.09.2010 r.].

[370] Malezja, Suruhanjaya Pencegahan Rasuah Malaysia, http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu-=35&id= 1169 [14.09.2010 r.].

[371] Malta, Kummissjoni Permanenti Kontra I-Korruzzjoni, http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=35&id =2869[14.09.2010 r.].

[372] Powszechnie stosowany zwrot „pranie brudnych pieniędzy" jest zwrotem nieprawidłowym. W tym zakresie poprawnym określeniem jest „pranie pieniędzy", które w rzeczywistości polega na lokowaniu dochodów z przestępstwa w legalne przedsięwzięcia.

[373] Mołdowa, Centrul pentru combaterea crimelor economice si coruptieli, http://antykorupcja. edu.pl/index. php?mnu = 35&id= 2291[18.09.2010 r.].

[374] Mozambik, Gabinete Central de Combate a Corrupacao, http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu = 35 &id 3354 [18.09.2010 r.].

[375] Namibia, Anti-Corruption Commission, http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=35&id=1382 [18.09.2010 r.].

[376] Niemcy, Stabsstelle, Korruptionspravention, http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu-=35&id=2470 [18.09.2010 r.].

[377] Niemcy, Zentrale Antikorruptionsstelle, http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=35&id=2920 [20.09.2010 r.].

[378] Komisja powołana została przez Oluseguna Obasanijo, który zaprzysiężony został na prezydenta kraju oraz Dowódcę Sił Zbrojnych w dniu 29 maja 1999 roku. Fakt objęcia funkcji przez nowego prezydenta był politycznym punktem zwrotnym w historii Nigerii. Forma sprawowania rządów przez

nowego prezydenta odbiegała od poprzedniej militarnej polityki sprawowania rządów. Dostrzeżono m.in. konieczność przeciwdziałania praktykom korupcyjnym, która niszcząco wpływała na gospodarkę, politykę oraz zaufanie społeczeństwa do państwa.

[379] Nigeria, Independent Corrupt Practices, http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=35&id=1123 [21.09.2010 r.].

[380] Pakistan, National Accountability Bureau, http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=35&id=614 [21.09.2010 r.].

[381] Rumunia, Directia Nationala Anticoruptie, http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=35&id=616 [21.09.2010 r.].

[382] Sierra Leone, Anti Corruption Commision, http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=35&id=1113 [21.09.2010 r.].

[383] Singapur, Corrupt Practices Investigation, http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=35&id=600 [21.09.2010 r.].

[384] Sri Lanka, Commission to Investigate, http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=35&id=606 [23.09.2010 r.].

[385] Suazi, Anti Corruption Commission, http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=35&id=2456 [23.09.2010 r.].

[386] Słowenia, Komisija za preprecevanje korupcije, http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=35&id=1365 [23.09.2010 r.].

[387] Tajlandia, Krajowa Komisja Antykorupcyjna, http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=35&id=1088 [23.09.2010 r.].

[388] Tanzania, Taasisi ya kazula na Kupambana na Rushwa, http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=35&id =1037 [23.09.2010 r.].

[389] Zambia, Anti Corruption Commission, http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=35&id=1096 [24.09.2010 r.].

[390] Przykładem jest choćby Jamajska Komisja ds. Zapobiegania Korupcji oraz Specjalna Służba Śledcza Litwy.

[391] FBI jest agencją państwową Stanów Zjednoczonych zajmującą się przestępstwami wykraczającymi poza granice danego stanu, stanowi też część systemu bezpieczeństwa kraju.

[392] FSB jest służbą specjalną realizującą zadania związane z zwalczaniem przestępczości zorganizowanej i terroryzmu, przemytu narkotyków oraz korupcji.

[393] W Polsce zadania antykorupcyjne realizuje m.in. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, która jest służbą specjalną.

[394] Do podmiotów tych należy zaliczyć m.in. Fundację Stefana Batorego, Transparency International, COBOS lub BOS.

[395] G. Makowski, Korupcja jako problem społeczny, Warszawa 2008, str. 15.

[396] MSW-Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=35&id=465 [26.10.2010 r.].

[397] D. Drozdowski, W. Jasiński, *Prawo polskie*, [w:] *Europa bez korupcji, Studium przypadków, Kazusy polsko-niemiecko-belgijskie, Podręcznik dobrych praktyk*, red. D. Miebach, Kielce 2009, s. 24.

[398] CSZ, *Nasi szkolą CBA*, „Gazeta Olsztyńska" nr 172, 2006, s. 3.

[399] Centralne Biuro Antykorupcyjne powołane zostało do życia ustawą z dnia 9 czerwca 2006 roku o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Dz. U. z 2006 r. Nr 104, poz. 708, z późn. zm.

[400] D. Drozdowski, W. Jasiński, op. cit., s. 25.

[401] Koordynacja obejmuje także działalność Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu i Wojskowych Służb Informacyjnych.

[402] Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 roku o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, op. cit.

[403] M. Goliszewski, Całe Biuro Absurdów, „Newsweek Polska" nr 23, 2006, s. 74.

[404] M. Bożek, *Miejsce i rola Centralnego Biura Antykorupcyjnego w systemie organów państwowych na tle obowiązującego ustawodawstwa*. Cz.1, [w] „Policja. Kwartalnik kadry kierowniczej Policji" nr 1, Szczytno 2008, s. 33.

[405] M. Bożek, *Charakter zadań Centralnego Biura Antykorupcyjnego w świetle ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*, [w:] Zwalczanie przestępczości korupcyjnej w Polsce, red. Z. Bielecki, J. Szafrański, Szczytno 2007, s. 155.

[406] Nawiązując do części rozprawy dotyczącej wyspecjalizowanych organów do walki z korupcją, także i w przypadku CBA należy podnieść problem jej niezależności. Biuro, tak jak inne służby tego rodzaju, uzależnione jest od środków budżetowych oraz przedkłada sprawozdania z działalności pod ocenę Sejmu i Senatu.

[407] Czynności operacyjno-rozpoznawcze stanowią system działań organów ścigania prowadzonych poza procesem karnym, zazwyczaj jednak służący temu procesowi, wykonywanych w sposób niejawny, w celu zapobiegania i zwalczania przestępczości.

[408] Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 roku o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, op. cit.

[409] Struktura CBA określona została statutem, stanowiącym załącznik do zarządzenia nr 32 Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 marca 2007 roku.

[410] D. Drozdowski, W. Jasiński, op. cit., s. 26.

[411] Policja powołana została do życia ustawą z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji, w miejsce działającej uprzednio Milicji Obywatelskiej, Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277.

[412] D. Drozdowski, W. Jasiński, op. cit., s. 22, 27.

[413] Policja, http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=36&id=466 [25.10.2010 r.].

[414] Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego powstała w 2002 roku na podstawie ustawy z dnia 24 maja 2002 roku Dz. U. Nr 74, poz. 676, z późn. zm., w miejsce uprzednio istniejącego Urzędu Ochrony Państwa (UOP).

[415] Ustawa z dnia 24 maja 2002 roku o ABW, Dz. U. Nr. 74, poz. 676, z późn. zm.

[416] D. Drozdowski, W. Jasiński, op. cit., s. 27.

[417] Straż Graniczna powołana została do działalności ustawą z dnia 12 października 1990 roku, Dz. U. Nr 78, poz. 462, z późn. zm.

[418] Ustawa z dnia 2 października 1990 roku o SG, Dz. U. 1990 r., Nr .78 poz. 462, z późn. zm.

[419] Podstawy prawne działania NIK, http://bip.nik.gov.pl/o-nik/podstawy-prawne-działania-nik/ [25.10.2010 r.]

[420] Ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 23 grudnia 1994 roku, Dz.U. z 2010 r. Nr 227, poz. 1428.

[421] Najwyższa Izba Kontroli, http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=35&id=665 [26.10.2010 r.].

[422] Zapis rangi ustawowej określa ministra obrony narodowej naczelnym organem administracji państwowej w dziedzinie obronności państwa, który sprawuje nadzór nad resortem obrony narodowej, w tym nad całokształtem działalności Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

[423] Biuro do Spraw Procedur Antykorupcyjnych powołane zostało decyzją ministra obrony narodowej z dnia 14 kwietnia 2011 roku, w sprawie wprowadzenia Kodeksu etycznego postępowania pracowników i żołnierzy, Dz. Urz. Ministra Obrony Narodowej z 10 maja 2011 roku, Nr 8, poz. 100.

[424] Ministerstwo Obrony Narodowej, http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=35&id=664 [26.10.2010 r.].

[425] Zespół powołany został na mocy zarządzenia ministra zdrowia z dnia 4 października 2006 roku, Dz. Urz. Min. Zdrowia nr 15, poz. 74. W dniu 27 grudnia 2010 roku dokonano zmiany tego aktu, zarządzeniem ministra zdrowia, w sprawie powołania Zespołu do spraw przeciwdziałania oszustwom i korupcji w ochronie zdrowia, Dz. Urz. Min. Zdrowia z dnia 6 stycznia 2011 roku, nr 1, poz. 5.

[426] Organizacja nosi nazwę Europejska Sieć do spraw Oszustw i Korupcji w Ochronie Zdrowia (EHFCN), jest organizacją non-profit, centralna siedziba organizacji mieści się w Brukseli. Przedmiotem jej działalności jest poprawa europejskich systemów ochrony zdrowia poprzez zmniejszenie strat powstałych w wyniku oszustw i korupcji, co z kolei stanowi źródło oszczędności i korzyści społecznych powstałych wskutek bardziej oszczędnego świadczenia usług w dziedzinie opieki nad pacjentem.

[427] Ministerstwo Zdrowia, http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=35&id=840 [26.10.2010 r.].

[428] P. Adamowicz, Jakość polskich standardów antykorupcyjnych, [w:] Korupcja. Oblicza..., op. cit., s. 39.

[429] O Fundacji, http://www.batory.org.pl/o_fundacji [26.10.2010 r.].

[430] Ibidem.

[431] Kampania zatytułowana „KorupcJa. Nie musisz dawać, nie musisz brać w tym udziału", była wspólnym przedsięwzięciem Fundacji im. Stefana Batorego oraz Fundacja Kampanii Społecznej prowadzonym w okresie czerwiec – sierpień 2000 r. Kampanie oparto na projekcie przygotowanym przez agencje reklamową Ozon, która opracowała koncepcję i stronę graficzną kampanii. Celem kampanii było przekonanie obywateli, że najważniejsza jest indywidualna decyzja każdego z uczestników życia publicznego, która może mieć wpływ na ograniczenie zjawiska korupcji.

[432] Przeciw korupcji, http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji [26.10.2010 r.].

[433] Transparency International powołana została do życia w 1993 roku przez Peter'a Eigen'a, byłego Dyrektora Banku Światowego. W skład TI wchodzi Sekretariat oraz ponad 90 oddziałów na całym świecie.

[434] J. Pitera, Wkład Transparency International Polska w przezwyciężanie korupcji, [w:} Korupcja. Oblicza..., op. cit., s.150.

[435] Transparency International Polska, http://www.transparency.pl/ti/transparency_ international_ polska /krotko_o_nas [28.10.2010 r.].

[436] Znika organizacja walcząca z korupcją. Transparenty International zamyka polski oddział, http://m.wiadomosci.gazeta.pl//wiadomosci/1,117915,10725382.html [30.12.2011].

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

[438] Centrum Edukacji Obywatelskiejhttp://www.ceo.org.pl/[28.10.2010 r.].

[439] Ibidem.

[440] Fundacja Komunikacji Społecznej, http://www.fks.org.pl/ [28.10.2010 r.].

[441] Programy Fundacji Komunikacji Społecznej, http://www.fks.org.pl/c_programy.php [28.10.2010 r.].

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

[443] Helsińska Fundacja Praw Człowieka, http://www.hfhrpol.waw.pl/Nprogram4.html[28.10.2010 r.].

[444] Instytut Kościuszki, http://www.ik.org.pl/dzialalnosc [02.11.2010 r.].

[445] Instytut Kościuszki, Projekt Polska bez korupcji, http://polskabezkorupcji.pl [02.11.2010 r.].

[446] Polski think-tank, http://www.sobieski.org.pl/podstrona.php?id_strony=38 [02.11.2010 r.].

[447] Pięć sposobów ograniczenia korupcji w ochronie zdrowia w Polsce, http://www.sobieski.org.pl /search. php?search_string=korupcja [02.11.2010 r.].

[448] Instytut Spraw Publicznych, http://www.isp.org.pl/?In=pl&c=1&v=pagde&id=36 [02.11.2010 r.].

[449] Przykładem wspomnianej działalności wydawniczej jest publikacja: Analizy i Opinie nr 67 – październik 2006. Korupcja w obszarze zamówień publicznych w Polsce – zagrożenia i rekomendacje na przyszłość.

[450] Kampanie zorganizowane zostały przy pomocy Stowarzyszenia Agencji Reklamowych.

[451] Normalne Państwo, http://www.normalne.nazwa.pl/index.php?id=9 [02.11.2010 r.].

[452] Fundacja FOR (Forum Obywatelskiego Rozwoju) została utworzona przez Leszka Balcerowicza.

Celem fundacji jest wspieranie działalności społecznej, naukowej i oświatowej prowadzonej na rzecz rozwoju instytucji demokratycznych RP, jak również podejmowanie przedsięwzięć zmierzających do wzrostu zaangażowania polskiego społeczeństwa w działania sprzyjające szybkiemu i stabilnemu rozwojowi państwa polskiegooraz urzeczywistnieniu zasad demokratycznego państwa prawa.

[453] Normalne Państwo, http://www.normalne. op. cit.

[454] TNS OBOP, http://www.tnsglobal.pl/onas [02.11.2010 r.].

[455] Badania na temat występowania korupcji w Polsce OBOP prowadzi od 1999 roku. Inna instytucja badawczą zajmującą się m.in. wskazanym problemem jest CBOS , który już w 1991 roku dokonał pomiaru postrzegania korupcji w Polsce.

[456] Badanie TNS OBOP zrealizowane w dniach 8–14 kwietnia 2010 roku, na reprezentatywnej próbie mieszkańców Polski (N=1000).

[457] Polska Platforma Bezpieczeństwa Publicznego, http://www.ppbw.pl/ [02.11.2010 r.].

[458] Polski Oddział Banku Światowego, http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=99&id=486 [02.11.2010 r.].

[459] Stowarzyszenie Stop Korupcji, http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=99&id=447 [02.11.2010 r.].

[460] D. Drozdowski, W. Jasiński, op. cit., s. 27.

[461] W. Jasiński, *Metody operacyjno-rozpoznawcze wykrywania korupcji. Dotychczasowe doświadczenia Policji oraz nowe rozwiązania w ustawie o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*, [w:] Zwalczanie przestępczości korupcyjnej... op. cit., s.165–166.

[462] L. Schaerlaekens, *Walka z przestępczością zorganizowana. Doświadczenia Komisji Europejskiej*, [w:] M. Biuletyn nr 3–4, Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1999, s. 30.

[463] Ibidem, s. 46.

[464] J. Kudrelek, *Wybrane aspekty bezkarności sprawcy przestępstwa korupcji*, [w:], Zwalczanie przestępczości korupcyjnej..., op. cit., s. 79–80.

[465] Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku Kodeks karny Dz. U. nr 88, poz. 553, ze zm.

[466] Ibidem.

[467] G. Kobuszewski, Z. Bielecki, *Przesłanki wyłączenia lub złagodzenia odpowiedzialności karnej sprawcy przestępstwa korupcji*, [w:] Zwalczanie przestępczości... s. 79–80.

[468] Ustawa z dnia 25 czerwca 1997 roku, o świadku koronnym, Dz. U. 2007 r. Nr 36, poz. 232.

[469] A. Taracha, *Czynności operacyjno-rozpoznawcze. Aspekty kryminalistyczne i prawnodowodowe*, Lublin 2006, s. 342.

[470] Katalog ust. 1 art. 19 obejmuje przestępstwa:

1. przeciwko życiu, określone w art. 148–150 Kodeksu karnego;
2. określonych w art. 134, art. 135 § 1, art. 136 § 1, art. 156 § 1 i 3, art. 163 § 1i 3, art. 164 § 1, 165 § 1 i 3, art. 166, art. 167, art. 173 § 1 i 3, art. 189, art. 189a, art. 200, art. 200a, art. 211a, art. 223, art. 228 § 1 i 3–5, art. 229 § 1 i 3–5, art. 230 § 1, art. 230a § 1, art. 231 § 2, art. 232, art. 245, art. 246, art. 252 § 1–3, art. 258, art. 269, art. 280–282, art. 285 § 1, art. 286 § 1, art. 296 § 1–3, art. 296a § 1,2 i 4, art. 299 § 1–6, oraz art. 310 § 1, 2 i 4 Kodeksu karnego;

2a. określonych w art. 46 ust. 1, 2 i 4, art. 47 oraz art. 48 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 roku o sporcie;

3. przeciwko obrotowi gospodarczemu, określonych w art. 297–306 Kodeksu karnego, powodujących szkodę majątkową lub skierowanych przeciwko mieniu, jeżeli wysokość szkody lub wartość mienia przekracza pięćdziesięciokrotna wysokość najniższego wynagrodzenia za pracę określonego na podstawie odrębnych przepisów;
4. skarbowych, jeżeli wartość przedmiotu czynu lub uszczuplenia należności publicznoprawnej przekraczają pięćdziesięciokrotną wysokość najniższego wynagrodzenia za pracę określonego na podstawie odrębnych przepisów;

4a. skarbowych, o których mowa w art. 107 § 1 Kodeksu karno skarbowego;

5. nielegalnego wytwarzania, posiadania lub obrotu bronią, amunicją, materiałami wybuchowymi, środkami odurzającymi lub substancjami psychotropowymi albo ich prekursorami oraz materiałami jądrowymi i promieniotwórczymi;
6. określonych w art. 8 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Przepisy wprowadzające kodeks karny;
7. określonych w art. 43-46 ustawy z dnia 1 lipca 2005 r., o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów;
8. ściganych na mocy umów i porozumień międzynarodowych.

[471] Ustawa z dnia 6 kwietnia 199o roku o Policji, Dz. U. z 2007 roku. nr 43, poz. 277, ze zm.

[472] Ibidem.

[473] W. Kotowski, Komentarz do art. 19a ustawy o Policji, System Informacji Prawnej LEX.

[474] Przepisy te zostały uregulowane w Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2011 r., w sprawie przeprowadzania i dokumentowania przez policję czynności operacyjno-rozpoznawczych polegających na dokonaniu w sposób niejawny nabycia, zbycia lub przejęcia przedmiotów pochodzących z przestępstwa, ulegających przepadkowi albo których wytwarzanie, posiadanie, przewożenie lub którymi obrót są zabronione, a także na przyjęciu lub wręczeniu korzyści majątkowej, oraz sposobu przekazywania, przetwarzania i niszczenia materiałów uzyskanych podczas stosowania tych czynności (Dz. U. Nr 121, poz. 694 oraz w Rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 czerwca 2011 r., w sprawie sposobu realizacji kompetencji prokuratora w zakresie nadzoru nad czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi (Dz. U. Nr 121, poz. 692).

[475] W. Kotowski, *Komentarz do art. 19a ustawy o Policji*, op. cit.

[476] Komendant Główny Policji lub komendant wojewódzki Policji może po uzyskaniu pisemnej zgody prokuratora okręgowego jednorazowo przedłużyć stosowanie tych czynności o kolejne 3 miesiące, jeżeli nie ustały przyczyny ich zarządzenia. Dodatkowo, w uzasadnionych przypadkach Komendant Główny Policji lub komendant wojewódzki Policji, może po uzyskaniu pisemnej zgody prokuratora zarządzić kontynuowanie tych czynności również po upływie wskazanych okresów.

[477] Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji, op. cit.

[478] Uzyskiwanie danych stanowiących tajemnice bankową i ubezpieczeniową ujęto w art. 20 ust. 3 ustawy o Policji.

[479] Art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z dnia 16 lipca 1997 r.).

[480] W. Skrzydło, *Komentarz do art. 7 konstytucji Rzeczpospolitej polskiej*, [w:] W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, System Informacji Prawnej LEX.

[481] Art. 49 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., op. cit.

[482] W. Skrzydło, Komentarz do art. 49 Konstytucji ..., op. cit.

[483] Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji, op. cit.

[484] Ibidem.

[485] Ibidem.

[486] Ibidem.

[487] Ustawa z dnia 4 lutego 2001 roku, o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego, Dz. U. z 2011 r. Nr 53, poz. 273.

[488] Rozdział rozprawy dotyczący zobrazowania obszarów i rozmiaru korupcji w Polsce, oparty został na wyniku zadania badawczego nr 8, podzadania 8.7, podjętego w ramach realizacji Projektu rozwojowego „Przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej i terroryzmu w warunkach bezpiecznego, przyspieszonego i zrównoważonego rozwoju społeczno gospodarczego", wykonanego przez autora, Projekt rozwojowy nr OR00004007. Szerzej zobacz J. Bil, *Obszary, mechanizmy oraz skala przestępstw korupcyjnych w życiu publicznym i gospodarczym oraz kierunki ich ewaluacji*, [w:] *Korupcja i antykorupcja. Wybrane zagadnienia*, red. J. Kosiński, K. Krak, Szczytno 2011.

[489] Z. Dobrowolski, Korupcja w życiu publicznym. Międzynarodowe doświadczenia w zwalczaniu korupcji w Polsce, Zielona Góra 2001, s. 118.

[490] Transparency International Polska, definicja korupcji, http://www.transparency.pl /ti/definicje_ korupcji/ definicja_ korupcji_ wedle_TI [12.10.2010 r.]

[491] Zob. Grzegorz Makowski, Marek Dutkiewicz, *Mapa korupcji – recenzja raportu*, [w:] Korupcja i antykorupcja. Wybrane zagadnienia, część II, op. cit., s. 16.

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

[493] Dane z raportu sporządzonego przez CBA „Mapa Korupcji. Stan korupcji na podstawie danych statystycznych przekazanych przez służby i organy państwowe za lata 2004–2009."

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

[495] Dane na podstawie raportu z badań CBOS – „Opinia społeczna o korupcji" – przeprowadzonego w dniach 8–19 kwietnia 2010 roku na grupie 1056 osób.

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

[497] Dane uzyskane na podstawie badania TNS OBOP „Opinia publiczna o korupcji i lobbingu, przeprowadzonego w maju 2010 roku na grupie 1000 osób.

[498] Raport z Badań, Barometr Korupcji 2007, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2008, s. 4.

[499] M. Tymiński, *Różne twarze korupcji*, [w:] *Oblicza korupcji: zjawisko, skutki i metody przeciwdziałania*, Warszawa 2006, s. 31.

[500] Krajowe Centrum Informacji Kryminalnych (KCIK) jest komórką organizacyjną Komendy Głównej Policji, która wykonuje zadania w zakresie gromadzenia, przetwarzania i przekazywania informacji kryminalnych będących przedmiotem rejestracji w obszarze: przestępstw, ich sprawców oraz przedmiotów, podmiotów i rachunków mających związek z przestępstwem.

[501] Dane z raportu sporządzonego przez CBA „Mapa Korupcji, op. cit.

[502] A. Słaboń, *Przestępstwa „białych kołnierzyków" korupcja- plagi życia gospodarczego*, [w:] Odkrywanie socjologii. Podręcznik dla ekonomistów, red. A. Karwińska, Warszawa 2008, s. 252.

[503] NIK o spółkach komunalnych, www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-spolkach-komunalnych.html [11.11.2010 r.].

[504] B. Karolczak-Biernacka, *O problematyce korupcji i mechanizmach korupcjogennych*, Raport z badań nr 1/2008, Józefów 2008, s. 29.

[505] NIK o mechanizmach korupcjogennych w szpitalach klinicznych, www.nik.gov.pl/nik-o-korupcji/nik-o-mechanizmach-korupcjogennych-w-szpitalach [11.11.2010 r.].

[506] P. Mazurkiewicz, *Uniwersytet wolny od korupcji*, [w:] Korupcja. Oblicza...przeciwdziałanie, op. cit. s. 159.

[507] L. Biernat, *Koszty korupcji w Policji*, „Policja. Kwartalnik kadry kierowniczej Policji" nr 3, Szczytno 2009, s. 2–3.

[508] W. Mądrzejowski, *Przestępczość zorganizowana. System zwalczania*, Warszawa 2008, s. 61.

[509] M. Działoszyński, R. Szymborski, J. Wójcik, *Korupcja i inne zjawiska przestępcze w polskiej Policji z perspektywy funkcjonowania Biura Spraw Wewnętrznych*, [w:] *Policja w Polsce. Stan obecny i z perspektywy*, red. A. Szymaniak, W. Ciepiela, Poznań 2007, s. 261.

[510] R. Dąbrowski, *Analiza wybranych zagrożeń korupcyjnych w poszczególnych pionach Policji*, „Kwartalnik policyjny", Legionowo 2010, s. 21.
[511] P. Palka, M. Reut, *Korupcja w nowym Kodeksie karnym*, Kraków 1999, s. 12.
[512] N. Hayoz, *Lokalne rządzenie czyli lokalne sympatie*, [w:] Korupcja. Oblicza..., op. cit., s. 18.
[513] M. Kulesza, *Reforma samorządu terytorialnego. Bariery antykorupcyjne*, [w:] Korupcja. Oblicza... op. cit., s. 36.
[514] A. Z. Kamiński, M. Brennek, *Korupcja polityczna w Polsce*, [w:] Biuletyn nr 3–4, Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1999, s. 118.
[515] M. Zaborski, *Zagrożenie korupcją w mediach*, [w:] *Korupcja. Oblicza*..., op. cit. s. 167-168.
[516] W tym przypadku należy się odnieść do danych przekazywanych m.in. przez CBA, ABW, Policję, SG oraz ŻW.
[517] Dr Johann Graf Lambsdorff – ekonomista z uniwersytetu w Göttingen, twórca Indeksu Percepcji Korupcji.
[518] G. Makowski, *Korupcja jako problem społeczny*, Warszawa 2008, s. 38.
[519] H. Suchocka, *Strategia państwa w przeciwdziałaniu zorganizowanej przestępczości i korupcji*, [w:] Biuletyn nr 3–4 Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1999, s. 15.
[520] G. Makowski, M. Dutkiewicz, op. cit., s. 52.
[521] Protoplastą CPI było badanie prowadzone przez międzynarodową organizację Business International (BI), którego celem była analiza poziomu ryzyka inwestycyjnego, gdzie jedną ze zmiennych wartości była korupcja.
[522] W 2005 roku do zbudowania CPI wykorzystano 16 zmiennych pochodzących z różnych międzynarodowych sondaży realizowanych przez 13 instytucji i organizacji w 158 krajach na całym świecie.
[523] G. Makowski, M. Didkiewicz, op. cit., s. 36.
[524] Dane z raportu sporządzonego przez CBA „Mapa Korupcji, op. cit.
[525] Indeks Percepcji Korupcji, http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=12&id=4631 [15.11.2010 r.].
[526] Globalny Barometr Korupcji, http://www.transparency.pl/ti/gcb/globalny_barometr_korupcji_2009 [04.11.2010 r.].
[527] Dane z raportu sporządzonego przez CBA „Mapa Korupcji, op. cit.
[528] Globalny Barometr Korupcji, http://www.transparency, op. cit.[04.11.2010].
[529] Dane z raportu sporządzonego przez CBA „Mapa Korupcji", op. cit.
[530] Dane z Raportu z Badań, Codzienne doświadczenia korupcyjne Polaków. Barometr Korupcji 2006, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2006.
[531] Ibidem.
[532] Dane z Raportu z Badań, Barometr Korupcji 2007, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2008.
[533] Ibidem.
[534] Dane z Komunikatu Badań, Nepotyzm, CBOS, Warszawa 2009.
[535] Dane z komunikatu CBOS „Opinia społeczna o korupcji" wykonanego w kwietniu 2009 roku.
[536] Dane z Komunikatu Badań, Korupcyjne doświadczenia Polaków oraz ich stosunek do łapownictwa, CBOS, Warszawa 2009.
[537] Ibidem.
[538] A. Marcol, *Korupcja. Problem społeczno-moralny*, Opole 1992, s. 21.
[539] Dane z raportu sporządzonego przez CBA „Mapa Korupcji", op. cit.
[540] Zadaniem BSW jest przeciwdziałanie przestępczości w Policji poprzez wykrywanie przestępstw popełnianych przez policjantów pracowników Policji oraz ściganie ich sprawców, w tym podejmowanie czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych, koordynowanie działań operacyjnych prowadzonych w sprawach policjantów pracowników policji oraz gromadzenie, przetwarzanie i analizowanie informacji o przestępczości wśród policjantów pracowników policji.
[541] Dane z raportu sporządzonego przez CBA „Mapa Korupcji", op. cit.
[542] Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego jest zobowiązana do zwalczania korupcji w przypadkach, gdy przestępczość ta, ze względu na skalę, osobę sprawcy lub przedmiot decyzji, może godzić w bezpieczeństwo państwa. W szczególności podejmowane są działania w ramach zakłócenia procesów decyzyjnych w państwie, zakłócenia mechanizmów rynkowych, deformowania struktury wydatków publicznych, obniżania dochodów państwa z uwagi na nie ewidencjonowany przepływ pieniędzy, zakłócenie funkcjonowania organów ścigania, zakłócenie procedur sprawdzeniowych i kontrolnych, podważenia zaufania obywateli do państwa oraz obniżenia wiarygodności państwa na arenie międzynarodowej.
[543] Dane z raportu sporządzonego przez CBA „Mapa Korupcji", op. cit.
[544] Należy zaznaczyć, iż Centralne Biuro Antykorupcyjne jest służbą, która powołana została w 2006 roku, dlatego też ilość prowadzonych spraw o korupcję przedstawia wartości znacznie niższe niż w przypadku np. policji.
[545] Dane z raportu sporządzonego przez CBA „Mapa Korupcji", op. cit.
[546] Straż Graniczna posiada o wiele węższe uprawnienia związane ze ściganiem przestępczości korupcyjnej niż Policja, ABW czy CBA. Prowadzone sprawy dotyczą głównie zarzutów korupcyjnych stawianych podróżnym przekraczających granice RP, funkcjonariuszom Służby Celnej oraz Straży Granicznej.
[547] Podmiotem realizującym zadania z zakresu rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania zagrożeń godzących w wykonywanie ustawowych zadań Straży Granicznej jest Zarząd Spraw Wewnętrznych Komendy Głównej Straży Granicznej.
[548] Dane z raportu sporządzonego przez CBA „Mapa Korupcji", op. cit.
[549] Departament wykonuje czynności wywiadu skarbowego polegające na uzyskiwaniu, gromadze-

niu, przetwarzaniu i wykorzystywaniu informacji o dochodach, obrotach, rzeczach i prawach majątkowych podmiotów podlegających kontroli skarbowej oraz wykonuje czynności realizacyjne i zapewnia ochronę fizyczną inspektorom i pracownikom kontroli skarbowej.

[550] Dane z raportu sporządzonego przez CBA „Mapa Korupcji", op. cit. .

[551] Żandarmeria Wojskowa powstał na mocy ustawy z 24 sierpnia 2001 roku o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych. Jej zadaniem jest zapewnienie przestrzegania dyscypliny wojskowej oraz ochrona porządku publicznego i zapobieganie przestępstw na terenach jednostek wojskowych oraz w miejscach publicznych.

[552] Dane z raportu sporządzonego przez CBA „Mapa Korupcji", op. cit.

[553] Ministerstwo sprawiedliwości jest aparatem pomocniczym Ministra Sprawiedliwości. Do głównych zadań ministerstwa należy powoływanie na stanowiska prokuratorów (krajowego, apelacyjnego i okręgowych) prezesów sądów oraz podpisywanie umów, pism i aktów normatywnych. Sam Minister Sprawiedliwości dysponuje natomiast częścią budżetu państwa oraz nadzoruje prace administracji rządowej.

[554] Centralny Zarząd Służby Więziennej jest aparatem wykonawczym Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, działającym zgodnie z jego zarządzeniami, decyzjami, poleceniami, wytycznymi i regulaminami oraz pod jego bezpośrednim nadzorem i kierownictwem.

[555] K. Bułat, P. Czarniak, A. Gorzelak, K. Grabowski, M. Iwański, P. Jakubek, J. Jodłowski, M. Matek, S. Młodawska-Mąsior, A. Papierz, M. Stożek, *Kryminologia*, Warszawa 2007, s. 108.

[556] W. Mądrzejowski, *Korupcja w działalności zorganizowanych struktur przestępczych*, [w:] *Przestępczość zorganizowana. Świadek koronny. Terroryzm. W ujęciu praktycznym*, red. E. Pływaczewski, Kraków 2005, s. 465.

[557] M. Lezertua, *Działania Rady Europy w walce ze zorganizowaną przestępczością i korupcją*, [w:] Biuletyn nr 3–4, Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1999, s. 21.

[558] *Mały Słownik Politologii*, op. cit. s.120.

[559] *Nowy Leksykon PWN*, Warszawa 1988, s. 1350.

[560] S. Opara, *Pojęcie polityki*, [w:] *Podstawowe kategorie polityki*, red. S. Opara, D. Radziszewska-Szczepanik, A. Żukowski, Olsztyn 2005, s. 45–47.

[561] D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*. Warszawa 2004, s. 27.

[562] A. Żukowski, *Wybory*, [w:] Podstawowe kategorie...op. cit. , s. 273–274.

[563] A. Z. Kamiński, *Dwa systemy-dwie ordynacje. Polityczne i społeczne implikacje wyboru ordynacji wyborczej*, [w:] *Klimaty korupcji*, red. A. Kojder, A. Sadowski, Warszawa 2002, s. 163.

[564] Metoda Saint-Laguë stosowana jest w systemach wyborczych Nowej Zelandii, Norwegii, Szwecji oraz w Niemczech. Zastosowana została również w Polsce podczas wyborów parlamentarnych w 2001 roku oraz w wyborach do rad gmin w 1990 i 1994 roku. Metoda ta lepiej odzwierciedla pogląd wyborców niż metoda d`Hondta, która sprzyja większym ugrupowaniom.

[565] *Partie i ich programy*, pod red. I. Słodowskiej, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2002, s. 7.

[566] *Partie i systemy partyjne Europy Środkowej*, red. A. Antoszewski, P. Fiali, R. Herbut i J. Soroko, Wrocław 2003, s. 158.

[567] Krajowy Komitet Wyborczy Sojuszu Lewicy Demokratycznej jako koalicja 15 organizacji, związków zawodowych i patii politycznych powstał przed wyborami parlamentarnymi w 1991 roku. Partię oparto na dwóch filarach, którymi były: partia polityczna Socjaldemokracja Rzeczypospolitej Polskiej (powstała ze zrębów Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej) oraz organizacji związkowej Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych .

[568] Ł. Tomczak, *Sojusz Lewicy Demokratycznej*, [w:] *Polskie Partie i ugrupowania parlamentarne*, red. K. Kowalczyk , J. Sielski, Toruń 2004, s. 74.

[569] Program Wyborczy Koalicji SLD i UP z 2001 roku.

[570] Raport Antykorupcyjnej Koalicji Organizacji Pozarządowych nt. „Realizacja obietnic wyborczych złożonych przez partie w trakcie kampanii wyborczej w 2001 roku", Warszawa 2005.

[571] Unia Wolności funkcjonowała do czerwca 2005 roku, po czym zmieniła nazwę na Partię Demokratyczną Demokraci.pl.

[572] D. Karnowska, Komunitarystyczna wspólnota responsywna w polskich partiach politycznych. Studium przypadku: od Unii Demokratycznej do demokratów.pl, [w:] Współczesne partie polityczne. Wybrane problemy, Toruń 2009, s. 177.

[573] Raport Antykorupcyjnej Koalicji Organizacji Pozarządowych, 2005 r., op. cit.

[574] R. Podgórzańska, A. Staszczyk, *Polskie Stronnictwo Ludowe* [w:] *Polskie Partie i ugrupowania*... op. cit., s. 97

[575] Raport Antykorupcyjnej Koalicji Organizacji Pozarządowych, 2005 r., op. cit..

[576] K. Kowalczyk, Prawo i Sprawiedliwość, [w:] Polskie Partie i ugrupowania...op. cit., s. 157.

[577] Program Wyborczy Prawa i Sprawiedliwości, 2001 r.

[578] Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej, red. A. Antoszewski i R. Herbut,, Wrocław 1997, s. 122.

[579] Raport Antykorupcyjnej Koalicji Organizacji Pozarządowych, 2005 r., op. cit.

[580] J. Sielski, *Mniejszość Niemiecka*, [w:] *Polskie Partie i ugrupowania*..., op. cit., s. 338.

[581] Raport Antykorupcyjnej Koalicji Organizacji Pozarządowych, 2005 r., op. cit.

[582] Antykorupcyjna Grupa Robocza powstała przy wsparciu Rządu Polskiego w 2000 roku. Jest podmiotem wspieranym organizacyjnie przez Biuro Banki Światowego w Polsce. Członkami Grupy są politycy, parlamentarzyści, urzędnicy państwowi,

naukowcy, działacze organizacji pozarządowych, związkowcy, przedstawiciele kościoła oraz dziennikarze. Członkostwo ma charakter społeczny, a podstawą działania Grupy jest zasada, iż walka z korupcją może być tylko wtedy efektywna, jeśli nie jest elementem gry politycznej.

[583] Raport Antykorupcyjnej Koalicji Organizacji Pozarządowych, 2005 r., op. cit.

[584] Zaproponowane rozwiązanie mogłoby jednak przynieść skutek odwrotny od pożądanego, ponieważ nadawało urzędnikom skarbowym kolejne uprawnienia decyzyjne, powodujące sytuacje korupcjogenne.

[585] Raport Antykorupcyjnej Koalicji Organizacji Pozarządowych, 2005 r., op. cit.

[586] W wyborach w 2001 roku deklaracji wyborczych dotyczących walki z korupcja nie złożyły min. Komitety Wyborcze: Platformy Obywatelskiej, Samoobrony oraz Ligi Polskich Rodzin.

[587] Raport Antykorupcyjnej Koalicji Organizacji Pozarządowych, 2005 r., op. cit.

[588] A. Bodnar, D. Sześciło, *Przeciwdziałanie korupcji: instytucje i ich działania*, [w:] Prawo Europejskie w Praktyce nr 1(43) ,Warszawa 2008, s. 95.

[589] *Partie i ich programy*, red. I. Słodowska, M. Dołbakowska, Warszawa 2005, s. 124–125.

[590] Ibidem.

[591] K. Kowalczyk, *Platforma Obywatelska Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] Polskie Partie i ugrupowania ..., op. cit., s. 130.

[592] *Partie i ich programy*, op. cit., s. 168–171.

[593] Manifest Wyborczy SLD w wyborach w 2005 r.

[594] Partie i ich programy, op. cit. s. 234–235.

[595] Skrócenie kadencji Sejmu odbyło się na podstawie Uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, z dnia 7 września 2007 roku w sprawie skrócenia kadencji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 163, poz. 1154.

[596] Postanowienie z dnia 7 września 2007 roku o zarządzeniu wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 162, poz. 1145.

[597] Konstytucja RP przewiduje w takim przypadku okres 24 dni na przeprowadzenie wyborów parlamentarnych.

[598] Raport Antykorupcyjnej Koalicji Organizacji Pozarządowych nt. „Realizacja obietnic wyborczych dotyczących przeciwdziałania korupcji złożonych przez partie polityczne podczas kampanii wyborczej 2007 roku", Warszawa 2008.

[599] Ibidem.

[600] A. Antoszewski, *Partie i systemy partyjne państw Unii Europejskiej na przełomie wieków*, Toruń 2008, s. 134.

[601] Raport Antykorupcyjnej Koalicji Organizacji Pozarządowych, 2008 r., op. cit.

[602] Ibidem.

[603] Autorzy programu wyborczego przywołali dane oparte o: Wskaźnik Wolności Gospodarczej (Heritage Foundation & The Wall Street Journal), raport Doing Business (Raport Banku Światowego), Globalny Indeks Konkurencyjności (Światowe Forum Ekonomiczne), Światowy Rocznik Konkurencyjności (Międzynarodowy Instytut Rozwoju Zarządzania), Gospodarka cyfrowa/ranking E-readiness (Economist Inteligence Unit), Wskaźnik Rozwoju Społecznego (Organizacja Narodów Zjednoczonych), Indeks Percepcji Korupcji (transparenty International).

[604] Program Wyborczy Platformy Obywatelskiej 2011 „Następny krok. Razem".

[605] Program Wyborczy Polskiego Stronnictwa Ludowego 2011 „Człowiek jest najważniejszy".

[606] Program Wyborczy Ruchu Palikota 2011 „Nowoczesne państwo".

[607] Ustawa Wilczka to potoczne określenie ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej opracowanej według projektu ministra przemysłu Mieczysława Wilczka i premiera Mieczysława Rakowskiego. Ustawa obowiązywała od 1 stycznia 1989 r. do 31 grudnia 2000 r. Ta liberalna ustawa umożliwiała każdemu obywatelowi podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej na równych prawach, co spowodowało aktywizację drobnych przedsiębiorstw oraz utworzenie nowych miejsc pracy.

[608] Nie określono jakich ustaw te zmiany miałyby dotyczyć.

[609] Program Wyborczy Ruchu Palikota, op. cit.

[610] Program Wyborczy Prawa i Sprawiedliwości 2011 „Nowoczesna, solidarna, bezpieczna Polska".

[611] Andrzej Ananicz, polityk, dyplomata, nauczyciel akademicki, dyrektor Akademii Dyplomatycznej, były doradca premiera Donalda Tuska, szef Agencji Wywiadu w latach 2004–2005. Odwołany został z tego stanowiska przez Kazimierza Marcinkiewicza pod zarzutem pozwolenia umieszczenia zapisu w aneksie do polsko-rosyjskiego traktatu zezwalającego na tworzenie polsko-rosyjskich spółek na terenach dawnych baz armii radzieckiej. Zarzuty dotyczyły również jego współpracy z prezydentem Lechem Wałęsą i polskimi służbami specjalnymi w inwigilacji prawicy w pierwszej połowie lat 90-tych. W 2008 roku premier Tusk powierzył Ananiczowi pełnienia obowiązków szefa agencji, pomimo sprzeciwu prezydenta Lecha Kaczyńskiego.

[612] Andrzej Parafianowicz wiceminister finansów, wobec którego umorzono zarzuty w sprawie podejrzenia o wywieranie nielegalnych nacisków (na podległego mu dyrektora rafinerii Trzebinia), które miały spowodować podjęcie decyzji – dotyczącej należności podatkowych, skutkującej powstaniem straty Skarbu Państwa w wysokości 900 mln zł.

[613] Program Wyborczy Prawa i Sprawiedliwości 2011, op. cit.

[614] Program Wyborczy Prawa i Sprawiedliwości 2011, op.cit.

[615] Program Wyborczy Sojuszu Lewicy Demokratycznej 2011 „Jutro bez obaw".

[616] Ibidem.

[617] K.H. Nassmacher, *Analiza porównawcza finansowania partii politycznych w ustabilizowanych demokracjach*, [w:] *Kulisy finansowania polityki*, red. M. Walecki, Warszawa 2002, s. 11.

[618] K. Sobolewska-Myslik, *Partie i systemy partyjne na świecie*, Warszawa 2010, s. 155.
[619] Ibidem, s. 12.
[620] M. Sobolewski, *Partie i systemy partyjne świata kapitalistycznego*, Warszawa 1977, s. 388.
[621] K. H. Nassmacher, op. cit., s. 13.
[622] Ibidem, s. 16.
[623] S. Rose-Ackerman, *Korupcja i rządy. Przyczyny, skutki i drogi reform*, Warszawa 2001, s. 251.
[624] Ibidem, s. 252–253.
[625] Wskazane zachowania wyczerpują znamiona czynu zabronionego zawartego w polskim kodeksie karnym w art. 250a – korupcja wyborcza, czy też kupowanie głosów.
[626] S. Rose-Ackerman, Korupcja i rządy..., op. cit., s. 259.
[627] Profesjonalnymi narzędziami wykorzystywanymi w kampaniach wyborczych jest m.in. wykorzystywanie indywidualnych ekspertów do badań opinii publicznej, programy telewizyjne oraz produkcja filmowa.
[628] Wzrost wydatków na mass media oraz kampanię wyborcza odnotowano przy okazji wyborów prezydenckich w Polsce w 2001 roku.
[629] M. Walecki, *Pieniądz a polityka w Europie Środkowo-Wschodniej*, [w:] Kulisy finansowania..., op. cit., s. 47–52.
[630] M. Walecki podaje, iż udział składek członkowskich w całkowitym dochodzie partii pozostawał mniej więcej na stałym poziomie i wynosił od 0,27% w 1997 r. do 0,42% w 1998 r.
[631] M. Walecki, op. cit., s. 61–63.
[632] Ibidem, s. 65.
[633] Darowizna ta stanowiła około 72% oficjalnych dochodów kandydata i jest do dzisiaj najwyższą oficjalna darowizną w polskiej polityce.
[634] Estońska Partia Centrum jest socjalliberalną partią polityczną, prowadzącą działalność od 1991 roku. Program partii skierowany jest do klasy średniej. Partia posiada przedstawicieli w Parlamencie Europejskim.
[635] Estońska partia polityczna o zabarwieniu liberalnym, działająca od 1994 roku. Podobnie jak Partia Centrum wprowadziła deparlamentu Europejskiego swojego przedstawiciela.
[636] Według ocen ekspertów i zgodnie z informacjami udzielonymi przez pracowników sztabu wyborczego, wydatki na kampanie wyborczą oligarchy Ihora Kakaja podczas wyborów uzupełniających w czerwcu 2000 r. w okręgu żytomierskim wynosiły ponad 1 mld USD.
[637] Frakcja polityczna utworzona przez byłego premiera Pawła Łazarenkę – do uzupełnienia i poszerzenia.
[638] Szerzej na temat finansowania kampanii wyborczych na Ukrainie zob. A. Romaniuk, *Źródła finansowania kampanii wyborczych i partii politycznych na Ukrainie*, [w:] *Kulisy finansowania polityki*, pod red. M. Waleckiego, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002.
[639] M. Walecki, op. cit., s. 66–69.
[640] K. Wojtas, *Wpływ korupcji na finansowanie partii politycznych*, [w:] Korupcja. Oblicza..., op. cit., s. 74–75.
[641] M. Walecki, op. cit., s. 69.
[642] Ibidem, s. 71.
[643] M. Pinto-Duschinsky, *Pieniądze a polityka w reżimie demokratycznym*, [w:] Kulisy finansowania..., op. cit., s. 94.
[644] Finansowanie polityki z zasobów budżetowych okazało się niemożliwe dla budżetów niektórych państw afrykańskich w np. w Mozambiku i Timorze Wschodnim, gdzie podczas wyborów środki finansowania partii politycznych nie pochodziły z budżetu, a przekazane zostały przez organizacje międzynarodowe.
[645] M. Pinto-Duschinsky, op. cit., 94–95.
[646] Ibidem, s. 99-100.
[647] W Republice Czeskiej generalne zasady funkcjonowania partii politycznych określa art. 5 Konstytucji Czech, art. 20, 21 i 22 Karty Podstawowych Praw i Wolności oraz ordynacja wyborcza – ustawa 274/1995 Sb.
[648] K. Wojtas, op. cit. s. 74.
[649] Bezpośrednie dotacje przekazane przez państwo wszystkim partiom politycznym wyniosły ok. 4,6 mln USD.
[650] M. Walecki, op. cit., s. 70.
[651] Ibidem, s. 74.
[652] K.H. Nassmacher, op. cit., s. 36.
[653] AWS posiadało w tamtym okresie 201 posłów i 51 senatorów, zaś SLD 164 posłów i 28 senatorów.
[654] M. Walecki, op. cit., s. 71–72.
[655] S. Gebethner, *Finansowanie partii politycznych i parlamentarnej kampanii wyborczej w Polsce po zmianach z 2001 r.*, [w:] Kulisy finansowania..., op. cit., s. 117–118.
[656] W. Skrzydło, *Komentarz do art. 11 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, System Informacji Prawnej LEX.
[657] A. Jackowska, *Subwencje budżetowe dla partii politycznych – kwoty i tendencje. Subwencje z budżetu państwa dla partii politycznych*, [w:] *Jawność i kontrola*, red. J. Zbieranek, Warszawa, 2008, s. 11.
[658] Kodeks wyborczy wszedł w życie 1 sierpnia 2011 r.
[659] Dotacja podmiotowa zawarta został w znowelizowanym Kodeksie wyborczym w art. 150.
[660] Nowy Kodeks wyborczy wskazuje na ten sam sposób obliczania dotacji podmiotowej.
[661] S. Gebethner, op. cit., s. 139.
[662] Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2007 r. Nr 171, poz. 1056). Ustawa ta określa zasady i tryb zgłaszania kandydatów na posłów i kandydatów na senatorów, przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, a także zasady prowadzenia i finansowania kampanii wyborczych.
[663] S. Gebethner, op. cit., s. 118–119.
[664] Kampania wyborcza rozpoczyna się z dniem ogłoszenia aktu właściwego organu o zarządzeniu wyborów i ulega zakończeniu na 24 godziny przed dniem głosowania. Agitacją wyborcza jest publiczne nakłanianie lub zachęcanie do głoso-

wania w określony sposób lub do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego. Agitacje wyborczą można prowadzić od przyjęcia przez właściwy organ zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego na zasadach, w formach i miejscach określonych przepisami kodeksu wyborczego.

[665] P. Chybalski, *Opinia prawna w sprawie wybranych zagadnień związanych z finansowaniem kampanii wyborczej do Sejmu*, [w:] Zeszyty prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, Rok IV 3–4 (19–20), Warszawa 2008, s. 169.

[666] S. Gebethner, op. cit., s. 120.

[667] Ibidem. s. 124.

[668] Ustawa o partiach politycznych z dnia 27 czerwca 1997 r. Dz. U. z 2001 r., Nr 79, poz. 857 (z późn. zm.).

[669] M. Chmaj, *Status środków otrzymywanych przez partie polityczne z budżetu państwa z tytułu subwencji. Problematyka jawności*, [w:] Jawność i kontrola..., op. cit., s. 16–17.

[670] Zasady prowadzenia działalności własnej partii politycznej zawarte zostały w art. 27 ustawy o partiach politycznych.

[671] Obowiązek gromadzenia środków pieniężnych przez partie polityczną na rachunkach bankowych nie dotyczy kwot ze składek członkowskich w wysokości nie przekraczającej od jednego członka w jednym roku minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalanego na podstawie odrębnych przepisów, obowiązującego w dniu poprzedzającym wpłatę, pozostawionych w terenowych jednostkach organizacyjnych partii, z przeznaczeniem na pokrycie wydatków związanych z bieżącą działalnością partii.

[672] Tożsamy zapis znajduje się w ordynacji podatkowej z 2001 r.

[673] Art. 24 ustawy o partiach politycznych, op. cit.

[674] W zakresie tym ustawodawca odwołuje się do innych regulacji, tj. do przepisów ustaw dotyczących wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyborów do Parlamentu Europejskiego w zakresie dotacji podmiotowej.

[675] Art. 25 ustawy o partiach politycznych, op. cit.

[676] A. Jackowska, op. cit., s. 12.

[677] Art. 28 ustawy o partiach politycznych, op. cit.

[678] S. Gebethner, op. cit., s. 142.

[679] Ustawodawca zastrzegł, iż w razie skrócenia kadencji Sejmu prawo do subwencji przysługujące partiom politycznym wygasa z końcem kwartału, w którym zakończyła się kadencja Sejmu.

[680] Wniosek składany jest corocznie do dnia 31 marca każdego roku.

[681] Art. 29 ustawy o partiach politycznych, op. cit.

[682] A. Jackowska, op. cit., s. 11-12.

[683] Partia Ludowo-Demokratyczna otrzymała w tym roku trzy z czterech rat subwencji w kwocie prawie 423 tys. zł, ponieważ utraciła prawo do otrzymywania subwencji z powodu odrzucenia jej sprawozdania przez Państwową Komisję Wyborczą.

[684] Platforma Obywatelska otrzymała dotację dopiero w 2006 roku, ponieważ w poprzedniej kadencji ugrupowanie nie posiadało statutu partii politycznej.

[685] A. Jackowska, op. cit., s. 13–14.

[686] Ibidem.

[687] Ibidem, s. 14–15.

[688] Sprawozdanie partii politycznej Socjaldemokracja Polska o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2009 r., zostało odrzucone przez Państwową Komisję Wyborczą uchwała z dnia 27 września 2010 r., Sąd Najwyższy oddalił wniesioną w tej sprawie skargę partii postanowieniem z dnia 18 listopada 2010 r. Zgodnie z art. 38d ustawy o partiach politycznych Socjaldemokracja Polska utraciła prawo otrzymywania subwencji od początku I kwartału 2011 r.

[689] Informację o wysokości subwencji na działalność statutową przysługującą partiom politycznym w latach 2008–2011 opracowano na podstawie danych przygotowanych przez Krajowe Biuro Wyborcze.

[690] Prezydent podpisał ustawę ograniczającą subwencję dla partii, http://www.gazetaprawna. pl/ wiadomości/ artykuły/473902,prezydent_podpisal_ustawe-ograniczajaca-subwencje-dla-partii. html [19.08.2011].

[691] M. Chmaj, *Nadzór organów państwa nad finansowaniem partii politycznych*, [w:] Jawność i kontrola..., op. cit., s. 24.

[692] Informacja finansowa składana jest przez partię za rok kalendarzowy Państwowej Komisji Wyborczej w terminie do 31 marca następnego roku.

[693] Art. 34 ustawy o partiach politycznych, op. cit.

[694] Art. 34a ustawy o partiach politycznych, op. cit.

[695] M. Chmaj, op. cit., s. 25.

[696] Art. 34c ustawy o partiach politycznych, op. cit.

[697] Art. 35 ustawy o partiach politycznych, op. cit.

[698] M. Chmaj, op. cit., s. 26.

[699] Art. 36 ustawy o partiach politycznych, op. cit.

[700] Art. 36a ustawy o partiach politycznych, op. cit.

[701] Art. 37 ustawy o partiach politycznych, op. cit.

[702] art. 38 ustawy o partiach politycznych, op. cit.

[703] M. Chmaj,, op. cit. s. 26.

[704] A. Jackowska, J. Zbieranek, *Społeczna kontrola finansowania partii politycznych*, [w:] Jawność i kontrola..., op. cit., s. 37.

[705] Naruszenie przepisów w tym zakresie odnosi się do regulacji ujętych w art. 25 ustawy o finansowaniu partii politycznych, zgodnie z którymi partii politycznej mogą być przekazywane środki finansowe przez obywateli polskich mających stałe miejsce zamieszkania na terenie RP, w wysokości 15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę.

[706] Art. 38a ustawy o partiach politycznych, op. cit.

[707] Art. 38b ustawy o partiach politycznych, op. cit.

[708] Partię polityczną zgłasza się do ewidencji partii politycznych, prowadzoną przez Sąd Okręgowy w Warszawie. Zgłoszenie powinno zawierać nazwę, skrót nazwy i określenie adresu siedziby partii politycznej oraz imiona i nazwiska osób wchodzących w skład organów uprawnionych

w statucie do reprezentowania partii na zewnątrz oraz do zaciągania zobowiązań majątkowych. Do zgłoszenia można załączyć wzorzec symbolu graficznego partii politycznej.

[709] Art. 38c ustawy o partiach politycznych, op. cit.

[710] Art. 38d ustawy o partiach politycznych, op. cit.

[711] Art. 39 ustawy o partiach politycznych, op. cit.

[712] Partia polityczna nie może prowadzić zbiórek publicznych.

[713] Art. 49a ustawy o partiach politycznych, op. cit.

[714] Zgodnie z dyspozycją art. 24 ust. 8 partia polityczna może gromadzić środki finansowe jedynie na rachunkach bankowcy. Obowiązek ten nie dotyczy natomiast środków pieniężnych gromadzonych przez partię stanowiących przychód ze składek członkowskich, w wysokości nieprzekraczającej od jednego członka w jednym roku minimalnego wynagrodzenia za pracę, pozostawionych w terenowych jednostkach organizacyjnych partii z przeznaczeniem na pokrycie wydatków związanych z bieżącą działalnością.

[715] Art. 49b ustawy o partiach politycznych, op. cit.

[716] Wskazane uregulowania dotyczą art. 24 ust. 2, w którym podniesiono, iż majątek partii może być przeznaczony tylko na cele statutowe lub charytatywne.

[717] Zgodnie z przepisami ustawy partia polityczna nie może prowadzić działalności gospodarczej.

[718] Przepis art. 25 ust. 4 określa, iż środki finansowe na rzecz partii politycznej może przekazać obywatel polski zamieszkujący na stałe na terenie RP oraz określa wysokość wpłat, jaką może dokonać osoba fizyczna na rzecz partii politycznej.

[719] Art. 49c ustawy o partiach politycznych, op. cit.

[720] Art. 49d ustawy o partiach politycznych, op. cit.

[721] W art. 35 ust. 1 ustawodawca określił, iż partia polityczna tworzy stały Fundusz Wyborczy, w celu finansowania partii politycznej w wyborach do Sejmu, Senatu, w wyborach Prezydenta RP, w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach organów samorządu terytorialnego.

[722] Art. 49e ustawy o partiach politycznych, op. cit.

[723] Art. 49f ustawy o partiach politycznych, op. cit.

[724] Zgodnie z dyspozycja art. 36 ust. 3, środki finansowe Funduszu Wyborczego gromadzi się na oddzielnym rachunku bankowym.

[725] Art. 49g ustawy o partiach politycznych, op. cit.

[726] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2003 r., w sprawie wypłacania z budżetu państwa subwencji przysługującej partiom politycznym, Dz. U. z 2003 r., Nr 33, poz. 267.

[727] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2003 r., w sprawie wypłacania z budżetu państwa subwencji przysługującej partiom politycznym, op. cit.

[728] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2003 r., w sprawie sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych, Dz. U. z 2003 r., Nr 33, poz. 269.

[729] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2003 r., w sprawie sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych, op. cit.

[730] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 stycznia 2003 r., w sprawie zasad prowadzenia rachunkowości przez partie polityczną, Dz. U. z 2003 r., Nr 11, poz. 118.

[731] Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, Dz. U. z 2002 r., Nr 76, poz. 694.

[732] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 stycznia 2003 r. w sprawie zasad..., op. cit.

[733] Ibidem.

[734] Ustawa z dnia 5 stycznia 2010 r., Kodeks wyborczy, Dz. U z 2011 r., Nr 21, poz. 134.

[735] Kodeks wyborczy przyjęty został przez Sejm jednogłośnie, jednak potem wzbudził wiele kontrowersji, a na wniosek posłów PiS trafiła do Trybunału Konstytucyjnego, który uchylił niektóre jego przepisy. W pierwszej kolejności TK wskazał, iż głosowanie dwudniowe jest niezgodne z Konstytucją, za niezgodne uznano też zakaz odpłatnego rozpowszechniania ogłoszeń wyborczych w programach publicznych i niepublicznych nadawców radiowych i telewizyjnych. Za niezgodne uznano także zakaz umieszczania plakatów i haseł wyborczych o powierzchni powyżej 2 m. kw.

[736] Ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 września 1990 r., Dz. U. z 1990r., Nr 67, poz.98.

[737] Ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta z dnia 20 czerwca 2002 r., Dz. U. z 2002 r., Nr 113, poz. 984.

[738] W wyborach w 2011 roku głosowanie odbędzie się w 100 okręgach jednomandatowych, a każdy komitet będzie mógł zgłosić tylko jednego kandydata na senatora w okręgu, również wyborca będzie mógł oddać głos tylko na jednego kandydata. Zmniejszona została również z 3 tys. do 2 tys. liczba wymaganych do rejestracji kandydata na senatora podpisów z poparciem.

[739] Od poniedziałku nowy kodeks wyborczy, http://wiadomości.onet.pl/kraj/od-poniedzialku-nowy-kodeks-wyborczy,1,4808933,wiadomosc.html [19.08.2011 r.]

[740] Członkom komisji wyborczych przysługuje na podstawie przepisów ustawy z dnia 30 października 2002 r., o zaopatrzeniu z tytułu wypadków lub chorób zawodowych powstałych w szczególnych okolicznościach (Dz. U. Nr 199, poz. 1674) zaopatrzenie z tytułu wypadku przy wykonywaniu zadań tych komisji.

[741] Ustawa z dnia 10 października 2002 r., o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, Dz. U. z 2002 r., Nr 200, poz. 1679, z 2004 r., Nr 240, poz. 2407 oraz z 2005 r., Nr 157, poz. 1314.

[742] Art. 134 Kodeksu wyborczego, op. cit.

[743] Partia polityczna na poziomie europejskim to organizacja realizująca program polityczny, złożona z partii krajowych oraz członków niezrzeszonych, reprezentowana w kilku państwach członkowskich.

[744] Przepisy te dotyczą wyłącznie partii politycznych na poziomie europejskim, w rozumieniu art. 191 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

[745] W Projekcie Rezolucji Parlamentu Europejskiego 2010/2201 (INI), w sprawie stosowania rozporzą-

dzenia (WE) nr 2004/2003, w sprawie przepisów regulujących partie polityczne na poziomie europejskim oraz zasad dotyczących ich finansowania przewidziano w poprawce nr 10, dot. ust 17, iż samofinansowanie się partii i fundacji jest oznaką ich żywotności, w związku z tym należy podnieść obecny pułap darowizn z 12 tys. euro do 25 tys. euro rocznie na osobę fizyczną jako darczyńcę, co należy powiązać z wymogiem ujawniania darczyńców w momencie otrzymania darowizn. Podkreślono też, iż osoby prawne nie mogą być darczyńcami.

[746] D. Olejniczak, Z. Cieślik, M. Fryźlewicz, A. Kurkiewicz, M. Nowakowski, [w:] Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, 2(2) IV-VI 2004, Warszawa 2004, s. 30–32.

[747] Art. 328 Kodeksu wyborczego, op. cit.

[748] Posłowie do Parlamentu Europejskiego wybierani są na 5 lat.

[749] Art. 330 Kodeksu wyborczego, op. cit.

[750] Art. 331 Kodeksu wyborczego, op. cit.

[751] Art. 332 Kodeksu wyborczego, op. cit.

[752] Wskaźnik wzrostu cen ustalany jest na podstawie komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego ogłaszanego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski" do 20 dnia pierwszego miesiąca kwartału.

[753] Art. 337 Kodeksu wyborczego, op. cit.

[754] Komunikat Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 25 października 2004 r., w sprawie sprawozdań wyborczych komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach do Parlamentu Europejskiego w dniu 13 czerwca 2004 r. (M.P. nr 45 poz. 785).

[755] Przyjęto sprawozdania komitetów wyborczych: Antyklerykalnej Partii Postępu „Racja", Demokratycznej Partii Lewicy, Inicjatywy dla Polski, Ligi Polskich Rodzin, Narodowego Odrodzenia Polski, Platformy Obywatelskiej RP, Polskiej Partii Pracy, Polskiego Stronnictwa Ludowego, polskiej Partii Narodowej, Pracy Zdrowie Ekologia, Prawa i Sprawiedliwości, Samoobrony RP, Unii Polityki Realnej, Unii Wolności, KPERiR-PLD, Sojuszu Lewicy Demokratycznej-Unii Pracy, Absolwentów Grandes Ecoles AGE, Grupa Ludzi Kreatywnych, Konfederacji Ruchu Obrony Bezrobotnych, Krystyny Mikulanki, „Młodzi do Europy", „Nowi Ludzie w Polskiej Europie", Ogólnopolskiego Komitetu Obywatelskiego „Oko", „Polska Droga", „Racja Stanu", Socjaldemokracji Polskiej oraz Śląskiego Komitetu Wyborców.

[756] PKW przyjęło sprawozdanie ze wskazaniem uchybienia Komitetu Wyborczego Wyborców „Razem dla Przyszłości".

[757] Odrzuconymi przez PKW dokumentami były sprawozdania Komitetu Wyborczego Wyborców Zieloni 2004 oraz Narodowego Komitetu Wyborczego Wyborców. Na uchwałę PKW została wniesiona skarga Komitetu Wyborczego Wyborców, która oddalona została przez Sąd Najwyższy.

[758] Komunikat Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 25 kwietnia 2005 r., o przyjętych i odrzuconych sprawozdaniach wyborczych komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach do Parlamentu Europejskiego, przeprowadzonych w dniu 13 czerwca 2004 r. (M.P. Nr 26, poz. 370).

[759] W wyborach do Parlamentu Europejskiego PO uzyskała 15 mandatów, LPR – 10, PiS – 7, Samoobrona RP – 6, PSL – 4, UW – 4, Koalicja SLD-UP – 5, a KWW Socjaldemokracji Polskiej – 3 mandaty. Dotacja podmiotowa przypadająca na jeden mandat wynosiła 115 899,07 zł, przy czym dotacja nie może przekraczać wydatków komitetu poniesionych na kampanię wyborczą.

[760] Wysokość dotacji podmiotowych przysługujących partiom politycznym i komitetom wyborczym wyborców, które uzyskały w wyborach do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 13 czerwca 2004 roku opracowano na podstawie informacji przedstawionych przez Państwową Komisję Wyborczą.

[761] Komunikat Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 21 kwietnia 2009 r. w sprawie podwyższenia limitu wydatków komitetu wyborczego w wyborach do Parlamentu Europejskiego (ZKF-903-1/09).

[762] Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej o zasadach prowadzenia i finansowania kampanii wyborczej w wyborach do Parlamentu Europejskiego, zarządzonych na dzień 7 czerwca 2009 r. (ZKF-903-9/09).

[763] Komitetami tymi były: Komitet Wyborczy Ligi Polskich Rodzin, Komitet Wyborczy Polska Partia Socjalistyczna, Komitet Wyborczy Samoobrona Patriotyczna, Komitet Wyborczy Stronnictwa Ludowego „Ojcowizna", Komitet Wyborczy Wyborców Kocham Polskę i Komitet Wyborczy Wyborców Ogólnopolskie Forum Stowarzyszeń Uwłaszczeniowych „Gospodarka-Uwłaszczenie-Nauka-Stocznie" Kraków (Henryk Połcik), Gdynia (Teresa Pietrzak).

[764] Komunikat Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 20 października2009r., w sprawie sprawozdań wyborczych komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach do Parlamentu Europejskiego w dniu 7 czerwca 2009 r. (M. P., Nr 70, poz. 900).

[765] Komunikat Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 8 lutego 2010r., o przyjętych i odrzuconych sprawozdaniach wyborczych komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach do Parlamentu Europejskiego, przeprowadzonych w dniu 7 czerwca 2009r. (M.P., Nr 21, poz. 207).

[766] PKW przyjęła bez zastrzeżeń sprawozdania następujących komitetów wyborczych: Partii Kobiet, Platforma Obywatelska Rzeczypospolitej Polskiej, Polska Partia Parcy, Polskie Stronnictwo Ludowe, Prawo i Sprawiedliwość, Samoobrona RP, Unii Polityki Realnej, Wyborców Niezależni Polsce, Związek Słowiański, Koalicyjny Komitet Wyborczy Naprzód Polsko-Piast, Koalicyjny Komitet Wyborczy Porozumienie dla Przyszłości – Centrolewica (PD+SDPL+Zieloni 2004) oraz koalicyjny Komitet Wyborczy Sojusz lewicy Demokratycznej – Unia Pracy.

[767] PKW przyjęła sprawozdania ze wskazaniem uchybień następujących komitetów wyborczych:

Demokratycznej Partii Lewicy, Libertas, Liga Polskich Rodzin, Partii Zielonych, Polska Partia Socjalistyczna, Polska Patriotyczna, Polski Ruch Uwłaszczeniowy, Prawica Rzeczypospolitej, Samoobrona Patriotyczna, Stronnictwa Ludowego „Ojcowizna", Stronnictwa Ludowego „Piast", Komitetu Wyborczego Wyborców Ogólnopolskie Forum Stowarzyszeń Uwłaszczeniowych „Gospodarka-Uwłaszczenie-Nauka Stocznie Kraków (Henryk Połcik), Gdynia (Teresa Pietrzak).

[768] Komitetem wyborczym, którego sprawozdanie zostało odrzucone był Komitet Wyborczy Wyborców Kocham Polskę. Sprawozdanie zostało odrzucone z powodu nieudzielenia wyjaśnień dotyczących wątpliwości co do prawidłowości sporządzenia sprawozdania, które wskazują na możliwość naruszenia przez Komitet przepisów ustawy, co było podstawą do jego odrzucenia.

[769] Wysokość dotacji podmiotowych przysługujących partiom politycznym i komitetom wyborczym wyborców, które uzyskały w wyborach do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 7 czerwca 2009 roku opracowano na podstawie informacji przedstawionych przez Państwową Komisję Wyborczą.

[770] Zgodnie z przepisami osoba fizyczna w 2011 roku może przekazać komitetowi wyborczemu nieco ponad 20 tys. zł.

[771] J. Strózyk, P. Włoczyk, *Partie wydadzą miliony*, „Rzeczpospolita" z dn. 4.08.2011 r..

[772] K. Krzywdziński, *Finansowanie polityki*, [w:] *Współczesne partie i systemy partyjne. Zagadnienia teorii i praktyki*, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Lublin 2003, s. 319.

[773] J. Błachut, A. Gaberle, K. Krajewski, *Kryminologia*, Gdańsk 2004, s. 467.

[774] A. Solecki, M. Pudełek, *Słabe i mocne strony programów korupcyjnych w urzędach*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem informacji i programami antykorupcyjnymi*, red. T. Wawaka, Bielsko-Biała 2007, s. 192.

[775] A. Wesołowska, *Korupcja w wymiarze sprawiedliwości – symptomy i kulisy*, [w:] *Przestępczość zorganizowana. Świadek koronny, terroryzm – w ujęciu praktycznym*, red. E. Pływaczewski, Kraków 2005, s. 712.

[776] P. Koryś, *Przeciwdziałanie korupcji w Polsce – doświadczenia działań*, [w:] *Przejrzysty samorząd. Podręcznik dobrych praktyk*, red. C. Trutkowski, Warszawa 2006, s. 42.

[777] Ł. Goczek, *Mniej państwa. Mniej korupcji*, „Gazeta wyborcza" 2006, nr 11, s. 20.

[778] Sprawozdanie Podsumowujące Realizację I Etapu Programu Zwalczania Korupcji – Strategia Antykorupcyjna, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2004.

[779] P. Koryś, op. cit. s. 42.

[780] Sprawozdanie Podsumowujące Realizację I Etapu Programu Zwalczania Korupcji – Strategia Antykorupcyjna, op. cit.

[781] C.P. Wulff, *Ekspertyza na temat skuteczności Strategii Antykorupcyjnej oraz podjętych w Polsce działań antykorupcyjnych*, Warszawa 2008.

[782] M. Hakiel, Realizacja Strategii Antykorupcyjnej przez Straż Graniczną w latach 2002–2009, [w:] *Problem ochrony...*, op. cit., s. 18.

[783] Sprawozdanie Podsumowujące Realizację I Etapu Programu Zwalczania Korupcji – Strategia Antykorupcyjna, op. cit.

[784] Unormowania antykorupcyjne w administracji publicznej, red. M. Stec, K. Bandarzewski, Warszawa 2009, s. 31.

[785] Sprawozdanie Końcowe z Realizacji Programu Zwalczania Korupcji, Strategia Antykorupcyjna II Etap Wdrażania 2005–2009, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2010.

[786] M. Hakiel, op. cit. s. 21.

[787] Informacje o Zespole, http://www.msw.gov.pl/portal/pl/296/157/Informacje_o_Zespole.html [10.10.2011].

[788] Zarządzenie Komendanta Głównego Policji z dn. 15.06.2010 roku nr 6, poz. 20.

[789] K. Zimoń, *Rola Biura Biura Spraw Wewnętrznych Komendy Głównej Policji w zwalczaniu i zapobieganiu przestępczości korupcyjnej w policji*, [w:] *Problem ochrony...*, op. cit., s. 47.

[790] Sprawozdanie Końcowe z Realizacji Programu Zwalczania Korupcji, Strategia Antykorupcyjna II Etap Wdrażania 2005 –2009, op. cit.

[791] G. Wojda, *Wybrane zagadnienia zarządzania programami antykorupcyjnymi w Policji*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem informacji i programami antykorupcyjnymi*, red. T. Wawaka, Bielsko-Biała 2007, s. 211.

[792] Ibidem.

[793] W 2008 roku w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów została opracowany projekt pod nazwą Tarcza antykorupcyjna, którego celem było stworzenie mechanizmów zapobiegawczych, które miały się przyczynić do zmniejszenia zagrożeń korupcją w obszarze prywatyzacji majątku Skarbu Państwa oraz w obszarze zamówień publicznych o szacunkowej wartości powyżej 20 mln zł.

[794] Rządowy projekt – Tarcza Antykorupcyjna realizowany jest od maja 2008 roku (zgodnie z decyzją Rady Ministrów). Ma on na celu ochronę procesów prywatyzacyjnych wybranych podmiotów z udziałem Skarbu Państwa oraz zamówień publicznych istotnych dla bezpieczeństwa państwa.

[795] Serwis edukacji antykorupcyjnej opracowywany jest przez Gabinet Szefa (przyp. red.) Biura Antykorupcyjnego pod adresem www.antykorupcja.edu.pl.

[796] EPAC European Partners Against Corruption, jest platformą skupiającą instytucje nadzoru policyjnego antykorupcyjnego z państw członkowskich Unii Europejskiej. Jej głównym celem jest nawiązywanie współpracy pomiędzy odpowiednimi instytucjami, w celu wymiany doświadczeń i umożliwiania szkoleń, wypracowania wspólnych standardów i procedur oraz ściślejszej kooperacji międzynarodowej dotyczącej zwalczania korupcji.

[797] Wymienione projekty są projektami doradczymi Unii Europejskiej. Transition Facility 2005 – Wzmocnienie zdolności administracyjnych,

w celu wdrożenia unijnych regulacji rynku kolejowego, Transition Facility 2006 – Wzmocnienie zdolności instytucjonalnych i organizacyjnych Urzędu Transportu Kolejowego w zakresie nadzoru nad rynkiem transportu kolejowego w Polsce.

[798] Grupa Państw Przeciwko Korupcji (GRECO) zajmuje się monitorowaniem instrumentów antykorupcyjnych realizowanych przez Radę Europy. Runda druga (2003-2006) objęła swoim zakresem następujące zagadnienia: dochody pochodzące korupcji, administrację państwową i urzędników państwowych oraz osoby prawne.

[799] Pełnomocnikiem ds. Opracowywania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach publicznych od 2007 roku była Julia Pitera, posłanka na Sejm V,VI i VII kadencji, związana z Platformą Obywatelska. Po wyborach parlamentarnych w 2011 roku złożyła dymisję z tego stanowiska, która została przyjęta przez premiera w dniu 30 listopada 2011 roku.

[800] Przepisy karne, dotyczące korupcji w sporcie, znowelizowano ustawą o Sporcie z dnia 25 czerwca 2010 roku. Ustawa obok przepisów karnych dotyczącym m.in. przekupstwa czy sprzedajności określiła zachowania sprawcze, polegające na nielegalnym udziale w zakładach sportowych.

[801] Zob. przypis nr 757.

[802] M. Hakiel, op. cit., s. 22.

[803] A. Biernacki, *Straż Graniczna w przeciwdziałaniu korupcji*, [w:] Problemy ochrony..., op. cit., s. 40.

[804] Ibidem. s. 42.

[805] Sprawozdanie Końcowe z Realizacji Programu Zwalczania Korupcji, Strategia Antykorupcyjna II Etap Wdrażania 2005–2009, op. cit.

[806] Ibidem.

[807] J. Gałkowski, G. Makowski, J. Zbieranek, *Ocena stanu realizacji I i II etapu rządowego programu zwalczania korupcji – Strategia Antykorupcyjna za lata 2002–2009*, [w:] Korupcja i Antykorupcja..., op. cit, s. 738-739.

[808] Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Przeciwdziałanie korupcji,www.mswia.gov.pl /portal/pl83/149/ Przeciwdziałanie_korupcji.html [06.12.2010 r.].

[809] J. W. Wójcik, Oszustwa finansowe. Zagadnienia kryminologiczne i kryminalistyczne, Warszawa 2008, s. 47.

[810] M. Ciesielczyk, Przeciw korupcji, Tarnów 2005, s. 8.

[811] L. Zalewska, *Kalendarium afery*, [w:] *System Rywina. Czyli druga strona III Rzeczpospolitej*, red. J. Skórzyński, Warszawa 2003, s. 283.

[812] D. Wielowieyska, „Gazeta Wyborcza", nr 155, z dnia 05.07.2003 roku, s. 25.

[813] I. Dańko, *Wójt Czorsztyna zatrzymany za korupcję*, http://wiadomości.gazeta.pl/kraj /1,34309,1315757. html [13.12.2010 r.].

[814] M. Ciesielczyk, op. cit., s. 9.

[815] Prokuratura rozpoczyna śledztwo ws. Naumana, http://wyborcza.pl/1,75248,2141166.html [14.12.2010 r.].

[816] R. Biskup, *Ośmiornica ze Starachowic*, „Trybuna" 2006, nr 76, s. 16.

[817] A. Arczewski, *Jagiełło poległ pod Starachowicami*, „Przegląd" nr 30, 2003, s. 22–23.

[818] A. Arczewski, *A mieli być wielcy gangsterzy*, „Przegląd" nr 48, 2003, s. 21–23.

[819] A. Arczewski, *Wplątani w ośmiornicę*, „Przegląd" nr 29, 2003, s. 20.

[820] J. Paradowska, *Rzeczpospolita Trzecia i Pół*, „Polityka" nr 36, 2003, s. 24.

[821] A. Gardynik, I. Ryciak, *Rozmowy kontrolowane*, „Newsweek Polska" nr 49, 2004, s. 24.

[822] Materiały opracowane na podstawie audycji telewizyjnej „Teraz My", wyemitowanej przez stację TVN w dniu 26 września 2006 roku.

[823] A. Kublik, W. Czuchnowski, *Ja tak tylko gadałem*, „Gazeta Wyborcza" 27 stycznia 2010 r.

[824] A. Kubik, W. Czuchnowski, *Posłowie poprawiają raport przewodniczącego*, http://wyborcza.pl /1,76842, 8211000,Poslowie_poprawiaja_raport_ przewodniczacego.html [15.12.2010 r.].

[825] Część rozprawy dotycząca aktywności antykorupcyjnej wybranych państw, oparta została na wyniku zadania badawczego nr 8, podzadania 8.4, podjętego w ramach realizacji Projektu rozwojowego „Przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej i terroryzmu w warunkach bezpiecznego, przyspieszonego i zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego", wykonanego przez autora. Szerzej zobacz J. Bil, *Obszary, mechanizmy oraz skala przestępstw korupcyjnych w życiu publicznym i gospodarczym oraz kierunki ich ewaluacji*, [w:] *Korupcja i antykorupcja. Wybrane zagadnienia*, red. J. Kosiński, K. Krak, Szczytno 2011.

[826] G. Kopińska, *Korupcja, jej zakres i metody ograniczania*, [w:] *Program Przeciw Korupcji. Ściągawka dla lidera Lokalnej Grupy Obywatelskiej*, s. 23–24.

[827] Ibidem, s. 15–16.

[828] Kodeks karny Federacji Rosyjskiej z dnia 13 czerwca 1996 roku N-FZ, przyjęty przez Dumę Państwową w dniu 24 maja 1996 roku.

[829] Zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego Federacji Rosyjskiej z dnia 16 października 2009 roku „Praktyka Sądowa w przypadkach nadużycia władzy", podkreślić należy, iż przy podejmowaniu decyzji działania lub zaniechania działania, dotyczącego art. 285 Kodeksu karnego, sprawca kieruje się subiektywnym aspektem przestępstwa, przez który należy rozumieć pragnienie zapewnienia egoistycznych interesów. Zachowanie sprawcy związane jest z nepotyzmem, karierowiczostwem czy też chęcią ukrycia własnej niekompetencji.

[830] Kodeks Karny Federacji Rosyjskiej, op. cit.

[831] Garant ,Informacyjno Prawny Portal, http://base.garant.ru/10108000/31/#2030 [09.02.2011].

[832] Pełny obraz kwalifikacji karnej przestępstwa przekupstwa ujęty został w Orzecznictwie Sądu Najwyższego Federacji Rosyjskiej z dnia 10 lutego 2000 roku N 6 „Praktyki sądowe w sprawach przekupstwa i przekupstwa handlowego", w którym odniesiono się do norm prawych zapewniających prawidłowe i jednolite stosowanie przepisów prawa określającego odpowiedzialność za łapownictwo i przekupstwo.

[833] Duża kwota to kwota łapówki wyrażona w pieniądzach, papierach wartościowych lub innymi aktywami opiewającymi na sumę ponad 150 tys. rubli.
[834] Kodeks Karny Federacji Rosyjskiej op. cit.
[835] Art. 293 k.k. FR można porównać do art. 321 k.k. RP, który określa zachowanie sprawcy jako przekroczenie uprawnień bądź niedopełnienie obowiązków służbowych. Artykuł ten traktowany jest w literaturze jako czyn o znamionach korupcyjnych.
[836] Kodeks Karny Federacji Rosyjskiej op. cit.
[837] Przepisy korupcyjne w rozdziale 23 można rozpatrywać w kontekście korupcji gospodarczej ujętej w art. 296a polskiego Kodeksu karnego.
[838] Kodeks Karny Federacji Rosyjskiej, op. cit.
[839] Garant, op. cit. [09.02.2011 r.].
[840] Kodeks Karny Federacji Rosyjskiej, op. cit.
[841] Ustawa federalna w sprawie zwalczania korupcji z dnia 25 grudnia 2008 roku N 273-FZ.
[842] Konstytucja Federacji Rosyjskiej przyjęta została w ogólnonarodowym referendum, w dniu 12 grudnia 1993r.
[843] Zgromadzenie Federalne jest podmiotem dwuizbowym: Duma Państwowa (Izba Niższa) oraz Rada Federacji (Izba Wyższa).
[844] Organem władzy wykonawczej jest rząd Federacji Rosyjskiej, na czele którego stoi premier, który powoływany jest prezydenta (po uzyskaniu zgody Dumy). Członkowie rządu mianowani są przez prezydenta na wniosek premiera. Przedstawicielem regionalnej władzy wykonawczej jest przewodniczący regionu, powoływany przez rząd regionalny, a mianowany przez prezydenta – Ustawa Federalna z dnia 6 października 1999 roku N-184-FR. Część III art. 7
[845] Podmiotem odpowiedzialnym za zapewnienie współpracy między organami ścigania, a innymi agencjami rządowymi i organizacjami pozarządowymi jest m.in. Ministerstwo Sprawiedliwości, które w ramach swoich kompetencji władzy wykonawczej odpowiedzialne jest za opracowanie i wdrożenie krajowej polityki i regulacji prawnej w dziedzinach: regulacji prawnej, rejestracji organizacji non-profit, w tym organizacji międzynarodowych i zagranicznych, organizacji pozarządowych, organizacji społecznych, partii politycznych i organizacji religijnych. Ministerstwo odpowiada również za regulacje prawne dotyczące działalności prawników i notariuszy, państwowej rejestracji dokumentów stanu cywilnego, zgodności działalności sądu z obowiązującą procedurą i wykonywaniem orzeczeń sądowych i wyroków innych agencji oraz odpowiada za egzekwowanie prawa, monitorowanie i nadzorowanie organizacji non-profit, w tym oddziałów organizacji międzynarodowych non-profit, organizacji pozarządowych, organizacji społecznych, partii politycznych i organizacji religijnych, jak i działalność prawników i notariuszy.
[846] W zakresie poprawy organizacji organów ścigania istotną rolę odgrywa Federalna Służba Więzienna, która jest federalnym organem władzy wykonawczej odpowiedzialnej m.in. za egzekwowanie prawa, kontrolę i nadzór w zakresie wymierzania kary.
[847] Współpraca międzynarodowa Rosji kształtowana jest przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych, w ramach wykonywanej władzy wykonawczej, odpowiedzialnej za opracowanie i wdrożenie krajowej polityki i regulacji prawnych w stosunkach międzynarodowych.
[848] Ustawa Federalna w sprawie zwalczania korupcji, op. cit.
[849] Wzmiankowana odpowiedzialność może być przesłanką do zastosowania regulacji karnych ujętych w art. 285 Kodeks karny Federacji Rosyjskiej, op. cit.
[850] Ustawa Federalna w sprawie zwalczania korupcji, op. cit.
[851] Krajowa Strategia Walki z Korupcją zatwierdzona została przez Prezydenta Rosji w dniu 13 kwietnia 2010 roku.
[852] Dotyczy działań podejmowanych na podstawie ustawy federalnej z dnia 25 grudnia 2008 roku Nr 273-FZ w sprawie zwalczania korupcji.
[853] Krajowa Strategia Walki z Korupcją, op. cit.
[854] Poprawę rachunkowości i finansów państwowych zapewnia Ministerstwo Finansów Federacji rosyjskiej, które jest agencją federalną, odpowiedzialną w ramach swoich kompetencji za opracowanie i wdrożenie krajowej polityki i regulacji prawnych, w zakresie: budżetu, podatków, ubezpieczenia, waluty, bankowości, wydatków rządowych, audytu, rachunkowości i sprawozdań finansowych, przerobu i przetwarzania metali szlachetnych, i kamieni szlachetnych, cła, określenia wartości celnej towarów i środków transportu, pracy emerytalnych programów inwestycyjnych, gier hazardowych oraz zwalczania prania pieniędzy i sponsorowania terroryzmu.
[855] Do agencji federalnych należy zaliczyć m.in.: Służby Wywiadu, Federalną Służbę Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej, Federalną Służbę Kontroli, Federalną Służbę Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Federalna Służbę Celną, czy też Federalna Służbę Rynków Finansowych.
[856] Krajowa strategia walki z korupcją, op. cit.
[857] Narodowy Plan Przeciwdziałania Korupcji z dnia 31 lipca 2008 roku Nr Pr-1568.
[858] W ramach Izby Społecznej Federacji Rosyjskiej, realizującej zadania polegające na kontrolowaniu działalności organów ścigania, służb bezpieczeństwa i reformy sądownictwa, powołano Komisję do zwalczania korupcji.
[859] Narodowy Plan Przeciwdziałania Korupcji, op. cit.
[860] Ibidem.
[861] Sporządzone sprawozdanie przedkładane jest Prezydium Rady Prezydenckiej Federacji Rosyjskiej ds. przeciwdziałania korupcji.
[862] Narodowy Plan Przeciwdziałania Korupcji, op. cit.
[863] Ibidem.
[864] Ibidem.
[865] Narodowy Plan Przeciw Korupcji zatwierdzony został przez Prezesa Federacji Rosyjskiej 31 lipca 2008 roku Nr Pr-1568.

[866] Dekret Prezydenta Federacji Rosyjskiej z dnia 13 kwietnia 2010 roku Nr 460, uzupełnił wytyczne Narodowego Planu Przeciwdziałania Korupcji.

[867] Ustawą nr 40/2009 Kodeks karny, zastąpiono stary Kodeks karny z 1961 roku.

[868] W tym przypadku przewidziano karę pozbawienia wolności od dwóch do dziesięciu lat.

[869] Ustawodawca przewidział podwyższenie kary także w przypadku popełnienia czynu jeżeli przestępstwo skierowane jest przeciwko narodowości, przekonaniom politycznym, wyznaniowym ale także przeciwko zakłóceniu działalności osoby prawnej lub fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą.

[870] Kodeks karny Republiki Czeskiej, Ustawa nr 40/2009 Cool. Kk.

[871] Załącznik do uchwały rządu Republiki Czeskiej z dnia 25 października 2006 roku nr 1199, w sprawie określenia strategii walki z korupcją na lata 2006–2011.

[872] Ibidem.

[873] W tym miejscu nie określono prawnych ram lobbingu, nie skonkretyzowano, czy przyjmie formę ustawy, rozporządzenia lub wytycznych. Tak niejasno sformułowany punkt strategii prowadzić może do zatarcia demokratycznych podstaw lobbingu.

[874] W Polsce zgodnie z ustawą Prawo Zamówień Publicznych, istnieje możliwość rozstrzygnięcia zamówienia publicznego w ramach tzw. licytacji elektronicznej.

[875] Załącznik do uchwały rządu Republiki Czeskiej z dnia 25 października, op. cit.

[876] Policja Republiki Czeskiej (Policie České republiki), jest uzbrojoną służbą porządku publicznego, której kompetencje rozciągają się na terytorium państwa czeskiego. Podstawią jej działalności jest ustawa o Policji Republiki Czeskiej z 2008 roku. Policja realizuje następujące zadania: ochrona osób, majątku i porządku publicznego, zapobieganie przestępczości, pilnowanie przestrzegania przepisów Kodeksu karnego oraz innych przepisów wyznaczających porządek publiczny i bezpieczeństwo, przede wszystkim praw Wspólnoty Unii Europejskiej i umów międzynarodowych. Ogólnopaństwowym Departamentem policji zajmującym się zwalczaniem korupcji jest Departament Zapobiegania Korupcji i Przestępczości Gospodarczej.

[877] Załącznik do uchwały rządu Republiki Czeskiej z dnia 25 października, op. cit.

[878] Kodeks karny Słowacji, ustawa nr 300/2005 z dnia 20 maja 2005r., wszedł w życie w dniu 1 stycznia 2006 roku.

[879] Kodeks karny Słowacji, op. cit.

[880] Ibidem.

[881] Narodowy Plan Walki z Korupcją przyjęty został przez rząd Słowacji w czerwcu 2000 roku.

[882] Narodowy Plan Walki z Korupcją przyjęty został przez rząd Słowacji, op. cit.

[883] Zapis ten jest trafiony i istotny, ze względu na jego niepowtarzalność w strategiach innych państw oraz z uwagi na to, iż nadmiernie rozbudowany system biurokratyczny jest źródłem korupcji.

[884] Narodowy Plan Walki z Korupcją przyjęty został przez rząd Słowacji, op. cit.

[885] Zasady i kierunki walki z korupcją ujęte zostały w 2003 roku.

[886] Pogląd ten wydaje się być nie do końca trafiony, ponieważ media również są aktorami zachowań korupcyjnych.

[887] Nie zrozumiałym jest zapis, określający, iż kodeksy etyczne mają zawierać sankcje. Tego rodzaju kodeksy odwołują się do wskazania sposobu postępowania, a nie karania.

[888] Narodowy Plan Walki z Korupcją przyjęty został przez rząd Słowacji, op. cit.

[889] Por. program wyborczy Ruchu Palikota w wyborach parlamentarnych w 2011 roku, w części poświęconej odpowiedzialności urzędnika za podejmowanie decyzji.

[890] Krajowy Fundusz Własności jest osobą prawną ustanowioną w 1991 roku na mocy ustawy Rady Narodowej nr 253/1991 w sprawie zakresu działalności organów Republiki Słowackiej. Celem funkcjonowania funduszu jest przenoszenie własności państwowej przeznaczonej do prywatyzacji na rzecz podmiotów prywatnych (niepaństwowych).

[891] Omawiane regulacje ujęte zostały w polskim prawie w ustawie z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

[892] Przestępstwo prania pieniędzy, zawarte jest w art. 299 polskiego Kodeksu karnego.

[893] Finansowanie partii uregulowane jest w ustawie o ograniczeniu wydatków partii i ruchów politycznych na propagandę przed wyborami do Rady Narodowej.

[894] Najwyższy Urząd kontroli Słowacji powołany został do życia ustawą z dnia 15.02.1993 roku, nr 39/1993, która reguluje szczegółowo statut urzędu, wewnętrzną strukturę oraz podstawowe zasady jej działalności.

[895] Pomysł ten w powszechnej opinii wywołuje szeroki dyskurs, ponieważ osoba publiczna z urzędu powinna powiadomić o zachowaniu korupcyjnym, np. policjant. Z drugiej strony słyszane są uwagi, iż w takich przypadkach funkcjonariusz publiczny doprowadzał będzie do sytuacji korupcjogennej, w ramach której zawiadamiał będzie o takim fakcie, w celu uzyskania gratyfikacji pieniężnej.

[896] Zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych Słowacji, w sprawie projektu zapobiegania korupcji w Policji oraz wśród pracowników Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, nr 25 z dnia 16 sierpnia 1999 roku.

[897] Podobne regulacje ujęte zostały w polskiej ustawie Prawo Zamówień Publicznych z dnia 29 stycznia 2004 roku.

[898] Przykładem omawianej regulacji jest np. Prawnokarna Konwencja o Korupcji sporządzona w Strasburgu w dniu 27 stycznia 1999 roku.

[899] Narodowy Plan Walki z Korupcją przyjęty został przez rząd Słowacji, op. cit.

[900] Program powstał w 1989 roku (prowadzony do 2007 roku), w celu udzielenia materialnej pomocy państwom Kandydującym do Wspólnot Europejskich (Polska, Węgry, Bułgaria, Czechosłowacja, Albania, Rumunia, Litwa, Łotwa i Estonia).

[901] SAPARD, program unijny (przedakcesyjny) dotyczący wspierania programów dostosowywania rolnictwa do gospodarki rynkowej w krajach stowarzyszonych, oczekujących na członkostwo w Unii Europejskiej.

[902] Narodowy Plan Walki z Korupcją, op. cit.

[903] Ustawodawca zaznaczył, iż przyjęcie korzyści musi być czynem celowym, wyczerpującym znamiona zabronionego. Tak, więc sprawcy należy udowodnić świadomość działania.

[904] Łotewski kodeks karny, http://www.vp.gov.lv/doc_/Criminal_Law.htm. [17.04.2011 r.].

[905] Ibidem.

[906] Ponowne popełnienie przestępstwa, zwane jest recydywą, a więc powrotem do przestępstwa. W sytuacjach takich, ustawodawca przewiduje podwyższenie orzeczonej uprzednio kary (często kara pozbawienia wolności orzeczona w zawieszeniu, zamieniana jest na karę bezwzględnego pozbawienia wolności).

[907] Łotewski kodeks ..., op. cit.

[908] Założenia strategii antykorupcyjnej Łotwy.

[909] Poprzedni program na rzecz Zapobiegania i Zwalczania Korupcji przyjęty został przez Rząd Łotwy w 2000 r.

[910] Podmiotem odpowiedzialnym za rozwój i wdrażanie narodowego programu antykorupcyjnego jest Biuro Przeciwdziałania i Zwalczania Korupcji (KNAB), które jest głównym łotewskim organem antykorupcyjnym.

[911] Kontrolą finansów partii politycznych, w tym monitorowaniem zgodności ich finansowania (w ujęciu korupcyjnym) zajmuje się Dział Prewencji KNAB.

[912] Dane na podstawie wytycznych Narodowej Strategii Prewencji Antykorupcyjnej oraz Zwalczania Korupcji w latach 2004–2008.

[913] CBA, Zinstytucjonalizowana działalność..., op. cit., s. 71.

[914] Kodeks karny, uchwalony 6 czerwca 2001 roku (TR I 2001,61, 364), wszedł w życie 1 września 2002 roku.

[915] Ibidem.

[916] Ibidem.

[917] Strategia zwalczania korupcji na lata 2008–2012 przyjęta została przez Rząd Estonii w dniu 3 kwietnia 2008 roku.

[918] Prawnokarna Konwencja o Korupcji, op. cit.

[919] GRECO – Grupa Państw Przeciwko Korupcji powołana została w 1999 roku przez Radę Europy. Do jej zadań należy sprawdzanie, czy działania państw członkowskich są zgodne z antykorupcyjnymi standardami Rady.

[920] Konwencja o Zwalczaniu Przekupstwa Zagranicznych Funkcjonariuszy Publicznych w Międzynarodowych Transakcjach Handlowych sporządzona została w Paryżu w dniu 17 grudnia 1997 roku.

[921] Konwencja Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji przyjęta została przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 31 października 2003r.

[922] Strategia zwalczania korupcji na lata 2008–2012 przyjęta została przez Rząd Estonii, op. cit.

[923] Ibidem.

[924] H. A. Hoffschulte, Jak zwalczać korupcję? – doświadczenia niemieckiego samorządu lokalnego, [w:] Korupcja. Oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie, praca zbiorowa A. Dylus, A. Rudowski, M. Zaborski, Wrocław 2006, s. 109–110.

[925] Kodeks karny Republiki Federalnej Niemiec (StGB) z dnia 13 listopada 1998 roku. Ostatnia modyfikacja ustawy miała miejsce w dniu 16 marca 2011 roku.

[926] Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji z dnia 03.07.2004 roku. W dniu 3 marca 2010 roku dokonano zmiany ustawy, celu wdrożenie dyrektywy 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2006 toku, dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez firmy konsumenckie na rynku wewnętrznym. Ustawa ma chronić konsumentów i innych uczestników rynku przed nieuczciwą konkurencją.

[927] Kodeks karny Republiki Federalnej Niemiec, op. cit.

[928] Ibidem.

[929] M. G. Lohe, *Korupcja w Niemczech, Porównanie zasobów instytucjonalnych w krajach związkowych*, Berlin 2009.

[930] Przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych funkcjonuje Państwowe Biuro Śledcze Landeskriminalamt (LKA), które jest częścią policji państwowej, zajmujące się poważnymi przestępstwami np. przestępczością zorganizowaną.

[931] DIE, Deserant Interne Ermittlugen, jest jednostka wydzielona ze struktur policji i odpowiada bezpośrednio przed landowym kierownikiem resortu spraw wewnętrznych. Zadaniem Departamentu jest ściganie wszelkiej przestępczości, która ma związek z zajmowaniem funkcji publicznej, w tym przestępczości korupcyjnej.

[932] M.G. Lohe, op. cit.

[933] Zob. J. Bil, *Wykonanie badań kryminologicznych dotyczących wykrytych i osadzonych przestępstw korupcyjnych oraz ich sprawców z uwzględnieniem sankcji karnych*, [w:] *Korupcja i antykorupcja. Wybrane problemy*, część II, red. J. Kosiński, K. Krak, A. Koman, Szczytno 2011.

BIBLOGRAFIA

Akty prawne i dokumenty

Cywilnoprawna Konwencja o Korupcji sporządzona w Strasburgu w dniu 4 listopada 1999 r., Dz. U z 2004 r., nr 244, poz. 2443.

Decyzja Komisji z dnia 28 kwietnia 1999 roku ustanawiająca Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć finansowych (OLAF),

Decyzja Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 kwietnia 2011 roku, w sprawie wprowadzenia Kodeksu etycznego postępowania pracowników

i żołnierzy, Dz. Urz. Ministra Obrony Narodowej z 10 maja 2011 roku, Nr 8, poz. 100.
Decyzja Ramowa Rady 2003/568/WSISW, z dnia 2 lipca 2003 roku, w sprawie prania brudnych pieniędzy oraz identyfikacji, wykrywania, zamrożenia, zajęcia i konfiskaty narzędzi oraz zysków pochodzących z przestępstwa,
Druk Sejmowy VI kadencji nr 1030, z dnia 18.03.2008 roku.
Druk Sejmowy VI kadencji nr 1698, z dnia 12.02.2009 roku.
Druk Sejmowy VI kadencji nr 1997, z dnia 11.05.2009 roku.
Druk Sejmowy VI kadencji nr 2547, z dnia 25.11.2009 roku.
Druk Sejmowy VI kadencji nr 3205, z dnia 24.03.2010 roku.
Informacja o działaniach podejmowanych przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową na terenie sejmu w 2006 roku, Kancelaria Sejmu, Warszawa 26 luty 2007.
Informacja o działaniach podejmowanych przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową na terenie sejmu w 2007 roku, Kancelaria Sejmu, Warszawa 7 luty 2008.
Informacja o działaniach podejmowanych przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową na terenie sejmu w 2008 roku, Kancelaria Sejmu, Warszawa 5 luty 2009.
Informacja o działaniach podejmowanych przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową na terenie sejmu w 2009 roku, Kancelaria Sejmu, Warszawa 24 luty 2010.
Informacja o działaniach podejmowanych przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową na terenie sejmu w 2010 roku, Kancelaria Sejmu, Warszawa 1 luty 2011.
Karnoprawna Konwencja o Korupcji sporządzona w Strasburgu w dniu 27 stycznia 1999 r., Dz. U. z 2005 r., nr 29, poz. 249.
Kodeks karny Estonii, z dnia 6 czerwca 2001 roku, TR I 2001,61, 364.
Kodeks karny Federacji Rosyjskiej z dnia 13 czerwca 1996 roku N-FZ, przyjęty przez Dumę Państwową w dniu 24 maja 1996 roku.
Kodeks karny Republiki Czeskiej, ustawa nr 40 z 2009 roku.
Kodeks karny Republiki Federalnej Niemiec (StGB) z dnia 16 marca 2011 roku
Kodeks karny Republiki Słowacji, ustawa nr 300/2005 z dnia 20 maja 2005roku.
Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietna 1997 r., Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483.
Konwencja Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodowe Zjednoczonych dnia 31.10.2003 roku, Dz. U. z 2007r, nr 84, poz. 563.
Konwencja o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa oraz o finansowaniu terroryzmu, sporządzona w Warszawie dnia 16 maja 2005 roku,
Konwencja o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych, z dnia 17 grudnia 1997 roku, Dz. U. z dnia 26 marca 2001 r., Nr 23, poz. 264.
Konwencja o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych, sporządzona w Paryżu w dniu 17 grudnia 1997 roku,
Konwencja sporządzona na podstawie art. K.3 ustęp 2 litera c Traktatu o Unii Europejskiej, w sprawie zwalczania korupcji, w którą zaangażowani są urzędnicy Wspólnot Europejskich lub urzędnicy Państw Członkowskich Unii Europejskiej.
Konwencja sporządzona na podstawie artykułu K.3 Traktat o Unii Europejskiej, o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich.
Postanowienie z dnia 7 września 2007 roku, o zarządzeniu wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 162, poz. 1145.
Projekt ustawy federalnej Federacji Rosyjskiej, nr 396138-3 z 2003 roku, O działalności lobbystycznej w federalnych organach władzy państwowej.
Projekt ustawy federalnej Federacji Rosyjskiej, nr 978017795-2 z 2000 roku, O podstawach prawnych działalności lobbystycznej w federalnych organach władzy państwowej.
Projekt ustawy nr 96700123-2 z 1996 roku, O regulacji działalności lobbystycznej w federalnych organach władzy państwowej.
Rezolucja Rady Europy Nr (97) 24 w sprawie Dwudziestu zasad wiodących w walce z korupcją, przyjęta przez Komitet Ministrów 6 listopada 1997 r. na 101. sesji, Ośrodek Informacji Rady Europy, Centrum Europejskie UW, Biuletyn 3–4, 1999 r.
Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2003 r., w sprawie wypłacania z budżetu państwa subwencji przysługującej partiom politycznym, Dz. U. z 2003 r. Nr 33, poz. 267.
Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2003 r., w sprawie sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych , Dz. U. z 2003 r., Nr 33, poz. 269.
Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 stycznia 2003 r., w sprawie zasad prowadzenia rachunkowości przez partie polityczną, Dz. U. z 2003 r., Nr 11, poz. 118.
Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 czerwca 2011 r. w sprawie rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową, Dz. U. 2011r, Nr 136, poz. 803.
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 sierpnia 2011 r. w sprawie zgłaszania zainteresowania pracami nad projektami aktów normatywnych oraz projektami założeń projektów ustaw, Dz. U. 2011 r, Nr 181, poz. 1080.
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2006 roku, Dz. U. z 2006r., Nr 30, poz. 207 w sprawie wysłuchania publicznego dotyczącego projektów rozporządzeń.
Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 lipca 2011r. w sprawie zmiany Regulaminu

Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. 2011, Nr 70, poz. 689.
Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 września 2007 roku, w sprawie skrócenia kadencji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej Dz. U. Nr 163, poz. 1154.
Ustawa federalna w sprawie zwalczania korupcji z dnia 25 grudnia 2008 roku N 273-FZ.
Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2000 r. Nr 98.
Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r . Kodeks cywilny, Dz. U. Nr 16, poz. 93.
Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, Dz. U. z 1998 r. Nr 21.
Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2001 r., poz. 1591.
Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1990 r. Nr 67, poz. 98.
Ustawa z dnia 2 października 1990 r. o SG, Dz. U. 1990 r. Nr 78, poz. 462.
Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej, tekst jedn. Dz. U. z 2007 r., Nr 14, poz. 89.
Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694.
Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, Dz.U. z 2010 r. Nr 227, poz. 1428.
Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, Dz. U. Nr 73, poz. 350, z późn. zm.
Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz. U. Nr 9, poz. 43.
Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz. U. Nr 88, poz. 553, sprostowanie Dz. U. z 1997 r. Nr 128, poz. 840.
Ustawa z dnia 25 czerwca 1997 r. o świadku koronnym, Dz. U. 2007 r. Nr 36, poz. 232.
Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 857.
Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Dz. U. Nr 106, poz. 679, z późń. zm.
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządach województwa, Dz. U. z 2001 r. Nr 142.
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592.
Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, Dz. U. nr 94, poz. 1037 .
Ustawa z dnia 4 lutego 2001 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego, Dz. U. z 2011 r. Nr 53, poz. 273.
Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2007 r. Nr 171, poz. 1056.
Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Dz. U. Nr 74, poz. 676 .
Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz. U. z 2002 r. Nr 113, poz. 984.
Ustawa z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, Dz. U. z 2002 r. Nr 200, poz. 1679, z 2004 r. Nr 240, poz. 2407 oraz z 2005 r. Nr 157, poz. 1314.
Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz. U. Nr 173, poz. 1807, z póź. zm.
Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, Dz. U. 2005 r. Nr 169, poz. 1414, Dz. U. 2009 r. Nr 42, poz. 337.
Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Dz. U. z 2006 r., Nr 104, poz. 708.
Ustawa z dnia 18 października 2006 r. o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990, tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425.
Ustawa z dnia 5 stycznia 2010 r. Kodeks wyborczy, Dz. U z 2011 r. Nr 21, poz. 134.
Ustawa z dnia 13 maja 2011 r. o zamianie ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, Dz. U. z 2011 r. Nr 161, poz. 966.
Zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych Słowacji, w sprawie projektu zapobiegania korupcji w Policji oraz wśród pracowników Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, nr 25 z dnia 16 sierpnia 1999 roku.

Opracowania naukowe

Publikacje zwarte

Antoszewski A., *Partie i systemy partyjne państw Unii Europejskiej na przełomie wieków*, Toruń 2008.
Black J., *Słownik Ekonomii*, Warszawa 2008.
Błachut, J., Gaberle A., Krajewski K., *Kryminologia*, Gdańsk 2004.
Bukowski J., *Lockheed – największe łapówki świata*, Warszawa 1978.
Buitenen P., *Oszustwa bez tajemnic. Korupcja w Unii Europejskiej*, Wrocław 2002.
Bułat K., Czarniak P., Gorzelak A., Grabowski K., Iwański M., Jakubek P., Jodłowski J., Matek M., Młodawska-Mąsior S., Papierz A., Stożek M., *Kryminologia*, Warszawa 2007.
CBA, *Instytucje Antykorupcyjne w wybranych państwach świata*, Warszawa 2010.
Ciesielczyk M., *Przeciw korupcji*, Tarnów 2005.
Chodubski A., *Wstęp do badań politologicznych*, Gdańsk 2004.
Clamen M., *Lobbing i jego sekrety*, Warszawa 2005.
Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej, red. Antoszewski A., Herbut R., Wrocław 1997.
Dobrowolski Z., *Korupcja w życiu publicznym. Międzynarodowe doświadczenia w zwalczaniu korupcji w Polsce*, Zielona Góra 2001.
Dolnicki B., *Samorząd Terytorialny*, Warszawa 2009.
Encyklopedia Prawa, red. U. K. Prasznic, Warszawa 1999.
Galbraith J.K., *Gospodarka niewinnego oszustwa*, Warszawa 2005.

Hankiss E., *Pułapki społeczne*, Warszawa 1986.
Hołyst. B., *Kryminalistyka*, Warszawa 2004.
Hołyst, B., *Patologie życia gospodarczego w Polsce w opinii młodzieży*, Warszawa 2008.
Jarosz M., *Władza, przywileje, korupcja*, Warszawa 2004.
Jasiecki K, Molęda-Zdziech, M., Kurczewska U., *Lobbing*, Kraków 2000.
Kamiński A. Z., B. Kamiński B., *Korupcja rządów. Państwa postkomunistyczne wobec globalizacji*, Warszawa 2004.
Karklins R., *Wszystkiemu winien system. Korupcja w krajach postkomunistycznych*, Warszawa 2009.
Kąkolewski I, *Nadużycia władzy i korupcja w Prusach Książęcych w połowie XVI wieku, Narodziny państwa wczesnonowożytnego*, Warszawa 2000.
Klamkin I., Timofiejew L., *Szara strefa w Rosji*, Warszawa 2003.
Koniuszewska E., *Środki prawne ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w ustrojowym prawie administracyjnym*, Warszawa 2009.
Kopaliński W., *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Warszawa 1989.
Kotowski W., *Komentarz do art. 19a ustawy o Policji*, System Informacji Prawnej LEX.
Lohe M.G., *Korupcja w Niemczech, Porównanie zasobów instytucjonalnych w krajach związkowych*, Berlin 2009.
Lyer N., Samociuk M., *Defraudacja i korupcja. Zapobieganie i wykrywanie*, Warszawa 2007.
Makowski G., *Korupcja jako problem społeczny*, Warszawa 2008.
Mały Słownik Politologii, red. S. Opara i Zespół, Toruń 2007.
Marek A., *Komentarz, Kodeks karny*, 2 wydanie, Warszawa 2005.
Marcol A., *Korupcja. Problem społeczno-moralny*, Opole 1992.
Mądrzejowski W., *Przestępczość zorganizowana. System zwalczania*, Warszawa 2008.
Mleczko F.W., *Cywilizacja podarków. Róże i łapówki*, Olsztyn 2008.
Nohlen D., *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004.
Nowak C., *Korupcja w polskim prawie karnym na tle uregulowań międzynarodowych*, Warszawa 2008.
Nowak S., *Metodologia badań społecznych*, Warszawa 1985.
Nowy Leksykon PWN, Warszawa 1988.
Karklins R., *Wszystkiemu winien system. Korupcja w krajach postkomunistycznych*, Warszawa 2009.
Palka P., Reut M., *Korupcja w nowym Kodeksie karnym*, Kraków 1999.
Partie i systemy partyjne Europy Środkowej, red. A. Antoszewski, P. Fiali, R. Herbut, J. Soroko, Wrocław 2003.
Partie i ich programy, red. I. Słodowska, M. Dołbakowska, Warszawa 2005.
Rose-Akerman S., *Korupcja i rządy*, Warszawa 2001.
Sobolewski M., *Partie i systemy partyjne świata kapitalistycznego*, Warszawa 1977.
Sobolewska-Myslik K., *Partie i systemy partyjne na świecie*, Warszawa 2010.
Southwell D., *Historia przestępczości zorganizowanej. Prawdziwe dzieje i tajemnice gangów całego świata*, Bremen 2009.
Suwaj P.J., *Konflikt interesów w administracji publicznej*, Warszawa 2009.
Taracha A., *Czynności operacyjno-rozpoznawcze. Aspekty kryminalistyczne i prawnodowodowe*, Lublin 2006.
Tarchalski K., *Korupcja i przywilej. Zarys teorii i praktyki*, Warszawa 2000.
Unormowania antykorupcyjne w administracji publicznej, red. M. Stec, K. Bandarzewski, Warszawa 2009.
Ruszewski J., Szczepankowski R., *Korupcja i inne zachowania nieetyczne w życiu publicznym. Skrypt edukacyjny*, Suwałki 2008.
Wierzbica A., *Ograniczenia antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2008.
Wójcik J.W., *Oszustwa finansowe. Zagadnienia kryminologiczne i kryminalistyczne*, Warszawa 2008.
Żukowski A., *Politologia jako dyscyplina naukowa i kierunek kształcenia. Zarys problematyki*, Olsztyn 2006.

Studia i artykuły

Adamowicz P., *Jakość polskich standardów antykorupcyjnych*, [w:] M. Kulesza, *Reforma samorządu terytorialnego. Bariery antykorupcyjne*, [w:] *Korupcja. Oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie*, red. A. Dylus, A. Rudowski, M. Zaborski, Wrocław 2006.
Chmaj M., *Nadzór organów państwa nad finansowaniem partii politycznych*, [w:] *Jawność i kontrola*, red. J. Zbieranek, Warszawa, 2008.
Chmaj M., *Status środków otrzymywanych przez partie polityczne z budżetu państwa z tytułu subwencji. Problematyka jawności*, [w:] *Subwencje z budżetu państwa dla partii politycznych. Jawność i kontrola*, red. J. Zbieranek, Warszawa 2008.
Czepil B., *Kulturowe uwarunkowania korupcji w systemie demokratycznym i niedemokratycznym na przykładzie USA i ZSSR*, [w:] Atheneum. Polskie Studia Politologiczne, nr 21, Toruń 2009.
Dembiński P., *Korupcja jako symptom schorzenia systemu*, [w:] *Korupcja. Oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie*, red. A. Dylus, A. Rudowski, M. Zaborski, Wrocław 2006.
Dolnicki B., Wierzbica A., *Propozycje de lege ferenda w zakresie przepisów antykorupcyjnych*, [w:] *Korupcja i antykorupcja. Wybrane zagadnienia*, część II, red. J. Kosiński, K. Krak, A. Koman, Szczytno 2011.
Dylus A., *Kulturowe uwarunkowania korupcji. Doświadczenia Polski*, [w:] *Korupcja. Oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie*, red A. Dylus, A. Rudowski, M. Zaborski, Wrocław 2006.
Drozdowski D., Jasiński W., *Prawo polskie*, [w:] *Europa bez korupcji, Studium przypadków*, Kazusy polsko-niemiecko-belgijskie, Podręcz-

nik dobrych praktyk, red. D. Miebach, Kielce 2009.

Fenrych P., *Etyka w działaniu urzędnika publicznego*, [w:] *Przejrzysty samorząd. Podręcznik dobrych praktyk*, red. C. Trutkowski, Warszawa 2006.

Filipowicz A., *Korupcja w biopolityce. Próba identyfikacji i klasyfikacji problemu*, [w:] *Korupcja. Oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie*, red. A. Dylus A., Rudowski A., M. Zaborski, Wrocław 2006.

Gałkowski J., Makowski G., Zbieranek J., *Ocena stanu realizacji I i II etapu rządowego programu zwalczania korupcji – Strategia Antykorupcyjna za lata 2002–2009*, [w:] Korupcja i Antykorupcja – wybrane zagadnienia, red. J. Kosiński, K. Krak, Szczytno 2011.

Gebethner S., *Finansowanie partii politycznych i parlamentarnej kampanii wyborczej w Polsce po zmianach z 2001 r.*, [w:] Kulisy finansowania polityki red. M. Walecki, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002.

Grosse T.G., *Międzynarodowe doświadczenia w przeciwdziałaniu korupcji w administracji publicznej*, [w:] Przejrzysty samorząd. Podręcznik dobrych praktyk, red. C. Trutkowski, Warszawa 2006.

Gurtowski M., Sojak R., *Opracowanie koncepcji społecznych i ekonomicznych kosztów zachowań korupcyjnych*, [w:] Korupcja i antykorupcja - Wybrane zagadnienia część II, red. J. Kosiński, K. Krak, A. Koman, Szczytno 2011.

Hayoz N., *Lokalne rządzenie czyli lokalne sympatie*, [w:] *Korupcja. Oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie*, red. A. Dylus, A. Rudowski, M. Zaborski, Wrocław 2006.

Hoffschulte H. A. , *Jak zwalczać korupcję? – doświadczenia niemieckiego samorządu lokalnego*, [w:] *Korupcja. Oblicza , uwarunkowania, przeciwdziałanie*, red. A. Dylus, A. Rudowski, M. Zaborski M., Wrocław 2006.

Hołub A., *Historia versus politologia?*, [w:] Atheneum nr 26, Toruń 2010.

Jackowska A., *Subwencje budżetowe dla partii politycznych – kwoty i tendencje*, [w:] *Subwencje z budżetu państwa dla partii politycznych. Jawność i kontrola*, red. J. Zbieranek, Warszawa 2008.

Jackowska A., Zbieranek J., *Społeczna kontrola finansowania partii politycznych*, [w:] *Jawność i kontrola*, red. J. Zbieranek, Warszawa, 2008.

Jaroch W., *Współczesne przejawy zorganizowanej przestępczości gospodarczej*, [w:] *Wybrane zagadnienia kryminologii*, red. W. Pływaczewski, Olsztyn 2007.

Jarosz M., *Okazja czyni złodzieja, czyli proces transformacji i prywatyzacji i w Polsce*, [w:] *Korupcja. Oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie*, red. A. Dylus, A. Rudowski, M. Zaborski, Wrocław 2006.

Jasiński W., *Metody operacyjno-rozpoznawcze wykrywania korupcji. Dotychczasowe doświadczenia Policji oraz nowe rozwiązania w ustawie o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*, [w:] *Zwalczanie przestępczości korupcyjnej w Polsce*, red. Z. Bielecki, J. Szafrański, Szczytno 2007.

Kamiński A.Z., *Dwa systemy-dwie ordynacje. Polityczne i społeczne implikacje wyboru ordynacji wyborczej*, [w:] *Klimaty korupcji*, red. A. Kojder, A. Sadowski, Warszawa 2002.

Karnowska D., *Komunitarystyczna wspólnota responsywna w polskich partiach politycznych. Studium przypadku: od Unii Demokratycznej do demokratów.pl*, [w:] *Współczesne partie polityczne. Wybrane problemy*, Toruń 2009.

Kawa W., *Antykorupcyjne regulacje prawne Unii Europejskiej*, [w:] *Korupcja. Oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie*, red. A. Dylus, A. Rudowski, M. Zaborski, Wrocław 2006.

Karolczak-Biernacka B., *O problematyce korupcji i mechanizmach korupcjogennych*, Raport z badań nr 1/2008, Józefów 2008.

Kępa Z., *Religijna motywacja postawy antykorupcyjnej*, [w:] *Problemy ochrony granic*, Biuletyn nr 48, Kętrzyn 2010.

Kobuszewski G., Bielecki Z., [w:], *Zwalczanie przestępczości korupcyjnej w Polsce*, red. Z. Bielecki, J. Szafrański, Szczytno 2007.

Kopińska G., *Doświadczenia Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego*, [w:] *Korupcja. Oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie*, red. A. Dylus, A. Rudowski, M. Zaborski, Wrocław 2006.

Kowalczyk K., *Platforma Obywatelska Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Polskie partie i ugrupowania parlamentarne*, red. K. Kowalczyk, J. Sielski, Toruń 2004

Kowalczyk K., *Prawo i Sprawiedliwość*, [w:] *Polskie partie i ugrupowania parlamentarne*, red. K. Kowalczyk, J. Sielski, Toruń 2004.

Koryś P., *Przeciwdziałanie korupcji w Polsce – doświadczenia działań*, [w:] *Przejrzysty samorząd. Podręcznik dobrych praktyk*, red. C. Trutkowski, Warszawa 2006.

Krzywdziński A., *Finansowanie polityki*, [w:] *Współczesne partie i systemy partyjne. Zagadnienia teorii i praktyki*, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Lublin 2003.

Kudrelek J., *Wybrane aspekty bezkarności sprawcy przestępstwa korupcji*, [w:] *Zwalczanie przestępczości korupcyjnej w Polsce*, red. Z Bielecki, J. Szafrański, Szczytno 2007.

Kulesza M., *Reforma samorządu terytorialnego. Bariery antykorupcyjne*, [w:] *Korupcja. Oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie*, red. A. Dylus, A. Rudowski, M. Zaborski, Wrocław 2006.

Makowski G., Dudkiewicz M, *Możliwości oszacowania i prezentacji skali zagrożenia korupcją na podstawie statystyk przestępczości*, [w:] *Korupcja i antykorupcja. Wybrane zagadnienia*, część II, red. J. Kosiński, K. Krak, A. Koman, Szczytno 2011.

Mazurkiewicz P., *Uniwersytet wolny od korupcji*, [w:] *Korupcja. Oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie*, red. A. Dylus, A. Rudowski, M. Zaborski, Wrocław 2006.

Mączyński M., *Prawa i obowiązki osób pełniących funkcje publiczne*, [w:] *Korupcja i antykorupcja. Wybrane zagadnienia*, red. J. Kosiński, K. Krak, Szczytno 2011.

Mądrzejowski W., *Korupcja w działalności zorganizowanych struktur przestępczych*, [w:] *Przestępczość zorganizowana. Świadek koronny. Terroryzm. W ujęciu praktycznym*, red. E. Pływaczewski, Kraków 2005.

Nassmacher K. H., *Analiza porównawcza finansowania partii politycznych w ustabilizowanych demokracjach*, [w:] *Kulisy finansowania polityki*, red. M. Walecki, Warszawa 2002.

Opara S., *Pojęcie polityki*, [w:] *Podstawowe kategorie polityki*, red. S. Opara, D. Radziszewska-Szczepanik, A. Żukowski, Olsztyn 2005.

Pinto-Duschinsky M., *Pieniądze a polityka w reżimie demokratycznym*, [w:] *Kulisy finansowania polityki*, red. M. Walecki, Warszawa 2002.

Pitera J., *Wkład Transparency International Polska w przezwyciężanie korupcji*, [w:] *Korupcja. Oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie*, red. A. Dylus, A. Rudowski, M. Zaborski, Wrocław 2006.

Płażek S., *Wymóg niekaralności publicznej – treść i zakres przedmiotowy zakazu, propozycje systemów jego rzeczywistego postrzegania, w tym również jego bieżące monitorowanie*, [w:] *Korupcja i antykorupcja. Wybrane zagadnienia*, red. J. Kosiński, K. Krak, Szczytno 2011.

Podgórzańska R., Staszczyk A., *Polskie Stronnictwo Ludowe*, [w:] *Polskie partie i ugrupowania parlamentarne*, red. K. Kowalczyk, J. Sielski, Toruń 2004.

Potkański T., *Konflikt interesów*, [w:] *Przejrzysty samorząd. Podręcznik dobrych praktyk*, Warszawa 2006.

Rutkiewicz M., *Regulacje prawne dotyczące przeciwdziałania korupcji – prezentacja obowiązującego prawa polskiego*, [w:] *Ściągawka dla lidera Lokalnej Grupy Obywatelskiej*, Warszawa 2004.

Sielski J., *Mniejszość Niemiecka*, [w:] *Polskie partie i ugrupowania parlamentarne*, red. K. Kowalczyk, J. Sielski, Toruń 2004.

Słaboń A., *Przestępstwa „białych kołnierzyków" korupcja – plagi życia gospodarczego*, [w:] *Odkrywanie socjologii. Podręcznik dla ekonomistów*, red. A. Karwińska, Warszawa 2008.

Skrzydło W., *Komentarz do art. 7 Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej*, [w:] W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, System Informacji Prawnej LEX.

Skrzydło W., *Komentarz do art. 49 Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej*, [w:] W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, System Informacji Prawnej LEX.

Skrzydło W., *Komentarz do art. 11 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, System Informacji Prawnej LEX..

Solecki A., Pudełek M., *Słabe i mocne strony programów korupcyjnych w urzędach*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem informacji i programami antykorupcyjnymi*, red. T. Wawaka, Bielsko-Biała 2007.

Strzałecki T., *Przyczyny korupcji. Studium krajów postkomunistycznych w okresie transformacji ustrojowej*, [w:] *Korupcja. Oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie*, red. A. Dylus, A. Rudowski, M. Zaborski, Wrocław 2006.

Szulik M., *Analiza unijnych rozwiązań legislacyjnych w zakresie prawa antykorupcyjnego*, [w:] *Korupcja i antykorupcja. Wybrane zagadnienia*, red. J. Kosiński, K. Krak, Szczytno 2011.

Tomczak Ł., *Sojusz Lewicy Demokratycznej*, [w:] *Polskie partie i ugrupowania parlamentarne*, red. K. Kowalczyk, J. Sielski, Toruń 2004.

Trutkowski C., *Wprowadzenie*, [w:] *Przejrzysty samorząd. Podręcznik dobrych praktyk*, red. C. Trutkowski, Warszawa 2006.

Tymiński M., *Różne twarze korupcji, [w:] Oblicza korupcji: zjawisko, skutki i metody przeciwdziałania*, Warszawa 2006.

Walecki M., *Pieniądz a polityka w Europie Środkowo-Wschodniej*, [w:] *Kulisy finansowania polityki*, red. M. Walecki, Warszawa 2002.

Wesołowska A., *Korupcja w wymiarze sprawiedliwości – symptomy i kulisy*, [w:] *Przestępczość zorganizowana. Świadek koronny. Terroryzm. W ujęciu praktycznym*, red. E. Pływaczewski, Kraków 2005.

Wierzbica A., *Analiza obowiązujących przepisów antykorupcyjnych z wykazaniem mankamentów prawnych*, [w:] *Korupcja i antykorupcja – wybrane zagadnienia*, red. J. Kosiński, K. Krak, Szczytno 2011.

Wincenty D., *Przemoc jako kapitał w życiu gospodarczym*, [w:] *Transformacja podszyta przemocą*, red. R. Sojak i A. Zybertowicz, Toruń 2008.

Wiśniewski P., *Korupcja w obszarze zamówień publicznych w Polsce po nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych*, [w:] *Zapobieganie korupcji w wykorzystaniu funduszy unijnych*, red. T.G. Grosse, Warszawa 2007.

Wojciechowska-Nowak A., *Prawne aspekty zjawisk korupcyjnych*, [w:] *Przejrzysty samorząd. Podręcznik dobrych praktyk*, red. C. Trutkowski, Warszawa 2006.

Wojda G., *Wybrane zagadnienia zarządzania programami antykorupcyjnymi w Policji*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem informacji i programami antykorupcyjnymi*, red. T. Wawaka, Bielsko-Biała 2007.

Wojtas K., *Wpływ korupcji na finansowanie partii politycznych*, [w:] *Korupcja, uwarunkowania, przeciwdziałanie*, red. A. Dylus, A. Rudowski, M. Zaborski, Wrocław 2006.

Zaborski M., *Zagrożenie korupcją w mediach*, [w:] *Korupcja. Oblicza, uwarunkowania i przeciwdziałanie*, red. A. Dylus, A. Rudowski, M. Zaborski, Wrocław 2006.

Zalewska L., *Kalendarium afery*, [w:] *System Rywina. Czyli druga strona III Rzeczpospolitej*, red. J. Skórzyński, Warszawa 2003.

Zybertowicz A., *AntyRozwojowe Grupy Interesów: zarys analizy* [w:] *Kręgi integracji i rodzaje toż-*

samości, red. W. Wesołowski, J. Włodarek, Warszawa, 2005.
Zybertowicz A., *Przemoc „układu" – na przykładzie sieci biznesowej Zygmunta Solorza*, [w:] *Transformacja podszyta przemocą*, red. R. Sojak, A. Zybertowicz, Toruń 2008.
Żebrowski W., *System polityczny*, [w:] *Podstawowe kategorie polityki*, red. S. Opara, D. Radziszewska-Szczepaniak, A. Żukowski, Olsztyn 2008.
Żukowski A., *Politologia jako dyscyplina naukowa i kierunek kształcenia. Zarys problematyki*, Olsztyn 2006,
Żukowski A., Wybory, [w:] *Podstawowe kategorie polityki*, red. S. Opara, D. Radziszewska-Szczepanik D., A. Żukowski, Olsztyn 2005.

Publicystyka

Afeltowicz Ł., *Zawłaszczenie państwa. Sieci powiązań i wyobraźnia socjologiczna: Krytyczna analiza koncepcji State Capture*, [w:] Studia socjologiczne nr 1/2010 (196), Warszawa 2010.
Andrzejczak J., *Skorumpowana kopana*, „Tygodnik powszechny" nr 2 z 2007.
Arczewski A., *A mieli być wielcy gangsterzy*, „Przegląd" nr 48, 2003.
Arczewski A., *Jagiełło poległ pod Starachowicami*, „Przegląd" nr 30, 2003.
Arczewski A., *Wplątani w ośmiornicę*, „Przegląd" nr 29, 2003.
Bachmat P., *Przedmiot przestępstw sprzedajności i przekupstwa osoby pełniącej funkcję publiczną*, „Jurysta" nr 10–11, 2005.
Bachmat P., *Stanowisko OECD w zakresie uwolnienia od kary denuncjatora – sprawcy przekupstwa zagranicznego funkcjonariusza publicznego*, „Jurysta" nr 3–4, 2009.
Barczak-Oplustil A., *W związku z pełnieniem funkcji publicznej, jako znamię dookreślające czynność sprawcza tzw. korupcji urzędniczej – zarys wybranych problemów*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych" zeszyt 2, Kraków 2009.
Becker J., *Polska w walce z korupcją*, [w:] „Prawo europejskie w praktyce", nr 2, Warszawa 2011.
Bielecki Z., *Fenomen korupcji – diagnoza*, [w:] Przegląd Policyjny nr 2, Szczytno 2002.
Biernacki A., *Straż Graniczna w przeciwdziałaniu korupcji*, [w:] Problemy ochrony granic nr 47, Kętrzyn 2010, s. 40.
Biernat L., *Koszty korupcji w Policji*, „Policja. Kwartalnik kadry kierowniczej Policji" nr 3, Szczytno 2009.
Biskup R., *Ośmiornica ze Starachowic*, „Trybuna" nr 76, 2006.
Bodnar A., D. Sześciło, *Przeciwdziałanie korupcji: instytucje i ich działania*, [w:] „Prawo europejskie w praktyce" nr 1, Warszawa 2008.
Bojarski J., Leszczyński S., *Odpowiedzialność karna za pranie pieniędzy pochodzących z korupcji (w świetle ustawodawstwa polskiego i australijskiego)*, [w:] „Państwo i Prawo", z. 5, Warszawa 2009.
Bojarski J., Oczkowski T., *Penalizacja korupcji gospodarczej w polskim prawie karnym*, [w:] „Prokuratura i Prawo" nr 4, Warszawa 2004.
Bożek M., *Charakter zadań Centralnego Biura Antykorupcyjnego w świetle ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*, [w:] *Zwalczanie przestępczości korupcyjnej w Polsce*, red. Z. Bielecki, J. Szafrański, Szczytno 2007.
Bożek M., *Miejsce i rola Centralnego Biura Antykorupcyjnego w systemie organów państwowych na tle obowiązującego ustawodawstwa. Cz.1*, [w:] „Policja. Kwartalnik kadry kierowniczej Policji" nr 1, Szczytno 2008.
Budzyńska I., *Projekty ustaw dotyczące lobbingu wniesione do Dumy Państwowej Federacji Rosyjskiej, następnie odrzucone w całości*, [w:] Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu 1(5) I-III 2005, Warszawa 2005.
Bugla A., *Zwalczanie korupcji w profesjonalnych zawodach sportowych na przykładzie prowadzonego śledztwa przez Wydział do Walki z Korupcją KWP we Wrocławiu*, [w:] „Policja. Kwartalnik kadry kierowniczej Policji" nr 4, Szczytno 2008.
Chojecki P., *Amerykański pomysł*, [w:] „Policja 997"nr 8, Warszawa 2007.
Chybalski P., *Opinia prawna w sprawie wybranych zagadnień związanych z finansowaniem kampanii wyborczej do Sejmu*, [w:] Zeszyty prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, Rok IV 3–4 (19–20), Warszawa 2008.
Citowicz R., Ziyashov A., *Aktualne zagadnienia prawa antykorupcyjnego Kazachstanu*, [w:] *Nowa kodyfikacja prawa karnego*, red. L. Bogunia, Wrocław 2010.
CSZ, *Nasi szkolą CBA*, „Gazeta Olsztyńska" nr 172, 2006.
Cyrankiewicz M., *Przepisy antykorupcyjne dotyczące radnych*, [w:] Kontrola Państwowa nr 4, Warszawa 2008.
Dalecka A., *O bezkarności sprawcy przestępstwa łapownictwa czynnego*, [w:] *Problemy współczesnej kryminalistyki*, red. E. Gruza, T. Tomaszewski, M. Goc, Warszawa 2008.
Daszkiewicz K., *Przywileje dla skorumpowanych*, „Rzeczpospolita", z dn. 17.05.2000 r.
Dąbrowski R., *Analiza wybranych zagrożeń korupcyjnych w poszczególnych pionach Policji*, „Kwartalnik policyjny", Legionowo 2010.
Dobrowolski Z., *Współpraca międzynarodowa w walce z korupcją*, [w:] Kontrola państwowa nr 6, Warszawa 2006.
Działoszyński M, Szymborski R., Wójcik J., *Korupcja i inne zjawiska przestępcze w polskiej Policji z perspektywy funkcjonowania Biura Spraw Wewnętrznych*, [w:] *Policja w Polsce. Stan obecny i z perspektywy*, red. A. Szymaniak, W. Ciepiela, Poznań 2007.
Gardynik A, Rycia I., *Rozmowy kontrolowane*, „Newsweek Polska" nr 49, 2004.
Goczek Ł., *Mniej państwa. Mniej korupcji*, „Gazeta wyborcza" nr 11, 2006.
Gola J., *Działania Rady Europy w zakresie zapobiegania i zwalczania korupcji w administracji publicznej*, [w:], *Nowa kodyfikacja prawa karnego*, Wrocław 2008.

Goliszewski M., *Całe Biuro Absurdów*, „Newsweek Polska" nr 23, 2006.
Grochowski L., *Ewolucja korupcji –wybrane zagadnienia*, [w:] *Problemy ochrony granic*, Biuletyn nr 48, Kętrzyn 2010.
Hakiel M., *Realizacja Strategii Antykorupcyjnej przez Straż Graniczną w latach 2002–2009*, [w:] *Problem ochrony granic*, nr 47, Kętrzyn 2010.
Hołyst B., *Recenzja książki Stannleya Einsteina, Menachema Amira, Police Corruption; Paradigmus, Models and Concepts – Challenges for Developing Countries*, [w:] Prokuratura i Prawo nr 9, Warszawa 2004.
Komunikat Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 20 października 2009 r., w sprawie sprawozdań wyborczych komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach do Parlamentu Europejskiego w dniu 7 czerwca 2009 r., M. P., Nr 70, poz. 900.
Komunikat Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 21 kwietnia 2009 r. w sprawie podwyższenia limitu wydatków komitetu wyborczego w wyborach do Parlamentu Europejskiego, ZKF-903-1/09.
Komunikat Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 25 kwietnia 2005 r., o przyjętych i odrzuconych sprawozdaniach wyborczych komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach do Parlamentu Europejskiego, przeprowadzonych w dniu 13 czerwca 2004r., M.P. Nr 26, poz. 370.
Komunikat Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 25 października 2004 r., w sprawie sprawozdań wyborczych komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach do Parlamentu Europejskiego w dniu 13 czerwca 2004r., M.P. nr 45, poz. 785.
Komunikat Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 8 lutego 2010r., o przyjętych i odrzuconych sprawozdaniach wyborczych komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach do Parlamentu Europejskiego, przeprowadzonych w dniu 7 czerwca 2009r., M.P., Nr 21, poz. 207.
Komunikat z badań CBOS, Opinia społeczna o korupcji w Polsce, Warszawa 2010.
Komunikat z badań, CBOS, Korupcyjne doświadczenia Polaków oraz ich stosunek do łapownictwa, Warszawa 2009.
Komunikat z badań, CBOS, Nepotyzm, Warszawa 2009.
Krajowa Strategia Walki z Korupcją zatwierdzona została przez Prezydenta Rosji w dniu 13 kwietnia 2010 roku.
Lewicka-Strzałecka A., *Przeciwdziałanie korupcji na poziomie firmy*, [w:] M. Biuletyn nr 3–4, Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1999.
Lezertua M., *Działania Rady Europy w walce ze zorganizowaną przestępczością i korupcją*, [w:] Biuletyn nr 3–4 Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1999.
Makowski G., Zbieranek J., *Lobbing w Polsce-żywy problem, martwe prawo*, [w:] Analizy i Opinie Nr 79, Warszawa 2007.
Manifest Wyborczy SLD w wyborach w 2005 r.
Marek A., *Odpowiedzialność karna za przestępstwo łapownictwa w nowym kodeksie karnym*, [w:] Korupcja gospodarcza, materiały z sympozjum naukowego" Piła 1998.
Narodowy Plan Przeciw Korupcji zatwierdzony został przez Prezesa Federacji Rosyjskiej 31 lipca 2008 roku Nr Pr-1568.
Olejniczak D., Cieślik Z., Fryźlewicz M., Kurkiewicz A., Nowakowski M., [w:] Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, 2(2) IV-VI 2004, Warszawa 2004.
Paradowska J., *Rzeczpospolita Trzecia i Pół*, „Polityka" nr 36, 2003.
Program Wyborczy Koalicji SLD i UP z 2001 roku.
Program Wyborczy Platformy Obywatelskiej 2011„Następny krok. Razem".
Program Wyborczy Polskiego Stronnictwa Ludowego 2011 „Człowiek jest najważniejszy".
Program Wyborczy Prawa i Sprawiedliwości 2011 „Nowoczesna, solidarna, bezpieczna Polska."
Program Wyborczy Prawa i Sprawiedliwości, 2001 roku.
Program Wyborczy Ruchu Palikota 2011 „Nowoczesne państwo".
Program Wyborczy Sojuszu Lewicy Demokratycznej 2011 „Jutro bez obaw."
Przejrzystość stanowienia prawa, Raport z realizacji projektu „Społeczny monitoring procesu stanowienia prawa", Warszawa 2008.
Radziewicz P., *O projekcie ustawy o działalności lobbingowej*, [w:] Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Rok I(1) 2004, Warszawa 2004.
Raport Antykorupcyjnej Koalicji Organizacji Pozarządowych nt. „Realizacja obietnic wyborczych złożonych przez partie w trakcie kampanii wyborczej w 2001 roku", Warszawa 2005.
Raport badania NTS OBOP „Opinia publiczna o korupcji i lobbingu, Warszawa 2010.
Raport Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Mapa Korupcji. Stan korupcji na podstawie danych statystycznych przekazanych przez służby i organy państwowe za lata 2004 – 2009.
Raport z Badań, Barometr Korupcji 2007, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2008.
Raportu z Badań, Codzienne doświadczenia korupcyjne Polaków. Barometr Korupcji 2006, Warszawa 2006.
Schaerlaekens L., *Walka z przestępczością zorganizowaną. Doświadczenia Komisji Europejskiej*, [w:] M. Biuletyn nr 3–4, Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1999.
Sprawozdanie Końcowe z Realizacji Programu Zwalczania Korupcji, Strategia Antykorupcyjna II Etap Wdrażania 2005–2009, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2010.
Sprawozdanie Podsumowujące Realizację I Etapu Programu Zwalczania Korupcji – Strategia Antykorupcyjna, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2004.
Starzyński P., *Legalizacja korupcyjnych owoców przestępstwa, czyli słów kilka o ustawowym i faktycznym oportunizmie*, [w:] Ochrona granic nr 47, Kętrzyn 2010.

Strózyk J., Włoczyk P., *Partie wydadzą miliony*, „Rzeczpospolita" z dn. 4.08.2011.
Suchocka H., *Strategia państwa w przeciwdziałaniu zorganizowanej przestępczości i korupcji*, [w:] Biuletyn nr 3–4 Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1999.
Wielowieyska D., „Gazeta Wyborcza" nr 155, z 2003.
Wulff C.P., *Ekspertyza na temat skuteczności Strategii Antykorupcyjnej oraz podjętych w Polsce działań antykorupcyjnych*, Warszawa 2008.
Zimoń K., *Rola Biura Spraw Wewnętrznych Komendy Głównej Policji w zwalczaniu i zapobieganiu przestępczości korupcyjnej w policji*, [w:] Problem ochrony granic, Kętrzyn 2010.

Źródla internetowe

ACC, Anti Corruption Commission, http://www.acc.org.bd [13.01.2012].
Antonowicz D., Lobbing a korupcja, http://secretum.org/Folder.2004-06-09.3939 /Folder.2004-07-08.4359/Antonowicz.
Argentyna,Oficina Anticorrupción, http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu = 35 & id =2231[12.03.2010 r.].
Australia, Indep. Commision Against Coruption, ,http:// antykorupcja. edu.pl/index. Php?mnu-=35&id= 484&page=1 [14.03.2010 r.].
Austria, Bundensamt zur Korruptionspravention http://antykorupcja.edu.pl/index.php? mnu = 35&id=613 [14.03.2010 r.].
Azerbejdżan, Korrupsiyaya qarşi műbariz, http://antykorupcja.edu.pl/index.php? mnu=35&id=987 [15.03.2010 r.].
BAK, Bunndesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekäpmfung, http://www.bak.gv.at. [13.01.2012 r.].
Bangladesz, Anti Corruption Commision, http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu =35&id=1047 [15.03.2010 r.].
Belgia, Office Central pour la Represion, http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu =35&id=813 [16.03.2010 r.].
Bhutan, Komisja antykorupcyjna, http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu =35 &id=1207 [16.03.2010 r.].
Botswana, Directorate on Corruption and Economic Crime, http://antykorupcja.edu. pl/index.php?mnu =35&id=612 [18.03.2010 r.].
Brunei, Biro Mencegah Rasuah, http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=35&id=603 [18.03.2010 r.].
Centrum Edukacji Obywatelskiej http://www.ceo.org.pl/ [28.10.2010 r.].
Chiny, Krajowe Biuro Zapobiegania Korupcji, http://antykorupcja.edu. pl/index.php? mnu-=35&id=3259 [24.03.2010 r.].
Corruption and Crime Commission, http://www.ccc.wa.gov.au [12.01.2012 r.],
Chorwacja, Ured za suzbijanje korupcje i organiziranog kriminala, http:/ /antykorupcja.edu.pl/ index.php?mnu=35&id=1051 [24.03.2010 r.].
Directorate on Corruption and Economic Crime, http://www.gov.bw [13.01.2012 r.],
Etiopia, Federalna Komisja Etyki i Antykorupcji, http://antykorupcja.edu.pl /index.php?mnu-=35&id=1182 [24.03.2010r.].
Fidżi, Fiji Independent Commission, http://antykorupcja.edu.pl /index.php?mnu= 35&id=1143 [25.03.2010 r.].
Filipiny, Presidential Anti-Graft Commission, http:// antykorupcja.edu.pl /index.php? mnu-=35&id=1142 [06.05.2010 r.].
Francja, Sernice Central De Prevention de la Corruption, http://antykorupcja. edu.pl/index.php? mnu= 35 &id=1142 [06.05.2010 r.].
Fundacja Komunikacji Społecznej, http://www.fks.org.pl/[28.10.2010 r.].
Globalny Barometr Korupcji, http://www.transparency, op. cit.[04.11.2010 r.].
Garant ,Informacyjno Prawny Portal, http://base.garant.ru/10108000/31/#2030 [09.02.2011 r.].
Helsińska Fundacja Praw Człowieka, http://www.hfhrpol waw.pl/Nprogram4. html [28.10.2010 r.].
Hiszpania, Fiscalia Anticorrupcion, http:// antykorupcja.edu.pl/index.php? mnu= 35&id=1065[08.05.2010 r.].
Hongkong, Independent Commission Against Corruption, http:// antykorupcja.edu.pl /index. php?mnu= 35&id=485 [08.05.2010 r.].
Indie, Anti Corruption Bureau, Maharashtra, http://antykorupcja.edu.pl /index.php?mnu-=35&id=1394 [18.05.2010 r.].
Indie, Anti Corruption Bureau, Andhra Pradesh, http://antykorupcja.edu.pl/index.php? mnu= 35&id = 1599 [18.05.2010 r.].
Indie, Directorate of Vigilance and Anti- Corruption http://antykorupcja.edu.pl /index.php?mnu-=35&id= 3040, [22.05.2010 r.].
Indie, Lokaykuta, Karnataka, http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=35&id=2922 [22.05.2010 r.].
Indonezja, Komisi Pemberantasan Korupcji, http://antykorupcja.edu.pl /index.php ?mnu-=35&id=1035 [03.07.2010 r.].
Informacje o Zespole, http://www.msw.gov.pl/portal/pl /296/157/Informacje_ o_ Zespole.html [10.10.2011 r.].
Instytut Kościuszki, http://www.ik.org.pl/dzialalnosc [02.11.2010 r.].
Instytut Kościuszki, Projekt Polska bez korupcji, http://polskabezkorupcji.pl [02.11.2010 r.].
Jamajka, Commision for the Prevention of Corruption, http://antykorupcja.edu.pl /index.php?mnu =35&id =1688 [03.07.2010 r.].
Instytut Spraw Publicznych, http://www.isp.org.pl/?In =pl&c=1&v=pagde&id= 36 [02.11.2010 r.].
Kamerun, Commision Nationale Anti-Corruption, http://antykorupcja.edu.pl /index. php?mnu =35&id= 3260 [03.07.2010 r.].
Kenia, Kenya Anti-Corruption Commission, http://antykorupcja.edu.pl /index.php? mnu-=35&id=618 [12.08.2010 r.].
Komornicka-Nowak B., Czy lobbing to korupcja, czy raczej wywieranie dozwolonego wpływu na stanowienieprawa, http:// prawo.gazetaprawna.pl /artykuly/323599, czy_lobbing_to_korupcja_

czy_raczej_wywieranie_dozwolonego_wpływu_na_ stanowienie_prawa.html. [04.03.2010 r.].
Kubik A., W. Czuchnowski, Posłowie poprawiają raport przewodniczacego, http://wyborcza.pl/1,76842,8211000,Poslowie_poprawiaja_raport_przewodniczacego.html [15.12.2010 r.].
Litwa, Specjaliųjų Tyrimų http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=35&id=490 [12.08.2010 r.].
Lobbing, Portal wiedzy onet, http://potralwiedzy.onet.pl/125427,,,,lobbing_polityczny, hasło.html [04.03.2010 r.].
Łotewski kodeks karny, http://www.vp.gov.lv/doc_/Criminal_Law.htm. [17.04.2011 r.].
Łotwa,Korupcijasnovēršanasunapkarošanasbiroj s,http://antykorupcja.edu.pl/index.php? mnu-=35&id= 483 [12.08.2010 r.].
Macedonia,ДржавнаКомнсијазаСпречубањенаКорупција,http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=35&id=1291 [12.08.2010 r.].
Malawi, Anti-Corruption Bureau, http://antykorupcja.edu.pl /index.php? mnu=35&id =1349 [14.09.2010 r.].
Maledywy, aenciTi-korwpcxwnc komixwnc, http://antykorupcja.edu.pl index.php ? mnu-=35&id=2612 [14.09.2010 r.].
Ministerstwo Obrony Narodowej, http://antykorupcja.edu.pl /index.php? mnu= 35&id=664 [26.10.2010 r.].
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Przeciwdziałanie korupcji,www.mswia.gov.pl /portal/pl83/149/Przeciwdziałanie_korupcji.html [06.12.2010 r.].
Ministerstwo Zdrowia, http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=35&id=840 [26.10.2010 r.].
Mozambik, Gabinete Central de Combate a Corrupacao, http://antykorupcja.edu.pl /index.php?mnu = 35 &id 3354 [18.09.2010 r.].
MSW-Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, http://antykorupcja.edu.pl /index. php? mnu =35&id=465 [26.10.2010 r.].
Najwyższa Izba Kontroli, http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=35&id=665 [26.10.2010 r.].
NIK o mechanizmach korupcjogennych w szpitalach klinicznych, www.nik.gov.pl/nik-o-korupcji/nik-o-mechanizmach-korupcjogennych-w-szpitalach [11.11.2010 r.].
Namibia, Anti-Corruption Commission, http://antykorupcja.edu.pl /index.php? mnu=35&id=1382 [18.09.2010 r.].
Niemcy, Stabsstelle, Korruptionspravention, http://antykorupcja.edu.pl /index.php ?mnu =35&id=2470 [18.09.2010 r.].
Niemcy, Zentrale Antikorruptionsstelle, http://antykorupcja.edu.pl /index. php? mnu=35&id=2920 [20.09.2010 r.].
Nigeria, Independent Corrupt Practices, http://antykorupcja.edu. pl/index.php? mnu= 35&id=1123 [21.09.2010 r.].
NIK o spółkach komunalnych, www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-spolkach-komunalnych.html [11.11.2010 r.].
Normalne Państwo, http://www.normalne.nazwa.pl/index.php?id=9[02.11.2010 r.].
Indeks Percepcji Korupcji, http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=12&id=4631 [15.11.2010 r.].
I. Dańko, Wójt Czorsztyna zatrzymany za korupcję, http://wiadomości.gazeta.pl/kraj /1,34309,1315757. html [13.12.2010 r.].
Oficina anticorrupcion, http://www.anticorrupcion.gov.ar [11.01.2012 r.].
O Fundacji, http://www.batory.org.pl/o_fundacji [26.10.2010 r.].
Od poniedziałku nowy kodeks wyborczy, http://wiadomości.onet.pl/kraj/od-poniedzialku-nowy-kodeks-wyborczy,1,4808933,wiadomosc.html [19.08.2011 r.]
Pakistan, National Accountability Bureau, http://antykorupcja.edu.pl /index.php? mnu= 35&id=614 [21.09.2010 r.].
Pięć sposobów ograniczenia korupcji w ochronie zdrowia w Polsce, http://www.sobieski.org.pl /search.php?search_string =korupcja [02.11.2010 r.].
Podstawy prawne działania NIK, http://bip.nik.gov.pl/o-nik/podstawy-prawne-działania-nik/ [25.10.2010 r.].
Policja, http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu-=36&id=466 [25.10.2010 r.].
Politycy PO zamieszani w aferę hazardową? „Chlebowski zrobił błąd", http://wiadomości.gazeta.pl/Wiadomości/1,807008,7097956,Politycy_PO_zamieszan _w_afere _ hazardowa_Clebowski.html [01.10.2010 r.].
Polska Platforma Bezpieczeństwa Publicznego, http://www.ppbw.pl/[02.11.2010 r.],
Polski Oddział Banku Światowego, http://antykorupcja.edu.pl /index.php? mnu= 99 &id=486 [02.11.2010 r.].
Polski think-tank, http://www.sobieski.org.pl/podstrona.php?id_strony=38 [02.11.2010 r.].
Programy Fundacji Komunikacji Społecznej, http://www.fks.org.pl/c_ programy. php [28.10.2010 r.].
Prokuratura rozpoczyna śledztwo ws. Naumana, http://wyborcza.pl/1,75248,2141166. html [14.12.2010 r.].
Przeciw korupcji, http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji [26.10.2010 r.].
Romanowska M., Co to jest lobbing, htpp://artelis.pl/artykuly/6197/co_to_jest_lobbing [03.03.2010].
Rumunia, Directia Nationala Anticoruptie, http://antykorupcja.edu.pl /index.php ? mnu=35&id= 616 [21.09.2010 r.].
Sierra Leone, Anti Corruption Commision, http://antykorupcja.edu.pl /index.php? mnu=35&id=1113 [21.09.2010 r.].
Singapur, Corrupt Practices Investigation, http://antykorupcja.edu.pl/index.php? mnu=35&id=600 [21.09.2010 r.].
Sri Lanka, Commission to Investigate, http://antykorupcja.edu.pl/index. php?mnu= 35&id=606 [23.09.2010 r.].
Suazi, Anti Corruption Commission, http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu = 35&id=2456 [23.09.2010 r.].
Supremat J.,http//www. suprenat.pl/referaty/ lobbing_w_procesach_ decyzyjnych_ organów_ ładzy_ publicznej. html. [03.03.2010].
Słowenia, Komisija za preprecevanje korupcije, http://antykorupcja.edu.pl/ index. php? mnu = 35&id=1365 [23.09.2010 r.].

Sierra Leone, Anti Corruption Commision, http://antykorupcja.edu.pl/ index.php?mnu =35&id=1113 [21.09.2010 r.].
Singapur, Corrupt Practices Investigation, http://antykorupcja.edu.pl/ index.php? mnu=35&id=600 [21.09.2010 r.].
Stowarzyszenie Stop Korupcji, http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=99&id=447 [02.11.2010 r.].
Tajlandia, Krajowa Komisja Antykorupcyjna, http://antykorupcja.edu.pl/index.php? mnu=35&id=1088 [23.09.2010 r.].
Tanzania, Taasisi ya kazula na Kupambana na Rushwa, http://antykorupcja.edu.pl / index.php?mnu =35&id =1037 [23.09.2010 r.].
The Anti-Corruption Commission of Bhutan, http://www.anti-corruption.org.bt [13/01.2012].
Transparenty International Polska, http://www.transparency.pl/ti/transparency_ international_polska /krotko_o_nas [28.10.2010 r.].
Transparency International Polska, definicja korupcji, http://www.transparency.pl /ti/definicje_ korupcji/ definicja_ korupcji_ wedle_TI [12.10.2010 r.].
TNS OBOP, http://www.tnsglobal.pl/onas [02.11.2010 r.].
Zambia, Anti Corruption Commission, http://antykorupcja.edu.pl/index.php? mnu= 35 &id=1096 [24.09.2010 r.].
Znika organizacja walcząca z korupcją. Transparenty International zamyka polski oddział, http://m.wiadomosci.gazeta.pl//wiadomosci/1,117915,10725382. html [30.12.2011].

Spis tabel

Tabela nr 1. Obszary zagrożone korupcją [88]
Tabela nr 2. Postępowania przygotowawcze o korupcję prowadzone przez Policję w latach 2004–2009 [97]
Tabela nr 3. Postępowania przygotowawcze o korupcję, prowadzone przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego w latach 2004–2009 [97]
Tabela nr 4. Postępowania przygotowawcze o korupcję, prowadzone przez Centralne Biuro Antykorupcyjne w latach 2004–2009 [98]
Tabela nr 5. Postępowania przygotowawcze o korupcję, prowadzone przez Straż Graniczną w latach 2004–2009 [98]
Tabela nr 6. Postępowania przygotowawcze o korupcję, prowadzone przez Żandarmerię Wojskową w latach 2004–2009 [99]
Tabela nr 7. Liczba osób skazanych za sprawy korupcyjne w Polsce [99]
Tabela nr 8. Liczba osób odbywających kary pozbawienia wolności za sprawy korupcyjne w Polsce latach 2004–2008 [99]

KORUPCJA W SIŁACH ZBROJNYCH RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Paweł CHODAK
rozprawa doktorska
napisana pod kierunkiem
prof. zw. dr. hab. W. Pokruszyńskiego
Wydział Bezpieczeństwa Narodowego
Akademia Obrony Narodowej

WSTĘP

„Nie można przemilczeć plagi korupcji zagrażającej rozwojowi społecznemu i politycznemu wielu narodów. Jest to zjawisko coraz powszechniejsze, które zakrada się podstępnie do wielu środowisk społecznych, drwiąc sobie z prawa i depcząc zasady sprawiedliwości i prawdy. Niełatwo jest walczyć z korupcją, gdyż przybiera ona wiele rozmaitych postaci: stłumiona w jednej dziedzinie, pojawia się często w innej. Już samo napiętnowanie korupcji wymaga odwagi, zaś do skutecznej walki z nią potrzebne jest konsekwentne działanie władz i ofiarna pomoc wszystkich obywateli kierujących się głęboką świadomością moralną".

Jan Paweł II

Problematyka korupcji stanowi bardzo poważne zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania każdego państwa. Zagrożenie to związane jest z działaniem, które poza korzyściami materialnymi i pozamaterialnymi, niesie ze sobą ogromne zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa i obywateli. Tak daleko idące sformułowanie nie jest pozbawione uzasadnienia. Korupcja, występująca najczęściej jako zjawisko, jest w rzeczywistości przestępstwem, za popełnienie którego ustawodawca przewidział sankcje karne. Na co dzień, korupcja traktowana jest jako zjawisko niepożądane, jako coś negatywnego, coś czego się nie powinno robić, co nie wypada. Korupcja nie robi takiego wrażenia jak przestępstwa kryminalne. Przyczyny takiego traktowania tej formy przestępczości związane są z naszą historią, sięgającą okresu komunizmu. W tamtych czasach, obywatel dając tak zwany dowód wdzięczności za załatwienie lub przyśpieszenie załatwienia czegokolwiek, nie zdawał sobie sprawy, że daje łapówkę, a więc bierze udział w przestępstwie korupcji. W tamtych czasach dawanie dowodów wdzięczności było czymś zupełnie normalnym, czymś co nie budziło jakichkolwiek wątpliwości natury moralnej czy etycznej, o prawnych nie wspominając. Niestety okres tego swoistego przyzwolenia trwał zbyt długo, czego owoce zbieramy dzisiaj. Czy korupcja w tamtych czasach przeszkadzała obywatelom? Raczej nie. Wszyscy byli do tego przyzwyczajeni, za normę uważano potrzebę „podziękowania" za załatwienie sprawy. Formy wdzięczności zależały nie tylko od sprawy, jaka została załatwiona, ale również od grupy społecznej, grupy zawodowej oraz od zamożności obywatela. Można by skomentować, że była to szeroko pojęta sprawiedliwość i wyrozumiałość dla dającego dowód wdzięczności. Czy takie przyzwolenie było zagrożeniem dla bezpieczeństwa państwa i obywateli? Na pewno tak. Z uwagi na odmienne umiejscowienie naszego państwa w strukturach bezpieczeństwa militarnego – byliśmy sojusznikami byłego Związku Radzieckiego[1] oraz członkiem Układu Warszawskiego[2], nie jest możliwe

dokładne ani nawet przybliżone oszacowanie stopnia szkód jakie spowodowała korupcja w tamtych czasach. Transformacja, jaka została zapoczątkowana w latach osiemdziesiątych, przyniosła ogromne zmiany w zakresie wolności i swobód obywatelskich, ogromne zmiany w gospodarce w szczególności w prywatnej przedsiębiorczości. Kolejnymi zmianami dotyczącymi naszego bezpieczeństwa narodowego było odwrócenie się od dotychczasowego sojusznika jakim był Związek Radziecki i skierowanie swojego zainteresowania na Zachód. Przypieczętowanie zmian w obszarze bezpieczeństwa było podpisanie aktu wstąpienia do struktur NATO[3]. Niestety ogrom przemian jakie nastąpiły w tym okresie nie zmienił pewnych przyzwyczajeń jakie towarzyszyły przez dziesięciolecia Polakom.

Korupcja zmieniła swoje oblicze z korupcji wdzięczności na korupcję zysku. Czym różnią się te dwa rodzaje korupcji? Korupcja wdzięczności to drobne prezenty dawane za załatwienie sprawy lub wykonaną usługę. Korupcja wdzięczności nie była przez nikogo traktowana jako przestępstwo. Korupcja wdzięczności nie miała dużego wpływu na bezpieczeństwo państwa. W tamtym okresie byliśmy militarnie uzależnieni od Państw Układu Warszawskiego. Sprzęt wojskowy, uzbrojenie oraz amunicja pochodziła z jednego źródła. Nie było postępowań przetargowych, dyskusji nad zasadnością i przyszłością stosowania takiej, a nie innej technologii zbrojeniowej. Z perspektywy czasu trudno jednoznacznie wskazać czy taka polityka była pozbawiona sensu. Po zmianach przynależności militarnej, nastąpił zwrot w zakresie procedur zakupowych niektórych elementów systemu uzbrojenia Sił Zbrojnych RP. Każdy zakup to wydatek niejednokrotnie ogromnych kwot pieniężnych z budżetu państwa. Tam gdzie pojawiają się pieniądze, tam pojawia się korupcja zysku.

Określenie „korupcja" na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych w polskim życiu publicznym było praktycznie nieznane. Interesowało się nim tylko część socjologów, ekonomistów i prawników. Niespełna rok po załamaniu się w Polsce systemu komunistycznego w Gazecie Wyborczej znalazło się zaledwie parę artykułów zawierających słowo *korupcja*, pięć lat później było ich już ponad 700, a w roku 2001 liczba takich publikacji przekroczyła 1700"[4]. Rosnące „zainteresowanie" korupcją w tym pozytywnym znaczeniu, wskazuje na wzrost świadomości społeczeństwa. Korupcja stała się już nie tylko zjawiskiem czy patologią, ale stała się realnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa narodowego.

Korupcja pomimo tak dużych zmian jakie miały miejsce w ostatnich dziesięcioleciach, umocniła się w swoim wszechobecnym występowaniu i stała się wręcz elementem życia gospodarczego, ekonomicznego, publicznego i codziennego. Korupcja jest popularna niczym liderzy światowych drużyn piłkarskich, no może z wyłączeniem drużyn polskich z uwagi na 200 osobową grupę osób[5], którym Policja i CBA na wniosek prokuratury postawiły zarzuty popełnienia przestępstw korupcyjnych. Im więcej o niej mówimy i piszemy, tym więcej znajdujemy obszarów w których występuje. O korupcji mówią wszyscy i wszędzie. Ale czy obecna wiedza zawarta w książkach, artykułach i innych opracowaniach jest wystarczająca do skutecznego zapobiegania i zwalczania korupcji, czy można zdobyć kompleksową wiedzę na temat korupcji w Siłach Zbrojnych, jaki ma wpływ na gotowość bojową Sił Zbrojnych RP oraz na kondycję państwa – na te pytania spróbuję odpowiedzieć w dalszej części dysertacji.

Korupcja w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej to nic innego jak zamach na bezpieczeństwo naszego państwa, na prawidłowy rozwój gospodarczy, ekonomiczny, społeczny i kulturowy. Bezpieczeństwo państwa to szereg różnorodnych procesów obejmujących swym zakresem „(…) różnorodne zabiegi w dziedzinie stosunków międzynarodowych i wewnętrznych oraz przedsięwzięcia ochronne i obronne (w szerokim tego słowa znaczeniu) mające na celu tworzenie korzystnych warunków funkcjonowania państwa (w sensie politycznym i społecznym) na arenie międzynarodowej i wewnętrznej oraz przeciwstawienie się wyzwaniom i zagrożeniom bezpieczeństwa narodowego"[6]. Tak mocne ustanowienie korupcji jako jednego z największych zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego, wynika ze skutków jakie niesie za sobą. Analizując współczesne zagrożenia bezpieczeństwa narodowego należy stwierdzić, iż ich rodzaj i zakres uległ znacznemu poszerzeniu w porównaniu do okresu I i II Wojny Światowej oraz okresu Zimnej Wojny[7]. Dzisiejsze zagrożenia nie są związane jedynie ze zbrojnym atakiem na suwerenne państwo. Każda współczesna wojna poprzedzona jest niezliczonymi działaniami analitycznymi, ma-

jącymi na celu wskazanie słabych elementów w systemie obronnym państwa i to nie tylko w znaczeniu militarnym, ale także proceduralnym. Do słabych elementów proceduralnych możemy zaliczyć właśnie korupcję. Poprzez skorumpowanie urzędników państwowych odpowiedzialnych za podejmowanie strategicznych rozwiązań na rzecz suwerenności swojego państwa, można uzyskać ogromne wpływy w polityce bezpieczeństwa narodowego. Zauważono, że obecna sytuacja na arenie międzynarodowego rozmieszczenia sił nie wskazuje na powrót do ataków zbrojnych jakie miały miejsce na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci. Bezpieczeństwo międzynarodowe to coś więcej aniżeli stosunki międzynarodowe, jak niektórzy usiłują utożsamiać[8]. Bardzo mało prawdopodobne, choć nie dające się w pełni wykluczyć, jest zagrożenie wojną na dużą skalę[9]. W takich realiach, należy szukać innych zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa. Jednym z głównych jest przestępczość zorganizowana oraz terroryzm. Charakter tych zagrożeń jest bardzo złożony i dlatego nie ma możliwości zastosowania jednolitych i jednoznacznych zasad i procedur zwalczania. Zagrożenia te są mocno rozdrobnione. Należy pamiętać, że zagrożenie to suma zagrożeń cząstkowych, wynikających z różnych otaczających nas zjawisk[10]. W strukturze bezpieczeństwa narodowego każdego państwa, pierwszorzędne znaczenie odgrywa bezpieczeństwo wewnętrzne, albowiem zawiera ono: bezpieczeństwo polityczne, ekonomiczne, militarne, publiczne, ekologiczne, informacyjne, kulturowe i religijne. Są to podstawowe elementy struktury bezpieczeństwa narodowego, stanowiącego gwarancję racjonalnego funkcjonowania państwa w dzisiejszym mało stabilnym świecie[11]. Największe zamachy terrorystyczne jakie miały miejsce w ostatnich czasach na kraje będące potęgami militarnymi, wskazują na potrzebę nowego ukierunkowania poszukiwań zagrożeń. Jednym z elementów przestępczości zorganizowanej jest korupcja, która jako zjawisko kryminalne występujące w skali międzynarodowej, której nie można ściśle ograniczyć stanem faktycznym przestępstwa. Obejmuje ona zbiór poszczególnych przestępstw, złożoną postać (formę) aspołecznych zachowań, jest zjawiskiem wcześniej znanym, ale nie badanym na szeroką skalę. Występowała w wielu krajach, w różnej formie, a przedmiotem jej zainteresowań były różne obszary życia społecznego, ekonomicznego i gospodarczego.

Na temat korupcji napisano już wiele publikacji, i każda w tej sprawie ma coś interesującego do przekazania. Wiele osób zetknęło się z tym zjawiskiem w swoim życiu podczas załatwiania różnych osobistych spraw. Czy osoby te miały wpływ na występowanie takich przypadków zjawiska? Raczej nie. Pomimo, iż wiele z nas nie akceptuje tego zjawiska, nie mamy wpływu na jego występowanie. Ale czy na pewno?

Zwalczanie korupcji to nie tylko konieczność wprowadzenia odpowiednich zmian w obowiązujących przepisach prawa czy zwiększenie skuteczności działania organów ścigania, ale przede wszystkim przewartościowanie postaw i mentalności obywateli, działania prewencyjne, zakrojona na szeroką skalę edukacja od najmłodszych lat oraz opracowanie algorytmów postępowania dla poszczególnych środowisk społecznych w przypadku spotkania się z propozycją wręczenia łapówki za załatwienie sprawy. Każdy obywatel powinien wiedzieć jak zachować się w takiej sytuacji, niezależnie od poziomu znajomości prawa. To stanowcze wypowiedzenie wojny tej formie przestępczości.

Rozwojowi i nasilaniu się praktyk korupcyjnych sprzyjają różne tendencje oraz zjawiska społeczne. To co w tym wszystkim jest najbardziej niebezpieczne, to przyzwyczajenie się do istnienia tego zjawiska, a tym samym traktowanie jego przejawów jako swoistego obyczaju społecznego. Każda próba akceptacji oraz budowania społecznego przyzwolenia może prowadzić do załamania się powszechnie przyjętych norm i wartości. Wraz z pojawieniem się społecznej aprobaty, czy wręcz tolerancji wobec przejawów korupcji, utrudniona zostaje możliwość podejmowania skutecznych działań w celu jej zapobiegania i zwalczania. Stałym elementem pojawiającym się w korupcyjnych relacjach, jest wspólny motyw działania sprawców skierowany na uzyskanie korzyści.

Przyjęcie przez Radę Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej w 2002 r. *Strategii Antykorupcyjnej – I etap 2002–2004*[12] spowodowało znaczne zintensyfikowanie działań prewencyjnych i represyjnych wszystkich podmiotów zaangażowanych w eliminowanie zjawisk korupcyjnych. Szczególną rolę przypisano w tym zakresie Policji, która po 1 lipca 2003 roku. dodatkowo otrzymała nowe instrumenty prawne wprowadzone *Nowelą Antykorupcyjną*[13] kodeksu karnego. Rząd Polski, będąc świado-

my potrzeby walki z przestępstwami korupcyjnymi, uznał wdrożenie strategii za jeden ze swoich najwyższych priorytetów. Korupcja to zjawisko, którego najprawdopodobniej nie da się nigdy w pełni wyeliminować. Dlatego głównym celem powinna być jego marginalizacja, tak by stało się bardziej wyjątkiem niż zasadą. Działający, z mocy rozstrzygnięcia Prezesa Rady Ministrów pod przewodnictwem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, międzyresortowy Zespół Antykorupcyjny, przygotował Strategię Antykorupcyjną, która jest zbiorem kierunkowych rozstrzygnięć i zestawu działań, jakie administracja rządowa ma zamiar podjąć w walce z korupcją.

Zadania zawarte w I etapie Strategii nie zostały w całości wykonane. Szczegóły dotyczące realizacji poszczególnych zadań zostały zawarte w przyjętym przez Radę Ministrów w październiku 2004 roku sprawozdaniu podsumowującym realizację I etapu *Programu Zwalczania Korupcji – Strategia Antykorupcyjna*[14]. Traktując jednak eliminowanie zjawisk korupcyjnych z życia społecznego jako nie kończący się proces, przystąpiono do tworzenia *Programu zwalczania korupcji Strategia Antykorupcyjna II etap wdrażania 2005–2009*[15], który zakłada realizację przedsięwzięć legislacyjnych, organizacyjnych i edukacyjno-informacyjnych, uzupełnionych o nowe obszary zagrożenia korupcją oraz zadania związane z monitorowaniem efektywności podejmowanych działań. Cele II etapu Strategii zostały częściowo spełnione. W *sprawozdaniu końcowym z realizacji Programu Zwalczania Korupcji Strategia Antykorupcyjna II etap wdrażania 2005–2009*, zawarto informacje, z których wynika, iż mimo formalnego określenia w Programie jego ogólnych celów, Strategia pozostała w dużej mierze zbiorem zadań resortowych, a nie zadań globalnych rozpisanych do realizacji przez administrację rządową. W rezultacie takie kluczowe działania antykorupcyjne jak powołanie CBA realizowano niezależnie od Strategii. Ponadto w Strategii brakowało mierzalnych, zinstrumentalizowanych, osiągalnych celów, które zawierałyby odniesienie do sytuacji korupcyjnej w Polsce. Należy także wskazać na brak sprawnego mechanizmu nadzorującego. Mimo zapowiedzi, nie został powołany Komitet Monitorujący, w skład którego mieli wejść przedstawiciele poszczególnych resortów, instytucji oraz organizacji pozarządowych zaangażowanych w przeciwdziałanie korupcji. *Strategia* nie przewidywała również powołania organu nadzorczego, a jedynie powołanie koordynacyjnego zespołu w MSWiA, który nie miał uprawnień kierowniczych ani nadzorczych[16].

Na stronie internetowej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji znajduje się projekt *Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2011–2016*[17]. Na dzień kończenia dysertacji, program pozostawał jeszcze w fazie projektu.

Pomimo powołania nowych struktur organizacyjnych w Policji oraz narzędzi wspierających walkę z korupcją, skuteczność nie była zadowalająca, co w końcowym efekcie przyczyniło się do podjęcia przez Rząd[18] działań, które przyjęły ostatecznie postać ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. *o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*[19]. Powołanie nowej służby specjalnej do walki z korupcją miało na celu utworzenie profesjonalnej instytucji do skutecznej walki z korupcją w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także do zwalczania działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa. Interes ekonomiczny państwa jest podstawą do prawidłowego funkcjonowania oraz rozwoju państwa, a tym samym uzyskania i utrzymania dobrej pozycji na arenie międzynarodowej jako liczącego się partnera m.in. w wymianie handlowej. W dobie integracji i globalizacji problemy ekonomiczne muszą być traktowane w sposób szczególny. Uwarunkowanie ekonomiczne ściśle wiąże się z bezpieczeństwem ekonomicznym państw, tj. wartościami podstawowymi jak ochrona poziomu życia, rozwój gospodarczy i zdolność do zapewnienia innych kategorii bezpieczeństwa[20].

Wówczas po raz pierwszy w dziejach polskiego prawodawstwa, została ustalona definicja korupcji zawarta w ustawie. *Korupcją, w rozumieniu ustawy, jest obiecywanie, proponowanie, wręczanie, żądanie, przyjmowanie przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakiejkolwiek nienależnej korzyści majątkowej, osobistej lub innej, dla niej samej lub jakiejkolwiek innej osoby, lub przyjmowanie propozycji lub obietnicy takich korzyści w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu funkcji publicznej lub w toku działalności gospodarczej*[21].

Powyższa definicja, jak również część zapisów ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym została na wniosek połączonych

wniosków grupy posłów na Sejm dotyczących działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego jako niezgodne z obowiązującymi przepisami. Trybunał Konstytucyjny w swoim wyroku, stwierdził niezgodność niektórych zapisów w tym definicji korupcji zawartej w art. 1 ust. 3 ustawy[22]. Pomimo tej niekorzystnej prawnie sytuacji, organy powołane do zwalczania przestępczości w tym przestępczości korupcyjnej nie zaprzestały swoich działań w tym obszarze, ponieważ przepisy Kodeksu karnego[23] dość czytelnie precyzują czyny, które uznawane są za przestępstwa korupcyjne.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego wymusił podjęcie działań mających na celu usunięcie nieprawidłowości zapisów ustawy. Po ponad rocznej pracy Rządowego Centrum Legislacyjnego przy udziale Kolegium Do Spraw Służb Specjalnych, posłowie na Sejm RP uchwalili nowelizację przepisów ustawy o CBA zakwestionowanych przez Trybunał Konstytucyjny w tym definicję korupcji. W wyniku tego (w art. 1. ust. 3a) wprowadzono nową definicję ustawowego pojęcia korupcji:

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 jakiejkolwiek 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 jakiejkolwiek 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 jakiejkolwiek 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 jakiejkolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie.*

Korupcja doczekała się wielu definicji prezentowanych przez różne środowiska opiniotwórcze i prawne. Początkowo angielski termin *corruption* oznaczał psucie się, gnicie, rozkład moralny[24]. Później pojęcie korupcji rozszerzono na łapownictwo[25]. Korupcję definiowano jako przyjmowanie lub żądanie przez pracownika instytucji państwowych lub społecznych korzyści majątkowej lub osobistej w zamian za wykonanie czynności urzędowej lub za naruszenie prawa[26]. Inna definicja określa korupcję jako demoralizację urzędników instytucji państwowych lub społecznych objawiającą się łapownictwem i przekupnością[27]. W raporcie poświęconym korupcji w Polsce, Bank Światowy[28] zdefiniował korupcję jako wykorzystanie urzędu publicznego dla uzyskania osobistych korzyści. „Analiza etymologiczna wyrażeń korupcja, korumpować, skorumpowany, połączona z obserwacją ich przejawów w rzeczywistości, pozwala przyjąć, że są one tylko blisko, a nie równoznaczne z terminami sprzedajność, przekupstwo. Te ostatnie z reguły odnoszą się do wyodrębnionych zachowań jednostkowych, polegających na przyjmowaniu lub żądaniu korzyści majątkowych lub osobistych w związku z pełnionymi funkcjami (sprzedajność) lub na ich wręczaniu, czy obiecywaniu, różnym osobom w związku z pełnionymi funkcjami (przekupstwo). Pojęcie korupcji, korumpowania nie wyczerpuje się w samych aktach wręczania takich korzyści, a określenie skorumpowany – w przyjęciu ich. Mieści bowiem w sobie ponadto element podporządkowania przekupywania osób, osiąganie przez to możliwości trwalszego dysponowania nimi”[29] dla zaspokojenia

potrzeb nie tylko bieżących, ale i przyszłych, często nie określonych podczas wręczania korzyści. Niewątpliwie tak rozumianą korupcję należy rozpatrywać szerzej. Poza łapownictwem oznacza więc ona także nepotyzm oraz zagarnianie środków publicznych[30]. Korupcja to działanie przestępcze polegające na świadomym wykorzystywaniu swojej pozycji społecznej, swojego stanowiska do załatwienia jakiejś sprawy w celu uzyskania wymiernych korzyści, nie tylko materialnych. Korzyściami niematerialnymi mogą być elementy władzy, możliwość wpływania na tworzenie określonych uwarunkowań społecznych, określanie kierunków rozwoju ekonomicznego i gospodarczego państwa oraz tworzenie „własnych" przepisów prawnych.

Z punktu widzenia miejsca występowania korupcji, można się pokusić o podział na korupcję urzędniczą, polityczną i gospodarczą, jednak od razu należy sobie uświadomić, że jest podziałem sztucznym, bowiem przejawy korupcji gospodarczej łączą w sobie elementy korupcji urzędniczej, a część korupcji politycznej stanowi także korupcję gospodarczą[31]. Korupcji urzędniczej częstokroć towarzyszy skłonność do wykorzystywania „procedur administracyjnych do generowania i podtrzymywania sztucznych ograniczeń w uprawnieniach stron, nieujawnianie istotnych fragmentów toku załatwiania sprawy oraz niejasne przedstawianie sposobów realizacji pewnych zadań"[32]. Tę charakterystykę korupcji uzupełnia H. Egli następującymi stwierdzeniami: „akty korupcji pojawiają się głównie tam, gdzie wydawaniu jakichś zezwoleń czy udzielaniu uprawnień towarzyszy z jednej strony długie oczekiwanie w kolejkach, z drugiej zaś częste uchylanie już wydanych decyzji, rozwiązywanie zawartych umów z perspektywą ich ponownego negocjowania, praktykowane przez decydentów na różnych szczeblach hierarchii urzędowej. W ten sposób organa administracji na skutek własnej inercji, niesłowności i innych usterek w zarządzaniu wytwarzają u petentów i ogółu obywateli skłonności do zabiegania o znajomości, protekcję, rekomendacje". Kończy ją prognozą: „stopniowo może to prowadzić do przejmowanie przez instytucje publiczne roli potencjalnego sprawcy korupcji na wielką skalę"[33].

Przytoczone sformułowania H. Egla w prosty sposób możemy przełożyć na grunt polski. Czym więcej czynności administracyjnych musimy wykonać, tym częstsze poszukiwanie innych możliwości, które pozwolą na ominięcie całej koszmarnej drogi urzędniczej i szybkie załatwienie sprawy. Mamy tutaj do czynienia z przypadkiem korupcji zysku. Korupcja zysku występuje praktycznie na każdym szczeblu urzędniczej decyzyjności. Są to z reguły małe kwoty pieniężne, ale stałe co w długofalowym okresie występowania procederu przynosi wymierne korzyści materialne. Sytuacja ta uzależnia również skorumpowanego urzędnika od ciągłego napływu wolnej od podatku gotówki. Niestety tutaj łańcuch całego zdarzenia się nie kończy. Zjawisko to utrwala się w świadomości obywateli, że tak musi być, przecież nie jest to jakieś przestępstwo, urzędnikowi też się należy, z czegoś musi żyć bo pensję ma mizerną, przecież nic takiego się nie stało. Mając do czynienia z takim podejściem (przyzwyczajeniem) trudno podjąć skuteczną walkę z tą formą przestępczości. Za taki stan rzeczy nie można winić jedynie ludzi. Korupcja powstaje tam gdzie ma do tego odpowiednie warunku rozwoju. Korupcja występuje tam, gdzie występują nieprecyzyjne przepisy prawa lub tzw. luki prawne, które tworzą możliwości podejmowania różnych decyzji w zależności od interpretacji wydającego. W tego typu przypadkach najczęściej decyzja wydawana jest na niekorzyść petenta, chyba, że jest ona uzależniona od dowodu wdzięczności. Niedoskonałość przepisów prawa sprzyja rozprzestrzenianiu się tej formy przestępczości.

Analizując zjawisko korupcji, można postawić następujące pytania: kto podniósł alarm, że korupcja jest ogromnym zagrożeniem dla suwerenności państw? Czy przedstawiciele rządu, środowisk prawnych podnieśli alarm na to zagrożenie? Czy może lepiej było milczeć na ten temat w celu dobrze pojętych jednostkowych interesów? Trudno jest znaleźć jednoznaczne odpowiedzi na wszystkie pytania. Niemniej jednak, jako jedni z pierwszych, zjawisko szerzącej się korupcji po okresie transformacji zauważyli dziennikarze. To dzięki mediom, zjawisko korupcji zaczęło wychodzić na światło dzienne. Ujawnianie przypadków korupcji wśród urzędników państwowych dało podwaliny do dalszych działań ze strony innych środowisk, do zajęcia się tym problemem. Korupcja wyszła z podziemia milczenia i nabrała charakteru społecznego. Od tego momentu rozpoczął się okres jawności procedur dotyczących podejmowania decyzji w administracji publicznej, samorządowej i centralnej.

Oczywiście do czasu pełnej jawności procedur było jeszcze daleko. Jednym z elementów regulujących jakże podatną na przestępstwa korupcyjne sferę zakupów było wprowadzenie przepisów normujących procedury udzielania zamówień publicznych. Stało się to jednak dopiero w 2004 roku – ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*[34]. Do tego czasu, poza nieznacznymi zmianami w zakresie przepisów karnych, korupcja mogła bez większych obaw zbierać żniwo. Oczywiście samo wprowadzenie przepisu nie daje gwarancji, ze wszyscy będą go stosować, ale stanowi podstawę do egzekwowania prawa oraz pozwala na wyciąganie sankcji karnych.

Korupcja to czyn zagrożony karą. Jednak korupcja to nie tylko wydarzenie typu, popełnienie czynu, udowodnienie i kara. Korupcja ma ogromny wpływ na funkcjonowanie państwa od pojedynczego obywatela począwszy, na działaniach najważniejszych osób w państwie skończywszy. Kuriozalnie można ją porównać do władzy. Korupcja to niekontrolowany wpływ na podejmowanie decyzji w każdym obszarze gospodarki. Jaki jest poziom korupcji w naszym kraju, jaki jest poziom korupcji na świecie, na jakim miejscu znajduje się nasz kraj, czy skutecznie walczymy z korupcją, czy organy skutecznie walczą z tą formą przestępczości? Odpowiedzi na te pytania znajdą się w dalszej części dysertacji.

Podstawowym zadaniem ustawodawcy jest opracowanie i wdrożenie jasno sprecyzowanych i przejrzystych przepisów prawnych oraz procedur, celem zagwarantowania swobodnego rozwoju gospodarczego kraju. Analiza obowiązujących przepisów prawnych, rozwiązań legislacyjnych oraz skala i zasięg zjawiska, wskazują na potrzebę podjęcia badań w tym obszarze funkcjonowania państwa polskiego.

Wybierając temat rozprawy oraz kierunek badań, autor kierował się między innymi doświadczeniem zdobytym w kilkunastoletniej służbie poświęconej walce z przestępczością, w tym w walce z korupcją. Doświadczenie autora wynika także z faktu uczestniczenia w pracach przy opracowywaniu, po raz pierwszy w Polsce, raportu na temat stanu korupcji w ujęciu statystycznym na podstawie danych gromadzonych przez wszystkie służby i organy mające w swoich zadaniach zwalczanie korupcji. Opracowywane do tej pory raporty nie zawierały wszystkich tzw. twardych danych i nie dawały możliwości dokonania oceny poziomu korupcji w Polsce.

Struktura rozprawy została przygotowana zgodnie z obowiązującymi zasadami i metodologią jaką autor nabył w ciągu czteroletnich studiów doktoranckich oraz wskazówkami promotora. Rozprawa została przygotowana w taki sposób, aby przyjęte cele, sformułowana hipoteza i problemy badawcze znalazły zwoje odzwierciedlenie w treści dokumentu. Rozprawa składa się: ze wstępu, pięciu rozdziałów, zakończenia oraz bibliografii, spisu wykresów, tabel, rysunków oraz załącznika.

We **Wstępie** dysertacji zaprezentowano identyfikację tematu rozprawy wraz z uzasadnieniem jego wyboru ze szczególnym uwzględnieniem jego znaczenia dla bezpieczeństwa państwa. Wstęp zawiera krótką charakterystykę problemu badawczego oraz elementy uzasadniające podjęcie tematu.

W rozdziale 1 zatytułowanym **Metodologiczne podstawy rozprawy** zaprezentowano w szczególności: uzasadnienie wyboru tematu, cel i przedmiot badań, problemy badawcze, hipotezę, hipotezy robocze, zakres pracy, płaszczyznę dociekań, opis metod i technik badawczych służących weryfikacji przyjętych hipotez oraz analizę krytyczną literatury przedmiotu badań.

W rozdziale 2 zatytułowanym **Przestępstwa korupcji w polskim prawie karnym** zaprezentowano analizę przepisów prawnych regulujących obszary życia społeczno-gospodarczego szczególnie zagrożone korupcją. Analiza, poza obowiązującymi w polskim systemie prawnym przepisami dotyczącymi przestępstw korupcyjnych, zawiera rys historyczny zmian polskiego prawodawstwa w obszarze korupcji w okresie od 1932 roku do chwili obecnej. W rozdziale zaprezentowano również przepisy ustaw szczególnych związane z przestępstwami korupcyjnymi. Na końcu rozdziału umieszczono podsumowanie zawierające wnioski na temat prezentowanych zagadnień.

W rozdziale 3 zatytułowanym **Korupcja w Siłach Zbrojnych RP** zaprezentowano obszary i strefy dotknięte korupcją w Siłach Zbrojnych wskazane przez Żandarmerię Wojskową. W dalszej części wskazano na obszary i mechanizmy przestępcze dotyczące korupcji w Polsce, opracowane na podstawie danych Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego i ŻW oraz mechanizmy korupcjogenne wy-

odrębnione przez Najwyższą Izbę Kontroli na podstawie prowadzonych kontroli. W rozdziale zaprezentowano stan korupcji w Siłach Zbrojnych w latach 2004–2010 na podstawie danych statystycznych Żandarmerii Wojskowej oraz Naczelnej Prokuratury Wojskowej. Zaprezentowane zostały również wyniki ankiety jaka została przeprowadzona wśród żołnierzy. Następnie przedstawiono skalę korupcji w Polsce na podstawie danych statystycznych gromadzonych przez: Policję, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Wywiad Skarbowy, Straż Graniczną oraz Krajowe Centrum Informacji Kryminalnych. Rozdział stanowi odniesienie do tematu dysertacji wskazując na rangę i skalę badanego problemu oraz wskazuje na potrzebę pilnego podjęcia działań w zakresie ograniczenia przestępstw korupcyjnych w Siłach Zbrojnych. Na końcu rozdziału umieszczono podsumowanie zawierające wnioski na temat prezentowanych w rozdziale zagadnień.

W rozdziale 4 zatytułowanym **Zwalczanie korupcji w Siłach Zbrojnych i w Polsce** przedstawiono służby i organy jakie zostały powołane do zapobiegania i zwalczania przestępczości korupcyjnej w Siłach Zbrojnych i w Polsce. Wyodrębniono: Żandarmerię Wojskową, Naczelną Prokuraturę Wojskową, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego, Biuro ds. Procedur Antykorupcyjnych MON, Policję, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Straż Graniczną, Wywiad Skarbowy oraz Biuro Pełnomocnika Rządu do spraw Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych. Zaprezentowano organizacje pozarządowe zaangażowane w zwalczanie korupcji. Wskazano na rolę mediów w ujawnianiu afer korupcyjnych oraz na znaczenie wymiany informacji pomiędzy służbami i organami w zakresie skutecznego zwalczania przestępczości korupcyjnej. Szczególną uwagę zwrócono na współdziałanie i koordynację informacji przy podejmowaniu wspólnych działań na rzecz zwalczania korupcji oraz na brak centralnego systemu gromadzącego informacje, w szczególności o osobach będących w zainteresowaniu służb w związku z popełnieniem lub podejrzeniem popełnienia przestępstwa. Zaprezentowano również kilka wybranych spraw korupcyjnych zakończonych aktem oskarżenia. Na końcu rozdziału umieszczono podsumowanie zawierające wnioski na temat prezentowanych zagadnień.

W rozdziale 5 zatytułowanym **Badania korupcji** zaprezentowano wyniki badań opinii społecznej dotyczących percepcji korupcji. Przedstawiono obszary zagrożeń korupcyjnych w Polsce jakie zostały wyodrębnione na podstawie prowadzonych badań. Zaprezentowano wyniki badań zjawiska korupcji w Polsce wskazując na poziom i miejsce Polski na arenie międzynarodowej. Na podstawie zgromadzonych informacji, podjęto próbę opracowania profilu kryminologicznego sprawców przestępstw korupcyjnych w Polsce. Zaprezentowano rodzaje zagrożeń jakie niesie ze sobą korupcja dla poszczególnych rodzajów bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego wchodzących w skład bezpieczeństwa narodowego. Na końcu rozdziału umieszczono podsumowanie zawierające wnioski na temat prezentowanych zagadnień.

Zakończenie jest podsumowaniem całości dysertacji. Zawiera odpowiedź na postawione pytania w ramach problemów badawczych, wskazuje na zasadność przyjętego celu rozprawy oraz obranych kierunków badań. W zakończeniu znajdują się szczegółowe odniesienia dla poszczególnych zagadnień wchodzących w skład problemu badawczego. W szczególności zaprezentowano wnioski odnoszące się do przedmiotu badań oraz uzasadnienie dla zasadności postawionej hipotezy oraz hipotez roboczych. Zaprezentowano propozycje rozwiązań, których wdrożenie może przyczynić się do zwiększenia skuteczności podejmowanych działań w walce z korupcją w Siłach Zbrojnych RP.

Poznawanie nowych obszarów rozwija, a analiza znanych wzmacnia

Autor rozprawy

Opracowanie dysertacji nie byłoby możliwe gdyby nie udzielona mi pomoc przez przedstawicieli Ministerstwa Obrony Narodowej, Żandarmerii Wojskowej, Naczelnej Prokuratury Wojskowej, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Policji oraz Akademii Obrony Narodowej. W szczególności pragnę podziękować Dyrektorowi Biura ds. Procedur Antykorupcyjnych MON Mariuszowi Gorzowskiemu, Szefowi Biura Dochodzeniowo-Śledczego Żandarmerii Wojskowej Markowi Baranowskiemu, Zastępcy Szefa Prokuratury Okręgowej w Poznaniu Mikołajowi Przybył, Dyrektorowi Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych Beacie Nowak-Pietrzykowskiej, Dyrektorowi Depar-

tamentu Analiz Krzysztofowi Krakowi, oraz Wszystkim, którzy udzielili mi merytorycznej pomocy podczas pisania dysertacji.

Szczególne podziękowania kieruję do kierownika naukowego rozprawy doktorskiej prof. zw. dr. hab. Witolda Pokruszyńskiego.

Ukończenie studiów oraz napisanie rozprawy doktorskiej nie byłoby możliwe, gdyby nie wsparcie mojej żony Basi oraz dzieci Zuzi i Krzysia. To oni dodawali mi otuchy, dzięki nim mogłem ukończyć dzieło. Za to serdecznie im dziękuję. Dziękuję również za duchowe wsparcie jakie otrzymałem od moich rodziców i teściów.

1. METODOLOGICZNE PODSTAWY ROZPRAWY

Metodologia badań naukowych w okresie dynamicznie zachodzących przemian w obszarze szeroko pojętego bezpieczeństwa, wymusza potrzebę szerszego spojrzenia na problem, niż ograniczanie się jedynie do metodologii pracy naukowej. Mamy tutaj do czynienia z jednej strony z rozwojem dyscyplin naukowych, a z drugiej z wyłanianiem się nowych problemów badawczych i zmianą otaczającej nas rzeczywistości. Na uwagę zasługują działania jakie zostały podjęte przez Profesorów Akademii Obrony Narodowej Tadeusza Jemioło i Andrzeja Dawidczyka. Podejście metodologiczne prezentowane przez ww. pracowników naukowych oraz wskazówki udzielone mi przez mojego promotora prof. zw. dr. hab. Witolda Pokruszyńskiego, pozwoliły na precyzyjne określenie ram przedmiotu dysertacji. Wybranie odpowiedniej metodologii nie jest łatwe. W. Pytkowski w swojej książce pt. „Organizacja badań i ocena prac naukowych" prezentuje metodologię jako naukę o metodach naukowego badania, której celem są naukowe rozważania, badanie, wyjaśnianie i opracowywanie zasad i reguł prawidłowego stosowania metod naukowych[35]. Według tak postawionej tezy, treścią metodologii jest istota metod, ich miejsce w procesie badawczym, wzajemne powiązania etc. Analizując metody badawcze, napotykamy na duże wątpliwości w zakresie prawidłowego wyboru metod. Niemniej jednak stosując się do wskazówek twórców metod, jak również do wskazówek promotora, problem korupcji w Siłach Zbrojnych RP został poddany gruntownej analizie, a postawione w formie pytań problemy badawcze, pozwoliły na sprawne przeprowadzenie dysertacji i sformułowanie wniosków, które mam nadzieję zostaną wykorzystane przez właściwe instytucje i organy zwalczające i zapobiegające korupcji w Siłach Zbrojnych RP.

1.1. UZASADNIENIE WYBORU TEMATU

Mając na względzie troskę o bezpieczeństwo naszego kraju, każdy obywatel Rzeczypospolitej Polskiej ma obowiązek reagowania na wszelkie nieprawidłowości jakie występują w otaczającej go rzeczywistości. W preambule do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. *w trosce o byt i przyszłość naszej Ojczyzny, odzyskawszy w 1989 roku możliwość suwerennego i demokratycznego stanowienia o Jej losie, my, Naród Polski (...), by przekazać przyszłym pokoleniom wszystko, co cenne z ponad tysiącletniego dorobku, złączeni więzami wspólnoty z naszymi rodakami rozsianymi po świecie, świadomi potrzeby współpracy ze wszystkimi krajami dla dobra Rodziny Ludzkiej, pomni gorzkich doświadczeń z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane, pragnąc na zawsze zagwarantować prawa obywatelskie, a działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność, w poczuciu odpowiedzialności przed Bogiem lub przed własnym sumieniem, ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot. Wszystkich, którzy dla dobra Trzeciej Rzeczypospolitej tę Konstytucję będą stosowali, wzywamy, aby czynili to, dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka, jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi, a poszanowanie tych zasad mieli za niewzruszoną podstawę Rzeczypospolitej Polskiej*[36], zawarto m.in. obowiązek tworzenia i przestrzegania prawa. Art. 5 Konstytucji nakłada na rządzących obowiązek obrony państwa i obywateli: *Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju*[37].

Treść cytowanych powyżej zapisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej nakłada na obywateli obowiązek pełnego uczestnictwa we wszystkich obszarach funkcjonowania państwa. Uczestnictwem jest m.in. tworzenie prawa usprawniającego funkcjonowanie państwa, jak również zapewnienie poczucia bezpieczeństwa obywateli. Tworzenie jakichkolwiek przepisów, czy też zmiana obowiązujących, musi być poprzedzona szeroką analizą stanu faktycznego. W prezentowanej dysertacji, autor skupia się na przepisach, mechanizmach, procedurach, danych statystycznych oraz badań ankietowych wśród żołnierzy dotyczących przestępczości korupcyjnej w Siłach Zbrojnych RP. Wybór tematu nie jest przypadkowy. Analiza opracowań, artykułów, publikacji i książek jednoznacznie wskazała na brak badań prowadzonych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, obejmującego swoim zakresem występowanie przestępczości korupcyjnej w Siłach Zbrojnych. Dostępne publikacje stanowią materiał pomocniczy, niemniej jednak nie są oparte na *twardych danych statystycznych* ilustrujących skalę korupcji w Siłach Zbrojnych. W trakcie gromadzenia materiału badawczego, autor brał czynny udział w opracowywaniu dokumentu pod roboczą nazwą *mapa korupcji,* ilustrującego stan korupcji w Polsce na podstawie danych dotyczących przestępstw, o których mowa w art. 228–230, art. 230a, art. 231, art. 296a oraz 296b ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny* za lata 2004––2008. Dokument ten po osobistej prezentacji w dniu 9 grudnia 2009 roku[38] przed szefami poszczególnych służb, w tym Żandarmerii Wojskowej i Naczelnej Prokuratury Wojskowej, został rozesłany do służb i organów uczestniczących w przekazaniu danych, a następnie został umieszczony na stronie Serwisu Edukacji Antykorupcyjnej Centralnego Biura Antykorupcyjnego[39]. Kolejny projekt prowadzony pod nadzorem autora obejmował lata 2004–2009.

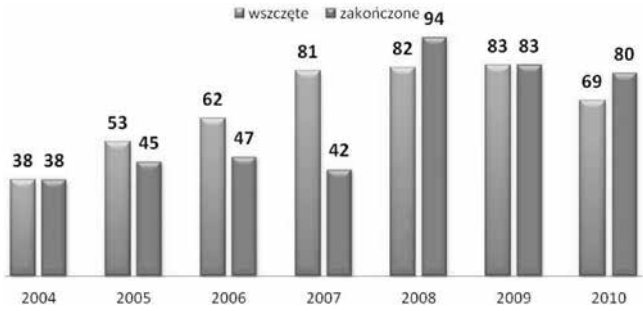
Kompleksowe podejście do badanego problemu umożliwiło uzyskanie szeregu wartościowych dla procesu badawczego informacji z Biura ds. Procedur Antykorupcyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej. Pozwoliło to na przeprowadzenie szerokiej analizy zjawiska, w szczególności działań jakie są podejmowane w procesie zapobiegania korupcji.

Przypieczętowaniem prawidłowego wyboru tematu dysertacji była skala zjawiska korupcji w Siłach Zbrojnych. Na podstawie danych zgromadzonych przez Żandarmerię Wojskową za lata 2004–2010, wynika, iż w tym okresie wszczętych zostało 468 postępowań przygotowawczych dotyczących przestępstw korupcyjnych, natomiast 429 postępowań zostało zakończone[40]. Danych liczbowe z podziałem na poszczególne lata, patrz wykres nr 1.

Jest to tylko część danych jakie zostały zgromadzone przez Komendę Główną Żandarmerii Wojskowej, pozostałe dane zostaną zaprezentowane w dalszej części dysertacji.

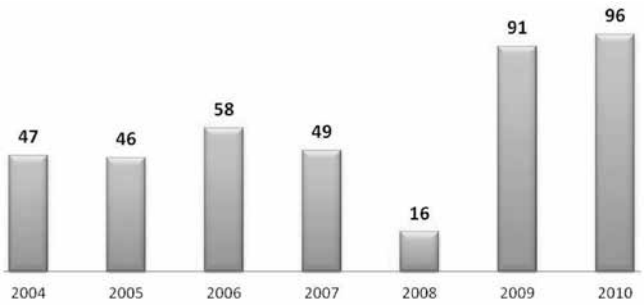
Kolejną grupą danych statystycznych, potwierdzających potrzebę podjęcia badań w obszarze korupcji w wojsku, są dane zgromadzone przez Naczelną Prokuraturę Wojskową. Z powyższych danych wynika, iż w latach 2004–2010 prokuratura wojskowa wszczęła łącznie 403 postępowania przygotowawcze

Wykres nr 1. Liczba postępowań wszczętych i zakończonych przez Żandarmerią Wojskową w latach 2004–2010



Źródło: opracowanie własne na podstawie mapy korupcji opublikowanej przez Centralne Biuro Antykorupcyjne

Wykres nr 2. Liczba postępowań przygotowawczych wszczętych przez Prokuraturę Wojskową w latach 2004–2010



Źródło: opracowanie własne na podstawie mapy korupcji opublikowanej przez Centralne Biuro Antykorupcyjne

w sprawach o przestępstwa korupcyjne. Dane liczbowe z podziałem na poszczególne lata, patrz wykres nr 2.

Podobnie jak w przypadku Żandarmerii Wojskowej, jest to tylko część danych jakie zostały zgromadzone przez Naczelną Prokuraturę Wojskową. Pozostałe dane zostaną zaprezentowane wraz z wnioskami w dalszej części dysertacji.

Mając do dyspozycji tak obszerne dane statystyczne dotyczące przestępczości korupcyjnej wśród żołnierzy i pracowników cywilnych Wojska Polskiego oraz świadomość rangi problemu, podjęcie badań w tym zakresie w ocenie promotora, członków komisji zatwierdzającej przyjęcie tematu rozprawy jest w pełni uzasadnione i celowe.

1.2. CEL BADAŃ

Celem badań zjawiska korupcji w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej jest udzielenie odpowiedzi na podstawowe pytania, a mianowicie: **jaka jest skala korupcji, jakie są przyczyny tego zjawiska, co sprzyja korupcji, jak zapobiegać lub likwidować korupcję na różnych poziomach struktury Sił Zbrojnych, czy korupcja w Siłach Zbrojnych ma wpływ na bezpieczeństwo państwa**. Nie sposób nie przytoczyć tutaj kilka autorytetów w zakresie badań naukowych. I tak według T. Pilcha „[…] celem poznania naukowego jest zdobycie maksymalnie ścisłej, maksymalnie pewnej, maksymalnie ogólnej, maksymalnie prostej, o maksymalnej zawartości informacji”[41]. Z kolei jak pisze Z. Stachowiak, istota celu „[…] sprowadza się do określenia tego, do czego się dąży, co się chce osiągnąć. To pewien punkt lub miejsce, do którego się zmierza, to także stan wiedzy, jaki zamierza się osiągnąć, jak również aprioryczny wynik, do którego osiągnięcia zostały podjęte badania”[42].

Podejmując decyzję o rozpoczęciu badań w obszarze tej formy przestępczości oraz mając świadomość potencjalnych trudności jakie mogą się pojawić w trakcie opracowywania poszczególnych rozdziałów rozprawy, celem nadrzędnym było zdiagnozowanie przyczyn popełniania przestępstw – wskazanie tzw. słabych punktów. Ponadto intencją autora było przeprowadzenie jak najszerszej analizy zjawiska w celu wskazania kierunków zmian w obowiązujących przepisach oraz przyjętych i stosowanych rozwiązaniach.

Powyższy cel można podzielić na trzy grupy działań. Pierwsza, to działania informacyjne polegające na zgromadzeniu jak największej liczby danych na temat zjawiska korupcji w Siłach Zbrojnych. Druga, to działania analityczne polegające na wskazaniu mechanizmów i obszarów najczęściej narażonych na przestępczość korupcyjną oraz wskazanie na zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego Polski. Trzecia, to działania pozwalające na wskazanie potencjalnych rozwiązań, które przyczynią się co najmniej do ograniczenia zjawiska korupcji oraz pozwolą na zaproponowanie zmian w obowiązujących procedurach i przepisach.

Pierwsza grupa zadań (informacyjna) została zrealizowana poprzez:

- ustalenie ram czasowych (lat) jakie będą podlegały badaniom wraz z uzasadnieniem przyjętych ograniczeń;

– wskazanie katalogu przestępstw zawartych w kodeksie karnym obejmujących przestępstwa korupcyjne;
– wystąpienie do Żandarmerii i Prokuratury Wojskowej o dodatkowe informacje niezbędne do podjęcia badań w przedmiocie przyczyn występowania zjawisk korupcyjnych, wykorzystywanych metod zwalczania i zapobiegania przestępczości korupcyjnej oraz wskazanie działań jakie były podejmowane w tym obszarze;
– współpraca z przedstawicielami Biura ds. Procedur Antykorupcyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej;
– wystąpienie do organizacji zajmujących się problematyką korupcji oraz nawiązanie współpracy z ich przedstawicielami.

Druga grupa zadań (analityczna) została zrealizowana poprzez:
– wstępną analizę udostępnionych danych pod kątem ustalenia metodologii gromadzenia danych, w szczególności prowadzenie postępowań przygotowawczych przez Żandarmerię Wojskową pod nadzorem Prokuratury Wojskowej,
– przyjęcie wspólnej metodologii prezentacji udostępnionych danych,
– opracowanie tabel i wykresów ilustrujących w sposób czytelny dla odbiorcy stan korupcji w Siłach Zbrojnych,
– analiza danych dodatkowych obejmujących swym zakresem działania podejmowane przez Biuro ds. Procedur Antykorupcyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej,
– współpraca z przedstawicielami ministerstwa na poziomie eksperckim w trakcie prowadzonych badań,
– analiza porównawcza stanu korupcji w Polsce w ujęciu całościowym,
– analiza opracowań eksperckich traktujących o stanie korupcji w poszczególnych obszarach życia społecznego w Polsce,
– analiza dostępnej literatury traktującej o przestępczości korupcyjnej,
– analiza historyczna – geneza korupcji w polskim systemie prawa,
– analiza zagrożeń dla polskiego systemu bezpieczeństwa militarnego w związku z przestępczością korupcyjną w Siłach Zbrojnych RP oraz pozostałych obszarach życia społecznego, gospodarczego i ekonomicznego.

Trzecia grupa zadań została zrealizowana na podstawie dwóch poprzednich i zawiera następujące elementy:
– ocenę stanu zagrożenia bezpieczeństwa państwa w związku z istniejącą korupcją w Siłach Zbrojnych,
– wpływ przestępczości korupcyjnej występującej w pozostałych dziedzinach gospodarki na poziom bezpieczeństwa państwa,
– wnioski dotyczące istniejących struktur organizacyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej powołanych do walki z korupcją,
– propozycje zmian w zakresie istniejących mechanizmów zwalczania tej formy przestępczości,
– mechanizmy popełniania przestępstw oraz obszary najbardziej zagrożone korupcją.

1.3. PRZEDMIOT BADAŃ

Mając na względzie prawidłowe przeprowadzenie procesu badawczego, niezbędne było ustalenie rzeczywistego poziomu korupcji w Siłach Zbrojnych oraz w Polsce. Następnie należało przeprowadzić analizę społeczną przyczyn powstawania przestępstw korupcyjnych. Przystępując do badań należało prawidłowo wskazać przedmiot badań, określić jego ramy oraz mieć na uwadze w jakim celu chcemy podjąć badania.

Przedmiotem badań niniejszej dysertacji jest: **zjawisko korupcji w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, jej wpływ na bezpieczeństwo państwa, skala zjawiska, elementy ułatwiające powstawaniu tej formy przestępczości, oraz wskazanie słabych punktów.**

Przedmiot badań, w szczególności jego zakres spowodował potrzebę ustanowienia ram, w których będzie poddany analizie. Szczegóły dotyczące ograniczeń zawarte zostały w dalszej części dysertacji.

1.4. PROBLEMY BADAWCZE

W celu prawidłowego przeprowadzenia procesu badawczego, niezbędne jest wskazanie problemów badawczych, będących wyznacznikiem kolejnych działań podejmowanych w ramach dysertacji. Dane statystyczne dotyczące wszczętych przez organy wojskowe postępowań przygotowawczych o przestępstwa korupcyjne, przytoczone w *uzasadnieniu wyboru tematu*, pozwoliły na zdefiniowanie szczegółowych problemów badawczych w formie pytań. Odpowiedzi na niżej postawione pytania będą pomocne w prawidłowej realizacji celu pracy.

1. Jaka jest skala zjawiska korupcji w Siłach Zbrojnych RP?
2. Jaka jest świadomość wśród żołnierzy na temat korupcji w Siłach Zbrojnych RP?
3. Jakie mogą być skutki korupcji w Siłach Zbrojnych RP oraz jaki mogą mieć wpływ na obronność państwa?
4. Jak skutecznie walczyć z korupcją w Siłach Zbrojnych RP?
5. Czy istniejący stan prawny walki z korupcją jest wystarczający do zapobiegania korupcji w Siłach Zbrojnych RP?

Mając na uwadze, iż dane statystyczne na temat korupcji w Siłach Zbrojnych zawierają się w łącznej liczbie przestępstw korupcyjnych w Polsce, podjęto decyzję o zdefiniowaniu dwóch dodatkowych szczegółowych problemów badawczych:

1. Jaka jest skala zjawiska korupcji w Polsce?
2. Kto jest odpowiedzialny za zwalczanie korupcji w Polsce oraz jaka jest skuteczność tych działań?

1.5. HIPOTEZA ROBOCZA

Analiza materiałów statystycznych dotyczących przestępczości korupcyjnej w Siłach Zbrojnych RP oraz informacje uzyskane w ramach kontaktów roboczych z przedstawicielami służb realizującymi zadania przeciwdziałania i zwalczania przestępstw korupcyjnych, pozwoliła na postawienie następującej hipotezy: **wojskowe organy do walki z przestępczością korupcyjną w Siłach Zbrojnych RP jak również obowiązujące rozwiązania systemowe nie gwarantują skutecznej walki z korupcją.**

W celu podjęcia właściwych badań oraz przyjęcia odpowiedniego kierunku podejmowanych działań, niezbędne było postawienie kilku pomocniczych hipotez roboczych:

1. Siły Zbrojne RP dotknięte są przestępczością korupcyjną.
2. Korupcja osłabia polskie Siły Zbrojne oraz rząd na arenie międzynarodowej.
3. Korupcja w Siłach Zbrojnych stanowi poważne zagrożenie dla jakości kupowanego sprzętu i uzbrojenia.
4. Istnieje możliwość wskazania przyczyn powstawania korupcji w Siłach Zbrojnych i w Polsce.
5. Informacja, wiedza oraz koordynacja zainteresowań pomiędzy służbami, jako ważny element wpływający na skuteczną walkę z korupcją.

Za przyjęciem tak postawionej hipotezy oraz hipotez roboczych przemawia również doświadczenie zawodowe autora zdobyte w kilkunastoletniej służbie w Policji w ramach zwalczania przestępczości gospodarczej i budowy systemów informatycznych w komórkach informatyki i wywiadu, dalsze doświadczenie zawodowe zdobyte podczas służby w Centralnym Biurze Antykorupcyjnym w jednostce odpowiedzialnej za analizę obszarów korupcyjnych w Polsce, gromadzenie, przetwarzanie i koordynowanie informacji w ramach zwalczania przestępczości korupcyjnej. Usystematyzowaniem wiedzy praktycznej były studia podyplomowe w zakresie Bezpieczeństwa Narodowego oraz czteroletnie studia doktoranckie odbyte na Akademii Obrony Narodowej.

1.6. ZAKRES PRACY – OGRANICZENIA

W trakcie analizy problemu jakim jest korupcja w Siłach Zbrojnych oraz korupcja w skali całego kraju okazało się, że badanie problemu musi zostać obłożone sztywnymi ramami. Wynikało to z faktu, iż korupcja jest ogromnym problemem nie tylko w wybranych dziedzinach czy obszarach funkcjonowania państwa ale także jest problemem międzynarodowym. Korupcja jest monitorowana przez organizacje międzynarodowe ściśle współpracujące z przedstawicielami rządów krajów zainteresowanych skutecznym zapobieganiem i zwalczaniem tej formy przestępczości. Skala problemu wymusiła nałożenie ograniczeń przedmiotowych, podmiotowych, czasowych i przestrzennych.

Ograniczenia przedmiotowe są ściśle związane z wybranym przedmiotem badań oraz problemami badawczymi. Ograniczeniem przedmiotowym w niniejszej dysertacji jest zjawisko korupcji w Siłach Zbrojnych RP, jego skala i zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa. Przedmiot rozszerzony o zjawisko korupcji w ujęciu całościowym dla Polski.

Ograniczenia podmiotowe to służby i organy powołane do zapobiegania i zwalczania korupcji w Siłach Zbrojnych. Są nimi Żandarmeria Wojskowa, Naczelna Prokuratura Wojskowa Służba Kontrwywiadu Wojskowego oraz Biuro ds. Procedur Antykorupcyjnych. Z uwagi na elementy informacyjno-porównawcze zawarte w dalszej części rozprawy, analizie podlegać będą również pozostałe służby i organy powołane do zwalczania korupcji

w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także do zwalczania działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa. Zakres podmiotowy został rozszerzony także o organizacje pozarządowe zajmujące się monitorowaniem i badaniem przestępczości korupcyjnej oraz o udział mediów w ujawnianiu afer korupcyjnych.

Ograniczenia czasowe nałożone na przedmiot badań, lata 2004–2010, zostały uzależnione od zmian w obowiązującym prawie karnym dotyczącym przestępstw korupcyjnych. Ramy czasowe podyktowane zostały nowelizacją prawa karnego wprowadzoną ustawą z dnia 13 czerwca 2003 r. *o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw*[43] w zakresie przestępstw korupcyjnych. Ustawodawca znowelizował brzmienie art. 228–230 k.k. oraz wprowadził art. 230a, 296a i 296b k.k.

Ograniczenia przestrzenne to przede wszystkim obszar występowania zjawiska korupcji w Siłach Zbrojnych RP, rozszerzony o obszar całego kraju. To rozszerzenie związane jest z potrzebą dokonania oceny wpływu korupcji na bezpieczeństwo państwa.

1.7. PŁASZCZYZNA DOCIEKAŃ

Rozprawa doktorska ma charakter studium analityczno-empirycznego, a dociekania składają się z płaszczyzny teoretyczno-metodologicznej oraz analityczno-weryfikującej. Przyjęcie takich założeń wynikało z wniosków, jakie zostały sformułowane po zakończeniu analizy problemu. Mając również na uwadze cel dysertacji, niezbędne jest kompleksowe potraktowanie problemu poprzez rozszerzenie o dodatkowe podmioty tak, aby mieć odniesienie do pozostałych obszarów wykraczających poza przyjęty obszar badań.

Płaszczyzna teoretyczno-metodologiczna wynika z faktu dużej liczby danych statystycznych oraz odmiennych metod ich gromadzenia. Ponadto istniejące opracowania, raporty statystyczne oraz pozostałe dokumenty, będące w dyspozycji organizacji powołanych do monitorowania zjawiska korupcji, wymagały ogromnego wysiłku podczas prowadzonej analizy ich treści.

Płaszczyzna analityczno-weryfikująca wynika z potrzeby wskazania mechanizmów powstawania korupcji w Siłach Zbrojnych, które pozwolą na wypracowanie propozycji zmian w zakresie obowiązujących przepisów prawnych, stosowanych procedur, jak również zmian w strukturach organów powołanych do przeciwdziałania i zwalczania korupcji.

1.8. METODY BADAWCZE

Przestępstwa korupcji są wszędzie tam, gdzie możliwe jest osiągnięcie jakiejkolwiek korzyści majątkowej lub innej formy wdzięczności. Korupcja to z jednej strony poczucie potencjalnego zysku, a dla osób próżnych poczucie wyższości nad osobą której coś zostało załatwione.

Przestępstwa korupcji pojawiają się głównie tam, gdzie wydawaniu różnego rodzaju zezwoleń czy koncesji towarzyszy: długie oczekiwanie w kolejkach; częste uchylanie wydanych decyzji oraz rozwiązywanie zawartych umów z perspektywą ich ponownego negocjowania praktykowane przez decydentów na różnych szczeblach zarządzania. W ten sposób organy administracji na skutek własnej inercji, niesłowności i innych usterek w zarządzaniu wytwarzają u petentów i ogółu obywateli skłonności do zabiegania o znajomości, protekcję, rekomendacje[44].

W polskiej rzeczywistości powyższą tezę należy rozszerzyć o element historyczny, wynikający z obciążenia naszej społeczności okresem komunizmu. Zjawisko korupcji było wtedy powszechnie stosowane i praktycznie nie ścigane, a dawanie dowodów wdzięczności za drobne rzeczy było tak oczywiste jak danie napiwku kelnerowi za miłą obsługę. Wszelkie formy podziękowania za większe rzeczy, jak np. załatwianie zezwolenia, przyśpieszanie wydawania decyzji, również nikogo nie dziwiły.

Korupcja z punktu widzenia organizacji służb publicznych jest więc w dużej mierze wynikiem dysfunkcji w organizacji i zarządzaniu, toteż wydaje się celowe zastosowanie przy jej badaniu schematu postępowania stosowanego w rozwiązywaniu problemów organizacji i zarządzania[45].

Mając do czynienia z tak obszernym problemem, niezbędne było zastosowanie różnych metod badawczych. Pierwszą z metod głównych, jakie zostały zastosowane w dysertacji jest **analiza**[46]. Analiza, inaczej rozkład, rozbiór daje podstawę do poznania badanego problemu i zjawisk zachodzących w systemie uwarunkowań, jakie zostały zastosowane w badanym obszarze. Analiza jest pracochłon-

ną i czasochłonną metodą badawczą, jednak dającą możliwość pełnej diagnozy. Metoda analizy zastosowana została w rozdziale 2, 3, 4 i 5.

Kolejną metodą badawczą jest **synteza**[47]. W metodzie tej ideą jest stworzenie nowego modelu postępowania na podstawie posiadanej szczegółowej wiedzy. Synteza pozwala na łączenie w początkowym etapie badania elementów wspólnych, wyodrębnionych w trakcie analizy badanych próbek, dzięki czemu uzyskujemy wstępny model działania. W dalszej kolejności pozwala na obserwację skuteczności nowego modelu działania, wyciągania wniosków oraz modyfikacji przyjętego rozwiązania w celu uzyskania modelu idealnego. Metoda syntezy zastosowana została w rozdziale 2, 3, 4, 5 oraz w zakończeniu dysertacji.

Na każdym etapie prowadzonych prac badawczych stosowane było **wnioskowanie**[48]. W trakcie prowadzenia badań okazało się, że ilość zgromadzonego materiału badawczego wymusza podejście etapowe, wskazując po każdym z nich na wnioski, które z kolei mogą zostać wykorzystane w metodzie syntezy oraz w formułowaniu zakończenia. Wnioskowanie pozwala czytelnikowi na szersze zrozumienie tematu i obszaru badań, tym samym podnosi jakość wykonanych prac badawczych. Wnioskowanie przyczynia się również do tworzenia nowych teorii oraz stosowania nowatorskich rozwiązań. Metoda wnioskowania zastosowana w dysertacji została powiązana z metodą uogólnienia[49]. Spowodowane to zostało zarówno obszernością, jak treścią badanego obszaru. Wnioskowanie zastosowane zostało na zakończenie każdego rozdziału (za wyjątkiem pierwszego) oraz w zakończeniu.

Niezwykle cennymi metodami spośród **metod empirycznych** okazały się badania, przepisów i procedur stosowanych przez wojskowe organy do zapobiegania i zwalczania przestępczości korupcyjnej oraz innych dokumentów dotyczących funkcjonowania pozostałych służb i organów dotyczących zjawiska korupcji w ujęciu ogólnokrajowym.

Niezależnie jednak od stosowanych metod, istotne jest, aby w początkowym etapie rozwiązywania problemu w sposób precyzyjny określić cel przedmiotu badań. Mówi o tym I. Perlaki wskazując, że „prawidłowe sformułowanie problemu jest nieodzownym warunkiem jego rozwiązania […]. Sformułowanie problemu w zasadniczym stopniu definiuje jego dalsze rozwiązanie. W wypadku błędnego jego zdefiniowania żadne rozwiązanie nie może być prawidłowe i nie likwiduje trudności jednostki organizacyjnej bądź nie zapobiegnie ich powstawaniu"[50]. Odwołanie do teorii zarządzania wynika z rozpiętości badanego obszaru i zależności pomiędzy poszczególnymi elementami machiny korupcyjnej. Nie tylko złe przepisy lub ich brak są odpowiedzialne za występowanie korupcji. Także złe procedury obowiązujące w danej instytucji czy organizacji powodują obniżenie skuteczności w zapobieganiu i zwalczaniu korupcji.

Wszystkie wyżej opisane metody badawcze, zastosowane w niniejszej dysertacji, rozszerzone jeszcze o **metodę historyczną** i **badanie opinii**, pozwoliły na prawidłowe postawienie hipotezy, określenie przedmiotu badań, wskazanie problemów badawczych oraz poprawną weryfikację uzyskanego w trakcie prac materiału badawczego. Pozwoliły również na podsumowanie całego procesu badawczego, do którego w szczególności należy: potwierdzenie zasadności podjętych badań; trafności postawionej hipotezy oraz prawidłowe sformułowanie wniosków. Metoda historyczna zastosowana została w rozdziale drugim, natomiast badania ankietowe (opinii) zastosowane zostały w rozdziale trzecim.

1.9. ANALIZA KRYTYCZNA LITERATURY PRZEDMIOTU BADAŃ

Analiza krytyczna inaczej metoda analizy i krytyki piśmiennictwa, jako metoda badań naukowych jest powszechnie stosowaną do prac naukowych i innych prac promocyjnych. Powstają dzięki niej publikacje oparte nie na badaniach własnych, lecz na pracach i badaniach innych autorów. Dzięki takiej metodzie otrzymujemy pełnowartościowy element, dodany do szerokiej rzeszy opracowań i prac naukowych.

Formułując hipotezę, iż *wojskowe organy do walki z przestępczością korupcyjną w Siłach Zbrojnych RP, jak również obowiązujące rozwiązania systemowe nie gwarantują skutecznej walki z korupcją.* Nie sposób nie odnieść się do literatury o bezpieczeństwie, jaką niewątpliwie są następujące publikacje: W. Pokruszyński *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego* oraz *Uwarunkowania współczesnego bezpieczeństwa międzynarodowego*, R. Jakubczak i J. Feliks *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie,* J. Wojna-

rowski *System obronności państwa*, publikacje na łamach Myśli Wojskowej: S. Koziej *System Obrony Rzeczypospolitej Polskiej*. Zdobyta wiedza na podstawie wyżej wymienionej literatury, dała podstawę do właściwego sformułowania przedmiotu badań. Przyczyniła się również do podniesienia świadomości rangi problemu jakim jest obniżenie bezpieczeństwa na skutek przestępczości korupcyjnej nie tylko w wojsku, ale również w pozostałych obszarach życia gospodarczego i ekonomicznego państwa. Tę część literatury możemy nazwać literaturą ogólną.

Kolejna grupa to literatura kierunkowa. Badając przestępczość korupcyjną należało dokonać przeglądu literatury książkowej, która zajmuje się szczegółowo tą problematyką. Z uwagi na brak odpowiedniej literatury z zakresu korupcji w Siłach Zbrojnych, wybrano po przeprowadzonej selekcji w zakresie przedmiotowym i podmiotowym pozycje książkowe, których pełne nazwy zostały zaprezentowane w bibliografii dysertacji.

Kolejnym etapem było zgromadzenie kompleksowych danych statystycznych dotyczących przedmiotu badań tj. przestępczości korupcyjnej w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem występowania zjawiska w Siłach Zbrojnych. W tym miejscu należy przypomnieć, iż autor brał w przygotowaniu opracowania statystycznego prezentującego stan korupcji w Polsce w latach 2004–2008 i 2004–2009[51]. Na podstawie zapisów wynikających z art. 2 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. *o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*, Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego zwrócił się do Prokuratora Generalnego[52] – Ministra Sprawiedliwości, Szefa Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych, Komendanta Głównego Policji, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, Komendanta Głównego Straży Granicznej, Ministra Finansów, Naczelnego Prokuratora Wojskowego, Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej z prośbą o przekazanie danych statystycznych dotyczących przestępstw, o których mowa w art. 228–230, art. 230a, art. 231, art. 296a oraz 296b ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny* za lata 2004–2010. Uzyskane w ten sposób dane statystyczne pozwoliły na ocenę stanu faktycznego korupcji w Polsce w tym w Siłach Zbrojnych[53].

W dalszej części prac badawczych do analizowanej literatury dołączyły przepisy obowiązujących ustaw z uwzględnieniem zmian mających na celu wyeliminowanie lub co najmniej ograniczenie możliwości powstawania przestępstw korupcyjnych. W ramach tej grupy przepisów swoje miejsce znalazł rys historyczny zmian jakie zachodziły w polskim systemie prawodawczym dotyczącym korupcji, który został zawarty w rozdziale 2 rozprawy.

Pełny wykaz aktów prawnych jaki został wykorzystany w opracowywaniu niniejszej dysertacji został przedstawiony w bibliografii – akty prawne.

W dalszej części badań, pod analizę krytyczną wzięte zostały opracowania eksperckie, raporty, analizy, strategie, opracowywane przez instytucje i organizacje zajmujące się przeciwdziałaniem i zwalczaniem korupcji Siłach Zbrojnych oraz w Polsce. Służby i organy powołane do zwalczania korupcji zostały już wskazane w tym rozdziale w części opisującej zgromadzenia danych statystycznych, natomiast do organizacji pozarządowych zajmujących się problematyką korupcji poprzez m.in. badanie opinii społecznej, monitorowanie oraz informowanie o zjawiskach niekorzystnych dla polskiego systemu bezpieczeństwa zaliczamy w szczególności:
- Instytut Sobieskiego[54];
- Fundacja Centrum Edukacji Obywatelskiej[55];
- Helsińska Fundacja Praw Człowieka[56];
- Transparency International Polska[57];
- Fundacja im. Stefana Batorego[58].

W badaniach związanych z bezpieczeństwem, a do takich należy zaliczyć badania wpływu korupcji na bezpieczeństwo państwa, ważną rolę odgrywa badanie opinii społecznej. Pozwala ono uzyskać informację pierwotną[59], która może stanowić podstawę do postawienia tezy roboczej lub uzyskania odpowiedzi na postawione pytania. Bardzo ważną czynnością badania jest dobór reprezentatywnej grupy osób poddawanych badaniom[60]. W przypadku korupcji w wojsku, najlepszą grupę badawczą będą stanowili czynni zawodowo żołnierze w korpusie oficerów przy zastosowaniu ankiety anonimowej.

Analizując problem korupcji, problem który w ostatnich latach stał się wręcz „popularny" w życiu politycznym naszego kraju, należy bardzo starannie, obiektywnie oraz empirycznie podejść do rozważań, a następnie badań tej formy przestępczości. Materiał badawczy jaki został zgromadzony podczas procesu groma-

dzenia danych ma wiele źródeł. Należy wskazać, iż do czasu opracowania pierwszej edycji mapy korupcji nikt nie zgromadził pełnych danych ze wszystkich służb i organów zajmujących się choćby w części walką z korupcją. Część z prowadzonych do tej pory badań naukowych to badania oparte na wybranych danych statystycznych – najczęściej na danych policyjnych. Tak samo dotyczy to instytucji pozarządowych zajmujących się badaniem stanu korupcji w Polsce, wszelkich sondaży czy prognoz.

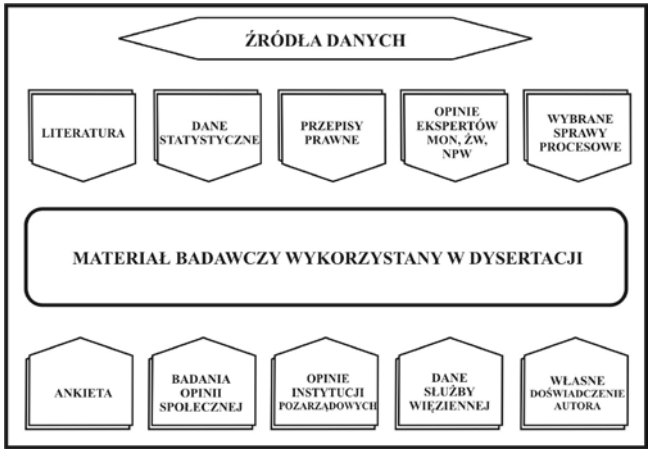
Graficzna prezentacja materiału badawczego wykorzystanego w dysertacji została zaprezentowana na rysunku nr 1.

Wszystkie przedstawione powyżej źródła danych poddano analizie krytycznej z uwagi na różnorodne podejście do problemu korupcji w Polsce, nie mówiąc już o korupcji w Siłach Zbrojnych. Ten problem do chwili obecnej nie był poddawany badaniom w ujęciu danych procesowych, mechanizmów przestępczych oraz badań ankietowych realizowanych przez służby, organizacje pozarządowe czy organizacje do badania opinii społecznej[61]. Dostępna literatura i opracowania związane są najczęściej z przestępczością korupcyjną w życiu społecznym i gospodarczym naszego kraju. Opracowania te charakteryzują się teoretycznym podejściem, co nie pozwala na ustalenie stanu faktycznego zjawiska. Autor nie stara się w jakikolwiek sposób krytykować istniejących opracowań teoretycznych, ale wskazuje na stan faktyczny. Należy pamiętać, iż dane statystyczne oraz badania ankietowe wśród żołnierzy to jedyna grupa materiału badawczego, która oddaje rzeczywisty stan zjawiska. Nie oznacza to bezkrytycznego podejścia do prezentowanych danych, niemniej jednak umożliwia wyciągnięcie konstruktywnych wniosków oraz zaprezentowanie propozycji rozwiązań.

2. PRZESTĘPSTWA KORUPCJI W POLSKIM PRAWIE KARNYM

Korupcja jest tak stara jak świat. Jej historia sięga nawet początków istnienia człowieka od momentu, kiedy wąż zwiódł Ewę do czasów dzisiejszych. Czy kuszenie Ewy w Raju było typowym korupcyjnym zachowaniem można polemizować, niemniej jednak zachowanie węża nosi znamiona zachowań, które można zaliczyć do obszarów ujętych w kodeksie karnym w części dotyczącej przepisów korupcyjnych. Przykład ten z jednej strony nieco kontrowersyjny, ale z drugiej strony motywujący do przeprowadzenia głębszej analizy zjawiska, jego przyczyn i skutków. Każde niepożądane zjawisko nie znajdujące akceptacji w otaczającej nas rzeczywistości powinno zostać poddane analizie i ocenie pod kątem jego wpływu na nasz swobodny rozwój i bezpieczeństwo. Niezależnie od wszelkich możliwych opinii na temat korupcji kiedyś i dzisiaj, bez wątpienia należy stwierdzić, że korupcja stanowi fundamentalny problem

Rysunek nr 1. Materiał badawczy



Źródło: opracowanie własne

w prawidłowym funkcjonowaniu wszystkich grup społecznych oraz państwa.

Korupcja czuła się bezkarnie i towarzyszyła nam Polakom od początków naszej historii. Metody walki z korupcją były różne, a ich skuteczność zależała bardzo często od majętności korumpujących i korumpowanych. Sądy nie były w stanie ukarać bogatej szlachty, ale ubogiego chłopa jak najbardziej. Analizując obecny stan prawny i skuteczność rozumianą jako wysokość kary (więzienia), można stwierdzić, iż wiele się nie zmieniło. Potwierdzeniem tej tezy są informacje Centralnego Zarządu Służby Więziennej w zakresie wysokości kar więzienia za przestępstwa korupcyjne.

Zawarte w rozdziale informacje zostały częściowo oparte m.in. na podstawie informacji ujętych w dziele Tomasza Bzymka *Analiza obowiązujących przepisów prawnych regulujących obszary życia społeczno-gospodarczego szczególnie zagrożonych korupcją, w tym analiza porównawcza ze szczególnym akcentem położonym na kodyfikacje karne 1932, 1969 oraz 1997 r.* realizowanym w ramach projektu badawczego, w którym autor dysertacji brał udział. Projekt badawczy *Problematyka strategii antykorupcyjnej oraz podjęcia w Polsce działań antykorupcyjnych*, stanowiący jeden z ośmiu komponentów w ramach projektu Przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej i terroryzmu w warunkach bezpiecznego, przyśpieszonego i zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego, *Nr O R00 0040 07*. Inicjatywa realizowana jest w ramach VII Konkursu projektów badawczo-rozwojowych z obszaru „bezpieczeństwo wewnętrzne państwa". Środki na finansowanie projektu pochodzą z Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego i zostały przyznane na mocy umowy tegoż Ministerstwa z Partnerami Konsorcjum naukowo-przemysłowego, tj. Wyższą Szkołą Policji w Szczytnie oraz Pomorską Specjalną Strefą Ekonomiczną[62].

2.1. GENEZA „PRAWA KORUPCYJNEGO" W POLSCE

Korupcja towarzyszy nam od zarania dziejów. Zmianom ulega jedynie jej oblicze, które przejawia się w formach występowania i metodach popełniania przestępstw. Upływ czasu nie zminimalizował jej występowania. Trudno postawić tezę, że stan korupcji dzisiaj w porównaniu do stanu korupcji sprzed np. czterdziestu lat uległ obniżeniu lub podwyższeniu. Wynika to z braku danych statystycznych w tamtym okresie. To, że korupcja występowała od zarania dziejów wiemy z informacji zawartych w publikacjach. Największe przyzwolenie na korupcję było w czasach PRL-u. Dotyczyło to zazwyczaj drobnej korupcji, ale spowodował to umocnienie się zjawiska.

W ślad za zmianami społecznymi wynikającymi ze zmian systemowych ostatniego wieku, zmianą podlegały przepisy polskiego prawa w zakresie ujawniania i zwalczania przestępczości korupcyjnej. Zakresem czasowym zmian przepisów prawnych objęto okres międzywojenny od 1932 roku, Kodeks karny z 1969 r., Kodeks karny z 1997 r. oraz noweli antykorupcyjnej z 2003 r.

2.2. KODEKS KARNY Z 1932 R.

Już w kodeksie karnym z 1932 r.[63] pojawiły się przepisy traktujące o czynnej i biernej postaci łapownictwa urzędniczego. Ustawodawca dostrzegł także potrzebę uregulowania korupcji wyborczej. Przestępczości korupcyjnej sprzyjało poczucie władztwa w pewnym obszarze życia społeczno-gospodarczego. Kodeks z 1932 r. w rozdziale XLI wskazuje na stronę podmiotową, którą był najczęściej urzędnik, jest to przestępstwo urzędnicze zwane *sprzedajnością*. Z kolei *przekupstwo* zostało uregulowane w rozdziale XXI kodeksu, który dotyczył przestępstw przeciwko władzy i urzędom.

Przestępstwo o charakterze urzędniczym mogła popełnić osoba wykonująca funkcję publiczną poprzez wykorzystanie tej funkcji lub jej niewłaściwe wykonywanie[64]. W obydwu przypadkach przedmiotem ochrony było prawidłowe funkcjonowanie szeroko pojętej administracji w urzędach i instytucjach państwowych. Pozostałe czyny korupcyjne opisane w rozdziale XXI były zamachami na to samo dobro. Ich wyróżnikiem była strona podmiotowa, co oznacza, że ich sprawcą mógł być każdy[65].

Na podstawie zapisów art. 292 kodeksu, sprawcą łapownictwa biernego był urzędnik, pozostający w służbie państwa lub samorządu, osoby wykonujące zlecone czynności w zakresie zarządu państwowego lub samorządowego, a także funkcjonariusze wszelkich instytucji prawa publicznego. Samo pojęcie *urzędnika* nie było jednoznacznie zdefiniowane. Są to, jak wylicza Peiper, urzędnicy państwa, zatrudnieni u władzy lub przedsiębiorstw państwo-

wych, urzędnicy sejmików, magistratów miast i urzędów gminy[66]. Dla odpowiedzialności karnej nie miał znaczenia charakter stosunku służbowego (mianowanie, umowa o pracę, etat) ani zajmowane stanowisko[67].

Absolutne novum stanowiło wskazanie żołnierza jako urzędnika. Według kodeksu karnego wojskowego (art. 7) – odpowiedzialności karnej za przestępstwa urzędnicze podlega żołnierz, wykonujący zlecone czynności w zakresie zarządu wojska lub marynarki wojennej. Następnie w art. 72: *Żołnierz, który używa władzy służbowej w stosunku do podwładnego do rozkazów lub żądań, nie pozostających w żadnym związku ze służbą lub dla celów prywatnych, albo który żąda od podwładnego podarunków, pożycza od niego bez uprzedniej wiedzy wspólnego przełożonego pieniądze lub przyjmuje podarunki, albo też skłania podwładnego za pomocą swego stanowiska służbowego do zobowiązań dlań niekorzystnych* (…).

Poniżej prezentuję przestępstwa korupcyjne które zostały zdefiniowane w obrocie prawnym po 1932 r.:

- przestępstwo łapownictwa biernego – art. 290 § 2 k.k. przewidywał, że jeżeli sprawca uzależnia czynność urzędową od otrzymania dla siebie lub innej osoby korzyści majątkowej lub osobistej, albo przyjmuje korzyść taką lub jej obietnicę za czynność, która sprzeciwia lub ma się sprzeciwiać ustawie, to podlega karze więzienia do lat dziesięciu;
- łapownictwo czynne, czy też przekupstwo, jak często jest określane, zostały określone w art. 134 i 135 k.k. Treść art. 134 k.k. stanowi, że kto udziela lub obiecuje udzielić korzyści majątkowej lub osobistej urzędnikowi albo innej osobie, aby nakłonić urzędnika do naruszenia obowiązku służbowego, podlega karze więzienia do lat pięciu i grzywny. Natomiast art. 135 k.k. przewidywał, że kto udziela korzyści majątkowej lub osobistej urzędnikowi albo innej osobie za naruszenie przez urzędnika obowiązku służbowego, podlega karze więzienia do lat trzech i karze grzywny;
- przestępstwa przeciwko głosowaniu nazywane korupcją wyborczą określone zostało w art. 121 k.k. i stanowi, że kto udziela lub obiecuje udzielić korzyści majątkowej lub osobistej uprawnionemu do głosowania lub innej osobie w celu wywarcia wpływu na sposób głosowania osoby uprawnionej lub celem powstrzymania jej od głosowania, podlega karze więzienia do lat pięciu;
- sprawstwo biernej korupcji wyborczej zostało określone w art. 122 k.k. i stanowi, że kto będąc uprawniony do głosowania, przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą dla siebie lub dla innej osoby za głosowanie w sposób umówiony lub powstrzymanie się od głosowania, albo takiej korzyści żąda, podlega karze więzienia do lat pięciu;
- przekupstwo – art. 279 k.k.

Kodeks z 1932 r. nie zawierał przestępstwa płatnej protekcji. Przestępstwo to zostało wprowadzone Dekretem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 listopada 1938 r. *o ochronie niektórych interesów państwa*[68] w art. 10, który mówi, że kto powołując się na wpływ na urzędnika, podejmuje się pośrednictwa w załatwieniu przy jego pomocy sprawy urzędowej i za to przyjmuje dla siebie lub innej osoby korzyść majątkową lub osobistą, albo jej obietnicę, bądź takiej korzyści żąda, podlega karze więzienia do lat pięciu lub aresztu.

2.3. ZMIANY PRZEPISÓW OKRESU POMIĘDZY KODEKSEM Z 1932 A KODEKSEM Z 1969 R.

Po 37. latach obowiązywania kodeksu z 1932 r. oraz jego zmianach, pojawiła się konieczność zintensyfikowania roli państwa w walce z przestępczością korupcyjną. Przepisy dotyczące przestępczości korupcyjnej wprowadzone w 1969 r. zostały ujęte w rozdziale XXXII. Założeniem zmian w części *korupcyjnej* była potrzeba objęcia szczególną ochroną działalności instytucji państwowych i społecznych. Za instytucje państwowe w rozumieniu kodeksu uznawano jednostki organizacyjne wchodzące w skład struktury państwowej (organ władzy lub administracji państwowej, sąd, prokuratura), zaś za instytucje społeczne zorganizowane – jednostki nie wchodzące w skład struktury państwowej, które miały jednak charakter publiczny ze względu na zadania i formy działania[69].

Przedmiotem ochrony przepisów dotyczących łapownictwa była działalność instytucji państwowych i społecznych w zakresie bezinteresownego pełnienia funkcji publicznej[70], zaś przepisu odnoszącego się do płatnej protekcji – działalność instytucji państwowych i społecznych w zakresie należnej im powagi i dobrego imienia[71].

Panująca władza odeszła od definicji urzędnika, wskazując na niepolityczne podejście do socjalizmu, ponieważ w istniejących warunkach społecznych i politycznych nie można mówić o grupach zawodowych czy wręcz korporacjach urzędniczych stojących ponad pracującymi masami społecznymi. W miejsce urzędnika *powołano* funkcjonariusza publicznego szczegółowo określonego w art. 120 § 11 k.k.

Za funkcję publiczną uznawano funkcję, z którą łączą się uprawnienia lub obowiązki, uzasadniające bardziej rygorystyczną odpowiedzialność w razie uchybienia im, przy czym nie mogą to być czynności związane z wykonywaniem czynności usługowych[72]. Nie każdy pracownik instytucji państwowej lub społecznej jest funkcjonariuszem publicznym, a jedynie osoba, która w ramach tych jednostek wykonuje funkcję bardziej doniosłą społecznie[73].

Przywołać tu należy wyrok Sądu Najwyższego, który uznał, że stroną podmiotową łapownictwa biernego jest funkcjonariusz publiczny, a inna osoba tylko wtedy, gdy pełni funkcję publiczną[74].

Z uwagi na obszerność materiału traktującego o przestępstwach korupcyjnych, przedstawione zostaną jedynie wybrane przepisy kodeksowe. Poza podstawowym typem sprzedajności sformułowanym w art. 239 § 1 kodeksu; typem kwalifikowanym korupcji biernej zawartym w § 2 i 3 art. 239 k.k. (różnica pomięty § 2 a § 3 cyt. przepisu polegała na sposobie działania sprawcy, sprawca karany był za przyjęcie korzyści w zamian za czynności, które stanowiły naruszenia prawa, łamały obowiązujące przepisy), w art. 240 k.k. pojawiają się typy kwalifikowane, które według obowiązujących w tym czasie przepisów stanowiły zbrodnię.

Należy zwrócić uwagę na zawężenie stosowania przepisów o korzyści w k.k. z 1969 r. do przepisów zawartych w k.k. z 1932 r. W kodeksie z 1969 r. za korzyść uznano korzyść majątkową lub osobistą dla osoby pełniącej funkcję publiczną lub korzyść majątkową dla innej osoby. Wynika to z treści art. 120 § 3 k.k. z 1969 r. Takie zawężenie, z punktu widzenia penalizacji zachowań korupcyjnych, należy ocenić raczej negatywnie.

Nowością w wykrywaniu i zwalczaniu korupcji była klauzula nadzwyczajnego złagodzenia kary przewidziana w art. 243 k.k. z 1969 r. Jeżeli sprawca przestępstwa określonego w art. 239–242 k.k. zawiadomił organ powołany do ścigania o fakcie przestępstwa i okolicznościach jego popełnienia, zanim organ się o nich dowiedział, wobec takiej osoby, sąd mógł zastosować nadzwyczajne złagodzenie kary, a nawet odstąpić od jej wymierzenia. Klauzula ta w sposób jednakowy traktowała sprawcę korupcji czynnej i biernej. Na podstawie art. 243 k.k., sąd mógł każdorazowo zbadać okoliczności sprawy, co wydaje się zgodne z poczuciem sprawiedliwości. Jeżeli przy tym uznał, że występuje okoliczność uzasadniająca łagodniejsze potraktowanie sprawcy, mógł zastosować prawem dopuszczone środki.

Ewolucja prawa karnego na przykładzie omawianych wyżej kodyfikacji pokazuje jak zmieniała się świadomość na temat zagrożenia jakie niesie ze sobą przestępczość korupcyjna. Należy pamiętać, że same przepisy to zaledwie „milowy krok" w skutecznej walce państwa z przestępczością korupcyjną. O tym na ile ta walka okazuje się skuteczna decyduje orzecznictwo sądów i orzekane w toku ferowanych wyroków sankcje karne. Konsekwentne przeciwdziałanie to nie tylko karanie sprawców, to także nie zawsze doceniana prewencja.

Obecnie obowiązującym przepisem regulującym m.in. kwestie przestępczości korupcyjnej jest ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny. Analiza przepisów korupcyjnych według kodeksu z 1997 r. została opracowana w oparciu o komentarz do artykułów 222–316 pod redakcją profesora Andrzeja Wąska[75].

2.3.1. Sprzedajność – art. 228 k.k.

Sprzedajność opisana w art. 228 rozpoczyna grupę przepisów wymierzonych przeciwko działalności instytucji państwowych i samorządu terytorialnego, do której należy przekupstwo ujęte w art. 229, nadużycie władzy o którym mowa w art. 231 oraz częściowo płatna protekcja art. 230 i 230a.

Artykuł 228 ujmuje przestępstwo sprzedajności osoby pełniącej funkcję publiczną w jednym typie podstawowym (§ 1), trzech kwalifikowanych (§ 3–5) i jednym uprzywilejowanym (§ 2).

W porównaniu do kodeksu z 1969 r. wprowadzono do konstrukcji przestępstwa sprzedajności kilka zmian polegających na ujęciu w jednym przepisie wszystkich jej odmian, zrezygnowano z kwalifikowanego typu sprzedajności ze względu na funkcję związaną ze szczególną odpowiedzialnością oraz wprowadzono uprzywilejowaną odmianę sprzedajności w postaci *wypadku mniejszej wagi*.

Na uwagę zasługuje również włączenie w § 6 w obszar każdego z typów tego przestępstwa ujętych w § 1–5 związanych z pełnieniem funkcji publicznej w państwie obcym lub organizacji międzynarodowej.

Wszystkie odmiany *łapownictwa i płatnej protekcji* zawarte w art. 228–230a zamieszczone są w katalogu przestępstw ujętych w art. 16 ust. 3 ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary[76]. Nowela do kodeksu karnego z 2003 r. znacznie poszerzyła w porównaniu do ustawy z 1997 r. obszar penalizacji korupcji przepisami usytuowanymi poza rozdziałem XXIX, definiując nazwę *osoba pełniąca funkcję publiczną* i dodając trzy nowe typy łapownictwa: *korupcję wyborczą* (art. 250a), *korupcję gospodarczą* (art. 296a) oraz *korupcję sportową* (art. 296b)[77].

W art. 228 *przedmiotem ochrony* podobnie jak w kodeksie karnym z 1969 r. pozostaje *bezinteresowność osób pełniących funkcje publiczne i zaufanie społeczne do rzetelności działań instytucji państwowych i samorządu terytorialnego.* Wprowadzenie § 6 rozszerzyło ochronę na *działalność instytucji publicznych w państwach obcych oraz organizacji międzynarodowych.*

Do strony podmiotowej, ustawodawca zalicza osoby pełniące funkcję publiczną. Od wejścia w życie Kodeksu karnego z 1969 r., w którym pierwszy raz podmiot sprzedajności tak został nazwany, do noweli z 2003 r. nazwa ta nie była zdefiniowana ustawowo. Dopiero w ostatniej noweli do kodeksu karnego, wyjaśniając ustawowe wyrażenia, w art. 115 rozszerzono o § 19.

2.3.2. Przekupstwo – art. 229 k.k.

Przekupstwo opisane w art. 229 ujmuje przestępstwo w jednym typie podstawowym (§ 1) i dwóch kwalifikowanych (§ 3 i 4) oraz § 2 – wypadek mniejszej wagi. Paragraf 5, odpowiednio do art. 228 § 6, poszerza zakres znaczeniowy zdefiniowanej w art. 115 § 19 nazwy *osoba pełniąca funkcję publiczną* jako przedmiotu oddziaływania sprawcy przestępstwa o osoby pełniące takie funkcje w państwie obcym lub organizacji międzynarodowej. Nowela z 2003 r. rozszerza ten przepis o klauzulę niekaralności, w razie gdy przekupujący zawiadomi organy ścigania o tym fakcie oraz wszystkich związanych z nim istotnych okolicznościach zanim dany organ dowiedział się o tym.

Przedmiotem ochrony we wszystkich paragrafach art. 229 jest to samo dobro jak w art. 228, tj. *bezinteresowność osób pełniących funkcje publiczne i zaufanie społeczne do rzetelności działań instytucji państwowych i samorządu terytorialnego.*

Ponieważ przekupstwo należy do grupy przestępstw powszechnych, jego sprawcą może być każdy.

2.3.3. Płatna protekcja – art. 230 k.k.

Rodowód płatnej protekcji wywodzi się ze znanego prawa starożytnego Rzymu *venditio fumi* – sprzedaż dymu. Przestępstwo to polegało na powoływaniu się na swoje możliwości załatwiania sprawy w zamian za żądaną zapłatę[78]. W prawie polskim przestępstwo płatnej protekcji pojawiło się dopiero w art. 10 dekretu Prezydenta RP z dnia 22 listopada 1938 r. o ochronie niektórych interesów Państwa, który przewidywał karę więzienia do lat 5 lub aresztu dla tego, kto, powołując się na swój wpływ na urzędnika, podejmował się pośrednictwa w załatwieniu sprawy urzędowej i za to przyjmował dla siebie lub innej osoby korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę bądź takiej korzyści żądał. Przewidywał ją również art. 38 dekret o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy Państwa z 13.06.1946 r., tzw. Mały Kodeks karny.

Kodeks karny z 1969 r. włączył ten typ ustawowy do rozdziału przestępstw przeciwko działalności instytucji państwowych i społecznych (art. 244). Głębszych zmian dokonała czerwcowa nowela do Kodeksu karnego, która wyrażała się w poszerzeniu obszaru penalizowanego jako płatna protekcja. Polega to na włączeniu w ten obszar zachowania polegającego na opłacaniu protekcji, co jako odrębny typ przestępstwa dotychczas nie podlegało karze.

Przedmiot ochrony jest tożsamy jak w art. 228, 229 i 230a. Powiązania tych przestępstw pozwalana na przyjęcie, iż dobrem chronionym przez przepis penalizujący płatną protekcję jest *prawidłowe i bezinteresowne funkcjonowanie instytucji państwowych i samorządu terytorialnego*, czy jak to szerzej ujął Sąd Najwyższy – porządek publiczny.

Sprawcą, a więc *podmiotem* płatnej protekcji może być każdy, w tym również pełniący funkcję publiczną w danej instytucji, jeżeli przyjmowane przez niego korzyści nie wiążą się z obowiązkami należącymi do jego funkcji.

2.3.4. Płatna protekcja; klauzula nietykalności – art. 230a k.k.

Przepis ten, penalizujący opłacanie osób mających lub pozorujących wpływy w instytucji państwowej, samorządowej, organizacji międzynarodowej albo krajowej lub w zagranicznej jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chroni to samo dobro, jakie podlega ochronie w art. 230.

Krąg *podmiotów* tego przestępstwa nie jest ograniczony. Obejmuje on każdego sprawcę.

2.3.5. Nadużycie funkcji, nadużycie władzy – art. 231 k.k.

Przestępstwo należy do grupy przestępstw służbowych tzw. ogólnego typu. Nazywa się je *nadużyciem władzy*. Nazwa ta znajduje swoje uzasadnienie w świetle zdefiniowanej w art. 115 § 13 nazwy, funkcjonariusz publiczny, w zasięgu której znaleźli się funkcjonariusze reprezentujący władzę publiczną. Poprzednia nazwa *nadużycie służbowe*, odpowiadała pojęciu funkcjonariusza publicznego określone w Kodeksie karnym z 1969 r., obejmujące także tzw. funkcjonariuszy gospodarczych (art. 120 § 11).

Przepis zawiera dwa typy podstawowe (§ 1 i 3), jeden typ kwalifikowany ze względu na cel, którym jest osiągnięcie korzyści majątkowej lub osobistej przez sprawcę (§ 2) oraz klauzulę subsydiarności (§ 4) wobec przestępstwa sprzedajności.

Przedmiot ochrony z uwagi na ogólny typ przestępstwa jest szeroki. Wskazuje na to jego znamię czynnościowe *działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego*. Oznacza to, iż zachowanie sprawcy stwarza zagrożenie dla jakiegokolwiek dobra ze sfery publicznej lub prywatnej. Ujmując przedmiot ogólniej, dobro chronione to prawidłowe funkcjonowanie instytucji państwowej i samorządu terytorialnego i związany z tym autorytet władzy publicznej.

Krąg *podmiotów* tego przestępstwa został ograniczony i sprawcą w jego wszystkich odmianach może być wyłącznie *funkcjonariusz publiczny* (vide art. 115 § 13).

2.3.6. Korupcja wyborcza – art. 250a k.k.

Korupcja wyborcza znajduje się w rozdziale XXXI – Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum. Przepis ten ma historyczne korzenie. W dekrecie Naczelnika Państwa z 8 stycznia 1919 r. o postanowieniach karnych za przeciwdziałanie wyborom do Sejmu i wykonywaniu obowiązków poselskich[79], znajduje się przepis penalizujący korupcję wyborczą. Art. 3 tego dekretu stanowi, że *winny nakłonienia wyborcy za pomocą poczęstunku, daru, obietnicy korzyści osobistej […] do głosowania przy wyborach do Sejmu na rzecz nakłaniającego będzie karane*. Jako ciekawostkę należy wskazać, że na ziemiach zachodnich Polski do 16 września 1930 roku obowiązywał § 109 niemieckiego kodeksu karnego[80]. Przepis ten głosił, że *kto w sprawie publicznej kupuje lub sprzedaje głos wyborczy, ulega karze więzienia do lat dwóch, można także orzec utratę praw honorowych*. Korupcja wyborcza pojawia się również w art. 121 kodeksu z 1932 r. Z kolei kodeks karny z 1969 r. nie penalizował korupcji wyborczej. Ten stan uległ zmianie dopiero po nowelizacji kodeksu w 2003 r., kiedy to wprowadzono art. 250a.

Przedmiotem chronionym jest obiektywna szczerość głosowania, natomiast *podmiotem* przestępstwa dla strony biernej jest wyłącznie osoba uprawniona do głosowania, a dla strony czynnej może być każdy z uwagi na powszechność przestępstwa.

2.3.7. Przekupstwa menedżerskie – art. 296a k.k.

Przepis przekupstwa menedżerskiego umieszczony został w rozdziale XXXVI – przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu. Przekupstwa menedżerskie można zamiennie określać mianem *korupcji w obrocie gospodarczym* albo *łapownictwa menedżerskiego*.

Korupcja w prywatnym obrocie gospodarczym istnieje od zawsze, jednakże dopiero w 2003 roku ustawodawca zdecydował się na jego penalizację. To samo dotyczy przekupstwa sportowego w art. 296b. Są to całkowicie nowe konstrukcje w polskim prawie karnym. Wprowadzenie odpowiedzialności karnej za łapownictwo w działalności gospodarczej jest konsekwencją, realizowanej w obowiązującym kodeksie karnym, polityki aktywnej karnoprawnej ochrony gospodarki ze strony państwa. Karalność korupcji w obrocie gospodarczym ograniczono do działań menedżerów, tj. osób mających największy wpływ nie tylko na gospodarkę, ale także na decyzje polityczno-społeczne np. poprzez lobbing.

Prawidłowy obrót gospodarczy jest niezwykle istotny z punktu widzenia bezpieczeństwa ekonomicznego każdego państwa i stanowi o jego sile, jak również daje rękojmię i zaufa-

nie dla pozostałych gospodarek europejskich i światowych. Zapewnienie prawidłowego rozwoju gospodarczego jest jednym z najważniejszych celów i wyzwań dla ustawodawcy pod kątem zapewnienia odpowiednich przepisów prawnych regulujących rozwój oraz zapewniających ochronę prawno-karną dla zapewnienia przejrzystości i transparentności w zakresie rozwoju gospodarczego.

Przedmiotem ochrony jest prawidłowy, nieskrępowany powiązaniami i układami ze strony menedżerów rozwój poszczególnych sektorów oraz niezakłócony ład gospodarczy oparty na praktykach zgodnych z obowiązującym prawem.

2.3.8. Korupcja sportowa – art. 296b k.k.

Przepis ten chroni uczciwość zawodów sportowych, które podobnie jak wszelkie inne obszary życia społecznego powinien odbywać się przy przestrzeganiu przepisów prawa i reguł rywalizacji sportowej. Sprawcą tego przestępstwa może być organizator zawodów sportowych (np. prezes klubu sportowego), jak i jego uczestnik (np. zawodnik, sędzia), który odpowiada za zachowanie polegające na przyjęciu korzyści majątkowej lub osobistej, albo jej obietnicy w zamian za nieuczciwe (naruszające reguły) zachowanie się mogące mieć wpływ na wynik zawodów. Karane jest samo narażenie na skutek w postaci wypaczenia wyników zawodów, ustawodawca nie wymaga natomiast, aby skutek w postaci wypaczenia tego wyniku faktycznie nastąpił (np. mimo nieuczciwego zachowania przekupionego zawodnika wynik zawodów jest inny niż „uzgodniony").

Sprawcą jest każdy, kto za nieuczciwe zachowanie mogące mieć wpływ na wynik zawodów wręcza bądź składa obietnicę wręczenia łapówki organizatorowi bądź uczestnikowi zawodów sportowych.

2.3.9. Korupcja wierzycieli, przekupstwo, sprzedajność – art. 302 k.k.

Paragraf 2 artykułu 302 stanowi, kto wierzycielowi udziela lub obiecuje udzielić korzyści majątkowej za działanie na szkodę innych wierzycieli w związku z postępowaniem upadłościowym lub zmierzającym do zapobiegnięcia upadłości, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3. W § 3 tej samej karze podlega wierzyciel, który w związku z określonym w § 2 postępowaniem przyjmuje korzyść za działanie na szkodę innych wierzycieli albo takiej korzyści żąda.

Przepis ten ma na celu ochronę prawidłowego, niezakłóconego nieuczciwymi i nierzetelnymi działaniami funkcjonowania obrotu gospodarczego w trakcie trwającego postępowania upadłościowego lub postępowania zmierzającego do zapobiegnięcia upadłości. Przedmiotem łapówki udzielanej lub obiecywanej wierzycielowi za działanie opisane w § 2 jest korzyść majątkowa. Natomiast przedmiotem łapówki przyjmowanej przez wierzyciela jest korzyść w każdej postaci, również osobista.

Artykuł 302 § 2 (przekupstwo), przepis ten przewiduje odpowiedzialność za przekupstwo wierzyciela lub wierzycieli, które polega na udzieleniu przez dłużnika lub inną osobę działająca na jego rzecz wierzycielowi korzyści majątkowej lub jej obietnicy w zamian za działanie na szkodę innych wierzycieli.

Artykuł 302 § 3 (sprzedajność), przekupstwu dłużnika odpowiada sprzedajność wierzyciela, który przyjmuje od dłużnika lub innej osoby działającej na jego rzecz korzyść albo korzyści takiej żąda za działanie na szkodę innych wierzycieli. Przekupstwa wierzyciela może się dopuścić zarówno dłużnik, jak i każda inna osoba, działająca na jego prośbę, natomiast sprawcą sprzedajności może być jedynie wierzyciel.

2.4. POZOSTAŁE PRZEPISY DOTYCZĄCE KORUPCJI

Przytoczone i opisane powyżej przepisy kodeksu karnego, dotyczą przestępstw korupcyjnych, które są najczęściej popełniane przez obywateli w szczególności przez żołnierzy i pracowników cywilnych wojska. Przestępstwa korupcji niestety sięgają jeszcze szerszego obszaru życia gospodarczego naszego kraju. Potwierdzają to przepisy karne przywołane w dalszej części rozdziału drugiego, pokazują tym samym złożoność problemu jakim jest korupcja dla państwa jako instytucji, jak i dla samych jego obywateli.

2.4.1. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks karny*

W Kodeksie karnym z 1997 r., przepisy dotyczące korupcji umieszczone zostały w następujących artykułach:

– **art. 233 § 1.** Kto, składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę, § 4. Kto, jako biegły, rzeczoznawca lub tłumacz, przedstawia fałszywą opinię lub tłumaczenie mające służyć za dowód w postępowaniu określonym w § 1;
– **art. 258 § 1.** Kto bierze udział w zorganizowanej grupie albo związku mających na celu popełnienie przestępstwa lub przestępstwa skarbowego;
– **art. 270 § 1.** Kto, w celu użycia za autentyczny, podrabia lub przerabia dokument lub takiego dokumentu jako autentycznego używa;
– **art. 271 § 1.** Funkcjonariusz publiczny lub inna osoba uprawniona do wystawienia dokumentu, która poświadcza w nim nieprawdę co do okoliczności mającej znaczenie prawne;
– **art. 272.** Kto wyłudza poświadczenie nieprawdy przez podstępne wprowadzenie w błąd funkcjonariusza publicznego lub innej osoby upoważnionej do wystawienia dokumentu;
– **art. 273.** Kto używa dokumentu określonego w art. 271 lub 272;
– **art. 286 § 1.** Kto, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, doprowadza inną osobę do niekorzystnego rozporządzenia własnym lub cudzym mieniem za pomocą wprowadzenia jej w błąd albo wyzyskania błędu lub niezdolności do należytego pojmowania przedsiębranego działania;
– **art. 297 § 1.** Kto, w celu uzyskania dla siebie lub kogo innego, od banku lub jednostki organizacyjnej prowadzącej podobną działalność gospodarczą na podstawie ustawy albo od organu lub instytucji dysponujących środkami publicznymi – kredytu, pożyczki pieniężnej, poręczenia, gwarancji, akredytywy, dotacji, subwencji, potwierdzenia przez bank zobowiązania wynikającego z poręczenia lub z gwarancji lub podobnego świadczenia pieniężnego na określony cel gospodarczy, elektronicznego instrumentu płatniczego lub zamówienia publicznego, przedkłada podrobiony, przerobiony, poświadczający nieprawdę albo nierzetelny dokument albo nierzetelne, pisemne oświadczenie dotyczące okoliczności o istotnym znaczeniu dla uzyskania wymienionego wsparcia finansowego, instrumentu płatniczego lub zamówienia;
– **art. 299 § 1**. Kto środki płatnicze, papiery wartościowe lub inne wartości dewizowe, prawa majątkowe albo mienie ruchome lub nieruchome, pochodzące z korzyści związanych z popełnieniem czynu zabronionego, przyjmuje, przekazuje lub wywozi za granicę, pomaga do przenoszenia ich własności lub posiadania albo podejmuje inne czynności, które mogą udaremnić lub znacznie utrudnić stwierdzenie ich przestępnego pochodzenia lub miejsca umieszczenia, ich wykrycie, zajęcie albo orzeczenie przepadku;
– **art. 310 § 1.** Kto podrabia albo przerabia polski albo obcy pieniądz, inny środek płatniczy albo dokument uprawniający do otrzymania sumy pieniężnej albo zawierający obowiązek wypłaty kapitału, odsetek, udziału w zyskach albo stwierdzenie uczestnictwa w spółce lub z pieniędzy, innego środka płatniczego albo z takiego dokumentu usuwa oznakę umorzenia.

2.4.2. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*

W ustawie o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne[81], przepisy dotyczące korupcji umieszczone zostały w następujących artykułach:
– **art. 14 ust. 1.** Kto będąc obowiązany do złożenia oświadczenia, o którym mowa w art. 8 ust. 1 lub w art. 10 ust. 1, podaje w nim nieprawdę, podlega karze pozbawienia wolności do lat 5;
– **ust. 2.** W wypadku mniejszej wagi, sprawca czynu określonego w ust. 1 podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.

2.4.3. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – *Kodeks spółek handlowych*

Przepisy, dotyczące przestępstw korupcyjnych jakie mogą być popełniane podczas; działalności na szkodę spółek handlowych (Kodeks spółek handlowych[82]) w trakcie ich tworzenia; niezgłaszanie upadłości spółek pomimo powstania warunków uzasadniających; ogłaszania fałszywych danych dotyczących ich rentowności; nabywania własnych akcji; bezprawnego wydawania dokumentów; umożliwiania bezprawnego głosowania; udział w bezprawnym głosowaniu czy też bezpraw-

nym wydaniu akcji; na podstawie Tytułu V Przepisy karne Kodeksu spółek handlowych[83] wyselekcjonowane i wskazane poniżej.

- **art. 585 § 1**. Kto, biorąc udział w tworzeniu spółki handlowej lub będąc członkiem jej zarządu, rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej albo likwidatorem, działa na jej szkodę;
- **art. 586.** Kto, będąc członkiem zarządu spółki albo likwidatorem, nie zgłasza wniosku o upadłość spółki handlowej pomimo powstania warunków uzasadniających według przepisów upadłość spółki;
- **art. 587 § 1.** Kto przy wykonywaniu obowiązków wymienionych w tytule III i IV ogłasza dane nieprawdziwe albo przedstawia je organom spółki, władzom państwowym lub osobie powołanej do rewizji;
- **art. 588.** Kto, będąc członkiem zarządu albo likwidatorem, dopuszcza do nabycia przez spółkę handlową własnych udziałów lub akcji albo do brania ich w zastaw;
- **art. 589.** Kto, będąc członkiem zarządu albo likwidatorem spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, dopuszcza do wydania przez spółkę dokumentów imiennych, na okaziciela lub dokumentów na zlecenie na udziały lub prawa do zysków w spółce;
- **art. 590.** Kto w celu umożliwienia bezprawnego głosowania na walnym zgromadzeniu lub bezprawnego wykonywania praw mniejszości:
  1) wystawia fałszywe zaświadczenie o złożeniu dokumentu akcji uprawniającej do głosowania,
  2) użycza innemu dokumentu akcji, która nie uprawnia jej właściciela do głosowania,
- **art. 591.** Kto przy głosowaniu na walnym zgromadzeniu lub wykonywaniu praw mniejszości posługuje się:
  1) fałszywym zaświadczeniem o złożeniu dokumentu akcji uprawniającej do głosowania,
  2) cudzym dokumentem akcji bez zgody właściciela,
  3) cudzym dokumentem akcji, która nie uprawnia jej właściciela do głosowania
- **art. 592.** Członek zarządu, który dopuszcza do wydania dokumentów akcji:
  1) niedostatecznie opłaconych,
  2) przed zarejestrowaniem spółki,
  3) w przypadku podwyższenia kapitału zakładowego – przed zarejestrowaniem podwyższenia.

2.4.4. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. *o obrocie instrumentami finansowymi*

Przepisy dotyczące zjawisk korupcyjnych ujętych w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. *o obrocie instrumentami finansowych* [84] zawarte zostały w następujących artykułach:

- **art. 179.** Kto, będąc obowiązany do zachowania tajemnicy zawodowej, ujawnia lub wykorzystuje w obrocie papierami wartościowymi informacje stanowiące tajemnicę zawodową (…);
- **art. 180.** Kto wbrew zakazowi, o którym mowa w art. 156 ust. 2 pkt 1, ujawnia informację poufną (…);
- **art. 181.** 1. Kto wbrew zakazowi, o którym mowa w art. 156 ust. 1, wykorzystuje informację poufną (…);
- **art. 182.** Kto wbrew zakazowi, o którym mowa w art. 156 ust. 2 pkt 2, udziela rekomendacji lub nakłania do nabycia lub zbycia instrumentów finansowych, których dotyczy informacja poufna.

2.4.5. Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. *o partiach politycznych*

Przepisy dotyczące zjawisk korupcyjnych ujętych w ustawie z dnia 27 czerwca 1997 r. *o partiach politycznych*[85] umieszczone zostały w następujących artykułach:

- **art. 49d.** Kto nie wykonuje lub nie dopuszcza do wykonania obowiązku sporządzenia i złożenia informacji, o której mowa w art. 34 ust. 1, albo podaje w niej nieprawdziwe dane;
- **art. 49f.** Kto:
  1) wydatkuje środki partii politycznej w celu finansowania kampanii wyborczych bez pośrednictwa Funduszu Wyborczego,
  2) nie wykonuje lub nie dopuszcza do wykonania obowiązku sporządzenia i złożenia sprawozdania, o którym mowa w art. 38, albo podaje w nim nieprawdziwe dane.

2.4.6. Ustawa z dnia 10 września 1999 r. – *Kodeks karny skarbowy*

Przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe przeciwko obowiązkom podatkowym i rozliczeniom z tytułu dotacji lub subwencji powiązane z przestępstwami korupcyjnymi, zawarte w ustawie z dnia 10 września 1999 r. *Kodeks karny skarbowy*[86] zostały przedstawione poniżej:

- **art. 54 § 1.** Podatnik, który uchylając się od opodatkowania, nie ujawnia właściwemu organowi przedmiotu lub podstawy opodatkowania lub nie składa deklaracji, przez co naraża podatek na uszczuplenie;
- **art. 55 § 1.** Podatnik, który w celu zatajenia prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek lub rzeczywistych rozmiarów tej działalności, posługuje się imieniem i nazwiskiem, nazwą lub firmą innego podmiotu i przez to naraża podatek na uszczuplenie;
- **art. 56 § 1.** Podatnik, który składając organowi podatkowemu, innemu uprawnionemu organowi lub płatnikowi deklarację lub oświadczenie, podaje nieprawdę lub zataja prawdę albo nie dopełnia obowiązku zawiadomienia o zmianie objętych nimi danych, przez co naraża podatek na uszczuplenie;
- **art. 57 § 1.** Podatnik, który uporczywie nie wpłaca w terminie podatku;
- **art. 60 § 1.** Kto wbrew obowiązkowi nie prowadzi księgi:
  1) § 2. Kto wbrew obowiązkowi nie przechowuje księgi w miejscu wykonywania działalności lub w miejscu wskazanym przez podatnika jako jego siedziba, przedstawicielstwo lub oddział, a jeżeli prowadzenie księgi zostało zlecone biuru rachunkowemu lub innemu uprawnionemu podmiotowi – w miejscu określonym w umowie z biurem rachunkowym lub w miejscu wskazanym przez kierownika jednostki,
- **art. 61 § 1.** Kto nierzetelnie prowadzi księgę;
- **art. 62 § 1.** Kto wbrew obowiązkowi nie wystawia faktury lub rachunku za wykonanie świadczenia, wystawia je w sposób wadliwy albo odmawia ich wydania;
- **art. 63 § 1.** Kto wbrew przepisom ustawy wydaje wyroby akcyzowe lub opakowania z tymi wyrobami, w stosunku do których zakończono procedurę zawieszenia poboru akcyzy, bez ich uprzedniego oznaczenia znakami akcyzy;
- **art. 64 § 1.** Producent, który wydaje wyroby akcyzowe lub opakowania z tymi wyrobami przeznaczone do wywozu za granicę bez pisemnego zawiadomienia w terminie właściwego organu o zamiarze ich wywozu;
- **art. 65 § 1.** Kto nabywa, przechowuje, przewozi, przesyła lub przenosi wyroby akcyzowe lub opakowania z tymi wyrobami stanowiące przedmiot czynu zabronionego określonego w art. 63 lub 64, lub pomaga w ich zbyciu albo te wyroby lub opakowania z tymi wyrobami przyjmuje lub pomaga w ich ukryciu, jeżeli ich rodzaj, ilość lub wartość wskazują na zamiar wprowadzenia do obrotu;
- **art. 66 § 1.** Kto wyroby akcyzowe lub opakowania z tymi wyrobami oznacza nieprawidłowo lub nieodpowiednimi znakami akcyzy, w szczególności znakami uszkodzonymi, podrobionymi, przerobionymi lub nieważnymi;
- **art. 67 § 1.** Kto podrabia albo przerabia znak akcyzy albo upoważnienie do odbioru banderol,
- **art. 68 § 1.** Kto nie dopełnia obowiązku oznaczania wyrobów akcyzowych lub opakowań z tymi wyrobami znakami akcyzy w razie:
  1) pakowania, rozlewania lub rozważania wyrobów,
  2) wystąpienia w obrocie wyrobów nieoznaczonych, oznaczonych nieprawidłowo lub nieodpowiednimi znakami akcyzy, w szczególności znakami uszkodzonymi, podrobionymi, przerobionymi lub nieważnymi,
- **art. 69 § 1.** Kto bez przeprowadzenia urzędowego sprawdzenia podejmuje czynności bezpośrednio związane z produkcją, importem lub obrotem wyrobami akcyzowymi lub opakowań z tymi wyrobami, a także z ich oznaczaniem znakami akcyzy;
- **art. 70 § 1.** Kto wbrew przepisom ustawy zbywa lub w inny sposób przekazuje znaki akcyzy osobie nieuprawnionej;
- **art. 71.** Kto przez rażące naruszenie przepisów dotyczących przewozu lub przechowywania znaków akcyzy naraża je na bezpośrednie niebezpieczeństwo kradzieży, zniszczenia, uszkodzenia lub zgubienia;
- **art. 72.** Kto wbrew obowiązkowi nie rozlicza się w terminie z właściwym organem ze stanu zużycia znaków akcyzy, w szczególności nie zwraca znaków niewykorzystanych, uszkodzonych lub nieważnych;
- **art. 73 § 1.** Kto, w użyciu wyrobu akcyzowego, zmienia cel, przeznaczenie lub nie zachowuje innego warunku, od którego ustawa uzależnia zwolnienie towaru w całości lub w części od obowiązku oznaczania znakami akcyzy;
- **art. 73a § 1.** Kto w użyciu wyrobu akcyzowego zmienia jego przeznaczenie, w szcze-

gólności używa oleju opałowego jako oleju napędowego, przez co naraża podatek akcyzowy na uszczuplenie;
- **art. 74 § 1.** Producent, importer lub inny podmiot, który wbrew obowiązkowi nie prowadzi ewidencji znaków akcyzy lub jej nie przechowuje;
- **art. 75** Importer, podmiot dokonujący nabycia wewnątrz wspólnotowego oraz przedstawiciel podatkowy, który nie dopełnia obowiązku uzyskania od podmiotu mającego siedzibę poza terytorium kraju rozliczenia z przekazanych mu znaków akcyzy;
- **art. 76 § 1.** Kto przez podanie danych niezgodnych ze stanem rzeczywistym lub zatajenie rzeczywistego stanu rzeczy wprowadza w błąd właściwy organ narażając na nienależny zwrot podatkowej należności publicznoprawnej, w szczególności podatku naliczonego w rozumieniu przepisów o podatku od towarów i usług, podatku akcyzowym, zwrot nadpłaty lub jej zaliczenie na poczet zaległości podatkowej lub bieżących albo przyszłych zobowiązań podatkowych;
- **art. 76a § 1.** Kto przez podanie danych niezgodnych ze stanem rzeczywistym lub zatajenie rzeczywistego stanu rzeczy wprowadza w błąd właściwy organ narażając na nienależny zwrot wydatków, o których mowa w przepisach o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym;
- **art. 77 § 1.** Płatnik lub inkasent, który pobranego podatku nie wpłaca w terminie na rzecz właściwego organu;
- **art. 78 § 1.** Płatnik, który nie pobiera podatku albo pobiera go w kwocie niższej od należnej;
- **art. 79 § 1.** Płatnik lub inkasent, który nie wyznacza w wymaganym terminie osoby, do której obowiązków należy obliczanie i pobieranie podatków oraz terminowe wpłacanie organowi
- **art. 80 § 1.** Kto wbrew obowiązkowi nie składa w terminie właściwemu organowi wymaganej informacji podatkowej,
- **art. 80a § 1.** Kto w informacji podsumowującej podaje nieprawdę lub zataja prawdę;
- **art. 81 § 1.** Podatnik lub płatnik, który wbrew obowiązkowi:
  1) nie dokonuje w terminie zgłoszenia identyfikacyjnego albo aktualizacji objętych nim danych albo też podaje w nim dane niezgodne ze stanem rzeczywistym lub niepełne,
  2) dokonuje zgłoszenia więcej niż jeden raz,
  3) nie podaje numeru identyfikacji podatkowej lub podaje numer nieprawdziwy, podlega karze grzywny za wykroczenie skarbowe.
- **art. 82 § 1.** Kto naraża finanse publiczne na uszczuplenie poprzez nienależną wypłatę, pobranie lub niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie dotacji lub subwencji, z przeznaczeniem dotacji lub subwencji nie przekracza ustawowego progu, sprawca czynu zabronionego określonego w § 1;
- **art. 83 § 1.** Kto osobie uprawnionej do przeprowadzenia czynności sprawdzających, kontroli podatkowej, kontroli skarbowej lub czynności kontrolnych w zakresie szczególnego nadzoru podatkowego udaremnia lub utrudnia wykonanie czynności służbowej, w szczególności kto wbrew żądaniu tej osoby nie okazuje księgi lub innego dokumentu dotyczącego prowadzonej działalności gospodarczej lub księgę lub inny dokument niszczy, uszkadza, czyni bezużytecznymi, ukrywa lub usuwa;
- **art. 84 § 1.** Kto, nie dopełniając obowiązku nadzoru nad przestrzeganiem reguł obowiązujących w działalności danego przedsiębiorcy lub innej jednostki organizacyjnej, dopuszcza, chociażby nieumyślnie, do popełnienia czynu zabronionego określonego w tym rozdziale.

2.4.7. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych*

Jest to jedna z najczęściej łamanych ustaw obowiązujących w naszym systemie prawnym przez przestępców popełniających przestępstwa korupcyjne. Ustawa określa zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, środki ochrony prawnej, kontrolę udzielania zamówień publicznych oraz organy właściwe w sprawach uregulowanych w ustawie.

Ustawa została napisana w taki sposób, aby realizacja zamówień publicznych nie stwarzała dużych problemów. W ustawie znalazły się m.in. informacje na temat:
- zasad udzielania zamówień;
- ogłoszeń;
- postępowań o udzielenie zamówienia;
- zamawiającego i wykonawcy;
- przygotowania zamówienia;

– trybów udzielania zamówień;
– dokumentowania postępowań.

Na uwagę zasługuje fakt, iż z zasad stosowania ustawy od momentu jej uchwalenia, w jednostkach budżetowych prowadzono szereg szkoleń. Na rynku można znaleźć dużą liczbę kursów oraz studiów podyplomowych. Świadczy to o poważnym traktowaniu zapisów ustawy oraz korzystania podczas organizowania przetargów.

2.5. PODSUMOWANIE

W rozdziale drugim badaniu poddano przepisy obowiązującego prawa karnego w Polsce ze wskazaniem przestępstw, które mogą być popełniane przez każdego obywatela w tym żołnierzy i pracowników cywilnych wojska oraz przepisy, których naruszenie może nastąpić przez osoby zajmujące określone stanowiska i mające zatrudnienie we wskazanych w przepisach instytucjach i przedsiębiorstwach.

Polski system prawny zawiera szczegółowe kategorie przestępstw podlegających ściganiu oraz wskazuje sankcje karne za ich naruszenie. Nowelizacja kodeksu karnego przeprowadzona w 2003 roku, uszczegółowiła część zapisów zwłaszcza w obszarze zachowań korupcyjnych. Należy jednak mieć na uwadze, że otaczająca nas rzeczywistość ulega ciągłym zmianom, co z kolei wymusza dostosowywanie obowiązujących przepisów prawa. Aby mówić o ich skuteczności należy poddać wnikliwej analizie modus operandi sprawców przestępstw korupcyjnych.

Dużą rolę odgrywa tutaj Rządowe Centrum Legislacji, którego misją jest dbałość o spójność systemu polskiego prawa i prawidłowy przebieg procesu legislacyjnego. Do zasadniczych zadań RCL należy koordynowanie działalności legislacyjnej Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i podległych mu organów administracji rządowej, opracowywanie pod względem legislacyjnym rządowych projektów aktów prawnych i innych dokumentów rządowych oraz redagowanie Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego. RCL uczestniczy w przygotowaniu projektów aktów prawnych niejednokrotnie już na etapie ich powstawania, a zawsze w toku kolejnych faz procesu legislacyjnego, jak uzgodnienia międzyresortowe, komisje prawnicze, aż do publikacji aktów prawnych[87].

Skuteczne zwalczanie przestępczości to nie tylko skuteczne prawo. Czyż w przedziale dziesięcioleci naszego państwa przepisy dotyczące zwalczania korupcji były pomijane – oczywiście, że nie. Przedstawiona analiza obowiązujących przepisów prawnych począwszy od kodeksu z 1932 r. do obecnie obowiązujących, jasno wskazuje, że ustawodawca starał się dostosowywać przepisy prawa do zmian zachodzących w państwie – dbał o praworządność państwa. Pomimo, iż od roku 1932 nasza historia przechodziła dużo zmian związanych z okresem wojny, okresem komunizmu, okresem przemian po 1990 roku, okresem demokracji oraz ogromnych zmian w zakresie prywatyzacji oraz pomimo dostosowywania przepisów dotyczących zwalczania korupcji do tych zmian, nie udało się wyeliminować korupcji. Wszystkie podejmowane działania miały w większości na celu umiejscowienie odpowiednich przepisów w aktach prawnych wraz z zakresem odpowiedzialności i wysokością kary. Zakres zmian dotyczący korupcji obejmował swoim zakresem regulacje prawne przedstawione poniżej.

W kodeksie z 1932 roku:
– pojawiają się przepisy traktujące o czynnej i biernej postaci łapownictwa urzędniczego;
– ustawodawca dostrzegł potrzebę uregulowania korupcji wyborczej;
– w rozdziale XLI kodeksu wskazana zostaje strona podmiotowa, którą był najczęściej urzędnik, jest to przestępstwo urzędnicze zwane sprzedajnością;
– w rozdziale XXI kodeksu uregulowane zostało przekupstwo, które dotyczyło przestępstw przeciwko władzy i urzędom;
– absolutne novum stanowiło wskazanie żołnierza jako urzędnika. Według kodeksu karnego wojskowego (art. 7) – odpowiedzialności karnej za przestępstwa urzędnicze podlega żołnierz, wykonujący zlecone czynności w zakresie zarządu wojska lub marynarki wojennej;
– kodeks z 1932 r. nie zawierał przestępstwa płatnej protekcji, ale przestępstwo to zostało wprowadzone Dekretem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 listopada 1938 r. o ochronie niektórych interesów państwa.

W kodeksie z 1969 r. oraz w okresie pomiędzy 1932 a 1969:
– mały kodeks karny wprowadzony 13 czerwca 1946 r. – dekret o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudo-

wy państwa, zawierał poza przestępstwami szczególnie niebezpiecznymi dla bezpieczeństwa państwa również przestępstwa dotyczące korupcji. Nastąpiło wyraźne zaostrzenie sankcji orzekanych przy przestępstwach korupcyjnych;
- do grona urzędników zaliczone zostały także osoby wojskowe. Uznanie żołnierzy za urzędników, jest konsekwencją art. 91 § 5 kodeksu z 1932 r., który wskazuje, że przez urzędnika należy także rozumieć osobę wojskową;
- na szczególną uwagę zasługuje umieszczenie w dekrecie przez ustawodawcę klauzuli, która pozwala uniknąć odpowiedzialności karnej przez sprawcę łapownictwa czynnego. Nie podlega karze ten, kto na żądanie udzielił lub obiecał udzielić urzędnikowi albo innej osobie korzyści majątkowej lub osobistej w związku z jego urzędowaniem, jeżeli powiadomił o tym władzę, powołaną do ścigania przestępstw, zanim władza ta dowiedziała się o tym, lub najpóźniej przy pierwszym przesłuchaniu w toku postępowania karnego ujawniła prawdę;
- w kodeksie z 1969 r. przepisy dotyczące przestępczości korupcyjnej zostały ujęte w rozdziale XXXII;
- miejsce urzędnika powołano funkcjonariusza publicznego.

Obecnie obowiązującym przepisem regulującym m.in. kwestie przestępczości korupcyjnej jest ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny.

Czy udało się osiągnąć cel jakim jest zapobiegania powstawania korupcji w Siłach Zbrojnych oraz Polsce? Otóż nie. Oczywiście nie można sformułować tezy, iż wprowadzane zmiany nic nie dały. Świadomość kary za popełniony czyn przestępczy hamuje chęć jego popełnienia. Można zadać sobie pytanie czy były one wystarczające. Odpowiedź nie będzie jednoznaczna, ponieważ nie da się stwierdzić czy przy idealnych przepisach przestępstwa korupcyjne nie byłyby popełniane.

Analizując zawarte w rozdziale informacje oraz komentarze dotyczące artykułów, paragrafów i ustaw uchwalonych w celu ochrony przed korupcją można stwierdzić, że nasz system prawny jest dobrze przygotowany i posiada odpowiednie instrumenty do jej zwalczania. Niestety samo prawo, nawet najlepsze, nie uchroni nas przed przestępczością, ponieważ problem nie leży tylko w przygotowywaniu dobrych przepisów. Weźmy na przykład przepisy ruchu drogowego. Jeżeli mamy ograniczenie prędkości do 50 km/h to jest dla nas jasne z jaką dozwoloną prędkością możemy jechać, ale czy to gwarantuje, że wszyscy będą poruszać się z prędkością 50 km/h. W Polsce raczej na pewno nie. Ale przykładowo u naszych sąsiadów Niemców raczej na pewno tak. Rodzi się pytanie dlaczego niemiecki kierowca może stosować się do przepisów, a polski kierowca nie. Odpowiedź tkwi m.in. w mentalności ludzkiej oraz w świadomości nieuchronności otrzymania wysokiej kary za wykroczenie.

Powyższe sformułowanie jest bardzo istotne z punktu prowadzenia rozważań i dyskusji nad problemem powstawania korupcji, oraz tworzeniem nowych przepisów dotyczących jej zwalczania. Tworząc nawet najlepsze prawo nie zagwarantujemy zbudowanie silnego państwa, w którym nie będzie korupcji.

Skuteczna walka z korupcją to również działania edukacyjne, skuteczne egzekwowanie wyroków oraz skuteczna praca wymiaru sprawiedliwości i służb powołanych do jej zapobiegania i zwalczania.

3. KORUPCJA W SIŁACH ZBROJNYCH RP

Korupcja dotyka wszystkich dziedzin życia społecznego, gospodarczego, ekonomicznego oraz bezpieczeństwa narodowego. Niestety korupcja nie omija również tak ważnego dla bezpieczeństwa państwa polskiego obszaru jakim są Siły Zbrojne. Korupcja w Siłach Zbrojnych to zagrożenie dla systemu obronności państwa, to zagrożenie dla suwerenności narodu i bezpieczeństwa obywateli. Korupcją zagrożone są wszystkie struktury Sił Zbrojnych, w których podejmowane są decyzje mające swoje konsekwencje w wydatkowaniu środków budżetowych przyznanych dla wojska. Tam gdzie jest możliwość uzyskania nienależnych korzyści materialnych tam istnieje potencjalne zagrożenie. Niestety korupcja dotyka również struktur, które nie mają styku z finansami, ale mogą stanowić potencjalną możliwość uzyskania dodatkowych korzyści niematerialnych. Polega to na „wzajemnej pomocy" – ja ci pomogę załatwić specjalną zniżkę na zakup nowego samochodu, a ty przyjmiesz mi do służby mojego syna i załatwisz mu szybki awans. Jest to ty-

powy mechanizm postępowania osób podczas popełniania tego typu przestępstw.

Temat korupcji w Siłach Zbrojnych RP jest tematem trudnym i bardzo niewygodnym do prowadzenia badań. Wynika to bezpośrednio ze wskazywania na pewne niedoskonałości systemowe, wynikiem których są niepożądane zjawiska dotykające wojska. Nikt nie lubi aby wytykać mu, że coś złego dzieje się pod jego skrzydłami, pod jego dowództwem. Niemniej jednak temat jest bardzo poważny i należy poddać go nie tylko za pośrednictwem przedmiotowej pracy naukowej dogłębnej analizie, ale zastosować kompleksowe podejście począwszy od analizy występujących przypadków korupcji, a skończywszy na działaniach audytorskich obowiązujących przepisów oraz procedur.

Jeżeli mamy wątpliwości, czy korupcja w Siłach Zbrojnych istnieje, wystarczy wpisać w najpopularniejszej wyszukiwarce[88] *Google*[89] tekst *korupcja w wojsku*, a otrzymamy ponad sto tysięcy wyników. Oczywiście są to w znacznej części powielające się lub archiwalne linki[90] do informacji na temat korupcji w wojsku, niemniej jednak liczba informacji medialnych, artykułów czy komentarzy jest tak duża, że nie można jej bagatelizować. Internet nie jest źródłem samym w sobie, które wskazuje na zagrożenie korupcją w wojsku, ale stanowi element informacyjny, najczęściej opisowy o wydarzeniach jakie miały miejsce. Wszystko to utwierdza nas w przekonaniu, że zjawisko korupcji w Siłach Zbrojnych występuje i stanowi duży problem.

Czy korupcja w Siłach Zbrojnych RP istnieje, jaka jest jej skala, jakich obszarów najczęściej dotyczy, co na temat korupcji w wojsku sądzą sami żołnierze, jakie działania podejmowane są przez właściwe organy oraz wiele innych elementów dotyczących tego zjawiska znajduje się w dalszej części dysertacji.

3.1. KORUPCJA W SIŁACH ZBROJNYCH – OBSZARY I STREFY

Zjawisko korupcji związane jest ściśle z możliwością uzyskania profitów pod każdą z możliwych postaci. Najczęściej są to pieniądze w polskiej i obcej walucie lub inne dobra materialne posiadające określoną wartość. Kolejnymi profitami jakie pojawiają się w tego typu przestępczości to dobra niematerialne, których nie można wycenić w sposób bezpośredni. Roboczo można nazwać je *lokatami długoterminowymi*, które bardzo utrudniają przebieg procesu dowodowego w postępowaniach przygotowawczych.

Komenda Główna Żandarmerii Wojskowej, na podstawie prowadzonych przez siebie postępowań przygotowawczych w sprawach korupcyjnych, **w wyniku analizy obszarów zagrożonych korupcją w Siłach Zbrojnych RP określiła strefy największego zagrożenia godzącego w dyscyplinę i gotowość bojową wojsk:**
- finanse publiczne (w tym zakupy oraz zakupy bezprzetargowe);
- administracja wojskowa;
- Wojskowa Ochrona Zdrowia;
- prace badawczo-rozwojowe;
- zagospodarowanie mienia zbędnego dla wojska;
- przekształcenia własnościowe;
- misje zagraniczne;
- sfera kadrowo-szkoleniowa;
- infrastruktura oraz sprzęt (mienie) wojskowy.

Finanse publiczne, w tym zakupy oraz zakupy bezprzetargowe

Jest to bardzo ważny i strategiczny obszar zagrożony korupcją, której wpływ powodować może daleko idące konsekwencje w finansowaniu Sił Zbrojnych. Każde odstępstwo czy mówiąc wprost przestępstwo korupcyjne powoduje ograniczenie potencjału obronnego Polski. Do najważniejszych zaliczyć należy:
- ustawianie przetargów;
- niedopełnienie obowiązków;
- przyjmowanie korzyści majątkowych;
- pośrednictwo w załatwianiu spraw;
- fałszowanie dokumentów;
- nieprzestrzeganie procedur;
- udostępnianie informacji osobom nieuprawnionym;
- dokonywanie oszustw w trakcie przetargów;
- nie ujawnianie wykrytych nieprawidłowości;
- nie dopełnianie obowiązku kontroli;
- zlecenia na wykonywanie robót;
- fikcyjne usługi.

Mechanizmy korupcjogenne w finansach publicznych:
- nadmiar kompetencji;
- dowolność w podejmowaniu decyzji;
- lekceważenie dokumentacji i sprawozdawczości;

– niedostateczna kontrola wewnętrzna;
– nierówność w dostępie do informacji;
– brak osobistej odpowiedzialności;
– brak specjalnych rozwiązań systemowych.

Mechanizmy korupcjogenne są realizowane m.in. poprzez:
– układy koleżeńskie;
– powiązania rodzinne;
– koneksje;
– procent od kontraktów publicznych;
– defraudacje wszelkiego rodzaju;
– przyjmowanie przez urzędników *dowodów wdzięczności*;
– potajemne uczestniczenie przez osoby funkcyjne z MON w kontraktach (konsultanci, partnerzy spółek kontrahentów).

Obszary zagrożone korupcją, zwłaszcza w oddziałach gospodarczych i innych jednostkach wojskowych (najczęściej notowane: *nie ma świętości, dobra jest każda nadarzająca się okazja)*:
– wszystkie rodzaje służb na poszczególnych szczeblach dowodzenia, m.in. wykorzystanie sprzyjającej okazji do działań bezprawnych;
– zakupy wszelkich dóbr, remonty i usługi na rzecz jednostki, podróże służbowe (fikcyjne i rzeczywiste), szkolenia;
– wykorzystanie infrastruktury oraz sprzętu wojskowego, przywłaszczanie mienia;
– wykorzystywanie żołnierzy do celów niesłużbowych (prywatnych);
– szeroko pojęta problematyka kadrowa, a w tym: szkolnictwo wojskowe, dokształcanie, wyznaczanie na stanowiska, polityka awansowa.

Zaprezentowane przez Komendę Główną Żandarmerii Wojskowej obszary objęte korupcją, skala zagrożenia oraz mechanizmy, potwierdzają trafność postawionych hipotez roboczych jak również zasadność podjęcia badań we wskazanym obszarze. Bardzo dużo uwagi poświęcone zostało finansom we wszystkich możliwych postaciach. Tak jak wcześniej zostało to wskazane, zdecydowany wpływ na występowanie przestępstw korupcyjnych ma możliwość uzyskania dodatkowych nienależnych gratyfikacji finansowych w związku z wykonywaną funkcją czy zadaniami np. udział w komisji przetargowej. Dużego znaczenia nabiera powiedzenie autora, iż *informacja to wiedza, a wiedza to władza i pieniądze*. Wszędzie tam gdzie możliwe jest wzbogacenie się, prędzej czy później znajdzie się ktoś kto zachowa się jak typowy przestępca i wykorzysta *swój moment*. Bardzo dużo miejsca w materiale analitycznym poświęcono procedurom przetargowym oraz związanymi z nimi działaniami. Nie wprost wskazane zostały zagrożenia wynikające z stosowania przez wojsko procedur z pominięciem powszechnych procedur przetargowych tj. zamówienia z wolnej ręki lub zamówienia z wyłączeniem przepisów tzw. zamówienia niejawne[91]. Zarówno jedne jak i drugie dają wręcz nieograniczone możliwości w zakresie stosowania dedykowanych zapisów wskazujących na konkretnego wykonawcę. Należy pamiętać, iż tryb ten stosowany jest najczęściej przy zakupie sprzętu i uzbrojenia oraz specjalistycznych rozwiązań mających związek z bezpieczeństwem państwa. Zamówienia tego typu stosowane są również przez inne służby zajmujące się szeroko rozumianym bezpieczeństwem państwa. O ile nie można poddawać w wątpliwość potrzebę realizacji zamówień w takim trybie, o tyle należy ze szczególną starannością i sprawną kontrolą nadzorować tego typu przedsięwzięcia.

3.2. KORUPCJA W POLSCE – OBSZARY I MECHANIZMY PRZESTĘPCZE

Korupcja to gra co najmniej dwóch graczy ściśle ze sobą współpracujących, trzymających w tajemnicy zasady gry. Darmowe karty kredytowe, karty dające specjalne uprawnienia do korzystania z różnych usług, udziały w spółkach, zagraniczne konta w bankach zastąpiły tradycyjne łapówki wręczane w gotówce. Czasami pieniądze nie przechodzą na konta odbiorców, aż do momentu zakończenia kontraktu. Łapówka zostaje ukryta na fakturze jako dodatkowy koszt z tytułu „opóźnień" czy „nieprzewidzianych" kosztów dostaw.

Innym przykładem może być sprzedaż przez dewelopera mieszkań po znacznie obniżonych cenach osobom wskazanym przez urzędnika, który doprowadził wcześniej do nabycia gruntów pod budowę osiedla po zaniżonej wartości. Czasami łapówki są proponowane przez firmy, innym razem domagają się ich również urzędnicy państwowi – w zamian za łapówkę urzędnik odbierając dostawę nie wstrzyma płatności, jeśli towar nadejdzie z opóźnieniem. Zamówienia publiczne wiążą się z długimi i skomplikowanymi procedurami, obejmują

wiele etapów, zanim projekt ostatecznie zostanie zrealizowany. Przedsięwzięcie jest narażone na korupcję w każdym momencie jego przebiegu, począwszy od wstępnej decyzji o jego realizacji poprzez prowadzenie procedury, do jego zakończenia. W przypadku inwestycji budowlanych, może się okazać, że zakończenie budowy to nie wszystko, ponieważ aby oddać budynek do eksploatacji trzeba uzyskać zgodę inspektora, a to może kosztować.

Patrząc na otaczającą nas rzeczywistość, można dojść do wniosku, że korupcja jest towarzyszem naszego życia. Może zbyt daleko posunięte sformułowanie, ale niestety prawdziwe. Jeżeli jedziemy nową drogą asfaltową w mniejszej miejscowości i widzimy, że niektóre posesje mają ładnie wyasfaltowany podjazd, a czasem nawet *mały placyk*, to czy te *drobne inwestycje* były w planach remontu drogi – raczej nie. Właściciel posesji *dogadał* się bezpośrednio z pracownikami dając im łapówkę i sprawa została załatwiona. Inny przykład to budowa kanalizacji lub wodociągów. Jeżeli wykonawca prowadzi wykopy koło domu lub działki, to często dochodzi do propozycji wykonania dodatkowej pracy za łapówkę *bo jest okazja tanio coś* załatwić. Czyż są to przypadki wyssane z palca, otóż nie, tak się dzieje, a koszty ponosi inwestor. Zysk dla *zleceniodawcy* i *wykonawcy lub jego pracowników*. Podobnych przypadków można wskazać jeszcze więcej, ale wszystkie mają wspólny element – przyzwyczajenie z poprzedniego ustroju kiedy tego typu załatwianie spraw było codziennością. Jesteśmy do tego przyzwyczajeni. Pomimo, że mamy do czynienia z korupcją to właściciel posesji nie ma poczucie udziału w przestępstwie korupcyjnym i co więcej będzie nawet zaskoczony takim sformułowaniem. A mechanizmy powstawania przestępstw korupcyjnych podanych przykładów nie są skomplikowane, wręcz przeciwnie, proste i skuteczne w działaniu. Żadna ze stron nie jest zainteresowana ujawnieniem działania, najlepiej żeby nikt się nie wtrącał niepotrzebnie tam gdzie nie trzeba, i co ważne, w obiegowej opinii utarło się, że Policja i CBA powinny zajmować się dużymi aferami.

Porównując skutki opisanych powyżej przykładów do działalności zorganizowanych grup przestępczych, do handlu narkotykami lub do innych groźnych przestępstw kryminalnych, można odnieść wrażenie, że przecież to nic takiego, jakieś drobne sprawy, którymi szkoda sobie zawracać głowy bo więcej będzie roboty papierkowej niż pożytku. Stawiając w taki sposób porównanie trudno obalić postawioną tezę, ale jak mówi przysłowie *ziarnko do ziarnka, aż zbierze się miarka,* jeżeli wszystkie drobne przestępstwa połączymy w jedną całość to jej szkodliwość będzie bardzo duża.

Przywołane przykłady oraz wnioskowanie na ich temat zawiera jeszcze inny bardzo ważny element, czasami pomijany w opracowaniach na temat korupcji – podejście społeczeństwa do drobnej korupcji. Przecież, gdyby zapytać którąkolwiek z osób; czy wie, że popełniła przestępstwo dlatego że *załatwiła* sobie kawałek wykopu czy ładny wjazd na posesję, każda z nich byłaby zdziwiona tak postawionym pytaniem, a wręcz oburzona zarzutami. To nie tylko mechanizmy, ale podejście społeczeństwa do korupcji jest ważne i o tym musimy pamiętać podczas podejmowania działań prewencyjnych. Bardzo ważnym ogniwem jest edukacja społeczeństwa, zwłaszcza obecnych i przyszłych pokoleń.

W systemie zorganizowanej przestępczości korupcyjnej bardzo istotną rolę odgrywają pośrednicy – naganiacze. Między sprzedajnością, przekupstwem a płatną protekcją istnieją ścisłe zależności:

– łapownictwo przyczynia się do powstania kategorii osób pośredniczących w załatwianiu spraw za korzyści majątkowe, a ich działalność z kolei ułatwia przyjmowanie nielegalnych korzyści przez osoby pełniące funkcje publiczne; ujawnione przestępstwa (łapownictwa, przekupstwa, płatnej protekcji czy nadużycia funkcji) rzadko występują samodzielnie; na ogół ujawniane są w związku ze sprawami o charakterze gospodarczym, administracyjnym i politycznym;
– płatna protekcja staje się swoistą formą kamuflażu łapownictwa mającą na celu uniemożliwienie wykrycia skorumpowanych funkcjonariuszy – właściwych adresatów łapówek; bardzo często w procesie wykrywczym ma miejsce sytuacja, że ślad drogi łapówki urywa się na etapie któregoś z pośredników. Dobrym przykładem takiego mechanizmu jest korupcja związana z wydawaniem praw jazdy, możliwa m.in. z powodu złożonej formuły egzaminacyjnej.

W odniesieniu do funkcjonariuszy publicznych różnego szczebla, począwszy od

celników, urzędników skarbowych, samorządowców, aż do prokuratorów, sędziów czy ministrów, trudno jednoznacznie ustalić *modus operandi*, albowiem bardzo często ma on indywidualny charakter uzależniony od charakteru sprawy, której dotyczy.

Od dłuższego czasu obserwuje się następujące trendy:

– coraz większa część środków finansowych znajdująca się w dyspozycji zorganizowanych grup przestępczych przeznaczana jest na korupcję;
– działania korupcyjne zorganizowanych grup często są kamuflowane przez przeznaczanie środków finansowych na działalność społeczną lub charytatywną, co ma na celu uzasadnić spodziewaną przychylność lokalnych władz i środowisk oraz stworzyć pozytywny wizerunek przestępcy;
– członkowie zorganizowanych grup przestępczych przenikają do organów administracji rządowej i samorządowej.

Analizując informacje będące w posiadaniu służb odpowiedzialnych za zwalczanie korupcji w Polsce, w szczególności Policji, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Żandarmerii Wojskowej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, można przedstawić wybrane obszary życia społecznego naszego kraju, które są najbardziej narażone na przestępstwa korupcyjne oraz mechanizmy powstawania tych przestępstw.

Jako pierwszy, wskazany został **obszar bezpieczeństwa państwa**. Na bezpieczeństwo państwa składa się bezpieczeństwo publiczne oraz nazwane na potrzeby niniejszej dysertacji bezpieczeństwo militarne. Za bezpieczeństwo publiczne w największym stopniu odpowiada Policja. W utrzymaniu bezpieczeństwa publicznego biorą udział również inne służby, mające uprawnienia do stosowania środków przymusu bezpośredniego[92] oraz użycia broni palnej m.in.: Straż Miejska[93], Straż Graniczna[94], Straż Ochrony Kolei[95], Straż Leśna[96], Inspekcja Transportu Drogowego[97]. Służby te wykonują m.in. czynności związane z ujawnieniem przestępstw i wykroczeń. Każda czynność w wyniku której może nastąpić działanie restrykcyjne jest obarczona możliwością wystąpienia propozycji odstąpienia od jej wykonania, a więc propozycji wręczenia korzyści majątkowej czyli wystąpienia korupcji. Najczęściej związane jest to z postępowaniem mandatowym za wykroczenia w ruchu drogowym lub utrzymaniem porządku publicznego. W pierwszym, dotyczącym ruchu drogowego, funkcjonariusz podczas stwierdzenia wykroczenia proponuje mandat karny w wysokości zgodnej z taryfikatorem. W konsekwencji spotyka się z propozycją łapówki o niższej wartości niż proponowany mandat, za odstąpienie od wręczenia mandatu oraz dodatkowo za nie przypisywanie punktów karnych. Jak się dogadają zapomina się o całej sytuacji i każdy idzie w swoją stronę zadowolony, jeden, że udało mu się uniknąć odpowiedzialności, a drugi, że wpadła mu dodatkowa gratyfikacja. W drugim przypadku sytuacja jest analogiczna. Funkcjonariusz stwierdzając naruszenie porządku publicznego np. nielegalny handel, przystępuje do wręczenia mandatu, ale spotyka się z propozycją odstąpienia od ukarania za stosowną gratyfikację. Jeżeli się dogadają to tak jak poprzednio, wszyscy są zadowoleni.

Bezpieczeństwo Polski realizowane jest przez wojsko oraz służby specjalne. Bezpieczeństwo militarne zapewniają Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej, natomiast działania Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego to działania o charakterze niemilitarnym, jednak o strategicznym znaczeniu. Bezpieczeństwo to również prawidłowe funkcjonowanie wymienionych służb. Korupcja w tym obszarze związana jest najczęściej z postępowaniami przetargowymi. Jest to groźne dla prawidłowego funkcjonowania i rozwoju Sił Zbrojnych. Mechanizm postępowania polega na wpływaniu na zapisy specyfikacji istotnych warunków zamówienia, poprzez wprowadzanie zapisów gwarantujących wybranie konkretnego producenta lub oferenta. Szczególny rodzaj postępowań przetargowych to zamówienia publiczne podlegające wyłączeniu z ustawy. Podstawą zastosowania takiego trybu, inaczej nie stosowania zapisów ustawy, jest art. 4 pkt. 5 *ustawy nie stosuje się do: zamówień zawierających informacje niejawne jeżeli wymaga tego istotny interes bezpieczeństwa państwa, albo zamówień objętych tajemnicą służbową, jeżeli wymaga tego istotny interes publiczny lub istotny interes państwa*. Zapis ten jest niezwykle ważny dla zapewnienia bezpieczeństwa podczas dokonywania zakupów mających wpływ na istotny interes państwa, niemniej jednak w przypadku przekroczenia uprawnień w zakresie celowości

i zasadności jego zastosowania może spowodować duże zagrożenie w obszarze ochrony i zabezpieczenia interesów państwa. Wymiar bezpieczeństwa jest szeroko rozumiany, ale na potrzeby niniejszej dysertacji przyjmuje się w pierwszej kolejności bezpieczeństwo militarne, które jest zagrożone korupcją.

Innym obszarem o wysokim stopniu narażenia na przestępstwa korupcji jest **administracja rządowa i samorządowa**. Obszar ten ma istotne znaczenie dla prawidłowego rozwoju gospodarczego, ekonomicznego i społecznego państwa. Każde działanie korupcyjne ma negatywny wpływ na jakość naszego życia. Na poziomie rządowym mechanizmy korupcyjne są bardzo skomplikowane i zawiłe. Związane jest to z działaniem długoterminowym, którego skutki będą odczuwane w przyszłości dla budżetu państwa. Każda *dobra decyzja* dla jednej strony niesie za sobą negatywne skutki i stanowi poważne zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania państwa. Przykładem tego są niekorzystne zapisy w uchwalanych przepisach np. w zakresie przyznawania dotacji, ulg czy koncesji. Brak odpowiedzialności jednej osoby wynikający z rozdrobnionej struktury zarządzania oraz ze zbyt dużej liczby urzędników biorących udział np. w procesie przyznawania koncesji, ułatwia *zainteresowanym osobom* podejmowanie działań korupcyjnych. Z kolei brak odpowiedzialności za podejmowane decyzje daje urzędnikowi poczucie bezkarności, a tym samym skłania do popełnienia przestępstwa. Na szczeblu samorządowym korupcja obejmuje najczęściej zamówienia publiczne, przyznawanie koncesji, wydawanie decyzji oraz tworzenie planów zagospodarowania przestrzennego i planów dotyczących przekwalifikowywania gruntów. W zamówieniach publicznych najczęściej stosowane są powszechnie znane mechanizmy polegające na stosowaniu konkretnych zapisów wskazujących jednego wykonawcę lub producenta, albo wpływanie na komisję, czego skutkiem może być unieważnienie przetargu jeżeli nie udało się doprowadzić do wyboru konkretnego oferenta. Kolejny mechanizm to pomijanie stosowania zapisów ustawy o zamówieniach publicznych i przyznawanie zleceń konkretnym przedsiębiorcom mającym rodzinne, towarzyskie lub finansowe powiązania z decydentami (zamawiającymi). Podczas przyznawania koncesji sposób postępowania jest następujący: zainteresowany uzyskaniem koncesji próbuje wyprzedzić swoich konkurentów lub doprowadzić do ich eliminacji na rynku poprzez nawiązanie korupcyjnego kontaktu z właściwym urzędnikiem. Sytuacja dotyczy każdego rodzaju rozstrzygnięcia, które w przyszłości daje zysk. Sprawa wydania pozwolenia na rozpoczęcie budowy domu czy podłączenia mediów, polega na *dojściu* do właściwego urzędnika i przekazaniu mu odpowiedniej gratyfikacji w celu szybkiego i sprawnego załatwienia sprawy. Bardzo często sami urzędnicy celowo utrudniają wydawanie lub wydłużają w nieskończoność procedurę wydania decyzji lub wyszukują kolejne problemy. Często w danym rejonie (gminie) ustalone są stawki za wydanie konkretnej decyzji. Niestety znaczna część społeczeństwa zgadza się z tym i wręcza korzyści majątkowe żeby mieć problem z głowy. Innym rodzajem działań jest wskazywanie przez urzędnika konkretnego wykonawcę np. projektanta, co gwarantuje uzyskanie decyzji bez żadnych przeszkód. Często tym wykonawcą jest sam urzędnik. Jest to trudne do wyeliminowania, ponieważ nikt nie chce o tym powiedzieć. Jeżeli ktoś *załatwił sobie* pozytywną decyzję to nie jest już zainteresowany żeby o tym donosić do odpowiedniego organu. Ponadto boi się odpowiedzialności karnej oraz cofnięta z trudem uzyskanego dokumentu, nie mówiąc już o tym, że w swojej społeczności może wyjść na kapusia, a na pewno w przyszłości żeby coś załatwić będzie musiał się *sporo nachodzić*.

Kolejnym obszarem zagrożonym korupcją jest **wymiar sprawiedliwości**. Występowanie korupcji w tym obszarze stanowi bardzo duże zagrożenie dla praworządności i sprawiedliwości społecznej naszego kraju. Od wymiaru sprawiedliwości oczekujemy, że krzywdy, które nas dotknęły zostaną wynagrodzone poprzez właściwe działanie odpowiednich organów. Sprawiedliwość jest niezwykle ważna dla każdego obywatela. Kiedy dzieje się nam krzywda idziemy po sprawiedliwość. Oczekujemy, że odpowiednie organy funkcjonujące w naszym państwie zapewnią nam poczucie pełnej sprawiedliwości. Jeżeli czujemy, że mamy do kogo się udać po sprawiedliwość, czujemy się bezpieczni, a jeżeli czujemy się bezpieczni to możemy się właściwie rozwijać i budować wspólne państwo oparte na wzajemnym poszanowaniu, godności i sprawiedliwości. Funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości jest bardzo trudnym zadaniem, oczywiście

funkcjonowanie właściwe. Wymiar sprawiedliwości to orzekanie o winie i karze oraz zadośćuczynieniu na rzecz pokrzywdzonego. Każde działanie, każda decyzja podejmowana w tym obszarze może być zagrożona korupcją. Orzekanie o winie dotyczy dwóch stron, pokrzywdzonego i sprawcy. O ile sporadycznie pojawiają się przypadki korumpowania sędziów i prokuratorów przez pokrzywdzonych, o tyle korumpowanie przez sprawców jest częstszym zjawiskiem. W pierwszym przypadku mogą to być sytuacje związane ze sprawami majątkowymi np. podczas spraw rozwodowych. Polega to na próbie uzyskania korzystnego orzeczenia o wielkości przyznanych dóbr materialnych czy alimentów, pomimo iż osoba pokrzywdzona nie miała udziału w budowaniu majątku. Podobne sytuacje mogą występować przy ustalaniu ojcostwa. Polega to na próbie wymuszenia korzystnego orzeczenia dla pokrzywdzonej kobiety, polegającego na *wybraniu ojca* dla swojego dziecka poczętego zupełnie z innym mężczyzną. Przy braku badań DNA[98] działanie przestępcze może się udać.

Inaczej ma się sytuacja dotycząca sprawców przestępstw. Każdy przestępca, poza pewnymi wyjątkami dotyczącymi przypadków dobrowolnego poddania się karze[99] jest zainteresowany uniewinnieniem lub otrzymaniem jak najniższego wymiaru kary. Proceder korumpowania rozpoczyna się już na samym początku tj. od momentu pojawienia się możliwości postawienia zarzutów o popełnieniu przestępstwa. W tym przypadku, korumpowanie zostaje rozszerzone o wszelkie możliwe osoby jakie będą brały udział w procesie dowodowym. Zaliczyć do nich poza sędziami i prokuratorami należy: świadków, ławników, biegłych a nawet samych pokrzywdzonych. Niezależnie od rodzaju czy charakteru danej sprawy, korumpowanie osób będzie miało ten sam cel: doprowadzenie do podważenia oskarżenia oraz wiarygodności pokrzywdzonego i świadków oraz uzyskanie uniewinnienia lub najniższego wymiaru kary. Obszar ten dotyczy wymiaru sprawiedliwości w sferze cywilnej jak i w wojsku.

Następny obszar, w którym występuje korupcja to **służba zdrowia**. Obszar ten może o nieco mniejszym wpływie na bezpieczeństwo państwa, ale za to mający ogromne znaczenie dla życia i zdrowia obywateli. Zdrowie jest najwyższym dobrem człowieka. Kiedy czujemy, że coś nam dolega to kierujemy się do lekarza, aby uzyskać pomoc, aby odzyskać zdrowie. Najwyższe dobro powoduje, że może być bardzo narażone na przestępcze działanie. Cel działania jest prosty – uzyskanie dodatkowych nienależnych środków. Niestety potocznie stwierdzenie, iż zdrowie nie ma ceny, w tym przypadku staje się możliwością dla osób bez skrupułów i zahamowań moralnych do wykorzystywania trudnej sytuacji chorych i ich rodzin. Działanie przestępcze w tym obszarze, w przypadkach chorób zagrażających życiu można porównać do okrucieństwa.

Służba zdrowia to nie tylko lekarze czy pielęgniarki, ale cały sztab osób biorących udział w procesie ratowania życia i zdrowia. Służba zdrowia to całe zaplecze szpitali, przychodni oraz sprzęt medyczny wykorzystywany podczas leczenia. Korupcja w każdym wymienionym elemencie znajdzie swoje miejsce. Wybrane przypadki, w których korupcja występuje najczęściej to:

- wymuszanie łapówek za przyjęcie do szpitala w celu przeprowadzenia zabiegu lub operacji;
- przyjmowanie łapówek za wykonanie zabiegu lub operacji;
- przyjmowanie łapówek od producentów/dystrybutorów leków za ich przepisywanie pacjentom, pomimo iż nie są najlepsze i często dużo droższe od innych;
- wymuszanie pieniędzy za przeprowadzanie badań specjalistycznych;
- wymuszanie pieniędzy za opiekę, pomimo iż powinna być wykonywana standardowo;
- wymuszanie pieniędzy za *lepsze łóżko* na oddziale;
- wymuszanie na pacjentach korzystania z prywatnych wizyt u lekarzy, pomimo iż leczenie prowadzone jest w szpitalu czy przychodni;
- wystawianie nieprawdziwych zaświadczeń o stanie zdrowia;
- kwalifikowanie na leczenie sanatoryjne osób zdrowych;
- wykorzystywanie sprzętu medycznego do prowadzenia prywatnych praktyk;
- stosowanie drogich, ale skutecznych metod leczenia np. nowotworów, które są refundowane przez Narodowy Fundusz Zdrowia[100] uzależnione od łapówki;
- przekraczanie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych.

Przypadków, w których pojawia się korupcja w służbie zdrowia można wyliczać jeszcze

długo, niemniej jednak nie zmieni to sytuacji, w której pacjent stawiany jest pod ścianą i jeżeli nie da łapówki to w praktyce może pożegnać się ze zdrowiem lub życiem. Jest to sytuacja niekiedy wręcz dramatyczna dla chorych i ich rodzin, a na dodatek praktycznie niemożliwa do udowodnienia. Proces dowodowy w przestępstwach korupcyjnych jest bardzo trudny i często kończy się uniewinnieniem oskarżonego. Proces wręczania łapówki odbywa się pomiędzy dwoma osobami, tj. lekarzem (czasem pośrednikiem) i chorym lub przedstawicielem rodziny chorego. Pieniądze wręczane z ręki do ręki bez świadków, dają gwarancję zachowania w tajemnicy procederu. W przypadku sprawy karnej gwarantują brak możliwości dowiedzenia prawdy. Łapówka nie zawsze jest w formie pieniędzy i nie zawsze jest przed leczeniem. Wszystko to ma na celu zabezpieczenie poufności procederu w celu uniknięcie odpowiedzialności karnej.

Kolejny obszar występowania korupcji to **administracja podatkowa**. Kogo dotyczy ten obszar, jak można korumpować i w jakich przypadkach. Kluczem rozwiązania są pieniądze których skarb państwa nie otrzyma w wyniku przestępczego działania urzędników odpowiedzialnych za zwolnienia z płacenia podatków. Oczywiście przestępcami będą również dający. Administracja podatkowa to potocznie rzecz ujmując urzędnicy skarbówek i celnicy. Każdy obywatel czy przedsiębiorca wykonujący pracę i uzyskujący dochody jest zobowiązany do płacenia podatków zgodnie z obowiązującymi przepisami – stawkami. Możliwości popełniania przestępstw korupcyjnych w tym obszarze przez rencistów, emerytów czy urzędników nie mających innych źródeł dochodów są praktycznie równe zeru. Wymienieni podatnicy są na bieżąco rozliczani poprzez potrącanie podatku z każdej należności. Problem korumpowania w obszarze podatków pojawia się tam gdzie występują duże zyski oraz możliwości uzyskania zwolnień podatkowych.

Głównym powodem występowania korupcji w administracji podatkowej jest uznaniowość urzędnika i podejmowanie decyzji przez jedną osobę (bez przyszłych konsekwencji wynikających z podjęcia złej decyzji). Niejednokrotnie w mediach podawane są informacje o podejmowaniu odmiennych decyzji w tej samej sprawie przez różne urzędy skarbowe. Wydawać by się mogło, że mamy jedno prawo i jednakowy sposób postępowania. Niestety tak nie jest. Tam gdzie nie ma jednoznaczności w interpretacji przepisów, tam jest możliwość popełnienia przestępstw, ponieważ będzie można przyjąć *poprawną dla siebie* interpretację przepisu. Jest to słabość polskiego prawa podatkowego. Niezrozumiałe jest również akceptowanie takiego stanu rzeczy przez urzędników państwowych, odpowiedzialnych za przygotowywania oraz nadzorowanie stosowania przepisów w tym zakresie. Korzyść wystąpi tam gdzie można uniknąć płacenia wysokich podatków z tytułu prowadzonej działalności. Może to dotyczyć zarówno małych jak i większych przedsiębiorstw. Mechanizm przestępczy jest prosty, a jak się uda to zyski są ogromne. W pierwszej kolejności szukamy luk prawnych, które mogą spowodować korzystną interpretację dla przedsiębiorcy. Następnie szukamy dojścia do urzędnika, który wyda korzystną decyzję i pozostaje już określenie ile trzeba dać żeby zyskać. Może zdarzyć się przypadek, że urzędnik sam znajdzie przedsiębiorcę i zaproponuje mu korzystny dla niego sposób załatwienia sprawy. Innym przypadkiem może być próba wymuszenia łapówki w zamian za przymknięcie oka podczas kontroli podatkowej.

Administracja podatkowa to również urzędy celne. Mechanizm przestępczy polega na znacznym obniżeniu wartości podatku jaki powinien być zapłacony na rzecz skarbu państwa z tytułu importu. Obniżenie wartości podatku może wynikać z:
- zaniżonej wartości towaru do oclenia;
- zaniżonej ilości towaru;
- zmiany kwalifikacji podatkowej towaru;
- wprowadzeniu w błąd co do rodzaju i przeznaczenia towaru;
- wprowadzeniu w błąd, iż towar jest w drodze do innego państwa (tranzyt).

Są to wybrane sposoby postępowania podczas popełniania przestępstw celnych. Należy pamiętać, że zmieniające się przepisy, aktywność służb zwalczających korupcję oraz prowadzone kontrole przyczyniają się do ciągłej ewaluacji mechanizmów przestępczych.

Kolejnym obszarem zagrożonym korupcją jest szeroko rozumiany **Skarb Państwa**. Występowanie korupcji w tym sektorze powoduje bardzo duże szkody dla prawidłowego funkcjonowania i rozwoju sektora gospodarczego państwa. Korupcja w tym obszarze powoduje obniżanie dochodów skarbu państwa,

co w dalszej konsekwencji powoduje zmniejszenie nakładów (środków budżetowych) na utrzymanie m.in.: bezpieczeństwa państwa i obywateli (bezpieczeństwo militarne i publiczne), służby zdrowia, wymiaru sprawiedliwości, szkolnictwa i nauki. Na wysokość środków budżetowych ma wpływ prawidłowe funkcjonowanie procesu prywatyzacyjnego. Prywatyzacja jest bardzo istotnym elementem sektora gospodarczego mającym wpływ na finanse państwa. Sprawy korupcyjne dotyczą kondycji spółki przeznaczonej do prywatyzacji oraz wyceny jej wartości. Potwierdzeniem ogromnego znaczenia dla finansów publicznych państwa jest objęcie przez rząd ochroną antykorupcyjną – *tarczą antykorupcyjną*[101] procesu prywatyzacji około 80 spółek. Ochrona przebiegu prywatyzacji realizowana jest przez Centralne Biuro Antykorupcyjne, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Policję. W realizację zadania mogą być włączone inne organy, ale są to już działania niejawne.

W omawianym obszarze znajduje się również cały sektor ubezpieczeń społecznych, Otwarte Fundusze Emerytalne, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych[102]. Każdy z wymienionych elementów jest zagrożony korupcją. W każdym przypadku mamy do czynienia ze zmniejszaniem wpływów środków finansowych do Skarbu Państwa.

Kolejne elementy składowe obszaru to sprawy związane z udzielaniem koncesji na budowę elektrowni wiatrowych, sprawy dotyczące wydobycia łupków gazowych, budowy elektrowni atomowych oraz innych strategicznych dla gospodarki kraju przedsięwzięć długoterminowych. Uzyskanie na etapie planowania gwarancji zrealizowania dużego projektu, który w przyszłości zapewni stałe dochody dla spółek komercyjnych z tytułu prowadzenia eksploatacji, serwisowania i rozwoju, jest niezwykle ważne dla właścicieli ubiegających się o to spółek.

Analizując dostępne informacje na temat występowania korupcji w Polsce, śmiało można postawić tezę, iż korupcja występuje wszędzie tam gdzie możliwe jest uzyskanie korzyści osobistych w każdej postaci, w danym momencie lub w przyszłości, dla siebie lub dla innych osób. Postać łapówki zależy zarówno od przyjmującego jak i biorącego, wszystko podlega ustaleniu. Wysokość łapówki jest każdorazowo uzgadniana i poza drobnymi sprawami dla których przyjęte są stałe wartości, podlega wspólnym uzgodnieniom i negocjacjom. Biorąc pod uwagę konsekwencje występowania zjawisk korupcyjnych w obszarze bezpieczeństwa państwa, bez wątpienia należy wskazać na ogromne zagrożenia jakie niosą za sobą przestępstwa korupcyjne w Siłach Zbrojnych.

3.3. MECHANIZMY KORUPCJOGENNE WEDŁUG NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Najwyższa Izba Kontroli podczas prowadzonych ustawowych działań w raporcie za 2010 rok wskazała następujące mechanizmy korupcjogenne:

1. **Konflikt interesów z firmami sponsorującymi działalność szpitali**. Wiele dowodów wskazujących na możliwość zaistnienia mechanizmów korupcjogennych – konfliktu interesów powiązanego z dowolnością postępowania oraz słabością kontroli wewnętrznej – dostarczyły wyniki kontroli realizacji zakupów leków oraz sprzętu medycznego przez szpitale kliniczne oraz finansowania przez dostawców różnych sfer działalności tych szpitali, w tym dotyczących badań klinicznych. Zakres ujawnionych w tym obszarze działań nielegalnych, niegospodarnych i nierzetelnych wskazywał, że ryzyko to jest bardzo wysokie.
   Komentarz: *każdy przedsiębiorca prowadząc swoją działalność zainteresowany jest uzyskaniem jak największych przychodów. Sponsorując działalność szpitala nie robi tego najczęściej charytatywnych lecz ma na myśli przyszłe zyski jakie może uzyskać w związku z otrzymaniem intratnych zamówień lub zleceń.*
2. **Dowolność postępowania wobec koncesjonariuszy autostrad**. Kontrola rozliczeń budżetu państwa z koncesjonariuszami z tytułu rekompensat za przejazdy autostradami[103] wykazała korupcjogenną dowolność postępowania w zakresie naliczania rekompensat. Zakres stwierdzonych nieprawidłowości uzasadniał negatywną pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności ocenę działań ministra właściwego ds. transportu oraz Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w zakresie rozliczania rekompensat wypłacanych koncesjonariuszom

za bezpłatne przejazdy autostradami na podstawie ustawy o autostradach płatnych. Skutkiem nieprawidłowości ujawnionych przez NIK było wypłacenie w latach 2007–2009 koncesjonariuszom autostrad A2 i A4 rekompensat zawyżonych o około 200 mln zł oraz spowodowanie zagrożenia mogącego skutkować kolejnymi, nieuzasadnionymi wypłatami ze środków publicznych (Krajowego Funduszu Drogowego). Istotną nieprawidłowością było także niedostosowanie umowy koncesyjnej dotyczącej autostrady A1 do przepisów ustawy o autostradach płatnych. Nie określała ona zasad rozliczania rekompensat należnych koncesjonariuszowi z tytułu niepobierania opłat za przejazd autostradą pojazdów, za które uiszczona została opłata winietowa. Sytuacja ta stwarza zagrożenie dla interesów Skarbu Państwa, w związku z przysługującym koncesjonariuszowi roszczeniem o zwrot środków finansowych (rekompensat) z tytułu niepobrania opłat za przejazd od pojazdów legitymujących się winietami.

Komentarz: *dowolność podejmowania decyzji oraz słaby nadzór i brak skutecznej kontroli, pozwala na podejmowanie decyzji wynikiem której jest uzyskiwanie nienależnych gratyfikacji finansowych. Wniosek NIK wskazuje na potrzebę przeprowadzenia działań audytorskich w celu dokonania odpowiednich zmian w procesie podejmowania decyzji i wyeliminowania w przyszłości niekorzystnych działań nie tylko w obszarze budowy dróg i autostrad, ale we wszystkich obszarach związanych z wydatkowaniem środków budżetowych.*

3. **Nieprawidłowości w sposobie stanowienia prawa, mające wpływ na funkcjonowanie rynku napraw maszyn górniczych**, ujawniono podczas kontroli prowadzenia przez podmioty górnicze gospodarki remontowej maszyn i urządzeń. Do rozporządzenia Ministra Gospodarki z 28 czerwca 2002 r. *w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy, prowadzenia ruchu oraz specjalistycznego zabezpieczenia przeciwpożarowego w podziemnych zakładach górniczych*[104] włączono przepis (§ 428) o treści istotnie oddziałującej na konkurencyjność i funkcjonowanie przedsiębiorstw. Rozwiązanie to (obowiązujące od 2 września 2002 roku do 11 sierpnia 2006 roku) prowadziło do zmonopolizowania rynku napraw maszyn górniczych przez ich producentów. Wskazany przepis reguluje kwestię napraw maszyn górniczych. Między 15 maja a 17 czerwca 2002 roku dodano do jego treści słowa remontuje oraz producenta, które mogły sugerować, że od tej pory do naprawy sprzętu kopalnianego uprawnieni będą wyłącznie jego producenci. Niestety autora jak i osób związanych z działaniem przestępczym nie udało się ustalić.

   Komentarz: *przykład ten wskazuje jak wielkie znaczenie ma sposób i rzetelność stanowienia prawa. Dodanie trzech wyrazów spowodowało rozwój procederu przestępczego i prowadzi do zawyżania kosztów napraw sprzętu. Kontrola stanowienia przepisów powinna zwracać szczególną uwagę na konsekwencje jakie niosą za sobą zmieniane przepisy. Na uwagę zasługuje również sformułowanie, iż nie udało się ustalić winnego. Taki stan rzeczy zachęca do podejmowania niezgodnych z prawem działań.*

4. **Dowolność postępowania przy zakupie mieszkań ze środków publicznych**. Kontrola działalności Wojskowej Agencji Mieszkaniowej oraz Wojskowego Towarzystwa Budownictwa Społecznego „Kwatera" Sp. z o.o. wykazała korupcjogenną dowolność postępowania Prezesa Agencji w zakresie nabycia w 2008 roku od firmy deweloperskiej 127 mieszkań za kwotę ponad 64 mln zł. Transakcję przeprowadzono bez zachowania należytej rzetelności i dbałości o interes Skarbu Państwa, w szczególności bez rzetelnych negocjacji ze sprzedawcą.

   Komentarz: *określenie dowolności przy podejmowaniu decyzji jasno wskazuje na nieprawidłowe przepisy oraz procedury przy realizacji opisanych czynności. Mając na względzie znaczne straty na rzecz Skarbu Państwa należy przeprowadzić czynności audytorskie oraz wyjaśniające ze wskazaniem winnego. W tym jak i innych przypadkach powodowania strat dla Skarbu Państwa widać brak osobistej odpowiedzialności za podejmowanie niekorzystnych decyzji. Odpowiedzialność osobista rozumiana jest tutaj jako gwarantowanie*

swoim majątkiem zwrotu równowartości strat poniesionych przez budżet państwa.

5. **Słabość nadzoru nad działalnością administracji geodezyjnej i kartograficznej**. Kontrola funkcjonowania nadzoru geodezyjnego i kartograficznego wykazała słabość nadzoru Głównego Geodety Kraju nad podległymi jednostkami. Nie stworzył on organizacyjnych i kadrowych warunków do sprawnego i terminowego wykonywania zadań, w tym kontrolnych, przez te organy. Świadczyło o tym m.in. nieprzeprowadzenie ani jednej z zaplanowanych kontroli, w tym kontroli działalności wojewódzkich inspektoratów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, a także zlecanie przeprowadzenia kontroli doraźnych podmiotowi niebędącemu organem administracji publicznej, mimo iż ustawa Prawo geodezyjne i kartograficzne[105] oraz akty wykonawcze do ustawy nie dawały mu takiego prawa. Przeprowadzenie kontroli w zakresie ewidencji gruntów i budynków podmiotowi funkcjonującemu na rynku usług geodezyjnych i kartograficznych za wynagrodzeniem 1,6 mln zł zlecił też jeden z inspektorów wojewódzkich.
   Komentarz: *działanie Głównego Geodety Kraju należy uznać wprost za celowe działanie przestępcze, skierowane na narażenie na znaczne straty oraz działanie w celu uzyskania nienależnych korzyści. Trudno w tym przypadku doszukiwać się elementów usprawiedliwiających działanie, natomiast jednoznacznie można stwierdzić, iż osoba ta nie nadawała się do pełnienia tak wysokiego stanowiska. Brak odpowiedzialności finansowej gwarantował jej „swobodną" realizacje zadań bez obawy przed konsekwencjami.*
6. **Dowolna realizacja kontraktów na sprzedaż drewna w lasach państwowych**. Jej przejawem było pozostawienie w latach 2007–2008 w gestii nadleśniczych decyzji o naliczaniu lub odstąpieniu od naliczania kar umownych z tytułu nieodebrania przez kontrahentów Lasów Państwowych drewna w zakontraktowanych ilościach, co stwierdzono w wyniku kontroli sprzedaży drewna z lasów stanowiących własność Skarbu Państwa, zarządzanych przez Regionalną Dyrekcję Lasów Państwowych w Olsztynie, przeprowadzonej we wspomnianej dyrekcji oraz w 8 nadzorowanych przez nią nadleśnictwach.
   Komentarz: *mechanizm ten potwierdza potrzebę wprowadzenia odpowiedzialności finansowej za podejmowane decyzje. Należy, wszędzie tam gdzie jest to możliwe, odstąpić od decyzyjności typu TAK lub NIE, ponieważ wprowadza ona możliwość popełniania przestępstw – w praktyce bez ponoszenia konsekwencji.*
7. **Dowolność postępowania przy realizacji programu rządowego**. Kontrola realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego rządowego programu „Moje boisko Orlik – 2012" wykazała korupcjogenną dowolność postępowania gmin w realizacji tego przedsięwzięcia, polegającą głównie na naruszaniu przepisów dotyczących zamówień publicznych. Mimo obowiązku ich stosowania przez jednostki samorządu terytorialnego, w działaniach organów wykonawczych gmin stwierdzono wiele nieprawidłowości w przygotowaniu i przeprowadzeniu przetargów, wskazujących na istnienie tego mechanizmu (mogą się za tym kryć praktyki korupcyjne – dążenie do udzielenia zamówienia określonemu wykonawcy.
   Komentarz: *mechanizm wskazuje na potrzebę zwiększenia kontroli działalności jednostek samorządu terytorialnego przez administrację centralną pod warunkiem możliwości stosowania skutecznego karania sprawców przestępstw. Samo sporządzenie protokołu z kontroli z uwagami nie zrobi żadnego wrażenia na urzędnikach biorących udział w procesie przestępczym. Na poziomie samorządu nikt nie będzie zainteresowany ujawnianiem korupcji. Mamy tutaj do czynienia z brakiem skutecznej kontroli samorządu przez organ centralny.*
8. **Konflikt interesów i słabość kontroli przy egzaminowaniu kierowców i dopuszczaniu pojazdów do ruchu**. Ustalenia kontroli bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce wskazują na występowanie w Wojewódzkich Ośrodkach Ruchu Drogowego przypadków egzaminowania kandydatów na kierowców przez osoby, które równocześnie prowadzą kursy szkolenio-

we dla tych kierowców. Jest to oczywisty konflikt interesów, gdyż istnieje ryzyko, że egzaminatorzy mogą przychylniej traktować na egzaminie „swoich" kursantów a dyskryminować tych, którzy szkoleni byli przez inne osoby.

Komentarz: *problemy przy prowadzeniu szkoleń i egzaminów na prawo jazdy są znane od lat, ale niestety do tej pory nie zostały skutecznie rozwiązane. W tym przypadku brakuje precyzyjnych zapisów co wolno, a czego nie wolno oraz skutecznego karania i egzekwowania wykonania kary. Utrata możliwości wykonywania zawodu wydaje się być karą skuteczną, ale najpierw należy ją wprowadzić w życie.*

9. **Dowolność postępowania oraz słabość systemu nadzoru i kontroli** w obszarach zbywania nieruchomości, nabywania surowców do produkcji, wynajmowania pomieszczeń i realizacji zleceń dla głównego klienta, stwierdzono w wyniku kontroli procesów restrukturyzacji i prywatyzacji w sektorze poligrafii w latach 2005–2009 (I półrocze), przeprowadzonej w Zakładach Graficznych „Dom Słowa Polskiego SA" w Warszawie. Do pogorszenia sytuacji ekonomicznej spółki i konieczności podjęcia przez Ministra Skarbu Państwa decyzji o jej likwidacji doprowadziły działania byłego dyrektora przedsiębiorstwa, a następnie pierwszego prezesa zarządu spółki.

   Komentarz: *poza sformułowaniem o słabości systemu nadzoru i kontroli brak jest odpowiedzialności finansowej za podejmowane decyzje. Nikt kto prowadzi własną firmę w celu zapewnienia sobie i swojej rodzinie godnego bytu nie podejmuje działań zmierzających do jej upadku. Dopóki nie będzie odpowiedzialności karnej i finansowej za podejmowane decyzje oraz mianowanie na stanowiska fachowców, dopóty będą się powtarzać tego typu zdarzenia.*

10. **Konflikt interesów w dopuszczaniu do wykonywania zawodu przewodnika turystycznego i pilota wycieczek**. Badając realizację zadań wynikających z ustawy o usługach turystycznych przez marszałków województw, które przygotowują się do turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012, NIK stwierdziła występowanie korupcjogennego mechanizmu konfliktu interesów w działalności dwóch urzędów marszałkowskich, powołujących składy komisji egzaminacyjnych do oceny kandydatów na przewodnika turystycznego i pilota wycieczek[106]. Do zespołów egzaminacyjnych powołano osoby, które wcześniej uczestniczyły w szkoleniu osób egzaminowanych jako organizatorzy i wykładowcy.

    Komentarz: *typowe działanie przestępcze związane najprawdopodobniej z układem koleżeńskim. Szkodliwość czynu wydaje się być mała, ale samo przestępstwo powinno być zdecydowanie karane. Zbliżające się mistrzostwa EURO 2012 będą dużym wyzwaniem dla służb i organów odpowiedzialnych za zapobieganie i zwalczanie wszelkich form przestępczości.*

11. **Sponsorowanie przez przedsiębiorców działalności urzędów administracji publicznej**. W wyniku kontroli stanu organizacji jednostek administracji celnej, poza niepełnym wykonaniem 39 spośród 96 zadań określonych w Strategii działania Służby Celnej na lata 2007–2008 (w tym dotyczących zarządzania kadrami i ujednolicenia procedur antykorupcyjnych), ujawniono przypadek korupcjogennego konfliktu interesów – nieodpłatnego korzystania przez Urząd Celny III „Port Lotniczy" z pomieszczeń, mebli, sprzętu biurowego i mediów trzech prywatnych firm.

    Komentarz: *w mechanizmie nie wskazano, kto podjął taką decyzję za ile i dla kogo. Kuriozalnie mamy do czynienia ze stanowieniem pewnych przepisów oraz z ich jednoczesnym pomijaniem. Należy mieć nadzieję, że był to jednostkowy przypadek.*

12. **Dowolność postępowania przy realizacji inwestycji finansowanych ze środków publicznych.** Kontrola realizacji inwestycji samorządowych, współfinansowanych środkami Unii Europejskiej wykazała istnienie tego mechanizmu w wykonawstwie prac projektowych. Wszczynano postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i wybierano wykonawców, mimo braku aktualnych kosztorysów inwestorskich, nie odrzucano ofert choć były ku temu przesłanki, a także udzielano dodatkowych

zamówień wykonawcom wyłonionym w trybie z wolnej ręki.

Komentarz: *kolejny przykład naruszania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych, przy czym w tym przypadku mamy do czynienia ze środkami unijnymi, których wykorzystanie może być poddane kontroli. Mając na względzie korzyści jakie płyną z przydzielania środków unijnych, należy zapewnić rzetelne i zgodne z przeznaczeniem ich wydatkowanie.*

13. **Dowolność postępowania i konflikt interesów w działalności gospodarczej gmin.** Kontrola funkcjonowania wybranych spółek z udziałem samorządu gminnego na terenie Dolnego Śląska wykazała korupcjogenną dowolność postępowania, a także konflikt interesów, polegający na angażowaniu się gmin w działalność gospodarczą niezwiązaną z realizacją zadań publicznych – taką działalność prowadziło każde z pięciu skontrolowanych miast. Podejmowały się one także realizacji przedsięwzięć komercyjnych, które można było zakwalifikować do praktyk monopolistycznych, a nawet nieuczciwej konkurencji.

    Komentarz: *nieprawidłowy, a często przestępczy sposób działania jednostek samorządu terytorialnego upoważnia do postawienia tezy, iż brak jest dostatecznych narzędzi dla zapewnienia przejrzystości i praworządności w zakresie realizowanych przez samorządy zadań. Zbyt dużo jest wzajemnych powiązań i relacji na poziomie gminnym co uniemożliwia sprawowanie skutecznej kontroli.*

14. **Dowolność postępowania oraz słabość nadzoru nad udzielaniem świadczeń medycznych przez placówki publicznej opieki zdrowotnej.** Kontrola dostępności wybranych świadczeń opieki zdrowotnej wykazała, że w zakresie dostępności do specjalistycznych usług medycznych ryzyko zaistnienia korupcji jest bardzo wysokie. Pacjenci oczekujący na zabiegi w szpitalnych kolejkach nie mogą być pewni, że zostaną przyjęci w terminie, jaki został wpisany na listę. Czas oczekiwania wydłuża się, bo przyjmowane są osoby spoza list lub poza kolejnością, bez wskazań medycznych.

    Komentarz: *przykład wskazuje na duże zagrożenie korupcją zaprezentowanego już wcześniej obszaru służby zdrowia. Zasygnalizowane przez NIK nieprawidłowości to typowe przestępcze działania w służbie zdrowia do jakich jesteśmy przyzwyczajeni i niestety zmuszani. Wystarczy stanąć w kolejce do rejestracji w przychodni i popytać pacjentów jak w rzeczywistości wyglądają zapisy do specjalistów. W przypadku zapisu pacjentów mamy do czynienia z trzema kategoriami: pacjent zwykły stojący w kolejce po rejestrację, pacjent uprzywilejowany/uprawniony do rejestracji bez kolejki, pacjent cwaniak rejestrujący się po znajomości oraz pacjent komercyjny, który płaci i nie martwi się zapisem ani terminami przyjęć przez specjalistów.*

15. **Niedozwolone praktyki w placówce publicznej opieki zdrowotnej, które wskazywały wprost na zaistnienie korupcji**, ujawniono podczas kontroli opieki nad matką i noworodkiem w oddziałach położniczych i neonatologicznych, przeprowadzonej w Szpitalu Specjalistycznym w Wejherowie. Stwierdzono, że na oddziale położniczym wykonano w badanym okresie 64 zabiegi znieczulenia na życzenie, przy czym wysokość wynagrodzenia dla lekarzy z oddziału anestezjologii i intensywnej terapii, wykonujących to znieczulenie, była ustalana indywidualnie między nimi a pacjentkami. Zawiadomienia o faktach wskazujących na uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa skierowano do prokuratury i Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

    Komentarz: *kolejny przykład potwierdzający istnienie korupcji w służbie zdrowia. Opisane praktyki wskazują na wykorzystywanie sytuacji niezależnie od stanu pacjenta. Każdy sposób uzyskania dodatkowego dochodu jest dobry. Wyeliminowanie tych i podobnych praktyk ze służby zdrowia będzie trudne, ale nie można przemilczeć problemu.*

16. **Dowolność postępowania w zakresie kierowania pacjentów do zakładów opiekuńczo-leczniczych.** Ustalenia kontroli, którą objęto funkcjonowanie takich zakładów, wskazywały na korupcjogenną dowolność postępowania przy kierowaniu pacjentów. Ani jeden ze skontrolowanych

samorządów nie przestrzegał procedur obowiązujących w tym zakresie. Pacjenci często byli kierowani na podstawie niekompletnej lub nieaktualnej dokumentacji oraz nierzetelnych opinii lekarskich.

Komentarz: *sformułowanie, że żaden z samorządów nie przestrzegał procedur podczas kierowania pacjentów na leczenie wskazuje na całkowity brak kontroli samorządów, poddaje w wątpliwość wdrażanie niektórych przepisów oraz wskazuje na potrzebę systemowego podejścia do problemu.*

17. **Dowolność postępowania i konflikt interesów w gospodarowaniu nieruchomościami**. Mechanizmy korupcjogenne, głównie dowolność postępowania, ale także konflikt interesów, wykazała kontrola gospodarowania przestrzenią miejską w Tomaszowie Mazowieckim.

    Komentarz: *problem wskazany przez NIK stanowi duże zagrożenie dla prawidłowego rozwoju poszczególnych regionów kraju. Niestety jest to kolejny przypadek, w którym mamy dowolność postępowania oraz brak odpowiedzialności za podejmowane decyzje. Sytuacja taka sprzyja występowaniu zjawisk korupcyjnych.*

18. **Dowolność postępowania przy wyłączaniu gruntów z produkcji rolniczej.** Kontrola ochrony gruntów rolnych i leśnych w procesie zabudowy przemysłowej i innymi obiektami budowlanymi na terenie Dolnego Śląska wykazała istnienie korupcjogennego mechanizmu polegającego na dowolności postępowania w tych sprawach. NIK negatywnie oceniła działalność skontrolowanych jednostek, ze względu na niepodejmowanie skutecznych działań, w sytuacji powzięcia informacji o samowolnym wycięciu drzewostanu lub przekroczenia powierzchni wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej i leśnej, określonej w decyzjach wyłączeniowych. Niedostateczna była też egzekucja należności i opłat z tego tytułu.

    Komentarz: *kolejny mechanizm, który wskazuje na niedoskonałość obowiązujących przepisów, na brak kontroli, brak egzekwowania prawa oraz wszechobecną dowolność zwłaszcza na poziomie samorządów. Opisany mechanizm potwierdza potrzebę wprowadzenia zmian systemowych oraz zwiększenie kontroli i skutecznego karania/wyciągania konsekwencji za złe decyzje lub za odstępowania od nakazanego prawem działania.*

19. **Dowolność postępowania przy zlecaniu robót drogowych** ujawniono podczas przeprowadzonej w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Rzeszowie kontroli działań organów administracji publicznej, związanych z realizacją zadania pn. Budowa obwodnicy Ropczyc w ciągu drogi krajowej nr 4 Jędrzechowice – Korczowa. Jej ustalenia uzasadniały podejrzenie działania zamawiającego w interesie wykonawcy oraz wskazywały na możliwość zaistnienia korupcji. Stwierdzono, że warunki udziału w przetargu ustalone zostały w taki sposób, aby mogły w nim wziąć udział podmioty realizujące dotychczas zadania o kilkukrotnie niższej wartości niż przedmiot przetargu; zatwierdzono rozstrzygnięcie przetargu, mimo iż postępowanie powinno zostać unieważnione.

    Komentarz: *mechanizm związany z pomijaniem przepisów ustawy o zamówieniach publicznych (pojawiający się kolejny raz) wskazuje na pilną potrzebę wypracowania odpowiednich instrumentów gwarantujących jej przestrzeganie. Przykład wskazuje jasno, iż sposób działania nie był przypadkowy, a celem było zapewnienie podmiotom kolejnych zleceń oraz uzyskanie nienależnych środków finansowych – łapówki.*

20. **Dowolność postępowania przy naborze na stanowiska urzędnicze.** Kontrola naboru na stanowiska urzędnicze w jednostkach samorządu terytorialnego ujawniła fakty wskazujące na naruszenie ustawowych i wewnętrznych procedur naboru na te stanowiska w 34 jednostkach spośród 45 skontrolowanych. Sposób przeprowadzania naborów nie stwarzał równych szans wszystkim ubiegającym się o zatrudnienie w administracji samorządowej i nie gwarantował wyboru najlepszych kandydatów. Ujawnione przykłady braku czytelnych i niezmiennych kryteriów oceniania kandydatów, nierównego ich traktowania oraz lekceważenia obowiązujących procedur stwarzały w procesach naboru na

stanowiska urzędnicze ryzyko wystąpienia zachowań korupcyjnych.

Komentarz: *mechanizm podobny do działań przetargowych. Zamawiający, a tutaj zatrudniający robi wszystko aby konkurs wygrała konkretna osoba niezależnie od swoich umiejętności i spełnienia wszystkich wymogów. To że dzieje się to na poziomie samorządu nie stanowi już wielkiego zaskoczenia, niemniej jednak nie należy uogólniać, iż wszystko to co złe na pewno wystąpi w samorządzie. Problemem nie jest samorząd, ale możliwości jakie dają nam obowiązujące rozwiązania systemowe.*

21. **Dowolność postępowania, konflikt interesów oraz słabość kontroli przy zakupach sprzętu dla Policji.** W wyniku kontroli realizacji programu modernizacji Policji[107], ustanowionego ustawą z dnia 12 stycznia 2007 r. stwierdzono udzielanie zamówienia w trybie niekonkurencyjnym, nierzetelnie egzekwowano też od wykonawców wywiązanie się ze zobowiązań. Przy zamówieniach na umundurowanie nie zagwarantowano optymalnej konkurencyjności.

Komentarz: *korupcja nie omija również służb i organów powołanych do jej zapobiegania i wykrywania. Korupcja w Policji bardzo negatywnie wpływa na jej funkcjonowanie, na jej wizerunek oraz zaufanie społeczeństwa. Zaufanie jest niezwykle istotne podczas współpracy ze społeczeństwem podczas zapobiegania i wykrywania przestępstw.*

Zaprezentowane obszary najbardziej zagrożone korupcją, mechanizmy powstawania korupcji oraz analiza przykładów wskazanych przez Najwyższą Izbę Kontroli jasno pokazują, że wszędzie tam gdzie choćby w tle pojawiają się pieniądze, a decyzję podejmuje człowiek, może pojawić się korupcja. Korupcja nie ma w zasadzie żadnych ograniczeń. Korupcja pojawia się koło nas, a my jej nie widzimy, ale jeżeli będziemy coś potrzebowali załatwić może się okazać, że nagle ją dostrzeżemy. Wszystko to wskazuje na potrzebę wyciągania wniosków z każdego rodzaju i mechanizmu korupcji. Każde działanie należy rozpatrywać pod kątem przyczyn, a nie tylko karania.

3.4. SKALA KORUPCJI W SIŁACH ZBROJNYCH – DANE STATYSTYCZNE

Dane statystyczne dotyczące korupcji w Siłach Zbrojnych RP zostały uzyskane w ramach prowadzonego przez autora projektu pod roboczą nazwą *mapa korupcji*[108], mającego na celu zobrazowanie stanu korupcji w Polsce na podstawie danych zgromadzonych przez organy i służby powołane do zwalczania tej formy przestępczości. Dane statystyczne dotyczące korupcji w Siłach Zbrojnych zostały przekazane przez Żandarmerię Wojskową i Naczelną Prokuraturę Wojskową. Informacje zaprezentowane poniżej potwierdzają trafność postawionej hipotezy: *wojskowe organy do walki z przestępczością korupcyjną w Siłach Zbrojnych RP, jak również obowiązujące rozwiązania systemowe nie gwarantują skutecznej walki z korupcją* jak również przedmiotu badań: *zjawisko korupcji w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, jej wpływ na bezpieczeństwo państwa, skala zjawiska, elementy ułatwiające powstawaniu tej formy przestępczości, oraz wskazanie słabych punktów*.

Rozważając problem badawczy na podstawie danych statystycznych należy mieć na uwadze, iż faktyczna liczba popełnionych przestępstw może być znacznie większa. Powodem tego będą przestępcy, którym do tej pory udało się uniknąć odpowiedzialności, oraz przestępstwa, które do tej pory nie zostały ujawnione. Patrząc na wysoką rangę problemu należałoby sobie życzyć, aby ta ciemna liczba przestępstw[109] była jak najniższa. Nawet jeżeli tak jest to na podstawie istniejących danych można jednoznacznie stwierdzić, iż korupcja znacząco wpływa na funkcjonowanie Sił Zbrojnych RP oraz obniża poziom bezpieczeństwa państwa.

3.4.1. Dane statystyczne Żandarmerii Wojskowej

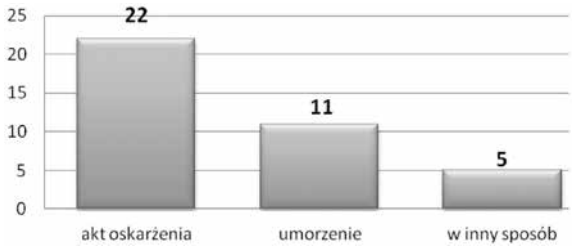
Jako pierwsze zostaną zaprezentowane dane statystyczne Komendy Głównej Żandarmerii Wojskowej. Żandarmeria Wojskowa jest wyodrębnioną i wyspecjalizowaną służbą Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, a do jej zadań należy m.in. wykrywanie przestępstw i wykroczeń popełnianych przez żołnierzy Wojska Polskiego lub osób cywilnych, jeśli ich przestępcze działanie

w bezpośredni sposób jest związane z wojskiem.

W latach 2004–2010 Żandarmeria Wojskowa wszczęła ogółem 468 postępowań przygotowawczych dotyczących przestępstw korupcyjnych, a zakończyła 429.

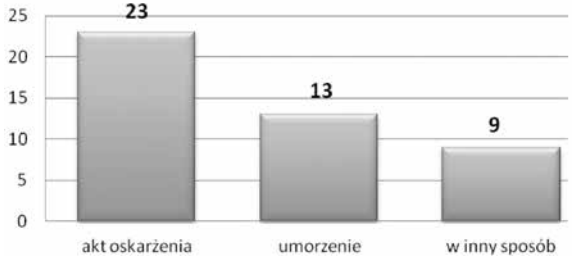
Sposób zakończenia prowadzonych przez Żandarmerię Wojskową postępowań przygotowawczych w poszczególnych latach przedstawiają kolejne wykresy: wykres nr 3 rok 2004; wykres nr 4 – 2005; nr 5 – 2006; nr 6 – 2007; nr 7 – 2008; nr 8 – 2009; nr 9 – 2010. Wykres nr 11 przedstawia wartość korzyści majątkowych ujawnionych przez Żandarmerię Wojskową w latach 2004–2009[110].

Wykres nr 3. Sposób zakończenia postępowań przygotowawczych prowadzonych w 2004 r. przez ŻW



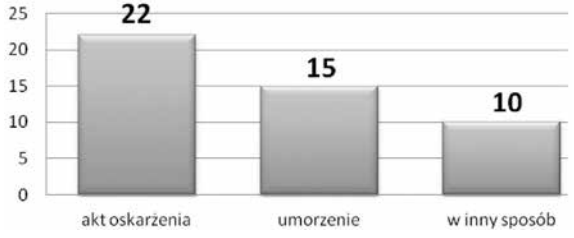
Źródło: opracowanie własne na podstawie mapy korupcji opublikowanej przez Centralne Biuro Antykorupcyjne

Wykres nr 4. Sposób zakończenia postępowań przygotowawczych prowadzonych w 2005 r. przez ŻW



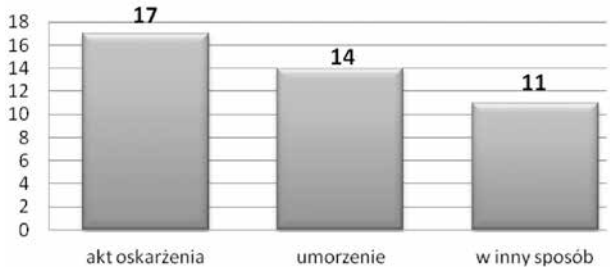
Źródło: opracowanie własne na podstawie mapy korupcji opublikowanej przez Centralne Biuro Antykorupcyjne

Wykres nr 5. Sposób zakończenia postępowań przygotowawczych prowadzonych w 2006 r. przez ŻW



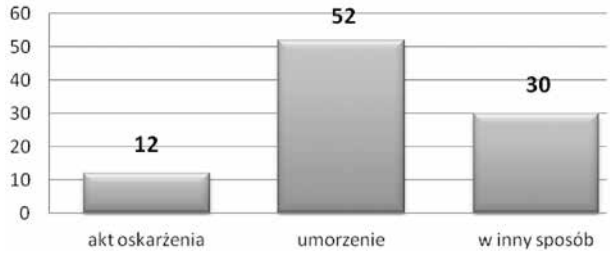
Źródło: opracowanie własne na podstawie mapy korupcji opublikowanej przez Centralne Biuro Antykorupcyjne

Wykres nr 6. Sposób zakończenia postępowań przygotowawczych prowadzonych w 2007 r. przez ŻW



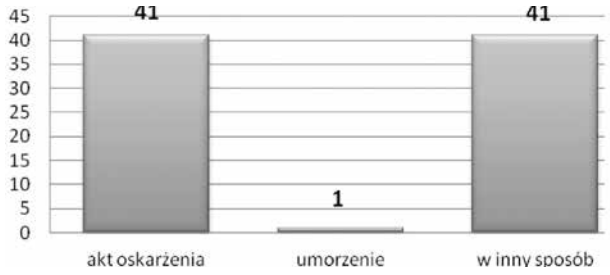
Źródło: opracowanie własne na podstawie mapy korupcji opublikowanej przez Centralne Biuro Antykorupcyjne

Wykres nr 7. Sposób zakończenia postępowań przygotowawczych prowadzonych w 2008 r. przez ŻW



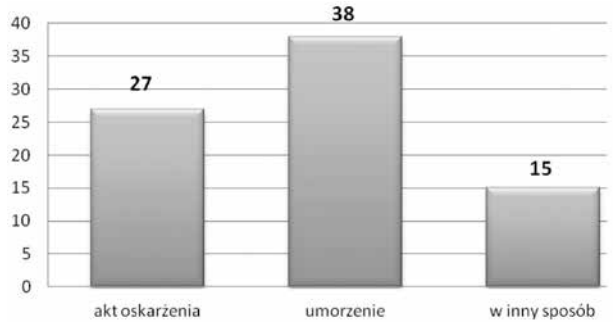
Źródło: opracowanie własne na podstawie mapy korupcji opublikowanej przez Centralne Biuro Antykorupcyjne

Wykres nr 8. Sposób zakończenia postępowań przygotowawczych prowadzonych w 2009 r. przez ŻW



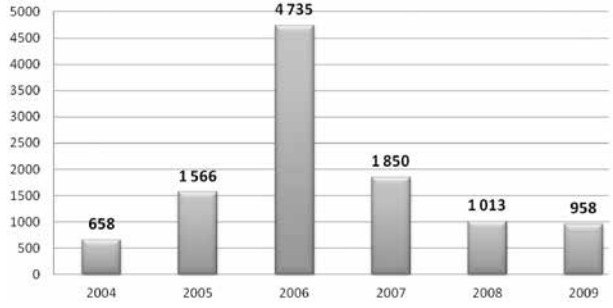
Źródło: opracowanie własne na podstawie mapy korupcji opublikowanej przez Centralne Biuro Antykorupcyjne

Wykres nr 9. Sposób zakończenia postępowań przygotowawczych prowadzonych w 2010 r. przez ŻW



Źródło: opracowanie własne na podstawie mapy korupcji opublikowanej przez Centralne Biuro Antykorupcyjne

Wykres nr 10. Wartość korzyści majątkowych ujawnionych przez ŻW w latach 2004–2009 w tysiącach zł



Źródło: opracowanie własne na podstawie mapy korupcji opublikowanej przez Centralne Biuro Antykorupcyjne

Żandarmeria Wojskowa poza danymi liczbowymi prowadzi dla swoich potrzeb zestawienia dotyczące m.in.: podstaw wszczęcia postępowań przygotowawczych, patrz tabela nr 1; postępowań przygotowawczych wszczętych w poszczególnych województwach, patrz tabela nr 2; postępowań przygotowawczych w rozbiciu na sposób zakończenia, patrz tabela nr 3 oraz miejsca popełnienia przestępstwa, patrz tabela nr 4. Tabele nr 2, 3 i 4 nie zawierają danych za rok 2010, ponieważ nie zostały opublikowane w mapie korupcji za rok 2010.

3.4.2. Dane statystyczne Naczelnej Prokuratury Wojskowej

Jednostki organizacyjne prokuratury działają na tej samej podstawie prawnej jak jednostki powszechne, zaś ich zwierzchnik – Naczelny Prokurator Wojskowy jest jednocześnie zastępcą Prokuratora Generalnego. Właściwość prokuratur wojskowych obejmuje wszystkich żołnierzy w służbie czynnej oraz współsprawców popełnionych przez nich czynów. Nie obejmuje natomiast pracowników cywilnych wojska. Prokurator wojskowy jest uprawniony do występowania wyłącznie przez sądami wojskowymi, których organizacja terytorialna podobna jest do prokuratury wojskowej.

Naczelna Prokuratura Wojskowa prowadzi m.in. ewidencję liczby prowadzonych postępowań przygotowawczych w poszczególnych latach, zestawienia dotyczące zarzutów karnych w postępowaniach przygotowawczych w podziale na kwalifikację prawną oraz zestawienia dotyczące liczby podejrzanych w sprawach korupcyjnych w podziale na kwalifikację prawną.

Tabela nr 1. Podstawa wszczęcia postępowań przygotowawczych przez ŻW w latach 2004–2010

Podstawa wszczęcia/rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Zlecone przez prokuraturę wojskową	10	35	22	36	47	54	20
Na podstawie ustaleń własnych Żandarmerii Wojskowej	15	12	25	29	17	23	19
Zawiadomienie organu kontrolującego (Departament Kontroli MON)	8	2	2	5	2	1	4
Zawiadomienie dowódcy jednostki	1	2	3	1	6	2	3
Zawiadomienie obywatelskie	4	1	4	5	5	2	2
Doniesienie anonimowe	1	0	2	1	2	0	0
Publikacja prasowa	0	0	2	0	0	0	0
Przekazane przez inne organa ścigania/ wyłączone z postępowania do odrębnego prowadzenia	0	1	2	4	3	1	21
OGÓŁEM	**39**	**53**	**62**	**81**	**82**	**83**	**69**

Źródło: opracowanie własne na podstawie mapy korupcji opublikowanej przez Centralne Biuro Antykorupcyjne

Tabela nr 2. Postępowania przygotowawcze wszczęte przez ŻW w latach 2004–2009 w poszczególnych województwach

Województwo	2004	2005	2006	2007	2008	2009
dolnośląskie	1	1	0	0	1	2
kujawsko-pomorskie	1	2	3	5	6	1
lubelskie	1	2	2	3	7	5
lubuskie	7	4	7	5	4	9
łódzkie	1	0	2	6	0	0
małopolskie	1	4	2	1	9	25
mazowieckie	11	9	18	22	7	7
opolskie	0	0	0	0	0	0
podkarpackie	1	3	1	1	1	3
podlaskie	0	0	0	2	0	0
pomorskie	3	1	11	13	12	5
śląskie	0	0	0	0	0	1
świętokrzyskie	1	2	0	0	1	1
warmińsko-mazurskie	10	13	7	11	13	12
wielkopolskie	0	3	4	5	12	3
zachodniopomorskie	1	6	5	7	9	9
poza granicami kraju	0	3	0	0	0	0
OGÓŁEM	39	53	62	81	82	83

Źródło: opracowanie własne na podstawie mapy korupcji opublikowanej przez Centralne Biuro Antykorupcyjne

Tabela nr 3. postępowania przygotowawcze zakończone przez ŻW w latach 2004–2009

Sposób zakończenia		2004	2005	2006	2007	2008	2009
Akt oskarżenia		22	23	22	17	12	41
Warunkowe umorzenie		1	0	0	0	3	1
Umorzenie	czynu nie popełniono albo brak danych uzasadniających podejrzenie jego podejrzenia	6	3	10	4	14	11
	czyn nie zawiera znamion czynu zabronionego	2	7	4	9	21	9
	społeczna szkodliwość czynu jest znikoma	2	3	0	1	14	7
	przedawnienie karalności	0	0	1	0	0	1
Zakończone inaczej	włączono do innego postępowania	0	1	4	0	6	3
	przekazano innemu organowi ścigania	5	8	6	11	24	10
OGÓŁEM		38	45	47	42	94	83
W prowadzeniu		1	8	15	39	30	46

Źródło: opracowanie własne na podstawie mapy korupcji opublikowanej przez Centralne Biuro Antykorupcyjne

Tabela nr 4. Przestępstwa korupcyjne stwierdzone przez ŻW w latach 2004–2009

Miejsce popełnienia przestępstwa	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Teren jednostki wojskowej	15	19	23	32	36	48
Poza terenem jednostki	24	31	39	49	58	35
Poza granicą państwa	0	3	0	0	0	0

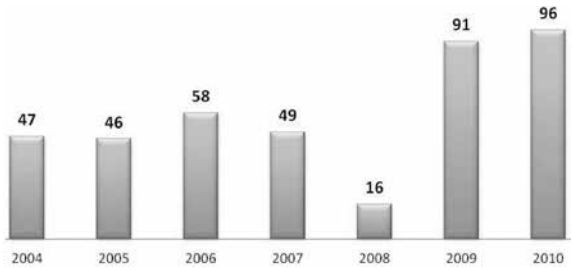
Źródło: opracowanie własne na podstawie mapy korupcji opublikowanej przez Centralne Biuro Antykorupcyjne

Dane dotyczące liczby wszczętych postępowań przygotowawczych w latach 2004–2010 zaprezentowane zostały na wykresie nr 11 (dane te były przywołane w rozdziale 1), natomiast dane dotyczące liczby zarzutów karnych w postępowaniach w podziale na kwalifikację prawną w latach 2004–2009 prezentują wykresy: nr 12 dla art. 228 k.k.; nr 13 dla art. 229 k.k.; nr 14 dla art. 230 k.k.; nr 15 dla art. 230a k.k. i nr 16 dla art. 231 § 2 k.k.

Liczba podejrzanych, którym Naczelna Prokuratura Wojskowa postawiła zarzuty w sprawach o przestępstwa korupcyjne dotyczy okresu za lata 2004–2009. Podział na lata i artykuł kodeksu karnego został zaprezentowany na kolejnych wykresach. W tym okresie liczba podejrzanych z art. 228 k.k. wyniosła łącznie 105 osób; z art. 229 k.k. – 97 osób; z art. 230 k.k. – 21 osób; z art. 230a k.k. – 1 osoba i z art. 231 § 2 k.k. – 277 osób.

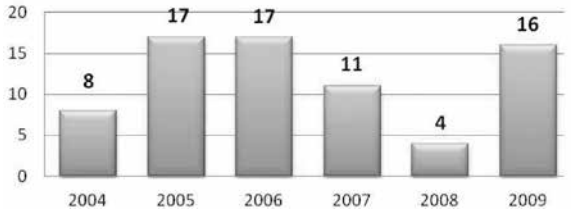
W tym miejscu należy wskazać, iż dane statystyczne dotyczące postępowań przygotowawczych prowadzonych przez Naczelną Prokuraturę Wojskową, Żandarmerię Wojskową jak również przez pozostałe polskie *organy procesowe*[111] poddawane prostym matematycznym działaniom polegającym na sumowaniu lub odejmowaniu w celu dokonania porównania

Wykres nr 11. Liczba postępowań przygotowawczych w sprawach korupcyjnych wszczętych przez NPW w latach 2004–2010



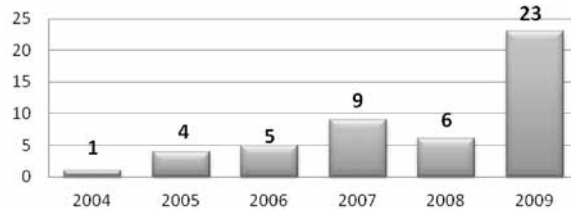
Źródło: opracowanie własne na podstawie mapy korupcji opublikowanej przez Centralne Biuro Antykorupcyjne

Wykres nr 12. Zarzuty karne z art. 228 k.k. w latach 2004–2009



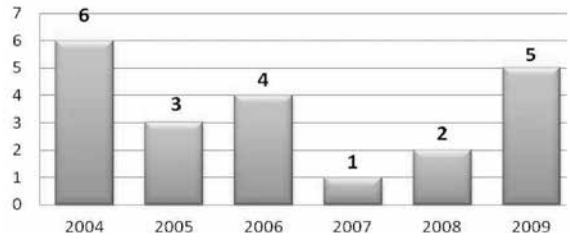
Źródło: opracowanie własne na podstawie mapy korupcji opublikowanej przez Centralne Biuro Antykorupcyjne

Wykres nr 13. Zarzuty karne z art. 229 k.k. w latach 2004–2009



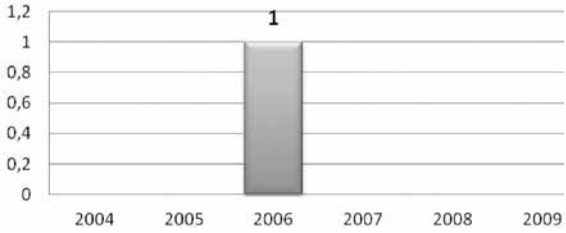
Źródło: opracowanie własne na podstawie mapy korupcji opublikowanej przez Centralne Biuro Antykorupcyjne

Wykres nr 14. Zarzuty karne z art. 230 k.k. w latach 2004–2009



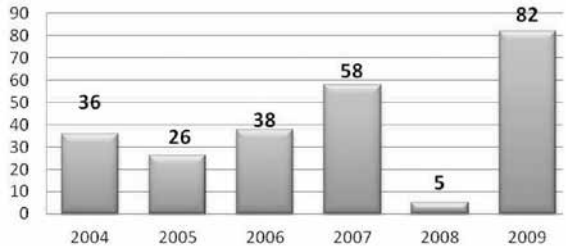
Źródło: opracowanie własne na podstawie mapy korupcji opublikowanej przez Centralne Biuro Antykorupcyjne

Wykres nr 15. Zarzuty karne z art. 230a k.k. w latach 2004–2009



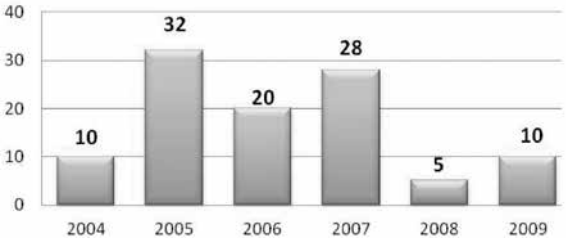
Źródło: opracowanie własne na podstawie mapy korupcji opublikowanej przez Centralne Biuro Antykorupcyjne

Wykres nr 16. Zarzuty karne z art. 231 § 2 k.k. w latach 2004–2009



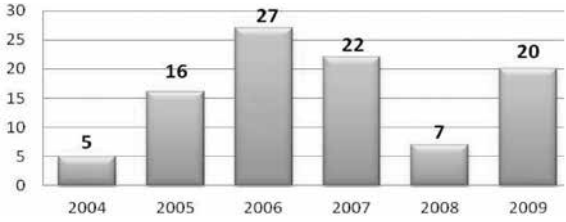
Źródło: opracowanie własne na podstawie mapy korupcji opublikowanej przez Centralne Biuro Antykorupcyjne

Wykres nr 17. Liczba podejrzanych z art. 228 k.k. w latach 2004–2009



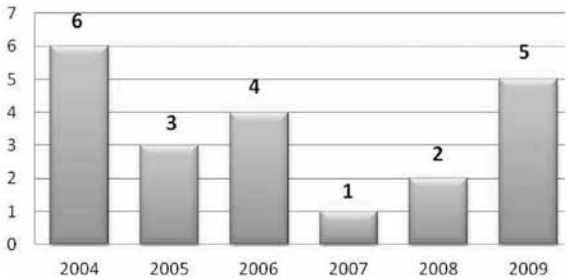
Źródło: opracowanie własne na podstawie mapy korupcji opublikowanej przez Centralne Biuro Antykorupcyjne

Wykres nr 18. Liczba podejrzanych z art. 229 k.k. w latach 2004–2009



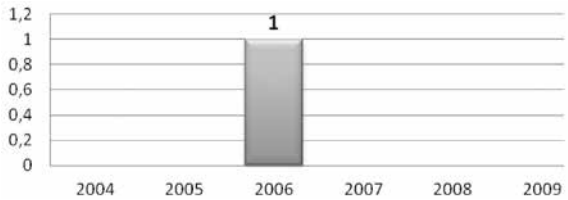
Źródło: dane Naczelnej Prokuratury Wojskowej (mapa korupcji)

Wykres nr 19. Liczba podejrzanych z art. 230 k.k. w latach 2004–2009



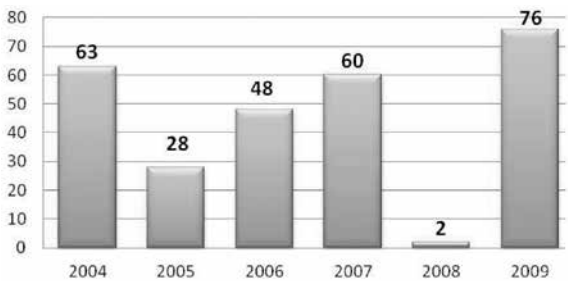
Źródło: opracowanie własne na podstawie mapy korupcji opublikowanej przez Centralne Biuro Antykorupcyjne

Wykres nr 20. Liczba podejrzanych z art. 230a k.k. w latach 2004–2009



Źródło: opracowanie własne na podstawie mapy korupcji opublikowanej przez Centralne Biuro Antykorupcyjne

Wykres nr 21. Liczba podejrzanych z art. 231 § 2 k.k. w latach 2004–2009



Źródło: opracowanie własne na podstawie mapy korupcji opublikowanej przez Centralne Biuro Antykorupcyjne

liczby wszczętych postępowań z liczbą zakończonych i będących w toku, nie dadzą logicznych wyników. Spowodowane jest to specyfiką prowadzenia postępowania przygotowawczego, w którym rzadko mamy przypadki kiedy jest jedno przestępstwo, jeden sprawca i jeden czyn, a na dodatek zostało wszczęte i zakończone w tym samym roku. W znacznej większości są to bardziej skomplikowane przypadki, kiedy w jednej sprawie korupcyjnej mamy kilka przestępstw i kilku sprawców. Do tego dochodzą wyłączenia do oddzielnego postępowania lub ta sama osoba przechodzi w kilku postępowaniach przygotowawczych. Dla jeszcze większego skomplikowania należy podkreślić, iż postępowanie przygotowawcze często prowadzone jest dłużej niż rok kalendarzowy, co w porównaniach rocznych nie daje jasnego obrazu. Niezależnie od podejścia statystycznego, najważniejsza jest wykrywalność sprawców przestępstw oraz skuteczna egzekucja wydawanych wyroków. Gdyby do tego dodać odpowiedzialność finansową

sprawców przestępstw, można by mieć nadzieję na szybki spadek przestępstw korupcyjnych.

3.5. SKALA KORUPCJI W SIŁACH ZBROJNYCH – ANKIETA

Dane statystyczne zgromadzone przez Komendę Główną Żandarmerii Wojskowej oraz Naczelną Prokuraturę Wojskową stanowią bardzo istotny materiał badawczy pozwalający na określenie skali zjawiska korupcji w Siłach Zbrojnych. Biorąc pod uwagę wskazane przez Żandarmerię mechanizmy korupcyjne opracowane na podstawie prowadzonych spraw korupcyjnych można wyciągnąć odpowiednie wnioski oraz propozycje zmian systemowych w obowiązującym stanie organizacyjno-prawnym. Mając na względzie rzetelne przeprowadzenie procesu badawczego oraz uzyskanie możliwie najszerszego przedmiotu badań, autor dysertacji po uzyskaniu akceptacji promotora przystąpił do opracowania ankiety skierowanej do żołnierzy. Opracowana ankieta *na temat występowania korupcji w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, jej skali, obszarów objętych zjawiskiem, przyczyn powstawania, sposobów ograniczania zjawiska oraz metod zwalczania i organów powołanych w strukturach wojskowych do jej zwalczania*, miała na celu uzyskanie dodatkowych informacji na temat postrzegania korupcji, świadomości jej występowania oraz opinii ankietowanych, w szczególności zawierających propozycje zmian jakie należałoby przeprowadzić aby zmniejszyć skalę zjawiska.

Ankieta została przeprowadzona w formie anonimowej wśród żołnierzy czasowo delegowanych do odbycia szkolenia w Centrum Doskonalenia Kryzysowego Akademii Obrony Narodowej. Przeprowadzenie ankiety wśród oficerów gwarantuje uzyskanie wysokiej jakości materiału badawczego, którego analiza stanowić może istotny element we wnioskowaniu na temat badanego zjawiska.

Metoda ankietowa to jedna z metod badań naukowych polegająca na stawianiu pytań na temat badanego problemu. Niezwykle ważny jest sposób opracowania ankiety oraz respondent, do którego będzie kierowana. Ważne jest również zapewnienie odpowiednich warunków do udzielenia szczerej zgodnej ze stanem swojej wiedzy odpowiedzi na pytania. Elementem tym jest anonimowość, która daje swobodę oraz bezpieczeństwo respondenta zwłaszcza podczas prowadzenia badań na trudne tematy. Niewątpliwie badanie korupcji w Siłach Zbrojnych jest trudnym zadaniem, dlatego też dołożono wszelkich starań, aby uzyskać najlepsze z możliwych wyniki badań. W tym celu przez kilka miesięcy – dzięki pomocy Komendanta Centrum Doskonalenia Kryzysowego Oficerów Akademii Obrony Narodowej płk dypl. inż. Pawła Rodzosia oraz akceptacji Dziekana Wydziału Bezpieczeństwa Narodowego Akademii Obrony Narodowej płk dr. hab. inż. Piotra Makowskiego prowadzono badania ankietowe. Uzyskane wyniki zaprezentowane zostały w niniejszym rozdziale.

Ankieta skonstruowana została w oparciu o wiedzę uzyskaną w trakcie czteroletnich studiów doktoranckich i konsultacji z kadrą dydaktyczną Akademii. Ankieta składa się z 14 punktów wśród których umieszczono:
- 4 pytania dla których można udzielić jednej odpowiedzi: *tak*, *nie* lub *trudno powiedzieć*;
- 3 punkty dla których można udzielić jednej odpowiedzi ze wskazaniem stopniowania: *bardzo wysoki*, *wysoki*, *średni*, *niski*, *bardzo niski lub żaden* oraz *trudno powiedzieć*;
- 5 punktów o określenie poziomu występowania, przy czym 0 – nie występuje, 5 – bardzo wysoki poziom występowania;
- 2 punkty o wymienienie zgodnie z posiadaną wiedzą wskazanych elementów.

Wzór ankiety został dołączony do niniejszej dysertacji w załącznikach.

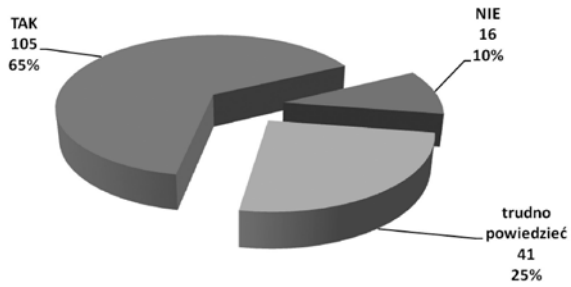
Ankieta została przeprowadzona na próbie 170 respondentów. Po analizie zawartości wszystkich ankiet, odrzucono 8, które nie były prawidłowo wypełnione. Nieprawidłowości polegały na braku zaznaczenia odpowiedzi zgodnie z opisem znajdującym się pod każdym punktem ankiety. Ostatecznie do dalszych badań zakwalifikowano 162 ankiety.

3.5.1. Prezentacja i opis wyników ankiety

Na postawione w punkcie 1 pytanie: **Czy Pana/Pani zdaniem, zjawisko korupcji występuje w Siłach Zbrojnych?**; 105 respondentów odpowiedziało *TAK*, co stanowi 65% całej próby, odpowiedź *NIE* wybrało 16 respondentów co stanowi 10% próby, natomiast odpowiedź *trudno powiedzieć* wybrało 41 respondentów co stanowi 25% próby, patrz wykres nr 22.

Analizując wartości liczbowe jakie uzyskano dla poszczególnych rodzajów odpowiedzi, bez wątpienia można stwierdzić, że wśród znacznej części respondentów istnieje przekonanie oraz

Wykres nr 22. Czy Pana/Pani zdaniem, zjawisko korupcji występuje w Siłach Zbrojnych?



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety

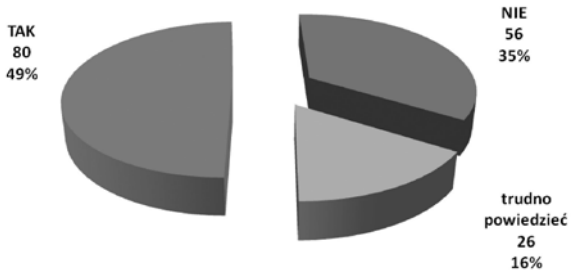
wiedza na temat występowania korupcji w Siłach Zbrojnych. Sformułowanie potwierdza znikoma liczba tj. 16 respondentów, którzy stwierdzili, że korupcja w Siłach Zbrojnych nie występuje. Z kolei 41 respondentów wybrało odpowiedź *trudno powiedzieć*, co można rozumieć jako brak wiedzy czy też niezwracanie uwagi na informacje pochodzące np. z mediów. Reasumując, wśród oficerów istnieje duża świadomość na temat występowania korupcji w Siłach Zbrojnych.

Na postawione w punkcie 2 pytanie: **Czy Pana/Pani zdaniem, zjawisko korupcji w Siłach Zbrojnych stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa Polski?**; 80 respondentów odpowiedziało *TAK*, co stanowi 49% ankietowanych, 56 respondentów wybrało *NIE*, co stanowi 35%, odpowiedź *trudno powiedzieć* wybrało 26 respondentów, co stanowi 16% ankietowanych, patrz wykres nr 23.

Pytanie dotyczące zagrożenia dla bezpieczeństwa Polski w związku z występowaniem korupcji w Siłach Zbrojnych należy potraktować bardzo poważnie. Biorąc pod uwagę fakt, iż prawie połowa (80) żołnierzy stwierdziła, że korupcja stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa Polski, należy traktować to jako ważny sygnał dla jednostek odpowiedzialnych nie tylko za zwalczanie korupcji w Siłach Zbrojnych, ale przede wszystkim dla jednostek działających w celu zapobiegania występowania tego typu przestępstw. Co prawda 56 żołnierzy nie widzi zagrożenia dla bezpieczeństwa Polski, a tylko 26 nie ma wiedzy w tym przedmiocie, to nie należy przechodzić obojętnie koło problemu. Przedstawione wyniki są kolejnym potwierdzeniem na zasadność i celowość przyjętego tematu dysertacji, przyjętych metod badawczych oraz stawianych hipotez czy formułowanych problemów.

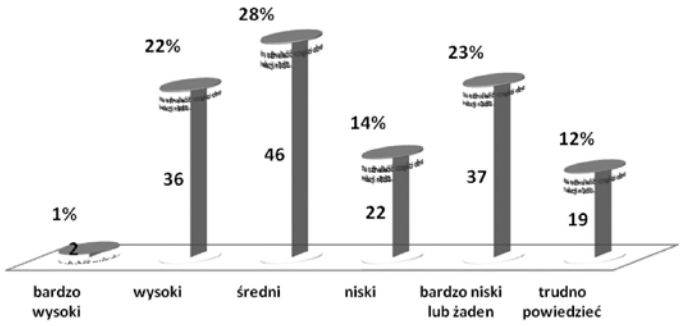
Na sformułowane w punkcie 3 zadanie: **Proszę o wskazanie stopnia zagrożenia bezpieczeństwa Polski w związku z korupcją w Siłach Zbrojnych,** poprzez wybranie odpowiedniego poziomu; 2 żołnierzy wskazało, iż stopień zagrożenia jest *bardzo wysoki*, co stanowi 1% ankietowanych, natomiast poziom *wysoki* wybrało już 36 żołnierzy, a poziom *średni* wybrało 46 żołnie-

Wykres nr 23. Czy Pana/Pani zdaniem, zjawisko korupcji w Siłach Zbrojnych stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa Polski?



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety

Wykres nr 24. Proszę o wskazanie stopnia zagrożenia bezpieczeństwa Polski w związku z korupcją w Siłach Zbrojnych

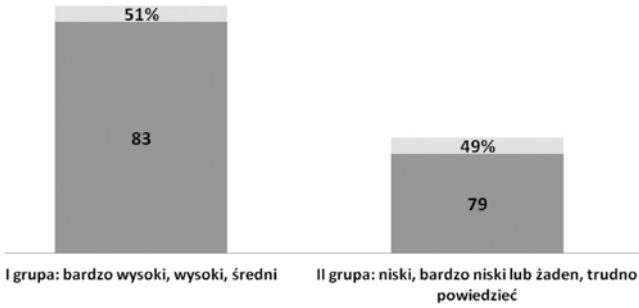


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety

rzy, co stanowi odpowiednio 22% i 28% ankietowanych. Niższe poziomy zagrożenia, tj. *niski* i *bardzo niski lub żaden*, wybrało odpowiednio 22 i 37 respondentów co stanowiło odpowiednio 14% i 23% ankietowanych. Respondenci tzw. niezdecydowani w liczbie 19 stanowili 12% ankietowanych, patrz wykres nr 24.

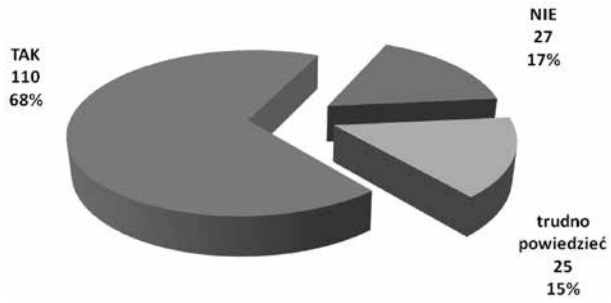
Określenie stopnia zagrożenia bezpieczeństwa państwa w związku z występowaniem przestępstw korupcyjnych w powołanych do jego zapewnienia Siłach Zbrojnych jest niezwykle istotne z punktu widzenia zapewnienia suwerenności i prawidłowego funkcjonowania państwa oraz jego silnej pozycji na arenie międzynarodowej. Wśród wskazanych odpowiedzi, dwóch żołnierzy wskazało, iż zagrożenie bezpieczeństwa państwa jest bardzo wysokie co stanowi zaledwie 1% próby. Można postawić tezę, iż *na szczęście* tylko 1% uważa że jest niebezpiecznie. Sytuacja zmienia się na niekorzyść dla bezpieczeństwa kiedy analizujemy dalsze wyniki. Poziom zagrożenia *wysoki* i *średni* wybrało 36 i 46 respondentów co stanowi odpowiednio 22% i 28% ankietowanych. Aby można było określić realny według oficerów stopień zagrożenia bezpieczeństwa, wyniki pogrupowano na dwie części, patrz wykres nr 25. I grupę, która widzi duże zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa utworzono z połączenia trzech najwyższych stopni (*bardzo wysoki, wysoki i średni*). Łączna liczba odpowiedzi w tej grupie to 83, co stanowi 51% wszystkich. II grupa, która widzi bardzo małe zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa utworzono z pozostałych stopni. Łączna liczba odpowiedzi dla drugiej grupy wyniosła 79, co stanowi 49% ankietowanych. Przy takim podejściu, problem zagrożenia bezpieczeństwa wydaje się jeszcze większy, bowiem ponad połowa żołnierzy widzi w tym aspekcie duży problem i zagrożenie. Należy jeszcze zwrócić

Wykres nr 25. Zagrożenie bezpieczeństwa Polski w podziale na dwie grupy: I grupa – duże, II grupa – bardzo małe



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety

Wykres nr 26. Czy według Pana/Pani zjawisko korupcji w Siłach Zbrojnych podważa wiarygodność Wojska Polskiego?



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety

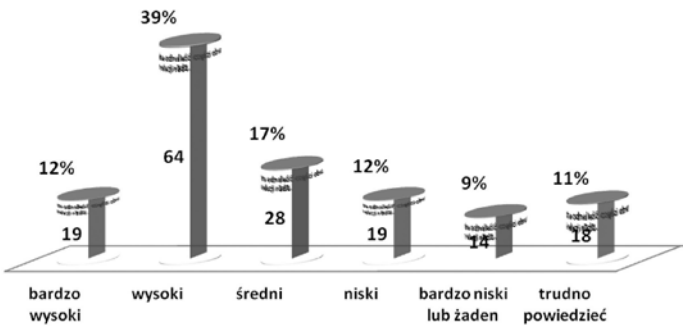
uwagę na 19 tzw. niezdecydowanych, którzy stanowią 12% ankietowanych.

Na postawione w punkcie 4 pytanie: **Czy według Pana/Pani, zjawisko korupcji w Siłach Zbrojnych podważa wiarygodność Wojska Polskiego?**; aż 110 respondentów odpowiedziało *TAK*, co stanowi 68% całości. Odpowiedź *NIE*, wybrało 27 respondentów, a niezdecydowanych było 25, co stanowi odpowiednio 17% i 15%, patrz wykres nr 26.

Poziom wiarygodności Wojska Polskiego stwierdzony przez respondentów – żołnierzy zawodowych w korpusie oficerów nie może zostać potraktowany powierzchownie. O instytucji możemy powiedzieć, że jest wiarygodna, jeżeli wiemy, że jest rzetelna, godna zaufania, pewna, solidna i obowiązkowa. Wszystkie przywołane określenia stawiają bardzo wysoką poprzeczkę dla kogoś, kto chce uchodzić za wiarygodnego. Odnosząc się do wiarygodności Wojska Polskiego jaka została wskazana przez żołnierzy, trudno nie odnieść wrażenia, iż korupcja powoduje bardzo dużo szkód nie tylko dla samego bezpieczeństwa państwa, ale również obniża morale wśród żołnierzy. W opinii aż 110 (68%) ankietowanych korupcja podważa wiarygodność naszego wojska. Jest to wiarygodność mierzona w instytucji, widziana jej oczami. Biorąc pod uwagę 25 (15%) niezdecydowanych, można odnieść wrażenie, iż poziom braku wiarygodności jest jeszcze większy.

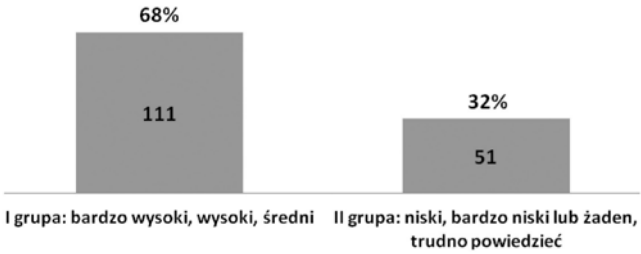
Na sformułowane w punkcie 5 zadanie: **Proszę o wskazanie stopnia w jakim korupcja wpływa na utratę zaufania społeczeństwa do Wojska Polskiego,** poprzez wybranie odpowiedniego poziomu; 19 żołnierzy wskazało, iż stopień utraty zaufania jest *bardzo wysoki*, co stanowi 12% ogółu; stopień *wysoki* wybrało 64 żołnierzy, co stanowi 39% ankieto-

Wykres nr 27. Proszę o wskazanie stopnia w jakim korupcja wpływa na utratę zaufania społeczeństwa do Wojska Polskiego



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety

Wykres nr 28. Utrata zaufania społeczeństwa do WP w podziale na dwie grupy: I grupa – duża, II grupa – bardzo mała



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety

wanych; stopień *średni* wybrało 28 żołnierzy, co stanowi 17% ankietowanych; stopień niski wybrało 19 żołnierzy, co stanowi 12% ankietowanych; stopień *bardzo niski lub żaden* wybrało 14 żołnierzy, co stanowi 9% ankietowanych i odpowiedź *trudno powiedzieć* wybrało 18 żołnierzy, co stanowi 11% ankietowanych, patrz wykres nr 27.

Siły Zbrojne są najważniejszym ogniwem odpowiedzialnym za utrzymanie bezpieczeństwa naszego kraju wewnątrz i na arenie międzynarodowej. Zaufanie społeczeństwa to inaczej wiara w jego dobre intencje, wiara w uczciwość w stosunku do społeczeństwa. Ufając komuś, mamy nadzieję, że wykonywane przez niego działania są prawe i zgodne z naszymi oczekiwaniami. Dzięki zaufaniu o wiele łatwiej rozwiązywać problemy i osiągać cele. Odnosząc się do uzyskanych wyników należy przywołać badania opinii społecznej przeprowadzone w 2010 roku przez CBOS, z których wynika, że 70% społeczeństwa dobrze postrzega funkcjonowanie wojska, natomiast negatywnie o armii wyraża się jedynie 7% ankietowanych[112]. Niemniej jednak, jak pokazują uzyskane wyniki ankietowe, żołnierze uważają, iż korupcja jest bardzo negatywnym zjawiskiem, które ma istotne znaczenie w odbiorze wojska przez społeczeństwo. Wskazuje to również na potrzebę podjęcia wzmożonej walki z tą formą przestępczości.

Wyniki uzyskane w zadaniu nr 5 wskazują, iż korupcja może znacząco wpływać na utratę zaufania społeczeństwa do żołnierzy, co potwierdzają liczby. Utrata zaufania w stopniu *bardzo wysoki* została wskazana przez 19 żołnierzy (12% ankietowanych); stopień *wysoki* wskazany został przez 64 żołnierzy (39% ankietowanych); stopień średni wskazało 28 żołnierzy (17% ankietowanych), co daje łącznie 111 wskazań (68% ankietowanych). Dane te można zakwalifikować do utworzonej na potrzeby wizualizacji I grupy o dużym stopniu wpływu. Pozostałe wskazania dają łącznie 51 punktów (32% ankietowanych) i można je zakwalifikować do II grupy o bardzo małym wpływie na utratę zaufania. Graficzna prezentacja wyników, patrz wykres nr 28.

Na sformułowane w punkcie 6 zadanie: **Proszę o określenie poziomu zjawiska korupcji w poszczególnych rodzajach wojsk**, respondenci zobowiązani byli do określenia poziomu występowania korupcji w skali od 0 – nie występuje do 5 – bardzo wysoki poziom występowania, patrz tabela nr 5.

Analizując wyniki, należy poza szczegółowym podejściem do wszystkich danych dokonać podziału na dwie grupy występowania zjawiska, co pozwoli na lepszą wizualizację wyników oraz pozwoli na lepszą analizę zagrożenia. I grupa, o niskim poziomie występowania korupcji, obejmuje wskazania od 0 do 2, natomiast II grupa, o wysokim poziomie występowania korupcji obejmuje wskazania od 3 do 5. Działanie to ma na celu umożliwienie przedstawienia, w formie wykresu, poziomu zagrożenia poszczególnych rodzajów wojsk od najmniej do najbardziej zagrożonych korupcją.

Wyniki uzyskane w trakcie ankiety wskazują, iż najwyższy poziom występowania zjawiska korupcji, a więc przedstawiciele II grupy, to następujące rodzaje wojsk w kolejności od najbardziej skorumpowanych: Inspektorat Wojskowej Służby Zdrowia z wynikiem 97, co daje 60% ankietowanych; Inspektorat Wsparcia z wynikiem 96/59%; Sztab Generalny z wynikiem 92/57%; Wojska Lądowe z wynikiem 85/52%; Siły Powietrz-

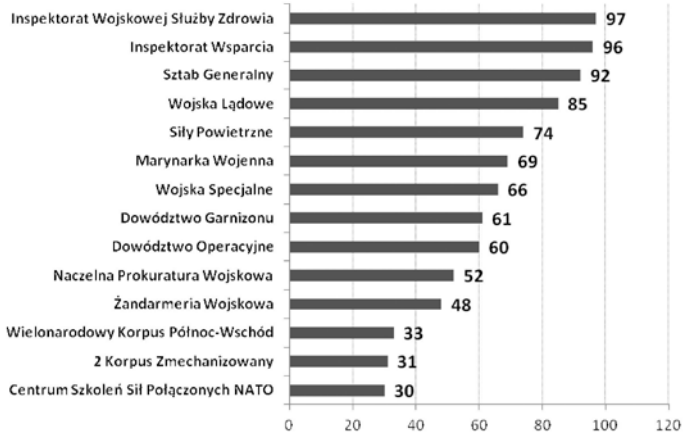
Tabela nr 5. Poziom korupcji wskazany przez respondentów dla poszczególnych rodzajów wojsk

Lp.	Rodzaj wojsk	Łączny wynik dla każdego poziomu występowania korupcji (0 – najniższy, 5 – najwyższy)					
		0	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**
1.	**Wojska Lądowe**	**25**	**32**	**20**	**40**	**28**	**17**
	Udział procentowy w próbie[113]	15%	20%	12%	25%	17%	11%
2.	**Siły Powietrzne**	**30**	**27**	**31**	**41**	**24**	**9**
	Udział procentowy w próbie	19%	17%	19%	25%	15%	5%
3.	**Marynarka Wojenna**	**29**	**34**	**30**	**43**	**16**	**10**
	Udział procentowy w próbie	18%	21%	19%	26%	10%	6%
4.	**Wojska Specjalne**	**37**	**32**	**27**	**37**	**17**	**12**
	Udział procentowy w próbie	23%	20%	17%	23%	11%	6%
5.	**Sztab Generalny**	**25**	**24**	**21**	**34**	**26**	**32**
	Udział procentowy w próbie	15%	14%	13%	22%	16%	20%
6.	**Dowództwo Operacyjne**	**36**	**31**	**35**	**26**	**15**	**19**
	Udział procentowy w próbie	23%	19%	21%	16%	9%	12%
7.	**Inspektorat Wojskowej Służby Zdrowia**	**28**	**20**	**17**	**31**	**34**	**32**
	Udział procentowy w próbie	17%	12%	10%	19%	22%	20%
8.	**Inspektorat Wsparcia**	**24**	**21**	**21**	**25**	**30**	**41**
	Udział procentowy w próbie	14%	13%	13%	15%	20%	25%
9.	**Dowództwo Garnizonu**	**35**	**37**	**29**	**30**	**18**	**13**
	Udział procentowy w próbie	21%	23%	18%	19%	11%	8%
10.	**Żandarmeria Wojskowa**	**40**	**42**	**32**	**21**	**15**	**12**
	Udział procentowy w próbie	25%	26%	20%	14%	9%	6%
11.	**Naczelna Prokuratura Wojskowa**	**41**	**38**	**31**	**23**	**19**	**10**
	Udział procentowy w próbie	26%	24%	19%	13%	12%	6%
12	**Centrum Szkoleń Sił Połączonych NATO**	**59**	**47**	**26**	**16**	**9**	**5**
	Udział procentowy w próbie	37%	29%	16%	10%	5%	3%
13	**2 Korpus Zmechanizowany**	**38**	**51**	**42**	**17**	**6**	**8**
	Udział procentowy w próbie	24%	31%	26%	10%	4%	5%
14	**Wielonarodowy Korpus Północ-Wschód**	**47**	**50**	**32**	**19**	**9**	**5**
	Udział procentowy w próbie	29%	31%	20%	12%	5%	3%

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety

ne z wynikiem 74/45%; Marynarka Wojenna z wynikiem 69/42%; Wojska Specjalne z wynikiem 66/40%. Najniższy poziom zjawiska korupcji występuje w Centrum Szkoleń Sił Połączonych NATO, gdzie poziom „0" wybrało 59 respondentów co stanowi 37% ankieto-

Wykres nr 29. Poziom korupcji w jednostkach wojskowych mierzony od najwyższego – Inspektorat Wojskowej służby Zdrowia



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety

wanych. Centrum zajmuje pierwsze miejsce w I grupie z łącznym wynikiem 132, co daje prawie 82% wszystkich ankietowanych. W pierwszej trójce najmniej skorumpowanych wojsk znalazły się jeszcze: 2 Korpus zmechanizowany z wynikiem 131, co daje 81% oraz Wielonarodowy Korpus Północ-Wschód z wynikiem 129, co daje 80%. Miejsca 4 do 7 zajęli: Żandarmeria Wojskowa z wynikiem 114/70%; Naczelna Prokuratura Wojskowa z wynikiem 110/68%; Dowództwo Operacyjne z wynikiem 102/63% i Dowództwo Garnizonu z wynikiem 101/62%. Graficzna prezentacja zagrożenia korupcją, od największego dla Wojskowego Inspektoratu Służby Zdrowia do najmniejszego dla Centrum Szkoleń Sił Połączonych NATO, przedstawiona została na wykresie nr 29.

Przyczyny występowania wysokiego poziomu korupcji według żołnierzy można upatrywać w zadaniach jakie realizowane są przez poszczególne rodzaje wojsk, w szczególności dotyczy to zamówień publicznych, wydawanie różnego rodzaju decyzji czy przyznawanie świadczeń lekarskich.

Na sformułowane w punkcie 7 zadanie: **Proszę o określenie poziomu zagrożenia korupcją dla wskazanych przez Żandarmerię Wojskową[114] stref największego zagrożenia godzącego w dyscyplinę i gotowość bojową wojsk**, respondenci zobowiązani byli do określenia poziomu w skali od 0 – nie występuje do 5 – bardzo wysoki poziom występowania, patrz tabela nr 6.

Zadanie 7 ankiety przygotowane zostało w oparciu o informacje opracowane przez Żandarmerię Wojskową na podstawie prowadzonych przez nią czynności analitycznych w zakresie zagrożeń korupcyjnych w wojsku. Analizując wyniki, należy poza szczegółowym podejściem do wszystkich danych, analogicznie jak w zadaniu 6, dokonać podziału na dwie grupy występowania zjawiska. I grupa, o niskim poziomie występowania korupcji, obejmuje wskazania od 0 do 2, a II grupa, o wysokim poziomie występowania korupcji obejmuje wskazania od 3 do 5. Działanie to ma na celu umożliwienie przedstawienia w formie wykresu stref największego zagrożenia godzącego w gotowość bojową wojsk.

Według respondentów, najbardziej zagrożone korupcją, czyli II grupa, są *finanse publiczne w tym zamówienia bezprzetargowe*, *zagospodarowanie mienia zbędnego dla wojska* oraz *przekształcenia własnościowe*, natomiast najmniej zagrożone korupcją są *prace badawczo-rozwojowe*, *sfera kadrowo-szkoleniowa* i *misje zagraniczne*. Podobnie jak w poprzednim zadaniu, stopień zagrożenia będzie wynikał z zakresu realizowanych zadań przez poszczególne jednostki i komórki organizacyjne wojska. Niemniej jednak kolejny raz można postawić tezę, iż wydawanie decyzji, organizowanie i prowadzenie przetargów są najbardziej narażone na korupcję. Graficzna prezentacja wyników od największego zagrożenia dla finansów publicznych, w tym zamówień publicznych do

Tabela nr 6. Strefy zagrożenia godzącego w dyscyplinę i gotowość bojową wojsk

Lp.	Nazwa strefy największego zagrożenia godzącego w dyscyplinę i gotowość bojową wojsk	Łączny wynik dla każdego poziomu zagrożenia korupcją (0 – najniższy, 5 – najwyższy)					
		0	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**
1.	**Finanse publiczne, w tym zamówienia bezprzetargowe**	**7**	**15**	**14**	**22**	**45**	**59**
	Udział procentowy w próbie	4%	9%	9%	13%	28%	37%
2.	**Administracja Wojskowa**	**17**	**29**	**29**	**37**	**33**	**17**
	Udział procentowy w próbie	11%	18%	18%	22%	20%	11%
3.	**Wojskowa Ochrona Zdrowia**	**20**	**24**	**27**	**38**	**32**	**21**
	Udział procentowy w próbie	12%	14%	17%	24%	20%	13%
4.	**Prace badawczo-rozwojowe**	**38**	**31**	**29**	**30**	**16**	**18**
	Udział procentowy w próbie	24%	20%	17%	18%	9%	11%
5.	**Zagospodarowanie mienia zbędnego dla wojska**	**11**	**18**	**20**	**24**	**38**	**51**
	Udział procentowy w próbie	7%	12%	12%	14%	24%	31%
6.	**Przekształcenia własnościowe**	**14**	**17**	**21**	**23**	**36**	**51**
	Udział procentowy w próbie	8%	11%	13%	14%	23%	31%
7.	**Misje zagraniczne**	**26**	**29**	**27**	**37**	**29**	**14**
	Udział procentowy w próbie	16%	18%	17%	23%	18%	8%
8.	**Sfera kadrowo-szkoleniowa**	**27**	**41**	**28**	**28**	**24**	**14**
	Udział procentowy w próbie	17%	25%	18%	18%	14%	8%
9.	**Infrastruktura oraz sprzęt (mienie) wojskowy**	**15**	**19**	**24**	**31**	**35**	**38**
	Udział procentowy w próbie	9%	13%	15%	19%	21%	23%

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety

Wykres nr 30. Poziom korupcji w strefach godzących w dyscyplinę i gotowość bojową wojsk mierzony od najwyższego – Finanse publiczne, w tym zamówienia bezprzetargowe

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety

najmniejszego dla prac badawczo-rozwojowych przedstawiona została na wykresie nr 30.

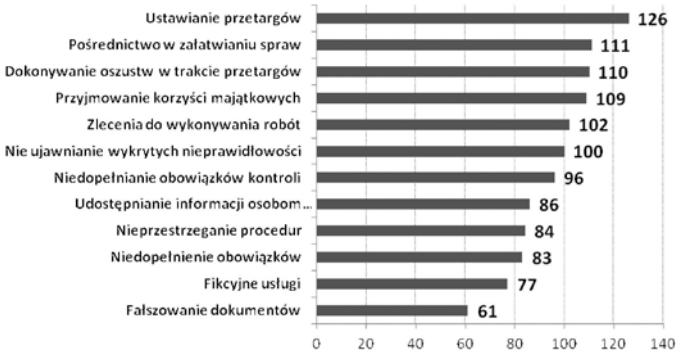
Na sformułowane w punkcie 8 zadanie: **Proszę o określenie poziomu zagrożenia korupcją dla wskazanych przez Żandarmerię Wojskową elementów zagrożenia finansów publicznych wojska**, respondenci zobowiązani byli do określenia poziomu w skali od 0 – nie występuje do 5 – bardzo wysoki poziom występowania, patrz tabela nr 7.

Tabela nr 7. Poziom zagrożenia finansów publicznych wojska

Lp.	Elementy zagrożenia finansów publicznych wojska	Łączny wynik dla każdego poziomu występowania korupcji (0 – najniższy, 5 – najwyższy)					
		0	1	2	3	4	5
1.	**Ustawianie przetargów**	**8**	**11**	**17**	**23**	**45**	**58**
	Udział procentowy w próbie	5%	7%	10%	14%	28%	36%
2.	**Niedopełnienie obowiązków**	**16**	**28**	**35**	**47**	**30**	**6**
	Udział procentowy w próbie	10%	17%	21%	29%	19%	4%
3.	**Przyjmowanie korzyści majątkowych**	**9**	**18**	**26**	**32**	**43**	**34**
	Udział procentowy w próbie	6%	11%	16%	20%	26%	21%
4.	**Pośrednictwo w załatwianiu spraw**	**11**	**16**	**24**	**29**	**46**	**36**
	Udział procentowy w próbie	7%	10%	14%	18%	29%	22%
5.	**Fałszowanie dokumentów**	**17**	**37**	**47**	**34**	**17**	**10**
	Udział procentowy w próbie	10%	23%	29%	21%	10%	7%
6.	**Nieprzestrzeganie procedur**	**13**	**20**	**45**	**46**	**23**	**15**
	Udział procentowy w próbie	8%	12%	28%	29%	14%	9%
7.	**Udostępnianie informacji osobom nieuprawnionym**	**15**	**23**	**38**	**37**	**34**	**15**
	Udział procentowy w próbie	9%	14%	24%	23%	21%	9%
8.	**Dokonywanie oszustw w trakcie przetargów**	**12**	**23**	**17**	**37**	**47**	**26**
	Udział procentowy w próbie	7%	14%	10%	23%	29%	17%
9.	**Nieujawnianie wykrytych nieprawidłowości**	**12**	**20**	**30**	**40**	**33**	**27**
	Udział procentowy w próbie	7%	12%	19%	25%	20%	17%
10.	**Niedopełnianie obowiązków kontroli**	**13**	**18**	**35**	**44**	**39**	**13**
	Udział procentowy w próbie	8%	11%	22%	27%	24%	8%
11.	**Zlecenia do wykonania robót**	**15**	**19**	**26**	**40**	**45**	**17**
	Udział procentowy w próbie	9%	11%	17%	25%	28%	10%
12	**Fikcyjne usługi**	**16**	**21**	**28**	**37**	**40**	**20**
	Udział procentowy w próbie	10%	13%	17%	23%	25%	12%

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety

Wykres nr 31. Zagrożenie korupcją finansów publicznych wojska mierzone od najwyższego – ustawianie przetargów



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety

Zadanie 8 ankiety przygotowane zostało w oparciu o dane Żandarmerii Wojskowej dotyczące zagrożenia korupcją *elementów zagrożenia finansów publicznych wojska*. Analizując wyniki, można również zastosować analogiczne podejście jak w zadaniu 6 i 7, patrz wykres nr 31.

Według respondentów, największa korupcja występuje w przetargach (ustawianie przetargów), gdzie najwyższe poziomy 4 i 5 wybrało odpowiednio 45 i 58 żołnierzy co daje łącznie 64% próby i stanowi poważne zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania zakupów sprzętu i uzbrojenia dla wojska. Na kolejnych miejscach o dużej skali korupcji znajdują się: *pośrednictwo w załatwianiu spraw*, *dokonywanie oszustw w trakcie przetargów*, *przyjmowanie korzyści majątkowych*, *zlecenia do wykonywania robót*, *nieujawnianie wykrytych nieprawidłowości, niedopełnianie obowiązków kontroli, udostępnianie informacji osobom nieuprawnionym, nieprzestrzeganie procedur, niedopełnienie obowiązków, fikcyjne usługi*. Według żołnierzy, najmniej przypadków korupcji związanych jest z *fałszowaniem dokumentów*.

Na sformułowane w punkcie 9 zadanie: **Proszę o określenie poziomu mechanizmów korupcjogennych dla poniżej wskazanych przez Żandarmerię Wojskową finansach publicznych wojska**, respondenci zobowiązani byli do określenia poziomu w skali od 0 – nie występuje do 5 – bardzo wysoki poziom występowania, patrz tabela nr 8.

Określenie mechanizmów korupcjogennych w finansach publicznych wojska, stanowi ważny element w usprawnianiu obowiązujących przepisów i procedur stosowanych w wojsku oraz prowadzenia kontroli w tym obszarze. Ponadto służy do podejmowania odpowiednich decyzji mających na celu eliminowanie zachowań korupcyjnych. Szczególną uwagę należy skierować na wyniki dla mechanizmu *brak specjalnych rozwiązań systemowych*. Według wskazań żołnierzy, mechanizm ten zgodnie ze stale rosnącym wskazaniem od 21 (poziom 2) do 37 (poziom 5) wymaga od właściwych wojskowych organów podjęcia odpowiednich działań w celu zapewnienia najwyższego poziomu bezpieczeństwa dla finansów publicznych wojska. Wniosek ten potwierdza się również przy wyodrębnieniu dwóch grup, analogicznie jak w zadaniu 6, 7 i 8. Na *brak specjalnych rozwiązań systemowych*, wskazało łącznie (poziom 3, 4 i 5) 102 respondentów, co stanowi 69% próby. Tuż po *brak specjalnych rozwiązań systemowych*, żołnierze wskazali na *lekceważenie dokumentacji i sprawozdawczości*, *brak osobistej odpowiedzialności* i *dowolność w podejmowaniu decyzji*. Najlepiej w zadaniu wypadł mechanizm pod nazwą *nierówność w dostępie do informacji*.

Analizując szczegółowo poziom dla poszczególnych mechanizmów należy stwierdzić, iż najwięcej wskazań padało na poziom 2 i 3, co może wskazywać z jednej strony na potwierdzenie w opinii żołnierzy, że wyodrębnione przez Żandarmerię Wojskową mechanizmy są trafne, a z drugiej strony, że wszystkie mechanizmy niezależnie od przyporządkowania do grupy są istotne z punktu widzenia zapobiegania i ujawniania przypad-

Tabela nr 8. Poziom występowania korupcji w podanych mechanizmach

Lp.	Mechanizmy korupcjogenne w finansach publicznych wojska	Łączny wynik dla każdego poziomu występowania korupcji (0 – najniższy, 5 – najwyższy)					
		0	1	2	3	4	5
1.	**Nadmiar kompetencji**	**11**	**25**	**38**	**35**	**35**	**18**
	Udział procentowy w próbie	7%	15%	23%	22%	22%	11%
2.	**Dowolność w podejmowaniu decyzji**	**10**	**23**	**33**	**39**	**39**	**18**
	Udział procentowy w próbie	6%	14%	21%	24%	24%	11%
3.	**Lekceważenie dokumentacji i sprawozdawczości**	**14**	**20**	**28**	**51**	**37**	**12**
	Udział procentowy w próbie	9%	12%	17%	31%	23%	8%
4.	**Niedostateczna kontrola wewnętrzna**	**14**	**16**	**41**	**38**	**33**	**20**
	Udział procentowy w próbie	9%	10%	25%	23%	21%	12%
5.	**Nierówność w dostępie do informacji**	**16**	**28**	**35**	**41**	**25**	**17**
	Udział procentowy w próbie	10%	17%	22%	25%	15%	11%
6.	**Brak osobistej odpowiedzialności**	**14**	**21**	**28**	**34**	**37**	**28**
	Udział procentowy w próbie	9%	13%	17%	21%	23%	17%
7.	**Brak specjalnych rozwiązań systemowych**	**16**	**23**	**21**	**31**	**34**	**37**
	Udział procentowy w próbie	10%	14%	13%	19%	21%	23%

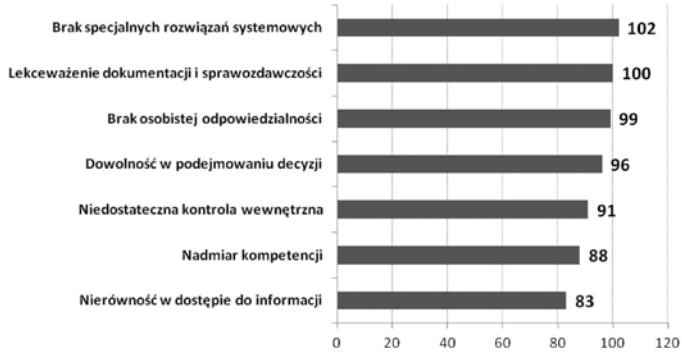
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety

ków korupcji. Graficzna prezentacja, patrz wykres nr 32.

Na sformułowane w punkcie 10 zadanie: **Proszę o określenie poziomu mechanizmów korupcjogennych wskazanych przez Żandarmerię Wojskową, realizowanych poprzez**:, respondenci zobowiązani byli do określenia poziomu w skali od 0 – nie występuje do 5 – bardzo wysoki poziom występowania, patrz tabela nr 9.

Określenie mechanizmów korupcji, w tym wskazanie przez respondentów poziomu występowania, pozwala na ustalenie tych najważniejszych, od których należy rozpocząć działania zmierzające do ich eliminacji. Jako najwyżej sklasyfikowany, najczęściej występujący mecha-

Wykres nr 32. Poziom mechanizmów korupcjogennych w finansach publicznych wojska, mierzony od najwyższego – brak specjalnych rozwiązań



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety

Tabela nr 9. Poziom mechanizmów korupcjogennych w finansach wojska

Lp.	Mechanizmy korupcjogenne realizowane poprzez	Łączny wynik dla każdego poziomu występowania korupcji (0 – najniższy, 5 – najwyższy)					
		0	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**
1.	**Układy koleżeństwa**	**10**	**11**	**20**	**25**	**46**	**50**
	Udział procentowy w próbie	6%	7%	12%	15%	28%	32%
2.	**Powiązania rodzinne**	**10**	**18**	**23**	**26**	**46**	**39**
	Udział procentowy w próbie	6%	11%	14%	16%	28%	25%
3.	**Koneksje**	**7**	**16**	**19**	**38**	**49**	**33**
	Udział procentowy w próbie	4%	10%	12%	23%	30%	21%
4.	**Procent od kontraktów publicznych**	**10**	**24**	**27**	**39**	**42**	**20**
	Udział procentowy w próbie	6%	14%	17%	25%	26%	12%
5.	**Defraudacje wszelkiego rodzaju**	**15**	**18**	**37**	**38**	**38**	**16**
	Udział procentowy w próbie	9%	11%	24%	23%	23%	10%
6.	**Przyjmowanie przez urzędników dowodów wdzięczności**	**11**	**17**	**23**	**38**	**34**	**39**
	Udział procentowy w próbie	7%	10%	14%	23%	21%	25%
7.	**Potajemne uczestniczenie przez osoby funkcyjne MON w kontraktach**	**15**	**18**	**22**	**28**	**28**	**51**
	Udział procentowy w próbie	9%	11%	13%	19%	21%	23%

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety

nizm korupcjogenny wskazany został *układy koleżeństwa*, tuż za nimi są: *koneksje*, *powiązania rodzinne*, *przyjmowanie przez urzędników dowodów* wdzięczności, potajemne *uczestniczenie przez osoby funkcyjne w MON w kontraktach*, *procent od kontraktów publicznych* oraz najniżej sklasyfikowane *defraudacje wszelkiego rodzaju*. Niezależnie od miejsca w rankingu, wszystkie mechanizmy mają zbliżone do siebie wyniki, co wskazuje na potrzebę indywidualnego podejścia do każdego z nich. Dalsza analiza wykonana został analogicznie do zadań mających na celu wskazanie stopnia występowania zjawiska. Prezentacja wyników, patrz wykres nr 33.

Na sformułowane w punkcie 11 zadanie: **Proszę o wskazanie na jakim poziomie reali-**

Wykres nr 33. Poziom mechanizmów korupcjogennych, mierzony od najwyższego – koneksje

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety

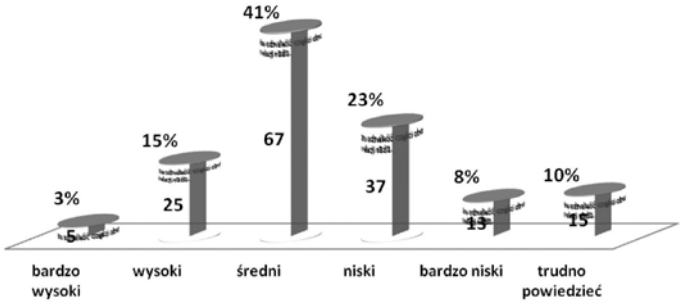
zowane są przeciwdziałania korupcji w Siłach Zbrojnych, przez upoważnione/powołane do tego jednostki; respondenci najczęściej wybierali poziom *średni* (67), *niski* (37) oraz *wysoki* (25). Łącznie dla trzech pierwszych poziomów (*bardzo wysoki, wysoki* i *średni*) zanotowano 97 wskazań, co stanowi 60 % ogółu. Respondenci tzw. niezdecydowani (*trudno* powiedzieć) w liczbie 15 stanowili 9% ogółu. Poziom *niski* i *bardzo niski* wybrało łącznie 50 respondentów, co stanowi 31% ogółu, patrz wykres nr 34.

Analiza zadania 11 dotyczącego skuteczności przeciwdziałania korupcji w Siłach Zbrojnych upoważnionych/powołanych jednostek, wskazuje na średni poziom zaangażowania w realizację zadania. Potwierdza to największa liczba wskazań respondentów (67) dla tego poziomu. Generalnie realizacja zadania przeciwdziałania korupcji w Siłach Zbrojnych kształtuje się na przełomie poziomu średni/niski, co może oznaczać, iż zadania te nie gwarantują w pełni zapobiegania przestępstw korupcyjnych. Kolejnym wnioskiem może być brak pełnej wiedzy wśród respondentów na temat rodzajów jednostek/komórek w wojsku odpowiedzialnych za przeciwdziałania korupcji lub braku informacji na temat zadań i rezultatów osiąganych przez te jednostki w przeciwdziałaniu i zwalczaniu korupcji. Należy rozważyć, czy problem nie leży po stronie edukacji na każdym poziomie podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Wnioski wynikające ze wskazań w zadaniu 11 mają związek z wynikami jakie uzyskano w zadaniu 12.

Zadanie 12, **Proszę o wymienienie jednostek odpowiedzialnych w wojsku za przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości korupcyjnej**, było zadaniem mającym na celu sprawdzenie wiedzy wśród respondentów. Wiedza żołnierza o strukturze organizacyjnej wojska, zwłaszcza w zakresie jednostek potocznie nazywanych *policją w policji*, powinna być na odpowiednim poziomie. Liczebność wojska jest największa wśród wszystkich służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwa i porządek publicznych, co może być utrudnieniem w znajomości wszystkich struktur, ale nie może stanowić usprawiedliwienia dla braku wiedzy. Stan ewidencyjny żołnierzy w Siłach Zbrojnych RP (stan na dzień 31 stycznia 2011 roku) to 99 778[115]. Żołnierze wskazali łącznie 12 jednostek odpowiedzialnych w wojsku za przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości korupcyjnej, patrz wykres nr 35.

Wyniki uzyskane w tym zadaniu wskazują na potrzebę pogłębienia wiedzy wśród żołnierzy każdego szczebla. Największą ilość odpowiedzi uzyskała Żandarmeria Wojskowa, tj. 112, co stanowi 75% ankietowanych. Prokuratura Wojskowa otrzymała 73 punkty, co stanowi 45% ankietowanych. Pełnomocnik Ministra Obrony Narodowej ds. Procedur Antykorupcyjnych, którego zadaniem było wprowadzenie uregulowań i procedur zapobiegających powstawaniu zjawisk korupcyjnych w obszarze zamówień wojskowych, zmniejszających ryzyko zaistnienia korupcji otrzymał 31 punktów, co stanowi 19% ankietowanych. Oznacza to, że tylko co piąty z badanych wie o istnieniu tej jednostki. Dodać należy, że respondenci używają zbliżonej do poprawnej nazwy *Pełnomocnik MON ds. przeciwdziałania korupcji* lub *Departament MON ds. korupcji*, co obniża poziom świadomości nawet u tych 31. Część respondentów wskazało na jednostki i organy państwowe, które nie mają w zakresie

Wykres nr 34. Proszę o wskazanie na jakim poziomie realizowane jest przeciwdziałenie korupcji w Siłach Zbrojnych, realizowany przez upoważnione/powołane do tego jednostki



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety

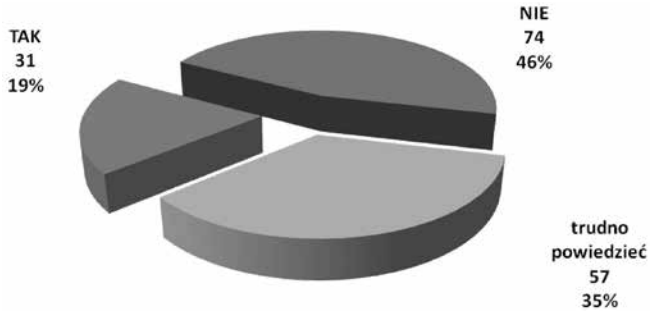
Wykres nr 35. Proszę o wymienienie jednostek odpowiedzialnych w wojsku za przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości korupcyjnej

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety

swoich zadań zwalczania korupcji w wojsku. Część z nich to organy znane wszystkim, nie tylko respondentom, np. Policja Centralne Biuro Antykorupcyjne, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego czy Najwyższa Izba Kontroli. Oczywiście organy te mogą na początkowym etapie prowadzić czynności związane z ujawnieniem (oraz zapobieganiem) korupcji w wojsku, ale nie są to organy powołane do zwalczania korupcji w wojsku. Na uwagę zasługuje brak wiedzy u 29 respondentów, co stanowi 18% próby. Potwierdza to wcześniej formułowane opinie, iż proces szkolenia oraz inne sposoby propagowania wiedzy powinny być wzbogacone o elementy zwalczania korupcji w wojsku.

W zadaniu 13 respondenci zostali poproszeni o udzielenie odpowiedzi na pytanie: **Czy obowiązujące w wojsku procedury są wystarczające do przeciwdziałania korupcji**, poprzez zaznaczenie odpowiedzi *TAK*, *NIE*, lub *trudno powiedzieć*. Twierdząco odpowiedziało jedynie 31 żołnierzy, co stanowi 19% wszystkich ankietowanych. Stwierdzenie, iż obowiązujące procedury *NIE* są wystarczające do przeciwdziałania korupcji wybrało 74 żołnierzy, co stanowi prawie 46% ankietowanych. 57 żołnierzy nie umiało wypowiedzieć się wprost na temat procedur antykorupcyjnych w wojsku i wybrali odpowiedź *trudno powiedzieć*, co stanowi 35% ankietowanych, patrz wykres nr 36.

Wykres nr 36. Czy obowiązujące w wojsku procedury są wystarczające do przeciwdziałania korupcji?



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety

Zdaniem żołnierzy, obowiązujące procedury oraz przepisy skierowane na zwalczania korupcji w wojsku nie są wystarczające. Twierdzi tak prawie połowa ankietowanych – 46%. Procedury to inaczej określone przepisami i zasadami sposoby postępowania w określonych przypadkach, ujmując rzecz bardziej praktycznie, to instrukcja postępowania. Jeżeli kupując jakieś urządzenie otrzymamy złą instrukcję, to możemy go nie uruchomić, a jeżeli nawet nam się to uda, istnieje duże ryzyko, że podczas użytkowania ulegnie awarii. Tak samo ma się sprawa z procedurami antykorupcyjnymi. Zła procedura nie zapobiegnie we właściwy sposób powstawaniu korupcji w wojsku, ani nie przyczyni się do ujawnienia przestępstwa. Poza jakością procedury ważne jest informowanie o jej istnieniu co w praktyce przekłada się na obowiązek zapoznania i stosowania podczas wykonywania obowiązków służbowych. Dopełnieniem procesu byłoby ujęcie tych informacji w programach szkoleń dla żołnierzy i pracowników cywilnych.

Zadanie 14 ankiety to zadanie z typu pytań otwartych, w których respondenci na podstawie posiadanej wiedzy i doświadczenia zawodowego, sami mieli zaproponować rodzaje działań jakie należy podjąć, aby skutecznie obniżyć poziom korupcji w wojsku; **Proszę o wskazanie co najmniej trzech działań jakie należy podjąć w celu obniżenia poziomu korupcji w Siłach Zbrojnych**. Rodzaje działań usystematyzowano od najczęściej wskazywanych przez respondentów do przypadków jednostkowych, patrz tabela nr 10.

Przedstawione przez respondentów propozycje działań w celu obniżenia korupcji w Siłach Zbrojnych, powinny zostać poddane analizie przez właściwe jednostki/komórki organizacyjne MON podczas opracowywania procedur antykorupcyjnych. Wśród propozycji, żołnierze wskazali na potrzebę wprowadzenia dyscypliny oraz prowadzenie bieżącego nadzoru i kontroli, w szczególności w zakresie zamówień publicznych. Elementami utrudniającymi obniżenie korupcji w wojsku wskazanymi przez respondentów są skomplikowane wewnętrzne procedury oraz

Tabela nr 10. Rodzaje działań w celu obniżenia korupcji w Siłach Zbrojnych

Lp.	Propozycje działań w celu obniżenia korupcji	Liczba wskazań
1.	**Kontrola, dyscyplina, nadzór i odprawy**	**55**
2.	**Uprościć procedury, stworzyć przejrzyste przepisy i odejść od biurokracji**	**51**
3.	**Sprecyzować procedury przetargowe oraz zwiększyć dostęp do informacji**	**45**
4.	**Odpowiedzialność finansowa**	**34**
5.	**Nie ma potrzeby wprowadzać żadnych działań**	**30**
6.	**Zwiększyć uposażenie żołnierzy, awanse**	**29**
7.	**Szkolenia, podnoszenie wiedzy u szkolących**	**28**
8.	**Kontrola oferentów pod kątem powiązań z żołnierzami w komisjach**	**28**
9.	**Wprowadzić specjalistyczne do realizacji zamówień publicznych i włączyć do nich przedstawicieli ŻW i NPW**	**26**
10.	**Kadry według wiedzy a nie koleżeństwa**	**18**
11.	**Precyzyjne określanie potrzeb Sił Zbrojnych**	**4**
12.	**Kontrola oświadczeń majątkowych przez CBA i ABW**	**2**
13.	**Likwidacja Inspektoratu Uzbrojenia**	**2**
14.	**Precyzyjne określanie obowiązków żołnierzy i szacunek dla ich pracy przez przełożonych**	**2**
15.	**Powierzenie Inspektoratowi Uzbrojenia prowadzenie wszystkich przetargów**	**1**

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety

biurokracja. Obniżeniu korupcji będą sprzyjać: doprecyzowanie procedur przetargowych oraz zwiększenie dostępu do informacji czyli zwiększenie przejrzystości. Wśród ankietowanych pojawiły się również propozycje pozostawienia obecnego stanu rzeczy bez zmian, ponieważ obowiązujące procedury i przepisy zapewniają skuteczną walkę z korupcją. Czy tak sformułowana teza jest do obronienia – na podstawie zgromadzonego materiału raczej nie.

Pojawiła się również propozycja, polegająca na wprowadzeniu odpowiedzialności finansowej żołnierzy podejmujących decyzje związane z wydatkowaniem środków budżetowych oraz wprowadzenie kontroli oświadczeń majątkowych przez Centralne Biuro Antykorupcyjne i Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego[116].

3.5.2. Podsumowanie wyników ankiety oraz wnioski

Ankieta została przeprowadzona na próbie 162 respondentów, którymi byli żołnierze zawodowi (oficerowie) Wojska Polskiego, odbywający szkolenie w Akademii Obrony Narodowej. Ankieta przeprowadzona została w formie anonimowej. Wysoki szczebel wykształcenia zawodowego respondentów gwarantował uzyskanie wysokiej jakości wyników, co w dalszej konsekwencji przełożyło się na jakość materiału badawczego, a tym samym na przydatność w formułowaniu wniosków.

Pytania i zadania umieszczone w ankiecie, opracowane zostały, na podstawie:

- danych statystycznych o przestępstwach korupcyjnych w Silach Zbrojnych zgromadzonych w Krajowym Centrum Informacji Kryminalnych;
- informacji i danych statystycznych zgromadzonych przez Żandarmerię Wojskową;
- informacji zgromadzonych przez Naczelną Prokuraturę Wojskową;
- informacji uzyskanych w trakcie rozmów z ekspertami Ministerstwa Obrony Narodowej, w szczególności Biura ds. Procedur Antykorupcyjnych MON;
- informacji prezentowanych w mapie korupcji;
- wiedzy uzyskanej w ramach czteroletnich studiów doktoranckich oraz doświadczenia podczas służby w Policji i CBA w zwalczaniu przestępczości korupcyjnej.

Analiza materiału badawczego uzyskanego w trakcie prowadzenia badania ankietowego, pozwala na sformułowanie następujących wniosków:

1. Siły Zbrojne RP są dotknięte przestępczością korupcyjną, co może powodować zagrożenie dla ich prawidłowego funkcjonowania.
2. Świadomość wśród żołnierzy, iż korupcja w wojsku występuje jest bardzo wysoka.
3. Korupcja stanowi istotne zagrożenie dla bezpieczeństwa Polski, jej suwerenności oraz niezależności. Zagrożenie bezpieczeństwa w dalszej konsekwencji przekłada się na ograniczenie swobodnego rozwoju gospodarczego i ekonomicznego kraju oraz osłabienia pozycji Polski na arenie międzynarodowej.
4. Wysoki poziom zagrożenia przestępczością korupcyjną może powodować osłabienie gotowości bojowej Sił Zbrojnych.
5. Należy rozważyć przeprowadzenie działań audytowych w poszczególnych rodzajach wojsk pod kątem występowania możliwości popełniania przestępstw korupcyjnych w związku z posiadanymi uprawnieniami.
6. Jednostki/komórki organizacyjne Sił Zbrojnych odpowiedzialne za gospodarowanie środkami publicznymi, powinny być poddane szczególnej ochronie pod kątem zapobiegania możliwości popełniania przestępstw korupcyjnych.
7. Mechanizmy korupcjogenne opracowane przez Żandarmerię Wojskową oraz działania podejmowane przez Biuro ds. Procedur Antykorupcyjnych powinny stanowić istotny materiał do wypracowania odpowiednich reguł postępowania przy wykonywaniu wszelkich czynności, których zakres może być narażony na korupcję.
8. Należy rozważyć podjęcie odpowiednich działań edukacyjnych na każdym etapie kształcenia i szkolenia żołnierzy, których celem będzie zwiększenie świadomości o sposobach postępowania przy próbach korumpowania. Działania te powinny być również skierowane do wszystkich pracowników cywilnych wojska.
9. Należy rozważyć wydanie instrukcji postępowania w przypadku uzyskania propozycji korupcyjnej tak, aby w porę zapobiec przestępstwu.
10. Należy podnieść świadomość wśród żołnierzy w zakresie kto i w jaki sposób jest odpowiedzialny za zapobieganie i zwalczanie korupcji w Siłach Zbrojnych.
11. Odpowiedzialność związana z podejmowaniem decyzji o wydatkowaniu środków publicznych powinna być związana z odpowiednim uposażeniem.

12. Należy rozważyć możliwość zwiększenia liczby oraz wysokości etatów w Biurze ds. Procedur Antykorupcyjnych MON, tak aby zadania Biura mogły być realizowane przez wysokiej klasy ekspertów. Jednostka odpowiedzialna za przeciwdziałanie korupcji w strukturach organizacyjnych wojska powinna być traktowana priorytetowo przez przełożonych.
13. Należy rozważyć możliwość utworzenia nowych komórek organizacyjnych podległych bezpośrednio pod Biuro ds. Procedur Antykorupcyjnych i realizujących zadania Biura. Byłyby to komórki kontrolo/nadzorcze w zakresie zapobiegania i ujawniania przypadków korupcji. Niezbędne będzie również wypracowanie odpowiednich procedur postępowania.
14. Wszystkie wskazane przez respondentów propozycje działań należy poddać analizie pod kątem zasadności i możliwości wprowadzenia niektórych w życie.
15. Obowiązujące zasady i procedury w zakresie zamówień publicznych należy poddać analizie pod kątem wprowadzenia odpowiednich zmian mających na celu ograniczenie możliwie do minimum występowania zjawisk korupcyjnych. Dotyczy to procesu przygotowywania specyfikacji istotnych warunków zamówienia; dobierania członków komisji przetargowych zgodnie z posiadaną przez nich wiedzą w przedmiocie zamówienia; wybierania trybu realizacji przetargu oraz zapewnienia właściwego wsparcia i nadzoru.
16. Należy rozważyć rozszerzenie współpracy pomiędzy wojskiem a Centralnym Biurem Antykorupcyjnym w zakresie prewencyjnym – prowadzenie szkoleń oraz wykrywczym – współpraca i współdziałanie właściwych jednostek organizacyjnych.

3.6. SKALA KORUPCJI W POLSCE

Dane statystyczne dotyczące korupcji w Polsce, analogicznie jak w przypadku danych dotyczących Sił Zbrojnych RP, zostały uzyskane w ramach projektu *mapa korupcji*. Centralne Biuro Antykorupcyjne podjęło próbę dokonania podsumowania skali zjawiska. Z tego też względu zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym w styczniu 2010 roku Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego zwrócił się do Prokuratora Generalnego[117] – Ministra Sprawiedliwości, Szefa Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych, Komendanta Głównego Policji, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, Komendanta Głównego Straży Granicznej, Ministra Finansów, Naczelnego Prokuratora Wojskowego oraz Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej o przekazanie danych statystycznych dotyczących stwierdzonych przestępstw korupcyjnych.

W opracowaniu uwzględniono jedynie przestępstwa powszechnie uznane jako stricte korupcyjne, tj.:
- art. 228 § 1–6 k.k. (sprzedajność urzędnicza);
- art. 229 § 1–5 k.k. (przekupstwo);
- art. 230 § 1–2 k.k. (płatna protekcja);
- art. 230a § 1–2 k.k. (czynna płatna protekcja, handel wpływami);
- art. 231 § 1–3 k.k. (przekroczenie uprawnień, niedopełnienie obowiązków);
- art. 250a § 1–3 k.k. (korupcja wyborcza);
- art. 296 § 2 k.k. (nadużycie zaufania);
- art. 296a § 1–4 k.k. (korupcja gospodarcza, korupcja menedżerów);
- 296b § 1–3 k.k. (korupcja w profesjonalnych zawodach sportowych).

Większość zaprezentowanych danych pochodzi z lat 2004–2010[118].

3.6.1. Dane statystyczne Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych zawarte w mapie korupcji

Krajowe Centrum Informacji Kryminalnych jest komórką organizacyjną Komendy Głównej Policji[119] realizującą zadania:
1. Komendanta Głównego Policji jako Szefa Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych w zakresie[120]:
   - gromadzenia, przetwarzania, przekazywania informacji kryminalnych;
   - prowadzenia baz danych;
   - opracowywania analiz informacji kryminalnych.
2. Komendanta Głównego Policji jako centralnego organu technicznego Krajowego Systemu Informatycznego w zakresie administrowania danymi wykorzystywanymi poprzez KSI na podstawie ustawy z dnia 24 sierpnia *o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Wizowym Systemie Informacyjnym*[121].

Informacje kryminalne to określone w art. 13 ust. 1 dane dotyczące spraw będących przedmiotem czynności operacyjno-rozpoznawczych, wszczętego lub zakończonego postępowania karnego, w tym postępowania w sprawach o przestępstwa skarbowe, oraz dotyczące innych postępowań lub czynności prowadzonych na podstawie ustaw przez podmioty określone w art. 19 i 20, istotnych z punktu widzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych lub postępowania karnego.

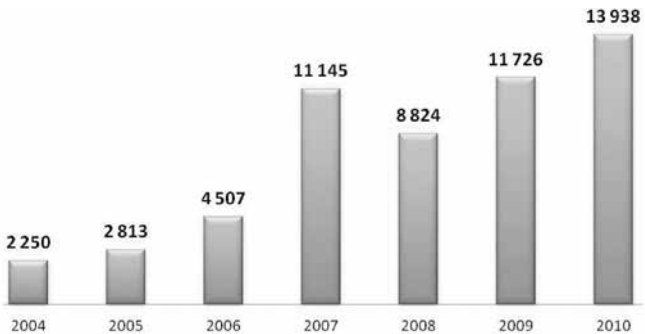
Zakres gromadzonych danych przez Krajowe Centrum Informacji Kryminalnych oraz katalog podmiotów zobowiązanych ustawowo do przekazywania informacji kryminalnych w tym przestępstw korupcyjnych jest bardzo szeroki. Przy zastosowaniu pewnych zmian w obowiązujących przepisach oraz rozszerzeniu katalogów podmiotów uprawnionych i zobowiązanych byłaby możliwość gromadzenia w jednej bazie wszystkich informacji kryminalnych uzyskanych przez organy i służby. Nadzór nad KCIK musiałby być realizowany przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów lub inną, być może nową jednostką podległą bezpośrednio Premierowi.

Przestępstwa korupcyjne zarejestrowane w latach 2004–2010 przez uprawnione podmioty, patrz wykres nr 37.

Liczba przestępstw korupcyjnych zarejestrowanych w latach 2004–2010 wg kwalifikacji prawnej czynu przez służby powołane do zwalczania korupcji zaprezentowane zostały w tabeli nr 11.

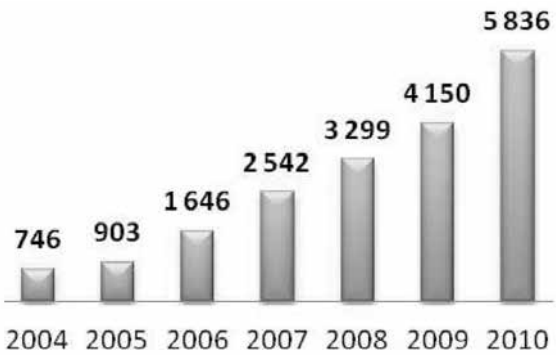
Poniżej zaprezentowane zostały dane statystyczne dotyczące rejestracji przestępstw korupcyjnych przekazanych do KCIK w latach 2004–2010 wg kwalifikacji czynu, patrz wykresy od nr 38 do nr 45.

Wykres nr 37. Liczba przestępstw korupcyjnych zarejestrowanych w KCIK w latach 2004–2010



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety

Wykres nr 38. Art. 228 k.k.



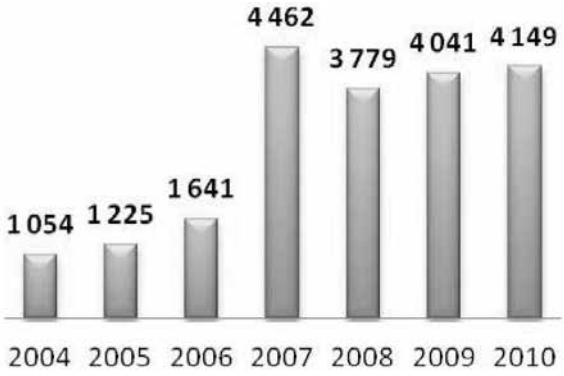
Źródło: opracowanie własne na podstawie mapy korupcji opublikowanej przez Centralne Biuro Antykorupcyjne

Tabela nr 11. Przestępstwa korupcyjne w latach 2004–2010 wg kwalifikacji prawnej czynu

Rok rejestracji	Organ rejestrujący	228 k.k.	229 k.k.	230 k.k.	230a k.k.	231 § 2 k.k.	250a k.k.	296a k.k.	296b k.k.
2004	Policja	473	895	196	0	111	0	0	0
	Prokuratura	266	118	60	0	67	0	0	0
	SG	2	40	0	0	2	0	0	0
	ŻW	5	1	1	0	13	0	0	0
	Ogółem	**746**	**1054**	**257**	**0**	**193**	**0**	**0**	**0**
2005	Policja	688	1015	214	15	262	3	17	9
	Prokuratura	210	122	29	4	100	0	0	0
	SG	0	87	0	0	1	0	0	0
	ŻW	5	1	2	0	29	0	0	0
	Ogółem	**903**	**1225**	**245**	**19**	**392**	**3**	**17**	**0**
2006	Policja	1155	1393	214	23	684	20	31	6
	Prokuratura	484	152	49	17	121	0	1	1
	SG	5	91	1	0	2	0	0	0
	ŻW	2	5	0	0	50	0	0	0
	Ogółem	**1646**	**1641**	**264**	**40**	**857**	**20**	**32**	**7**
2007	CBA	5	11	17	2	5	0	0	0
	Policja	852	1621	247	21	2233	37	90	104
	Prokuratura	1681	2684	599	232	339	60	77	19
	SG	4	141	0	0	1	0	0	0
	ŻW	0	5	0	0	58	0	0	0
	Ogółem	**2542**	**4462**	**863**	**255**	**2636**	**97**	**167**	**123**
2008	CBA	73	36	15	2	16	0	45	220
	Policja	1456	1608	221	62	329	8	53	2
	Prokuratura	1765	2080	335	74	217	19	65	13
	SG	4	52	0	1	0	0	0	0
	ŻW	1	3	0	0	49	0	0	0
	Ogółem	**3299**	**3779**	**571**	**139**	**611**	**27**	**163**	**235**
2009	CBA	73	20	17	9	11	0	8	402
	Policja	2444	1656	565	235	756	4	97	121
	Prokuratura	1619	2198	352	105	778	6	25	5
	SG	0	151	0	0	2	0	0	0
	ŻW	14	16	1	0	36	0	0	0
	Ogółem	**4150**	**4041**	**935**	**349**	**1583**	**10**	**130**	**528**
2010	CBA	113	32	25	6	27	2	7	39
	Policja	5227	3648	943	352	1267	116	120	595
	Prokuratura	472	437	63	26	283	4	40	2
	SG	8	21	0	0	0	0	0	0
	ŻW	16	11	1	0	36	0	0	0
	Ogółem	**5836**	**4149**	**1032**	**384**	**1613**	**121**	**167**	**636**

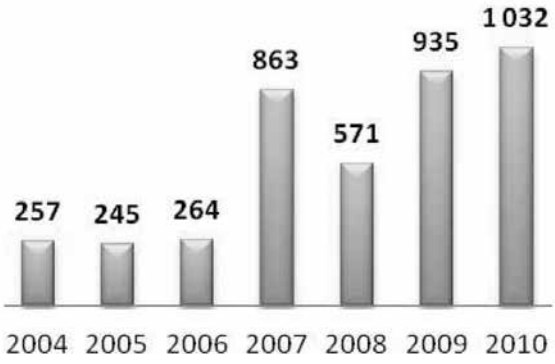
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety

Wykres nr 39. Art. 229 k.k.



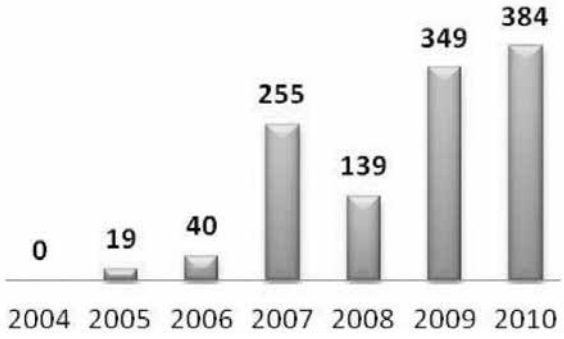
Źródło: opracowanie własne na podstawie mapy korupcji opublikowanej przez Centralne Biuro Antykorupcyjne

Wykres nr 40. Art. 230 k.k.



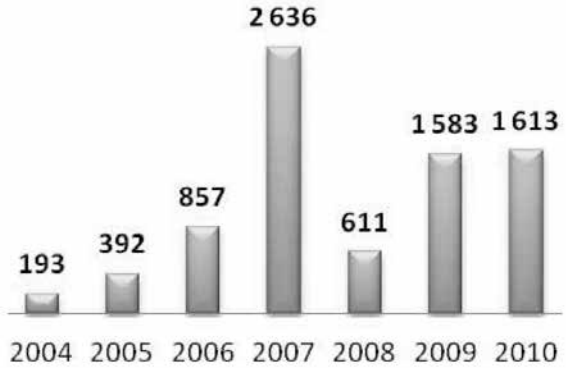
Źródło: opracowanie własne na podstawie mapy korupcji opublikowanej przez Centralne Biuro Antykorupcyjne

Wykres nr 41. Art. 230a k.k.



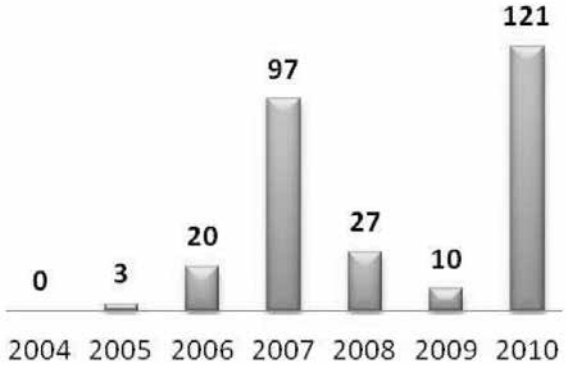
Źródło: opracowanie własne na podstawie mapy korupcji opublikowanej przez Centralne Biuro Antykorupcyjne

Wykres nr 42. Art. 231 § 2 k.k.



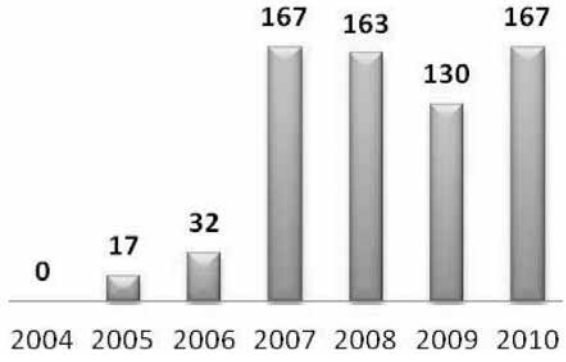
Źródło: opracowanie własne na podstawie mapy korupcji opublikowanej przez Centralne Biuro Antykorupcyjne

Wykres nr 43. Art. 250a k.k.



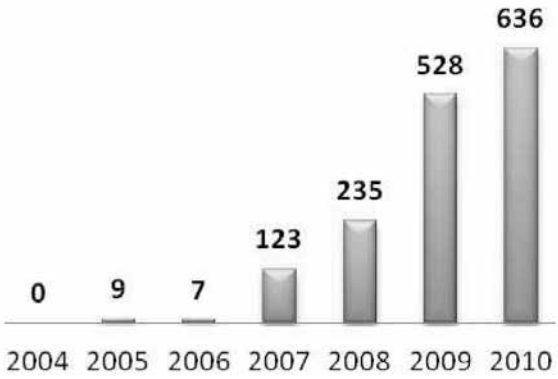
Źródło: opracowanie własne na podstawie mapy korupcji opublikowanej przez Centralne Biuro Antykorupcyjne

Wykres nr 44. Art. 296a k.k.



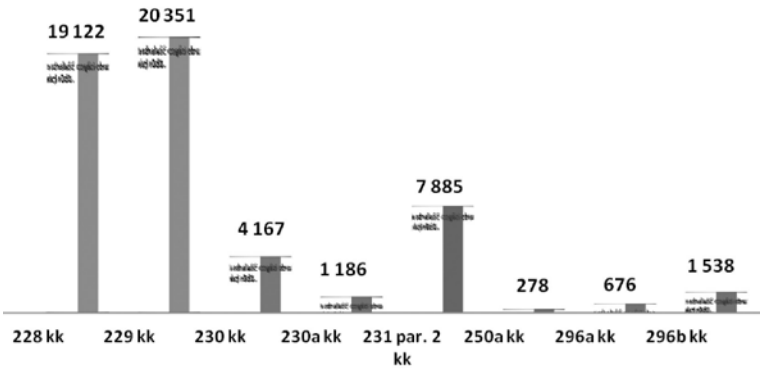
Źródło: opracowanie własne na podstawie mapy korupcji opublikowanej przez Centralne Biuro Antykorupcyjne

Wykres nr 45. Art. 296b k.k.



Źródło: opracowanie własne na podstawie mapy korupcji opublikowanej przez Centralne Biuro Antykorupcyjne

Wykres nr 46. Liczba rejestracji przestępstw korupcyjnych zarejestrowanych w KCIK w podziale na poszczególne kwalifikacje prawne w latach 2004–2010



Źródło: opracowanie własne na podstawie mapy korupcji opublikowanej przez Centralne Biuro Antykorupcyjne

Łączna liczba przestępstw zarejestrowanych w latach 2004–2010 przez wymienione wyżej podmioty wyniosła: **55 203**. Liczba ta w podziale na poszczególne kwalifikacje prawne na lata przedstawia się następująco, patrz wykres nr 46.

3.6.2. Dane statystyczne Policji

Polska Policja jest umundurowaną i uzbrojoną formacją powołaną do służby społeczeństwu w celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w kraju. Zgodnie z artykułem 1 ustawy o Policji[122], do zadań Policji należy:

1. Ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra.
2. Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania.
3. Inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi,
4. Wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców.
5. Nadzór nad strażami gminnymi (miejskimi) oraz nad specjalistycznymi uzbrojo-

nymi formacjami ochronnymi w zakresie określonym w odrębnych przepisach.
6. Kontrola przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych.
7. Współdziałanie z policjami innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi na podstawie umów i porozumień międzynarodowych oraz odrębnych przepisów.
8. Gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie informacji kryminalnych.
9. Prowadzenie bazy danych zawierającej informacje o wynikach analizy kwasu dezoksyrybonukleinowego (DNA).
10. Utworzenie, eksploatacja i utrzymanie systemu informacyjnego umożliwiającego organom administracji rządowej i organom sprawiedliwości przekazywanie oraz dostęp do danych gromadzonych w Systemie Informacyjnym Schengen (SIS), niezbędnych z punktu widzenia funkcjonowania obszaru Schengen.

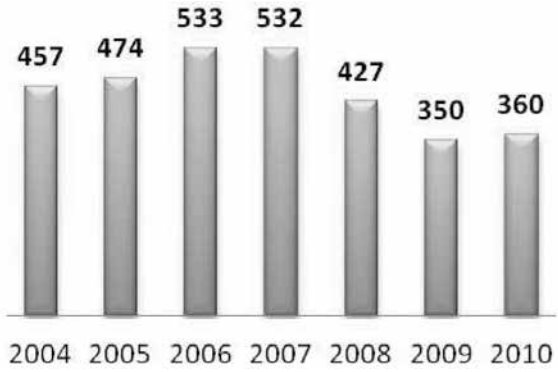
Zadania przewidziane dla Policji w stosunku do żołnierzy wykonuje Żandarmeria Wojskowa i wojskowe organy porządkowe, w trybie i na zasadach określonych w odrębnych przepisach.

Policja gromadzi informacje dotyczące przestępstw, wykroczeń w ruchu drogowym, ilości punktów karnych, legitymowań, zakazów w zakresie kierowania pojazdami mechanicznymi, zakazów stadionowych, notowań kryminalnych oraz zainteresowań operacyjnych. Powyższe informacje gromadzone są Krajowym Systemie Informacyjnym Policji (KSIP), natomiast dane jakie zostały opublikowane przez Policję w zakresie przestępstw korupcyjnych, zostały wygenerowane za pomocą Policyjnego Systemu Statystyki Przestępczości TEMIDA, w którym gromadzone są informacje o liczbie i kategorii popełnionych przestępstw na podstawie zarządzenia nr 350 Komendanta Głównego Policji z dnia 1 lipca 2003 r. *w sprawie zbierania, przetwarzania i opracowywania danych statystycznych o przestępczości oraz zamachach samobójczych i wypadkach utonięcia*[123]. W celu objaśnienia danych statystycznych należy pamiętać, iż zgodnie z § 10 ust. 2 cyt. zarządzenia, w przypadku, gdy jednym postępowaniem objętych jest dwa lub więcej przestępstw, to jako kwalifikację prawną postępowania podaje się kwalifikację przestępstwa, za które przewidywana jest kara najsurowsza, a w przypadku takiego samego zagrożenia karą, podawana jest kwalifikacja przestępstwa, które najpełniej charakteryzuje cel albo skutek działania sprawcy lub sprawców.

Przypadki wyczerpujące dyspozycję art. 230 i 230a k.k. zostały potraktowane łącznie, z uwagi na ich wspólny symbol kwalifikacji prawnej w statystyce policyjnej; w ramach art. 231 k.k. wyodrębniono formę kwalifikowaną (art. 231 § 2 k.k.). W latach 2004–2009 wszczęto łącznie 12 002 postępowania przygotowawcze w sprawach korupcyjnych prowadzonych przez Policję na terenie całego kraju.

Prezentacja danych statystycznych w zakresie wszczętych postępowań przygotowawczych o przestępstwa korupcyjne przez Policję w latach 2004–2010 w podziale na kwalifika-

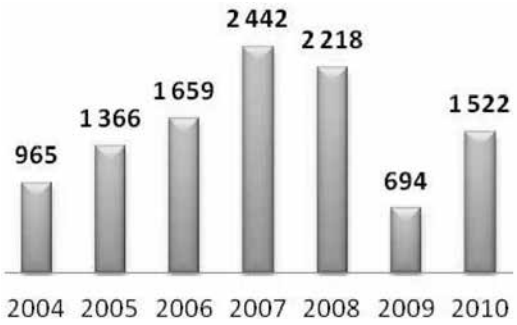
Wykres nr 47. Art. 228 k.k.



Źródło: opracowanie własne na podstawie mapy korupcji opublikowanej przez Centralne Biuro Antykorupcyjne

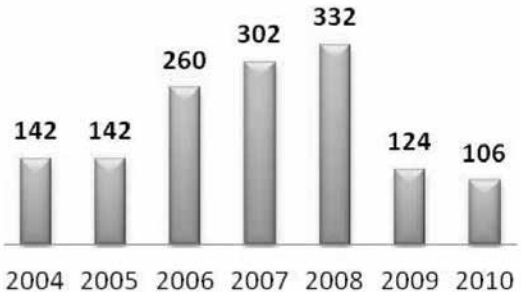
cje prawną czynu, umieszczona została na wykresach od nr 47 do nr 53; liczba postępowań przygotowawczych wszczętych i zakończonych w latach 2004–2010 umieszczona została na wykresie nr 54. Wartość korzyści majątkowych osiągniętych z tytułu popełnienia przestępstw korupcyjnych w latach 2004–2009 umieszczona została na wykresie nr 55.

Wykres nr 48. Art. 229 k.k.



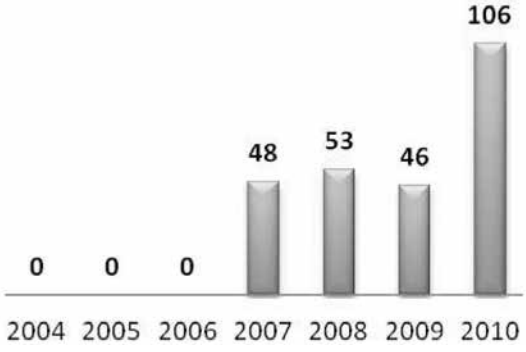
Źródło: opracowanie własne na podstawie mapy korupcji opublikowanej przez Centralne Biuro Antykorupcyjne

Wykres nr 49. Art. 230 i 230a k.k.



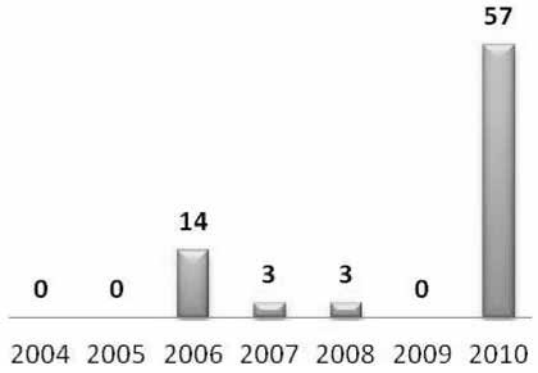
Źródło: opracowanie własne na podstawie mapy korupcji opublikowanej przez Centralne Biuro Antykorupcyjne

Wykres nr 50. Art. 231 § 2 k.k.



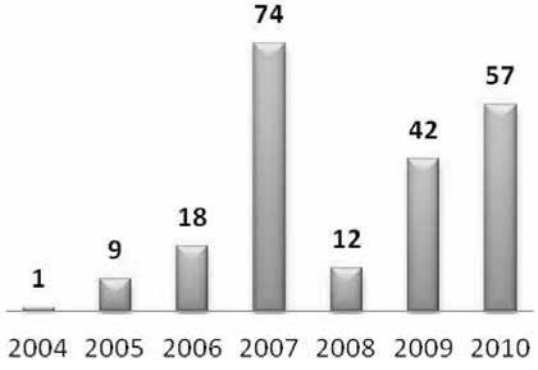
Źródło: opracowanie własne na podstawie mapy korupcji opublikowanej przez Centralne Biuro Antykorupcyjne

Wykres nr 51. Art. 250a k.k.



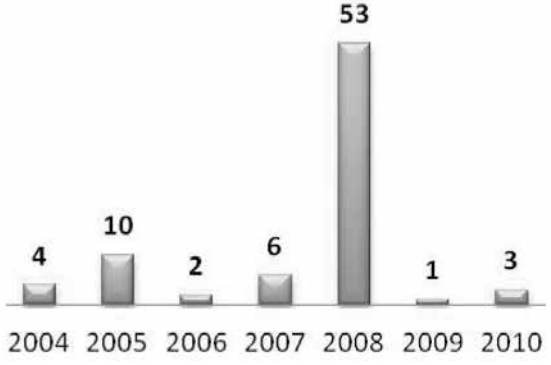
Źródło: opracowanie własne na podstawie mapy korupcji opublikowanej przez Centralne Biuro Antykorupcyjne

Wykres nr 52. Art. 250a k.k.



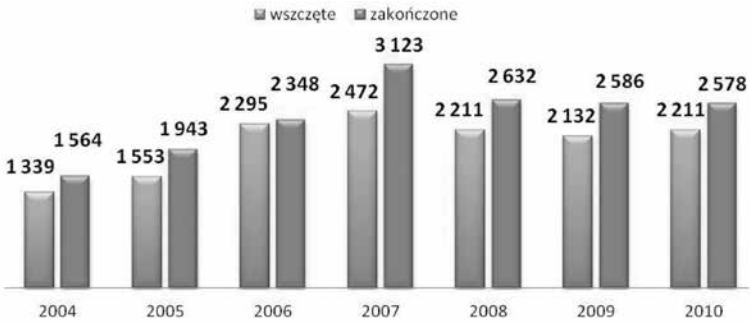
Źródło: opracowanie własne na podstawie mapy korupcji opublikowanej przez Centralne Biuro Antykorupcyjne

Wykres nr 53. Art. 296a k.k.



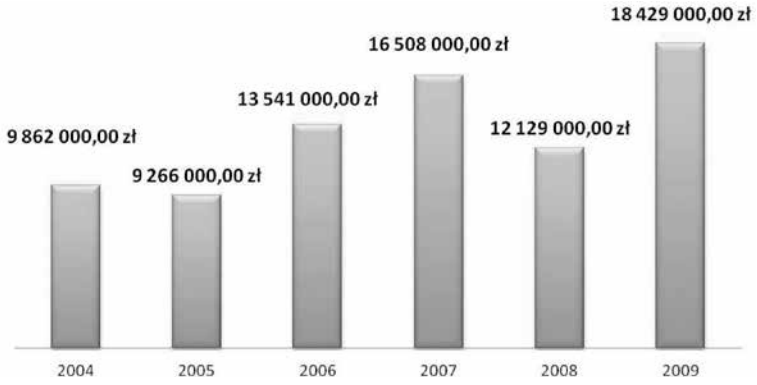
Źródło: opracowanie własne na podstawie mapy korupcji opublikowanej przez Centralne Biuro Antykorupcyjne

Wykres nr 54. Liczba postępowań przygotowawczych wszczętych lub zakończonych w sprawach korupcyjnych prowadzonych przez Policję w latach 2004–2010



Źródło: opracowanie własne na podstawie mapy korupcji opublikowanej przez Centralne Biuro Antykorupcyjne

Wykres nr 55. Wartość korzyści majątkowych osiągniętych z tytułu popełnienia przestępstw korupcyjnych ujawnionych przez Policję w latach 2004–2009



Źródło: opracowanie własne na podstawie mapy korupcji opublikowanej przez Centralne Biuro Antykorupcyjne

3.6.3. Dane statystyczne Centralnego Biura Antykorupcyjnego

Centralne Biuro Antykorupcyjne rozpoczęło swoją działalność w 2006 roku na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. *o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*. CBA powstała jako służba specjalna powołana do zwalczania korupcji życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także do zwalczania działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa.

Zgodnie z art. 2 ustawy, do zadań CBA, w zakresie właściwości określonej w art. 1 ust. 1, należy:

1) rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw przeciwko: działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego, określonych w art. 228–231 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, a także o którym mowa w art. 14 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, wymiarowi sprawiedliwości, określonym w art. 233, wyborom i referendum, określonym w art. 250a, porządkowi publicznemu, określonym w art. 258, wiarygodności dokumentów, określonych w art. 270–273, mieniu, określonym w art. 286, obrotowi gospodarczemu, określonych w art. 296–297, 299 i 305, obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi, określonym w art. 310 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, a także o których mowa w art. 585–592 ustawy z dnia 15 wrze-

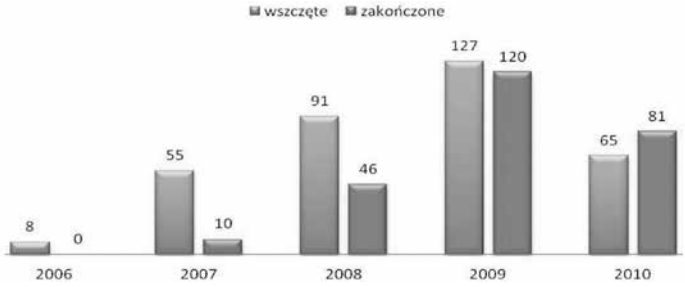
śnia 2000 r. – Kodeks spółek handlowych oraz określonych w art. 179–183 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, jeżeli pozostają w związku z korupcją lub działalnością godzącą w interesy ekonomiczne państwa, finansowaniu partii politycznych, określonych w art. 49d i 49f ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. partiach politycznych, jeżeli pozostają w związku z korupcją, obowiązkom podatkowym i rozliczeniom z tytułu dotacji i subwencji, określonych w rozdziale 6 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy, jeżeli pozostają w związku z korupcją lub działalnością godzącą w interesy ekonomiczne państwa, oraz ściganie ich sprawców;

2) ujawnianie i przeciwdziałanie przypadkom nieprzestrzegania przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne;
3) dokumentowanie podstaw i inicjowanie realizacji przepisów ustawy z dnia 21 czerwca 1990 r. o zwrocie korzyści uzyskanych niesłusznie kosztem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych[124];
4) ujawnianie przypadków nieprzestrzegania określonych przepisami prawa procedur podejmowania i realizacji decyzji w przedmiocie: prywatyzacji i komercjalizacji, wsparcia finansowego, udzielania zamówień publicznych, rozporządzania mieniem jednostek lub przedsiębiorców, o których mowa w art. 1 ust. 4 oraz przyznawania koncesji, zezwoleń, zwolnień podmiotowych i przedmiotowych, ulg, preferencji, kontyngentów, plafonów, poręczeń i gwarancji kredytowych;
5) kontrola prawidłowości i prawdziwości oświadczeń majątkowych lub oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej osób pełniących funkcje publiczne, o których mowa w art. 115 § 19 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, składanych na podstawie odrębnych przepisów;
6) prowadzenie działalności analitycznej dotyczącej zjawisk występujących w obszarze właściwości CBA oraz przedstawianie w tym zakresie informacji Prezesowi Rady Ministrów, Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, Sejmowi oraz Senatowi,
7) podejmowanie innych działań określonych w odrębnych ustawach i umowach międzynarodowych.

Uprawnienia jakie otrzymało Centralne Biuro Antykorupcyjne, pozwoliły na podjęcie stosownych działań zmierzających do zapobiegania i wykrywania przestępstw korupcyjnych. Po ukonstytuowaniu się nowej służby, kadra kierownicza rozpoczęła działania mające na celu pozyskanie odpowiedniej kadry o wysokich kwalifikacjach zawodowych oraz odpowiednim wykształceniu. Pomimo, iż służba powstawała od *zera*, już w 2006 roku podjęła działania procesowe. Dane dotyczące wszczętych i zakończonych postępowań przygotowawczych, patrz wykres nr 56.

W latach 2006–2007, CBA ujawniło korzyści majątkowe na kwotę 16 200 000,00 zł, 1700 USD oraz 1100 EURO. Na poczet przyszłych kar zabezpieczono kwotę prawie 13 000 000 zł. W 2008 roku, CBA zabezpieczyło składniki majątkowe i mienie o wartości 10 100 000,00 zł, w 2009 roku o wartości 10 300 000,00 zł, a w 2010 o wartości 560 000,00 zł.

Wykres nr 56. Liczba postępowań przygotowawczych wszczętych lub zakończonych w sprawach korupcyjnych prowadzonych przez CBA w latach 2006–2010



Źródło: opracowanie własne na podstawie mapy korupcji opublikowanej przez Centralne Biuro Antykorupcyjne

3.6.4. Dane statystyczne Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego

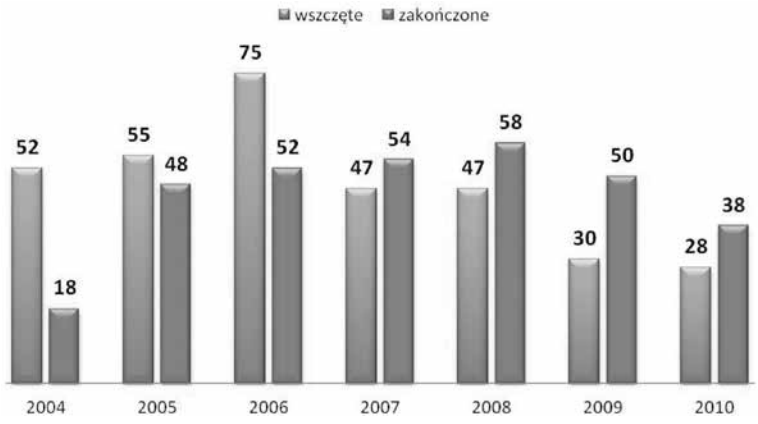
Do zadań Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. *o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu*[125], należy:

1) rozpoznawanie, zapobieganie i zwalczanie zagrożeń godzących w bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz jego porządek konstytucyjny, a w szczególności w suwerenność i międzynarodową pozycję, niepodległość i nienaruszalność jego terytorium, a także obronność państwa;
2) rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw:
   a) szpiegostwa, terroryzmu, naruszenia tajemnicy państwowej i innych przestępstw godzących w bezpieczeństwo państwa,
   b) godzących w podstawy ekonomiczne państwa,
   c) korupcji osób pełniących funkcje publiczne, o których mowa w art. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*, jeśli może to godzić w bezpieczeństwo państwa,
   d) w zakresie produkcji i obrotu towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa,
   e) nielegalnego wytwarzania, posiadania i obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, bronią masowej zagłady oraz środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi, w obrocie międzynarodowym oraz ściganie ich sprawców,
3) realizowanie, w granicach swojej właściwości, zadań służby ochrony państwa oraz wykonywanie funkcji krajowej władzy bezpieczeństwa w zakresie ochrony informacji niejawnych w stosunkach międzynarodowych;
4) uzyskiwanie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego;
5) podejmowanie innych działań określonych w odrębnych ustawach i umowach międzynarodowych.

W latach 2004–2010, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego prowadziła postępowania przygotowawcze w sprawach o przestępstwa korupcyjne, które objęły łącznie 1217 osób, z których 692 otrzymało akt oskarżenia. Liczba wszczętych i zakończonych postępowań przygotowawczych w sprawach korupcyjnych za lata 2004–2010[126], patrz wykres nr 57.

Prowadzone przez ABW postępowania przygotowawcze w sprawach korupcyjnych wszczynane były na podstawie materiałów własnych Agencji, prokuratury oraz na podstawie doniesień obywatelskich i zawiadomień instytucji, patrz tabela nr 12.

Wykres nr 57. Liczba postępowań przygotowawczych wszczętych lub zakończonych w sprawach korupcyjnych prowadzonych przez ABW w latach 2004–2010



Źródło: opracowanie własne na podstawie mapy korupcji opublikowanej przez Centralne Biuro Antykorupcyjne

Tabela nr 12. Poziom występowania korupcji w podanych mechanizmach

Lp.	Podstawa wszczęcia	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1	Materiały prokuratury	14	13	29	17	12	3	10
2	Materiały własne	31	34	1	1	5	2	15
3	Zawiadomienia od instytucji	4	4	1	1	5	2	2
4	Zgłoszenia obywatelskie	3	4	2	2	3	5	1
Ogółem		**52**	**55**	**75**	**47**	**47**	**30**	**28**

Źródło: opracowanie własne na podstawie mapy korupcji opublikowanej przez Centralne Biuro Antykorupcyjne

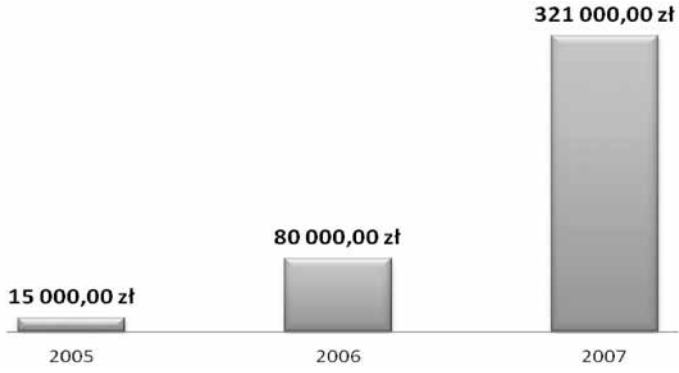
Na uwagę zasługują wykazane przez ABW zgłoszenia obywatelskie. Są to informacje przekazywane najczęściej przez osoby, od których np. urzędnik zażądał łapówki. Czasem są to również osoby, które same uczestniczyły w procederze korupcyjnym, ale nie wytrzymały presji udziału w przestępstwie i w końcu poddały się. Są przypadki odstawienia na boczny tor i nie dzielenie się zyskami. Niezależnie od pobudek istotne jest, że przestępstwo zostaje przerwane, a osoby winne zostają ukarane.

3.6.5. Dane statystyczne Wywiadu Skarbowego

Wywiad Skarbowy, zgodnie z ustawą z dnia 28 września 1991 r. *o kontroli skarbowej*[127], prowadzi czynności operacyjno-rozpoznawcze w zakresie zapobiegania i ujawniania przestępstw określonych w art. 228–231 k.k., samodzielnie lub wspólnie z właściwymi organami ścigania, w tym z prokuraturą – przed wszczęciem postępowania przygotowawczego, bądź w trakcie trwającego już postępowania.

W latach 2004–2008 jednostki wywiadu skarbowego skierowały do organów prokuratury łącznie 44 wnioski dotyczące uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa korupcyjnego. W toku prowadzonych czynności procesowych, Wywiad Skarbowy ujawnił przyjęcie korzyści majątkowych w latach 2005–2007 na łączną kwotę 416 000,00 zł, patrz wykres nr 58.

Wykres nr 58. Wartość przyjętych korzyści ujawnionych przez Wywiad Skarbowy w latach 2005–2007



Źródło: opracowanie własne na podstawie mapy korupcji opublikowanej przez Centralne Biuro Antykorupcyjne

Dane statystyczne zgromadzone przez Wywiad Skarbowy dotyczyły prowadzonych czynności operacyjno-rozpoznawczych. W 2010 roku, wykorzystując właściwe dla wywiadu skarbowego formy czynności operacyjno-rozpoznawczych, prowadzono sprawy operacyjne dotyczące:
- przestępstw określonych w art. 231 k.k. – 54 sprawy;
- przestępstw określonych w art. 228 k.k. – 42 sprawy;
- przestępstw określonych w art. 229 k.k. – 3 sprawy;
- przestępstw określonych w art. 230a k.k. – 3 sprawy.

Zainteresowaniem operacyjnym we wszystkich sprawach objęto ogółem 307 osób, w tym:
- 110 zatrudnionych lub pełniących służbę w Służbie Celnej;
- 95 zatrudnionych w izbach i urzędach skarbowych;
- 39 zatrudnionych w urzędach kontroli skarbowej;
- 18 zatrudnionych w Ministerstwie Finansów;
- 4 funkcjonariuszy publicznych spoza resortu finansów;
- 41 przedsiębiorców lub osób fizycznych.

W wyniku prowadzonych spraw korupcyjnych osiągnięto m.in. następujące rezultaty:
- sporządzono 1 wniosek o kontrolę skarbową;
- sporządzono 2 wnioski o kontrolę podatkową;
- sporządzono 1 wniosek o kontrolę oświadczeń majątkowych;
- złożono 1 zawiadomienie o wykroczeniu karnym skarbowym;
- przekazano 8 informacji o nieprawidłowościach innym instytucjom;
- przekazano organom ścigania 1 informację o nadużyciach stanowiska służbowego przez pracownika Ministerstwa Finansów, działającego przy tym na szkodę interesu publicznego;
- w trybie art. 304 k.p.k. złożono 1 zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa, na podstawie którego wszczęto śledztwo w sprawie o przestępstwo określone w art. 229 § 1 k.k.

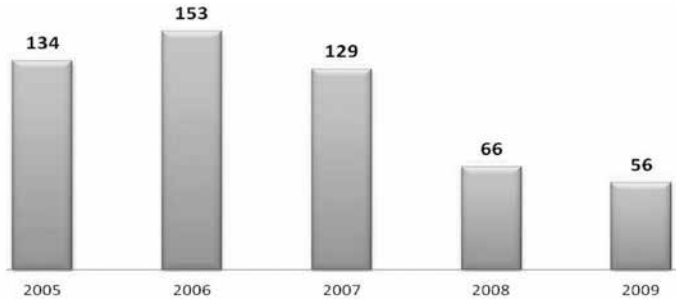
Dodatkowo sporządzono 7 wniosków o kontrolę oświadczeń o stanie majątkowym oraz 4 wnioski o kontrolę w zakresie nieujawnionych źródeł przychodów.

3.6.6. Dane statystyczne Straży Granicznej

Straż Graniczna działa na podstawie ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej. Do zadań Straży Granicznej należy m.in.:
1) ochrona granicy państwowej;
2) organizowanie i dokonywanie kontroli ruchu granicznego;
3) wydawanie zezwoleń na przekraczanie granicy państwowej, w tym wiz;
4) rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców, w zakresie właściwości Straży Granicznej, a w szczególności:
   a) przestępstw i wykroczeń dotyczących zgodności przekraczania granicy państwowej z przepisami, związanych z jej oznakowaniem oraz dotyczących wiarygodności dokumentów uprawniających do przekraczania granicy państwowej,
   b) przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych wymienionych w art. 134 § 1 pkt 1 Kodeksu karnego skarbowego,
   c) przestępstw i wykroczeń pozostających w związku z przekraczaniem granicy państwowej lub przemieszczaniem przez granicę państwową towarów oraz wyrobów akcyzowych podlegających obowiązkowi oznaczania znakami akcyzy, jak również przedmiotów określonych w przepisach o broni i amunicji, o materiałach wybuchowych, o ochronie dóbr kultury, o narodowym zasobie archiwalnym, o przeciwdziałaniu narkomanii oraz o ewidencji ludności i dowodach osobistych,
   d) przestępstw i wykroczeń określonych w ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. *o cudzoziemcach*[128] oraz ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. *o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*[129],
   e) przestępstw określonych w art. 228, 229 i 231 Kodeksu karnego, popełnionych przez pracowników Straży Granicznej w związku z wykonywaniem czynności służbowych,
   f) przestępstw określonych w art. 229 Kodeksu karnego, popełnionych przez osoby niebędące funkcjonariuszami lub pracownikami Straży Granicznej w związku z wykonywaniem czynności służbowych przez funkcjonariuszy lub pracowników Straży Granicznej,

W latach 2005–2009 funkcjonariusze Straży Granicznej prowadzili postępowania przygotowawcze z art. 228–229 k.k. Straż Graniczna nie przekazała danych statystycznych

Wykres nr 59. Liczba postępowań przygotowawczych wszczętych z art. 228 i 229 k.k. przez SG w latach 2005–2009



Źródło: opracowanie własne na podstawie mapy korupcji opublikowanej przez Centralne Biuro Antykorupcyjne

za rok 2004. Sprawy prowadzone były w stosunku do obywateli rożnych państw. Poza obywatelami Polski, w sprawach najczęściej przechodzili obywatele następujących państw: Ukrainy, Białorusi, Rosji, Czech, Litwy, Niemiec, Rumunii, Wietnamu, Izraela, Mołdawii, Kazachstanu. Liczby wszczętych postępowań przygotowawczych w sprawach korupcyjnych z art. 228–229 k.k., patrz wykres nr 59.

Liczba podejrzanych o popełnienie przestępstw korupcyjnych w latach 2004–2010, odpowiednio w Straży Granicznej i urzędach celnych, wyniosła łącznie 365 funkcjonariuszy SG (w tym byłych) oraz 22 pracowników cywilnych SG, a także 126 funkcjonariuszy Służby Celnej. Jednostką realizując czynności w sprawach korupcyjnych w stosunku do funkcjonariuszy i pracowników cywilnych SG jest Zarząd Spraw Wewnętrznych KGSG.

3.7. PODSUMOWANIE

Pomimo zachodzących od 1932 r. zmian w polskim systemie prawnym, zjawisko korupcji nie zostało w pełni wyeliminowane. Potwierdzają to dane zaprezentowane w rozdziale trzecim. Skala korupcji w Siłach Zbrojnych potwierdza zasadność i celowość podjęcia tematu rozprawy, postawionej hipotezy oraz problemu badawczego.

Rozdział trzeci jest najobszerniejszą częścią dysertacji. Spowodowane to zostało potrzebą dokonania szerokiej analizy istniejącego poziomu korupcji w Siłach Zbrojnych oraz w skali całego kraju.

Podsumowując 3 rozdział, należy odpowiedzieć sobie na następujące pytania:

1. Czy korupcja w Siłach Zbrojnych istnieje?
2. Jeżeli korupcja istnieje to jaka jest jej skala?
3. Jaka jest świadomość żołnierzy w obszarze problemu korupcji?
4. Jaki wpływ wywiera korupcja na gotowość bojową wojska?
5. Czy korupcja w Siłach Zbrojnych zagraża naszemu bezpieczeństwu?

Postawione pytania w podsumowaniu tego rozdziału, są jednocześnie częścią testu dla zasadności podjęcia badań. Czy problem badawczy istnieje.

Analizując zaprezentowany w rozdziale 3 materiał, można przygotować następujące odpowiedzi na zadane powyżej pytania.

Ad 1) Dane statystyczne zaprezentowane w rozdziale 3 bez wątpienia wskazują, iż korupcja w Siłach Zbrojnych RP istnieje.

Ad 2) Skala korupcji w Siłach Zbrojnych przedstawia się następująco:

– według danych Żandarmerii Wojskowej w latach 2004–2010 wszczęto łącznie 468 postępowań w sprawach o przestępstwa korupcyjne,
– według danych Naczelnej Prokuratury Wojskowej w latach 2004–2010 wszczęto łącznie 403 postępowania w sprawach o przestępstwa korupcyjne,
– odnosząc się do danych nie należy ich traktować wyłącznie w skali liczbowej, ale w skali problemu. Nie chodzi tutaj o ilość, ale także o wagę przestępstwa.

Ad 3) Odpowiadając na to pytanie, należy wskazać na dwa istotne elementy wynikające z przeprowadzonej ankiety:

– 65% ankietowanych uważa, że korupcja w Siłach Zbrojnych występuje,

– 49% ankietowanych uważa, że korupcja w Siłach Zbrojnych zagraża bezpieczeństwu Polski,
– Uzyskane wyniki wskazują na dużą świadomość żołnierzy na temat występowania korupcji w wojsku.

Ad 4) Odpowiedź na to pytanie jest w jakości zakupionego sprzętu i uzbrojenia. Kupując rzeczy niskiej jakości nie możemy liczyć na ich wysoką sprawność i niezawodność. Słaby sprzęt, uzbrojenie oraz systemy spowodują, iż w konfrontacji z nieprzyjacielem posiadającym sprzęt o wysokiej jakości możemy nie mieć szans.

Ad 5) Jeżeli ankietowani wskazali na ten problem i prawie połowa uważa, że korupcja w wojsku zagraża bezpieczeństwu państwa, to nie mamy się co łudzić, że jest inaczej.

W podsumowaniu rozdziału powinien znaleźć się jeszcze jeden istotny wniosek, dotyczący gromadzenia w jednym miejscu wszystkich danych prowadzonych czynności w tym dochodzeniowo-śledczych, operacyjno-rozpoznawczych, analityczno-informacyjnych oraz innych mogących mieć wpływ na skuteczność w zapobieganiu i zwalczaniu przestępczości w Polsce. Zadanie to mogłoby być realizowane przez jeden organ podległy bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów. Zgodnie z art. 148 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej[130], Prezes Rady Ministrów:
– reprezentuje Radę Ministrów;
– kieruje pracami Rady Ministrów;
– wydaje rozporządzenia;
– zapewnia wykonywanie polityki Rady Ministrów i określa sposoby jej wykonywania;
– koordynuje i kontroluje pracę członków Rady Ministrów;
– sprawuje nadzór nad samorządem terytorialnym w granicach i formach określonych w Konstytucji i ustawach;
– jest zwierzchnikiem służbowym pracowników administracji rządowej.

Uprawnienia te dają mu prawo do wydawania i egzekwowania poleceń podległym ministrom bezpośrednio lub za pośrednictwem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Kompetencje Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zostały określone w zarządzeniu Prezesa Rady Ministrów w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz w regulaminie organizacyjnym Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Kancelaria zapewnia obsługę merytoryczną, prawną, organizacyjną, techniczną i kancelaryjno-biurową Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, wiceprezesów Rady Ministrów, Ministra – Członka Rady Ministrów, Kolegium do Spraw Służb Specjalnych, Rady Legislacyjnej oraz Szefa Służby Cywilnej. Kancelaria zapewnia ponadto obsługę pełnomocników rządu, komitetów, komisji wspólnych, rad, zespołów oraz innych kolegialnych organów pomocniczych, doradczych i opiniodawczo-doradczych[131].

4. ZWALCZANIE KORUPCJI W SIŁACH ZBROJNYCH I W POLSCE

Zapobieganie korupcji jest bardzo trudnym wyzwaniem. Potwierdzają to dane statystyczne zaprezentowane w rozdziale trzecim. Proces zapobiegania korupcji należy rozpocząć od zwiększenia świadomości obywateli od najmłodszych lat. Ustanawianie nowych przepisów może nie być wystarczające w skutecznym ograniczaniu i zwalczaniu przestępstw korupcyjnych.

Korupcja jest przestępstwem niezwykle trudnym do wykrycia i udowodnienia. Wynika to z bezpośredniej zależności pomiędzy osobami biorącymi udział w przestępstwie. Można stwierdzić, iż jest to tak zwana *wzajemna pomoc w trudnej sytuacji życiowej* w jakiej znalazły się najczęściej dwie osoby. Każdy z nich ma problem i chce go jak najszybciej rozwiązać. Ważne jest, aby obie strony rozumiały wspólny interes jaki wynika z układu jaki mają zawrzeć. Czym bowiem jest możliwość udzielenia komuś pomocy – oczywiście czynem mającym poparcie społeczne i uznanie u innych. Czyż dobry lekarz biorący małe łapówki od ludzi będzie potępiony – nie, ważne żeby dobrze leczył. W przestępstwach korupcyjnych liczy się zysk oraz *zadowolenie klienta*. Zadowolenie to dla jednej strony sprawne rozwiązanie problemu, a dla drugiej zysk.

W dotychczasowej służbie autora w zwalczaniu przestępczości gospodarczej oraz korupcyjnej, przedstawiona powyżej teza niestety znajdowała zawsze potwierdzenie. Sprawy korupcyjne to najwyższy poziom skomplikowania w całym procesie postępowania przygotowawczego oraz w fazie działań operacyjno-rozpoznawczych. Poziom skomplikowania sprawy jest zazwyczaj proporcjonalny do wartości materialnej. Oczywiście niektóre sprawy korupcyjne o małej wartości rzę-

du kilkuset do kilku tysięcy złotych są tylko z pozoru prostsze w prowadzeniu i udowodnieniu przestępstwa. Niekiedy również wymagają dużo czasu na zebranie wystarczającego materiału dowodowego. W sprawach dużych, najczęściej występują osoby o dużej znajomości prawa oraz obowiązujących procedur. Są to często osoby znające również mechanizmy zwalczania przestępczości korupcyjnej, czyli mają wystarczającą wiedzę na temat jak postępować, aby uniknąć odpowiedzialności.

Organy administracji państwowej to podmioty powołane na podstawie odpowiednich ustaw, wyposażone w odpowiednie instrumenty i narzędzia do realizacji swoich ustawowych zadań, podległe właściwym ministrom lub bezpośrednio pod Prezesa Rady Ministrów. Zadania organów administracji państwowej ukierunkowane są na wewnętrzne i zewnętrzne sprawy Polski. Odpowiadają za prawidłowe funkcjonowanie struktur państwa oraz wskazują kierunki strategiczne rozwoju poszczególnych gałęzi ekonomicznych, gospodarczych, społecznych i militarnych kraju.

Walka z korupcją w Siłach Zbrojnych RP realizowana jest poprzez Żandarmerią Wojskową, Naczelną Prokuraturę Wojskową, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego oraz Biuro ds. Procedur Antykorupcyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej.

4.1. ZWALCZANIE KORUPCJI W SZ PRZEZ ŻANDARMERIĘ WOJSKOWĄ

Zarys historii polskiej Żandarmerii sięga czasów panowania Jana III Sobieskiego, kiedy to nastało rozprężenie w armii, które w konsekwencji w następnych latach przyczyniło się do jej powolnego upadku. Dopiero okres rządów Stanisława Augusta Poniatowskiego zwiastował lepsze czasy dla wojska. Powołano wówczas komisję nadzorującą armię w imieniu króla. Precyzyjniej określono procedury zwłaszcza aprowiacyjne i finansowe (żołd). Wydano nowe, oparte na przepisach niemieckich, artykuły wojskowe, które szczegółowo opracowywały całokształt służby i życia wojskowego. Nad przestrzeganiem tego prawa czuwali oficerowie sztabowi (lustratorzy). Zamierzenia te nie dały jednak oczekiwanych rezultatów. Na przeszkodzie stanęła bierność i apatia szlachty nie dbającej o sprawy wojskowe oraz powszechny wówczas w Polsce brak poczucia odpowiedzialności społecznej. Brakowało też silnej, charyzmatycznej indywidualności, która ożywiłaby i urzeczywistniła przestrzeganie tych przepisów w samym wojsku[132].

W kolejnych okresach historii Polski Żandarmeria przechodziła szereg zmian, jednak o początkach żandarmerii na ziemiach polskich można mówić dopiero w czasach Księstwa Warszawskiego. Po raz pierwszy z nazwą żandarmerii w formacjach polskich spotykamy się podczas wyprawy Napoleona na Rosję w roku 1812. Po wkroczeniu wojsk francuskich na Litwę Napoleon wydał 1 lipca 1812 roku w Wilnie rozkaz o utworzeniu w każdej z guberni litewskich pułku żandarmerii. Przez kolejne lata żandarmeria ewoluowała, do czasów dzisiejszych, w których mamy do czynienia z profesjonalną służbą o szerokich kompetencjach zwalczających m.in. przestępczość i wykonujących ogrom innych zadań.

W sierpniu 2001 roku Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uchwalił ustawę *o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych*[133], w której szczegółowo określono właściwość, zadania oraz obowiązki i uprawnienia Żandarmerii Wojskowej w Siłach Zbrojnych RP. Na podstawie Ustawy wcielono w życie około ustawowe akty prawne co do wykonywania zadań przez Żandarmerię Wojskową (rozporządzenia i zarządzenia) oraz porozumienia wewnątrzresortowe i międzyresortowe szczegółowo regulujące zasady współpracy Żandarmerii Wojskowej z innymi podmiotami bezpieczeństwa i porządku publicznego[134].

Zgodnie z artykułem 3 ustawy, Żandarmeria Wojskowa wykonuje zadania należące do jej zakresu działania w Siłach Zbrojnych oraz w stosunku do osób określonych w ust. 2, tj.:

1) żołnierzy pełniących czynną służbę wojskową,
2) żołnierzy nie będących w czynnej służbie wojskowej w czasie noszenia przez nich mundurów oraz odznak i oznak wojskowych,
3) pracowników zatrudnionych w jednostkach wojskowych:
   a) w związku z ich zachowaniem się podczas pracy w tych jednostkach,
   b) w związku z popełnieniem przez nich czynu zabronionego przez ustawę pod groźbą kary, wiążącego się z tym zatrudnieniem,

4) osób przebywających na terenach lub w obiektach wojskowych,
5) 1innych osób podlegających orzecznictwu sądów wojskowych,
6) osób nie będących żołnierzami, jeżeli współdziałają z osobami wyżej wymienionymi, w popełnieniu czynu zabronionego przez ustawę pod groźbą kary albo tez jeżeli dokonują czynów zagrażających dyscyplinie wojskowej albo czynów przeciwko zdrowiu lub życiu żołnierza albo mieniu wojskowemu,
7) żołnierzy sił zbrojnych państw obcych przebywających na terytorium RP oraz członków ich personelu cywilnego, jeżeli pozostają w związku z pełnieniem obowiązków służbowych.

Zadania Żandarmerii Wojskowej precyzuje artykuł 4 ustawy. Z uwagi na szeroki zakres kompetencyjny prezentowany w artykule 4, przedstawiono jedynie kilka zadań oraz narzędzi do ich realizacji, w mojej ocenie najważniejszych z punktu widzenia zapobiegania i zwalczania przestępczości korupcyjnej w Siłach Zbrojnych:

– wykrywanie przestępstw i wykroczeń, w tym skarbowych, popełnionych przez osoby, w stosunku do których Żandarmeria Wojskowa jest właściwa;
– ujawnianie i ściganie ich sprawców oraz ujawnianie i zabezpieczanie dowodów tych przestępstw i wykroczeń;
– zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń przez osoby w stosunku do których jest właściwa Żandarmeria Wojskowa oraz innym zjawiskom patologicznym, a w szczególności alkoholizmowi i narkomanii w Siłach Zbrojnych;
– wykonywanie czynności procesowych w zakresie i na zasadach przewidzianych w przepisach o postępowaniu karnym i skarbowym;
– poszukiwanie sprawców przestępstw i wykroczeń oraz zaginionych żołnierzy, a także poszukiwanie utraconych przez jednostki wojskowe: broni, amunicji, materiałów wybuchowych i innego mienia wojskowego oraz materiałów zawierających informacje niejawne;
– zabezpieczanie śladów i dowodów popełnienia przestępstw i wykroczeń oraz sporządzanie ekspertyz i opinii kryminalistycznych.

Wymienione zadania realizowane przez Żandarmerię Wojskową, wymagają ogromnego zaangażowania, profesjonalizmu oraz ciągłego doskonalenia swoich umiejętności i wiedzy, zwłaszcza w zakresie znajomości przepisów prawa oraz mechanizmów przestępczych. Tam gdzie pojawia się pieniądz, tam najczęściej pojawia się przestępstwo. Wykrywanie przestępstw wymusza podejmowanie odpowiednich działań polegających najczęściej na tworzeniu nowego prawa oraz stosowania dodatkowych form kontroli i nadzoru. Koło się jednak nie zamyka, ponieważ jak przysłowiowe grzyby po deszczu pojawiają się nowe mechanizmy popełniania przestępstw.

Wymieniowe wyżej zadania, Żandarmeria Wojskowa wykonuje m.in. poprzez:

1) kontrolowanie przestrzegania dyscypliny wojskowej oraz porządku publicznego,
2) interweniowanie w przypadkach naruszenia dyscypliny wojskowej lub porządku publicznego,
3) opracowywanie dla właściwych organów informacji o stanie dyscypliny wojskowej i przestępczości w Siłach Zbrojnych, a także występowanie do tych organów z wnioskami mającymi na celu zapobieżenie popełnianiu przestępstw, wykroczeń i przewinień dyscyplinarnych,
4) wykonywanie czynności operacyjno-rozpoznawczych,
5) wykonywanie czynności procesowych w zakresie i na zasadach przewidzianych w przepisach o postępowaniu karnym i karnym skarbowym,
6) zabezpieczanie śladów i dowodów popełnienia przestępstw i wykroczeń oraz sporządzanie ekspertyz i opinii kryminalistycznych,
7) poszukiwanie sprawców przestępstw i wykroczeń oraz zaginionych żołnierzy, a także poszukiwanie utraconych przez jednostki wojskowe: broni, amunicji, materiałów wybuchowych i innego mienia wojskowego oraz materiałów zawierających informacje niejawne,
8) przymusowe doprowadzanie osób, w zakresie i na zasadach przewidzianych w przepisach o postępowaniu karnym, karnym skarbowym, karnym wykonawczym i cywilnym,
9) asystowanie przy czynnościach egzekucyjnych, w zakresie i na zasadach przewidzianych w przepisach o postępowaniu cywilnym i o postępowaniu egzekucyjnym w administracji,

10) współuczestniczenie w zapewnianiu porządku podczas trwania imprez masowych przeprowadzanych na terenach i w obiektach jednostek wojskowych, w zakresie i na zasadach przewidzianych w przepisach o bezpieczeństwie imprez masowych,
11) wykonywanie zadań policji sądowej w sądach wojskowych i wojskowych jednostkach organizacyjnych prokuratury,
12) kontrolowanie ochrony mienia wojskowego, a w szczególności przechowywania uzbrojenia i środków bojowych,
13) kontrolowanie przestrzegania przepisów o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz o narkomanii, a także wykonywanie czynności przewidzianych w tych przepisach dla organów wojskowych,
14) wykonywanie czynności ochronnych w stosunku do uprawnionych osób, a także zabezpieczanie pobytu w jednostkach wojskowych osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe i delegacji zagranicznych.

Żandarmeria Wojskowa wykonuje również czynności na polecenie sądu wojskowego i prokuratora wojskowego oraz sądu powszechnego i prokuratora powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury, a także organów administracji rządowej, wojskowej i samorządu terytorialnego oraz Wojskowej Agencji Mieszkaniowej w zakresie, w jakim obowiązek ten wynika z odrębnych przepisów.

Żandarmeria Wojskowa w profesjonalny sposób podchodzi do powierzonych jej zadań, szczególnie w zakresie ujawniania i zwalczania przestępstw korupcyjnych w Siłach Zbrojnych. Zadania te realizowane są w ścisłej współpracy z Naczelną Prokuraturą Wojskową.

Niestety dane statystyczne stwierdzonych przestępstw korupcyjnych w Siłach Zbrojnych potwierdzają jak poważnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa militarnego państwa jest korupcja. Z dużym prawdopodobieństwem można założyć, iż nie są to wszystkie przestępstwa jakie faktycznie zostały popełnione co wynika ze szczególnego rodzaju i sposobu postępowania sprawców.

4.2. ZWALCZANIE KORUPCJI W SZ PRZEZ NACZELNĄ PROKURATURĘ WOJSKOWĄ

Pierwszym znanym ze źródeł pisanych, oskarżycielem w polskich siłach zbrojnych był tzw. „profos" ustanowiony mocą „Artykułów wszemu rycerstwu" wydanych przez króla Stefana Batorego w obozie pod Worońcem 10 sierpnia 1581 roku. Z kolei ustawa sejmowa z 1621 r. o sądownictwie pospolitego ruszenia, jako oskarżyciela wymieniła kasztelana. Pierwszym pełnym zbiorem przepisów proceduralnych, wyraźnie określającym funkcję oskarżyciela w wojsku była „Ordynacja sądów wojskowych za panowania króla J. Mości Jana Kazimierza postanowiona" pochodząca z roku 1649. Dla oddania racji prawdzie – zauważyć należy, iż w istocie jej merytoryczna zawartość była w przeważającej mierze recepcją zachodniego prawa wojskowego, w szczególności prawa szwedzkiego. Ustanawiała ona sądy wyższe i niższe pułkowe na piechotą.

Bardzo ważnym aktem w rozwoju instytucji prokuratora wojskowego jest wydany dnia 30 lipca 1863 r. przez Rząd Narodowy Kodeks Wojskowy i Kodeks Postępowania Sądowego. W myśl ich postanowień, proces sądowy wszczynano dopiero po wniesieniu sprawy przez uprawnionego oskarżyciela. Był nim wyznaczony z urzędu kapitan i obrońca Rządu Narodowego – zwany w ustawie „prokuratorem".

W dniu 11 listopada 1918 roku Rada Regencyjna przekazała „władzę wojskową i naczelne dowództwo wojsk polskich brygadierowi Józefowi Piłsudskiemu", a następnie w dniu 14 listopada 1918 roku przekazała całą swą władzę państwową Piłsudskiemu, który w dniu 22 listopada dekretem „o najważniejszej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej" postanowił: „Obejmuję, jako Tymczasowy Naczelnik Państwa, Najwyższą Władzę Republiki Polskiej i będę ją sprawował aż do czasu zwołania Sejmu Ustawodawczego". Dokumenty te stały się prawną podstawą, upoważnieniem do możliwości wydawania przez Piłsudskiego aktów prawnych – o najwyższej randze i znaczeniu – aż do czasu uchwalenia przez Sejm 20 lutego 1919 r. tzw. „Małej Konstytucji". Korzystając z przyznanych mu uprawnień legislacyjnych Piłsudski, jako Naczelny Wódz, wydał 19 stycznia 1919 r. dekret nazwany „Ustawą o tymczasowej organizacji sądowej Wojska Polskiego".

Zgodnie z postanowieniami art. 53 tej „ustawy" powołano instytucję Naczelnego Prokuratora Wojskowego, jako głównego doradcę i referenta Ministra Spraw Wojskowych we wszystkich sprawach prawnych dotyczących wojskowego wymiaru sprawiedliwości, któremu w myśl tychże przepisów podlegać

mieli prokuratorzy wojskowi wszystkich stopni. Ponadto – akt ten, w art. 107, stwierdzał, iż przez Naczelnego Prokuratora Wojskowego, Minister Spraw Wewnętrznych wykonuje ogólny nadzór nad sądownictwem wojskowym. Jednocześnie Naczelny Prokurator Wojskowy został Szefem Departamentu Wojskowo-Prawnego, którego zakres działania określony był również doraźnie poszczególnymi rozkazami. Mając na uwadze, iż od dnia 19 stycznia 1919 roku prokuratura wojskowa działała jako prawnie usankcjonowany organ niepodległego Państwa Polskiego i przechodząc wraz z tym Państwem oraz jego pozostałymi instytucjami różne koleje losu, ale zawsze przy zachowaniu jego konstytucyjnej ciągłości istnienia i funkcjonowania – na mocy zarządzenia Nr 1/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 6 stycznia 2005 r., dzień 19 stycznia został ustanowiony świętem wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury[135].

Naczelna Prokuratura Wojskowa funkcjonuje na podstawie ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. *o prokuraturze*[136]. Nadzór nad funkcjonowaniem Naczelnej Prokuratury Wojskowej, zgodnie z art. 12 ust. 2, sprawuje Naczelny Prokurator Wojskowy, który jednocześnie jest Zastępcą Prokuratora Generalnego. Naczelny Prokurator Wojskowy powoływany jest spośród prokuratorów Naczelnej Prokuratury Wojskowej, i odwoływany z tego stanowiska przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Prokuratora Generalnego zgłoszony w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej. Naczelny Prokurator Wojskowy kieruje w zastępstwie Prokuratora Generalnego działalnością wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury.

Zgodnie z art. 2. ustawy, zadaniem prokuratury jest strzeżenie praworządności oraz czuwanie nad ściganiem przestępstw. Do najważniejszych zadań będących w kompetencji Prokuratora Generalnego należy zaliczyć:

– prowadzenie lub nadzorowanie postępowania przygotowawczego w sprawach karnych oraz sprawowanie funkcji oskarżyciela publicznego przed sądami;
– podejmowanie środków przewidzianych prawem, zmierzających do prawidłowego i jednolitego stosowania prawa w postępowaniu sądowym, administracyjnym, w sprawach o wykroczenia oraz w innych postępowaniach;
– sprawowanie nadzoru nad wykonaniem postanowień o tymczasowym aresztowaniu oraz innych decyzji o pozbawieniu wolności;
– współpracę z jednostkami naukowymi w zakresie prowadzenia badań dotyczących problematyki przestępczości, jej zwalczania i zapobiegania oraz kontroli;
– koordynowanie działalności w zakresie ścigania przestępstw, prowadzonej przez inne organy państwowe;
– współdziałanie z organami państwowymi, państwowymi jednostkami organizacyjnymi i organizacjami społecznymi w zapobieganiu przestępczości i innym naruszeniom prawa[137].

W sprawach należących do zakresu działania sądów wojskowych lub innych organów wojskowych zadania, o których mowa wyżej, wykonują prokuratorzy wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury oraz prokuratorzy powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury delegowani do wykonywania czynności w wojskowych jednostkach organizacyjnych prokuratury[138].

Zgodnie z art. 108, wojskowe jednostki organizacyjne prokuratury wchodzą w skład Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, natomiast działalność wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury jest finansowana z wyodrębnionych środków budżetowych Ministerstwa Obrony Narodowej. W zakresie służby wojskowej Naczelny Prokurator Wojskowy podlega Ministrowi Obrony Narodowej, a pozostali prokuratorzy wojskowi – właściwym prokuratorom przełożonym.

Przepisy szczególne dotyczące działalności prokuratorów wojskowych zostały szczegółowo przedstawione w rozdziale 8 ustawy[139].

Wojskowe jednostki organizacyjne prokuratury stanowią:

1) Naczelna Prokuratura Wojskowa,
2) wojskowe prokuratury okręgowe,
3) wojskowe prokuratury garnizonowe.

Poza realizacją zadań służbowych tożsamych z powinnościami prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury – to jest prowadzeniem i nadzorowaniem postępowań przygotowawczych oraz sprawowaniem funkcji oskarżycielskich w toku postępowania sądowego – prokuratorzy wojskowi realizują na terenie jednostek i instytucji wojskowych czynności bezpośrednio związane z zapewnieniem przestrzegania prawa i utrzymaniem na należytym poziomie stanu dyscypliny wojskowej. Do czynności tych zaliczyć

należy przykładowo prokuratorskie kontrole przestrzegania prawa, działalność profilaktyczną oraz stałe uczestnictwo w Polskich Kontyngentach Wojskowych poza granicami kraju. Ilość prokuratur wojskowych, ich rozmieszczenie oraz obsada etatowa ulegały w ostatnich latach istotnym zmianom zmierzającym do optymalnego dostosowania tych struktur do aktualnych potrzeb Sił Zbrojnych, związanych ze zmianami restrukturyzacyjnymi w wojsku.

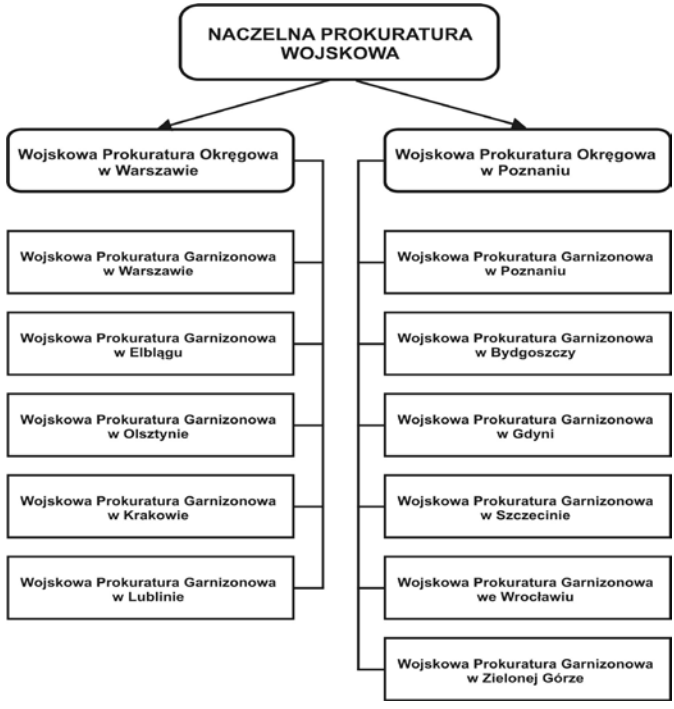
Struktura wojskowych jednostek organizacyjnych i wzajemna podległość jednostek Naczelnej Prokuratury Wojskowej zaprezentowana została na rysunku nr 2.

4.3. ZWALCZANIE KORUPCJI W SZ PRZEZ SŁUŻBĘ KONTRWYWIADU WOJSKOWEGO

Proces zmian ustrojowych jaki nastąpił w Polsce w 1989 roku objął także działania zmierzające do reorganizacji struktur wywiadu i kontrwywiadu wojskowego. Jeszcze w 1990 roku na mocy rozkazu ówczesnego ministra obrony narodowej gen. Floriana Siwickiego, rozformowana została Wojskowa Służba Wewnętrzna. Wydzielono z niej element porządkowo-śledczy, którego obowiązki przejęła nowoutworzona Żandarmeria Wojskowa, natomiast pozostałe struktury kontrwywiadu połączone zostały z Zarządem II Wywiadowczym Sztabu Generalnego Wojska Polskiego tworząc Zarząd II Wywiadu i Kontrwywiadu. Następnie w dniu 22 sierpnia 1991 roku rozwiązano Zarząd II Wywiadu i Kontrwywiadu powołując w jego miejsce Wojskowe Służby Informacyjne, które również scalały w sobie funkcje wywiadu i kontrwywiadu. Sejm RP ustawą z dnia 9 czerwca 2006 roku uchwalił pakiet ustaw rozwiązujących WSI (formalnie zostały one zniesione w dniu 30 września 2006 roku), wprowadzających procedurę weryfikacji kadr oraz utworzenia dwóch nowych organów: Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego[140].

Służba Kontrwywiadu Wojskowego to służba specjalna, której zadaniem jest ochrona przed zagrożeniami wewnętrznymi dla obronności

Rysunek nr 2. Struktura jednostek organizacyjnych NPW



Źródło: http://www.npw.gov.pl/491-49f02d8678cb6.htm

Państwa, bezpieczeństwa i zdolności bojowej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej. SKW jest urzędem administracji rządowej, podległym Ministrowi Obrony Narodowej. SKW powstała z dniem 1 października 2006 roku na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. *o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego*[141].

Podstawowe zadania SKW zostały określone w art. 5 ustawy o SKW i SWW. Należą do nich:
- zwalczanie przestępstw;
- ochrona informacji niejawnych;
- ochrona wojska poza granicami kraju;
- analiza i zwalczanie zagrożeń;
- kontrwywiad radioelektroniczny oraz kryptografia i kryptoanaliza;
- kontrola umów międzynarodowych dotyczących rozbrojenia;
- ochrona badań naukowych.

W zakresie zwalczania przestępstw, Służba Kontrwywiadu Wojskowego rozpoznaje, zapobiega oraz wykrywa popełniane przez żołnierzy pełniących czynną służbę wojskową, funkcjonariuszy SKW i SWW oraz pracowników SZ RP i innych jednostek organizacyjnych MON, przestępstwa:
- przeciwko pokojowi, ludzkości oraz przestępstwa wojenne;
- szpiegostwa przeciwko RP oraz przeciwko państwom obcym, które zapewniają wzajemność;
- zamachu lub sabotażu wobec SZ RP;
- określone w art. 228–230 Kodeksu karnego (**korupcja**), jeżeli mogą one zagrażać bezpieczeństwu lub zdolności bojowej SZ RP lub innych jednostek organizacyjnych MON;
- przeciwko ochronie informacji określone w rozdziale XXXIII Kodeksu karnego, jeżeli mogą one zagrażać bezpieczeństwu lub zdolności bojowej SZ RP lub innych jednostek organizacyjnych MON, a także takie czyny skierowane przeciwko państwom obcym, które zapewniają wzajemność;
- nielegalnego obrotu z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa;
- związane z terroryzmem;
- inne godzące w bezpieczeństwo potencjału obronnego państwa, SZ RP oraz jednostek organizacyjnych MON, a także państw, które zapewniają wzajemność.

W styczniu 2011 roku Służba Kontrwywiadu Wojskowego została wyposażona w dodatkowe narzędzia niezbędne do ochrony bezpieczeństwa państwa – utworzona został nowa jednostka organizacyjna pod nazwą *Zarząd Ochrony Ekonomicznych Interesów Sił Zbrojnych.* Nowa jednostka organizacyjna została umieszczona w pionie, w którym funkcjonują: *Zarząd Ochrony Sił Zbrojnych, Zarząd Operacyjny, Biuro Techniki i Obserwacji* oraz *Biuro Prawne.* Utworzenie tak mocnej struktury organizacyjnej prowadzącej działania w celu ochrony bezpieczeństwa państwa, wskazuje na prawidłowe podejście do problemu zagrożeń skierowanych bezpośrednio na Siły Zbrojne. Potwierdza to również tezę, iż dowództwo SKW na bieżąco monitoruje problem zagrożeń i na bieżąco podejmuje działania zapobiegawcze.

4.4. ZWALCZANIE KORUPCJI W SZ PRZEZ BIURO DS. PROCEDUR ANTYKORUPCYJNYCH

Kolejną ważną komórką organizacyjną powołaną do zapobiegania występowania korupcji w Siłach Zbrojnych RP jest Biuro ds. Procedur Antykorupcyjnych. O ile prezentacja działania, w tym metody i formy, Żandarmerii Wojskowej, Naczelnej Prokuratury Wojskowej czy Służby Kontrwywiadu Wojskowego była łatwiejsza do przeanalizowania, o tyle geneza powstania, umiejscowienie, zadania, metody działania Biura nie byłaby możliwa bez, współpracy z jej przedstawicielami. Prezentacja materiału zawartego w tym rozdziale była możliwa dzięki ogromnemu zaangażowaniu obu stron oraz możliwości dotarcia do materiałów o charakterze eksperckim. Ogromne znaczenie miały również bezpośrednie kontakty, które pozwoliły na zrozumienie badanej problematyki.

W celu zapewnienia odpowiedniego poziomu zwalczania korupcji oraz zwiększenia skuteczności w zapobieganiu występowania tej formy przestępczości, Ministerstwo Obrony Narodowej podjęło decyzję o powołaniu w 2005 roku Pełnomocnika Ministra Obrony Narodowej ds. Procedur Antykorupcyjnych, którego zadaniem było wprowadzenie uregulowań i procedur zapobiegających powstawaniu zjawisk korupcyjnych w obszarze zamówień

wojskowych, zmniejszających ryzyko zaistnienia korupcji.

Następnie w 2006 roku powołane zostało Biuro Pełnomocnika ds. Procedur Antykorupcyjnych, które do dnia dzisiejszego realizuje zadania nałożone przez Ministra Obrony Narodowej. Usytuowanie Biura wynika z Zarządzenia Nr 160 Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 października 2006 r. *w sprawie nadania statutu Ministerstwu Obrony Narodowej*[142]. Zgodnie z ww. Zarządzeniem Biuro ds. Procedur Antykorupcyjnych od 2006 roku wchodzi w skład Ministerstwa Obrony Narodowej, jako komórka obsługująca Ministra Obrony Narodowej i jemu bezpośrednio podległa. Z punktu widzenia walkiz nieprawidłowościami miejsce w strukturze jest optymalne, ze względu na to, iż bezpośrednia podległość pod kierownika instytucji daje możliwość niezależnego formułowania opinii i wniosków dotyczących procederów mogących prowadzić do korupcji lub wskazywania luk w procedurach mogących prowadzić do zwiększenia zagrożenia zjawiskami korupcyjnymi. Informacje te mają charakter wrażliwy w związku z czym wskazane jest ograniczenie dodatkowych szczebli administracyjnych.

Niezależność tą próbowano zaburzyć, gdy powstała koncepcja zmiany podległości Biura, związana z powstaniem Inspektoratu Uzbrojenia. Zgodnie z promowaną koncepcją Biuro miało podlegać pod Podsekretarza Stanu ds. Uzbrojenia i Modernizacji. Jest to pomysł z pewnością kontrowersyjny ze względu na to, iż Biuro zdecydowaną większość czynności nadzorczych (nadzór nad postępowaniami) wykonuje właśnie w stosunku do działań Pionu Podsekretarza Stanu ds. Uzbrojenia i Modernizacji.

Kompetencje i szczegółowy zakres działania Biura został opisany w Zarządzeniu Nr 40/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 22 listopada 2006 r. *w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej*[143]. Zgodnie z § 49 Biuro ds. Procedur Antykorupcyjnych jest właściwe w zakresie zapobiegania zjawiskom korupcyjnym w resorcie. Jednocześnie do zakresu zadań Biura należy w szczególności:

- identyfikacja istniejących zagrożeń i mechanizmów korupcyjnych, we współpracy z komórkami i jednostkami organizacyjnymi;
- analiza zidentyfikowanych mechanizmów korupcyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem uwarunkowań strukturalnych, luk w istniejących procedurach lub braku odpowiednich procedur;
- wypracowywanie rozwiązań w zakresie zapobiegania i zwalczania zjawisk korupcyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem projektów systemów i procedur antykorupcyjnych oraz opracowywanie projektów polityki przejrzystości w resorcie,
- monitorowanie wdrażania zatwierdzonych procedur i rozwiązań;
- przeprowadzanie oraz organizowanie szkoleń w zakresie przejrzystości procedur i rozwiązań systemowych;
- opiniowanie i konsultowanie, na potrzeby Ministra lub na wniosek komórek organizacyjnych i jednostek organizacyjnych, spraw lub projektowanych rozwiązań z punktu widzenia przejrzystości, gospodarności i zapobiegania patologiom korupcyjnym;
- opiniowanie, na zlecenie Ministra lub w ramach procesu uzgodnień resortowych i międzyresortowych, projektów aktów prawnych pod kątem przejrzystości i możliwych zagrożeń korupcyjnych;
- prowadzenie nadzoru nad zakupami dokonywanymi na rzecz resortu.

Wśród głównych aktów prawnych obecnie obowiązujących w resorcie Obrony Narodowej należy wskazać w szczególności:

- decyzja Nr 291/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 26 lipca 2006 r. *w sprawie zasad i trybu zawierania w resorcie obrony narodowej umów, których przedmiotem jest uzbrojenie lub sprzęt wojskowy*[144];
- decyzja Nr 28/MON Ministra Obrony Narodowej *w sprawie wprowadzenia procedury pozyskania nowego uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz procedury pozyskania nowego uzbrojenia i sprzętu wojskowego w ramach pilnej potrzeby operacyjnej*[145].

Analizując obszary jakimi zajmuje się Biuro oraz szczegółowe zadania, należy wymienić szereg niezwykle istotnych elementów będących w zainteresowaniu Ministerstwa Obrony Narodowej, które można połączyć w jedną grupę zadań, do których zaliczamy:

- zakupy sprzętu i uzbrojenia wojskowego, czyli procedury zamówieniowe wynikające z Centralnego Planu Modernizacji Technicznej, w tym Programy Uzbrojenia, czyli zamówienia wieloletnie m.in.: program nabycia samolotów szkolno-bojowych LIFT, samolotów Bryza, BMS, program TYTAN;

– planowanie zamówień i przedsięwzięć;
– wyłączenie ze stosowania ustawy prawo zamówień publicznych na podstawie byłego art. 296 Traktatu Wspólnot Europejskich[146];
– wybór trybu postępowania – negocjacje z jednym wykonawcą, negocjacje z wieloma wykonawcami, przetarg;
– w celu wyeliminowania zagrożeń korupcyjnych do zakupów sprzętu i uzbrojenia wojskowego prowadzonych w trybie przetargu wprowadzenie obowiązku publicznych ogłoszeń – na stronie resortowej, konieczność wyjaśniania treści dokumentacji przetargowej;
– zapewnienie udziału niezależnych obserwatorów z Transparency International w postępowaniu na samoloty dla VIP – najważniejszych osób w państwie, mające zapewnić większą transparentność i przejrzystość;
– wprowadzenie na przykład w procedurze dotyczącej zakupów samolotów LIFT możliwości bezpośredniego informowania przez Wykonawców Biura ds. Procedur Antykorupcyjnych o ewentualnych nieprawidłowościach w trakcie prowadzenia procedury przetargowej, w celu szybszego i reagowania na zaistniałe zagrożenia;
– konieczność uzgadniania każdej modyfikacji dokumentacji postępowania, odpowiedzi na pytania kierowane przez wykonawców;
– obowiązek składania oświadczeń o braku konfliktu interesów przez osoby biorące udział w postępowaniu;
– wyłączanie z postępowania osób, które przyznały się do istnienia konfliktu interesów;
– formalno-prawna weryfikacja złożonych ofert, bieżący nadzór nad wybranymi postępowaniami w charakterze obserwatora – przedstawiciel Biura;
– formalno-prawna weryfikacja propozycji Komisji co do rozstrzygnięcia postępowania (wyników postępowania) przed ich ogłoszeniem – działalność prewencyjna;
– konkursy na członków Rad Nadzorczych w spółkach Skarbu Państwa, w których wielokrotnie udział brał przedstawiciel Biura ds. Procedur Antykorupcyjnych, czuwając nad zgodnością z prawem dokonywanych wyborów.

Dalsza analiza zadań, jakie zostały nałożone na Biuro wskazuje na fakt, iż Biuro zostało wpisane bezpośrednio w kilka procedur, w tym między innymi w wytyczne w sprawie udzielania zamówień publicznych na sprzęt i uzbrojenie wojskowe, czyli decyzję nr 291/MON, gdzie styka się bezpośrednio z dokumentacją postępowania. W ramach tej decyzji Biuro ds. Procedur Antykorupcyjnych opiniuje dokumentację przed jej upublicznieniem, a także bada oferty wykonawców przed ogłoszeniem wyników. W związku z tym działania Biura mają charakter prewencyjny, choć zdarzają się także sytuacje, których podjęcie działań następuje już po przeprowadzeniu postępowania, w przypadkach, gdy postępowanie nie było objęte nadzorem Biura lub decyzje podejmowano z pominięciem obowiązujących procedur. Wyżej wymieniona decyzja w § 50 wprowadziła mechanizm bezpośredniego nadzoru nad postępowaniami zakupowymi prowadzonymi w ramach realizacji centralnego planu modernizacji technicznej. Działania Biura wyrażane są w opiniach, które mają posłużyć Zamawiającemu – głównie Inspektoratowi Uzbrojenia (odpowiedzialnemu za dostawy sprzętu i uzbrojenia wojskowego) oraz Departamentowi Polityki Zbrojeniowej do podjęcia właściwych decyzji w celu wyeliminowania nieprawidłowości formalnych prowadzonych postępowań oraz zapewnić ich przejrzystość i zmniejszyć do minimum subiektywizm kryteriów oceny ofert oraz uznaniowość warunków udziału w postępowaniu. Przedmiotem zainteresowania jest dokumentacja postępowania w postaci: wniosku o wybór trybu postępowania – zasadność wyłączenia ze stosowania ustawy prawo zamówień publicznych, warunków przetargu, zaproszenia do negocjacji, protokołu postępowania, zapisów umowy. Biuro wskazuje konkretne zapisy przedkładanej dokumentacji, które naruszają obowiązujące przepisy lub mogą mieć podłoże korupcyjne.

Sposób realizacji zadań, opiniowanie procedur, udział w najbardziej istotnych etapach zamówień przetargowych, wyrażanie opinii oraz jednoczesne prowadzenie polityki prewencyjnej, pozwala na sformułowanie, iż działanie Biura opiera się na zasadach audytowych, które na podstawie konkretnych treści proponuje skuteczne rozwiązania lub wskazuje nieprawidłowości, które mogą w dalszym etapie prowadzenia postępowania zakłócić zasady konkurencyjności i równego traktowania wykonawców, biorących lub chcących brać udział w postępowaniu, a jednocześnie prowadzić do promowania

wybranych wykonawców. W wypadku, gdy Zamawiający nie zgadza się z opinią Biura powinien wystąpić o rozstrzygnięcie wątpliwości najpierw do bezpośredniego przełożonego, a w ostateczności do Ministra Obrony Narodowej. Rozwiązanie to ma zapobiegać paraliżowi decyzyjnemu związanemu z realizacją zamówień.

Istotną i przełomową zmianę udzielania zamówień publicznych na dostawy sprzętu i uzbrojenia wojskowego wprowadza przyjęta w dniu 13 lipca 2009 r. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/81/WE *w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa* i zmieniająca dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE[147], opublikowana 20 sierpnia 2009 r., z terminem transpozycji do dnia 21 sierpnia 2011 r. Dyrektywa ta nakłada na państwa członkowskie konieczność implementacji wypracowanych na szczeblu europejskim procedur udzielania zamówień publicznych dotyczących m.in. dostaw sprzętu i uzbrojenia do ustawodawstwa krajowego. Wśród zapisów dotyczących zniwelowania zjawisk korupcyjnych warto zaznaczyć, iż regulacja ta wprowadza m.in. drogę odwoławczą wzorem ustawy prawo zamówień publicznych, która umożliwi złożenie protestu lub odwołania do organu quasi sądowego. Regulacja ta unifikuje także proces udzielania zamówień publicznych na tego typu sprzęt na szczeblu europejskim. W opinii Biura, oprócz działań doraźnych dotyczących zmian w decyzji nr 291/MON, resort obrony narodowej położy szczególny nacisk na jakość (na bazie posiadanych doświadczeń) uzgadnianych zapisów ustawowych regulujących zagadnienie udzielania zamówień wojskowych, jak również na szybkie ich wprowadzenie w życie.

Każdy akt prawny, w tym decyzja Ministra powodująca skutki finansowe dla resortu, podlega opiniowaniu przez Biuro, co wynika z decyzji nr 232/MON[148] dotyczącej procesu legislacyjnego w Ministerstwie Obrony Narodowej. Stanowi to filar praworządności i zasadności podejmowanych decyzji m.in. w zakresie wydatkowania środków z budżetu państwa.

W odpowiedzi na zagrożenia związane z silnym lobbingiem firm zbrojeniowych mającym na celu wymuszenie wprowadzenia pewnych zapisów technicznych w taki sposób aby w przetargu wyłoniony został konkretny producent, Ministerstwo Obrony Narodowej wprowadziło decyzję nr 16/MON[149], zwaną „antylobbingową", wprowadzającą wytyczne regulujące zasady kontaktów z wykonawcami i generalnie zachowań na linii resort – przedsiębiorcy zastąpioną następnie decyzją nr 125/MON[150].

Ze względu na dużą liczbę imprez, w trakcie których promowane były konkretne firmy, produkty (lobbing) firm zbrojeniowych, które miały następnie wpływ na powstawanie nieformalnych kontaktów, zaistniała konieczność wprowadzenia swoistego kodeksu zachowań w kontaktach z wykonawcami. Zdarzało się, że podczas: balów, imprez charytatywnych odbywały się loterie, konkursy, które mogły być zalegalizowaną formą wręczania korzyści majątkowych. W związku z tym konieczne było wprowadzenie konkretnych wytycznych co do zasad uczestnictwa w tego typu przedsięwzięciach, które mogą prowadzić do korupcji. Wytyczne miały zwrócić uwagę na niebezpieczeństwo „lobbingu", który może wpływać na podejmowane decyzje. Zakresem regulacji objęte zostały kontakty z wykonawcami umów na rzecz resortu, wykonawcami starającymi się o zamówienie, a także agentami handlowymi, przedstawicielami działających na rzecz. W wielu wypadkach są to nieformalne i kilkuletnie znajomości, które mogą przekładać się na wybór konkretnych produktów.

Wytyczne z pewnością nie eliminują zjawiska korupcji ze względu na brak wyciągania konsekwencji w stosunku do osób utrzymujących nieformalne kontakty z potencjalnymi Wykonawcami. Przy egzekwowalności wytycznych zauważalny jest jednak brak woli przełożonych do eliminowania tego typu zjawisk, wynikający, bądź z niewiedzy, bądź też obniżenia się granic zachowań uważanych za dozwolony kontakt.

Biuro opracowując wytyczne wyszło z założenia, iż kontakty mogą przeistaczać się w działania wpływające na przychylność; zasady w kontaktach: honor, zdrowy rozsądek i umiar, ochrona dobrego imienia MON i SZ RP, unikanie sytuacji rodzących dług materialny lub honorowy, poczucie wdzięczności unikanie zachowań, które mogą być poczytane za faworyzowanie wykonawcy.

Uregulowane zostały także przedsięwzięcia promocyjne, z którymi często wiązały się dalsze działania w postaci prób wprowadzenia

sprzętu na wyposażenie Sił Zbrojnych. Biuro wyszło z założenia, ze nie jest możliwe odcięcie się wiedzy wynikającej z prezentacji, pokazów sprzętu, w związku z tym zaproponowało, aby prezentacje odbywały się w sposób transparentny i przejrzysty, najlepiej na terenie Ministerstwa. Przedsięwzięcia związane z zawarciem lub wykonaniem umowy – mogą być wspólnie organizowane. Dopuszczalna jest także pomoc krajowym przedsiębiorstwom w przedsięwzięciach promocyjnych skierowanych na rynki zagraniczne.

Sprawa prezentów została przez Biuro rozwiązana jednoznacznie; niedopuszczalne jest przyjmowanie jakichkolwiek prezentów, nawet nie mających wartości handlowej, ani żadnych korzyści majątkowych i osobistych. Za dopuszczalne uznano – materiały promocyjne – ulotki, konspekty, opisy, czyli elementy przekazania wiedzy, informacji. Podsumowując:

– prezenty – żadne;
– materiały promocyjne – znikoma lub żadna wartość handlowa – tak;
– materiały informacyjne – tak.

Wytyczne Biura wnikają także w sferę kontaktów towarzyskich, gdzie zalecano nie nawiązywanie nowych kontaktów z osobami działającymi na rzecz konkretnych wykonawców, powiązanymi z tym wykonawcami w celu wyeliminowania konfliktu interesu.

Zgodnie z wytycznymi zwrócono uwagę na zasady honoru, godności i interesu Sił Zbrojnych.

Przedsięwzięcia zewnętrzne zostały rozwiązane przez Biuro w następujący sposób:

– sympozja, konferencje, przedsięwzięcia naukowe, popularno-naukowe, charytatywne – tak w formie:
  1) wygłoszenia referatu,
  2) patronatu,
  3) pomocy przy organizacji imprezy,
  4) uczestnictwa w komitecie honorowym.
– sponsorowanie przedsięwzięć i imprez – niedopuszczalne, gdy są to wykonawcy, chyba ze chodzi o wspólne przedsięwzięcie związane np.: z podpisaniem umowy. Celem było stworzenie zasad, które zapobiegną powstawaniu długu materialnego tj. sponsorowania imprez wojskowych przez przedsiębiorców. Dopuszczanie podmiotów, gdy nie będzie promocji nazw, logo lub znaków towarowych;
– prezentacje – oficjalne prezentacje lub pokazy na terenie jednostki, jeżeli koszty zbyt wysokie lub przyczyny techniczne uniemożliwiają realizację przedsięwzięcia, możliwy jest udział na terenie wykonawcy;
– koszty prezentacji powinien każdorazowo ponosić wykonawca, z kolei koszty podróży, zakwaterowania – resort MON. Często zdarza się że Wykonawcy w sposób „wyjątkowy" (hotele o bardzo wysokich standardach, organizowanie wycieczek, imprez okolicznościowych) podejmują osoby odbierające przedmiot umowy, wpływając w ten sposób na podejmowane decyzje.

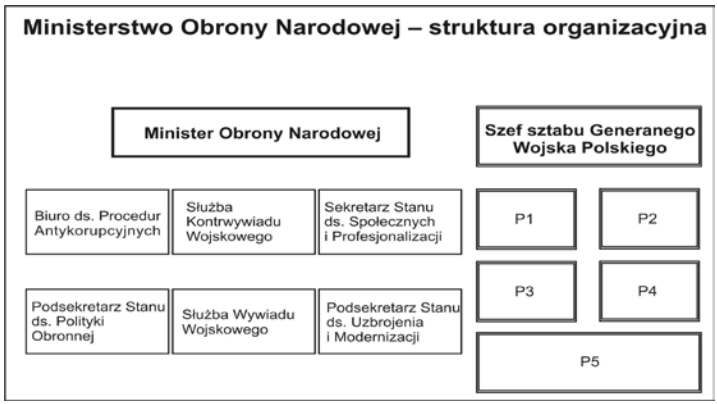
Kolejnym ważnym elementem mającym wpływ na zapewnienie i zagwarantowanie Siłom Zbrojnym suwerenności podejmowanych działań w szczególności prowadzenia polityki zbrojeniowej jest zapewnienie Biuru, poprzez udział przedstawiciela Biura jako stałego członka Rady Uzbrojenia, bezpośredniego wpływu na dokumenty merytoryczne, które opiniuje Rada. Jest to istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa oraz odpowiedzialności za pojmowane przez Ministra Obrony Narodowej decyzje.

Kolejnymi istotnymi i czasochłonnymi zadaniami realizowanymi przez Biuro, to zlecenia bezpośrednio od Ministra; rozpatrywanie donosów; weryfikacja doniesień medialnych o nieprawidłowościach. Duży obszar zajmują kwestię nieruchomości, ich zbywania, ustanawiania trwałego zarządu, przekształceń i wnoszenia mienia do Skarbu Państwa do spółek (np.: sprawa SCOR i powiązań z firmą Techmex S.A.) i związanych z tym nieprawidłowości, kwestie własnościowe.

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym MON, Biuro ma za zadanie szkolić w zakresie antykorupcyjnym. Szkolenia są nieodzownym elementem wpajania jednolitych wzorców etycznych w tym wypadku żołnierza lub pracownika wojska. Szkolenia prowadzone w formie warsztatów, rozmów z uczestnikami pozwalają zwrócić uwagę na ewentualne zagrożenia lub rozwiać wątpliwości, a jednocześnie podwyższają zaufanie do komórek wewnątrz resortowych które mają pomagać w tego typu sprawach.

W 2010 roku Biuro przeprowadziło szkolenia w komórkach organizacyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej oraz Sztabie Generalnym Wojska Polskiego. Ogólnie przeszkolonych zostało ponad 430 osób. Czas szkolenia to od 2,5 do 3 godzin na każdą grupę. Tematem szkolenia była:

Rysunek nr 3. Struktura organizacyjna MON



Źródło: http://www.npw.gov.pl/491-49f02d8678cb6.htm

„Przejrzystość procedur oraz rozwiązania systemowe w zakresie zapobiegania i zwalczania zjawisk korupcyjnych w resorcie obrony narodowej"

Program każdego szkolenia zawierał następującą tematykę:

- wprowadzenie w działalność Biura, gdzie przedstawiono strukturę, patrz rysunek nr 3;
- ogólny zakres kompetencji.

  Zakres zadań Biura ds. Procedur Antykorupcyjnych:
  - decyzja nr 291/MON,
  - decyzja nr 28/MON,
  - decyzja nr 125/MON,
  - udział w procesie legislacji,
  - szkolenia,
- pojęcie korupcji z przykładami, czyli próba zdefiniowania czym jest korupcja;
- obszary zagrożone korupcją, czyli:
  - planowanie – zagrożenia związane z wpisywaniem konkretnych pozycji do planu wbrew potrzebom wojska,
  - udzielanie zamówień publicznych – punkty newralgiczne w procedurze udzielania zamówień publicznych,
- realizacja umów zawartych w ramach zamówień, w tym odbiory przedmiotów, które nie zostały dostarczone i związane z tym zagrożenia, eliminowanie lub ograniczenie subiektywnych kryteriów odbioru sprzętu;
- stanowienie prawa;
- zagrożenia, które niesie za sobą korupcja – skutki korupcji:
  - dla państwa,
  - dla osób,
- zagrożenia prawno-karne – odpowiedzialność prawno karna – łapownictwo czynne/bierne, płatna protekcja, udaremnianie przetargu;
- sposoby zapobiegania korupcji:
  - zmniejszenie nieformalnych kontaktów z wykonawcami,
  - omówienie zasad kontaktów na linii pracownicy i żołnierze, a wykonawcy, potencjalni wykonawcy,
- instytucja Whistleblowing'u – promowanie polityki otwartości oraz odwagi w demaskowaniu nieprawidłowości i nadużyć w instytucji[151];
- obowiązek informowania organów ścigania – omówiony został w szczególności obowiązek informowania o przestępstwach ściganych z urzędu wynikający z kodeksu postępowania karnego;
- asertywność wobec przełożonych – radzenie sobie z presją w wypadku, gdy istnieje zagrożenie złamania przepisów praw;
- mniej polityki w pracy – zapobieganie wpływom politycznym zwłaszcza w stosunku do pracowników służby cywilnej i żołnierzy, zapobieganie w resorcie, przykłady dotyczące zapobiegania walki z korupcją.

Po cyklu szkoleń dało się zauważyć wzrost zainteresowania tematyką walki z korupcją i nieprawidłowościami w funkcjonowaniu instytucji, w tym próbą bezpośredniego kontaktu i informowania w formie bezpośredniej, bądź anonimowej o zaistniałych nieprawidłowościach. Jednocześnie szczególnie odczuwalny i widoczny jest jednak brak wiedzy dotyczącej

problemu korupcji, interpretowania przepisów dotyczących zwłaszcza przestępstwa łapownictwa. Przykładowo można wskazać przypadek, w którym jeden ze słuchaczy nie uznawał tego, iż obietnica pracy dla żony w zamian za „załatwienie przetargu" może być uznana za korupcję, w sytuacji, w której żona będzie „uczciwie pracowała" dla danego przedsiębiorcy. Ten przykład może w sposób karykaturalny pokazuje stopień „znieczulenia".

Wśród głównych zarzutów kierowanych przez słuchaczy da się wyróżnić:
- brak konsekwencji w stosunku od osób winnych przestępstw korupcji;
- zdemoralizowanie i brak konsekwencji w stosunku do kadry kierowniczej, która ma wpływ na niższe poziomy hierarchii administracyjnej i kształtowanie nieodpowiednich wzorców;
- wielość instytucji państwowych ściągających te same przestępstwa i nadmiar instytucji kontrolujących;
- brak walki i „dobrego przykładu" z patologiami wewnątrz administracji prowadzi do frustracji kadry i obniżenia standardów na każdym poziomie, przyzwolenia.

W fazie koncepcyjnej znajduje się także specjalistyczny projekt przeznaczony dla studentów uczelni wojskowych WAT, AON dotyczący walki z korupcją.

Kadry specjalistyczne Biura

W skład Biura wchodzą prawnicy, w tym jeden po zakończonej aplikacji prokuratorskiej oraz jeden aplikant radcowski. Specjalizacja osób dotyczy zwłaszcza zamówień publicznych, jak również obrotu nieruchomościami, jak również zasady prawidłowej legislacji.

Monitorowanie przepisów i inicjowanie zmian

Na podstawie procesów i działań, w których uczestniczy bezpośrednio Biuro wyciągane są wnioski, co do konieczności wprowadzenia zmian i luk w systemie pozyskiwania sprzętu i uzbrojenia wojskowego.

Mechanizmy korupcyjne

Warto zwrócić uwagę, iż formy korupcji stają się coraz bardziej wyrafinowane i w związku z tym same działania i procedury nie wystarczają. Mechanizmy korupcyjne wymagają coraz częściej działań stricte operacyjnych.

Korupcji mogą sprzyjać:

1. Brak dalekosiężnego celu lub częste zmiany koncepcji; (np.: SAMOLOT dla VIP – leasing, czarter, zakup – okres przejściowy) – kilkanaście koncepcji, które pokazują brak decyzyjności instytucji.
2. Planowanie inwestycji pod firmy, a nie pod potrzeby wojska – wpływ lobbingu,
3. Przeszacowanie wartości zamówienia, nierealne ceny za zakupy.
4. Samodzielne wpisanie danego zadania do planu – możliwe naciski, korupcja.
5. Wrażliwe dane, które są w posiadaniu planującego; sprzedaż danych i informacji lub ich naturalny wypływ.
6. Konsultowanie poza resortem, z wykonawcami konkretnych rozwiązań.
7. Naciski z zewnątrz na zmianę planu, wyrzucenie pozycji, zwiększenie kwoty na dany cel (dofinansowanie) – powoływanie się w tym wypadku na bezpieczeństwo, pilność, konieczność zakupu, tutaj także istotny jest problem umów warunkowych, które nie są warunkowe, gdyż muszą być spełnione dla wykonania danej usługi np.: remont okrętów, gdzie element konieczny jest objęty warunkiem i bez jego spełnienia okręt nie wypłynie.
8. Kwoty dodatkowe przy remontach – mimo przeprowadzenia procedury zakończonej aukcją elektroniczną Wykonawca „odbija" sobie kwoty na robotach dodatkowych, które nie są ograniczone żadnymi przepisami.
9. Opis przedmiotu zamówienia tak przygotowany, że spełnia tylko jeden wykonawca.
10. Przeciek ważnych informacji – opisu technicznego, szybszy dostęp do warunków udziału w postępowaniu, kryteriów oceny ofert, danych niezbędnych do przygotowania oferty, terminów, przed formalnym wszczęciem postępowania.
11. Wpływ na warunki, dyktowanie opisu przez wykonawców – mailem, konsultowanie zmian w opisie z wykonawcą.
12. Zdarzają się przypadki negatywnych skutków uczestnictwa Biura w wielu procedurach. Po pierwsze negatywny odbiór przez inne instytucje. Niechęć kierownictwa do weryfikacji pracy. Próba pomijania Biura (drugie postępowanie na śmigłowce Mi-17 po odstąpieniu od wykonania przez pierwotnego wykonawcę), procedowanie rozporządzeń bez informowania o nieprawidłowościach i dalsze procedowanie mimo bra-

ku uzgodnienia z Biurem (zwroty za ubrania dla wojskowych radców prawnych).

13. Dobre układy z wykonawcami, znajomości.

2

Analiza spraw korupcyjnych, przeprowadzona przez Biuro

Częstotliwość wykorzystywania § 26 ust. 1 decyzji Nr 291/MON do wyboru trybu:

- W ostatnim czasie w ocenie Biura dochodzi do nadmiernego korzystania z uregulowań szczególnych, zawartych w decyzji Nr 291/MON i coraz częstsze korzystanie z § 26 ust. 1 decyzji Nr 291/MON Ministra Obrony Narodowej 26 lipca 2006 r. *w sprawie zasad i trybu zawierania w resorcie obrony narodowej umów, których przedmiotem jest uzbrojenie lub sprzęt wojskowy* (Dz. Urz. MON Nr 14, poz. 179, z późn. zm.) „*Minister Obrony Narodowej, na wniosek kierownika, może wyrazić zgodę na wybór trybu postępowania niezależnie od występowania przesłanek, o których mowa w § 20–23 i 25.”*.
- Wskazana regulacja umożliwia procedowanie w wybranym trybie (najczęściej negocjacji z jedynym wykonawcą) po uzyskaniu akceptacji ministra. Zamawiający, w coraz częstszym i szerszym zakresie stosuje przedmiotową regulację, „uciekając” od przesłanek zastosowania trybów określonych w w/w decyzji ministra, jednocześnie przerzucając odpowiedzialność za wybór trybu procedowania na ministra.
- Jako przykład zastosowania w/w, szczególnego uregulowania można wskazać wniosek na remont główny i dokowy okrętów proj. 1241 RER – ORP „Metalowiec” i ORP „Rolnik” (szacunkowa wartość około 200 mln złotych). Zgodnie z przedłożonym w opisanym wyżej trybie wnioskiem zamówienie ma zostać skierowane do Stoczni Marynarki Wojennej, mimo istniejących konkurencji (przynajmniej 5 jak wskazał sam Zamawiający) na rynku remontów okrętów wojskowych.
- Dla przykładu warto dokonać analizy przeprowadzonych już postępowań na remonty i modernizacje innych okrętów, przeprowadzonych w trybie konkurencyjnym (przetarg + aukcja), w którym brała udział także Stocznia Marynarki Wojennej, a nadzorowanych przez Biuro:

  ORP „NAWIGATOR” – nr postępowania
  Najkorzystniejsza cena przed aukcją:
  64.788.000,00 zł
  Najkorzystniejsza cena po aukcji:
  32.786.885,00 zł
  Różnica na korzyść resortu: **32.001.115,00 zł**
  Korzyść w wyniku przeprowadzonej aukcji wyniosła ok. 50% pierwotnej ceny.
  Remont dokowy i eksploatacyjny ORP „Sokół”
  Najkorzystniejsza cena przed aukcją:
  7.480.312,00 zł
  Najkorzystniejsza cena po aukcji:
  4.400.000,00 zł
  Różnica na korzyść resortu: **3.080.312,00 zł**
  Korzyść w wyniku przeprowadzonej aukcji osiągnęła ok. 40% pierwotnej ceny.

Jako podsumowanie warto wskazać fragment publikacji z 2003 roku dr. Mariusza Jędrzejko pt.: „Mechanizmy i zjawiska korupcyjne w siłach zbrojnych i ich otoczeniu. Próba diagnozy problemu”, iż konieczność udzielania zamówień była argumentowana i podbudowywana treściami społeczno-politycznymi w tym: zagrożeniem upadku firm, rosnącym bezrobociem, możliwością wywołania niepokojów społecznych. Jako jeden z podmiotów została wskazana Stocznia Marynarki Wojennej, jako wykonująca duże zamówienia dla Sił Zbrojnych RP. Jednocześnie autor wskazuje na nieformalne mechanizmy docierania do decydentów wojskowych w celu uzyskania oczekiwanych zamówień. Jak wskazuje wniosek o wyrażenie zgody na wybór trybu postępowania z propozycją negocjacji z jednym wykonawcą wystawiła Stocznia Marynarki Wojennej S.A.

Innym z przykładów zastosowania § 26 ust. 1 decyzji Nr 291/MON są procedury pilnej potrzeby operacyjnej dla PKW Afganistan – dostawa śmigłowców Mi-17 (powtarzane postępowanie) oraz dopancerzenie KTO Rosomak.

Tryb ten zastosowano m.in.: przy realizacji pracy wdrożeniowej na Kompleksowy symulator strzelań dla załogi KTO Rosomak kryptonim SK-1, ze względu na prowadzenie pracy badawczo-rozwojowej przez proponowanego wykonawcę.

Zgodnie z § 26 ust. 1 wytycznych Ministra Obrony Narodowej *w sprawie zasad i trybu zawierania w resorcie obrony narodowej umów, których przedmiotem jest uzbrojenie i sprzęt wojskowy*, stanowiących załącznik do decyzji nr 291/MON z dnia 26 lipca 2006 r. (Dz.Urz. MON Nr 14, poz. 179, z późn. zm.) Minister Obrony Narodowej ma możliwość wyrażenia zgody na wybór trybu postępo-

wania niezależnie od zaistnienia przesłanek zawartych w ww. wytycznych. Jednakże w ocenie Biura należy zwrócić uwagę, aby w wypadku, gdy istnieje taka możliwość prowadzić procedury konkurencyjne, co przy częstym braku możliwości weryfikacji cen proponowanych w trybach niekonkurencyjnych, jest niewątpliwie korzystniejsze dla budżetu MON. Stosowane negocjacje z jednym wykonawcą nie umożliwiają uruchomienia zasad rynkowej konkurencji, a Komisja powołana do przeprowadzenia postępowania nie posiada realnych narzędzi do weryfikacji zaproponowanych kwot (co wynikło choćby w trakcie procedury na czarter samolotów VIP), gdzie jedynym celem jest zmieszczenie się w kwotach zaplanowanych, nie zawsze odzwierciedlających ich realną wartość.

Jak już wcześniej wykazano, zapewnienie konkurencji pozwala na realne oszczędności dla finansów resortu obrony narodowej, a zaoszczędzone kwoty można przeznaczyć na sfinansowanie dodatkowych zadań. Z punktu widzenia kompetencji Biura ds. Procedur Antykorupcyjnych, w wypadku stosowania procedur konkurencyjnych, do minimum zostają ograniczone ryzyka korupcyjne na etapie doboru wykonawcy i realizowanego zamówienia.

W związku z powyższym wskazane jest:

- zachowanie przejrzystości prowadzonych procedur;
- docenienie walorów zachowania konkurencji dla resortu i interesu publicznego;
- ścisłe przestrzeganie obowiązujących procedur w sferze kontaktów z przedsiębiorcami jak również zwrócenie szczególnej uwagi na stosowanie obowiązujących procedur w resorcie obrony narodowej oraz nie nadużywanie przez wnioskujących stosowania regulacji przewidzianych jedynie dla sytuacji wyjątkowych (bezpieczeństwo państwa, natychmiastowa konieczność udzielenia zamówienia).

Kolejnym obszarem działalności Biura jest udział w tworzeniu dobrego prawa. Biuro zgłosiło także swoje uwagi i propozycje do nowelizacji ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, w tym m.in.:

- rozważenie celowości wprowadzenia zapisu regulującego kwestię zastrzegania i realizacji warunku, który ze względu na swą zawartość merytoryczną i pozycję w całości zamówienia skutkuje obowiązkiem jego potwierdzenia, co niejako wypacza ideę warunku. Biuro spotkało się z przypadkami, w których Zamawiający w dokumentacji postępowania zastrzegali warunek, iż warunkowa część umowy mogła być wykonana w wypadku potwierdzenia środków finansowych. Jednocześnie część zamówienia objęta warunkiem była konieczna do wykonania całości, co zmuszało Zamawiającego do konieczności zatwierdzania warunku bez względu na posiadanie, bądź nie środków finansowych (np.: w dokumentacji na remont śmigłowców warunek dotyczył elementów niezbędnych do odbioru całości; warunkiem był objęty element systemu, bez którego funkcjonowanie nie było możliwe);
- zastosowanie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w stosunku do osób, które w składanych oświadczeniach poświadczyły nieprawdę, gdyż w obecnym systemie uregulowane jest niezłożenie tego dokumentu przez osoby biorące udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

Skuteczność Biura

Sprawa dotyczyła osoby, która pełniła funkcję kierowniczą w Agencji Mienia Wojskowego i jednocześnie pracowała w firmie kooperującej z firmą, która była współudziałowcem w spółce SCOR z udziałem Skarbu Państwa reprezentowanym przez AMW.

„Pragnę jednak z ubolewaniem stwierdzić, iż o przedmiotowym konflikcie interesów na podstawie ustawy *o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne* Prezes Agencji Mienia Wojskowego był informowany bezpośrednio przeze mnie na spotkaniu w pierwszych dniach sierpnia br. Mimo zapewnienia Prezesa AMW o niezwłocznym podjęciu działań, w celu usunięcia ewidentnego z punktu widzenia Biura ds. Procedur Antykorupcyjnych konfliktu interesów, jeszcze 2 września 2009 roku Prezes AMW wdał się w polemikę z Sekretarzem Stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Panią Julią Piterą w sprawie utrzymania na stanowisku p.o. osoby „X". Dopiero jednak po kolejnym piśmie pani Minister z dnia 25 września 2009 roku, Prezes AMW zdecydował się na odwołanie wyżej wskazanej osoby ze stanowiska (1 października 2009 roku)"[152].

Pozytywne działania Biura potwierdza m.in. opinia wyrażona w publikacji Urzędu

Zamówień Publicznych „XV lecie zamówień publicznych w Polsce":

Na dostrzegalne zmniejszenie skali nadużyć popełnianych w toku przygotowywanych i realizowanych wewnątrz MON procedur zamówień publicznych, a tym samym zmniejszenie się ilości śledztw dotyczących przestępczości przetargowej w wojsku wpływ miało także utworzenie w strukturze Ministerstwa Obrony Narodowej Biura Pełnomocnika ds. Procedur Antykorupcyjnych. W listopadzie 2005 roku w wyniku analizy zagrożenia korupcją w działalności resortu obrony narodowej powołano w MON doradców ministra ds. działalności antykorupcyjnej, jako zespół ekspercki o kompetencjach opiniująco-doradczych. W maju 2006 roku zespół ten przekształcił się w formę w pełni zinstytucjonalizowaną Biura Pełnomocnika MON ds. Procedur Antykorupcyjnych.

Podsumowując można stwierdzić, iż działania Biura ds. Procedur Antykorupcyjnych mają charakter *quasi* kontroli prewencyjnej postępowań odnoszącej się do dokumentacji postępowania oraz działalności analityczno-koncepcyjnej co do przepisów rodzących zagrożenie korupcją.

W kontekście zrealizowanych działań, skuteczność Biura – przy tak niskim, wręcz niezrozumiałym stanie kadrowym – należy ocenić wysoko. Mając na uwadze podniesienie efektywności wykonywanych zadań w zakresie zapobiegania korupcji w Siłach Zbrojnych, należy zwiększyć ilość etatów Biura przy założeniu odpowiednio wysokich etatów z uwagi na ekspercki charakter zadań.

4.5. ZWALCZANIE KORUPCJI W POLSCE PRZEZ POZOSTAŁE ORGANY

Walka z przestępczością, zapewnienie bezpieczeństwa obywateli to podstawowe zadanie rządu. W celu ich realizacji, powoływane są odpowiednie służby odpowiedzialne za zapobieganie oraz wykrywanie przestępstw i sprawców przestępstw. Korupcja to przestępstwo mogące pociągać za sobą ogromne konsekwencje dla państwa. O tym, że jest to problem międzynarodowy oraz, że jest on dostrzegany przez państwa świata, świadczy uchwalona w dniu 9 grudnia 2003 r. *Konwencja Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji* przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych z dnia 31 października 2003 roku[153]. Jest wiążącą umową ratyfikowaną przez 141 państw w zakresie norm i wymogów dotyczących zapobiegania, wykrywania, dochodzenia i karania korupcji. W celu uczczenia tego doniosłego wydarzenia, na mocy rezolucji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych nr 58/4 z dnia 31 października 2004 r. dzień 9 grudnia ustanowiony został jako **Międzynarodowy Dzień Przeciwdziałania Korupcji** obchodzony również w Polsce.

Zapobieganie oraz zwalczanie korupcji w Polsce realizowane jest w szczególności przez: Policję, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Straż Graniczną, Wywiad Skarbowy, Żandarmerię Wojskową, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego. Wszystkie wymienione organy współpracują i współdziałają ze sobą w trakcie wykonywanych czynności służbowych.

4.5.1. Policja

W celu zaprezentowania udziału Policji w zwalczaniu korupcji, posłużyłem się informacją zaprezentowaną przez Wydział ds. Zwalczania Korupcji Biura Kryminalnego Komendy Głównej Policji opublikowaną w 9 grudnia 2010 roku podczas Międzynarodowego Dnia Przeciwdziałania Korupcji. Celem usprawnienia walki z korupcją w dniu 30 września 1997 roku Komendant Główny Policji nadinsp. Marek Papała polecił utworzyć w wydziałach do spraw zwalczania przestępczości gospodarczej komend wojewódzkich zespoły do walki z korupcją. Zwalczaniem korupcji w Polsce zajmowało się wówczas łącznie ok. 80 policjantów pełniących służbę w strukturach PG. Dopiero 15 kwietnia 2000 roku utworzono pierwszy w Polsce Wydział dw. z Korupcją w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Katowicach liczący 16 etatów. Od początku 2002 roku Komenda Główna Policji wspólnie z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji podejmowała systematyczne działania zmierzające do przeprowadzenia zmian legislacyjnych, których wdrożenie umożliwiło skuteczniejszą walkę z korupcją. Między innymi w zmienionej ustawie o Policji wprowadzono uproszczony proces wyrażania zgody na zastosowanie przez Policję środków techniki operacyjnej i kontrolowanego przyjęcia/wręczenia korzyści majątkowej. Istotne novum w powyższej ustawie stanowiła regulacja określająca, iż zakup kontrolowany może polegać także na złożeniu propozycji przyjęcia

lub udzielenia korzyści majątkowej. W tym samym roku na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Rada Ministrów RP przyjęła dokument rządowy „Strategia Antykorupcyjna", będący zbiorem kierunkowych rozstrzygnięć i zestawu działań, jakie administracja rządowa miała podjąć w walce z korupcją. Do takich działań należało utworzenie Wydziałów do Walki z Korupcją we wszystkich Komendach Wojewódzkich Policji. Obecnie w strukturach Policji zwalczaniem przestępczości korupcyjnej zajmuje się prawie 300 wyspecjalizowanych funkcjonariuszy. Należy zaznaczyć, że Polska Policja, prowadzi czynności „oficjalne" – procesowe, pod nadzorem lub na zlecenie prokuratury oraz działania „niejawne" – operacyjne, które podejmuje z własnej inicjatywy. Podstawowe działania operacyjne prowadzone są przez policjantów za zgodą, wiedzą przełożonych – kierowników komórek. Zasady i formy prowadzenia czynności operacyjnych regulują, Zarządzenia Komendanta Głównego Policji. Ofensywne przedsięwzięcia operacyjne, takie jak: kontrola operacyjna – podsłuch, zakup kontrolowany, w tym kontrolowane wręczenie korzyści majątkowej, przesyłka niejawnie nadzorowana, unormowane są przez Ustawę o Policji i poddane ocenie i kontroli prokuratora, a w przypadku posłuchu nawet sądu. Najprościej rzecz ujmując, czynności operacyjne, prowadzone są w celu zapobiegania, rozpoznawania, ujawniania czynów zabronionych oraz wykrywania i ścigania ich sprawców. Polegają na ustaleniu czy doszło do przestępstwa, w przypadku potwierdzenia zmierzają, za pomocą różnych metod, środków, do zebrania materiału dowodowego, na podstawie którego wszczynane są postępowania przygotowawcze. Istota czynności operacyjnych polega na tym, że prowadzone są niejawnie. To daje przewagę policji, „uśpiona" czujność przestępców, powoduje, że popełniają błędy. W przypadku oficjalnych czynności procesowych prowadzą samokontrolę, przygotowują linię obrony, ustalają wspólne wersje wydarzeń. Jednak są takie zdarzenia przestępne, w których od razu wszczyna się oficjalne postępowanie przygotowawcze. Nie mniej jednak czynności operacyjne można wdrożyć w zawsze, a każdym momencie prowadzenia postępowania przygotowawczego, a także po jego zakończeniu, jeżeli przewiduje się możliwość ujawnienia nowych wątków nie ujętych w procesie. Bardzo ważnym momentem w polskim ustawodawstwie były zmiany w prawie karnym, obowiązujące od 1 lipca 2003 roku, dostosowujące polskie prawo do wymogów unijnych, zmiany te umożliwiły bardziej efektywne zwalczanie przestępczości korupcyjnej. Ustawodawca dostrzegł zagrożenie korupcją niemal we wszystkich obszarach życia publicznego i społecznego naszego Państwa. Istotną zmianą, wprowadzoną wspomnianą nowelizacją, łamiącą solidarność między podmiotami przestępczej działalności, jest klauzula niekaralności. W uproszczeniu – chodzi tutaj o sytuację, gdy „dający" łapówkę, o fakcie jej wręczenia, zawiadomił organ ścigania jeszcze przed wszczęciem postępowania przygotowawczego w tej sprawie i sam dobrowolnie ujawnił wszystkie istotne okoliczności. Innymi słowy każda osoba, która wręczała korzyść majątkową lub osobistą, a korzyść ta została przyjęta może, bez żadnych dla siebie konsekwencji, powiadomić o tym fakcie organy ścigania, pod warunkiem, że ujawni wszystkie istotne okoliczności tego przestępstwa.

Policja prowadzi rocznie od 6 do 8 tysięcy spraw korupcyjnych. Do października 2010 roku wszczęto już ponad 5000 postępowań przygotowawczych, w wyniku których stwierdzono ponad 11 tysięcy przestępstw korupcyjnych. Mimo tego, że sprawy korupcyjne są uznawane za postępowania trudne, wykrywalność ich jest dosyć wysoka, bowiem średnio wynosi ona około 98%.

4.5.2. Centralne Biuro Antykorupcyjne

Centralne Biuro Antykorupcyjne powołane zostało do zapobiegania i zwalczania korupcji oraz działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa. CBA wykonuje działania związane m.in. z osłoną antykorupcyjną najważniejszych programów i przedsięwzięć ekonomicznych państwa. Prowadzi działania w sferze zapobiegania przejawom korupcji oraz działalności skierowanej przeciwko interesom ekonomicznym państwa. W tym zakresie należy podkreślić przedsięwzięcia analityczno-informacyjne oraz edukacyjno-prewencyjne.

Biuro nie ogranicza się jedynie do ujawniania i zwalczania przestępstw korupcyjnych. Widząc potrzebę zwiększania świadomości społecznej w zakresie przeciwdziałania korupcji, prowadzi szereg przedsięwzięć o charakterze edukacyjnym, prewencyjnym i naukowym. W tym kontekście wymienić należy m.in.

rozbudowę portalu internetowego pod nazwą *Serwis Edukacji Antykorupcyjnej* (www.antykorupcja.edu.pl), który stanowi bazę uregulowań prawnych, systemów instytucjonalnych w różnych krajach, publikacji antykorupcyjnych i sygnałów na temat zidentyfikowanych nieprawidłowości. Opracowano również dokument pn. „S*tan korupcji w Polsce na podstawie danych statystycznych przekazanych przez służby i organy państwowe za lata 2004–2008*". Kolejna edycja mapy za lata 2004–2009 została opublikowana na stronie Biura. Ostatnia edycja mapy obejmuje jedynie rok 2010, ale również stanowi istotny materiał nie tylko w obszarze statystyki, ale również w definiowaniu mechanizmów korupcyjnych. Mapa korupcji jest pierwszym dokumentem w Polsce, który stanowi asumpt do przygotowania bardziej obszernych i szczegółowych opracowań na temat przejawów korupcji w życiu społecznym, politycznym i ekonomicznym państwa Polskiego. Ponadto, CBA rozwija współpracę z organizacjami krajowymi oraz międzynarodowymi zajmującymi się problematyką przeciwdziałania korupcji, a jego funkcjonariusze uczestniczą w licznych seminariach i konferencjach tematycznych.

Jednym z aspektów działalności naukowej Biura jest udział w projektach badawczych, z których można wyróżnić m.in. projekt pt. *Przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej i terroryzmu w warunkach bezpiecznego, przyspieszonego i zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego*, prowadzony wspólnie z Wyższą Szkołą Policji w Szczytnie i finansowany ze środków Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Na uwagę zasługują również działania CBA, polegające na prowadzeniu czynności kontrolnych w celu ujawniania przypadków korupcji w instytucjach publicznych, nadużyć osób pełniących funkcje publiczne oraz działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa. Uprawnienia te przysługują wyłącznie CBA. Kontrole prowadzone są na podstawie rocznego planu kontroli zatwierdzanego przez Szefa CBA, a gdy jest to konieczne w trybie doraźnym. Każda kontrola poprzedzona jest analizą przedkontrolną, w ramach której dokonuje się wstępnej weryfikacji informacji wskazujących na przypadki niestosowania procedur przewidzianych prawem lub poddających w wątpliwość prawidłowość i prawdziwość danych zawartych w oświadczeniach o stanie majątkowym. Podstawą podjęcia analiz są informacje własne oraz sygnały i wnioski przesyłane do CBA przez podmioty zewnętrzne.

Analizy przedkontrolne obejmuję m.in. przyznawanie ulg, zwolnień, koncesji, prowadzenie działalności z udziałem mienia państwowego lub komunalnego, finansowanie partii politycznych, obowiązki podatkowe.

Biuro prowadzi również działalność analityczno-informacyjną, która ukierunkowana jest na kompleksowe monitorowanie zamówień publicznych, procesów prywatyzacyjnych oraz wybranych programów rządowych w celu wstępnego rozpoznania potencjalnych zagrożeń oraz sporządzania całościowej oceny sytuacji. Jednym z efektów tego rodzaju czynności były raporty na temat zidentyfikowanych nieprawidłowości lub zagrożeń, zawierające także propozycje rozwiązań zapobiegawczych i naprawczych, przekazywane Sekretarzowi Kolegium do Spraw Służb Specjalnych, Sekretarzowi Stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

W związku z prowadzonymi działaniami analityczno-informacyjnymi CBA kontynuowało współpracę z ministerstwami i urzędami centralnymi. Dotyczyła ona m.in. zagadnień związanych z prywatyzacją spółek Skarbu Państwa (Ministerstwo Skarbu Państwa), realizacją programu „Radosna Szkoła" (Ministerstwo Edukacji Narodowej) oraz programu „Moje Boisko Orlik – 2012" (Ministerstwo Sportu i Turystyki), jak również gospodarowania funduszami unijnymi (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego). Nawiązano kontakty m.in. z Najwyższą Izbą Kontroli, Agencją Mienia Wojskowego, Głównym Inspektorem Farmaceutycznym czy też Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Ważnym źródłem wiedzy na temat przypadków występowania korupcji, zdarzeń które w ocenie zgłaszających są przestępstwami korupcyjnymi lub zachowań godzących w interes ekonomiczny państwa były zgłoszenia pochodzące od podmiotów zewnętrznych lub osób. Liczba zgłoszeń w ubiegłym roku wyniosła **7973**. W większości przypadków wykraczały one poza właściwość rzeczową Biura, niemniej jednak wiele wymagało przeprowadzenia czynności weryfikujących ich wiarygodność.

4.5.3. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego realizuje działania w zakresie korupcji w szczególności w ramach Tarczy Antykorupcyjnej, której celem jest osłona prywatyzacji kluczowych spółek Skarbu Państwa oraz przetargów publicznych. W tym celu ABW prowadzi działania polegające na:

- sprawdzaniu wiarygodności osób i podmiotów zaangażowanych w procesy prywatyzacyjne, zamówienia publiczne oraz kandydatów do wysokich stanowisk w administracji państwowej i spółkach Skarbu Państwa;
- prowadzeniu specjalistycznych szkoleń dla urzędników i pełnomocników ochrony w instytucjach państwowych;
- bieżącym informowaniu właściwych organów państwa o zaobserwowanych zagrożeniach dla prywatyzacji i przetargów.

W opublikowanym na stronie internetowej Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego raporcie z działalności AWB w 2010 roku[154], zaprezentowano kilka spraw dotyczących korupcji w tym korupcji w wojsku. Jedna z nich dotyczyła Agencji Mienia Wojskowego.

W 2010 roku ABW zakończyła śledztwo w sprawie wyrządzenia znacznej szkody majątkowej Agencji Mienia Wojskowego (AMW) poprzez wniesienie aportów w postaci nieruchomości do wielu podmiotów gospodarczych, a następnie ich sprzedaży po zaniżonej cenie. Dodatkowe ustalenia wykazały, że w toku tworzenia spółek z udziałem AMW nie przestrzegano procedur wewnętrznych, niejednokrotnie nie analizowano alternatywnych form zagospodarowania tych nieruchomości, nie przeprowadzono dogłębnej analizy opłacalności przedsięwzięcia. W działalności preferowano interes prywatnych inwestorów, zbywając im udziały i akcje w utworzonych podmiotach bez uprzedniej aktualizacji ich wyceny. Transakcje te w istocie polegały na zbyciu nieruchomości Skarbu Państwa po zaniżonej cenie, niejednokrotnie z pominięciem wcześniejszych procedur przetargowych. W sprawie tej skierowano akt oskarżenia przeciwko byłym prezesom AMW oraz byłemu dyrektorowi Zespołu Inicjatyw Gospodarczych tej instytucji. Swoimi działaniami doprowadzili do wyrządzenia szkody majątkowej w mieniu Skarbu Państwa szacowanej na ponad 51 mln zł.

Działania prowadzone przez ABW dotyczą dużych spraw korupcyjnych, w których zamieszane są kluczowe osoby zajmujące wysokie stanowiska w spółkach z udziałem Skarbu Państwa oraz spraw, w których mamy do czynienia z dużymi szkodami majątkowymi wyrządzonymi na szkodę Skarbu Państwa.

4.5.4. Straż Graniczna

Straż Graniczna realizuje zwalczanie korupcji w przeważającej większości na granicach Polski oraz zwalcza korupcję wśród własnych funkcjonariuszy. Przepis ustawy o Straży Granicznej pozwalają na wykonywanie odpowiednich działań zmierzających do zapobiegania oraz wykrywania przestępstw o charakterze korupcyjnym.

Zgodnie z art. 1 ust. 2a Ustawy o Straży Granicznej Straż Graniczna może prowadzić postępowania w sprawach rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw określonych w art. 228, 229 i 231 Kodeksu karnego popełnionych przez funkcjonariuszy i pracowników Straży Granicznej w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych.

Wyspecjalizowaną jednostką organizacyjną Straży Granicznej, powołaną do rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania zagrożeń godzących w wykonywanie ustawowych zadań Straży Granicznej jest **Zarząd Spraw Wewnętrznych SG**. Jednym z podstawowych zadań Zarządu jest prowadzenie postępowań w sprawach rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw określonych w art. 228, 229 i 231 k.k. popełnianych przez funkcjonariuszy i pracowników Straży Granicznej w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych.

4.5.5. Wywiad Skarbowy

Wywiad skarbowy to wyodrębnione komórki organizacyjne wchodzące w skład jednostek organizacyjnych kontroli skarbowej realizujące czynności operacyjno-rozpoznawcze polegające na uzyskiwaniu, gromadzeniu, przetwarzaniu i wykorzystywaniu informacji o dochodach, obrotach i prawach majątkowych podmiotów podlegających kontroli skarbowej, w tym o podmiotach, co do których zachodzi podejrzenie popełnienia przestępstwa skarbowego. Zadania i uprawnienia wywiadu skarbowego określone zostały szczegółowo w rozdziale 4 ustawy z dnia 28 września 1991 r. *o kontroli skarbowej*.

Departament wykonuje czynności wywiadu skarbowego polegające na uzyskiwaniu, gromadzeniu, przetwarzaniu i wykorzystywaniu

informacji o dochodach, obrotach, rzeczach i prawach majątkowych podmiotów podlegających kontroli skarbowej oraz wykonuje czynności realizacyjne i zapewnia ochronę fizyczną i techniczną inspektorom i pracownikom kontroli skarbowej[155].

4.5.6. Biuro Pełnomocnika Rządu do spraw Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych

Przywołanie w funkcji Pełnomocnika uzasadnione jest staraniem rządu o sprawną realizację czynności związanych z właściwym stanowieniem prawa, tak aby w jak największym stopniu ograniczyć możliwości występowania korupcji w strukturach władzy i wszystkich kluczowych obszarach państwa.

Dnia 15 listopada 2005 roku weszło w życie rozporządzenie Rady Ministrów, na mocy którego powołano pełnomocnika rządu do spraw opracowania programu zwalczania nadużyć w instytucjach publicznych. Podstawą do działania obecnego pełnomocnika jest rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2007 r. *w sprawie pełnomocnika rządu do spraw opracowania programu zapobiegania nieprawidłowościom w instytucjach publicznych*[156].

Program pełnomocnika koncentruje się na 3 obszarach:

1. Zawiadomienia bieżące.
2. Kontrole w ramach nadzoru.
3. Analizy obszarów szczególnie narażonych na nadużycia.

Podstawowym zadaniem Biura Pełnomocnika jest prowadzenie spraw związanych z przygotowaniem projektów aktów prawnych i zmian organizacyjnych w zakresie zapobiegania nieprawidłowościom w instytucjach publicznych, a także prowadzenie spraw związanych z pozostałymi działaniami Pełnomocnika[157].

Wnioski z działań wykorzystywane są w przygotowywaniu projektów legislacyjnych obok zmian w ustawach, których niefunkcjonalność lub nieskuteczność wykazała dotychczasowa praktyka.

Analiza obszarów szczególnie narażonych na nadużycia:

- raport o skuteczności nadzoru nad szpitalami, dla których organem założycielskim są samorządy;
- raport o nienależnej refundacji leków z NFZ (pokazujący przyczyny zjawiska, skutki i formujący zalecenia);
- przegląd realizacji wniosków de lege ferenda NIK w układzie resortowym za lata 2006–2007;
- realizacja ok. 220 zawiadomień pokontrolnych NIK w latach 2006–2007;
- przegląd wykonania wyroków Trybunału Konstytucyjnego w układzie resortowym;
- raport z realizacji wyroków NSA w związku z tzw. milczeniem administracji lub w przypadku niezrealizowania prawomocnych już wyroków sądów administracyjnych – w przygotowaniu;
- raport z realizacji decyzji samorządowych kolegiów odwoławczych i analiza sprawności procedur obowiązujących przed tymi organami, m.in. w kontekście ew. występowania konfliktu interesów;
- raport z analizy przepisów pozwalających na weryfikację oświadczeń ekspertów zewnętrznych pod kątem występowania konfliktu interesów – na ukończeniu.

4.6. ORGANIZACJE POZARZĄDOWE ZAANGAŻOWANE W WALKĘ Z KORUPCJĄ

Zwalczanie korupcji jest jednym z priorytetów większości rządów państw na świecie. W walce z korupcją rządy jak i całe aparaty administracji wspierane są przez organizacje i instytucje powołane wyłącznie, jak również mające w swoich zadaniach czy priorytetach udzielanie wsparcia podczas zwalczania tej formy przestępczości. Mechanizmy oraz narzędzia stosowane przy udzielaniu wsparcia w ograniczaniu korupcji nie pozwalają na podejmowanie bezpośrednich działań operacyjnych czy procesowych. Korupcja to bardzo często *przestępstwa inteligentne.* Różnica pomiędzy przestępstwem kryminalnym, a *przestępstwem inteligentnym* jest ogromna. Pierwsza różnica to model sprawcy, kolejny to sposób postępowania, dalej motyw działania, aż w końcu dochodzimy do najtrudniejszego elementu jakim jest występowanie dwóch *zadowolonych stron*, które równomiernie są zainteresowane nieujawnieniem przestępstwa. Przy przestępstwie kryminalnym mamy do czynienia ze sprawcą i pokrzywdzonym, który chce ukarania sprawcy. W korupcji nikt nie jest zainteresowany wykryciem. Czym większe przestępstwo tym większa konspiracja i perfekcyjne przygotowanie. Dlatego niezwykle ważne jest podejmowanie dodatkowych działań analitycz-

no-informacyjnych, mających na celu analizowanie pewnych zachowań i działań, których wynikiem są przestępstwa korupcyjne.

Służby oraz organy powołane do zwalczania przestępczości korupcyjnej nie zawsze mają odpowiednie siły i środki pozwalające na szczegółową analizę posiadanych, jak i napływających informacji na temat potencjalnych zachowań korupcyjnych. Jak już wspomniano, przestępstwa korupcyjne są bardzo skomplikowane i wymagają od analityków posiadania specjalistycznej wiedzy z obowiązujących przepisów prawa oraz dużej praktyki w wykrywaniu przestępstw oraz współpracy z organami prokuratury. Sposób postępowania sprawców w danej kategorii przestępstw jest perfekcyjnie przygotowany i trzeba ogromnego zaangażowania aby rozszyfrować przestępczy algorytm.

Dlatego też bardzo dużym wsparciem są podejmowane przez organizacje i instytucje działania analityczne, czasami wręcz wykrywcze, wspomagające służby w ujawnianiu i zapobieganiu korupcji. Dodatkowym atutem są możliwości angażowania wysokiej klasy ekspertów z różnych branż życia gospodarczego w analizowaniu zachowań przestępczych, czego niejednokrotnie nie mogą robić służby ze względu na pewne ograniczenia wynikające z przepisów będących podstawą ich funkcjonowania.

Innym, równie ważnym elementem jest podstawa funkcjonowania organizacji czy instytucji, sposób finansowania, a w szczególności brak podległości politycznej. Ta ostatnia jest niezwykle istotna, gdyż pozwala na swobodę działania.

Wykaz organizacji pozarządowych wspomagających walkę z korupcją w Polsce:

1) Centrum Edukacji Obywatelskiej (CEO),
2) Centrum Monitoringu Wolności Prasy,
3) Fundacja Academia Iuris,
4) Fundacja im. Stefana Batorego,
5) Fundacja Komunikacji Społecznej,
6) Fundacja Odpowiedzialność Obywatelska,
7) Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej,
8) Helsińska Fundacja Praw Człowieka,
9) Instytut Kościuszki,
10) Instytut Sobieskiego,
11) Instytut Spraw Publicznych,
12) Krajowy Punkt Kontaktowy Programów Badawczych UE,
13) Ośrodek Badania Opinii Publicznej (TNS OBOP),
14) Polska Platforma Bezpieczeństwa Wewnętrznego,
15) Polski Oddział Banku Światowego,
16) Ruch Normalne Państwo,
17) Stowarzyszenie ACFE Polska,
18) Stowarzyszenie Fair Play,
19) Stowarzyszenie Stop Korupcji,
20) Transparency International Polska.

Liczba organizacji wspierających zwalczanie korupcji w Polsce i na świecie[158] jest potwierdzeniem skali zagrożenia korupcją dla gospodarek całego świata. Zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania światowej gospodarki wymaga podejmowania dużych wyzwań dla organizacji oraz służb powołanych do walki z korupcją. Jak jest to ważny problem potwierdza zaangażowanie państw, a że korupcja istnieje świadczą statystyki prowadzone zarówno przez służby jak i organizacje. Należy wspomnieć, że statystyki tworzone na podstawie badań opinii publicznej zawsze obarczone są błędem, natomiast statystyki *twarde* prowadzone przez służby na podstawie prowadzonych spraw karnych nie zawierają liczby przestępstw które nie zostały wykryte lub których nie udało się udowodnić, a które faktycznie miały miejsce.

4.7. MEDIA W UJAWNIANIU AFER KORUPCYJNYCH

Istotną funkcją spełnianą przez media jest niewątpliwie kontrolowanie władzy publicznej, co w znacznym stopniu przyczynia się do przejrzystości życia publicznego w Polsce oraz tworzenia społeczeństwa obywatelskiego.

Najprościej społeczeństwo obywatelskie możemy określić jako rodzaj społeczeństwa demokratycznego, w którym obywatele świadomie uczestniczą w życiu publicznym, są aktywni i odpowiedzialni oraz posiadają zdolność samoorganizacji. Jednym z głównych przejawów dojrzałego społeczeństwa jest wolna opinia publiczna, a w ślad za nią wolne media jako główny wyraziciel jej głosu, które jednocześnie kształtują opinię publiczną. Wspomniany proces możemy ująć zarówno w wymiarze ogólnopolskim jak i lokalnym.

Pisząc o korupcji ujawnianej przez media nie sposób nie wspomnieć o takich sprawach jak tzw. afera Rywina, liczne wątki dotyczące mafii paliwowej, czy afery związane z ustawą o grach hazardowych. Ujawnienie złożenia propozycji korzyści materialnej

Adamowi Michnikowi przez Lwa Rywina uchodzi w opinii politologów i socjologów a przełomowe wydarzenie w najnowszej historii Polski w wymiarze politycznym i społecznym. Liczne publikacje prasowe rozwijały kolejne wątki przyczyniając się do nakreślenia i zdefiniowania patologii funkcjonujących w III RP. Inną bardzo istotną konsekwencją afery Rywina był pokazanie rzeczywistej jawności życia publicznego. W efekcie zaczęło dochodzić do odsłaniania kolejnych afer, które coraz śmielej opisywali dziennikarze. Przykładem niech będzie cała seria materiałów prasowych czy telewizyjnych ukazujących system powiązań i układów w działaniu tzw. mafii paliwowej.

Istotną rolę odegrali też dziennikarze, którzy w 2003 roku zajęli się odkrywaniem zakulisowych działań i mechanizmów wpływu grup interesu przy wprowadzaniu ustawy hazardowej. W konsekwencji podnoszonych medialnie zarzutów, rząd SLD został zmuszony do opublikowania tzw. „Białej Księgi". Z tego dokumentu, ale może nawet w większym stopniu z tekstów prasowych, opinia publiczna dowiedziała się w jaki sposób pracowano nad ustawą, jakie grupy wywierały wpływ na polityków, wreszcie jaką rolę odegrał społeczny asystent jednego z liderów ówczesnej partii rządzących, a jednocześnie właściciel sieci automatów do gier. Śledztwo w sprawie korupcji przy wprowadzaniu ustawy o grach losowych wszczęła Prokuratura Okręgowa w Gdańsku.

Stary Browar w Poznaniu

Ze spraw o charakterze ogólnopolskim (ze względu na powszechnie znanych bohaterów) warto szerzej opisać sprawę tzw. „Kulczykparku", którą po licznych tekstach dziennikarskich zajęły się organa ścigania, co skończyło się wyrokiem skazującym dla prezydenta Poznania.

Sąd w Poznaniu skazał prezydenta Poznania Ryszarda Grobelnego na rok i cztery miesiące więzienia w zawieszeniu, 14 000 zł grzywny i czteroletni zakaz zajmowania stanowisk związanych z zarządzaniem mieniem komunalnym. Wyrok zapadł w sprawie tzw. „Kulczykparku". Latem 2003 roku „Gazeta Wyborcza" ujawniła, że na dwie działki w Centrum Poznania, został prawdopodobnie ustawiony przez miejskich urzędników na korzyść Jana Kulczyka i jego żony. Prawie 1,5 ha ziemi zostało sprzedane jako teren pod poszerzenie parku, następnie przekształcono go w działki inwestycyjne. W wyniku całej transakcji miasto straciło 7 000 000,00 zł. Na wspomnianym terenie powstało drugie skrzydło Centrum Handlowego Stary Browar.

Docent H.

Wśród spraw dotyczących korupcji warto też zwrócić uwagę na sprawę docenta H., kardiochirurga z białostockiego szpitala. Jest ona interesująca ze względu na skrajnie odmienne stanowisko mediów wobec niej.

W czerwcu 2005 roku w gabinecie kardiochirurga, córka jednego z pacjentów wręczyła mu łapówkę w wysokości 5000 zł jako dowód wdzięczności za wyznaczenie bliskiego terminu operacji dla jej ojca. Okazało się, że była to prowokacja. Tego samego dnia policjanci z wydziału antykorupcyjnego zatrzymali lekarza. W konsekwencji kardiochirurg został skazany na karę więzienia w wymiarze 8 miesięcy w zawieszeniu na 3 lata oraz roczny zakaz zajmowania stanowisk kierowniczych w służbie zdrowia. W czerwcu następnego roku Sąd Apelacyjny bezterminowo odroczył postępowanie apelacyjne od wyroku kardiochirurga.

Urząd Skarbowy w Zakopanem

Jednym z sukcesów „Tygodnika Podhalańskiego" było śledztwo dziennikarskie dotyczące Urzędu Skarbowego w Zakopanem, które zakończyło się wyrokami skazującymi dla byłej wicenaczelnik oraz czterech pracowników zakopiańskiej skarbówki. Artykuł opublikowany pod koniec 2002 roku pod tytułem „Nietykalni" opisywał wymuszanie łapówek przez byłą kierownik działu kontroli w Urzędzie Skarbowym. Na początku lat 90. handlowała nielegalnie towarem na miejskim targowisku. Wówczas do Urzędu Skarbowego trafił wniosek o ukaranie jej z art. 92 Ustawy Karno-Skarbowej. Pomimo tego budzącego wątpliwości co do uczciwości pani wicenaczelnik faktu, została w 1995 roku zatrudniona w Urzędzie Skarbowym w Zakopanem na stanowisku p.o. kierownika działu kontroli podatkowej. W październiku 2000 roku została zastępcą naczelnika, a niecałe dwa lata później w zastępstwie chorego naczelnika zaczęła zarządzać całą instytucją. Sprawą drugorzędną, aczkolwiek nie bez znaczenia była również kontrowersyjna polityka kadrowa

w urzędzie. Z inicjatywy byłej wicenaczelnik zatrudniono na stanowiskach kierowniczych osoby niewykwalifikowane, często mające problemy z urzędem skarbowym, ponieważ naczelnik zawsze dobierała sobie te same, zaufane osoby towarzyszące jej w kontrolach, najczęściej był to ten sam zaufany pracownik US.

Kierownik US w Zakopanem wraz ze swoim podwładnymi podczas przeprowadzania kontroli podatkowej żądała od podatników łapówek i przyjmowała je w postaci wartościowych przedmiotów oraz gotówki w kwotach od 200 zł do 4000 zł. Urzędnicy w zamian za wymuszone łapówki proponowali podatnikom odstąpienie od ukarania ich za wyolbrzymione przez kontrolerów uchybienia.

Informatorzy „Tygodnika Podhalańskiego" twierdzili ponadto, że wice naczelnik oraz jej zaufani pracownicy mieli żądać wysokich kwot co miesiąc za „poczucie spokoju i pewność, że nikt nie zrobi niespodziewanej kontroli". Ulubionym terenem dla kontroli skarbowych naczelnik były wsie, w których zastraszeni przedsiębiorcy płacili wysokie sumy za obietnicę odstąpienia od wymierzenia kary. Wydział Śledczy Prokuratury Okręgowej w Nowym Sączu prowadził śledztwo we współpracy z dziennikarzami „Tygodnika Podhalańskiego". Już po aresztowaniu pani wice naczelnik, jej byli podwładni byli zmuszani do składania oświadczeń, że nie donosili dziennikarzom „TP". Wszyscy ci, którzy wcześniej dawali łapówki, byli nękani przez ponowne kontrole ze strony Urzędu Skarbowego. W trakcie śledztwa okazało się, że o wyłudzaniu pieniędzy przez byłą naczelnik wiedzieli wszyscy, ale nikt nie miał odwagi o tym mówić.

Była wice naczelnik oraz jej zaufany podwładny zostali aresztowani przez funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Dyrektor Izby Skarbowej w Krakowie, na układy z którą miała powoływać się oskarżona, kilkanaście dni po publikacji „Tygodnika Podhalańskiego" skierowała do prokuratury list w jej obronie. Pisała w nim o spisku „TP", prokuratora z Zakopanego i jednego z byłych podwładnych naczelnik zakopiańskiej skarbówki W 2004 roku wice naczelnik została skazana na 3 lata więzienia. Pozostałym 4 oskarżonym wymierzono kary od 10 miesięcy do 1,5 roku pozbawienia wolności.

Szpital w Katowicach

Kolejne śledztwo dziennikarskie „Tygodnika Podhalańskiego" w 2007 roku przyczyniło się w znacznym stopniu do opisania w raporcie przedstawionym przez Najwyższą Izbę Kontroli dużych nieprawidłowości przy przetargach Samodzielnego Publicznego Szpitala Klinicznego nr 5 Śląskiej Akademii Medycznej. Sprawa została odkryta przy okazji zbierania materiału przez red. Jureckiego na temat okoliczności zakupu i wystawienia do sprzedaży hotelu w Zakopanem, którego współwłaścicielką jest dyrektor szpitala w Katowicach. Po publikacji „Tygodnika Podhalańskiego" prokuratura poprosiła o kontrolę NIK. W lutym 2008 NIK przedstawiła w Katowicach raport z kontroli szpitala, oceniając, że w placówce działały mechanizmy korupcjogenne. Obecnie sprawę przetargów prowadzonych przez szpital w latach 2002–2007 wyjaśnia katowicka Prokuratura Okręgowa. Nie postawiono na razie zarzutów, dokumenty sprawy są badane, ale była dyrektor została odwołana ze stanowiska.

Prokuratur z Namysłowa

Inna sprawa nagłośniona przez dziennikarzy, która znalazła epilog w postawieniu zarzutów, dotyczy byłej już prokurator z Namysłowa, która w listopadzie 2007 roku straciła immunitet. Świdnicka Prokuratura Okręgowa przedstawiła jej szereg zarzutów, które wskazują na przekroczenie przez nią uprawnień i niedopełnienie obowiązków ciążących na niej w związku z pełnioną funkcją. Miała też dopuścić się poświadczenia nieprawdy i nakłaniania do tego innych. Sprawę pani prokurator określa się jako największą aferę w historii opolskiej prokuratury. W jej konsekwencji pracę stracił też szef opolskiej Prokuratury Okręgowej.

Zarzuty wobec byłej szefowej prokuratury w Namysłowie pokrywają się z wcześniejszymi ustaleniami dziennikarzy śledczych „Nowej Trybuny Opolskiej", a także „Naszego Dziennika". Wspomniane tytuły opisały funkcjonowanie układu lokalnej elity w Namysłowie, który miał być chroniony przez panią prokurator. Chodziło przede wszystkim o prowadzone interesy przez bankierów z Banku Spółdzielczego. Media opisywały m.in. sprawę przetrzymywania przez podwładnego pani prokurator dokumentów wielu

spraw, które formalnie zostały skierowane do sądu, a dotyczyły właśnie lokalnej elity. Prokurator miała być też m.in. odpowiedzialna za zatajenie wyniku pokontrolnego protokołu Regionalnej Izby Obrachunkowej, która na wniosek miejscowego przedsiębiorcy sprawdzała organizowane przetargi w gminie. Protokół wskazał na liczne nieprawidłowości obciążające burmistrza, wiceburmistrza oraz szefową komisji przetargowej. Sprawa wyszła na jaw dopiero pod naciskiem policji. Dzięki działaniom pani prokurator oskarżono tylko lokalnych biznesmenów, oszczędzając władze miasta.

Mając na uwadze przytoczone powyżej przykłady, należy bezsprzecznie podkreślić duży udział oraz zaangażowanie dziennikarzy w wykrywanie, opisywanie czy komentowanie zdarzeń o charakterze korupcyjnym.

Wolne media zajmujące się dziennikarstwem śledczym konsekwentnie mogą spełniać funkcję kontrolną wobec władzy, czego dowodem są będące następstwem prasowych publikacji śledztwa wszczynane przez organy ścigania, czy dymisje osób sprawujących funkcje publiczne.

4.8. ELEMENTY WSPIERAJĄCE WALKĘ Z KORUPCJĄ – INFORMACJA I WIEDZA W SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA – KOORDYNACJA SŁUŻB

Informacja i wiedza w systemie bezpieczeństwa państwa (część I, II i III[159]) to autorskie opracowania na temat gromadzonych przez poszczególne służby i organy informacji m.in. na temat przestępstw, sprawców przestępstw oraz osób będących w zainteresowaniu z uwagi na uzasadnione podejrzenie popełnienia lub przygotowujących się do popełnienia przestępstw.

Cykl artykułów, które ukazały się Biuletynach Informacyjnych Towarzystwa Wiedzy Obronnej Zarząd Okręgowy w Bydgoszczy, dotyczył ogromnego znaczenia gromadzenia i przetwarzania „informacji" w systemie szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa[160]. Na wstępie chciałbym przybliżyć czytelnikom znaczenie kilku pojęć (źródło – *Wikipedia*[161]), wokół których będę się poruszał w treści artykułów. Mimo, że każde z poniższych pojęć jest w sposób mniej lub bardziej znanych, proponuję się z nimi zapoznać.

Informacja (*łac. informatio – wyobrażenie, pojęcie*) to pojęcie o wielu definicjach w różnych dziedzinach. Zasadniczo mamy dwa podstawowe punkty widzenia na informację. Pierwszy, który można nazwać *obiektywnym* i wywodzi się z fizyki i matematyki, gdzie informacja oznacza pewną własność fizyczną lub strukturalną obiektów, i drugi, *subiektywny* (kogniwistyczny[162]), gdzie informacją jest to, co umysł jest w stanie przetworzyć i wykorzystać do własnych celów.

Informacja i wiedza są obecnie uważane za nowy „towar na rynku, podobny do dóbr materialnych czy np.: energii. Ze względu na ten fakt, Internet i inne zalewające ludzi potoki informacji, obecne społeczeństwo globalne nazywane jest społeczeństwem informacyjnym (Information Society).

Zaprezentowana wyżej definicja pojęcia *informacji"*, nieco różni się od przyjmowanej na co dzień, według której to wszelkie dane dotyczące w szczególności takich obiektów jak: osoby, podmioty, zdarzenia. Informacja to najczęściej dane osobowe, dane adresowe, nazwy i formy działalności firm, dane naszych pojazdów oraz wszelkiego rodzaju artykuły prasowe, wiadomości etc. Najważniejszym zadaniem będzie odpowiedni sposób gromadzenia i przetwarzania tych informacji, ale o tym trochę później.

Wiedza – termin używany powszechnie, dotychczas nie posiada jeszcze ogólnie uznanej definicji. Za klasyczną uznaje się definicję Platona z dialogu *Teajtet*, gdzie Sokrates w rozmowie z Teajtetem dochodzi do sformułowania definicji, *że wiedza to prawdziwe, uzasadnione przekonanie*. Nowa Encyklopedia Powszechna definiuje wiedzę jako *ogół wiarygodnych informacji o rzeczywistości wraz z umiejętnością ich wykorzystywania*.

Wiedza jest traktowana jako informacje, które mogą być przetwarzane i wykorzystywane do podejmowania racjonalnych decyzji w każdym obszarze i na każdym poziomie. Wiedza stanowi również dobro ekonomiczne, które może być prywatną własnością i jako towar może być przedmiotem obrotu rynkowego. Wiedza to również zasób firm potrzebny do wytwarzania zysku.

Porównując z definicją informacji, wiedza, zwłaszcza według Nowej Encyklopedii Powszechnej jest bardziej przystępna i zrozu-

miała. Najważniejszym elementem w kontekście posiadania wiedzy, będzie jej cel przeznaczenia. Należy pamiętać, że zawsze są dwie przysłowiowe strony medalu. Coś co ma nas chronić może stać się ogromnym zagrożeniem. Wiedza bierze się z informacji po jej właściwym przetworzeniu, a ta z kolei może być powzięta jako nowa informacja.

System – gr. σύστημα *systema* – rzecz złożona. Pojęcie system występuje w języku naturalnym i we wszystkich naukach i technologiach. Jego konkretne znaczenie tzw. „specjalizacja" zależy od tego gdzie jest użyte.

System jest dzisiaj pojęciem bardzo rozpowszechnionym. Z powodzeniem można wymienić kilka rodzajów systemów jakich jak: system informatyczny, słoneczny, bankowy, polityczny, (...) oraz system bezpieczeństwa, którego jednym z głównych elementów jest wiedza powstająca z informacji.

Bezpieczeństwo państwa, to stan umożliwiający normalny rozwój państwa – pomyślną realizację wszystkich jego celów – uzyskiwany zazwyczaj w wyniku zorganizowanej ochrony i obrony przed wszelkimi zagrożeniami militarnymi i niemilitarnymi, zewnętrznymi i wewnętrznymi, przy użyciu sił i środków pochodzących ze wszystkich dziedzin działalności państwa. Zapewnianie bezpieczeństwa przez państwo zależne jest przede wszystkim od charakteru, rozmiarów i natężenia zagrożeń dla chronionych wartości. Generalnie są to przedsięwzięcia podejmowane w ramach wewnętrznej funkcji państwa (wzmacnianie siły militarnej, gospodarczej, optymalizacja systemu społeczno-politycznego i stabilności politycznej) oraz w ramach funkcji zewnętrznej (poprawa stosunków z innymi krajami, członkostwo w organizacjach polityczno-wojskowych, kształtowanie środowiska bezpieczeństwa).

Bezpieczeństwo państwa to najważniejsze zadanie umieszczone w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – **art. 5.** *Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju*. W praktyce o bezpieczeństwo należy zabiegać cały czas. Nie jest to wartość po osiągnięciu której, można skupić się na innych celach a ten pozostawić bez szczególnego zainteresowania.

Informacja jest elementem składowym wiedzy, a wiedza to źródło władzy. Tak postawiona teza może wydawać się zaskakująca, ale jak przeanalizujemy definicję władzy, okaże się że wczesne posiadanie prawdziwej informacji daje nam przewagę nad potencjalnym przeciwnikiem. Mając na względzie słowa Arystotelesa[163], iż *władza – to zjawisko uniwersalne właściwe zarówno przyrodzie, jak i ludziom oraz bytom idealnym, polega ona na naturalnej zasadzie panowania jednych i podporządkowywania się im drugich*, nie sposób nie zgodzić się z przedstawioną tezą. Wymieniłem dwa elementy dotyczące posiadania informacji: czas jej uzyskania (wczesne posiadanie), polegający na zasadzie pierwszeństwa (pierwsze prawo informacji[164]) oraz prawdziwość, które jest warunkiem sine qua non[165] jej wykorzystania.

Co to oznacza w praktyce, czy wczesne posiadanie prawdziwej informacji przed innymi, stawia nas na uprzywilejowanej pozycji w stosunku do innych osób, czy daje nam możliwość wpływu na ich zachowanie, czy wreszcie ma, a jeżeli tak, to jak duży wpływ na poziom bezpieczeństwa państwa. Odpowiedź na postawione pytania jest prosta – TAK. Jednakże w praktyce nie jest to wszystko takie proste. Mając na względzie, iż bezpieczeństwo państwa jest ciągłym procesem, który niezmiennie jest kształtowany przez czynniki wewnętrzne takie jak stan gospodarki, nastroje społeczne i zewnętrzne takie jak stosunki z sąsiadami, kontakty międzynarodowe, przynależność do organizacji międzynarodowych zapewniających bezpieczeństwo (NATO), niezwykle istotny jest sposób wykorzystania wiedzy przez odpowiednie mające dużą wiedzę i doświadczenie w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego osoby. Zanim jednak otrzymamy tą wiedzę, musimy posiąść określoną ilość informacji. Jest to jedno z najtrudniejszych zadań w całym systemie. Przed nami kolejne pytania na które trudno znaleźć jednoznacznej odpowiedzi, a tym samym rozwiązania. Oto kilka z nich:

1. Jakie są źródła informacji?
2. Gdzie szukać informacji?
3. Jakich metod używać?
4. Gdzie i w jaki sposób je gromadzić?

W systemie pozyskiwania, gromadzenia, przetwarzania i wykorzystania informacji jest jeszcze dużo innych elementów, których nie sposób tutaj umieścić. Najważniejszy jest jed-

nak cel który chcemy osiągnąć. Nasz cel został już wskazany: zgromadzić jak największą ilość prawdziwych informacji i wykorzystać je w systemie bezpieczeństwa państwa. Zgromadzone w sposób usystematyzowany informacje, zostaną poddane analizie pod kątem uzyskania określonych danych niezbędnych w systemie bezpieczeństwa państwa. Analiza oraz proces gromadzenia informacji przedstawię w kolejnych artykułach. W kontekście gromadzenia informacji, wspomnę również o bardzo ważnym elemencie jakim jest bezpieczeństwo informacyjne[166].

Prowadząc dalsze rozważania należy poddać analizie określenie informacji, informacja a system bezpieczeństwa. Jakie znaczenie w systemie bezpieczeństwa państwa ma informacja, jak ją zdobyć, jak ją przeanalizować, kto powinien ją wykorzystać i gdzie jej szukać?

Dobry system bezpieczeństwa państwa to sprawny system zarządzania informacją. W otaczającej nas rzeczywistości jest dużo różnych baz danych, w których przetwarzane są dane osobowe i to nie zawsze za naszą zgodą[167]. Jest to niestety duży problem, o którym prawie nikt nie mówi w ujęciu praktycznym. Nasze dane podlegają sprzedaży pomiędzy różnymi zainteresowanymi podmiotami, najczęściej dotyczy to branży handlowej. Informacja jest przedmiotem handlu. Nie dotyczy to tylko i wyłącznie naszych danych. Niejednokrotnie spotykamy się z różnego rodzaju propozycjami dotyczącymi kupowania losów lub nawet otrzymywaniu ich np. po dokonaniu zakupów, pod warunkiem wypełnieniu kuponu. Kupony te zawierają o wiele więcej informacji niż wymaga to sprawne przeprowadzenie losowania. Czy ktoś sprawdza co się dzieje z kuponami, w szczególności z danymi które zawierają? Każdy jest zainteresowany wygraniem nagrody, jeżeli wygrał to radość przysłania mu zainteresowanie swoimi danymi, a pozostali znudzeni opuszczają obiekt handlowy, innych chętnych już dawno nie ma. Przykładów można mnożyć prawie bez końca, a konsekwencją jest handel naszymi danymi bez naszej wiedzy. Niestety za taki stan rzeczy jesteśmy sobie winni sami.

Pamiętamy akcję usuwania danych – imienia i nazwiska głównego lokatora mieszkania. Wszystkim zaczęło się wydawać, że są anonimowi i nikt nie wie kto gdzie mieszka. Nic bardziej błędnego, to tylko pozorny spokój o swoje dane osobowe. Wszystkie dane osobowe, adresowe, dane dotyczące naszej rodziny i wiele innych zostało umieszczonych w największej bazie danych osobowych, którą jest **Centralny Bank Danych Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności** (CBD PESEL).

Podstawą prawną bazy PESEL jest:

1. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. *o ewidencji ludności i dowodach osobistych*[168].
2. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 listopada 2002 r. w sprawie wzoru formularza wniosku o udostępnienie danych ze zbiorów meldunkowych, zbioru PESEL oraz ewidencji wydanych i utraconych dowodów osobistych[169].
3. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 grudnia 2002 r. w sprawie zgłaszania i przyjmowania danych niezbędnych do zameldowania i wymeldowania oraz prowadzenia ewidencji ludności i ewidencji wydanych i utraconych dowodów osobistych[170].

Administratorem danych jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Zakres gromadzonych danych jest bardzo szeroki. Przykładowo w bazie gromadzone są następujące dane:

- nazwisko i imiona;
- nazwisko rodowe;
- nazwiska i imiona poprzednie;
- imiona i nazwiska rodowe rodziców;
- data i miejsce urodzenia;
- stan cywilny;
- numer aktu urodzenia i oznaczenie urzędu stanu cywilnego, który ten akt sporządził;
- płeć;
- numer PESEL;
- obywatelstwo (data nabycia obywatelstwa polskiego, data utraty obywatelstwa polskiego);
- imię i nazwisko rodowe małżonka oraz jego numer PESEL;
- data zawarcia związku małżeńskiego, numer aktu małżeństwa i oznaczenie urzędu stanu cywilnego, który ten akt sporządził, data rozwiązania związku małżeńskiego, sygnatura akt i oznaczenie sądu, który rozwiązał małżeństwo, data zgonu małżonka, numer aktu zgonu i oznaczenie urzędu stanu cywilnego, który ten akt sporządził;
- poprzednie adresy zameldowania na pobyt stały wraz z określeniem okresu zameldowania;

– adres zameldowania na pobyt czasowy trwający ponad 3 miesiące wraz z określeniem okresu zameldowania;
– seria i numer aktualnego dowodu osobistego oraz serie i numery poprzednich dowodów osobistych, daty ich wydania i daty ważności oraz oznaczenie organów wydających;
– seria i numer karty stałego pobytu członka rodziny obywatela Unii Europejskiej, data wydania, data ważności oraz oznaczenie organu, który ją wydał;
– data zgonu oraz numer aktu zgonu i oznaczenie urzędu stanu cywilnego, który akt sporządził.

Organy prowadzące ewidencję ludności są obowiązane do natychmiastowej aktualizacji każdej zmiany danych osobowych zawartych w zbiorach meldunkowych, w zbiorze PESEL oraz ewidencji wydanych i utraconych dowodów osobistych.

Jest to centralny system bazodanowy, do którego dostęp ma bardzo duża liczba podmiotów. Do podmiotów tych należą m.in. Policja, Straż Graniczna, Straż Miejska, służby specjalne, urzędy właściwe w sprawach ludności, urzędy miast i gmin, urzędy centralne. Baza ta poza gromadzeniem danych osobowych służy odpowiednim organom władzy państwowej i samorządowej do realizacji swoich ustawowych zadań.

Dostęp do bazy danych obwarowany jest, poza przepisami ustawy, dużymi rygorami technicznymi. Chodzi tutaj o zapewnienie pełnej rozliczalności każdego rekordu/osoby, który jest sprawdzany. Rozliczalność w tym przypadku polega na odkładaniu w logach systemowych informacji zawierających dane o dacie, godzinie, rodzaju danych osoby sprawdzanej, danych osoby oraz instytucji dokonującej sprawdzenia. Ma to na celu ochronę danych przed osobami nieuprawnionymi.

Kolejna baza to Krajowe Centrum Informacji Kryminalnych (KCIK).

Podstawą prawną bazy KCK jest:
1. Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. *o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych*.
2. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 października 2004 r. w sprawie wzoru karty zapytania oraz sposobu jej wypełniania[171].
3. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 czerwca 2007 r. w sprawie wzorów kart rejestracyjnych oraz sposobu ich wypełniania[172].

Administratorem zbioru jest Szef KCIK, którego funkcję pełni Komendant Główny Policji. Podmioty uprawnione przekazują informacje kryminalne Szefowi KCIK niezwłocznie po ich uzyskaniu z wyłączeniem sytuacji, gdy przekazanie tych informacji mogłoby skutkować ujawnieniem osobowego źródła informacji.

Zakres gromadzonych danych został precyzyjnie określony w art. 13 ustawy. Przykładowo w bazie gromadzone są następujące dane:
– datę i miejsce popełnienia przestępstwa;
– rodzaj popełnionego przestępstwa i kwalifikację prawną czynu;
– sygnaturę akt, pod którą zostały zarejestrowane czynności lub postępowanie;
– nazwę organu lub jednostki organizacyjnej prowadzącej czynności lub postępowanie oraz informację o sposobie nawiązania kontaktu z tym organem lub jednostką organizacyjną;
– informacje o:
  1) osobach, przeciwko którym prowadzone jest postępowanie karne, w tym postępowanie w sprawach o przestępstwa skarbowe, lub w stosunku do których prowadzone są czynności operacyjno-rozpoznawcze,
  2) przedmiotach wykorzystanych do popełnienia przestępstwa lub utraconych w związku z przestępstwem,
  3) przedsiębiorcach, spółkach cywilnych, fundacjach, stowarzyszeniach, co do których zachodzi uzasadnione podejrzenie, że zostały wykorzystane w celu popełnienia przestępstwa, zgromadzone w rejestrach prowadzonych na podstawie odrębnych przepisów,
  4) numerach rachunków bankowych lub rachunków papierów wartościowych, co do których zachodzi uzasadnione podejrzenie, że zostały wykorzystane w celu popełnienia przestępstwa lub że gromadzone są na nich środki pochodzące z przestępstwa,
  5) innych postępowaniach lub czynnościach prowadzonych na podstawie ustaw przez podmioty, o których mowa w art. 19 i 20, istotnych z punktu widzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych lub postępowania karnego, w tym postępowania w sprawach o przestępstwa skarbowe.

Informacje, o osobach obejmują:
– dane personalne:
  1) nazwisko,
  2) imiona,
  3) imiona i nazwiska poprzednie,
  4) imiona rodziców i nazwisko rodowe matki,
  5) datę i miejsce urodzenia,
  6) płeć,
  7) pseudonim,
  8) adres miejsca zameldowania,
  9) adres miejsca pobytu,
  10) cechy dokumentów tożsamości: rodzaj dokumentu, datę wystawienia dokumentu, organ wystawiający dokument, numer, serię dokumentu,
  11) numer ewidencyjny Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności (PESEL) lub obywatelstwo, w przypadku cudzoziemca nieposiadającego numeru PESEL,
  12) numer identyfikacji podatkowej NIP,
  13) numer identyfikacyjny REGON.

Charakter i specyfika zbiorów gromadzonych i przetwarzanych w KCIK spowodowała, że ustawodawca wprowadził zamknięte katalogi podmiotów uprawnionych do otrzymywania oraz zobowiązanych do przekazywania informacji.

Jako kryterium przyjęto przydatność w zakresie realizacji ustawowych zadań.

W grupie podmiotów uprawnionych, o których mowa w art. 19 ustawy, wymienia się: organy prokuratury; organy Policji; Centralne Biuro Antykorupcyjne; Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego; organy Straży Granicznej; organy celne; organy podatkowe; organy kontroli skarbowej; wywiad skarbowy, Biuro Ochrony Rządu; Żandarmerię Wojskową; organy informacji finansowej; organy administracji publicznej właściwe w sprawach obywatelstwa, cudzoziemców i repatriacji; Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Szefa Służby Wywiadu Wojskowego; Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego lub upoważnionego przez niego przedstawiciela; Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych, nadleśniczowie oraz Główny Inspektor Straży Leśnej; dyrektorów parków narodowych.

W grupie podmiotów zobowiązanych do przekazywania informacji kryminalnych do Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych są podmioty uprawnione oraz: organy administracji rządowej lub organy samorządu terytorialnego właściwe w sprawach ewidencji ludności; Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności; ewidencji paszportowych; ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych; ewidencji wojskowej, o której mowa w art. 49 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*[173]; centralnej ewidencji pojazdów; centralnej ewidencji kierowców, rejestracji pojazdów; rejestru cywilnych statków powietrznych; rejestru administracyjnego polskich statków żeglugi śródlądowej; polskiego rejestru jachtów; polskiego rejestru okrętowego; nadzoru geodezyjnego i kartograficznego; administracji geodezyjnej i kartograficznej, ewidencji gruntów i budynków; rejestracji stanu cywilnego; publicznej służby zatrudnienia lub pomocy społecznej; sądy prowadzące Krajowy Rejestr Sądowy, księgi wieczyste i rejestr zastawów; organy Inspekcji Ochrony Środowiska; organy Państwowej Straży Pożarnej, organy Zakładu Ubezpieczeń Społecznych; Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego; Komisja Nadzoru Finansowego; Państwowa Straż Rybacka; Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów; Prezes Głównego Urzędu Statystycznego i dyrektorzy urzędów statystycznych w zakresie prowadzonych przez nich krajowych rejestrów urzędowych; dyrektor Biura Informacyjnego Krajowego Rejestru Karnego; dyrektorzy jednostek organizacyjnych Służby Więziennej; Państwowa Straż Łowiecka.

Przekazywanie informacji do KCIK przez podmioty zobowiązane (uprawnione oraz te, które zostały enumeratywnie wymienione w art. 20 ust. 1 ustawy) odbywa się bezpłatnie. Szef KCIK w celu realizacji swych ustawowych zadań może kierować zapytania do podmiotów zagranicznych jak również może przekazywać informacje kryminalne tym podmiotom pod warunkiem zagwarantowania przez ten kraj co najmniej takiej ochrony jaką zapewnia państwo polskie.

Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. *o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych* pozwoliła Szefowi KCIK, którym jest Komendant Główny Policji, osiągnąć następujące cele:
– zgromadzić w jednym miejscu – elektronicznej bazie danych – wszystkie informacje kryminalne, znajdujących się w zasobach organów zajmujących się zwalczaniem przestępczości;

– stworzyć kompleksową bazę danych, dzięki której upoważnione podmioty mogą koordynować informacje o przestępstwach, sprawcach przestępstw oraz przedmiotach, podmiotach i rachunkach mających związek z przestępstwem;
– stworzyć narzędzie wspierające system zwalczania przestępczości;
– podnieść poziom skuteczności zapobiegania i walki z przestępczością.

Informacje kryminalne – to określone zawarte w art. 13 pkt 1 ustawy – to dane dotyczące spraw będących przedmiotem czynności operacyjno-rozpoznawczych, wszczętego lub zakończonego postępowania karnego, w tym postępowania w sprawach o przestępstwa skarbowe oraz dotyczące innych postępowań lub czynności prowadzonych na podstawie ustaw przez podmioty określone w art. 19 i 20, istotnych z punktu wiedzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych lub postępowania karnego.

Jakie są zadania Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych?
– *gromadzenie informacji kryminalnych* – systematyczne zasilanie bazy danych informacjami kryminalnymi wyczerpującymi zapisy ustawy, przez podmioty zobowiązane;
– *przetwarzanie informacji kryminalnych* – wykonywanie czynności związanych z utrwalaniem, przechowywaniem, wyszukiwaniem, analizowaniem i usuwaniem informacji kryminalnych;
– *analiza informacji kryminalnych* – zestawianie cech, części lub składników informacji kryminalnych, a także wniosków z nich wynikających na potrzeby podmiotów biorących udział w systemie bezpieczeństwa państwa;
– *prowadzenie baz danych* – prowadzenie uporządkowanych i utrwalonych zbiorów przekazanych i zarejestrowanych informacji kryminalnych oraz zarejestrowanych zapytań i udzielonych odpowiedzi;

Jednym z ważniejszych elementów funkcjonalnych bazy KCIK jest **koordynacja informacji kryminalnych**. Koordynacja polega na dokonywanym automatycznie przez system teleinformatyczny KCIK niezwłocznym powiadomieniu podmiotu, który przekazał do KCIK daną informację kryminalną o zainteresowaniu tą informacją przez inny podmiot. Powiadomienie określane jest jako informacja koordynacyjna zawarta w Decyzji Komendanta Głównego Policji[174].

Podmioty uprawnione przekazują z urzędu informacje kryminalne Szefowi Centrum niezwłocznie po ich uzyskaniu, z zastrzeżeniem art. 24 ust. 1. tj. jeżeli ich przekazanie mogłoby spowodować ujawnienie niejawnego osobowego źródła informacji.

Na uwagę zasługuje fakt, iż w grupie podmiotów uprawnionych wymienionych w art. 19 nie ma Agencji Wywiadu. Przypomnieć trzeba, iż do zadań Agencji Wywiadu, zgodnie z art. 6 ust. 1 należy:
1) uzyskiwanie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji Rzeczypospolitej Polskiej oraz jej potencjału ekonomicznego i obronnego,
2) rozpoznawanie i przeciwdziałanie zagrożeniom zewnętrznym godzącym w bezpieczeństwo, obronność, niepodległość i nienaruszalność terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
3) ochrona zagranicznych przedstawicielstw Rzeczypospolitej Polskiej i ich pracowników przed działaniami obcych służb specjalnych i innymi działaniami mogącymi przynieść szkodę interesom Rzeczypospolitej Polskiej,
4) zapewnienie ochrony kryptograficznej łączności z polskimi placówkami dyplomatycznymi i konsularnymi oraz poczty kurierskiej,
5) rozpoznawanie międzynarodowego terroryzmu, ekstremizmu oraz międzynarodowych grup przestępczości zorganizowanej,
6) rozpoznawanie międzynarodowego obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi oraz towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także rozpoznawanie międzynarodowego obrotu bronią masowej zagłady i zagrożeń związanych z rozprzestrzenianiem tej broni oraz środków jej przenoszenia,
7) rozpoznawanie i analizowanie zagrożeń występujących w rejonach napięć, konfliktów i kryzysów międzynarodowych, mających wpływ na bezpieczeństwo państwa, oraz podejmowanie działań mających na celu eliminowanie tych zagrożeń,
8) prowadzenie wywiadu elektronicznego,
9) podejmowanie innych działań określonych w odrębnych ustawach i umowach międzynarodowych.

Zapytanie do bazy KCIK jest to żądanie udostępnienia danych przechowywanych w bazie lub zasobach informacyjnych podmiotów zobowiązanych. Rodzaje zapytań kierowanych do bazy KCIK:

- Zapytania proste – skierowane tylko do bazy KCIK.
- Zapytania złożone – skierowane do bazy KCIK i zawierające jednocześnie prośbę o uzupełnienie informacji kryminalnej w zasobach podmiotu zobowiązanego.

Problemami, które nie pozwalają na zapewnienie pełnej wymiany informacji oraz koordynacji pomiędzy służbami są:

– brak wszystkich podmiotów realizujących zadania na rzecz obronności państwa;
– brak wszystkich rejestracji dotyczących zainteresowań operacyjnych z uwagi na możliwość nie przekazania informacji do KCIK lub ograniczenie jej zakresu[175];
– możliwość dokonywania sprawdzeń w trybie nie generowania informacji koordynacyjnych przez upoważnionych policjantów i pracowników Policji, na podstawie decyzji Dyrektora KCIK.

Kolejnym zbiorem danych, który powinien mieć strategiczne znaczenie podczas zapobiegania i zwalczania przestępstw korupcyjnych jest **CENTRALNA EWIDENCJA ZAINTERESOWAŃ OPERACYJNYCH SŁUŻB SPECJALNYCH (CEZOP)**.

W ustawie z dnia 24 maja 2002 r. *o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu*, w art. 40 ust. 1, ustawodawca wskazał, iż Szef ABW koordynuje podejmowane przez służby specjalne czynności operacyjno-rozpoznawcze mogące mieć wpływ na bezpieczeństwo państwa. Szef ABW, w celu zapewnienia koordynacji, o której mowa w ust. 1, prowadzi centralną ewidencję zainteresowań operacyjnych służb specjalnych (CEZOP).

Zapisem zamieszczonym w art. 42, ustawodawca zobowiązał Szefów ABW i AW oraz Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Szefa Służby Wywiadu Wojskowego i Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego do współdziałania w ramach realizacji swoich zadań.

Szczegóły dotyczące sposobu współdziałania służb specjalnych z Szefem ABW w zakresie prowadzenia centralnej ewidencji zainteresowań operacyjnych z uwzględnieniem wymogów dotyczących ochrony informacji niejawnych stanowiących tajemnicę, zostały określone w zarządzeniu Prezesa Rady Ministrów. W związku z tym, iż jest to dokument niejawny, sposób współdziałania w przedmiotowym zakresie nie może być opisany w niniejszej dysertacji.

W zakresie koordynacji zainteresowań niezbędnej do zwalczania przestępczości, w tym korupcji, na chwilę obecną mamy dwie duże bazy tj. KCIK i CEZOP oraz art. 29 ustawy o CBA, który do tej pory nie wszedł w życie.

1. Krajowe Centrum Informacji Kryminalnych – w grupie podmiotów uprawnionych brak Agencji Wywiadu.
2. Centralna Ewidencja Zainteresowań Operacyjnych obejmuje swoim działaniem jedynie służby specjalne (ABW, AW, CBA, SKW i SWW), natomiast pozostałe służby jak np. Policja czy Żandarmeria Wojskowe, które w ramach swoich ustawowych zadań zwalczają korupcję odpowiednią w obszarze „cywilnym" i w wojsku nie mogą korzystać z CEZOP-u. Powoduje to brak możliwości skoordynowania działań.
3. Współdziałanie – Szefowie: CBA, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Komendant Główny Policji, Komendant Główny Straży Granicznej, Komendant Główny Żandarmerii Wojskowej, Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej, Szef Służby Celnej i Generalny Inspektor Informacji Finansowej są obowiązani do współdziałania, w ramach swoich kompetencji, w zakresie zwalczania korupcji w instytucjach państwowych i samorządzie terytorialnym oraz życiu publicznym i gospodarczym, a także działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa.

Dokonując porównania rodzaju służb uczestniczących w ramach CEZOP, KCIK oraz art. 29, nie sposób postawić tezę, iż: *w Polsce nie ma jednolitej wspólnej dla właściwych organów i służb bazy danych zapewniającej gromadzenie informacji o przestępstwach korupcyjnych, sprawcach przestępstw oraz podejrzanych w stosunku do których prowadzone są czynności procesowe, analityczne, informacyjne i operacyjne*.

Podważenie tej tezy w obowiązującym stanie prawnym nie jest możliwe. Należy wziąć pod uwagę, iż służby które prowadzą najwięcej spraw i zainteresowań operacyjnych dotyczących korupcji to Policja, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Żandarmeria Wojskowa oraz Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Służ-

by te poza ABW i CBA nie koordynują się wzajemnie. Sytuacja ta może doprowadzić do sytuacji, w której tą samą osobą będą interesować się dwie, trzy a może wszystkie służby. W konsekwencji może to doprowadzić do nieskutecznych działań, a w skrajnym przypadku do podejmowania w tym samym czasie takich samych czynności np. obserwacja lub realizacja (zatrzymanie, kontrolowane wręczenie).

4.9. PREZENTACJA WYBRANYCH SPRAW KORUPCYJNYCH ZAKOŃCZONYCH AKTEM OSKARŻENIA

Wykrywanie przestępstw korupcyjnych jest bardzo trudnym zadaniem. Każde przestępstwo ma jakiś motyw, a następnie mechanizm postępowania sprawcy/sprawców. W przestępstwach korupcyjnych motywem jest chęć wzbogacenia się czyli przekładając na język procesowa chęć uzyskania nienależnych korzyści majątkowych w określonej postaci. Tą postacią to nie tylko pieniądze, chociaż wszystkie drogi do nich prowadzą. Otrzymując żywą gotówkę sprawca uzyskuje natychmiastowy zysk. Uzyskując np. rzeczy materialne w postaci biżuterii, samochodu czy znacznego obniżenia jego wartości podczas zakupu, działki czy licencji lub koncesji na wykonywanie określonych usług to też w przyszłości, przynosi określone zyski. Innym zyskiem to obietnica otrzymania w przyszłości intratnego stanowiska lub zapewnienie zatrudnienia bliskiej osoby na dobrze płatnym stanowisku. Kolejnym może być obietnica po zakończeniu służby (odejście po zakończeniu służby na emeryturę) udziału w zyskach poprzez włączenie do grona wspólników.

Wykrywaniu przestępstw sprzyja ludzka zawiść i zazdrość, chęć posiadania władzy oraz próba przejęcia *interesu*. Czasami dochodzi jeszcze niezadowolenie z tytułu sposobu załatwienia sprawy. W przestępstwie korupcyjnym biorą udział najczęściej dwie strony tj. dający i biorący łapówkę. W *idealnym* procederze przestępczym, żadna ze stron nie jest zainteresowana ujawnieniem i wówczas udowodnienie takiego przestępstwa jest niezwykle trudne zwłaszcza przy małych sprawach typu załatwienie zwolnienia lekarskiego, przyspieszenie załatwienia sprawy w urzędzie. Generalnie dotyczy to mniej skomplikowanych spraw. Sprawy, które swoim zasięgiem dotykają władz na szczeblu samorządowym, rządowym czy biznesu są bardzo trudne do wykrycia, a jeżeli uda się danej służbie wykryć takie przestępstwo to dalszy proces dowodowy przed sądem trwa latami, najczęściej kończąc się umorzeniem lub wymierzeniem wyroku w zawieszeniu. Przykładowe, sprawy korupcyjne zakończone aktem oskarżenia, zostały zaprezentowane poniżej.

Wojskowa Prokuratura Okręgowa w Poznaniu

Sprawa Po. Śl. Pz 10/10 (i inne o podobnym charakterze) – śledztwo dotyczące poświadczania nieprawdy, przyjmowania korzyści majątkowych i niedopełniania obowiązków przez lekarzy wykonujących badania na potrzeby Terenowej Wojskowej Komisji Lekarskiej (TWKL) w Poznaniu w celu umożliwienia poborowym nieodbywania służby wojskowej poprzez zmianę ich kategorii zdrowia na kategorię „D", tj. o przestępstwa z art. 228 § 3 k.k., art. 271 § 1 i § 3 k.k. oraz art. 231 § 1 k.k. Jest to klasyczny sposób załatwiania zwolnienia z obowiązku odbycia zasadniczej służby wojskowej dla osób, które przy użyciu wszelkich możliwych sposobów, w tym przy użyciu przestępstwa chcą sobie załatwić to zwolnienie.

Analiza materiałów zebranych w trakcie prowadzonego postępowania przygotowawczego ujawniła, iż sposób działania sprawców był dobrze zorganizowany i przemyślany. W toku prowadzonego śledztwa ujawniono schemat działania co najmniejdwóch zorganizowanych grup zajmujących się ww. procederem.

W przypadku działania pierwszej grupy poborowy, który nie chciał odbywać służby wojskowej, poprzez kolegów, którzy wcześniej załatwili sobie zmianę kategorii zdrowia, trafiał do pośredników. Za „załatwienie" nieodbywania służby wojskowej poborowi płacili pośrednikom pieniądze w kwotach od 2000 do 7000 zł.

Mechanizm kontaktowy był rozproszony co miało uniemożliwić ewentualną wpadkę. Główni pośrednicy kontaktowali się z kolejnymi pośrednikami, którzy ponadto sami bezpośrednio również kontaktowali się z poborowymi. Następnie pośrednik wręczał korzyści majątkowe lekarzom z TWKL w Poznaniu oraz wykonującym badania na rzecz TWKL w Poznaniu, aby ci z kolei w dokumentach lekarskich poświadczali nieprawdę, co do przeprowadzenia badań oraz stwierdzonych schorzeń poborowych, umożliwiając

im zmianę kategorii zdrowia na kategorię „D". Należy nadmienić, iż jest to prosty i skuteczny sposób unikania obowiązku odbywania służby wojskowej, przede wszystkim dlatego że kategoria „D" powoduje „odstawienie na boczny tor" kandydata.

Dalszy sposób postępowania polegał na udziale kolejnego pośrednika, który zajmował się z jednej strony załatwianiem dla siebie i poprzedniego pośrednika skierowań z WKU na badania przed TWKL, z drugiej strony załatwiał dla poborowych zmianę ich kategorii zdrowia. Początkowo pośrednik korzyści majątkowe przekazywał znajomemu lekarzowi, który wręczał je innym lekarzom. Kiedy wspomniany pośrednik poznał sposób działania procederu, z czasem zaczął pomijać znajomego lekarza i kontynuował proceder samodzielnie. W tym momencie nastąpiło złamanie przyjętych zasad postępowania w przestępczym procederze. Dzieje się tak bardzo często, a wynika to z chęci przejęcia biznesu – zachłanność przestępców. Dla mechanizmu przestępczego jest to najczęściej początek końca, gdyż jest kwestią czasu kiedy odsunięty od procederu uczestnik zgłosi informację o popełnianiu przestępstwa przez inne osoby, opisując przy tym dość dokładnie przyjęty mechanizm. Zgłoszenie to ma najczęściej formę anonimową, a przypadku osobistego doniesienia odmawia na późniejszym etapie składania zeznań, aby nie być kapusiem. Nie stanowi to już istotnego problemu podczas prowadzonych czynności procesowych czy operacyjnych, ponieważ mając te informacje można liczyć na pozytywny – procesowy wynik zakończenia śledztwa.

Podkreślić należy, iż również pracownicy wojskowych komend uzupełnień, również samodzielnie (bez pośredników) przyjmowali korzyści majątkowe od poborowych za załatwienie nieobywania służby wojskowej.

W przypadku działania drugiej grupy przestępczej, poborowy, który nie chciał odbywać służby wojskowej, poprzez kolegów, którzy wcześniej załatwili sobie zmianę kategorii zdrowia, trafiał do pośrednika, którym w tym postępowaniu była kobieta.

W zamian za przekazywane jej korzyści majątkowe w kwotach od 3000 do 7000 zł uzyskiwała ona od cywilnych lekarzy – gastrologów dokumenty poświadczające nieprawdę o leczeniu i schorzeniu poborowych, które były przedkładane na TWKL.

Poborowy zgłaszał się do lekarza z TWKL, który w zamian za otrzymywane od pośrednika – kobiety korzyści majątkowe poświadczał nieprawdę w dokumentach badania poborowego, umożliwiając mu uzyskanie kategorii zdrowia „D".

Ponadto poborowi zgłaszali się też bezpośrednio do lekarza TWKL, który za korzyści majątkowe poświadczał nieprawdę w dokumentach badania poborowych umożliwiając im uzyskanie kategorii zdrowia „D". W celu niekwestionowania wyników badań lekarz ten wręczał również korzyści majątkowe Przewodniczącemu TWKL w Poznaniu.

Wojskowa Prokuratura Okręgowa w Poznaniu

Sprawa Po. Śl. 49/09 – śledztwo dotyczyło popełnienia szeregu przestępstw przez szefa izby chorych (w stopniu majora) wykorzystującego zajmowane stanowisko służbowe, poprzez zawarcie dwóch umów ubezpieczenia za kwotę 1345 zł ze środków państwowych z przeznaczeniem na ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej swojej prywatnej praktyki lekarskiej. Mając na względzie kwotę jaka została wyłudzona przez starszego oficera w związku z pełnionym stanowiskiem oraz pozycję jaką udało mu się osiągnąć w dotychczasowej, można założyć nienagannej służby, trudno racjonalnie wyjaśnić dlaczego za stosunkowo małą kwotę podejmują decyzję o świadomym naruszeniu prawa. Decyzja ta w konsekwencji pozbawia ich dotychczas osiągniętych zaszczytów, pozbawia dobrego imienia oraz obniża zaufanie do tej trudnej profesji jaką jest służba narodowi w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Kolejny przykład to sprawa Po. Śl. 3/09 – śledztwo dotyczące przekroczenia uprawnień w latach 2002–2007 przez osoby funkcyjne JW 5700 w Międzyrzeczu, polegające na umożliwieniu organizowania komercyjnych imprez integracyjnych przez cywilny podmiot gospodarczy na terenie obiektów wojskowych tej jednostki z wykorzystaniem m.in. strzelnicy, sprzętu wojskowego, broni i amunicji.

Właścicielka tego podmiotu gospodarczego była żoną zastępcy szefa logistyki w/w jednostki. Podczas tych imprez uczestnicy m.in. byli przewożeni pojazdami wojskowymi po terenie poligonu. Brali również udział w zajęciach z rzutu granatem ćwiczebnym oraz strzelali amunicją bojową z broni automatycznej. Zajęcia prowadziła kadra jednostki, zaś amunicja na strzelanie wydawana była w ramach szkolenia programowego batalionu zmecha-

nizowanego. Ustalono, iż zorganizowano trzy takie imprezy integracyjne w latach 2002, 2006 i 2007. Jest to kolejny przykład na brak rozsądku, wręcz głupotę osób funkcyjnych. Czym wyższe stanowisko tym większa odpowiedzialność za wykonywane czyny oraz podejmowane decyzje. Osoby pełniące wysokie stanowiska służbowe są bacznie obserwowane przez lokalne społeczności. Każda decyzja, każde zachowanie nie tylko osoby funkcyjnej ale też jego najbliższej rodziny jest poddawane ocenie przez lokalne środowisko. Nic nie da się ukryć. Oczywiście „to opiniowanie" notabli nie zawsze jest sprawiedliwe, ale należy uważać na swoje zachowanie. Na pewno nie można w żadnym przypadku przekraczać granic swoich kompetencji. Nie ma na to żadnego uzasadnienia.

Wojskowa Prokuratura Garnizonowa w Bydgoszczy

W śledztwie Pg. Śl. 16/09 – mechanizm przestępczy polegał na tym, że dwóch kolejnych dowódców jednostki wojskowej, która prowadziła dodatkową działalność polegającą na wykonywaniu zadań remontowych, zezwalało na remont prywatnych pojazdów mechanicznych w czasie służbowym na terenie jednostki i przez pracowników jednostki wojskowej, wykorzystując do tego sprzęt i urządzenia wojskowe. Z prowadzonego procederu korzyść majątkową uzyskiwali w ten sposób właściciele pojazdów, unikając ponoszenia znacznie wyższych kosztów takich remontów w prywatnych zakładach mechaniki pojazdów, natomiast dowódcy otrzymywali dodatkowe nienależne gratyfikacje za to zezwalali na ten przestępczy proceder. Kolejny raz rodzi się pytanie, dlaczego osoby na tak wysokich stanowiskach służbowych decydują się na świadome naruszanie przepisów prawa? Nie można jednoznacznie odpowiedzieć na to pozornie proste pytanie. Nie ulega wątpliwości, że konsekwencje takich nieprzemyślanych (przestępczych) decyzji są niewspółmiernie większe od zysków uzyskanych z ich podjęcia.

Kolejne śledztwo Pg. Śl. 3/10 zawierało mechanizm przestępczy, który polegał na tym, że lekarz zajmujący stanowisko kierownika ambulatorium w jednostce wojskowej, bezprawnie pobierał od pacjentów opłatę za swoje usługi medyczne, które zobowiązany był udzielać bezpłatnie. Był to jego dodatkowy sposób na zarabianie pieniędzy, problem jednak polegał na tym, że świadomie popełniał przestępstwo. Zdrowie jako najcenniejsze dobro każdego człowieka nie ma ceny, więc każdy chce uzyskać fachową pomoc niezależnie od tego ile to będzie kosztowało. Nie ma znaczenia również, że pacjent ma świadomość, iż jest oszukiwany, ponieważ dane świadczenie powinno być bezpłatne, ale mając jak to zostało już przedstawione na uwadze swoje lub swoich bliskich zdrowie, nie zważa na to i zgadza się na płacenie. Przestępstwa te najczęściej ujawniane są przez niezadowolonych pacjentów.

Wojskowa Prokuratura Garnizonowa w Gdyni

Sprawa Pg. Śl. 171/05 i Pg. Śl. 10/10 – przedmiotem tych spraw był proceder przenoszenia poborowych do rezerwy bez odbycia przez nich zasadniczej służby wojskowej poprzez fałszowanie ich dokumentacji ewidencyjnej w WKU, w której dokonywano stwierdzających nieprawdę zapisów o posiadaniu przez nich na wyłącznym utrzymaniu członków rodziny (w większości wypadków – żony).

W toku postępowań ujawniono osoby wręczające korzyści majątkowe w zamian za spowodowanie przeniesienia ich do rezerwy bez odbycia zasadniczej służby wojskowej, osoby przyjmujące te korzyści oraz osoby pośredniczące w opisanym procederze w zamian za korzyści majątkowe. Potencjalny zysk z czerpanego procederu nie był zbyt duży, ale możliwość uzyskania dodatkowych pieniędzy skłaniała żołnierzy do popełniania przestępstw.

Wojskowa Prokuratura Garnizonowa w Poznaniu

Sprawa Pg. Śl. 41/10 – Komendant Placówki Żandarmerii Wojskowej przyjął korzyść majątkową w postaci kalendarza ściennego, zegarka, kubka, notatnika i tzw. smyczy na klucze w zamian za zaniechanie przekazania do Policji informacji o popełnieniu wykroczenia drogowego przez osobę cywilną. Sprawa z pozoru błaha i prosta w załatwieniu, okazała się w skutkach brzemienna. Przyjęcie łapówki nawet tak małej nie zwalnia od odpowiedzialności karnej za przestępstwo. Mając na względzie wysoki statut oskarżonego trudno wskazać na konkretny mechanizm. Analiza sprawy wskazuje na potrzebę pokazania się, ja to załatwię, na moim stanowisku to nie sztuka wykonać taką „przysługę". Efekt – postępowanie przygotowawcze oraz konsekwencje zawodowe.

Wojskowa Prokuratura Garnizonowa w Szczecinie

Sprawa Pg. Śl. 13/10 – żołnierz, pełniący służbę w PKW Czad na stanowisku starszego magazyniera, po zakończeniu misji, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, przekroczył uprawnienia i przywłaszczył sobie, a następnie sprzedał lokalnemu mieszkańcowi używane klimatyzatory oraz halogenowe owadobójcze naświetlacze. Sprawa, w której poza zwyczajną chęcią zysku nie ma żadnego szczególnego mechanizmu. Kolejny przypadek, w którym mamy do czynienie z chęcią zysku niezależnie od konsekwencji. Sprawcy takich przestępstw są najczęściej przekonani, że to nie wyjdzie, a parę groszy się przyda.

Kolejna sprawa to Pg. Śl. 37/09, w której wystąpiło zjawisko powiązań pomiędzy oficerem WKU (kierownikiem sekcji poboru i uzupełnień) a lokalnym przedsiębiorcą, który w zamian za odroczenia poboru do zasadniczej służby wojskowej dwóch pracowników „odwdzięczał się" sponsorowaniem imprez rekreacyjnych organizowanych przez WKU poprzez dostarczanie wyrobów masarskich. Sprawa bardzo prosta w przebiegu procesu dowodowego z powodu równie prostego sposobu popełnienia przestępstwa.

Wojskowa Prokuratura Garnizonowa w Zielonej Górze

Sprawa Pg. Śl. 39/09 – Kierownik Wojskowej Administracji Koszar JW 1517 w Czerwieńsku oraz podoficer WAK, działając w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, przyjmowali od przedstawiciela firmy „Midas" korzyści majątkowe za przyjmowanie do realizacji zawyżonych faktur na dostawę środków czystości. Kierownik WAK przyjął w ten sposób korzyści majątkowe w wysokości nie mniejszej niż 5000 zł, natomiast podoficer WAK przyjął kwotę w wysokości nie mniejszej niż 1500 zł.

Sprawa Pg. Śl. 16/09 oraz Pg. Śl. 92/06 – śledztwa te dotyczyły tych samych mechanizmów korupcyjnych, polegających na tym, iż osoby funkcyjne jednostki wojskowej, działając w celu osiągnięcia korzyści majątkowej – w porozumieniu z przedstawicielami firmy „Midas" – doprowadzili do niekorzystnego rozporządzenia mieniem jednostki wojskowej za pomocą wprowadzenia w błąd poprzez wytwarzanie nieprawdziwych list przedmiotów mundurowych do prania przez wymienioną firmę. Na podstawie tych list sporządzono nieprawdziwe faktury za rzekomo wykonaną usługę prania przedmiotów mundurowych w ilości większej niż w rzeczywistości. W opisany sposób dochodziło do wypłacania firmie „Midas" nienależnych kwot pieniężnych.

Wojskowa Prokuratura Okręgowa i Wojskowa Prokuratura Garnizonowa w Warszawie

W sprawie Po. Śl. 34/07 doszło do przekroczenia uprawnień w celu osiągnięcia korzyści osobistej poprzez wykorzystanie stanowiska służbowego, polegające na uniemożliwieniu doprowadzenia do istotnych zmian w organie samorządu terytorialnego.

W sprawie Po. Śl. 332/07 oraz Po. Śl. 34/10 doszło do przekroczenia uprawnień w celu osiągnięcia korzyści majątkowej przez producenta broni strzeleckiej na skutek dopuszczenia się fałszerstw intelektualnych w dokumentach, sprawozdaniach oraz certyfikatach.

W sprawach Po. Śl. 1/10, 2/10/ 3/10, 8/10 oraz 28/10 żołnierze i osoby cywilne wręczali korzyści majątkowe lekarzowi wojskowemu oraz jego bratu w zamian za nieprawdziwe zwolnienia lekarskie, które przedstawiali w miejscach pełnienia służby i pracy, w celu uchyleniu się od obowiązku pełnienia służby i świadczenia pracy.

W sprawach Pg. Śl. 6/10, 8/10 oraz 10/10 dochodziło do poświadczania nieprawdy w kartach egzaminacyjnych ze sprawdzianu sprawności fizycznej, kiedy faktycznie osoby nie brały udziału w tych sprawdzianach w celu osiągnięcia korzyści majątkowych.

Istotna część ujawnionych zachowań korupcyjnych na kanwie spraw prowadzonych w Wydziale PZ była generowana w związku z zakupami usług i sprzętu na potrzeby wojska.W tej grupie przestępstw uwidoczniła się tendencja do opierania korupcyjnej aktywności na wcześniej zawartych bliskich kontaktach towarzyskich. W ich wyniku osoby funkcyjne, będące decydentami w zakresie wydatkowania środków publicznych, lecz nie związane bezpośrednio z prowadzeniem przetargów, poprzez różnorodne naciski doprowadzały do podejmowania przez członków komisji oczekiwanych rozstrzygnięć. Na uwagę zasługuje również fakt, że dla celów zamówień publicznych często wyznaczane są osoby, które nie mają żadnych kompetencji ani wiedzy związanej z przedmiotem zakupu. W konsekwencji

w zakresie korupcyjnej aktywności normą stają się sytuacje, w których osoby przeprowadzające przetargi lub korzystające z innego trybu zakupów nie uzyskają żadnych materialnych korzyści z nieprawidłowo zrealizowanej procedury, gdyż beneficjentami ich działań są wyłącznie przełożeni.

Inną grupą działań o charakterze korupcyjnym stanowiły zachowania należące do tzw. łapownictwa medycznego, którego podłożem jest utrudniony dostęp do szybkiego i profesjonalnego lecznictwa. W tym zakresie klasycznym sposobem przyjmowania czy wręczania korzyści majątkowych były kontakty osób fizycznych ze specjalistą usytuowanym na wysokim stanowisku w hierarchii szpitala.

4.10. PODSUMOWANIE

Rozdział 4 jest konsekwencją informacji zawartych w rozdziale 3. Przedstawione informacje na temat danych statystycznych dotyczących korupcji oraz wyników badań ankietowych przeprowadzonych wśród oficerów wojska skutkują potrzebą dokonania analizy organów odpowiedzialnych za przeciwdziałanie i zwalczanie korupcji w badanym obszarze. Poruszona w rozdziale 4 problematyka odnosi się do organów administracji państwowej powołanych do zwalczania korupcji w Siłach Zbrojnych. W rozdziale zaprezentowano również zakres i sposób działania innych służb i organów powołanych do zapobiegania i zwalczania przestępstw korupcyjnych w skali całego kraju. Wskazany został również udział mediów w ujawnianiu afer korupcyjnych oraz zaprezentowano istniejący w naszym kraju system gromadzenia, przetwarzania i koordynowania informacji korupcyjnych. Zaprezentowano również mechanizmy popełniania przestępstw korupcyjnych w wojsku na podstawie wybranych przykładów.

Do organów odpowiedzialnych za przeciwdziałanie, zwalczanie i wykrywanie przestępstw korupcyjnych w wojsku należą:
– Żandarmeria Wojskowa;
– Naczelna Prokuratura Wojskowa;
– Służba Kontrwywiadu Wojskowego;
– Biuro ds. Procedur Antykorupcyjnych.

Każdy z wymienionych organów realizuje swoje zadania na podstawie obowiązujących ustaw i aktów wykonawczych. Odnosząc się kolejny do poszczególnych organów można sformułować następujące wnioski:

- **Dla Żandarmerii Wojskowej:**

  W latach 2004–2010 Żandarmeria Wojskowa wszczęła łącznie 468 postępowań w sprawach o przestępstwa korupcyjne. Na podstawie materiałów własnych, Żandarmeria wszczęła w tym okresie 140 postępowań przygotowawczych co stanowi 30% wszystkich. Mając na względzie, iż 224 postępowania zostało powierzone Żandarmerii przez Naczelną Prokuraturę Wojskową do prowadzenia (stanowi to 48% łącznej liczby prowadzonych postępowań), można stwierdzić, że skuteczność w ujawnianiu przestępstw nie jest zła, ale można ją poprawić.

  Na uwagę zasługują prowadzone przez Żandarmerię działania analityczne, na podstawie których opracowane zostały mechanizmy popełniania przestępstw korupcyjnych w wojsku. Dodatkowo Żandarmeria wyznaczyła obszary najbardziej zagrożone korupcją w wojsku. Działania te są niezwykle istotne z punktu przeciwdziałania występowaniom zjawisk korupcyjnych w SZ.

  Odrębną sprawą są postępowania przygotowawcze wszczęte przez Żandarmerię na podstawie zawiadomienia organu kontrolującego – Departamentu Kontroli Ministerstwa Obrony Narodowej. W latach 2004–2010 na podstawie zawiadomień Departamentu Kontroli, Żandarmeria wszczęła tylko 24 postępowania, co stanowi zaledwie 5% łącznej liczby prowadzonej przez ŻW postępowań. Aby można było formułować opinię na temat skuteczności działań Departamentu Kontroli, należałoby dokonać analizy wszystkich przeprowadzonych przez Departament działań kontrolnych.

- **Dla Naczelnej Prokuratury Wojskowej:**

  W latach 2004–2010 Naczelna Prokuratura Wojskowa wszczęła łącznie 403 postępowania w sprawach o przestępstwa korupcyjne. Liczba ta wskazuje na dużym problem w obszarze przestępczości korupcyjnej oraz skalę zjawiska.

  Aby określić skuteczność działania NPW, należałoby dokonać badań w zakresie prowadzonych postępowań przygotowawczych, które nie zakończyły się prawomocnym wyrokiem sądu.

- **Dla Służby Kontrwywiadu Wojskowego:**

  Wzmocnienie pionu odpowiedzialnego za ochronę szeroko rozumianych interesów

Sił Zbrojnych wskazuje na podejmowanie słusznych działań. Aby można było ocenić skuteczność prowadzonych przez Służbę Kontrwywiadu Wojskowego działań, należałoby mieć dostęp do informacji gromadzonych w tym zakresie. SKW w zakresie zwalczania przestępstw w Siłach Zbrojnych rozpoznaje, zapobiega oraz wykrywa przestępstwa szczegółowo określone w ustawie o SKW i SWW.

- **Dla Biura ds. Procedur Antykorupcyjnych:**

Skuteczność Biura można oceniać jedynie w zakresie działań profilaktycznych i zapobiegawczych, ponieważ Biuro nie jest posiada instrumentów do prowadzenia innych działań o charakterze dochodzeniowo-śledczym czy operacyjno-rozpoznawczym.

Przed oceną funkcjonowania Biura należy przypomnieć, iż w 2005 roku Ministerstwo Obrony Narodowej podjęło decyzję o powołaniu w Pełnomocnika Ministra Obrony Narodowej ds. Procedur Antykorupcyjnych, którego zadaniem było wprowadzenie uregulowań i procedur zapobiegających powstawaniu zjawisk korupcyjnych w obszarze zamówień wojskowych, zmniejszających ryzyko zaistnienia korupcji. Dopiero w 2006 roku powołano Biuro ds. Procedur Antykorupcyjnych.

Analiza uzyskanych w trakcie prowadzenia badań materiałów, pozwala stwierdzić, iż Biuro w pełni realizuje zadania do jakich zostało powołane. Jednocześnie należy stwierdzić, że przy obecnym stanie etatowym Biura – pięciu pracowników, nie ma możliwości do podjęcia szerszych działań zapobiegawczych dotyczących korupcji. Należy przypomnieć, że do zadań Biura należy m.in. identyfikacja zagrożeń, analiza mechanizmów korupcyjnych, wypracowanie rozwiązań zapobiegających korupcji, prowadzenie szkoleń czy prowadzenie nadzoru nad zakupami dla resortu obrony. Przy takiej liczbie zadań, pięć etatów wydaje się być niezrozumiałe. Liczba etatów powinna być dostosowana do zakresu zadań jakie nakłada się na komórkę.

Do organów odpowiedzialnych za przeciwdziałanie, zwalczanie i wykrywanie przestępstw korupcyjnych w Polsce, poza wyżej wymienionymi należą:

1. Policja.
2. Centralne Biuro Antykorupcyjnego.
3. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego.
4. Straż Graniczna.
5. Wywiad Skarbowy.
6. Biuro Pełnomocnika Rządu do spraw Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych.

Poza wyżej wymienionymi, w ujawnianiu afer korupcyjnych oraz prowadzeniu badań nad korupcją zaangażowane są organizacje pozarządowe oraz media.

Analiza materiału badawczego wskazuje jednoznacznie, iż skuteczność w przeciwdziałaniu korupcji w Polsce nie jest zadowalająca. Oceniając przeciwdziałanie mamy na myśli doprowadzenie do sytuacji, kiedy zjawiska przestępstw korupcyjnych występują marginalnie. Patrząc na łączną liczbę **55 203** przestępstw korupcyjnych zarejestrowanych w Krajowym Centrum Informacji Kryminalnych przez uprawnione organy, można stwierdzić, iż postawiona w dysertacji hipoteza: *wojskowe organy do walki z przestępczością korupcyjną w Siłach Zbrojnych RP jak również obowiązujące rozwiązania systemowe nie gwarantują skutecznej walki z korupcją*, uzyskała kolejne potwierdzenie na swoją trafność i zasadność. Również problem badawczy dysertacji został prawidłowo przyjęty.

5. BADANIA KORUPCJI

Stan korupcji w Siłach Zbrojnych RP został szczegółowo zaprezentowany w rozdziale 3 dysertacji. Dane na temat korupcji w Siłach Zbrojnych zostały rozbudowane o badania ankietowe przeprowadzone wśród żołnierzy w korpusie oficerów.

Aby można było w pełni przedstawić badaną problematykę, należy wskazać w jaki sposób prowadzone są badania na temat korupcji, jak Polska prezentuje się na tle innych państw, jaka jest opinia i świadomość obywateli na temat korupcji, jaki jest kryminologiczny profil sprawców przestępstw korupcyjnych – czy da się go stworzyć oraz jakie zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa niesie ze sobą korupcja. Te zagadnienia zostaną zaprezentowane w rozdziale 5.

Podejmując badania korupcji pod kątem jej wpływu na bezpieczeństwo państwa, nie

można pominąć badań dotyczących poziomu korupcji wykonywanych przez organizacje międzynarodowe. Są to badania polegające na uzyskiwaniu opinii ekspertów różnych dziedzin gospodarki, przedstawicieli nauki, biznesu oraz polityki. W badaniach biorą udział przedstawiciele wszystkich kluczowych resortów, mających wpływ na poziom rozwoju i stabilizacji państwa na arenie międzynarodowej.

Jest to o tyle istotne, że poziom korupcji danego państwa pozwala na ustalenie poziomu ryzyka jakie niesie za sobą współpraca gospodarcza z danym państwem. Gospodarka posiadająca niski poziom korupcji jest konkurencyjna w stosunku do państw w których korupcja stanowi istotny problem. Państwo wolne od korupcji gwarantuje prawidłowy rozwój swojej gospodarki poprzez jej prawidłowe funkcjonowanie oraz pozyskiwanie do współpracy partnerów strategicznych z innych państw.

Korupcja to zjawisko, to przestępstwo, to choroba. Korupcja wyzwala chęć osiągania nienależnych zysków, powoduje to ogromne straty finansowe dla państwa oraz zagrożenie dla jego bezpieczeństwa. Jest zagrożeniem dla prawidłowego funkcjonowania i rozwoju kluczowych gałęzi przemysłu, a zwłaszcza w obszarach dotyczących obronności. Innym bardzo niebezpiecznym elementem towarzyszącym korupcji, albo raczej wyzwalającym zachowania korupcyjne jest chęć uzyskania wpływu na strategiczne kierunki rozwoju państwa. Dotyczy to m.in. uchwalania niekorzystnych dla państwa przepisów prawa, podejmowania niekorzystnych decyzji w zakresie rozwoju gospodarczego, złe decyzje dotyczące współpracy z krajami partnerami gospodarczymi.

Mając wykryte przestępstwo, sposób postępowania, mechanizm, wartość poniesionych strat oraz prawomocny wyrok sądu, można powiedzieć że mamy wszystko. I tak jest, ale istotna jest również dolegliwość kary. Wysokość kary powinna być wprost proporcjonalna do wysokości strat jakie poniósł Skarb Państwa. W innym przypadku wprost proporcjonalna do osiągniętych korzyści majątkowych lub poniesionych strat moralnych. Uogólniając, idealnym rozwiązaniem byłby obowiązek zwrotu równowartości kwoty jaka została utracona w wyniku przestępstwa.

5.1. INDEKS PERCEPCJI KORUPCJI

Obliczenie poziomu zjawiska korupcji jest niezwykle trudnym zadaniem. Odwołując się już do wcześniej postawionych tez jak również do treści dysertacji, korupcja jest zjawiskiem, które nie można zmierzyć w prosty sposób. Problem pomiaru korupcji jest traktowany bardzo poważnie przez rządy państw oraz przez organizacje pozarządowe monitorujące ten problem na całym świecie. Największą światową organizacją zajmującą się badaniem korupcji jest Transparency International[176] (TI). TI jest niezależną, pozarządową organizacją badającą, ujawniającą i zwalczającą praktyki korupcyjne, przede wszystkim w życiu publicznym. Została założona w 1993 przez Petera Eigena. Posiada oddziały w 90 krajach w tym w Polsce. TI co roku publikuje Indeks Percepcji Korupcji (*Corruption Perceptions Index*).

Indeks porządkuje kraje według stopnia percepcji korupcji wśród urzędników publicznych oraz polityków i opiera się na szeregu sondaży i badań, przeprowadzanych przez niezależne instytucje (m.in. Gallup International World Bank, Pricewaterhouse Coopers oraz The World Economic Forum). Pytania zadawane są zarówno przedsiębiorcom i krajowym ekspertom, jak i obywatelom poszczególnych państw i obcokrajowcom. Istotne jest przy tym, że wskaźnik ten nie odzwierciedla faktycznego stopnia skorumpowania badanych krajów, lecz oddaje jedynie subiektywne postrzeganie zjawiska korupcji przez respondentów. Tym samym jego wiarygodność różni się w odniesieniu do poszczególnych państw.

Każdy kraj oceniany jest w skali od 10 (największa przejrzystość czyli brak korupcji) do 0 (największa korupcja). Ranking układany jest według liczby uzyskanych punktów, od największej do najmniejszej. Najwyższa lokata w rankingu oznacza najmniejszą korupcję.

Liczba krajów poddawanych badaniom w celu ustalenia liczby punktów ulega zwiększeniu, co wskazuje na zwiększanie świadomości rządów o randze i znaczeniu problemu oraz pozwala na wypracowywanie nowych metod i sposobów przeciwdziałania i zwalczania korupcji.

Indeks Percepcji Korupcji w 2010 roku objął 178 państw. Pierwsze miejsce zajęła Nowa

Zelandia razem z Danią i Singapurem. Wynik 9,3 punktu stanowi godny wzór do naśladowania dla pozostałych państw biorących udział w rankingu[177].

W pierwszej dziesiątce w porównaniu do roku 2009 nie nastąpiły żadne zmiany. Na uwagę zasługuje Iran, który opuścił dół rankingu i awansował aż o 22 pozycje, klasując się ostatecznie na 146 pozycji. Polska znalazła się na 41 miejscu z wynikiem 5,3 punktu, co w porównaniu z rokiem 2009 oznacza poprawę o 0,3 punktu oraz awans o 8 miejsc, jako że w poprzedniej edycji Indeksu Polskę sklasyfikowano na 49 miejscu z wynikiem 5,0 punktu. Tegoroczny rezultat pozwolił na wyprzedzenie Węgier i uplasowanie się na 3 miejscu pośród państw postkomunistycznych, ustępując jedynie Estonii i Słowenii.

Najniżej w rankingu znalazły się takie kraje jak: Somalia (z wynikiem 1,1 punktu), Myanmar (1,4 punktu) oraz Afganistan (1,4 punktu). Szczegóły dotyczące miejsc poszczególnych krajów można znaleźć w opublikowanym przez Transparency International raporcie[178].

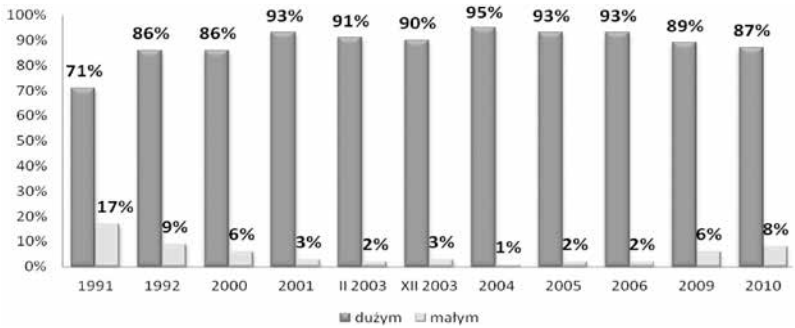
5.1.1. Percepcja zjawiska korupcji w Polsce, badania opinii społecznej

Jedną z instytucji prowadzących monitoring postrzegania zjawiska korupcji w Polsce jest Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS). Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej jest wyspecjalizowanym ośrodkiem prowadzącym reprezentatywne dla społeczeństwa polskiego badania sondażowe, dotyczące opinii na temat wszystkich ważnych problemów społeczno-politycznych i gospodarczych, działającym od 1982 roku. Unikalny charakter CBOS został uznany przez Sejm RP, który ustawą z 20 lutego 1997 roku[179] nadał jej status niezależnej fundacji i powierzył zadanie prowadzenia badań społecznych na użytek publiczny. Od tej pory nad planami i jakością prac badawczych czuwa Rada Fundacji CBOS, w które reprezentowani są fachowcy z siedmiu instytucji akademickich oraz przedstawiciele Sejmu, Senatu, Premiera i Prezydenta RP[180].

Po raz pierwszy pomiar zjawiska korupcji miał miejsce w 1991 roku, kiedy to skierowano do respondentów pytanie o opinię, czy korupcja w Polsce jest problemem dużym czy małym. Już wówczas, 71% badanych wyrażało przekonanie, że stanowi ona poważny problem. W kwietniu 2010 roku[181] – aż 87% ankietowanych uznało korupcję za duży problem, zaś jedynie 8% – za mały, patrz wykres nr 60. Zbliżone wyniki do CBOS uzyskała inna również znana instytucja badawcza – Ośrodek Badania Opinii Publicznej (TNS OBOP)[182]. Sondaż przeprowadzony w kwietniu 2010 roku[183] wykazał, że 72% respondentów uznało występowanie korupcji za częste, a 16% – za rzadkie. Zmiany zachodzące w opinii społeczeństwa ilustruje wykres nr 61.

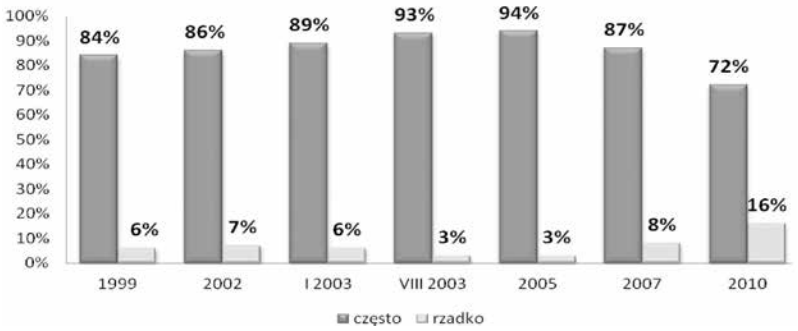
Na podstawie badań TNS OBOP[184] można szukać odpowiedzi na pytanie o źródła informacji na temat występowania zjawiska korupcji. Można postawić tezę, iż ważną rolę w ujawnianiu zjawisk korupcyjnych w szczególności konkretnych działań przestępczych odgrywają media. Na pytanie: *Czy w ciągu ostatnich 12 miesięcy słyszał(a) Pan(i) o sytuacji, w której ktoś z Pana(i) rodziny i znajomych musiał dać łapówkę, aby załatwić jakąś sprawę?,* pozytyw-

Wykres nr 60. Jak Pan(i) sądzi, czy korupcja w Polsce jest problemem dużym czy małym?



Źródło: CBOS, badanie przeprowadzone w dniach 8–19 kwietnia 2010, N=1056 pominięto odpowiedzi „trudno powiedzieć"

Wykres nr 61. Czy sądzi Pan(i), że w Polsce występuje korupcja?



Źródło: TNS OBOP, badanie przeprowadzone w dniach 8–14 kwietnia 2010, N=1000 pominięto odpowiedzi „trudno powiedzieć

nie wypowiedziała się aż 1/5 badanych (20%), zaś negatywnie – ponad 2/3 (77%). Jednocześnie należy podkreślić, iż jest to wynik lepszy w stosunku do analogicznego pomiaru w roku 2005, kiedy to odsetki odpowiedzi respondentów wynosiły odpowiednio 29 i 68%.

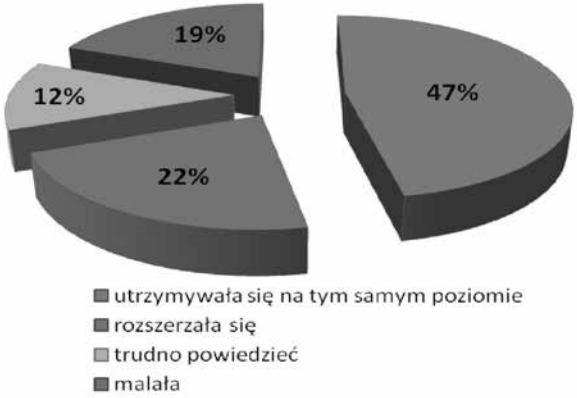
TNS OBOP monitorował także przekonania Polaków w obszarze oczekiwanych trendów zmian zjawiska korupcji w kraju. W styczniu i sierpniu 2003 roku[185] do respondentów skierowano pytanie, jak w najbliższych kilku latach zmieni się korupcja w Polsce. W sierpniu ponad 1/5 badanych (21%) stwierdziła, że zjawisko to zmniejszy się (w styczniu – 18%), 43% – pozostanie bez zmian (w styczniu – 49%), 1/4 badanych wyrażała przekonanie, iż zwiększą się (w styczniu – 22%).

Z kolei oceniając zjawisko korupcji w Polsce wstecz, w sondażu CBOS zrealizowanym w kwietniu 2010 roku, blisko połowa respondentów **(47%) uznała, że korupcja w ostatnim roku utrzymywała się na tym samym poziomie,** według 22% rozszerzała się, natomiast w opinii jedynie 19% – malała, patrz patrz wykres nr 62.

W ramach *Barometru Korupcji* realizowanego przez CBOS na zlecenie Fundacji im. Stefana Batorego kilkakrotnie sondowano opinie przedstawicieli różnych grup zawodowych na temat korupcji w Polsce: w 2003 roku – przedsiębiorców[186], w 2004 – posłów[187], w 2005 – prokuratorów[188].

Poniżej przedstawiono kilka istotnych wniosków płynących z badań, różnicujących przedstawicieli określonych profesji:

Wykres nr 62. Czy w ciągu ostatniego roku korupcja w Polsce:



Źródło: CBOS, badanie przeprowadzone w dniach 8–19 kwietnia 2010, N=1056

– z opinią, iż obecna sytuacja zmusza do wręczania korzyści, nie zgodziła się zdecydowana większość prokuratorów (76%) i posłów (70%), natomiast blisko połowa przedsiębiorców (46%) potwierdziła ten pogląd;
– stanowisko, iż za łapówki powinny być wymierzane bardzo wysokie kary więzienia podzielało 71% posłów, 63% przedsiębiorców oraz 61%) prokuratorów;
– ze stwierdzeniem, iż wszystkiemu winni są dający łapówki, nie zaś przyjmujący, nie zgodziło się aż 92% prokuratorów. Tego samego zdania było 74% przedsiębiorców i 66 % posłów;
– 80% prokuratorów i 74% posłów zanegowało twierdzenie, że wręczanie korzyści jest w pewnych sytuacjach usprawiedliwione. Ponad połowa przedsiębiorców (52%) wyrażała to samo przekonanie, jednak jednocześnie ponad 1/3 badanych biznesmenów (36%) uznała ten pogląd za słuszny;
– o tym, że na potępienie zasługują zarówno ci, co biorą, jak i ci, co dają łapówki, było przekonanych 86% posłów i 83% prokuratorów oraz 67% przedsiębiorców;
– ze sformułowaniem, iż prezent nawet o sporej wartości za przysługę to tylko dowód jego szacunku i życzliwości, nie zgadzało się 84% prokuratorów i 72% posłów. W przypadku przedsiębiorców uważało tak 51%, jednakże 26% stwierdziło jest prezent nawet drogi to tylko wyraz szacunku i uznania a nie łapówka;
– 72% prokuratorów i 64% posłów zadeklarowało, że nie da łapówki, nawet gdyby zmuszała ich do tego sytuacja. Blisko połowa biznesmenów tj. 44% w takich okolicznościach wręczyłaby korzyść;
– z poglądem, iż tylko łapówki pieniężne zasługują na potępienie, nie zgodziło się 95% prokuratorów i 85% posłów, a także 62% przedsiębiorców. Prawie 1/5 przedstawicieli świata biznesu (19%) udzieliła odpowiedzi twierdzącej;
– ponad 1/4 przedsiębiorców (28%) przyznała, że łapówki są dodatkiem do niskich pensji, ponad połowa zaś (57% wskazań) zaprzeczyła temu twierdzeniu, podobnie jak większość posłów (88%) i prokuratorów (87%).

Kolejną dotkliwą społecznie formą korupcji poddaną badaniu stanowi nepotyzm. W kwietniu 2009 roku CBOS przeprowadził na ten temat badanie[189]. W przeprowadzonym sondażu ponad połowa respondentów (57%) uznała, że należy oddzielić od siebie życie zawodowe i rodzinne, patrz wykres nr 63, zaś 37% była zdania, iż z rodziną pracuje się dobrze, ponieważ można mieć do niej zaufanie.

Zbliżony rozkład odpowiedzi odnotowano także w dwóch kolejnych pytaniach. W przypadku zatrudniania rodziny w instytucjach państwowych lub publicznych, więcej niż połowa obywateli – (56%) zadeklarowała, iż nie powinno się przyjmować do pracy krewnych, ponieważ nie można obiektywnie ocenić ich kompetencji, natomiast ponad 1/3 badanych – (36%) uznała, że można zatrudniać odpowiednio wykwalifikowanych członków rodziny, gdyż najwięcej wiadomo o ich przygotowaniu i kompetencjach, patrz wykres nr 64.

Wykres nr 63. Które ze stwierdzeń bliższe jest Pana(i) własnym poglądom?

Źródło: CBOS, badanie przeprowadzone w dniach 2–8 kwietnia 2009 roku, N=1094

Wykres nr 64. Proszę pomyśleć o sytuacji, kiedy osoba na kierowniczym stanowisku w instytucji państwowej lub publicznej zatrudnia kogoś z rodziny. Czy Pana(i) zdaniem:

Źródło: CBOS, badanie przeprowadzone w dniach 2–8 kwietnia 2009 roku, N = 1094

Podobnie ponad połowa respondentów – (54%) wyraziła pogląd, że każdy człowiek pracuje na własne konto, a jeżeli pracownik dobrze wywiązuje się ze swoich obowiązków, to więzy rodzinne nie mają tu żadnego znaczenia. Z kolei 38% badanych przyznało, iż zatrudnianie krewnych może prowadzić do konfliktu interesów, ponieważ rodzina zwykle jest powiązana majątkowo, patrz wykres nr 65.

5.1.2. Obszary zagrożeń korupcyjnych w Polsce

Jednym z badań, ilustrującym postrzeganie korupcji w Polsce, jest zaprezentowany wcześniej *Barometr Korupcji*. Ósma edycja tego sondażu, zrealizowana w grudniu 2007 roku[190] na zlecenie Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego, pozwoliła na sporządzenie rankingu najważniejszych problemów społecznych w Polsce. Jako najważniejsze problemy, respondenci wskazali: zatrudnienie, bezrobocie, ochronę zdrowia oraz renty i emerytury (po 66%) – pierwsze miejsce; następnie biedę (53%) – drugie miejsce oraz korupcja (44%) – na trzecim miejscu. Według badań TNS OBOP z kwietnia 2010 roku, korupcja plasuje się na piątym miejscu w hierarchii najistotniejszych problemów z 21% wskazań i ustępuje miejsca takim zjawiskom, jak bezrobocie (80%), bieda (47%),

Wykres nr 65. Proszę pomyśleć o sytuacji, kiedy osoba na kierowniczym stanowisku w instytucji państwowej lub publicznej zatrudnia kogoś z rodziny. Czy Pana(i) zdaniem:

Źródło: CBOS, badanie przeprowadzone w dniach 2–8 kwietnia 2009 roku, N = 1094

alkoholizm i narkomania (23%). Czy na podstawie tych wyników można stwierdzić, iż poziom korupcji w Polsce obniżył się, czy inne problemy z jakimi na co dzień borykają się obywatele stały się ważniejszymi i bardziej uciążliwymi? Aby odnieść się do tak postawionego pytania, należałoby przeprowadzić kolejną ankietę.

Zgodnie z pomiarem CBOS z kwietnia 2010 roku, w opinii badanych w największym stopniu korupcja szerzy się wśród polityków – działaczy partyjnych, radnych, posłów, senatorów – 60% oraz w służbie zdrowia 58%. Blisko 1/3 respondentów wskazała na urzędy gminne, powiatowe, wojewódzkie (31%), sądy i prokuraturę (29%) oraz urzędy centralne i ministerstwa (26%). Według badanych, korupcja występuje także w Policji (15%), w firmach państwowych (13%) i prywatnych (8%), patrz wykres nr 66.

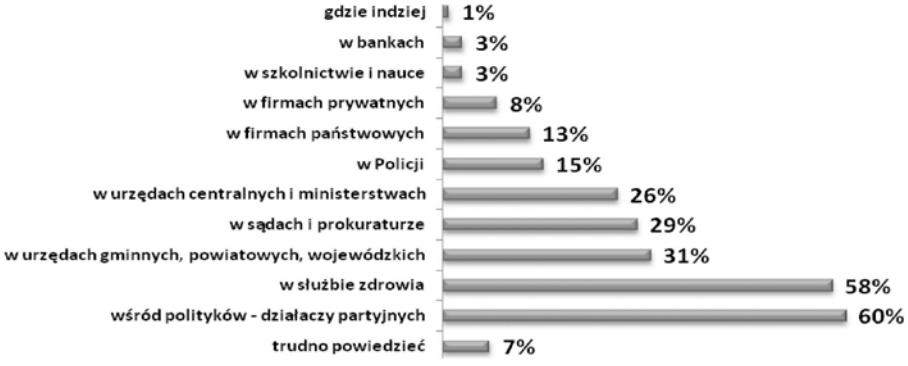
Przekonanie o tym, że polityka jest najbardziej skorumpowaną sferą życia publicznego, było najsilniejsze w 2004 roku, kiedy to osiągnęło wynik 64% wskazań. W 2006 roku nastąpiła poprawa społecznej oceny tej kategorii zawodowej (35%), jednak od 2007 roku obserwowany jest stały wzrost odsetek osób uważających polityków za najbardziej podatnych na korupcję. Z kolei poziom przekonań o służbie zdrowia jako najbardziej skorumpowanej dziedzinie życia już od 5 lat utrzymuje się na wysokim poziomie. Nieznacznie lecz systematycznie poprawia się natomiast postrzeganie sądów, prokuratury, a także Policji.

W sondażu zrealizowanym przez TNS OBOP w kwietniu 2010 roku respondentom zadano pytanie o możliwość załatwienia sobie za pieniądze różnych spraw w zakresie działalności trzech podstawowych władz w Polsce – ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, a także tzw. czwartej władzy.

Ponad połowa badanych (55%) wyrażała przekonanie, że łatwo lub nawet bardzo łatwo jest kupić sobie przyjęcie do pracy, blisko połowa respondentów (46%) była zdania, iż podobnie można uzyskać korzystną decyzję w urzędzie gminy, a według 45% badanych można kupić sobie przychylność gazet. Z kolei 40% ankietowanych wskazało, że za pieniądze można uzyskać korzystną decyzję w wysokim urzędzie państwowym, 36% uznało, że łatwo jest załatwić dla siebie korzystny zapis ustawy sejmowej, a 35% wskazało na „zakup" korzystnego wyroku sądu. Od podejrzeń o korupcję nie były też wolne instytucje kościelne – zdaniem około 1/4 badanych (24%) za pieniądze można uzyskać unieważnienie ślubu kościelnego, patrz tabela nr 13.

Jednocześnie w omawianym sondażu zapytano o postrzeganą intensywność zjawisk korupcyjnych w zawodach, których reprezentanci często są postrzegani jako skorumpowani. I tak ponad 2/3 respondentów wskazywało lekarzy (69%), ponad połowa sędziów sportowych (57%), blisko połowa policjantów i urzędników gminnych (po 48%), posłów (46%), urzędników powiatowych (45%), rad-

Wykres nr 66. Co jakiś czas mówi się o korupcji w różnych dziedzinach naszego życia społecznego. W których z wymienionych dziedzin, Pana(i) zdaniem, korupcja występuje najczęściej?



Źródło: CBOS, badanie przeprowadzone w dniach 8–19 kwietnia 2010, N=1056

Tabela nr 13. Czy Pana(i) zdaniem, w Polsce można załatwić sobie za pieniądze:

W Polsce można załatwić sobie za pieniądze:	Łatwo	Trudno	Nie można w ogóle	Trudno powiedzieć
Przyjęcie do pracy	55	27	3	15
Korzystną decyzję w urzędzie gminy	46	31	4	19
Przychylność gazet	45	30	6	19
Korzystną decyzję w wysokim urzędzie państwowym	40	33	6	21
Korzystny zapis ustawy sejmowej	36	34	6	24
Korzystny wyrok sądu	35	37	8	20
Unieważnienie ślubu kościelnego	24	37	14	25

Źródło: TNS OBOP, badanie przeprowadzone w dniach 8–14 kwietnia 2010, N=1000

nych i urzędników wojewódzkich (po 43%). Około 1/3 wskazań dotyczyła urzędników ministerstw lub urzędów centralnych (39%), prokuratorów (38%), sędziów (36%) oraz pracowników urzędów skarbowych (33%), patrz tabela nr 14.

Tabela nr 14. Jak często, Pana(i) zdaniem, występuje w Polsce zjawisko korupcji wśród osób wykonujących następujące zawody:

Zawód	Często			Rzadko			Trudno powiedzieć		
	2005	2007	2010	2005	2007	2010	2005	2007	2010
Lekarze	86	81	69	10	13	21	4	6	10
Sędziowie sportowi	82	73	57	6	13	24	12	14	19
Policjanci	75	62	48	18	27	37	7	11	15
Urzędnicy urzędów gminnych	68	57	48	19	30	34	13	13	18
Posłowie	79	65	46	11	19	34	10	16	20
Urzędnicy urzędów powiatowych	65	53	45	17	27	34	18	20	21
Radni	66	49	43	20	33	34	14	18	23
Urzędnicy urzędów wojewódzkich	64	51	43	17	28	33	19	21	24
Urzędnicy ministerstw lub innych urzędów centralnych	69	54	39	15	23	36	16	23	25
Prokuratorzy	69	52	38	20	30	39	11	18	23
Sędziowie	68	48	36	20	34	43	12	18	21
Urzędnicy urzędów skarbowych	47	37	33	31	39	43	22	24	24
Urzędnicy bankowi	37	27	21	42	52	54	21	21	25
Nauczyciele	28	20	15	57	65	69	15	15	16

Źródło: TNS OBOP, badanie przeprowadzone w dniach 8–14 kwietnia 2010, N=1000

Na podstawie badań CBOS można zaobserwować dość stabilne opinie w kwestii porównywania częstości występowania korupcji na szczeblu centralnym i lokalnym. Według sondażu CBOS z kwietnia 2010 roku, 1/4 badanych uznała, że częściej korupcja występuje na poziomie centralnym (25%), a tylko 11% – że na szczeblu lokalnym. Ponad połowa respondentów (55%) oszacowała taką samą częstotliwość występowania zjawiska na obydwu poziomach sprawowania władzy, patrz wykres nr 67.

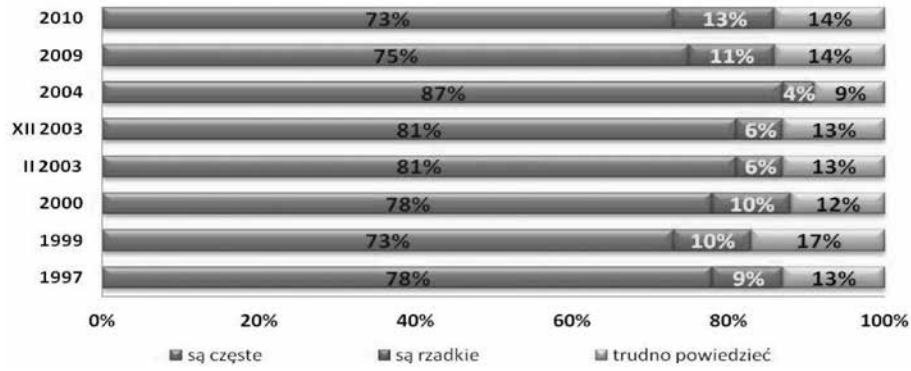
Inny ważny problem stanowi **załatwianie kontraktów czy zamówień rządowych dla rodziny oraz znajomych** prowadzących działalność gospodarczą. Liczba wskazań wyniosła **73% i była jedną z najniższych** od roku 1997. Tylko 13% respondentów uznało zjawisko za rzadkie, co z kolei jest wynikiem najwyższym w historii tego badania, patrz wykres nr 68.

Niemal 3/4 badanych **uznało, że częste są przypadki przyjmowania przez urzędników państwowych i polityków korzyści za załatwienie określonych spraw (73%), a także ich** *uległość wobec nacisków biznesu, firm, grup zawodowych lub społecznych przy*

Wykres nr 67. Gdzie Pana(i) zdaniem, częściej zdarzają się przypadki wykorzystywania wysokich funkcji publicznych dla czerpania nieuzasadnionych korzyści – na szczeblu lokalnym (gminnym, powiatowym) czy też na szczeblu centralnym (sejmu, rządu)?

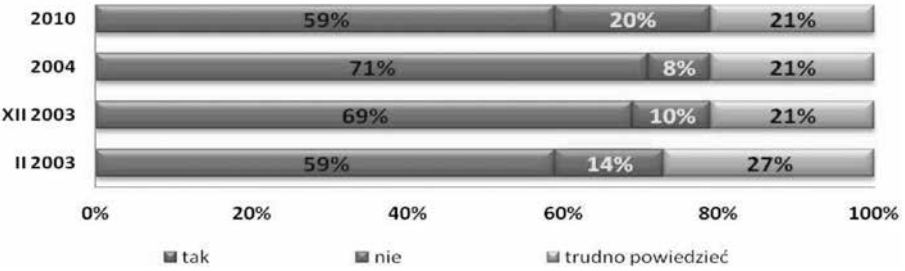
Źródło: CBOS, badanie przeprowadzone w dniach 8–19 kwietnia 2010, N=1056

Wykres nr 68. Jak Pan(i) sądzi, czy wśród urzędników państwowych i polityków częste są takie zjawiska jak załatwianie kontraktów, zamówień rządowych dla rodziny, kolegów, znajomych prowadzących firmy prywatne?



Źródło: CBOS, badanie przeprowadzone w dniach 8–19 kwietnia 2010, N=1056

Wykres nr 69. Czy Pana(i) zdaniem, w Polsce przekupując parlamentarzystów lub innych polityków można spowodować uchwalenie ustawy, zmianę prawa czy też nie?



Źródło: CBOS, badanie przeprowadzone w dniach 8–19 kwietnia 2010, N=1056

załatwianiu kontraktów, zamówień rządowych w zamian za własne korzyści **(72%). Problem wykorzystywania przez urzędników i polityków pieniędzy publicznych na użytek własnej partii, jako często występujący** wskazało ponad 2/3 ankietowanych (69%).

Kilkakrotnie już kierowano do badanych pytanie na temat możliwości doprowadzenia do korzystnych rozwiązań legislacyjnych w Polsce (uchwalenie ustawy, zmiana w prawie) poprzez przekupywanie parlamentarzystów lub innych polityków. Odsetek wskazań pozytywnych w badaniu CBOS z kwietnia 2010 roku osiągnął poziom odnotowany w pierwszym pomiarze w marcu 2003 i wyniósł 59%, patrz wykres nr 69. Należy przy tym zaznaczyć, iż trzy pierwsze edycje badania, w których zwracano się z tym pytaniem do respondentów, przypadały na okres ujawnienia tzw. afery Rywina oraz prac komisji śledczej w tej sprawie.

W opinii Polaków nie tylko urzędnicy i politycy dopuszczają się działań o charakterze korupcyjnym, również wymiar sprawiedliwości nie jest od nich wolny. W październiku 2005 roku[191] CBOS zapytał o ogólną ocenę działalności wymiaru sprawiedliwości, a także o ocenę poszczególnych instytucji składających się na system przestrzegania prawa, wymierzania sprawiedliwości, walki z przestępczością oraz ochrony praw obywatelskich.

Ogólna ocena działania wymiaru sprawiedliwości w Polsce nie wypadła korzystnie. Zaledwie 1/5 respondentów (22%) wypowiedziała się pozytywnie, zaś ponad 2/3 badanych (69%) uznało, że funkcjonuje on źle. Do jego podstawowych wad zaliczono – zaraz po opieszałości i powolności działania sądów – brak bezstronności i korupcję, 21% badanych wskazało na przekupstwo, korupcję, kumoterstwo i powiązania z przestępcami, 4% – korupcję wśród sędziów i prokuratorów, kumoterstwo, nieuczciwość, 3% – brak bezstronności niezawisłości sądów, uleganie naciskom politycznym lub osób wpływowych oraz 3% – brak bezstronności sądów (inne traktowanie bogatych, a inne biednych itp.). Na pytanie, czy do wad systemu wymiaru sprawiedliwości zaliczyć można przekupstwo, twierdząco odpowiedziało aż 79% badanych.

5.1.3. Polska na tle innych krajów

Ustalanie poziomu korupcji w kraju, przyczyn powstawania zjawiska, elementy sprzyjające korupcji są niezwykle ważne dla ustawodawcy w procesie dostosowywania obowiązujących i tworzeniu nowych przepisów prawa. Określenie obszarów objętych korupcją w połączeniu z opinią społeczną pomaga rządzącym w podejmowaniu właściwych decyzji mających dalsze konsekwencje w prawidłowym funkcjonowaniu państwa.

Skuteczna walka z korupcją pozwala na prawidłowe funkcjonowanie gospodarki oraz zapewnia bezpieczeństwo państwa i obywateli. Państwo, w którym poziom korupcji jest wysoki nie jest dobrym partnerem do współpracy na arenie międzynarodowej, nie będzie obdarzane zaufaniem i nie będzie zapraszane do wspólnych projektów. Badania o charakterze międzynarodowym w obszarze korupcji prowadzone są przez międzynarodowe organizacje, które opracowują rankingi – indeksy dla państw biorących udział w badaniach. Należą do nich *Indeks Percepcji Korupcji* oraz *Globalny Barometr Korupcji.*

Tabela nr 15. Polska w rankingu IPK

Rok badania	Liczba krajów uwzględnionych w badaniu	Indeks	Miejsce Polski
1996	54	5.6	24
1997	52	5.1	29
1998	85	4.6	40
1999	99	4.2	44
2000	90	4.1	43
2001	91	4.1	44
2002	102	4.0	45
2003	133	3.6	64
2004	146	3.5	67
2005	159	3.4	70
2006	163	3.7	61
2007	180	4.2	61
2008	180	4,6	58
2009	180	5,0	49
2010	178	5,3	41

Źródło: Transparency International, Corruption Perceptions Index 2010

Indeks Percepcji Korupcji (IPK, z ang. CPI – Corruption Perceptions Index), realizowany jest przez organizację Transparency International (TI) corocznie od 1995 roku (Polska uwzględniana jest od 1996 roku). W 2010 roku TI opublikowała najnowsze wyniki IPK. Badanie objęło 178 krajów świata. Polska znalazła się w nim na 41 miejscu z wynikiem 5,3 pkt, patrz tabela nr 15.

Drugim badaniem o zasięgu międzynarodowym jest *Globalny Barometr Korupcji* (Global Corruption Report), mający za cel ocenę osobistego doświadczenia korupcji przez społeczeństwo. W 2010 roku został on sporządzony na podstawie opinii 91 781 respondentów (w 2009 roku ponad 73 tysięcy) w 86 krajach (w 2009 roku 69). Barometr posiada skalę od 1 do 5, gdzie 1 oznacza „zupełnie nieskorumpowani", zaś 5 – „bardzo skorumpowani".

Według ostatnich badań, 4% Polaków przyznało się do wręczenia łapówki bądź posiadania wiedzy o udziale w takim procederze innej osoby z kręgu rodziny w ciągu ostatnich 12 miesięcy. Jednak, ponieważ pytanie tego rodzaju stanowi kwestię drażliwą, liczba ta prawdopodobnie jest zaniżona. Dla porównania średnia państw unijnych to 5%, zaś w skali globalnej wskaźnik ten pozostawał na poziomie 13%.

W badaniu poproszono również obywateli o ocenę zaangażowania rządu w walkę z korupcją. Wyniki polskie nie odbiegają tu znacząco od wyników europejskich czy światowych. 43% polskich respondentów uznało działania rządu za nieskuteczne (w skali UE oraz globalnej wskaźnik ten wyniósł 56%), zaś 21% postrzegało je jako skuteczne (dla UE – 24%, natomiast globalnej – 31%).

Barometr dostarcza również informacji o stopniu korupcji w różnych sektorach życia publicznego. Ocenie poddawano m.in. partie polityczne, parlament, biznes (sektor prywatny), media, funkcjonariuszy publicznych i sądownictwo. W przypadku naszego kraju na pierwszym miejscu uplasowali się funkcjonariusze publiczni (3,8 pkt), następnie biznes (3,6 pkt) oraz partie polityczne (3,5 pkt). Średni wynik wyniósł 3,5 pkt i tylko nieznacznie różnił się od wskaźnika dla UE (3,4 pkt) oraz od wyniku w skali globalnej, wynoszącego 3,6 pkt.

Warto nadmienić, iż w porównaniu ze średnimi wynikami dla Unii Europejskiej, a także średnimi globalnymi, Polacy w nieco mniejszym stopniu uznają partie polityczne za najbardziej dotknięte korupcją (23%, przy 32% dla UE oraz 29% w skali światowej), natomiast częściej uznają grupę funkcjonariuszy publicznych za sektor skażony tym zjawiskiem (31%, przy 18% dla UE i 26% globalnie). Wyniki przywoływanych badań wskazują na dość niski poziom zaufania obywateli do instytucji publicznych. Wrażenie wszechogarniającej korupcji może być w pewnym stopniu spowodowane nagłaśnianiem przez media przypadków tego zjawiska, jednak korupcjogenne czynniki są dostrzegalne dla społeczeństwa przede wszystkim w wyniku bezpośrednich kontaktów z określonymi instytucjami życia publicznego i gospodarczego.

Brak zaufania do państwa i jego struktur oraz nieufność w kontaktach z innymi ludźmi pogłębiają anomię społeczną. Jednocześnie respektowanie określonych wartości, w konfrontacji z zachowaniami innych osób, może rodzić poczucie, że niekorzystanie z istniejących możliwości czerpania zysków z nieetycznego czy niezgodnego z prawem działania to wyraz niezaradności życiowej.

Od samego początku opracowywania raportów tj. od 2003 roku, liczba respondentów oraz krajów biorących udział w badaniach stale rośnie co z kolei daje więcej szczegółowych informacji na temat zjawiska oraz podnosi poziom wiarygodności i trafności formułowanych opinii, a tym samym przyczynia się podejmowania trafniejszych decyzji w zakresie metod zwalczania korupcji. Polska uczestniczy w sondażach *Globalnego Barometru Korupcji* od 2003 roku, tj. od jego pierwszej edycji.

Interpretując wyniki badań opinii publicznej, należy pamiętać, iż każdorazowo stanowią one jedynie odzwierciedlenie przekonań społecznych, nie zaś rzeczywistego stanu zjawiska korupcji.

5.2. KRYMINOLOGICZNY PROFIL SPRAWCÓW PRZESTĘPSTW KORUPCYJNYCH

Profilowanie kryminologiczne stosuje się najczęściej do tworzenia modelu (np. psychologicznego) sprawcy pojedynczego przestępstwa. Stworzenie profilu sprawców dużej grupy różnorodnych przestępstw do jakich należy zaliczyć przestępstwa korupcyjne jest bardzo trudne. Jest to uwarunkowane np. specyfiką przestępczego działania sprawcy, który jest ściśle powiązany ze swoją ofiarą (korumpujący-korumpowany), o ile oczywiście termin „ofiara" biorąc pod uwagę jej wiktymologiczny charakter, może być w tym wypadku stosowany.

Dane jakie opracowała i udostępniła Służba Więzienna pozwalają na przedstawienie przykładowego profilu sprawcy przestępstw korupcyjnych. Na podstawie tych danych podjęto próbę przedstawienia wybranych cech charakteryzujących sprawców. W badaniu uwzględniono dane przekazane przez służby państwowe, do zadań których należy zwalczanie korupcji.

Uzyskane materiały pozwoliły na dokonanie przybliżonej analizy kryminologicznej dotyczącej wieku, płci, wykształcenia oraz możliwości korupcyjnych. Skoncentrowano się głównie na osobach podejrzanych i oskarżonych o korupcję, a nie na skazanych prawomocnym wyrokiem za przestępstwa korupcyjne, których to liczba w latach 2004–2009 wyniosła łącznie 11 306 osób (w tym skazani na karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonywania).

5.2.1. Płeć

Z materiału zgromadzonego łącznie przez ABW i CBA wynika, że w zdecydowanej większości przestępstwa korupcyjne popełniają mężczyźni, patrz tabela nr 16.

Jedną z przyczyn tak dużego udziału mężczyzn w przestępstwach korupcyjnych, jest

Tabela nr 16. Zestawienie liczby przestępstw popełnionych przez kobiety i mężczyzn

Lp.	Płeć	Liczba podejrzanych	Udział %
1	Kobieta	84	15%
2	Mężczyzna	470	85%

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów ABW i CBA umieszczonych w mapie korupcji

znacznie większa liczba wysokich stanowisk służbowych związanych z podejmowaniem decyzji czyli z potencjalną możliwością popełnienia przestępstwa w porównaniu do kobiet.

5.2.2. Wiek

Z danych uzyskanych z Żandarmerii Wojskowej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Centralnego Biura Antykorupcyjnego, wynika że najwięcej przestępstw korupcyjnych jest w przedziale wiekowym 51–60 lat, natomiast najmniej w przedziale wiekowym powyżej 70 lat, patrz tabela nr 17.

5.2.3. Wykształcenie

Z dotychczasowych analiz wykształcenia osób popełniających w Polsce przestępstwa (wszystkie łącznie) wynika, że analiz obecnie kształtuje się następująco: wykształcenie wyższe – 17,4%, średnie – 33,6%, zawodowe – 22,3%, podstawowe i gimnazjalne – 24,9%[192].

Według danych Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego za 2009 rok, ponad 2/3 podejrzanych i oskarżonych posiadało wyższe wykształcenie, patrz tabela nr 18.

Podobny rozkład wykształcenia wśród sprawców przestępstw korupcyjnych zanotowała Żandarmeria Wojskowa, patrz tabela nr 19.

5.2.4. Stanowisko lub funkcja

Centralne Biuro Antykorupcyjna w ramach prowadzonych czynności analitycznych, wyodrębniono następujące stanowiska lub też pełnione funkcje: trener, zawodnik, sędzia, działacz sportowy, lekarz, prezes zarządu podmiotu go-

Tabela nr 17. Zestawienie liczby podejrzanych w zależności od wieku

Lp.	Wiek	Podejrzani	Udział %
1	powyżej 70 lat	3	0,5%
2	od 61 do 70 lat	54	8,5%
3	od 51 do 60 lat	194	30,3%
4	od 41 do 50 lat	179	28%
5	od 31 do 40 lat	154	24%
6	poniżej 31 lat	56	8,7%
Ogółem		640	100%

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów ABW i CBA umieszczonych w mapie korupcji

Tabela nr 18. Zestawienie podejrzanych i oskarżonych ze względu na wykształcenie

Lp.	Wykształcenie	Podejrzani	Oskarżeni
1	Wyższe	167	55
2	Średnie	49	20
3	Zawodowe	9	5
4	Podstawowe	3	3
5	Brak danych	6	0
Ogółem		234	83

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów ABW i CBA umieszczonych w mapie korupcji

Tabela nr 19. Rozkład wykształcenia sprawców przestępstw według danych ŻW

Lp.	Wykształcenie	Podejrzani i oskarżeni	Udział %
1	Wyższe	45	52,3%
2	Średnie	26	30,3%
3	Zawodowe	15	17,4%
4	Podstawowe	0	0%
Ogółem		86	100%

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów ŻW umieszczonych w mapie korupcji

spodarczego, członek rady nadzorczej, urzędnik, sędzia, prokurator, przedsiębiorca, funkcjonariusz publiczny, prywatny przedsiębiorca, pracownik agencji państwowej, poseł na Sejm RP, konsul. Niestety CBA nie posiada zestawienia w rozbiciu na stanowiska lub grupy stanowisk w stosunku do ilości podejrzanych i oskarżonych. Pozycje zawodowe podejrzanych i oskarżonych wyodrębniła Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (dane z 2009 roku), patrz tabela nr 20.

Tabela nr 20. Zestawienie liczbowe podejrzanych i oskarżonych ze względu na stanowisko

Lp.	Stanowisko	Liczba podejrzanych	Liczba oskarżonych
1	Funkcjonariusz celny, agent celny	66	7
2	Pracownik firmy prywatnej	32	11
3	Właściciel, współwłaściciel firmy prywatnej	26	13
4	Dyrektor, wicedyrektor szpitala, ZOZ-u, instytutu medycznego	24	17
5	Kierownik laboratorium	16	0
6	Prezes, wiceprezes, prokurent, członek zarządu firmy prywatnej	15	7
7	Kierownictwo spółek Skarbu Państwa, agencji celowych Skarbu Państwa	12	7
8	Dyrektor, wicedyrektor firmy prywatnej	9	2
9	Kierownik jednostki organizacyjnej szpitala, ZOZ-u, instytutu medycznego	6	3
10	Kierownictwo i wyższa kadra regionalnych oddziałów urzędów centralnych agencji i funduszy celowych	3	3
11	Pracownik urzędu niższego/regionalnego szczebla	3	2
12	Dyrektor, wicedyrektor regionalnego oddziału NFZ	3	3
13	Dyrektor, wicedyrektor ZUS	2	0
14	Wysoki urzędnik ministerialny	2	0
15	Dyrektor Izby Skarbowej, naczelnik Urzędu Skarbowego	2	0
16	Zastępca szefa jednego z centralnych organów administracji państwowej	1	0
17	Funkcjonariusz Policji	1	1
18	Poseł na Sejm RP; przewodniczący sejmowej komisji	1	1
19	Inne	10	6
Ogółem		234	83

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów ABW umieszczonych w mapie korupcji

Analizując zgromadzony powyżej materiał dotyczący profilu sprawcy przestępstwa korupcyjnego, można postawić tezę, iż jest to najczęściej osoba płci męskiej, zajmująca wysokie stanowisko w hierarchii swojego miejsca pracy posiada duże możliwości w zakresie podejmowania wiążących decyzji samodzielnie, posiada wykształcenie wyższe i jest w przedziale wieku 40–50 lat.

Jest to oczywiście przybliżony profil sprawcy, ustalony na podstawie dostępnych danych. Niemniej jednak należy przyjąć, iż w dużych sprawach o przestępstwa korupcyjne będą brały udział osoby posiadające dużą wiedzę nie tylko z zakresu wykonywanych przez siebie zadań, ale osoby które znają przepisy w zakresie odpowiedzialności karnej, sposobów ujawniania przestępstw. W przestępstwach korupcyjnych, sprawcy starają się stworzyć takie mechanizmy, które dają gwarancję braku odpowiedzialności za popełniane przestępstwa. Jak wskazują zawarte w niniejszej dysertacji fakty, organy odpowiedzialne za przeciwdziałanie i zwalczanie korupcji mają świadomość, że przestępstwa korupcyjne występują, ale wykrycie ich jest bardzo trudne.

Na zakończenie tego rozdziału zaprezentowane zostaną informacje jakie podczas opracowywania mapy korupcji przekazane zostały przez Wydział Statystyki Departamentu Organizacyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości, dotyczące danych statystycznych w zakresie działania resortu sprawiedliwości. Wśród nich znajdują się m.in. informacje dotyczące liczby prawomocnych wyroków skazujących za przestępstwa korupcyjne. Dane te otrzymano od Służby Więziennej realizującej zadania w zakresie wykonywania kar pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania[193], na zasadach określonych w kodeksie karnym wykonawczym.

Przedstawione statystyki dotyczą liczby prawomocnie skazanych osób za przestępstwa korupcyjne z art. 228, 229, 230, 231 k.k. w latach 2004–2007[194].

Liczba skazanych prawomocnym wyrokiem sądowym za przestępstwa korupcyjne na podstawie wymienionych powyżej kwalifikacji prawnych w latach 2004–2007 wyniosła łącznie: 8220 osób (w tym skazani na karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonywania). Największa liczba skazanych przypadła na rok 2007 – 2641, zaś najmniejsza na rok 2004 – 1527.

Dane Centralnego Zarządu Służby Więziennej przedstawiają się następująco.

W liczbie 231 osób zauważalna jest przewaga skazanych (158) nad tymczasowo aresztowanymi (73) przy małej liczbie recydywistów. W grupie tymczasowo aresztowanych były to tylko 3 osoby, zaś w grupie skazanych – 20 osób. Najczęściej podstawą zastosowania tymczasowego aresztowania był art. 228 § 3 oraz 229 § 3 (po 21 osób).

Wobec 11 tymczasowo aresztowanych zastosowano kwalifikację z art. 230 § 1; 9 osób przebywało w tymczasowym areszcie na podstawie art. 231 § 2. Relatywnie mała liczba tymczasowo aresztowanych na podstawie art. 228 § 1 i 229 § 1 (po 3 osoby). Najmniejszą grupę tymczasowo aresztowanych stanowiły osoby odpowiadające z art. 228 § 4 (2 osoby), 228 § 5 (2 osoby) oraz 229 § 4 (1 osoba).

Najliczniejszą grupę osób skazanych stanowili sprawcy przestępstw z art. 229 § 3 (85 osób) oraz 228 § 3 (24 osoby) i 230 § 1 (22 osoby).

Sprawcy pozostałych przestępstw korupcyjnych byli reprezentowani w znacznie mniejszym stopniu, odpowiednio z art. 229 § 1 – 13 osób, art. 231 § 2 – 5 osób, art. 228 § 5 – 3 osoby, art. 228 § 6 – 2 osoby, art. 229 § 4 – 2 osoby, art. 228 § 1 – 1 osoba, art. 228 § 4 – 1 osoba.

Struktura orzekanych przez sądy kar pozbawienia wolności mieści się w najniższym ustawowym zagrożeniu karą dla danego przestępstwa. I tak w przypadku skazanych z art. 228 § 1 orzeczono karę w wymiarze od 3 do 5 lat **wobec jednej osoby**.

Podobne zależności wystąpiły także w przypadku orzeczeń wydanych na podstawie art. 228 § 3. Na ogólną liczbę 24 osób skazanych, karę w wymiarze do 1 roku odbywało2 skazanych, powyżej 1 roku do 2 lat również 2 skazanych, od 2 do 3 lat odbywało 15 osób; od 3 do 5 lat – 3 osoby; powyżej 5 lat – 2 osoby. W przypadku 1 osoby skazanej z art. 228 § 4, wykonywano karę w wymiarze powyżej 5 lat pozbawienia wolności. Struktura kar orzeczonych na podstawie art. 228 § 5, wygląda następująco: 2 osoby skazane na kary w przedziale od 2 do 3 lat oraz 1 w przedziale od 3 do 5 lat. Kary z art. 228 § 6 odbywały tylko 2 osoby (w przedziale od 2 do 3 lat pozbawienia wolności).

Spośród 13 osób skazanych z art. 229 § 1, 3 skazanych odbywało kary pozbawienia

wolności do 1 roku, 6 odbywało karę w przedziale od roku do 2 lat; kary od 2 do 3 lat odbywało 2 skazanych, podobnie w przedziale od 3 do 5 lat.

Skazani z art. 229 § 3 – to 85 osób, z tego 5 skazanych na karę pozbawienia wolności do 1 roku, 40 osób skazanych na kary pozbawienia wolności w przedziale od roku do 2 lat. Pozostałe osoby odbywały kary w przedziałach od 2 do 3 lat – 10 osób, od 3 do 5 lat – 16 osób oraz powyżej 5 lat – 14 osób. Skazani z art. 229 § 4 – to 2 osoby, po jednej w przedziale od 3 do 5 lat oraz powyżej 5 lat.

W przypadku osób skazanych z art. 230 § 1 (22 osoby) – 2 osoby odbywały karę w wymiarze do roku; 7 od roku do 2 lat, 5 od 2 do 3 lat, 5 od 3 do 5 lat oraz 3 powyżej 5 lat.

Skazani z art. 231 § 2, to 5 osób odbywających karę w wymiarze od roku do 2 lat (1 osoba), od 3 do 5 lat (2 osoby) oraz powyżej 5 lat (2 osoby).

W latach 2004–2008 z instytucji warunkowego przedterminowego zwolnienia skorzystało 231 skazanych (18 w 2004; 33 w 2005; 52 w 2006; 60 w 2007 i 68 w 2008 r.).

W okresie 2004–2007 największą grupę warunkowo zwolnionych (46 osób) stanowili sprawcy skazani na podstawie art. 229 § 3. Drugą stanowili osadzeni z art. 228 § 2 – 43 osoby; trzecią, osoby odbywające kary z art. 228 § 1 – 29 osób, a czwartą z art. 229 § 1 – 14 zaś z art. 228 § 5 – 4.

Skazani z art. 229 § 4 stanowili najmniej liczną grupę – 2 osoby. Podobnie niska liczba warunkowo zwolnionych wystąpiła w przypadku osób osadzonych z art. 229 § 2 oraz z art. 230 i z art. 230 § 1 (po 3 osoby).

Również w 2008 r. skazani z art. 229 § 3 stanowili największą grupę – 25 przypadków, na drugim miejscu z art. 229 § 1 – 13 osób, na trzecim z art. 228 § 3 – 9 osób. W dalszej kolejności skazani z art. 230 § 1 – 7 osób, po 4 osoby z art. 228 § 1 i 231 § 1, po 2 osoby z art. 228 § 4 i 229 § 2 oraz po 1 osobie z art. 228 § 5 i 230 § 2.

Spośród 112 osób skazanych na karę pozbawienia wolności za przestępstwa określone w artykułach 228, 229, 230, 230a, 231 § 2, 296a, 296b k.k. (orzeczenia wykonywane w dniu 13 maja 2008 r.), 36 osobom udzielono przepustek, o których mowa w kodeksie karnym wykonawczym oraz zezwoleń na opuszczenie zakładu karnego. Żaden ze skazanych nie korzystał z instytucji przerwy w karze.

Trudno wydawać opinię na temat wydawanych przez niezależne sądy wyroków za popełnione przestępstwa, jednak trudno nie skomentować powyższych danych. Przestępstwa korupcyjne są jednymi z najlżejszych pod kątem wysokości kary dla sprawcy. To że nikt nie zginął lub nie stracił zdrowia nie powinno skutkować tak niskimi w swej dolegliwościami karami. Temat ten w mojej ocenie powinien być dogłębnie zbadany, tak aby można było przedstawić społeczeństwu dlaczego przestępstwa korupcyjne są popełniane przez coraz większą liczbę osób. Dolegliwość kary musi być proporcjonalna do skutków w taki sposób, że potencjalny sprawca kilka razy się zastanowił nad popełnieniem przestępstwa.

5.3. KORUPCJA ZAGROŻENIEM DLA BEZPIECZEŃSTWA POLSKI

Zjawisko korupcji w Siłach Zbrojnych w niniejszej dysertacji zostało bardzo szeroko zaprezentowane. W ramach prowadzonych badań poddano analizie: dane statystyczne na temat korupcji w Siłach Zbrojnych i w Polsce; informacje na temat przyczyn i mechanizmów powstawania korupcji oraz informacje uzyskane w ramach prowadzonych działań ankietowych.

Zgromadzony materiał pozwala nie tylko na dowiedzenie zasadności podjętego tematu, problemu badawczego czy hipotez, ale pozwala również na sformułowanie dodatkowych zagrożeń dla naszego bezpieczeństwa.

Idąc za opracowaną przez prof. zw. dr. hab. Witolda Pokruszyńskiego strukturą bezpieczeństwa narodowego opublikowaną w tyt. „Współczesne bezpieczeństwo narodowe", można sformułować następujące zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa:

Bezpieczeństwo wewnętrzne

– wpływ korupcji na ***bezpieczeństwo polityczne*** polega na możliwości występowania niekorzystnych i nieskutecznych rozwiązań wprowadzonych przez polityków do strategii bezpieczeństwa narodowego. Według Słownika języka polskiego z 1981 roku, s. 785, ***słowo polityka oznacza działalność władzy państwowej, rządu w dziedzinach: społecznej, gospodarczej, wojskowej, kulturowej i innych, doty-***

cząca spraw wewnętrznych państwa lub stosunków mas, grup społecznych. Na tej podstawie można stwierdzić, iż polityka to działanie wszystkich organów władzy państwowej zmierzające do zapewnienia właściwego bezpieczeństwa i rozwoju strategicznych gałęzi gospodarki państwa. Jeżeli korupcja może negatywnie wpływać na bezpieczeństwo polityczne to skutkiem będzie osłabienie istotnych interesów państwa w zakresie bezpieczeństwa;

– wpływ korupcji na **bezpieczeństwo ekonomiczne** polega na ograniczeniu prawidłowego rozwoju państwa w zakresie podejmowanych przedsięwzięć gospodarczych oraz na obniżeniu stopy życiowej obywateli. Według Zenona Stachowiaka: ***bezpieczeństwo ekonomiczne państwa to taki stan rozwoju krajowego systemu gospodarczego, który zapewnia wysoką sprawność jego funkcjonowania – poprzez należyte wykorzystanie wewnętrznych czynników rozwoju oraz zdolność do skutecznego przeciwstawienia się zewnętrznym naciskom, mogącym doprowadzić do zaburzeń rozwojowych.*** Mając na uwadze skalę korupcji oraz obszary przez nią dotknięte, zagrożenie sprawnego funkcjonowania systemu gospodarczego jest duże;
– wpływ korupcji na ***bezpieczeństwo militarne*** polega na obniżaniu sprawności i gotowości Sił Zbrojnych RP, które są zobowiązane m.in. do występowania w ramach misji pokojowych, zapewnienia bezpieczeństwa podczas konfliktów, udzielania pomocy w przypadku wystąpienia klęsk żywiołowych lub katastrof oraz współpracy militarnej i niemilitarnej z NATO. Polska będąca członkiem NOTO oraz Unii Europejskiej jest zobowiązana do zapewnienia odpowiedniej pomocy w przypadkach, o których mowa w art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego, gwarantującej wzajemną obronę i niepodzielne bezpieczeństwo sojuszników, nie może sobie pozwolić na obniżenie poziomu militarnego kraju;
– wpływ korupcji na ***bezpieczeństwo publiczne*** ma istotne znaczenie dla wszystkich obywateli. Aby społeczeństwo mogło bezpiecznie i swobodnie funkcjonować, a każdy obywatel miał poczucie bezpieczeństwa i dbałości o ten stan rzeczy, właściwe organy odpowiedzialne za bezpieczeństwo publiczne muszą być wolne od korupcji. Korupcja w organach bezpieczeństwa publicznego podważa ich wiarygodność w oczach społeczeństwa. W Polsce głównym organem odpowiedzialnym za zapewnienie bezpieczeństwa publicznego jest Policja. Dlatego też należy stworzyć odpowiednie warunki do jej sprawnego funkcjonowania, a wszelkie przypadki korupcji wewnątrz służby skutecznie likwidować. Odpowiednie warunki to m.in. zapewnienie godnych warunków płacowych, specjalistycznych szkoleń oraz sprzętu niezbędnego w wykonywaniu codziennych obowiązków służbowych;
– wpływ korupcji na ***bezpieczeństwo ekologiczne*** oddziałuje niekorzystnie na obywateli poprzez zakłócanie ekosystemu. Zakłócenie ekosystemu może spowodować katastrofalne wręcz skutki dla otaczającej nas rzeczywistości. Postępująca degradacja środowiska naturalnego, modyfikowanie żywności, handel limitami zanieczyszczeń może w przyszłości zagrozić życiu obywateli nie tylko w Polsce, ale i na świecie. Dlatego bardzo ważne jest zwracanie szczególnej uwagi na podejmowane decyzje w zakresie ekologii;
– wpływ korupcji na ***bezpieczeństwo informacyjne*** to kolejny rodzaj zagrożenia dla prawidłowego funkcjonowania i rozwoju państwa. Ten rodzaj bezpieczeństwa powiązany jest ze wszystkimi elementami składowymi bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego. Bezpieczeństwo informacyjne to skuteczna ochrona informacji, to ochrona wiedzy. Informacje nie są ograniczone przez terytorium państwa, nie mają też praktycznie ograniczeń czasowych. Istotą jest jedynie ograniczenie dostępu. Zagrożenie dla informacji to zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa;
– wpływ korupcji na ***bezpieczeństwo społeczne*** ma negatywny wpływ na poziom funkcjonowania i egzystencji obywateli. W ramach bezpieczeństwa społecznego mamy działania rządu skierowane bezpośrednio do obywateli. Do działań tych należy m.in. zapewnienie opieki zdrowotnej, zapewnienie minimalnej płacy, zapewnienie odpowiednich warunków socjalnych, zapewnienie dostępu do nauki i kultury oraz, co bardzo ważne w dzisiejszych czasach, zapewnienie możliwości pracy. Biorąc pod uwagę znaczenia bezpieczeństwa

społecznego należy podejmować wszelkie działania zmierzające do jego ochrony, w tym działania zapobiegania i zwalczania korupcji;
- wpływ korupcji na ***bezpieczeństwo kulturowe*** należy rozumieć m.in. jako wpływ na dorobek kulturowy państwa. Dorobek kulturowy państwa to dobra kultury, to twórczość naszych pokoleń, to dziedzictwo narodowe. Bezpieczeństwo kulturowe, pomimo iż nie wpływa bezpośrednio na poziom życia obywateli, też stanowi istotny element w życiu człowieka. Poza dobrami materialnymi istotne są również przeżycia duchowe oraz świadomość zadowolenia z bycia obywatelem swojego kraju;
- wpływ korupcji na ***bezpieczeństwo religijne*** może pojawiać się tam gdzie jest możliwość uzyskania nienależnych korzyści materialnych. Dzisiejsze kościoły mają ogromne majątki a ich przedstawiciele mają duży wpływ na podejmowane decyzje na poziomie terenowym i centralnym. Niechlubnym przykładem naruszenia pewnych norm będących elementem bezpieczeństwa religijnego jest komisja majątkowa działająca przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji zajmująca się zwrotem utraconych majątków kościelnych. Komisja działała w latach 1989–2011. Bezpieczeństwo religijne to także gwarancja wolności i nieograniczonego rozwoju duchowego człowieka;

Bezpieczeństwo zewnętrzne

Wpływ korupcji na bezpieczeństwo zewnętrzne w kontekście udziału w NATO i strukturach Unii Europejskiej jest bardzo dużym wyzwaniem i odpowiedzialnością jaka spoczywa na przedstawicielach najwyższej władzy państwowej.

Kraj, który chce uczestniczyć we wspólnych zadaniach i działaniach musi być równorzędnym partnerem nie tylko w obszarze poziomu uzbrojenia czy liczebności armii, ale również w obszarze wysokiego zaufania na arenie międzynarodowej. Występowanie korupcji w Siłach Zbrojnych powoduje obniżenie wiarygodności państwa w oczach sojuszników.

Bezpieczeństwo zewnętrzne to także działania odpowiednich służb wywiadowczych państwa. Od skuteczności tych służb zależy bezpieczeństwo obywateli oraz żołnierzy biorących udział misjach pokojowych. Tak strategiczne zadania muszą być wolne od korupcji.

5.4. PODSUMOWANIE

Informacje zawarte w rozdziale piątym pozwalają na postawienie tezy, iż korupcja nie tylko w Siłach Zbrojnych RP, ale w również w skali całego kraju stanowi poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa. Według badań opinii społecznej na przestrzeni kilku ostatnich lat, ok. 90% ankietowanych wskazuje, iż korupcja stanowi duży problem. Również tak wysoki poziom wskazań dotyczy świadomości na temat jej występowania. Opinia społeczna wskazuje na największą korupcję wśród polityków – działaczy partyjnych oraz w służbie zdrowia. Badania te wskazują na potrzebę podjęcia bardziej skutecznych działań przez rząd.

Korupcja jest na bieżąco monitorowana przez organizacje pozarządowe w Polsce oraz na całym świecie. Organizacje te stoją na straży uchwalanego prawa. To dzięki nim znaczna liczba bardzo niekorzystnych przepisów została wstrzymana i poprawiona.

Informacje zgromadzone przez służby pozwoliły na stworzenie kryminologicznego profilu sprawy przestępstwa korupcyjnego. Na podstawie zgromadzonych informacji na temat korupcji, percepcji zjawiska, badań społecznych, sformułowano zagrożenia dla poszczególnych typów bezpieczeństwa wchodzących w skład bezpieczeństwa narodowego.

ZAKOŃCZENIE

Decyzja o podjęciu badań w zakresie przestępczości korupcyjnej w Siłach Zbrojnych RP nie była łatwa. Podejmując ten temat autor zdawał sobie sprawę z trudności jakie może napotkać podczas gromadzenia materiału badawczego. Korupcja w Siłach Zbrojnych nie była do tej pory przedmiotem badań na taką skalę i w takim ujęciu, jak zostało to przedstawione w niniejszej dysertacji. Bardzo pomocny w przeprowadzeniu badań okazał się udział autora w projekcie pod nazwą *mapa korupcji* oraz doświadczenie zawodowe wynikające z kilkunastoletniej służbie w Policji oraz Centralnym Biurze Antykorupcyjnym.

Korupcja dotyka wszelkich możliwych obszarów i dziedzin życia społecznego, gospodarczego, ekonomicznego, a nawet kulturowego

i religijnego kraju. Korupcja jest jak choroba wirusowa, bardzo szybko się rozprzestrzenia i ciągle przechodzi mutacje. Ujawnienie mechanizmów korupcji oraz wprowadzanie odpowiednich procedur do ich zwalczania nie przynosi oczekiwanych rezultatów, ponieważ przestępcy znajdują kolejne, nowe metody (mechanizmy) popełniania przestępstw korupcyjnych.

Przedmiotem badań niniejszej dysertacji jest *zjawisko korupcji w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, jej wpływ na bezpieczeństwo państwa, skala zjawiska, elementy ułatwiające powstawaniu tej formy przestępczości, oraz wskazanie słabych punktów*. Przedmiot badań był bardzo trudny do zrealizowania, ale z uwagi na życzliwość i pomoc jaką autor otrzymał od pracowników naukowych Akademii Obrony Narodowej, przedstawicieli służb i organów powołanych do zapobiegania i zwalczania przestępczości korupcyjnej w Siłach Zbrojnych i w Polsce, udało się przeprowadzić cały proces badawczy. Wszystkie elementy zawarte w przedmiocie badań zostały zrealizowane:

- ***zjawisko korupcji*** – zostało szczegółowo zbadane i opracowane na podstawie zgromadzonych materiałów. Zjawisko korupcji przewija się przez całość rozprawy. Przedstawiono ustawową definicję korupcji, przeprowadzono szeroką analizę stanu prawnego oraz dostępnej literatury na temat korupcji w Polsce. Zjawisko korupcji było badane jako zjawisko w Siłach Zbrojnych oraz dodatkowo jako zjawisko w kraju. Zabieg ten był celowy i posłużył do wypracowania propozycji rozwiązań, których celem jest ograniczenie przestępstw korupcyjnych w Siłach Zbrojnych,
- ***skala korupcji*** – obszar zrealizowany w dwóch płaszczyznach; pierwsza to dane statystyczne zgromadzone przez Żandarmerię Wojskową i Naczelną Prokuraturę Wojskową zgodnie z przyjętymi ograniczeniami, druga to informacje uzyskane w ramach przeprowadzonej wśród żołnierzy anonimowej ankiety na temat: *występowania korupcji w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, jej skali, obszarów objętych zjawiskiem, przyczyn powstawania, sposobów ograniczania zjawiska oraz metod zwalczania i organów powołanych w strukturach wojskowych do jej zwalczania*. Obszar ten został zaprezentowany w rozdziale trzecim oraz piątym dysertacji,
- ***elementy ułatwiające powstawaniu tej formy przestępczości*** – obszar zrealizowany poprzez analizę obowiązujących wewnętrznych uregulowań w zakresie zapobiegania przestępczości korupcyjnej. Obszar zbadany dzięki wsparciu przedstawicieli Biura ds. Procedur Antykorupcyjnych, Wojskowej Prokuratury Okręgowej w Poznaniu oraz Żandarmerii Wojskowej. Elementy ułatwiające powstawaniu korupcji zostały zaprezentowane w rozdziale trzecim,
- ***słabe punkty*** – obszar ujęty w przedmiocie badań mający na celu wskazanie działań naprawczych w zakresie podniesienia skuteczności zapobiegania i zwalczania korupcji w Siłach Zbrojnych. Słabe punkty to m.in. brak dostatecznej wiedzy wśród żołnierzy na temat rodzajów organów zwalczających korupcję w Siłach Zbrojnych, niedobór kadrowy w Biurze ds. Procedur Antykorupcyjnych, rozproszenie odpowiedzialności za podejmowane decyzje, niskie uposażenie żołnierzy, brak koordynacji pomiędzy służbami oraz częsty brak odpowiedzialności za podejmowane decyzje. Słabe punkty wskazane zostały również przez respondentów biorących udział w ankiecie. Słabe punkty zostały przedstawione w rozdziale trzecim, czwartym oraz w zakończeniu,

Aby zapewnić prawidłowy przebieg badań oraz umożliwić przeprowadzenie rzetelnego procesu dowodowego, niezbędne było wskazanie dodatkowych kierunków i obszarów badań. Temu celowi posłużyły postawione pytania, na które uzyskano następujące odpowiedzi:

- ***jaka jest skala zjawiska korupcji w Siłach Zbrojnych?*** – przeprowadzona analiza zgromadzonego materiału badawczego potwierdziła, iż korupcja jest istotnym problemem dotykającym Siły Zbrojne RP. Potwierdzeniem tej tezy są dane statystyczne Żandarmerii Wojskowej oraz Naczelnej Prokuratury Wojskowej zaprezentowane w rozdziale trzecim. Liczba przestępstw korupcyjnych oraz ujawnione korzyści majątkowe w wyniku tych przestępstw wskazują na wysoki poziom zagrożenia korupcją,
- ***jaka jest świadomość wśród żołnierzy na temat korupcji w Siłach Zbrojnych?*** – wyniki badań ankietowych jasno wskazują na dużą świadomość występowania korupcji w wojsku. Badania ankietowe potwierdziły świadomość wśród żołnierzy na temat dużej skali korupcji oraz zagrożenia dla

bezpieczeństwa państwa. Aż **65**% respondentów – żołnierzy potwierdziło, że korupcja występuje w SZ, **połowa** respondentów wskazała, iż korupcja stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa Polski, a **68**% wskazało, iż korupcja podważa wiarygodność Sił Zbrojnych,

- ***jakie mogą być skutki korupcji w Siłach Zbrojnych RP oraz jaki mogą mieć wpływ na obronność państwa?*** – korupcja, zwłaszcza w takim wymiarze, może stanowić duże zagrożenie dla pozycji militarnej Polski na arenie międzynarodowej. Korupcja w Siłach Zbrojnych prowadzi do bardzo niebezpiecznej sytuacji dla bezpieczeństwa państwa. Państwo, którego centralne organy są skorumpowane jest państwem słabym. Obronność państwa jest na wysokim poziomie wówczas kiedy z najwyższą starannością, a przede wszystkim z najwyższym poziomem wiedzy eksperckiej wykonujemy powierzone nam zadania. Szczegóły dotyczące zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa zostały zaprezentowane w rozdziale piątym,
- ***jak skutecznie walczyć z korupcją w Siłach Zbrojnych?*** – aby skutecznie walczyć z danym zjawiskiem, musimy poznać mechanizmy oraz przyczyny jego powstawania. Na skuteczną walkę z korupcją wpływa również nieuchronność i wysokość kary. Bardzo często mamy do czynienia z sytuacją, w której w związku z nieprawidłowościami np. przy przeprowadzaniu zakupów, osoba odpowiedzialna (piastująca najczęściej wysokie stanowisko kierownicze) zostaje co najwyżej odwołana ze stanowiska. Skuteczna walka to odpowiednie procedury i przestrzeganie ich, to wysokiej klasy specjaliści, to adekwatne do odpowiedzialności uposażenie, to skuteczna kontrola, to skuteczne stosowanie kary, to podnoszenie świadomości poprzez odpowiedni system kształcenia,
- ***czy istniejący stan prawny walki z korupcją jest wystarczający do zapobiegania korupcji w Siłach Zbrojnych RP?*** – ustanowienie odpowiednich przepisów w zakresie zapobiegania i zwalczania korupcji nie daje gwarancji wyeliminowania tej formy przestępczości w Siłach Zbrojnych. Obowiązujące procedury i sposoby zapobiegania i ujawniania przestępstw korupcyjnych w Siłach Zbrojnych są opracowywane przez wysokiej klasy specjalistów. Pomimo tego nie dają gwarancji na wyeliminowanie korupcji. Dlatego też należy dokonać analizy pod kątem skuteczności prowadzonych działań kontrolnych realizowanych przez właściwe jednostki oraz wprowadzić przynajmniej niektóre rozwiązania, o których mowa w dalszej części zakończenia,
- ***jaka jest skala zjawiska korupcji w Polsce?*** – odpowiedzią na to pytanie są dane zgromadzone w Krajowym Centrum Informacji Kryminalnych oraz dane zaprezentowane przez poszczególne organy zwalczające przestępstwa korupcyjne. Korupcja jest niezwykle ważnym problemem jaki dotyka Polskę, a potwierdzeniem tej tezy jest liczba zarejestrowanych w badanym okresie przestępstw przez KCIK, która wynosi **41 265**. Gdyby do tego doliczyć tzw. ciemną liczbę przestępstw, problem korupcji staje się poważnym zagrożeniem dla prawidłowego rozwoju i funkcjonowania państwa,
- ***kto jest odpowiedzialny za zwalczanie korupcji w Polsce oraz jaka jest skuteczność tych działań?*** – liczba podmiotów biorących udział w zapobieganiu i zwalczaniu przestępstw korupcyjnych jest duża. Dodatkowo problemem korupcji zajmują się organizacje pozarządowe. Pomimo tego liczba przestępstw korupcyjnych nie spada. Informacje oraz wyniki przeprowadzonych badań wskazują na niewystarczającą skuteczność podejmowanych działań.

Podejmując temat badań postawiona została następująca **hipoteza**: **wojskowe organy do walki z przestępczością korupcyjną w Siłach Zbrojnych RP jak również obowiązujące rozwiązania systemowe nie gwarantują skutecznej walki z korupcją.** Postawienie tak mocnej hipotezy miało na celu wywołanie szerokiej dyskusji nad problemem zjawiska korupcji w Siłach Zbrojnych. Aby uzyskać kompleksowe informacje pozwalające na obronę lub podważenie przyjętej hipotezy, niezbędne było postawienie kilku dodatkowych hipotez roboczych, których opracowanie znajduje się poniżej:

- pierwsza hipoteza robocza: ***Siły Zbrojne RP dotknięte są przestępczością korupcyjną*** dała podstawę do podjęcia badań i analizy danych statystycznych zgromadzonych przez Żandarmerię Wojskową, Naczelną Prokuraturę Wojskową oraz Biuro ds. Procedur Antykorupcyjnych. Dodatkowo przeprowadzono badania ankietowe wśród

żołnierzy na temat występowania korupcji w Siłach Zbrojnych. Informacje te zostały zaprezentowane w rozdziale trzecim. Analiza zgromadzonego materiału potwierdza zasadność postawionej hipotezy roboczej,

- druga hipoteza robocza: ***korupcja osłabia polskie Siły Zbrojne oraz rząd na arenie międzynarodowej*** znajduje swoje uzasadnienie w rozdziale piątym (5.3 Korupcja zagrożeniem dla bezpieczeństwa Polski). W rozdziale tym szeroko przedstawiono wpływ korupcji na bezpieczeństwo państwa, co tym samym powoduje osłabienie pozycji Polski na arenie międzynarodowej,
- trzecia hipoteza robocza: ***korupcja w Siłach Zbrojnych stanowi poważne zagrożenie dla jakości kupowanego sprzętu i uzbrojenia,*** jest to kolejna hipoteza mająca w swoich skutkach potrzebę pilnego rozwiązania problemu w zakresie dokonywania zakupów sprzętu i uzbrojenia w Siłach Zbrojnych. Zakupy sprzętu i uzbrojenie muszą być objęte szczególną ochroną. Zakupy sprzętu i uzbrojenia to nie tylko zakupy karabinów czy pocisków, ale to cały szereg przedsięwzięć mających na celu wdrażanie nowoczesnych systemów informatycznych i nowoczesnych rozwiązań technologicznych niezbędnych do zabezpieczenia obszaru naszego kraju,
- czwarta hipoteza robocza: ***istnieje możliwość wskazania przyczyn powstawania korupcji w Siłach Zbrojnych i w Polsce***, na podstawie analizy zgromadzonych informacji można stwierdzić, iż zasadniczymi przyczynami powstawania korupcji w Polsce są: przyzwyczajenia kulturowe, niewystarczająca skuteczność organów powołanych do zwalczania korupcji, niskie wyroki za popełnione przestępstwa, brak nieuchronności kary, zubożenie społeczeństwa, brak skutecznej kontroli, brak wystarczającej koordynacji i współpracy służb, niedoskonałość systemu szkoleń, słaba edukacja obywateli od lat najmłodszych oraz słaba skuteczność organów powołanych do monitorowana przepisów,
- piąta hipoteza robocza: ***informacja, wiedza oraz koordynacja zainteresowań pomiędzy służbami, jako ważny element wpływający na skuteczną walkę z korupcją,*** współpraca pomiędzy służbami podczas prowadzenia działań operacyjno-rozpoznawczych opiera się m.in. na koordynowaniu zainteresowań operacyjnych osób i podmiotów. Problematyka koordynacji jest mocną stroną autora wynikającą z jego doświadczenia zawodowego zdobytego podczas służby w Policji i Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Gromadzenie informacji ma ogromne znaczenie dla prawidłowej i sprawnej realizacji ustawowych zadań dotyczących zwalczania przestępczości, w tym korupcji. W Polsce mamy kilka służb zajmujących się zwalczaniem korupcji, w tym służby specjalne do których należy CBA, ABW i SKW. Zadaniem koordynacji jest również zapewnienie bezpieczeństwa funkcjonariuszy prowadzących czynności operacyjno-gospodarcze. Aby skutecznie zwalczać przestępczość, w tym korupcję, niezbędne jest prowadzenie bieżącej wymiany informacji o osobach i podmiotach podejrzanych lub będących w zainteresowaniu oraz opracowań analitycznych.

Potwierdzeniem celowości i zasadności podjęcia tematu dysertacji są:

1. Prośba Ministra Obrony Narodowej Tomasz Siemoniak skierowana do Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego o pomoc w zwalczaniu korupcji w Siłach Zbrojnych.
   1) przykłady z ostatniego roku pokazują, że największe afery w wojsku wykryły pozawojskowe instytucje. Kilka tygodni temu CBA po zakończeniu kontroli w jednostce specjalnej GROM skierowało zawiadomienia do prokuratury w sprawie nieprawidłowości przy prowadzonych w latach 2002–2010 przetargach, m.in. na samochody terenowe i specjalistyczne wyposażenie. Dotyczyło działalności dwóch byłych dowódców GROM i 16 żołnierzy,
   2) w zeszłym roku z kolei CBA ujawniło korupcję przy opiewających na dziesiątki milionów złotych wojskowych przetargach. Rzecznik biura podkreślał wówczas, że to jedna z największych afer korupcyjnych w wojsku. Wśród aresztowanych byli m.in. generał i kilku pułkowników.
2. Wypowiedź Szefa Zarządu Prewencji Komendy Głównej Żandarmerii Wojskowej płk. Krzysztofa Drzymalika zamieszczona w tygodniku Polska Zbrojna pod tytułem „Po co armii żandarmeria". W części zatytułowanej „Rośnie korupcja" Szef Zarządu

Prewencji stwierdza, iż: *W polu zainteresowań żandarmerii leży wszystko, co związane z wojskiem i co dzieje się na terenie wojskowym – zabezpieczenie działań, ochrona prawa, utrzymanie porządku i dyscypliny"*.

3. W tej samej publikacji, Szef Zarządu Dochodzeniowo-Śledczego Komendy Głównej Żandarmerii Wojskowej płk Marek Baranowski zwraca uwagę na zmiany zachodzące w strukturach przestępczości zachodzące w Siłach Zbrojnych RP: *Niepokojący jest wzrost liczby przestępstw korupcyjnych. Poprawiło się za to w kategoriach naruszenia bezpieczeństwa osób i mienia, bezpieczeństwa i porządku w komunikacji oraz naruszenia ustawy o wychowaniu w trzeźwości*.

Przeprowadzone badania dają podstawę do przedstawienia następujących propozycji rozwiązań w zakresie zapobiegania i zwalczania przestępczości korupcyjnej w Siłach Zbrojnych.

1. **Podjęcie odpowiednich działań edukacyjnych na każdym etapie kształcenia i szkolenia żołnierzy, których celem będzie zwiększenie świadomości o sposobach postępowania przy próbach korumpowania. Działania te powinny być również skierowane do wszystkich pracowników wojska niebędących żołnierzami.**
2. **Zwiększenie uposażenie na stanowiskach, na których podejmowane są strategiczne decyzje w zakresie wydatkowania środków publicznych.**
3. **Wprowadzenie obowiązku kontroli zapisów zawartych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia realizowanej przez ekspertów z innych jednostek.**
4. **Utworzenia nowych komórek organizacyjnych podległych bezpośrednio pod Biuro ds. Procedur Antykorupcyjnych i realizujących zadania Biura. Byłyby to komórki kontrolo/nadzorcze w zakresie zapobiegania i ujawniania przypadków korupcji. Zwiększenia liczby oraz wysokości etatów w Biurze ds. Procedur Antykorupcyjnych MON, tak aby zadania Biura mogły być realizowane przez wysokiej klasy ekspertów.**
5. **Rozszerzenie współpracy pomiędzy Żandarmerią Wojskową, Służbą Kontrwywiadu Wojskowego, Naczelną Prokuraturą Wojskową i Centralnym Biurem Antykorupcyjnym w zakresie zapobiegania i ujawniania przestępstw korupcyjnych.**
6. **Przeprowadzenie audytu w poszczególnych rodzajach wojsk pod kątem występowania możliwości popełniania przestępstw korupcyjnych w związku z posiadanymi uprawnieniami oraz przeprowadzenie analizy obowiązujących zasad i procedur w zakresie udzielania zamówień publicznych.**
7. **Powołanie zespołu podlegającego Ministrowi Obrony Narodowej, do zadań którego będzie należało przeprowadzenie analizy ujawnionych spraw korupcyjnych w Siłach Zbrojnych. W skład zespołu powinni wejść również przedstawicie spoza resortu obrony narodowej.**
8. **Wymiana doświadczeń – wprowadzenie obowiązku cyklicznego (co miesiąc lub kwartał) opracowywania raportów analitycznych zawierających opisy spraw korupcyjnych przez organy biorące udział w walce z korupcją. Raporty powinny być umieszczane na wspólnym portalu informacyjnym.**

Podsumowując można stwierdzić, że przedstawione w dysertacji informacje na temat przedmiotu badań oraz hipotezy, potwierdzają osiągnięcie założonego celu: *jaka jest skala korupcji, jakie są przyczyny tego zjawiska, co sprzyja korupcji, jak zapobiegać lub likwidować korupcję na różnych poziomach struktury Sił Zbrojnych, czy korupcja w Siłach Zbrojnych ma wpływ na bezpieczeństwo państwa*. Należy mieć na uwadze, że przeprowadzone badania nie wyczerpują problemu. Niemniej jednak można założyć, że badana problematyka znajdzie kolejnych doktorantów, którzy poszerzą informacje na temat zjawiska korupcji w Siłach Zbrojnych. Mam nadzieję, że przedstawiona rozprawa doktorska napisana pod kierunkiem naukowym wybitnego eksperta w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego prof. zw. dr. hab. Witolda Pokruszyńskiego, zostanie pozytywnie przyjęta przez czytelników. □

[1] Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich powołano do życia 30 grudnia 1922 r. (oficjalnie nazwa weszła w życie od 1939 r.). Pierwszym szefem rządu ZSRR został Lenin. 25 grudnia 1991 r. Michaił Gorbaczow, ówczesny prezydent podaje się do dymisji i akt ten ostatecznie kończy istnienie prawie 70-letniego państwa.

[2] Układ o Przyjaźni, Współpracy i Pomocy Wzajemnej – sojusz polityczno-wojskowy państw Europy Środkowej i Wschodniej pozostających pod wpływem Związku Radzieckiego. Powstał na podstawie Deklaracji Bukareszteńskiej, jako odpowiedź na militaryzację Republiki Federalnej Niemiec i włączenie jej w struktury sojuszu NATO. Pakt podpisano 14 maja 1955 r. w Warszawie.

[3] Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego (ang. North Atlantic Treaty Organization, NATO, fr. Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, OTAN), w skrócie NATO, potocznie Organizacja Paktu Północnoatlantyckiego lub Pakt Północnoatlantycki – organizacja polityczno-wojskowa powstała 24 sierpnia 1949 r. w wyniku podpisania 4 kwietnia 1949 r. Traktatu Północnoatlantyckiego przez 10 krajów europejskich: państw-członków Unii Zachodniej (Belgia, Francja, Holandia, Luksemburg, Wielka Brytania) wraz z pięcioma dodatkowymi krajami (Dania, Islandia, Norwegia, Portugalia, Włochy) oraz USA i Kanadę. Początkowym celem istnienia organizacji, na mocy traktatu waszyngtońskiego, była obrona militarna przed atakiem ZSRR.
18 lutego 1952 r. do Paktu przystąpiły Grecja i Turcja, 5 maja 1955 r. RFN, a 30 maja 1982 r. Hiszpania. 3 października 1990 r. NATO powiększyło się o terytorium NRD, po przyłączeniu jej landów do RFN. 12 marca 1999 r. do NATO przystąpiły pierwsze państwa należące dawniej do Układu Warszawskiego: Czechy, Węgry i Polska, 29 marca 2004 r. Bułgaria, Estonia, Łotwa, Litwa, Rumunia, Słowacja i Słowenia, a 1 kwietnia 2009 r. Albania i Chorwacja.

[4] G. Makowski, Korupcja jako problem społeczny, Trio Warszawa 2008, s. 15.

[5] 200 osób w sporcie zatrzymanych przez CBA – http://www.cba.gov.pl/portal/pl/20/1280/Juz_200_osob_zatrzymanych_za_korupcje_w_sporcie.html.

[6] W. Kitler, Obrona narodowa w wybranych państwach demokratycznych, AON, Warszawa 2001, s. 42.

[7] Określenie „zimna wojna" to według Encyklopedii PWN, stan stosunków międzynarodowych charakteryzujących się trwałym konfliktem, ale również niemożnością jego rozstrzygnięcia przez konfrontację militarną. Zimna wojna po II wojnie światowej rozpoczęła się jako konflikt między ZSRR a światem demokracji zachodnich, jednak stopniowo front konfrontacji rozszerzył się i zróżnicował. W tym okresie zimna wojna charakteryzowała się silnym, choć zmiennym napięciem politycznym, wyścigiem zbrojeń, konfrontacją ideologiczną i wojną psychologiczną, walką o wpływy na terenach peryferyjnych z punktu widzenia głównych protagonistów oraz instrumentalnym traktowaniem wymiany handlowej i kulturalnej, przy jednoczesnej powściągliwości w działaniach wojskowych. Główne strony konfliktu weszły w posiadanie broni jądrowej, jednak unikały jej użycia, a konfrontację przenosiły najczęściej na obszary peryferyjne.

[8] W. Pokruszyński, *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi, Józefów 2008, s. 7.

[9] S. Koziej, J. Pawłowski, *Podstawowe założenia polityki obronnej i strategii obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, Wiedza Obronna 1995, nr 3, s. 46.

[10] W. Pokruszyński, *Bezpieczeństwo narodowe u progu XXI wieku*. Zeszyty naukowe nr 1/70 Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2008, s. 27.

[11] W. Pokruszyński, *Współczesne bezpieczeństwo narodowe*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi, Józefów 2009, s. 17.

[12] Program zwalczania korupcji przyjęty na posiedzeniu Rządu RP w dniu 17 września 2002 r.

[13] Nowela Antykorupcyjna z dnia 13 czerwca 2003 r. wprowadziła w obowiązującym stanie prawnym Polski ponad 20 zmian przepisów szeroko rozumianego prawa karnego w obszarze zwalczania korupcji.

[14] http://www.mswia.gov.pl/portal/pl/83/151/Strategia_Antykorupcyjna_8211_I_etap_20022004.html.

[15] W dniu 25 stycznia 2005 r. Rada Ministrów przyjęła dokument rządowy przygotowany przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji *Program Zwalczania Korupcji – Strategia Antykorupcyjna – II etap wdrażania 2005–2009*.

[16] http://www.mswia.gov.pl/portal/pl/83/2965/Strategia_Antykorupcyjna_II_etap_20052009.html.

[17] http://www.mswia.gov.pl/portal/pl/707/9273/Rzadowy_Program_Przeciwdzialania_Korupcji_na_lata_2011__2016.html.

[18] Program zwalczania korupcji przyjęty na posiedzeniu Rządu RP w 2005 r.

[19] Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. Nr 104, poz. 708, z późn. zm.).

[20] W. Pokruszyński, *Teoretyczne aspekty bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi, Józefów 2010, s. 31.

[21] Art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2006 r. Nr 104, poz. 708, z późn. zm.).

[22] Wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 2009 r. (sygn. akt K 54/07).

[23] Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z dnia 2 sierpnia 1997 r.; sprostowanie: z 1997 r. Dz. U. Nr 128, poz. 840; zm.: z 1999 r. Nr 64, poz. 729 i Nr 83, poz. 931, z 2000 r. Nr 48, poz. 548 i Nr 93, poz. 1027).

[24] *Wielki słownik angielsko-polski*, Warszawa 1995, s. 169.

[25] *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1968, s. 356.

[26] *Słownik wyrazów obcych*, Warszawa 1971, s. 394.

[27] *Słownik współczesnego języka polskiego*, Warszawa 2001, s. 415.

[28] Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju (ang.: The International Bank for Reconstruction

and Development, IBRD), powszechnie znany jako Bank Światowy (ang.: World Bank) rozpoczął działalność 25 czerwca 1946 r., jako efekt postanowień konferencji w Bretton Woods z lipca 1944 roku (wtedy też został założony).

[29] Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli, NIK, Warszawa, marzec 2000.

[30] M. Surkont, *Łapownictwo*, Sopot 1999, s. 25.

[31] Z. Dobrowolski, *Korupcja w życiu publicznym*, Organon, Zielona Góra, 2001, s. 14.

[32] H. Egli, Grundformen der Wirtschaftskriminalitat, Fallanalyse aus der Schweiz Und der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg 1985, s. 72 i in., za publikacją: Zagrożenie korupcją.

[33] Tamże, s. 73.

[34] Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 177, z późn. zm.).

[35] W. Pytkowski, *Organizacja badań i ocena prac naukowych*, PWN, Warszawa 1985, s. 63.

[36] Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

[37] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, tekst uchwalony w dniu 2 kwietnia 1997 r. przez Zgromadzenie Narodowe, (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

[38] Międzynarodowy Dzień Przeciwdziałania Korupcji został ustanowiony na mocy rezolucji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych nr 58/4 z dnia 31 października 2003 roku i upamiętnia ratyfikację przez Państwa – Strony Konwencji Narodów Zjednoczonych Przeciw Korupcji w dniach 9–11 grudnia 2003 roku w Meridzie w Meksyku. Od tego czasu Konwencja stanowi bazę do zwalczania korupcji zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym, a także przyczynia się do uwydatnienia roli zapobiegania i walki z tą patologią oraz podnoszenia poziomu świadomości obywateli.

[39] http://antykorupcja.edu.pl.

[40] http://cba.gov.pl/ftp/mp3/Mapa_korupcji.pdf.

[41] T. Pilch, *Zasady badań pedagogicznych*, PWN, Warszawa 1995, s. 8.

[42] Z. Stachowiak, *Metodyka i metodologia pisania prac kwalifikacyjnych*, AON, Warszawa 2001, s. 56–57.

[43] Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 111, poz. 1061).

[44] H.Egli, Grundformen der Wirtschaftskriminalitat, Fallanalyse aus der Sweiz und der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg 1985, s. 72 i n. (za publikacją: Zagrożenie korupcją …).

[45] Z. Dobrowolski, *Korupcja w życiu publicznym*, Organon, Zielona Góra 2001, s. 186.

[46] Analiza – metoda badawcza polegająca na rozłożeniu danej całości na jej części składowe; analiza może być czynnością myślową lub fizyczną (http://encyklopedia.wp.pl).

[47] Synteza – łączenie wielu różnych elementów w jedną całość, całościowe ujęcie jakiegoś zjawiska oparte na uprzednim zbadaniu jego elementów; formułowanie twierdzeń ogólnych na podstawie szczegółowych twierdzeń cząstkowych, Słownik wyrazów obcych, PWN, Warszawa, 1995.

[48] Wnioskowanie jest to jedna z najbardziej podstawowych odmian rozumowania obok sprawdzania, dowodzenia i wyjaśniania. Wnioskować – za Kazimierzem Ajdukiewiczem – znaczy tyle co na podstawie uprzednio uznanych zdań (sądów) dochodzić do uznania nowego (dotąd nie uznawanego) zdania (sądu), lub wzmacniać pewność z jaką nowe zdanie uznajemy. Zdania uznawane, na podstawie których dochodzimy do uznania lub wzmocnienia pewności nowego zdania nazywane są przesłankami, zaś zdanie na ich podstawie uznane nazywany jest wnioskiem (konkluzją). Pomiędzy przesłankami a konkluzją nie musi zachodzić jakiś szczególny stosunek, a zwłaszcza jedno z nich nie musi być racją dla drugiego – wnioskowanie może być: (a) pewne albo prawdopodobne; (b) poprawne albo niepoprawne.

[49] Uogólnienie (generalizacja) to sprowadzenie pojęcia do mniej szczegółowej postaci. Jest fundamentalnym elementem logiki i rozumowania człowieka. Uogólnienie zakłada istnienie dziedziny lub zestaw elementów, jak i również jednej lub większej ilości wspólnych cech dla tych elementów. Jest podstawą wnioskowania dedukcyjnego. Aby zweryfikować uogólnienie, trzeba sprawdzić czy odnosi się do danej sytuacji.

[50] I. Perlaki, *Innowacje w organizacji*, PWE, Warszawa, 1983, s. 31.

[51] Opracowanie za rok 2010 zostało zrealizowane bez udziału autora w związku ze zmianą miejsca pełnienia służby.

[52] Szef CBA zwrócił się o również do Prokuratora Generalnego z prośbą o przekazanie danych dotyczących zwalczania przestępczości korupcyjnej za lata 2004–2008. Biuro do Spraw Przestępczości Zorganizowanej Prokuratury Krajowej wystosowało pisemną odpowiedź, z której wynika, iż dysponuje ono wyłącznie danymi z Policyjnego Systemu TEMIDA, z uwagi na fakt, iż nie gromadzi szczegółowych danych dotyczących zwalczania przestępczości korupcyjnej.

[53] Wystąpienie Szefa CBA o dane statystyczne do wymienionych podmiotów miało na celu opracowanie raportu pod nazwą mapa korupcji na temat stanu korupcji w Polsce w latach 2004–2008 i następnych.

[54] http://www.sobieski.org.pl/.

[55] http://www.ceo.org.pl/.

[56] http://www.hfhr.pl/.

[57] http://www.transparency.pl/.

[58] http://www.batory.org.pl/.

[59] Informacje gromadzone w celu rozwiązania problemu.

[60] W. Pokruszyński, *Współczesne bezpieczeństwo narodowe*, WSGE Józefów 2009, s. 134.

[61] Autor prowadził poszukiwania materiałów, których obszarem badawczym była przestępczość korupcyjna w Siłach Zbrojnych. W ramach prowadzonych poszukiwań nie udało się odnaleźć

materiałów/opracowań na temat stanu przestępczości korupcyjnej w Siłach Zbrojnych RP.

[62] Centralne Biuro Antykorupcyjne uczestniczy w przedmiotowym przedsięwzięciu na podstawie Porozumienia Szefa CBA oraz Komendanta – Rektora WSPol, podpisanego w dniu 28 sierpnia 2009 roku. W związku z Porozumieniem, na mocy Decyzji nr 92 Szefa CBA z dnia 27 października 2009 roku w sprawie powołania zespołu realizującego Projekt Nr 0 R00 0040 07, Kierownikiem Zadania został Dyrektor Zarządu Analiz i Ewidencji CBA (aktualnie Dyrektor Departamentu Analiz) – Krzysztof Krak.

[63] Polski kodeks karny, wprowadzony rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. (Dz. U. Nr 91, poz. 765).

[64] L. Gardocki, *O przestępstwach służbowych w ogólności*, (w:) *System prawa karnego. O przestępstwach w szczególności*, red. I. Andrzejew, L. Kubicki, J. Waszczyński, Wrocław 1989, s. 568.

[65] O. Chybiński, *Przestępstwa przeciwko władzom, urzędom i zrzeszeniom prawa publicznego*, (w:) *Prawo karne. Część szczególna*, red. W. Świda, Warszawa 1969, s. 222.

[66] O. Chybiński, op. cit., s. 277.

[67] O. Chybiński, ibidem, s. 277.

[68] Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 listopada 1938 r. o ochronie niektórych interesów państwa (Dz. U. Nr 91, poz. 623).

[69] C. Nowak, op. cit., s. 45.

[70] S. Świda, *Prawo karne*, wyd. 2 zmienione, Warszawa 1982, s. 636.

[71] O. Chybiński, op. cit., s. 38.

[72] I. Andrejew, P*olskie prawo karne w zarysie*, Warszawa 1976, s. 426.

[73] J. Bafia, K. Mioduski, M. Siewierski, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 1971, s. 281.

[74] C. Nowak, op. cit., s. 48.

[75] *Kodeks karny Część szczególna, komentarz do artykułów 222–316*, Tom II, C.H. Beck, Warszawa 2006.

[76] Ustawa z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz. U. Nr 197, poz. 1661, z późn. zm.).

[77] Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. Nr 127, poz. 857).

[78] S. Śliwkowski, *Prawo karne*, Warszawa 1979, s. 511.

[79] Dekret Naczelnika Państwa z 8 stycznia 1919 r. o postanowieniach karnych za przeciwdziałanie wyborom do Sejmu i wykonywaniu obowiązków poselskich (Dziennik Praw Nr 5, poz. 96).

[80] Kodeks karny Rzeszy Niemieckiej z dnia 15 maja 1871 r. z późniejszymi zmianami i uzupełnieniami po rok 1918 wraz z ustawą wprowadzającą do kodeksu karnego dla Związku Północno-Niemieckiego (Rzeszy Niemieckiej) z dnia 31 maja 1870 r.

[81] Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. Nr 106, poz. 679, z późn. zm.).

[82] Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz. 1037, z późn. zm.).

[83] Kodeks spółek handlowych, Tom IV, komentarz do artykułów 459–633, C.H. BECK, Warszawa 2004, s. 1242–1330.

[84] Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowych (Dz. U. Nr 183, poz. 1538, z późn. zm.).

[85] Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. Nr 98, poz. 604, z późn. zm.).

[86] Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (tekst jednolity: Dz. U. z 2007 r. Nr 111, poz. 765).

[87] http://www.rcl.gov.pl/.

[88] Strona internetowa umożliwiająca użytkownikowi znalezienie informacji w Internecie poprzez określenie słów kluczowych.

[89] Według www.ranking.pl Polacy najczęściej korzystają z wyszukiwarki Google, która używana jest przez ponad 94 % użytkowników Internetu w Polsce.

[90] Element dokumentu elektronicznego odsyłający do innego dokumentu zawierającego pełną treść.

[91] Art. 4. pkt 5: „ustawy nie stosuje sie do: zamówień zawierających informacje niejawne, jeżeli wymaga tego istotny interes publiczny lub istotny interes państwa".

[92] Prawo do stosowania środków przymusu bezpośrednio wynika wprost z przepisów ustaw regulujących funkcjonowanie służb i instytucji powołanych do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego i bezpieczeństwa państwa.

[93] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. Nr 123, poz. 779, z późn. zm.).

[94] Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (tekst jednolity: Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1399).

[95] Umundurowana i uzbrojona formacja działająca na podstawie ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2003 r. Nr 86, poz. 789).

[96] Straż Leśna działa na podstawie art. 47 ustawy z 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. Nr 101, poz. 444). Strażą Leśną kieruje Główny Inspektor Straży Leśnej, który podporządkowany jest Dyrektorowi Generalnemu Lasów Państwowych.

[97] Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874, z późn. zm.).

[98] Test DNA to potoczna nazwa analizy materiału genetycznego dwóch osobników (w tym wypadku dziecka i jego domniemanego ojca), pod kątem cech wspólnych. Pozwala ustalić czy dany mężczyzna jest biologicznym ojcem dziecka, bądź też wykluczyć taką możliwość. Jest to najbardziej skuteczna i zarazem najbardziej wiarygodna metoda ustalenia ojcostwa. Dzięki niej możliwe jest wykluczenie biologicznego ojcostwa danego mężczyzny ze 100% pewnością, bądź też potwierdzenie z prawdopodobieństwem 99,99 %, co w statystyce genetyki populacyjnej określane jest jako „praktycznie dowiedzione". Wyniki te są

tak wysoce prawdopodobne, ponieważ podczas wykonywania testów genetycznych w kierunku ustalenia ojcostwa, wykorzystuje się dwie najważniejsze cechy cząsteczki DNA – jej dziedziczenie oraz polimorfizm.

[99] Podstawę normatywną instytucji dobrowolnego poddania się karze stanowi art. 387 Kodeksu postępowania karnego. Stosownie do powyższego przepisu wniosek o wydanie wyroku skazującego bez przeprowadzenia rozprawy może złożyć oskarżony do chwili zakończenia pierwszego przesłuchania wszystkich oskarżonych na rozprawie głównej.

[100] Narodowy Fundusz Zdrowia (NFZ) to państwowa jednostka organizacyjna działająca na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. Nr 210, poz. 2135). Fundusz wypełnia w polskim systemie opieki zdrowotnej funkcję płatnika: ze środków pochodzących z obowiązkowych składek ubezpieczenia zdrowotnego, NFZ finansuje świadczenia zdrowotne udzielane ubezpieczonym i refunduje leki.

[101] Celem projektu jest stworzenie mechanizmów zapobiegawczych, które mają zmniejszyć zagrożenie korupcją w dwóch obszarach:
- prywatyzacji majątku Skarbu Państwa: osłoną antykorupcyjną objęto wybrane spółki Skarbu Państwa przewidziane w planie prywatyzacji na lata 2008–2011;
- zamówień publicznych o szacunkowej wartości powyżej 20 mln zł, realizowanych w ramach 10 ministerstw.

Działania podejmowane w ramach „tarczy antykorupcyjnej" koordynuje KPRM. W realizację tego programu, obok właściwych resortów, zaangażowane są służby specjalne: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, Służba Kontrwywiadu Wojskowego oraz Centralne Biuro Antykorupcyjne. Istotą „tarczy" jest profilaktyka. W tym celu funkcjonariusze jednostek zaangażowanych w projekt m.in.:
- prowadzą śledztwa i dochodzenia – w oparciu o materiały uzyskane w toku pracy operacyjno-rozpoznawczej – dotyczące nieprawidłowości w prywatyzowanych podmiotach i w przetargach publicznych;
- przedstawiają właściwym odbiorcom zewnętrznym informacje na temat zagrożeń w obszarach objętych tarczą;
- prowadzą specjalistyczne szkolenia dla urzędników i pełnomocników ochrony w instytucjach państwowych

Źródłem powyższej informacji jest: http://www.abw.gov.pl/palm/pl/49/61/Tarcza_antykorupcyjna.html.

[102] http://www.pfron.org.pl/portal/pl/1/1/PFRON.html.

[103] Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. Nr 127, poz. 627, z późn. zm.).

[104] Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 28 czerwca 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy, prowadzenia ruchu oraz specjalistycznego zabezpieczenia przeciwpożarowego w podziemnych zakładach górniczych (Dz. U. Nr 139, poz. 1169).

[105] Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. Nr 240, poz. 2027, z późn. zm.).

[106] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2004 r. Nr 223, poz. 2268).

[107] Ustawa z dnia 12 stycznia 2007 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2007–2009" (Dz. U. Nr 35, poz. 213, z późn. zm.).

[108] Stan korupcji w Polsce na podstawie danych statystycznych przekazanych przez służby i organy państwowe za lata 2004–2008 i 2004–2009, Warszawa, sierpień 2010, Na stronie Centralnego Biura Antykorupcyjnego, umieszczono dwie ostatnie edycje. http://www.cba.gov.pl/ftp/zdjecia/Mapa_korupcji.pdf.

[109] Ciemna liczba przestępstw to różnica pomiędzy faktyczną liczbą popełnionych przestępstw a liczbą przestępstw ujawnionych lub zgłoszonych do organów ścigania.

[110] Ostatnia edycja mapy korupcji za 2010 rok została przygotowana w nieco zmienionej formie. Wynikiem tych zmian brak jest niektórych danych jakie były prezentowane w poprzednich edycjach map.

[111] Art. 9 § 1. Ustawy z 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego, określa organy procesowe jako te które prowadzą postępowanie i dokonują czynności z urzędu, chyba że ustawa uzależnia je od wniosku określonej osoby, instytucji lub organu albo zezwolenia władzy.

[112] http://prawo.money.pl/aktualnosci/wiadomosci/artykul/cbos;polacy;nadal;darza;duzym;zaufaniem;wojsko;i;policje,247,0,678647.html.

[113] Dane procentowe zostały zaokrąglone w górę lub w dół, dane dla tych samych wartości mogą się różnić w granicach jednego procenta. Uwaga dotyczy wszystkich pól zawierających „udział procentowy w próbie" w kolejnych wykresach.

[114] W dysertacji użyto kreśleń jakie zostały sformułowane przez Żandarmerię Wojskową, dotyczy to również zadań: 8, 9 i 10 ankiety.

[115] Dane umieszczone na stronie internetowej Ministerstwa Obrony Narodowej: http://www.mon.gov.pl/pl/strona/47/LG_54_55.

[116] Kontrola oświadczeń majątkowych realizowana jest wyłącznie przez CBA na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy: kontrola prawidłowości i prawdziwości oświadczeń majątkowych lub oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej osób pełniących funkcje publiczne, o których mowa w art. 115 § 19 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, składanych na podstawie odrębnych przepisów.

[117] Biuro do Spraw Przestępczości Zorganizowanej Prokuratury Krajowej nie gromadzi szczegółowych danych dotyczących zwalczania przestępczości korupcyjnej, w związku z tym nie

może przekazanych danych do mapy korupcji. Ponieważ Biuro dysponuje wyłącznie danymi z Policyjnego Systemu TEMIDA, podjęto decyzję o wykorzystaniu danych policyjnych

[118] Sposób gromadzenia oraz możliwości organizacyjno-techniczne w niektórych służbach czy organach nie pozwalają na przygotowanie aktualnych tj. według stanu z poprzedniego roku.

[119] http://www.policja.pl/palm/pol/130/Krajowe_Centrum_Informacji_Kryminalnych.html.

[120] Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r. Nr 29, poz. 153).

[121] Ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 r. o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Wizowym Systemie Informacyjnym (Dz. U. Nr 165, poz. 1170, z późn. zm.).

[122] Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. Nr 30, poz. 179 z późn. zm.).

[123] Zarządzenia nr 350 Komendanta Głównego Policji z dnia 1 lipca 2003 r. w sprawie zbierania, przetwarzania i opracowywania danych statystycznych o przestępczości oraz zamachach samobójczych i wypadkach utonięcia (Dz. U. KGP. Nr 14, poz. 74, z późn. zm.).

[124] Ustawa z dnia 21 czerwca 1990 r. o zwrocie korzyści uzyskanych niesłusznie kosztem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych (Dz. U. Nr 44, poz. 255, z późn. zm.).

[125] Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154).

[126] W 2010 roku Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego prowadziła 79 śledztw w sprawach o przestępstwa korupcyjne, z których 28 zostało powierzonych przez prokuraturę do prowadzenia po 1 stycznia 2010 r.

[127] Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (tekst jednolity: Dz. U. z dnia 25 lutego 2011 r. Nr 41, poz. 214, Nr 53, poz. 273 – od 11.06.2011 r.).

[128] Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2006 r. Nr 234, poz. 1694, z późn. zm.).

[129] Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2006 r. Nr 234, poz. 1695, z późn. zm.).

[130] Tekst uchwalony w dniu 2 kwietnia 1997 r. przez Zgromadzenie Narodowe, publikowy na stronie sejmowej: http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm.

[131] http://www.premier.gov.pl/kancelaria_premiera/.

[132] http://www.zw.wp.mil.pl/pl/40.html.

[133] Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (Dz. U. Nr 123, poz. 1353, z późn. zm.).

[134] http://www.zw.wp.mil.pl/pl/6.html.

[135] Historia Prokuratury Wojskowej – http://www.npw.gov.pl/491-49db270f3bf40.htm.

[136] Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. Nr 31, poz. 138 z późn. zm.).

[137] Art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze.

[138] Art. 3 ust. 2, tamże.

[139] Rozdział 8 ustawy przepisy szczególne dotyczące prokuratorów wojskowych i wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury.

[140] Wojskowe Służby Informacyjne (1991–2006) – http://www.skw.gov.pl.

[141] Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (tekst jednolity: Dz. U z 2006 r. Nr 104, poz. 709).

[142] Zarządzenie Nr 160 Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 października 2006 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Obrony Narodowej (MP. Nr 76, poz. 769, z późn. zm.).

[143] Zarządzenie Nr 40/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 22 listopada 2006 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej (Dz. U. MON Nr 21, poz. 270, z późn. zm.).

[144] Decyzja Nr 291/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 26 lipca 2006 r. w sprawie zasad i trybu zawierania w resorcie obrony narodowej umów, których przedmiotem jest uzbrojenie lub sprzęt wojskowy (Dz. U. MON Nr 14, poz. 179, z późn. zm.).

[145] Decyzja Nr 28/MON Ministra Obrony Narodowej w sprawie wprowadzenia procedury pozyskania nowego uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz procedury pozyskania nowego uzbrojenia i sprzętu wojskowego w ramach pilnej potrzeby operacyjnej (Dz. U. MON Nr 3, poz. 36).

[146] Korespondencja z Urzędem Zamówień Publicznych w sprawie postępowania na dostawę samochodów średniej ładowności, gdzie Urząd uznał brak zasadności wyłączenia ze stosowania prawa zamówień publicznych.

[147] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/81/WE w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa i zmieniająca dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE (Dz. Urz. UE L 216 z 20.8.2009, s. 76).

[148] Decyzja Nr 232/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 22 listopada 1999 r. w sprawie wytycznych dotyczących opracowywania aktów prawnych oraz wydawania tych aktów w resorcie obrony narodowej (Dz. U. MON Nr 8, poz. 8, z późn. zm.).

[149] Decyzja Nr 16/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 21 stycznia 2011 r. zmieniająca decyzję sprawie zasad realizacji polityki informacyjnej w resorcie obrony narodowej (Dz. U. MON Nr 2, poz. 25).

[150] Decyzja Nr 125/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 kwietnia 2011 r. w sprawie wprowadzenia Kodeksu etycznego postępowania pracowników i żołnierzy, (Dz. U. MON Nr 8, poz. 100).

[151] Biuro, wg eksperta, zgłosiło propozycję uregulowania whistleblowing'u do ustawy antykorupcyj-

nej. Brak takiej regulacji w polskim ustawodawstwie wpływa ujemnie na stopień wykrywalności ze względu na obawy osób co do konsekwencji związanych z utratą stanowiska pracy, obniżenia zarobków, represji związanych z ujawnieniem nieprawidłowości lub przestępstw przy istnieniu atmosfery braku zaufania do jakichkolwiek instytucji państwowych.

[152] Informacja uzyskana z Biura ds. Procedur Antykorupcyjnych.

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

[154] http://www.abw.gov.pl/portal/pl/236/575/Raporty.html.

[155] http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=1&dzial=9&id=135&typ=news.

[156] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2007 r. w sprawie pełnomocnika rządu do spraw opracowania programu zapobiegania nieprawidłowościom w instytucjach publicznych (Dz. U. Nr 224, poz. 1660).

[157] http://www.premier.gov.pl/kancelaria_premiera/departamenty/.

[158] Zgodnie z danymi zawartymi na stronie antykorupcja.edu.pl, na świecie funkcjonuje 47 międzynarodowych organizacji wspomagających walkę z korupcją.

[159] Towarzystwo Wiedzy Obronnej Zarząd Okręgowy, Biuletyn Informacyjny, Bydgoszcz wrzesień 2007, marzec 2008 i czerwiec 2008.

[160] Część przytoczonych w artykułach przepisów uległa do tej pory zmianom. W dysertacji wszystkie przepisy prawne zawierają aktualne publikatory.

[161] http://pl.wikipedia.org/wiki/Strona_g%C5%82%C3%B3wna.

[162] Kognitywistyka – dziedzina nauki zajmująca się zjawiskami dotyczącymi działania umysłu, w szczególności ich modelowaniem. Na jej określenie używane są też pojęcia nauki kognitywne (ang. Cognitive Science), bądź nauki o poznaniu.

[163] Ur. w 384 r. p.n.e. – jeden z trzech, obok Sokratesa i Platona najsławniejszych filozofów greckich.

[164] Polega w skrócie na uzyskaniu informacji niezwłocznie po jej powstaniu przed innymi osobami. Określenie własne.

[165] Bez którego nie mogłoby być.

[166] Bezpieczeństwo informacyjne stanowi część systemu bezpieczeństwa narodowego.

[167] Problem dotyczy gromadzenia naszych danych bez naszej wiedzy przez podmioty nie mające takich uprawnień. Gromadzenie danych bez wiedzy i zgody właściciela danych może mieć miejsce jedynie w przypadku istnienia podstawy prawnej we właściwych ustawach.

[168] Ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993, z późn. zm.).

[169] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 listopada 2002 r. w sprawie wzoru formularza wniosku o udostępnienie danych ze zbiorów meldunkowych, zbioru PESEL oraz ewidencji wydanych i utraconych dowodów osobistych (Dz. U. z 2002 r. Nr 201, poz. 1702).

[170] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 grudnia 2002 r. w sprawie zgłaszania i przyjmowania danych niezbędnych do zameldowania i wymeldowania oraz prowadzenia ewidencji ludności i ewidencji wydanych i utraconych dowodów osobistych (Dz. U. z 2002 r. Nr 236, poz. 1999, z późn. zm.).

[171] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 października 2004 r. w sprawie wzoru karty zapytania oraz sposobu jej wypełniania (Dz. U. Nr 242, poz. 2425).

[172] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 czerwca 2007 r. w sprawie wzorów kart rejestracyjnych oraz sposobu ich wypełniania (Dz. U. Nr 127, poz. 881).

[173] Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416, z późn. zm.).

[174] § 14 Decyzji nr 118 Komendanta Głównego Policji z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie warunków i sposobu korzystania Policji z zasobów informacyjnych Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych.

[175] Art. 24, ust. 1 ustawy o KCIK: Podmioty zobowiązane mogą nie przekazywać informacji kryminalnych Szefowi Centrum lub ograniczyć zakres przekazywanych informacji, jeżeli ich przekazanie mogłoby zagrozić bezpieczeństwu państwa lub jego obronności albo spowodować identyfikację osób udzielających pomocy przy wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych prowadzonych przez upoważnione do tego podmioty uprawnione.

[176] Transparency International to globalna, pozarządowa instytucja, wykrywająca niepokojące działania korupcyjne i publikująca zestawiania na ten temat na zasadzie porównania wielu krajów. Jest to organ pozarządowy, który nie ściga przestępców korupcyjnych a jedynie pomaga władzom i służbom różnych krajów w częstszym wykrywaniu i likwidowaniu nielegalnych procederów.

[177] Tabela dotycząca wyników percepcji korupcji w poszczególnych krajach biorących udział w badaniu znajduje się m.in. na stronie: http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=12&app=docs&action=get&iid=10130.

[178] http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=12&app=docs&action=get&iid=10130.

[179] Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o fundacji – Centrum Badania Opinii Społecznej (Dz. U. Nr 30, poz. 163).

[180] http://www.cbos.pl.

[181] Badanie CBOS zrealizowane w dniach 8–19 kwietnia 2010 roku na reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski (N=1056).

[182] TNS OBOP funkcjonuje na rynku już od ponad 50 lat. Od 1998 roku należy do międzynarodowej grupy badawczej TNS, która jest jedną z największych organizacji na świecie, zajmujących się komunikacją marketingową.

[183] Badanie TNS OBOP zrealizowane w dniach 8–14 kwietnia 2010 roku na reprezentatywnej próbie mieszkańców Polski (N=1000).

[184] Badanie TNS OBOP zrealizowane w dniach 6–10 września 2007 roku na reprezentatywnej próbie mieszkańców Polski w wieku 15 i więcej lat (N=1004).
[185] Badanie TNS OBOP zrealizowane w dniach 9–11 sierpnia 2003 roku na reprezentatywnej próbie mieszkańców Polski w wieku 15 i więcej lat (N=1000).
[186] Opinia publiczna i przedsiębiorcy o korupcji. Raport z badań 2003. Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 2003.
[187] Opinia publiczna i posłowie o korupcji. Raport z badań 2004. Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 2004.
[188] Opinia publiczna i prokuratorzy o korupcji. Raport z badań 2005. Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 2005.
[189] Badanie CBOS zrealizowane w dniach 2–8 kwietnia 2010 roku na reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski (N=1094).
[190] Badanie CBOS zrealizowane w dniach 1–4 grudnia 2007 roku na reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski (N=870).
[191] Badanie CBOS zrealizowane w dniach 13–16 października 2005 roku na reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski (N=1003).
[192] Według danych opublikowanych w Małym Roczniku Statystycznym 2010.
[193] Ustawa z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. Nr 207, poz. 1761, z późn. zm.).
[194] Brak informacji dotyczących art. 230a, 296a, 296b k.k.

BIBLIOGRAFIA

Andrejew I., *Polskie prawo karne w zarysie*, Warszawa 1976.
Bafia J., Mioduski K., Siewierski M., *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 1971.
Bąk M., Kulawczuk P., Szcześniak A. *Polski biznes wobec korupcji*, Warszawa: Fundacja „IBDiPP", 2000.
Bąk M., Kulawczuk P., Szcześniak A., *Strategia polskiego biznesu wobec korupcji*, Warszawa: Fundacja „IBDiPP", 2001.
Bela A., Bolesławska E., *Oszustwa finansowe*: podręcznik audytora, Warszawa: „InfoAudit" 2005.
Bielecki Zb., Szafrański, *Zwalczanie Przestępczości korupcyjnej w Polsce*, Szczytno: WSPol 2007.
Chybiński O., *Przestępstwa przeciwko władzom, urzędom i zrzeszeniom prawa publicznego*, (w:) *Prawo karne. Część szczególna*, red. W. Świda, Warszawa 1969.
Cieślarczyk M., *Metody, techniki i narzędzia badawcze oraz elementy statystyki stosowane w pracach magisterskich i doktorskich*, Warszawa: AON, 2003.
Ciesielczyk M., *Przeciw korupcji*, Tarnów: „Witek-Druk" 2005.
Ciupiński A., Zając M., *Wybrane problemy walki z terroryzmem międzynarodowym; Akademia Obrony Narodowej*, Warszawa: AON, 2003.
Czy można budować bez korupcji? Opracowanie Fundacji Obywatelskiego Rozwoju, Stowarzyszenia Normalne Państwo oraz Stowarzyszenia Komunikacji Marketingowej, Warszawa 2008.
Dobrowolski Zb., *Korupcja w państwie: przyczyny, skutki, kierunki przeciwdziałania*, Sulechów: Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa 2005.
Dobrowolski Zb., *Korupcja w życiu publicznym: międzynarodowe doświadczenia w zwalczaniu korupcji, korupcja w Polsce*, Zielona Góra: Wydawnictwo Organon 2001
Dylus A., (red.), *Korupcja. Oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie*, Wrocław: Ossolineum 2006.
Dylus A., *Korupcja w aspekcie etyczno-społecznym* [w:] *Korupcja problem społeczno moralny*, (red.) ks. A. Marcol, Opole 1992.
Egli H. , *Grundformen der Wirtschaftskriminalitat, Fallanalyse aus der Schweiz Und der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg 1985.
Filek J., (red.), *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego: poradnik dla samorządów*. Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej, Kraków: Min. Spraw Wewnętrznych i Administracji 2004.
Funkcjonowanie ustawy o zamówieniach publicznych w aspekcie zapobiegania korupcji, Warszawa: NIK 2002.
Gardocki L., *O przestępstwach służbowych w ogólności*, [w:] *System prawa karnego. O przestępstwach w szczególności*, red. I. Andrzejew, L. Kubicki, J. Waszczyński, Wrocław 1989.
Górniok O., *Przestępczość gospodarcza i jej zwalczanie*, Warszawa 1995.
Grosse T.G., *Zapobieganie korupcji w wykorzystywaniu funduszy unijnych: zagrożenia korupcyjne w systemie zarządzania Zintegrowanym Programem Operacyjnym Rozwoju Regionalnego (ZPORR 2004–2006)*, Warszawa: Fundacja ISP 2007.
Gryz J., *Zarys podstaw teorii bezpieczeństwa* AON, Warszawa: 2010.
Halik J., *Metodyka pisania pracy magisterskiej i studyjnej*, AON, Warszawa: 2002.
Hussein A., *Działalność NIK w zakresie przeciwdziałania korupcji*, Warszawa: Biuletyn Informacyjny NIK „Kontrola Państwowa", nr 4, lipiec-sierpień 2005.
Jarosz M., *Władza przywileje korupcja*, Warszawa: Wydawnictwo PWN 2004.
Jarzęcka-Siwik E., *Jawność warunkiem skutecznego i etycznego działania administracji*, Warszawa: Biuletyn Informacyjny NIK „Kontrola Państwowa", nr specjalny 1/2005.
Jarzęcka-Siwik E., *Prawne instrumenty zapobiegania korupcji*, Warszawa: Biuletyn Informacyjny NIK „Kontrola Państwowa", nr 2, marzec–kwiecień 2006.
Jasiński W., *Zalety nowych przepisów przeciw korupcji*, Warszawa: Biuletyn Informacyjny NIK „Kontrola Państwowa", nr 6, listopad-grudzień 2003.

Kamiński A., *Korupcja rządów: państwa pokomunistyczne wobec globalizacji*, Warszawa: Trio 2004.
Kamiński A., *Korupcja jako patologia państwa*, [w:] *Zmiana społeczna. Teorie i doświadczenia polskie*, Warszawa 1999.
Kitler W., *Obrona narodowa w wybranych państwach demokratycznych*, AON, Warszawa 2001.
Klavan A., *Korupcja*, Warszawa: „Świat Książki" 1999.
Kojder A., *Korupcja – mechanizmy i strategie przeciwdziałania*, [w:] *W poszukiwaniu strategii zmian*, Warszawa: CUN PAN 1992.
Kojder A., Sadowski A., *Klimaty korupcji*, Warszawa: Centrum im. Adama Smitha, Wydawnictwo Naukowe Semper 2002 .
Kojder A., Siemaszko A, *Crime and Law Enforcement in Poland on the threshold of the 21st Century*, Warszawa: Oficyna Naukowa 2000.
Koziej S., Pawłowski J., *Podstawowe założenia polityki obronnej i strategii obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, Wiedza Obronna 1995.
Koziej S., *Podstawowe założenia strategii obronności RP*, Departament Systemu Obronnego MON, Warszawa: AON, 2000.
Kozub M., Panek B., *Siły zbrojne jako narzędzie polityki bezpieczeństwa międzynarodowego*; Warszawa: Wydawnictwo Społecznej Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania, 2010.
Kubiak A., *Korupcja w doświadczeniu codziennym*, Warszawa 2001.
Kubiak A., *Opinia publiczna i przedsiębiorcy o korupcji*, Warszawa 2003.
Kubiak A., *Łapownictwo w świadomości i doświadczeniu potocznym Polaków*, Łódź 2008.
Kunicka-Michalska B., *Wyłudzenia i korupcja w administracji publicznej w Polsce*, Salamanca 2002.
Kurczewski J. (red.), *Korupcja w życiu społecznym*, Warszawa 2000.
Kuśniewicz A., *Korupcja*, Łódź: Wydaw. Łódzkiej Drukarni Dziełowej 1997.
Łętowska E., *Korupcja: między moralnością a prawem*, [w:] *Dobro wspólne, władza, korupcja. Konflikt interesów w życiu publicznym*, Warszawa: ISP 1997.
Madej K., *Korupcja w PRL w latach 1956–1980*, [w:] *PRL – trwanie i zmiana*, red. D. Stola, M. Zaremba,Warszawa: WSPiZ 2003.
Majewski T., *Miejsce celów, problemów i hipotez w procesie badań naukowych,* Warszawa: AON, 2003.
Majewski T., *Ankieta i wywiad w badaniach wojskowych*, Warszawa: AON, 2002.
Makowski G., *Korupcja, jako problem społeczny*, Warszawa: Trio 2008.
Makowski G., *Postrzeganie korupcji w Polsce*, [w:] Zagórski K., Skrzeszewski M., *Polska, Europa, Świat. Opinia publiczna w okresie integracji*, Warszawa: Scholar 2005.
Marszałek M., Glen A., Wiśniewski B., *Służby mundurowe w systemie bezpieczeństwa EURO 2012*: konferencja naukowa, Sieradz, 13 marca 2009 r. Sieradz: „Prof-Art", 2009.
Michalska M., Olechowska K. (red.), *Walka z korupcją: strategie działań antykorupcyjnych dla Polski i doświadczenia międzynarodowe. Program Przeciw Korupcji*, Warszawa: BBŚwP 2000.
Mik B., *Nowela antykorupcyjna z dnia 13 czerwca 2003 r.: rys historyczny i podstawowe problemy interpretacyjne*, [Stan prawny na 30 września 2003 r.], Kraków: Zakamycze 2003.
Nowak C., *Korupcja w polskim prawie karnym na tle uregulowań międzynarodowych*, Warszawa: C.H. Beck 2008.
Pacek B., *Oddziały specjalne Żandarmerii Wojskowej,* Warszawa: „Bellona", 2006
Palacz D., Wojtkowski A., Woźnicki D., *Korupcja i mechanizmy jej zwalczania*, Warszawa 2001, www.batory.org.pl/korupcja/pub.htm
Palka P., Reut M., *Korupcja w nowym Kodeksie karnym*, Kraków: Wydawnictwo „Zakamycze" 1999.
Pawłowski J., *Strategiczne problemy i dylematy we współczesnym świecie*, Toruń: Wydaw. Adam Marszałek, cop. 2004.
Perlaki I., *Innowacje w organizacji*, PWE, Warszawa, 1983.
Pilch T., *Zasady badań pedagogicznych*, PWN, Warszawa 1995.
Pojęcie korupcji politycznej, karalność korupcji politycznej w świetle polskiego kodeksu karnego. Frankfurt, Słubice: Prawo dla obywatela 2008.
Pokruszyński W., *Uwarunkowania współczesnego bezpieczeństwa międzynarodowego*, Szczytno: Wyższa Szkoła Policji, 2006.
Pokruszyński W., Straszewski K., Terlikowski T., *System bezpieczeństwa publicznego Polski*, AON 1996.
Pokruszyński W., *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego*, WSGE, Józefów 2008.
Pokruszyński W., *Bezpieczeństwo narodowe u progu XXI wieku*. Zeszyty naukowe nr 1/70 Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2008.
Pokruszyński W., *Współczesne bezpieczeństwo narodowe*, WSGE, Józefów 2009.
Pokruszyński W., *Teoretyczne aspekty bezpieczeństwa*, WSGE, Józefów 2010.
Rose-Ackerman S., *Korupcja i rządy: przyczyny, skutki i drogi reform*, Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego „Sic!" 2001.
Sienkiewicz P., Wieleba R., Wocial J., *Wartość informacji w dowodzeniu i zarządzaniu: metoda oceny wartości informacji*; Akademia Obrony Narodowej. [Centrum Symulacji i Komputerowych Gier Wojennych], Warszawa: AON, 2003.
Sienkiewicz P., Marszałek M., Świeboda H., *Metodologia badań bezpieczeństwa narodowego*: Bezpieczeństwo 2010. T. 1 i 2, Warszawa: AON, 2010.
Skórzyński J., *System Rywina czyli druga strona III Rzeczypospolitej*, Warszawa: Świat Książki 2003.
Stachowiak Z., *Metodyka i metodologia pisania prac kwalifikacyjnych*, AON, Warszawa 2001.
Surkont M., *Łapownictwo*, Sopot: LEX 1999.
Suth H., *Strategia walki z korupcją – teoria i praktyka*, Warszawa: Zeszyty BRE Bank-CASE 1999.

Śliwkowski S., *Prawo karne*, Warszawa 1979.
Środa M., *Wstęp*, [w:] Rose-Ackerman, Susan. *Korupcja i rządy: przyczyny, skutki i drogi reform*, Warszawa: „Sic!" 2001.
Świda S., *Prawo karne*, wyd. 2 zmienione, Warszawa 1982.
Tarchalski K., *Korupcja i przywilej: zarys teorii i praktyki*, Warszawa: „Semper" 2000.
Tkacz A. (red.), *Integracja RP z Unią Europejską: zadania Straży Granicznej*, Kętrzyn: Centrum Szkolenia Straży Granicznej 2000.
Tymiński M., Koryś P., *Oblicza korupcji, zjawisko, skutki i metody przeciwdziałania*, Warszawa: CEO 2008.
Wojnarowski J., *Jak rozwiązać problem badawczy? uproszczona metodologia dla autorów prac studyjnych, magisterskich i rozpraw doktorskich*; Akademia Obrony Narodowej. Wydział Strategiczno-Obronny, Warszawa: AON, 2004.
Wypych M., *Czym jest korupcja? Informator prawny*, Warszawa: Helsińska Fundacja Praw Człowieka 2003.
Wielki słownik angielsko-polski, Warszawa 1995.
Mały słownik języka polskiego, Warszawa 1968.
Słownik wyrazów obcych, Warszawa 1971.

Ustawy, rozporządzenia, zarządzenia, decyzje oraz inne akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, tekst uchwalony w dniu 2 kwietnia 1997 r. przez Zgromadzenie Narodowe, (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).
Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483, z późn. zm.).
Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/81/WE *w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa* i zmieniająca dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE (Dz. Urz. UE L 216 z 20.8.2009, s. 76).
Konwencja Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych z dnia 31 października 2003 r. (Dz. U. Nr 84, poz. 563).
Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416, z późn. zm.).
Ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. *o ewidencji ludności i dowodach osobistych* (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993, z późn. zm.).
Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. *o prokuraturze* (Dz. U. Nr 31, poz. 138, z późn. zm.).
Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – *Prawo geodezyjne i kartograficzne* (Dz. U. Nr 240, poz. 2027, z późn. zm.).
Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Policji* (Dz. U. Nr 30, poz. 179, z późn. zm.).
Ustawa z dnia 21 czerwca 1990 r. *o zwrocie korzyści uzyskanych niesłusznie kosztem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych* (Dz. U. Nr 44, poz. 255, z późn. zm.).
Ustawa z dnia 12 października 1990 r. *o Straży Granicznej* (tekst jednolity: Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1399).
Ustawa z 28 września 1991 r. *o lasach* (Dz. U. Nr 101, poz. 444).
Ustawa z dnia 28 września 1991 r. *o kontroli skarbowej* (tekst jednolity: Dz. U. z dnia 25 lutego 2011 r. Nr 41, poz. 214, Nr 53, poz. 273 – od 11.06.2011 r.).
Ustawa z dnia 27 października 1994 r. *o autostradach płatnych oraz Krajowym Funduszu Drogowym* (Dz. U. Nr 127, poz. 627, z późn. zm.).
Ustawa z dnia 26 kwietnia 1996 r. *o Służbie Więziennej* (Dz. U. Nr 207, poz. 1761, z późn. zm.).
Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. *o fundacji – Centrum Badania Opinii Społecznej* (Dz. U. Nr 30, poz. 163).
Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. *o partiach politycznych* (Dz. U. Nr 98, poz. 604 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne* (Dz. U. Nr 106, poz. 679, z późn. zm.).
Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. *o strażach gminnych* (Dz. U. Nr 123, poz. 779, z późn. zm.).
Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. *o usługach turystycznych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2004 r. Nr 223, poz. 2268).
Ustawa z dnia 10 września 1999 r. – *Kodeks karny skarbowy* (tekst jednolity: Dz. U. z 2007 r. Nr 111, poz. 765).
Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – *Kodeks spółek handlowych* (Dz. U. Nr 94, poz. 1037, z późn. zm.).
Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. *o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r., Nr 29, poz. 153).
Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. *o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych* (Dz. U. Nr 123, poz. 1353, z późn. zm.).
Ustawa z dnia 6 września 2001 r. *o transporcie drogowym* (Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874, z późn. zm.).
Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. *o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu* (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154).
Ustawa z dnia 28 października 2002 r. o *odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary* (Dz. U. Nr 197, poz. 1661, z późn. zm.).
Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. *o transporcie kolejowym* (Dz. U. z 2003 r. Nr 86, poz. 789).
Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. *o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. Nr 111, poz. 1061).
Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. *o cudzoziemcach* (Dz. U. z 2006 r. Nr 234, poz. 1694, z późn. zm.).
Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. *o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. z 2006 r. Nr 234, poz. 1695, z późn. zm.).
Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 177, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. *o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych* (Dz. U. Nr 210, poz. 2135).
Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. *o obrocie instrumentami finansowych* (Dz. U. Nr 183, poz. 1538, z późn. zm.).
Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. *o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego* (tekst jednolity: Dz. U z 2006 r. Nr 104, poz. 709).
Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. *o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym* (Dz. U. Nr 104, poz. 708, z późn. zm.).
Ustawa z dnia 12 stycznia 2007 r. *o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2007–2009"* (Dz. U. Nr 35, poz. 213 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 r. *o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Wizowym Systemie Informacyjnym* (Dz. U. Nr 165, poz. 1170, z późn. zm.).
Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. *o sporcie* (Dz. U. Nr 127, poz. 857).
Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 28 czerwca 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy, prowadzenia ruchu oraz specjalistycznego zabezpieczenia przeciwpożarowego w podziemnych zakładach górniczych (Dz. U. Nr 139, poz. 1169).
Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 listopada 2002 r. w sprawie wzoru formularza wniosku o udostępnienie danych ze zbiorów meldunkowych, zbioru PESEL oraz ewidencji wydanych i utraconych dowodów osobistych (Dz. U. z 2002 r. Nr 201, poz. 1702).
Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych Administracji z dnia 24 grudnia 2002 r. w sprawie zgłaszania i przyjmowania danych niezbędnych do zameldowania i wymeldowania oraz prowadzenia ewidencji ludności i ewidencji wydanych i utraconych dowodów osobistych (Dz. U. z 2002 r. Nr 236, poz. 1999 z późn. zm.).
Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 października 2004 r. *w sprawie wzoru karty zapytania oraz sposobu jej wypełniania* (Dz. U. Nr 242, poz. 2425).
Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 czerwca 2007 r. *w sprawie wzorów kart rejestracyjnych oraz sposobu ich wypełniania* (Dz. U. Nr 127, poz. 881).
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2007 r. w sprawie pełnomocnika rządu do spraw opracowania programu zapobiegania nieprawidłowościom w instytucjach publicznych (Dz. U. Nr 224, poz. 1660).
Polski kodeks karny, wprowadzony rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. (Dz. U. Nr 91, poz. 765).
Zarządzenie Nr 160 Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 października 2006 r. *w sprawie nadania statutu Ministerstwu Obrony Narodowej* (MP. Nr 76, poz. 769 z późn. zm.).
Zarządzenie Nr 40/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 22 listopada 2006 r. *w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej* (Dz. U. MON Nr 21, poz. 270, z późn. zm.).
Decyzja Nr 232/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 22 listopada 1999 r. *w sprawie wytycznych dotyczących opracowywania aktów prawnych oraz wydawania tych aktów w resorcie obrony narodowej*, (Dz. U. MON Nr 8, poz. 8, z późn. zm.).
Decyzja Nr 291/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 26 lipca 2006 r. *w sprawie zasad i trybu zawierania w resorcie obrony narodowej umów, których przedmiotem jest uzbrojenie lub sprzęt wojskowy* (Dz. U. MON Nr 14, poz. 179, z późn. zm.).
Decyzja Nr 28/MON Ministra Obrony Narodowej *w sprawie wprowadzenia procedury pozyskania nowego uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz procedury pozyskania nowego uzbrojenia i sprzętu wojskowego w ramach pilnej potrzeby operacyjnej* (Dz. U. MON Nr 3, poz. 36).
Decyzja Nr 16/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 21 stycznia 2011 r. *zmieniająca decyzję sprawie zasad realizacji polityki informacyjnej w resorcie obrony narodowej*, (Dz. U. MON Nr 2, poz. 25).
Decyzja Nr 125/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 kwietnia 2011 r. *w sprawie wprowadzenia Kodeksu etycznego postępowania pracowników i żołnierzy*, (Dz. U. MON Nr 8, poz. 100).
Zarządzenia nr 350 Komendanta Głównego Policji z dnia 1 lipca 2003 r. *w sprawie zbierania, przetwarzania i opracowywania danych statystycznych o przestępczości oraz zamachach samobójczych i wypadkach utonięcia* (Dz. U. KGP. Nr 14, poz. 74, z późn. zm.).
Decyzja nr 118 Komendanta Głównego Policji z dnia 5 kwietnia 2011 r. *w sprawie warunków i sposobu korzystania Policji z zasobów informacyjnych Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych.*
Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 listopada 1938 r. *o ochronie niektórych interesów państwa* (Dz. U. Nr 91, poz. 623).
Dekret Naczelnika Państwa z 8 stycznia 1919 r. *o postanowieniach karnych za przeciwdziałanie wyborom do Sejmu i wykonywaniu obowiązków poselskich* (Dziennik Praw Nr 5, poz. 96).
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 2009 r. (sygn. akt K 54/07).

Źródła internetowe:
http://www.npw.gov.pl/491-49f02d8678cb6.htm.
http://www.zw.wp.mil.pl/pl/40.html.
http://www.zw.wp.mil.pl/pl/6.html.
http://www.npw.gov.pl/491-49db270f3bf40.htm.
http://www.abw.gov.pl.
http://www.skw.gov.pl/.
http://www.aw.gov.pl/.
http://www.sw.gov.pl/.
http://www.strazgraniczna.pl/wps/portal.

http://www.mswia.gov.pl/portal/pl/83/151/Strategia_Antykorupcyjna_8211_I_etap_20022004.html.
http://www.mswia.gov.pl/portal/pl/83/2965/Strategia_Antykorupcyjna_II_etap_20052009.html.
http://www.sobieski.org.pl/.
http://www.ceo.org.pl/.
http://www.hfhr.pl/.
http://www.transparency.pl/.
http://www.batory.org.pl/.
http://www.mswia.gov.pl/portal/pl/707/9273/Rzadowy_Program_Przeciwdzialania_Korupcji_na_lata_2011__2016.html.
http://antykorupcja.edu.pl.
http://cba.gov.pl/ftp/mp3/Mapa_korupcji.pdf.
http://www.rcl.gov.pl/.
http://www.ranking.pl/.
http://www.mf.gov.pl/index.php?dzial=805&wysw=4&const=6.
http://prawo.money.pl/aktualnosci/wiadomosci/artykul/cbos;polacy;nadal;darza;duzym;zaufaniem;wojsko;i;policje,247,0,678647.html.
http://www.mon.gov.pl/pl/strona/47/LG_54_55.
http://www.policja.pl/palm/pol/130/Krajowe_Centrum_Informacji_Kryminalnych.html.
http://antykorupcja.pl/.
http://www.premier.gov.pl/kancelaria_premiera/.
http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=1&dzial=9&id=135&typ=news.
http://www.premier.gov.pl/kancelaria_premiera/departamenty/.
http://bip.kprm.gov.pl/kprm/organizacja/departamenty/161_3766.html.
http://pl.wikipedia.org/wiki/Strona_g%C5%82%C3%B3wna.
http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=12&app=docs&action=get&iid=10130.
http://www.cbos.pl.

Spis wykresów, tabel i rysunków

Wykres nr 1. Liczba postępowań wszczętych i zakończonych przez Żandarmerią Wojskową w latach 2004–2010 [222]
Wykres nr 2. Liczba postępowań przygotowawczych wszczętych przez Prokuraturę Wojskową w latach 2004–2010 [223]
Wykres nr 3. Sposób zakończenia postępowań przygotowawczych prowadzonych w 2004 r. przez ŻW [256]
Wykres nr 4. Sposób zakończenia postępowań przygotowawczych prowadzonych w 2005 r. przez ŻW [256]
Wykres nr 5. Sposób zakończenia postępowań przygotowawczych prowadzonych w 2006 r. przez ŻW [256]
Wykres nr 6. Sposób zakończenia postępowań przygotowawczych prowadzonych w 2007 r. przez ŻW [257]
Wykres nr 7. Sposób zakotwiczenia postępowań przygotowawczych prowadzonych w 2008 r. przez ŻW [257]
Wykres nr 8. Sposób zakończenia postępowań przygotowawczych prowadzonych w 2009 r. przez ŻW [257]
Wykres nr 9. Sposób zakończenia postępowań przygotowawczych prowadzonych w 2010 r. przez ŻW [258]
Wykres nr 10. Wartość korzyści majątkowych ujawnionych przez ŻW w latach 2004–2009 w tysiącach zł [258]
Wykres nr 11. Liczba postępowań przygotowawczych w sprawach korupcyjnych wszczętych przez NPW w latach 2004–2010 [261]
Wykres nr 12. Zarzuty karne z art. 228 k.k. w latach 2004–2009 [261]
Wykres nr 13. Zarzuty karne z art. 229 k.k. w latach 2004–2009 [261]
Wykres nr 14. Zarzuty karne z art. 230 k.k. w latach 2004–2009 [261]
Wykres nr 15. Zarzuty karne z art. 230a k.k. w latach 2004–2009 [262]
Wykres nr 16. Zarzuty karne z art. 231 § 2 k.k. w latach 2004–2009 [262]
Wykres nr 17. Liczba podejrzanych z art. 228 k.k. w latach 2004–2009 [262]
Wykres nr 18. Liczba podejrzanych z art. 229 k.k. w latach 2004–2009 [262]
Wykres nr 19. Liczba podejrzanych z art. 230 k.k. w latach 2004–2009 [263]
Wykres nr 20. Liczba podejrzanych z art. 230a k.k. w latach 2004–2009 [263]
Wykres nr 21. Liczba podejrzanych z art. 231 § 2 k.k. w latach 2004–2009 [263]
Wykres nr 22. Czy Pana/Pani zdaniem, zjawisko korupcji występuje w Siłach Zbrojnych? [265]
Wykres nr 23. Czy Pana/Pani zdaniem, zjawisko korupcji w Siłach Zbrojnych stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa Polski? [265]
Wykres nr 24. Proszę o wskazanie stopnia zagrożenia bezpieczeństwa Polski w związku z korupcją w Siłach Zbrojnych [266]
Wykres nr 25. Zagrożenie bezpieczeństwa Polski w podziale na dwie grupy: I grupa – duże, II grupa – bardzo małe [266]
Wykres nr 26. Czy według Pana/Pani zjawisko korupcji w Siłach Zbrojnych podważa wiarygodność Wojska Polskiego? [267]
Wykres nr 27. Proszę o wskazanie stopnia w jakim korupcja wpływa na utratę zaufania społeczeństwa do Wojska Polskiego [267]
Wykres nr 28. Utrata zaufania społeczeństwa do WP w podziale na dwie grupy: I grupa – duża, II grupa – bardzo mała [268]
Wykres nr 29. Poziom korupcji w jednostkach wojskowych mierzony od najwyższego – Inspektorat Wojskowej Służby Zdrowia [270]
Wykres nr 30. Poziom korupcji w strefach godzących w dyscyplinę i gotowość bojową wojsk mierzony od najwyższego – Finanse publiczne, w tym zamówienia bezprzetargowe [271]
Wykres nr 31. Zagrożenie korupcją finansów publicznych wojska mierzone od najwyższego – ustawianie przetargów [273]

Wykres nr 32. Poziom mechanizmów korupcjogennych w finansach publicznych wojska, mierzony od najwyższego – brak specjalnych rozwiązań systemowych [274]
Wykres nr 33. Poziom mechanizmów korupcjogennych, mierzony od najwyższego – koneksje [275]
Wykres nr 34. Proszę o wskazanie na jakim poziomie realizowane jest przeciwdziałanie korupcji w Siłach Zbrojnych, realizowane przez upoważnione/powołane do tego jednostki [276]
Wykres nr 35. Proszę o wymienienie jednostek odpowiedzialnych w wojsku za przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości korupcyjnej [277]
Wykres nr 36. Czy obowiązujące w wojsku procedury są wystarczające do przeciwdziałania korupcji? [277]
Wykres nr 37. Liczba przestępstw korupcyjnych zarejestrowanych w KCIK w latach 2004–2010 [281]
Wykres nr 38. Art. 228 k.k. [281]
Wykres nr 39. Art. 229 k.k. [283]
Wykres nr 40. Art. 230 k.k. [283]
Wykres nr 41. Art. 230a k.k. [283]
Wykres nr 42. Art. 231 § 2 k.k. [284]
Wykres nr 43. Art. 250a k.k. [284]
Wykres nr 44. Art. 296a k.k [284]
Wykres nr 45. Art. 296b k.k. [285]
Wykres nr 46. Liczba rejestracji przestępstw korupcyjnych zarejestrowanych w KCIK w podziale na poszczególne kwalifikacje prawne w latach 2004–2010 [285]
Wykres nr 47. Art. 228 k.k. [286]
Wykres nr 48. Art. 229 k.k. [287]
Wykres nr 49. Art. 230 i 230a k.k. [287]
Wykres nr 50. Art. 231 § 2 k.k. [287]
Wykres nr 51. Art. 250a k.k. [288]
Wykres nr 52. Art. 296a k.k. [288]
Wykres nr 53. Art. 296b k.k. [288]
Wykres nr 54. Liczba postępowań przygotowawczych wszczętych lub zakończonych w sprawach korupcyjnych prowadzonych przez Policję w latach 2004–2010 [289]
Wykres nr 55. Wartość korzyści majątkowych osiągniętych z tyt. popełnienia przestępstw korupcyjnych ujawnionych przez Policję w latach 2004–2009 [289]
Wykres nr 56. Liczba postępowań przygotowawczych wszczętych lub zakończonych w sprawach korupcyjnych prowadzonych przez CBA w latach 2006–2010 [290]
Wykres nr 57. Liczba postępowań przygotowawczych wszczętych lub zakończonych w sprawach korupcyjnych prowadzonych przez ABW w latach 2004–2010 [291]
Wykres nr 58. Wartość przyjętych korzyści ujawnionych przez Wywiad Skarbowy w latach 2005–2007 [292]
Wykres nr 59. Liczba postępowań przygotowawczych wszczętych z art. 228 i 229 k.k. przez SG w latach 2005–2009 [294]
Wykres nr 60. Jak Pan(i) sądzi, czy korupcja w Polsce jest problemem dużym czy małym? [332]
Wykres nr 61. Czy sądzi Pan(i), że w Polsce występuje korupcja? [333]
Wykres nr 62. Czy w ciągu ostatniego roku korupcja w Polsce [333]
Wykres nr 63. Które ze stwierdzeń bliższe jest Pana(i) własnym poglądom? [334]
Wykres nr 64. Proszę pomyśleć o sytuacji, kiedy osoba na kierowniczym stanowisku w instytucji państwowej lub publicznej zatrudnia kogoś z rodziny. Czy Pana(i) zdaniem [335]
Wykres nr 65. Proszę pomyśleć o sytuacji, kiedy osoba na kierowniczym stanowisku w instytucji państwowej lub publicznej zatrudnia kogoś z rodziny. Czy Pana(i) zdaniem [335]
Wykres nr 66. Co jakiś czas mówi się o korupcji w różnych dziedzinach naszego życia społecznego. W których z wymienionych dziedzin, Pana(i) zdaniem, korupcja występuje najczęściej? [336]
Wykres nr 67. Gdzie Pana(i) zdaniem, częściej zdarzają się przypadki wykorzystywania wysokich funkcji publicznych dla czerpania nieuzasadnionych korzyści – na szczeblu lokalnym (gminnym, powiatowym) czy też na szczeblu centralnym (sejmu, rządu)? [338]
Wykres nr 68. Jak Pan(i) sądzi, czy wśród urzędników państwowych i polityków częste są takie zjawiska jak załatwianie kontraktów, zamówień rządowych dla rodziny, kolegów, znajomych prowadzących firmy prywatne? [338]
Wykres nr 69. Czy Pana(i) zdaniem, w Polsce przekupując parlamentarzystów lub innych polityków można spowodować uchwalenie ustawy, zmianę prawa czy też nie? [339]

Tabela nr 1. Podstawa wszczęcia postępowań przygotowawczych przez ŻW w latach 2004–2010 [259]
Tabela nr 2. Postępowania przygotowawcze wszczęte przez ŻW w latach 2004–2009 w poszczególnych województwach [259]
Tabela nr 3. Postępowania przygotowawcze zakończone przez ŻW w latach 2004–2009 [260]
Tabela nr 4. Przestępstwa korupcyjne stwierdzone przez ŻW w latach 2004–2009 [260]
Tabela nr 5. Poziom korupcji wskazany przez respondentów dla poszczególnych rodzajów wojsk [269]
Tabela nr 6. Strefy zagrożenia godzącego w dyscyplinę i gotowość bojową wojsk [271]
Tabela nr 7. Poziom zagrożenia finansów publicznych wojska [272]
Tabela nr 8. Poziom występowania korupcji w podanych mechanizmach [274]
Tabela nr 9. Poziom mechanizmów korupcjogennych w finansach wojska [275]
Tabela nr 10. Rodzaje działań w celu obniżenia korupcji w Siłach Zbrojnych [278]
Tabela nr 11. Przestępstwa korupcyjne w latach 2004–2010 wg kwalifikacji prawnej czynu [282]
Tabela nr 12. Podstawa wszczęcia śledztw w latach 2004–2010 [292]

Tabela nr 13. Czy Pana(i) zdaniem, w Polsce można załatwić sobie za pieniądze [337]
Tabela nr 14. Jak często, Pana(i) zdaniem, występuje w Polsce zjawisko korupcji wśród osób wykonujących następujące zawody [337]
Tabela nr 15. Polska w rankingu IPK [340]
Tabela nr 16. Zestawienie liczby przestępstw popełnionych przez kobiety i mężczyzn [341]
Tabela nr 17. Zestawienie liczby podejrzanych w zależności od wieku [342]
Tabela nr 18. Zestawienie podejrzanych i oskarżonych ze względu na wykształcenie [342]
Tabela nr 19. Rozkład wykształcenia sprawców przestępstw według danych ŻW [343]
Tabela nr 20. Zestawienie liczbowe podejrzanych i oskarżonych ze względu na stanowisko [343]

Rysunek nr 1. Materiał badawczy [229]
Rysunek nr 2. Struktura jednostek organizacyjnych NPW [300]
Rysunek nr 3. Struktura organizacyjna MON [306]

ZAŁĄCZNIK

ANKIETA

na temat występowania korupcji w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, jej skali, obszarów objętych zjawiskiem, przyczyn powstawania, sposobów ograniczania zjawiska oraz metod zwalczania i organów powołanych w strukturach wojskowych do jej zwalczania.

Szanowni Państwo!

Zwracam się z uprzejmą prośbą o wypełnienie poniższej ankiety, na temat zjawiska korupcji w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Wyniki ankiety zostaną przeze mnie wykorzystane w rozprawie doktorskiej „Korupcja w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej" pisanej pod kierunkiem prof. zw. dr. hab. Witolda Pokruszyńskiego.

Informacje uzyskane z poniższej ankiety będą również podstawą do przedstawienia propozycji rozwiązań systemowych mających na celu obniżenie do minimum zjawiska korupcji w SZ.

Niniejsza ankieta skierowana jest wyłącznie do żołnierzy i **jest całkowicie anonimowa**.

mgr inż. Paweł Chodak

1. Czy Pana/Pani zdaniem, zjawisko korupcji występuje w Siłach Zbrojnych?
(*zaznacz właściwą odpowiedź*)
□ tak
□ nie
□ trudno powiedzieć

2. Czy Pana/Pani zdaniem, zjawisko korupcji w Siłach Zbrojnych stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa Polski?
(*zaznacz właściwą odpowiedź*)
□ tak
□ nie
□ trudno powiedzieć

3. Proszę o wskazanie stopnia zagrożenia bezpieczeństwa Polski w związku z korupcją w Siłach Zbrojnych:
(*zaznacz jedną odpowiedź*)
□ bardzo wysoki
□ wysoki
□ średni
□ niski
□ bardzo niski lub żaden
□ trudno powiedzieć

4. Czy według Pana/Pani zjawisko korupcji w Siłach Zbrojnych podważa wiarygodność Wojska Polskiego?
(*zaznacz właściwą odpowiedź*)
□ tak
□ nie
□ trudno powiedzieć

5. Proszę o wskazanie stopnia w jakim korupcja wpływa na utratę zaufania społeczeństwa do Wojska Polskiego:
(zaznacz jedną odpowiedź)
□ bardzo wysoki
□ wysoki
□ średni
□ niski
□ bardzo niski lub żaden
□ trudno powiedzieć

6. Proszę o określenie poziomu zjawiska korupcji w poszczególnych rodzajach wojsk:
(*podaj poziom występowania, przy czym 0 – nie występuje, 5 – bardzo wysoki poziom występowania, wybierz poprzez zakreślenie cyfry poziom dla każdego rodzaju wojsk*)

Wojska Lądowe (0) (1) (2) (3) (4) (5)

Siły Powietrzne (0) (1) (2) (3) (4) (5)
Marynarka Wojenna (0) (1) (2) (3) (4) (5)
Wojska Specjalne (0) (1) (2) (3) (4) (5)
Sztab Generalny (0) (1) (2) (3) (4) (5)
Dowództwo Operacyjne (0) (1) (2) (3) (4) (5)
Inspektorat Wojskowej Służby Zdrowia (0) (1) (2) (3) (4) (5)
Inspektorat Wsparcia (0) (1) (2) (3) (4) (5)
Dowództwo Garnizonu (0) (1) (2) (3) (4) (5)
Żandarmeria Wojskowa (0) (1) (2) (3) (4) (5)
Naczelna Prokuratura Wojskowa (0) (1) (2) (3) (4) (5)
Centrum Szkoleń Sił Połączonych NATO (0) (1) (2) (3) (4) (5)
2 Korpus Zmechanizowany (0) (1) (2) (3) (4) (5)
Wielonarodowy Korpus Północ-Wschód (0) (1) (2) (3) (4) (5)

7. Proszę o określenie poziomu zagrożenia korupcją dla poniżej **wskazanych przez Żandarmerię Wojskową** stref największego zagrożenia godzącego w dyscyplinę i gotowość bojową wojsk: (*podaj poziom występowania, przy czym 0 – nie występuje, 5 – bardzo wysoki poziom występowania, wybierz poprzez zakreślenie cyfry poziom dla każdego rodzaju wojsk*)
   a) Finanse publiczne, w tym zamówienia bezprzetargowe (0) (1) (2) (3) (4) (5)
   b) Administracja Wojskowa (0) (1) (2) (3) (4) (5)
   c) Wojskowa Ochrona Zdrowia (0) (1) (2) (3) (4) (5)
   d) Prace badawczo-rozwojowe (0) (1) (2) (3) (4) (5)
   e) Zagospodarowanie mienia zbędnego dla wojska (0) (1) (2) (3) (4) (5)
   f) Przekształcenia własnościowe (0) (1) (2) (3) (4) (5)
   g) Misje zagraniczne (0) (1) (2) (3) (4) (5)
   h) Sfera kadrowo-szkoleniowa (0) (1) (2) (3) (4) (5)
   i) Infrastruktura oraz sprzęt (mienie) wojskowy (0) (1) (2) (3) (4) (5)
   j) Podaj inne: …… (0) (1) (2) (3) (4) (5)
   …… (0) (1) (2) (3) (4) (5)

8. Proszę o określenie poziomu zagrożenia korupcją dla poniżej **wskazanych przez Żandarmerię Wojskową** elementów zagrożenia finansów publicznych wojska: (*podaj poziom występowania, przy czym 0 – nie występuje, 5 – bardzo wysoki poziom występowania, wybierz poprzez zakreślenie cyfry poziom dla każdego rodzaju wojsk*)
   a) Ustawianie przetargów (0) (1) (2) (3) (4) (5)
   b) Niedopełnienie obowiązków (0) (1) (2) (3) (4) (5)
   c) Przyjmowanie korzyści majątkowych (0) (1) (2) (3) (4) (5)
   d) Pośrednictwo w załatwianiu spraw (0) (1) (2) (3) (4) (5)
   e) Fałszowanie dokumentów (0) (1) (2) (3) (4) (5)
   f) Nieprzestrzeganie procedur (0) (1) (2) (3) (4) (5)
   g) Udostępnianie informacji osobom nieuprawnionym (0) (1) (2) (3) (4) (5)
   h) Dokonywanie oszustw w tracie przetargów (0) (1) (2) (3) (4) (5)
   i) Nie ujawnianie wykrytych nieprawidłowości (0) (1) (2) (3) (4) (5)
   j) Nie dopełnianie obowiązków kontroli (0) (1) (2) (3) (4) (5)
   k) Zlecenia do wykonywanie robót (0) (1) (2) (3) (4) (5)
   l) Fikcyjne usługi (0) (1) (2) (3) (4) (5)
   j) Podaj inne: …… (0) (1) (2) (3) (4) (5)
   …… (0) (1) (2) (3) (4) (5)

9. Proszę o określenie poziomu mechanizmów korupcjogennych dla poniżej **wskazanych przez Żandarmerię Wojskową** finansach publicznych wojska: (*podaj poziom występowania, przy czym 0 – nie występuje, 5 – bardzo wysoki poziom występowania, wybierz poprzez zakreślenie cyfry poziom dla każdego rodzaju wojsk*)
   a) Nadmiar kompetencji (0) (1) (2) (3) (4) (5)
   b) Dowolność w podejmowaniu decyzji (0) (1) (2) (3) (4) (5)
   c) Lekceważenie dokumentacji i sprawozdawczości (0) (1) (2) (3) (4) (5)
   d) Niedostateczna kontrola wewnętrzna (0) (1) (2) (3) (4) (5)

e) Nierówność w dostępie do informacji (0) (1) (2) (3) (4) (5)
f) Brak osobistej odpowiedzialności (0) (1) (2) (3) (4) (5)
g) Brak specjalnych rozwiązań systemowych (0) (1) (2) (3) (4) (5)
h) Podaj inne: …… (0) (1) (2) (3) (4) (5)
…… (0) (1) (2) (3) (4) (5)

10. Proszę o określenie poziomu mechanizmów korupcjogennych, **wskazanych przez Żandarmerię Wojskową,** realizowanych poprzez:
(*podaj poziom występowania, przy czym 0 – nie występuje, 5 – bardzo wysoki poziom występowania, wybierz poprzez zakreślenie cyfry poziom dla każdego rodzaju wojsk*)
a) Układy koleżeńskie (0) (1) (2) (3) (4) (5)
b) Powiązania rodzinne (0) (1) (2) (3) (4) (5)
c) Koneksje (0) (1) (2) (3) (4) (5)
d) Procent od kontraktów publicznych (0) (1) (2) (3) (4) (5)
e) Defraudacja wszelkiego rodzaju (0) (1) (2) (3) (4) (5)
f) Przyjmowanie przez urzędników dowodów wdzięczności (0) (1) (2) (3) (4) (5)
g) Potajemne uczestniczenie przez osoby funkcyjne w MON w kontraktach (konsultanci, partnerzy spółek kontrahentów) (0) (1) (2) (3) (4) (5)
h) Podaj inne: …… (0) (1) (2) (3) (4) (5)
…… (0) (1) (2) (3) (4) (5)

11. Proszę o wskazanie na jakim poziomie realizowane jest przeciwdziałanie korupcji w Siłach Zbrojnych, realizowane przez upoważnione/powołane do tego jednostki:
(*zaznacz jedną odpowiedź*)
□ bardzo wysoki
□ wysoki
□ średni
□ niski
□ bardzo niski
□ trudno powiedzieć

12. Proszę o wymienienie jednostek odpowiedzialnych w wojsku za przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości korupcyjnej:
□ _____
□ _____
□ _____
□ _____
□ _____

13. Czy obowiązujące w wojsku procedury są wystarczające do przeciwdziałania korupcji?
(*zaznacz jedną odpowiedź*)
□ tak
□ nie
□ trudno powiedzieć

14. Proszę o wskazanie co najmniej trzech działań jakie należy podjąć w celu obniżenia poziomu korupcji w Siłach Zbrojnych:
□ _____
□ _____
□ _____
□ _____
□ _____

Dziękuję za wypełnienie ankiety!