

**CENTRALNE BIURO ANTYKORUPCYJNE**

# **MAPA KORUPCJI**

**Stan korupcji w Polsce w 2010 r.**

**WARSZAWA 2011**

Projekt okładki  
Danuta CZERSKA

Skład komputerowy  
Małgorzata REKS-STABACH

**ISBN 978-83-62455-28-7**

Wydawnictwo Centrum Szkolenia Policji w Legionowie  
Zam. nr 61/2011; nakład 500 egz.

## SPIS TREŚCI

|                                                                                                     |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Wstęp .....                                                                                         | 5  |
| 1. Badania społeczne a korupcja .....                                                               | 7  |
| 2. Obszary korupcji .....                                                                           | 15 |
| 2.1. Administracja państwowa i samorządowa .....                                                    | 15 |
| 2.2. Służba zdrowia i farmacja .....                                                                | 16 |
| 2.3. Kontrola skarbową .....                                                                        | 16 |
| 2.4. Służba Celna .....                                                                             | 17 |
| 2.5. Korupcja polityczna .....                                                                      | 17 |
| 2.6. Infrastruktura .....                                                                           | 18 |
| 2.7. Zamówienia publiczne .....                                                                     | 18 |
| 2.8. Środki unijne .....                                                                            | 19 |
| 2.9. Prywatyzacja .....                                                                             | 20 |
| 3. Dane statystyczne ze służb i organów .....                                                       | 21 |
| 3.1. Przestępstwa korupcyjne na podstawie danych<br>Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych ..... | 21 |
| 3.2. Policja .....                                                                                  | 26 |
| 3.3. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego .....                                                      | 30 |
| 3.4. Centralne Biuro Antykorupcyjne .....                                                           | 32 |
| 3.5. Straż Graniczna .....                                                                          | 37 |
| 3.6. Departament Wywiadu Skarbowego Ministerstwa<br>Finansów .....                                  | 40 |
| 4. Przestępczość korupcyjna w organach ścigania .....                                               | 42 |
| 4.1. Komenda Główna Policji .....                                                                   | 42 |
| 4.2. Komenda Główna Straży Granicznej .....                                                         | 44 |
| 4.3. Komenda Główna Żandarmerii Wojskowej .....                                                     | 46 |
| 4.4. Naczelna Prokuratura Wojskowa .....                                                            | 48 |
| 4.5. Służba Celna .....                                                                             | 49 |

|                                  |    |
|----------------------------------|----|
| 5. Mechanizmy korupcji .....     | 51 |
| 6. Charakterystyka sprawcy ..... | 56 |
| Podsumowanie .....               | 63 |
| Spis wykresów .....              | 65 |
| Spis tabel .....                 | 67 |

## WSTĘP

Centralne Biuro Antykorupcyjne po raz trzeci prezentuje informację na temat przestępczości korupcyjnej w Polsce. W tej edycji, poza danymi statystycznymi pochodzącymi od służb i organów, o których mowa w art. 29 ust. 1 ustawy o CBA, wykorzystane zostały materiały własne oraz niektóre opracowania ekspertów, z którymi Biuro współpracuje od lipca 2009 r. w ramach projektu badawczo-rozwojowego „Przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej i terroryzmu w warunkach bezpiecznego, przyspieszonego i zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego”.

Podczas realizacji jednego z komponentów tego projektu, zatytułowanego „Problematyka Strategii Antykorupcyjnej oraz podjęcia w Polsce działań antykorupcyjnych 2009–2011”, Centralne Biuro Antykorupcyjne nawiązało współpracę z ośrodkami naukowymi w całym kraju, w tym z Uniwersytetem Jagiellońskim, Uniwersytetem Śląskim, Uniwersytetem im. M. Kopernika w Toruniu, Instytutem Wymiaru Sprawiedliwości oraz Wyższą Szkołą Policji w Szczycinie. Powstałe w wyniku tej współpracy opracowania naukowo-badawcze i analityczne będą sukcesywnie publikowane po zakończeniu projektu (tj. po 9 października br.).

W niniejszym raporcie wykorzystane zostały niektóre z opracowań ekspertów zewnętrznych zaangażowanych w realizację projektu badawczo-rozwojowego. W takiej m.in. konwencji skonstruowano rozdział „Badania społeczne a korupcja”, w którym przywołano fragmenty raportu sporządzonego przez zespół pracowników naukowych pod kierunkiem prof. dr. hab. Andrzeja Siemaszko. W rozdziale „Mechanizmy korupcji” wykorzystano fragmenty opracowania eksperta z Wyższej Szkoły Policji, Jacka Bila, natomiast w rozdziale „Charakterystyka sprawcy” powołano się na wyniki przeprowadzonych przez funkcjonariuszy Biura badań akt sądowych, poświęconych analizie profilu sprawcy przestępstwa korupcyjnego.

Wcześniejsze edycje raportu na temat stanu korupcji w Polsce prezentowały dane za lata 2004–2008 oraz 2004–2009. W tegorocznym

raporcie ograniczono prezentację danych wyłącznie do porównania pomiędzy latami 2009 a 2010. Podobnie jak w ubiegłym roku nie uwzględniono danych z Ministerstwa Sprawiedliwości, które swój roczny okres sprawozdawczy zamyka jesienią.

W rozdziale 3 zaprezentowano – obejmujące lata 2009 i 2010 – zbiorcze zestawienie informacji kryminalnych rejestrowanych w Krajowym Centrum Informacji Kryminalnych w zakresie kwalifikacji z art. 228–231, 250a, 296a oraz 296b k.k., a także szczegółowe dane statystyczne w tym zakresie uzyskane z Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Żandarmerii Wojskowej, Straży Granicznej, Służby Więziennej, Służby Celnej i Prokuratury oraz dane CBA uzyskane w wyniku realizacji ustawowych zadań Biura.

W dalszej części raportu zaprezentowano dane na temat przestępczości korupcyjnej w organach ścigania, dokonując przy tym porównania z rokiem 2009.

Przy opracowywaniu rozdziałów poświęconych omówieniu obszarów zagrożonych przestępczością korupcyjną oraz przy opisie sprawcy przestępstwa korupcyjnego wykorzystano dane Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Ministerstwa Finansów oraz materiały własne Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

# 1. BADANIA SPOŁECZNE A KORUPCJA

W kwietniu ubiegłego roku TNS OBOP – na zlecenie Centralnego Biura Antykorupcyjnego, złożone w ramach projektu badawczo-rozwojowego „Problematyka Strategii Antykorupcyjnej oraz podjęcia w Polsce działań 2009–2011” – przeprowadziło badanie społeczne na temat postrzegania i rozpowszechnienia zjawiska korupcji w Polsce. Reprezentatywnej grupie badanych postawiono pytania na temat postrzegania korupcji, skali zjawiska, najbardziej zagrożonych nią obszarów oraz skuteczności państwa w jej przeciwdziałaniu.

Wyniki badania zostały opisane przez zespół pracujący pod kierunkiem prof. dr. hab. Andrzeja Siemaszko w raporcie pt. „Społeczna percepcja zagrożeń korupcyjnych w Polsce”<sup>1</sup>:

Ponad 1/5 respondentów uznaje korupcję za jeden z najważniejszych problemów społecznych, sytuując ją na piątym miejscu m.in. za bezrobociem (przeszło 80%) i ubóstwem (niespełna połowa). Korupcja znalazła się w grupie problemów społecznych wraz z alkoholizmem i narkomanią oraz kwestią rent i emerytur, na które padło 20%–25% wskazań.

W opinii zespołu badawczego, na usytuowanie korupcji w rankingu problemów społecznych wpływa zarówno wykształcenie, jak i pozycja zawodowa biorących udział w badaniu. Osoby z wyższym wykształceniem oraz uczące się uznają, że korupcja występuje na trzeciej pozycji, zaraz po bezrobociu i ubóstwie, podczas gdy dla posiadających co najwyżej wykształcenie podstawowe korupcja nie stanowi istotnego zagrożenia i zajmuje miejsce dziewiąte. Dla aktywnych zawodowo korupcja jest trzecim z kolei ważnym problemem, a dla niepracujących – piątym. Większe zagrożenie widzą w korupcji osoby, którym się lepiej powodzi i stawiają ją na trzecim miejscu (po bezrobociu i biedzie). Miejsce za-

---

<sup>1</sup> B. Gruszczyńska, M. Marczewski, P. Ostaszewski, A. Siemaszko, *Społeczna percepcja zagrożeń korupcyjnych w Polsce*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości Ministerstwa Sprawiedliwości, zadanie zrealizowane w ramach projektu badawczo-rozwojowego nr OR 00 0040 07 „Przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej i terroryzmu w warunkach bezpiecznego, przyspieszonego i zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego”.

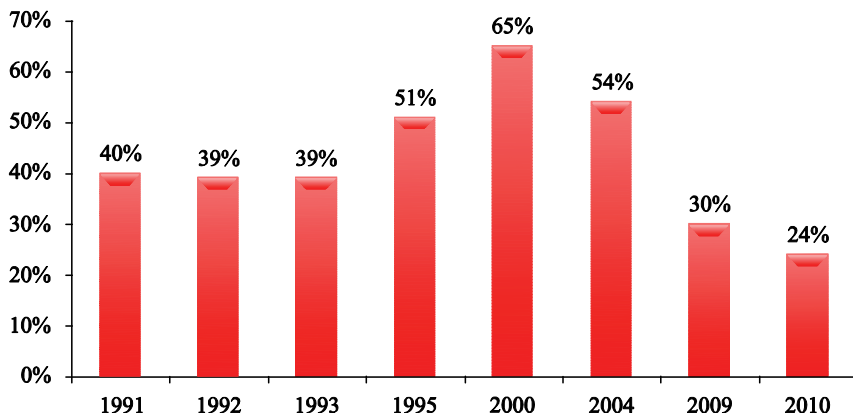
mieszkania również różnicuje opinię o korupcji; wśród osób mieszkających na wsi lub w małych miastach (do 20 tys. mieszkańców) zajmuje ona szóste miejsce, podczas gdy mieszkańcy większych miast plasują ją na miejscu trzecim lub czwartym.

Nadal zdecydowana większość respondentów (prawie 3/4) jest przekonana o tym, że w naszym kraju korupcja występuje bardzo często lub raczej często. Pomimo tak powszechnej opinii, wynik należy uznać i tak za lepszy niż w latach poprzednich (2003-2005), kiedy to ponad 90% obywateli uważało, że korupcja występuje nagminnie. Z przeprowadzonego sondażu wynika, że po raz pierwszy od dziesięciu lat znacznie zmniejszył się odsetek osób przekonanych, że korupcja występuje bardzo często. W 2010 r. uważała tak prawie co czwarta osoba (24%), podczas gdy w 2007 r. niemal co druga, a w latach 2003 i 2005 było to niemal 70% respondentów.

Na pytanie o dynamikę co czwarta osoba odpowiedziała, że korupcja wzrasta, czyli nieco rzadziej niż w roku poprzednim i zdecydowanie rzadziej niż w latach dziewięćdziesiątych. Prawie co drugi respondent (47%) uważał, że korupcja utrzymuje się na stałym poziomie, a niemal co szósty – że maleje. Wynik ten jest lepszy niż w 2009 r., kiedy to co siódma osoba sądziła, że korupcja się zmniejsza, a o tym, że nie ulega zmianie, było przekonanych prawie 45% badanych.



Wykres nr 1. Poziom korupcji w latach 1991–2010<sup>2</sup>



Dokładne porównanie powyższych wyników jest możliwe jedynie z pierwszą połową lat 90. Najczęściej odpowiadano wówczas, że korupcja rośnie (od 40% do 50%), zaledwie 1/3 respondentów sądziła, że utrzymuje się na stałym poziomie, a jedna dziesiąta, że się zmniejsza. Co trzecia osoba poniżej 30 roku życia uważa, że korupcja wzrasta, wśród trzydziestolatków – co piąta. Osoby starsze częściej są przekonane, że korupcja maleje (prawie co czwarty spośród badanych). Wśród osób młodych co trzeci uważa, że korupcja rośnie, co szesnasty zaś, że maleje.

W efekcie przeprowadzonego badania stwierdzono, że co siódmy badany znał osobiście kogoś, kto w ostatnich latach przyjął łapówkę. Odsetek takich respondentów w porównaniu z latami 2007–2009 zmniejszył się nieznacznie (o jeden punkt procentowy), ale już w porównaniu z 2000 r. drastycznie, bo przeszło dwukrotnie (z 30 do 14). Znajomość jednej takiej osoby deklarowała jedna piąta z tych, którzy znali osoby przyjmujące łapówki, blisko połowa zna 2 lub 3 takie osoby. Nieco więcej

<sup>2</sup> Dane z lat 1991–1995: A. Kubiak, *Łapownictwo w świadomości i doświadczeniu potocznym Polaków*, Łódź 2003, s. 135. Dane z roku 2000: Komunikat CBOS BS/54/2000, Warszawa, marzec 2000. Dane z roku 2004: Komunikat CBOS BS/97/2004, Warszawa, czerwiec 2004. Dane z roku 2009: Komunikat CBOS BS/62/2009, *Opinia społeczna o korupcji w Polsce*, Warszawa, kwiecień 2009. Dane z lat 2000 i 2004 nie są w pełni porównywalne z powodu różnicy w treści pytań zadawanych respondentom.

(18%) było pozytywnych odpowiedzi na pytanie o osobistą znajomość z kimś, kto w ostatnich latach łapówkę wręczył. Przy czym około jedna trzecia tych respondentów znała jedną taką osobę, niespełna zaś jedna czwarta – odpowiednio dwie lub trzy.

W celu uzyskania opinii o rozpowszechnieniu korupcji w różnych sferach życia społecznego, ankietowanych pytano o ocenę stopnia trudności załatwienia za łapówkę określonych dóbr lub usług oraz o częstotliwość występowania zachowań korupcyjnych wśród przedstawicieli poszczególnych zawodów. Spośród analizowanych 30 grup zawodowych, jako najbardziej skorumpowanych, badani ocenili lekarzy i sędziów sportowych. Odpowiednio prawie 70% i 60% ankietowanych uznało, że wśród przedstawicieli tych zawodów korupcja występuje często. Pozostałe zawody były uznawane za skorumpowane przez mniej niż połowę badanych. Najmniej skorumpowani, w opinii respondentów, okazują się nauczyciele (jedynie około 15% badanych twierdzi, że często podejmują oni zachowania korupcyjne), wykładowcy akademicki i urzędnicy bankowi (po około 20% wskazań). Także wśród dziennikarzy i duchownych, w opinii badanych, przyjmowanie łapówek zdarza się raczej rzadko. Wśród służb mundurowych, w opinii badanych, łapownictwo występuje najczęściej w gronie policjantów (48% wskazań), rzadziej wśród strażników miejskich (41%), celników i strażników granicznych (39%), a najrzadziej wśród strażników więziennych (32%). Niższy wynik dla ostatniej grupy zawodowej wynika jednak zapewne z niewielkiej styczności respondentów z jej przedstawicielami. W kategorii zawodów prawniczych, za najbardziej skorumpowanych uchodzą adwokaci i radcy prawni (46%). Zdecydowanie rzadziej za skorumpowanych uznawani byli sędziowie, prokuratorzy i komornicy, jednak ciągle, odpowiednio 38%, 36% i 34% osób badanych, wyraża opinię, że zawody te są skorumpowane. Porównanie poszczególnych grup urzędników ujawnia, że oceny ich uczciwości wzrastają wraz ze szczeblem urzędu, w którym pracują. W ocenie badanych, łapówkarstwo występuje najczęściej w urzędach gminy, rzadziej w urzędach powiatowych i wojewódzkich, najrzadziej zaś w ministerstwach i urzędach centralnych. Ma to zapewne związek z częstotliwością kontaktów z urzędnikami danego szczebla. Za zdecy-

dowanie uczciwszych, w porównaniu z innymi urzędnikami, uchodzą też pracownicy urzędów skarbowych.

Warto podkreślić także różnice w ocenach skorumpowania dwóch grup parlamentarzystów. W opinii respondentów, posłowie są skorumpowani zdecydowanie częściej od senatorów (46% vs 37%). W odniesieniu do 14 z rozpatrywanych zawodów dysponowano wynikami analogicznych badań z lat 2005 i 2007.

Porównanie ukazuje wyraźne spadki w ocenach stopnia skorumpowania wszystkich profesji. Najbardziej znacząca zmiana zaszła w przypadku opinii o sędziach, nauczycielach i prokuratorach. Liczba ankietowanych uznających, że przedstawiciele tych zawodów często przyjmują łapówki, spadła prawie o połowę. Najmniej, bo o jedną piątą, poprawiły się w analizowanym okresie, oceny stopnia skorumpowania lekarzy, choć i tę zmianę należy odbierać jako sygnał pozytywny.

Spośród wyszczególnionych 22 potencjalnie korupcyjnych zachowań, jako najłatwiejsze do osiągnięcia za pieniądze (biorąc pod uwagę odpowiedzi bardzo łatwo i raczej łatwo) ankietowani uznali te występujące w służbie zdrowia, a więc spowodowanie przyjęcia do szpitala lub wykonanie zabiegu poza kolejnością – 70% oraz uzyskanie zwolnienia lub zaświadczenia lekarskiego – 60%. Na przeciwnym biegunie (czyli ocenione jako najtrudniejsze do uzyskania w wyniku łapówki) znalazły się wybrane działania kościoła, urzędów skarbowych i banków. Niepełna 1/4 respondentów stwierdziła, że łatwo jest dzięki pieniądзом uzyskać unieważnienie ślubu kościelnego, a 1/3, że można w ten sam sposób zawrzeć taki ślub bez spełnienia wszystkich wymogów. Podobnie 28% pytanych osób, za nietrudne do uzyskania dla dających łapówki, uznało umorzenie zaległości podatkowych i przyznanie nienależnego kredytu. Można stwierdzić, że według respondentów – korupcja wydaje się być rzadka w przypadku wyroków sądowych i tworzenia ustaw, a ma nieco szerszy zakres w przypadku decyzji urzędników, odpraw celnych, pracy dziennikarskiej, egzaminów i wystawiania mandatów przez Policję. Stosunkowo często też, według ankietowanych, korupcja występuje przy sędziowaniu meczów, wydawaniu koncesji, przyjmowaniu do pracy i do szkoły, a także przy przeprowadzanych inspekcjach.

Wyszczególniono dziesięć powodów dawania łapówek, prosząc respondentów o wybór maksymalnie trzech, które uważają za najważniejsze. Zdaniem respondentów, najczęstszą przyczyną dawania łapówek jest chęć uniknięcia mandatu. Kwoty mandatów są relatywnie wysokie a oprócz kary pieniężnej kierowca otrzymuje również punkty karne. Wręczenie łapówki często staje się zatem opłacalne. Nie dziwi zatem, że powód ten znalazł się na pierwszym miejscu. Nieco mniej wskazań (38%) uzyskała chęć przyspieszenia załatwienia sprawy, co pośrednio świadczy o niesprawnym funkcjonowaniu administracji. Przyczynę tę wybierają najczęściej: kobiety (40%), respondenci w wieku 15–19 lat (55%), osoby oceniające, że powodzi się im raczej lub bardzo źle (40%), mieszkający w miastach do 20 tys. (45%).

Niemal co piąty badany wyrażał opinię, że wręczenie łapówki jest społecznie zakorzenionym obyczajem. Dwa powody były wskazywane zdecydowanie najrzadziej, mianowicie, co dziewiąty respondent wyrażał pogląd, że to urzędnicy lub funkcjonariusze wymuszają łapówki zaś co dziesiąty badany, wyrażał opinię, że wręczenie łapówki może być wyrazem wdzięczności za dobrą pracę lub usługi.

Uczestników sondażu pytano także o najskuteczniejsze, ich zdaniem, sposoby walki z korupcją. Respondenci wskazywali najczęściej dwa, surowe karanie sprawców i tworzenie pozbawionego luk prawa. Pierwszy z nich wybierała połowa odpowiadających na to pytanie. Surowe karanie sprawców, jako skuteczny sposób walki z korupcją wybierali najczęściej: respondenci w wieku 40–49 lat (55%), z wykształceniem podstawowym – 58% oraz zasadniczym zawodowym (56%), deklarujący, że powodzi się im źle lub bardzo źle (56%), mieszkańcy miast od 100 do 500 tys. (57%). Natomiast dla 40% badanych najskuteczniejszym sposobem walki z korupcją jest tworzenie lepszego, pozbawionego luk i nieścisłości prawa. Ten sposób walki z korupcją wybierali najczęściej: respondenci w wieku – 30–39 lat (44%), osoby z wyższym wykształceniem (49%), mieszkańcy miast od 20 do 100 tys. (47%). Zwiększenie kontroli wewnętrznej w poszczególnych instytucjach oraz wzmocnienie służb zajmujących się ograniczaniem przestępstwa korupcji wybierało około 1/4 respondentów. Dopiero co dwunasta osoba okazywała się zwolennikiem rotacji urzędników na stanowiskach decyzyjnych. Nato-

miast co dziesiąta osoba uważa, że nie ma skutecznych metod walki z korupcją i zjawiska tego nie można ograniczyć.

Nie najlepiej, bo ponad 60% respondentów negatywnie oceniło skuteczność państwa w walce z korupcją (odpowiedzi „zdecydowanie nie” i „raczej nie”). Pozytywną opinię wyrażało niespełna 30% badanych, a co dziesiąty nie miał na ten temat zdania.

Przytłaczająca większość respondentów (3/4) uważała, że korupcja jest nadal zjawiskiem dość powszechnym. Warto jednak podkreślić, że po pierwsze, odsetek takich ocen zmniejszył się znacznie w porównaniu z poprzednimi badaniami (kiedy przekraczał 90), po drugie jeszcze bardziej zmniejszył się odsetek opinii, że ma ona miejsce „bardzo często”. Świadczy to niewątpliwie, że problem korupcji ogniskuje już znacznie mniejsze emocje niż jeszcze kilka lat temu.

Fakt ten potwierdza rozkład odpowiedzi na pytanie o dynamikę korupcji. W analizowanym badaniu 24% respondentów było zdania, że korupcja wzrasta, podczas gdy analogiczny odsetek w roku ubiegłym wynosił 30%, w 2004 r. – 54%, zaś w 2000 – aż 71%. W porównaniu z 2000 r., opinia na temat wzrostu korupcji zmniejszyła się więc prawie trzykrotnie. Poczynając od 2004 r., systematycznie zmniejsza się odsetek badanych udzielających twierdzącej odpowiedzi na pytanie o to czy znają osobiście kogoś, kto przyjął łapówkę. W przeprowadzonym badaniu wyniósł on 14, tj. dwukrotnie mniej niż w 2000 r. Zbliżony odsetek (18) respondentów zna osobiście dającego łapówkę. Obraz ten zakłóca nieco tendencja jeśli idzie o osobiste zetknięcie się z korupcyjną ofertą ze strony urzędnika państwowego, w przypadku tym bowiem odnotowano dość wyraźny wzrost takich deklaracji. Połowa badanych za najskuteczniejszy sposób walki z korupcją uważa surowe karanie osób zaangażowanych w ten proceder, 40% upatruje remedium w tworzeniu dobrego prawa. Zdecydowanie najmniej wskazań (niecałe 8%) uzyskała częsta rotacja urzędników na potencjalnie korupcjogennych stanowiskach. Warto dodać, że co dziesiąty badany był zdania, że nie ma skutecznych metod walki z korupcją.

Przeprowadzone przez zespół prof. A. Siemaszko badania potwierdziły nie tylko istniejące wciąż w społeczeństwie „ciche” przyzwolenie na popełnianie przestępstw korupcyjnych, ale także brak zrozumienia

skutków ich negatywnego oddziaływania na sferę życia społecznego i ekonomicznego kraju. Zakorzenione w mentalności Polaków postawy powodują, że stosunki interpersonalne opierające się na dowodach wdzięczności są wciąż na porządku dziennym.

Na podstawie sporządzonego raportu widać, że państwo polskie postrzegane jest jako nieskuteczne w walce z korupcją i nieprzygotowane do jej przeciwdziałania. Obowiązujący porządek prawny oraz brak narzędzi w postaci współmiernych sankcji karnych stanowi w opinii badanych bardziej zachętę dla potencjalnych sprawców niż antidotum. Pomimo nie do końca optymistycznych wyników przeprowadzonego badania, zespół badawczy dostrzegł nieznaczną poprawę na przestrzeni minionych lat.

## 2. OBSZARY KORUPCJI

W poprzedniej edycji *Mapy korupcji* wskazano i scharakteryzowano obszary, które były najbardziej zagrożone wystąpieniem korupcji. Obecne opracowanie stanowi uaktualnienie tego katalogu dokonane m.in. w oparciu o doświadczenia z realizacji zadań w ramach rządowych programów mających na celu przeciwdziałanie nieprawidłowościom w wybranych obszarach życia publicznego, a także na podstawie danych przekazanych przez organy i służby zwalczające korupcję. Analizując zgromadzone materiały, można uznać, że katalog obszarów nie uległ zasadniczym zmianom. Równocześnie wyliczenie to, podobnie jak w zeszłorocznej edycji dokumentu, nie ma charakteru zamkniętego, ponieważ czyny korupcyjne mogą występować z różnym nasileniem na każdej płaszczyźnie życia społecznego i gospodarczego.

### 2.1. Administracja państwowa i samorządowa

Korupcja w obszarze administracji rządowej i samorządowej związana jest z zakresem posiadanych przez urzędników kompetencji, obejmujących m.in. wydawanie decyzji, pozwoleń i koncesji, a także dystrybucję środków budżetowych oraz udzielanie zamówień publicznych. Katalog nielegalnych zachowań jest bardzo szeroki, mogą one dotyczyć wszystkich aspektów działalności publicznej, w której występuje styczność urzędnika z petentem. Nielegalna działalność skorumpowanego urzędnika może polegać np. na przyspieszeniu wydania decyzji korzystnej dla zainteresowanego, na wydaniu jej, mimo iż nie spełniono podstawowych warunków, a także na podejmowaniu decyzji mogących narazić Skarb Państwa na straty. Ryzyko wystąpienia korupcji pojawić się może na każdym etapie procesu decyzyjnego. Czynnikiem, który zwiększa prawdopodobieństwo wystąpienia korupcji w tym obszarze, jest specyfika funkcjonowania administracji, a w szczególności nadmierna biurokracja, uznaniowość, brak transparentności w podejmowaniu decyzji oraz niewłaściwy nadzór.

## **2.2. Służba zdrowia i farmacja**

To drugi z najbardziej zagrożonych wystąpieniem korupcji obszar życia społecznego. Może pojawić się ona w relacji lekarz – pacjent, w relacjach między lekarzami i zakładami opieki zdrowotnej z NFZ związanych z zawieraniem kontraktów oraz dokonywaniem zakupów leków i środków medycznych, czy wreszcie w działaniach firm farmaceutycznych forsujących korzystne dla siebie zapisy w przepisach i procedurach. Wśród obszarów rynku zdrowia i farmacji najbardziej zagrożonych korupcją należy wymienić:

- działalność koncernów farmaceutycznych mającą na celu zwiększenie sprzedaży leków oraz sprzętu medycznego szpitalom i innym placówkom zdrowia publicznego,
- prowadzenie badań klinicznych na zlecenie koncernów,
- rejestrację nowych leków, a także dodawanie nowych wskazań do charakterystyki produktu leczniczego,
- obrót produktami leczniczymi na linii wytwórca – hurtownia – apteka – pacjent.

Potencjalnie najbardziej niebezpieczny dla interesu publicznego jest wpływ lobby farmaceutycznego na stanowienie prawa. W tym przypadku skutki korupcji są niezwykle trudne do wykrycia i udowodnienia.

W dalszym ciągu najbardziej dolegliwa dla obywatela jest korupcja związana z dostępem do podstawowych usług medycznych, wyłudzeniem świadczenia czy też umożliwieniem uniknięcia odpowiedzialności karnej.

## **2.3. Kontrola skarbową**

Korupcji mogą sprzyjać niezrozumiałe i często nowelizowane przepisy. Niejednokrotnie petent zmuszony dopełnić określonych wymogów próbuje zjednać sobie przychylność urzędnika skarbowego, od uznaniowości którego zależy pozytywne rozpatrzenie sprawy będącej przedmiotem toczącego się postępowania. Niekiedy urzędnik może prowokować powstawanie sytuacji z jednej strony wywołujących poczucie zagrożenia jakąś odpowiedzialnością, a z drugiej sugerujących,



że może pomóc w uniknięciu tej odpowiedzialności. Jako przykłady patologicznych zachowań można wskazać niedopełnienie obowiązku w trakcie kontroli, umożliwianie uzyskania korzystnego rozstrzygnięcia, pomoc w zaniżeniu należności podatkowej, wyłudzeniu zwrotu podatku albo uzyskaniu zwolnienia podatkowego. W skrajnych sytuacjach pracownicy aparatu skarbowego mogą uczestniczyć w działalności grupy przestępczej, a ich rola może polegać np. na wskazywaniu mechanizmów omijania lub naruszania przepisów podatkowych.

## **2.4. Służba Celna**

Służba Celna należy do służb państwowych najbardziej chyba narażonych na zachowania korupcyjne. Korupcji mogą sprzyjać m. in. złożoność przepisów oraz znaczna częstotliwość bezpośrednich kontaktów z przedsiębiorcami i osobami fizycznymi, w wielu wypadkach zajmującymi się obok legalnej działalności także przemytem towarów. Osoby te często zainteresowane są szybkim załatwieniem formalności, przewiezieniem większej ilości towaru niż wynika to z przepisów, zaniżeniem jego wartości lub wręcz uniknięciem opłat celnych. Takie sytuacje powodują powstawanie zagrożeń popełnienia czynu spełniającego znamiona przestępstwa korupcyjnego.

## **2.5. Korupcja polityczna**

Korupcja polityczna polega na nadużywaniu władzy dla uzyskania prywatnych korzyści, celem powiększenia wpływów. Wpływa negatywnie na prowadzenie polityki państwowej, a co za tym idzie zagraża całemu porządkowi demokratycznemu. Związana jest przede wszystkim z procesem stanowienia prawa, finansowaniem partii politycznych, finansowaniem kampanii wyborczych oraz polityką kadrową w instytucjach państwowych.

W opinii społecznej szczególnie wzrasta zagrożenie korupcyjne przy quasi-lobbingu, tj. nieoficjalnych lub wręcz nielegalnych próbach wpływu np. na kształt zapisów ustawowych. Dodatkowym czynnikiem, który może zwiększać ryzyko wystąpienia korupcji, jest fakt, że

tw. środowisko polityczne cechuje istnienie układów towarzyskich, a niekiedy i rodzinnych. W opinii publicznej sprzyja to występowaniu kumoterstwa oraz nepotyzmu (zachowań korupcyjnych niezagrożonych sankcjami prawnymi). Korupcja polityczna wpływa negatywnie na gospodarkę, osłabiając ją poprzez wywoływanie niestabilności, nieefektywności oraz wypaczając zasady uczciwej konkurencji. W jej efekcie zwiększają się również negatywne skutki społeczne polegające na utracie zaufania obywateli do instytucji państwowych. Natomiast faworyzowanie pewnych grup społecznych prowadzi do naruszania wartości demokratycznych, takich jak równość wobec prawa.

## **2.6. Infrastruktura**

Występowanie korupcji w tym obszarze związane jest z dążeniem do nadrobienia opóźnień w rozwoju infrastruktury kraju w stosunku do państw UE. W bardzo szybkim tempie musi powstać wiele obiektów sportowych oraz ciągów komunikacyjnych. Konieczność dotrzymania terminu i ewentualna utrata prestiżu w razie opóźnienia w odbiorze obiektów sprzyjają angażowaniu niesolidnych, niesprawdzonych na naszym rynku wykonawców. Z drugiej strony niedostateczny nadzór instytucjonalny na różnych etapach inwestycji, począwszy od planowania, poprzez udzielenie zamówienia, po ostateczny odbiór, powoduje, że może dochodzić do omijania przepisów, upraszczania procedur przetargowych, a w niektórych wypadkach celowego zaniechania ze strony wykonawców i urzędników. Natomiast ze względu na bardzo wysokie koszty inwestycji i związaną z tym potencjalnie wysoką korzyść majątkową, urzędnicy odpowiedzialni za przebieg inwestycji mogą być podatni na korupcję.

## **2.7. Zamówienia publiczne**

Obszar ten uznawany jest za jeden z najbardziej korupcjogennych w sferze życia publicznego. Procedury przetargowe stosowane są przez wszystkie jednostki sektora publicznego, dokonujące zakupu towarów i usług oraz prowadzące inwestycje. Wielkość środków oraz niedosko-

nały nadzór stanowią więc silną pokusę dla nieuczciwych firm i urzędników. Według Najwyższej Izby Kontroli największe możliwości bezkarnego naruszania prawa w trakcie prowadzonych inwestycji mają jednostki samorządowe, co wynika m.in. z niedostatecznej kontroli. Najczęstsze przypadki naruszeń polegają na zaniżaniu wartości zamówienia, dzieleniu zamówienia na części w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy, nieprawidłowym wyborze trybu udzielania zamówień czy naruszaniu zasady równego traktowania oferentów.

## **2.8. Środki unijne**

Obszar wsparcia unijnego należy do najbardziej zagrożonych wystąpieniem nieprawidłowości o charakterze ekonomicznym i korupcyjnym. Wysokość środków pomocowych, ogromna liczba celów i działań objętych wsparciem, duża liczba instytucji zaangażowanych we wdrażanie środków i beneficjentów z nich korzystających, a także skomplikowane procedury powodują, że istnieje wiele możliwości wyłudzenia dopłat lub wykorzystania środków niezgodnie z przeznaczeniem. Wystąpienia korupcji można się spodziewać np. w przypadku działań, w których wysokość środków jest ograniczona, a o udzieleniu pomocy decyduje kolejność złożenia wniosków. Bardzo często krajowe instytucje wprowadzają kryteria znacznie ostrzejsze od wymaganych przez Unię Europejską. W wielu wypadkach skomplikowane procedury mogą skłaniać beneficjentów do korzystania z pomocy nieuczciwych urzędników. Niekiedy sami urzędnicy występują z taką inicjatywą, oferując pomoc w przygotowaniu wniosku o dofinansowanie oraz w przyspieszeniu uzyskania dopłat w zamian za korzyść majątkową.

Korupcja może wystąpić na każdym etapie dofinansowania, a jej podmiotami są nie tylko instytucje udzielające wsparcia i kontrolujące inwestycje, ale także eksperci opiniujący projekty i decydujący o ich wpisaniu na listę działań.

## **2.9. Prywatyzacja**

To kolejny obszar narażony na występowanie korupcji, w którym większe jest pole do nadużyć z uwagi na brak w nim jednoznacznych reguł decyzyjnych. Duża niekiedy uznaniowość np. w zakresie wyboru trybu prywatyzacji, to częstokroć skutek nie zawsze czytelnej strategii rządowej. Procedury prywatyzacyjne, podobnie jak w przypadku zamówień publicznych, mogą sprawiać wrażenie, że daje się nimi łatwo manipulować i małe jest ryzyko wykrywania ewentualnych nadużyć. W działalność przestępczą mogą być zaangażowani wszyscy uczestnicy procesu, m.in. osoby uczestniczące w przygotowaniu oferty, członkowie komisji przetargowych, firmy doradcze oraz potencjalni kontrahenci, których celem jest nabycie składników majątkowych na korzystnych warunkach.

### 3. DANE STATYSTYCZNE ZE SŁUŻB I ORGANÓW

Zaprezentowane dane dotyczą przestępstw zarejestrowanych przez Krajowe Centrum Informacji Kryminalnych oraz efektów procesowych uzyskanych w toku postępowań przygotowawczych prowadzonych przez Policję, Straż Graniczną, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Centralne Biuro Antykorupcyjne w sprawach o przestępstwa korupcyjne określone w art. 228 k.k. (sprzedajność urzędnicza), art. 229 k.k. (przekupstwo), art. 230 k.k. (płatna protekcja), art. 230a k.k. (handel wpływami), art. 231 § 2 k.k. (przekroczenie uprawnień, niedopełnienie obowiązków), art. 250a k.k. (korupcja wyborcza), art. 296a k.k. (korupcja gospodarcza), art. 296b k.k.<sup>3</sup> oraz art. 46–48 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (korupcja sportowa).

W opracowaniu zestawiono dane statystyczne za lata 2009–2010, w szczególności odnoszące się do liczby wszczętych i zakończonych postępowań, podstawy wszczęcia i sposobu zakończenia, a także liczby podejrzanych, zastosowanych środków zapobiegawczych, wielkości strat oraz wartości zabezpieczonego majątku.

#### 3.1. Przestępstwa korupcyjne na podstawie danych Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych

Dane KCIK obejmują przestępstwa korupcyjne zarejestrowane w 2010 r. przez Policję, prokuraturę, Straż Graniczną, Żandarmerię Wojskową, Centralne Biuro Antykorupcyjne. W danych przekazanych przez KCIK nie ma rejestracji dokonanych przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Uchylony przez art. 64 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. Nr 127, poz. 857) z dniem 16 października 2010 r.

<sup>4</sup> Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego uzyskała status podmiotu uprawnionego na mocy ustawy z dnia 2 maja 2009 r. o zmianie ustawy o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 69, poz. 595).

*Tabela nr 1. Liczba rejestracji przestępstw korupcyjnych w 2010 r.*

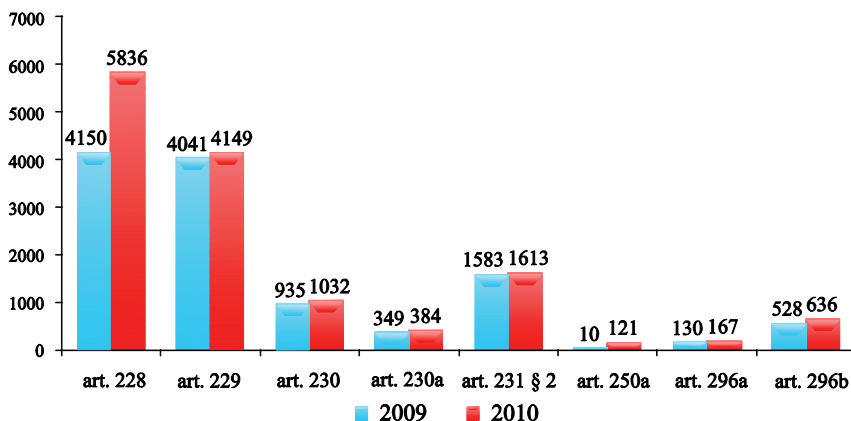
| Kwalifikacja prawna      | Centralne Biuro Anty-korupcyjne | Policja       | Prokuratura | Straż Graniczna | Żandarmeria Wojskowa | RAZEM         |
|--------------------------|---------------------------------|---------------|-------------|-----------------|----------------------|---------------|
| art. 228 § 1             | 74                              | 3898          | 152         | 2               | 9                    | 4135          |
| art. 228 § 2             | –                               | 21            | 1           | 1               | –                    | 23            |
| art. 228 § 3             | 27                              | 1 235         | 277         | 5               | 5                    | 1549          |
| art. 228 § 4             | 11                              | 70            | 40          | –               | 2                    | 123           |
| art. 228 § 5             | 1                               | 2             | 2           | –               | –                    | 5             |
| art. 228 § 6             | –                               | 1             | –           | –               | –                    | 1             |
| art. 229 § 1             | 26                              | 1593          | 191         | 17              | –                    | 1827          |
| art. 229 § 2             | –                               | 48            | 3           | –               | –                    | 51            |
| art. 229 § 3             | 6                               | 2003          | 239         | 4               | 11                   | 2263          |
| art. 229 § 4             | –                               | 2             | 1           | –               | –                    | 3             |
| art. 229 § 5             | –                               | 2             | 3           | –               | –                    | 5             |
| art. 230 § 1             | 25                              | 940           | 63          | –               | 1                    | 1029          |
| art. 230 § 2             | –                               | 3             | –           | –               | –                    | 3             |
| art. 230a § 1            | 6                               | 350           | 26          | –               | –                    | 382           |
| art. 230a § 2            | –                               | 2             | –           | –               | –                    | 2             |
| art. 231 § 2             | 27                              | 1267          | 283         | –               | 36                   | 1613          |
| art. 250a § 1            | –                               | 71            | 3           | –               | –                    | 74            |
| art. 250a § 2            | 1                               | 45            | 1           | –               | –                    | 47            |
| art. 296a § 1            | 7                               | 81            | 23          | –               | –                    | 111           |
| art. 296a § 2            | –                               | 37            | 17          | –               | –                    | 54            |
| art. 296a § 3            | –                               | 1             | –           | –               | –                    | 1             |
| art. 296a § 4            | –                               | 1             | –           | –               | –                    | 1             |
| art. 296b § 1 (uchylony) | 20                              | 316           | –           | –               | –                    | 336           |
| art. 296b § 2 (uchylony) | 19                              | 279           | 1           | –               | –                    | 299           |
| art. 296b § 3 (uchylony) | –                               | –             | 1           | –               | –                    | 1             |
| <b>RAZEM</b>             | <b>250</b>                      | <b>12 268</b> | <b>1327</b> | <b>29</b>       | <b>64</b>            | <b>13 938</b> |

*Źródło: dane KCIK*

Powyższe dane potwierdzają utrzymujący się od kilku lat wzrost liczby rejestracji przestępstw korupcyjnych. W 2010 r. zanotowano 13 938 przestępstw, podczas gdy rok wcześniej było ich 11 726. W roku 2010 najwięcej rejestracji dokonały jednostki Policji – 88% wszystkich rejestracji (12 268), a następnie prokuratury 9,5% (1327).

Dokonując porównania rejestracji dotyczących poszczególnych przestępstw korupcyjnych w 2009 i 2010 r., zaobserwować można wzrost rejestracji (w przypadku art. 231 § 2 k.k. i art. 250a k.k.). W 2010 r. najwięcej rejestracji dotyczyło art. 228 k.k. – 5836 (4150 w 2009) i art. 229 k.k. – 4 149 (4041 w 2009), zaś najmniej art. 250a k.k., choć w tym przypadku ich liczba znacznie wzrosła w porównaniu z 2009 r. (z 10 w 2009 do 121 w 2010).

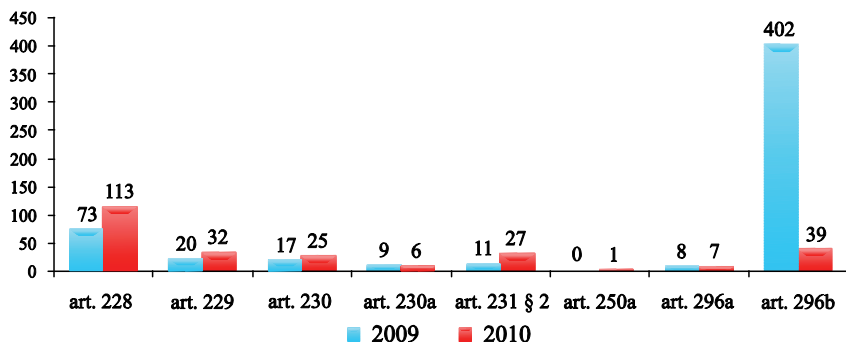
*Wykres nr 2. Liczba przestępstw zarejestrowanych w roku 2009 i 2010 wg kwalifikacji prawnej czynu*



Źródło: dane KCIK

Centralne Biuro Antykorupcyjne zarejestrowało w 2010 r. ogółem 250 przestępstw korupcyjnych, przy czym w porównaniu do roku 2009 w poszczególnych kwalifikacjach karnych widać wyraźne różnice. Największa liczba przestępstw zarejestrowanych przez Biuro w 2010 r. to czyny z art. 228 k.k. – 113 (73 w 2009 r.). Największy spadek rejestracji wystąpił w przypadku art. 296b k.k., z 402 w 2009 r. do 39 w 2010 r.

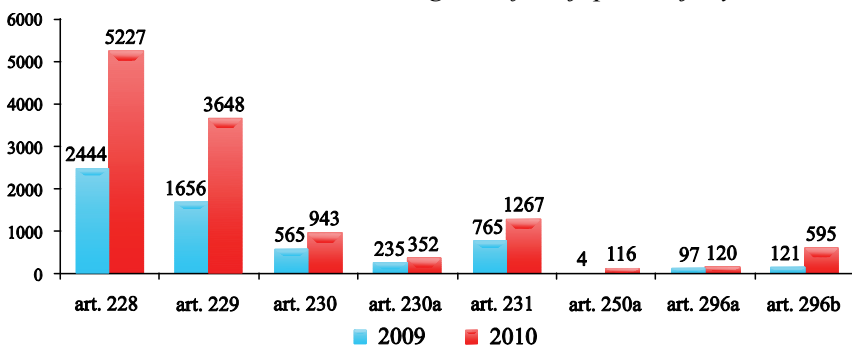
Wykres nr 3. Liczba przestępstw zarejestrowanych przez CBA w roku 2009 i 2010 wg kwalifikacji prawnej czynu



Źródło: dane KCIK

Policja dokonała największej liczby rejestracji spośród wszystkich podmiotów rejestrujących w zasobach KCIK (12 268). Najczęściej były to czyny z art. 228 k.k. (5227) i art. 229 k.k. (3648). W 2010 r., w porównaniu do rejestracji dokonanych przez Policję w 2009 r., widoczny jest znaczny wzrost przestępstw z art. 228, 229, 230, 231 i 296b k.k. Najwięcej rejestracji dotyczy art. 228 k.k. (z 2444 w 2009 do 5227 w 2010 r.).

Wykres nr 4. Liczba przestępstw zarejestrowanych przez Policję w roku 2009 i 2010 wg kwalifikacji prawnej czynu

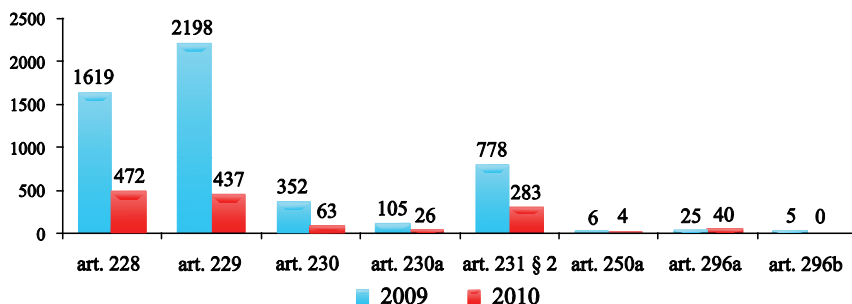


Źródło: dane KCIK



W przypadku przestępstw rejestrowanych przez jednostki prokuratury w 2010 r. (liczba rejestracji – 1327), najwięcej rejestracji dokonano z art. 228 k.k. (472), art. 229 k.k. (437) oraz art. 231 § 2 k.k. (283). W porównaniu do 2009 r. nastąpił spadek liczby rejestrowanych czynów. Największe różnice są dostrzegalne w przypadku przestępstw z art. 228 i 229 k.k. Szczegółowe dane przedstawia poniższy wykres.

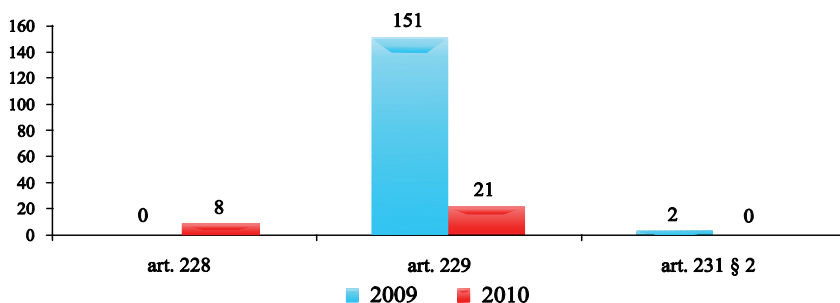
*Wykres nr 5. Liczba przestępstw zarejestrowanych przez prokuraturę w roku 2009 i 2010 wg kwalifikacji prawnej czynu*



Źródło: dane KCIK

Straż Graniczna dokonała w 2010 r. łącznie 29 rejestracji, zgłaszając tylko przestępstwa z art. 229 k.k. (21) i art. 228 k.k. (8). W przypadku art. 229 k.k. widoczny jest wyraźny spadek w stosunku do 2009 r., w którym zanotowano 151 rejestracji.

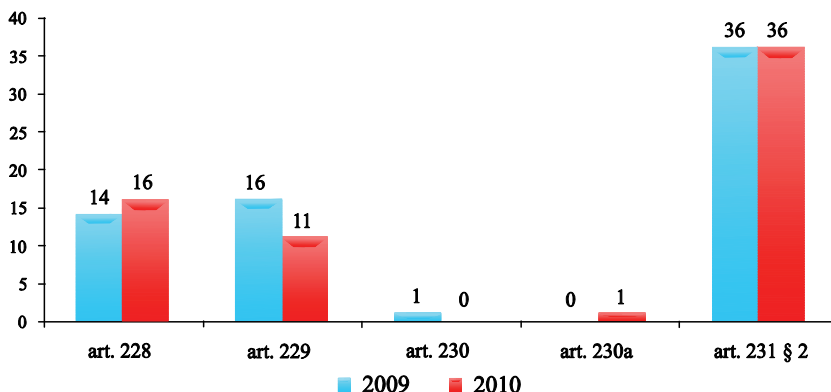
*Wykres nr 6. Liczba przestępstw zarejestrowanych przez Straż Graniczną w roku 2009 i 2010 wg kwalifikacji prawnej czynu*



Źródło: dane KCIK

W 2010 r. Żandarmeria Wojskowa dokonała 64 rejestracji przestępstw korupcyjnych. Najwięcej dotyczyło przestępstw z art. 231 § 2 k.k. – 36. Porównując dane z wcześniejszym okresem należy stwierdzić, iż liczba rejestracji została utrzymana na podobnym poziomie.

*Wykres nr 7. Liczba przestępstw zarejestrowanych przez Żandarmerię Wojskową w roku 2009 i 2010 wg kwalifikacji prawnej czynu*



*Źródło: dane KCIK*

### 3.2. Policja

Źródłem zaprezentowanych danych jest Policyjny System Statystyki Przestępczości *TEMIDA*, przeznaczony do przetwarzania informacji o wszczętych i zakończonych postępowaniach przygotowawczych oraz przestępstwach<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> W Policyjnym Systemie Statystyki Przestępczości *TEMIDA* gromadzone są – na podstawie zarządzenia nr 350 Komendanta Głównego Policji z dn. 1 lipca 2003 r. w sprawie zbierania, przetwarzania i opracowywania danych statystycznych o przestępczości oraz zamachach samobójczych i wypadkach utonięcia (Dz. Urz. KGP. Nr 14, poz. 74 z późn. zm.) – informacje o liczbie i kategorii popełnionych przestępstw. Należy pamiętać, iż zgodnie z § 10 ust. 2 cyt. zarządzenia, w przypadku, gdy jednym postępowaniem objęte są dwa lub więcej przestępstwa, to jako kwalifikację prawną postępowania podaje się kwalifikację przestępstwa, za które przewidywana jest najsurowsza kara, a w przypadku takiego samego zagrożenia karą, podawana jest kwalifikacja przestępstwa, które najpełniej charakteryzuje cel albo skutek działania sprawcy.

W 2010 r. Policja wszczęła 2211 postępowań przygotowawczych w sprawach korupcyjnych, podczas gdy rok wcześniej – 2132. Postępowania wszczynane były najczęściej w związku z zatrzymaniem sprawcy na gorącym uczynku (1182). W dalszej kolejności, jako podstawę wszczęcia należy wymienić zatrzymanie na podstawie materiałów operacyjnych (416) oraz złożenie zawiadomienia przez pokrzywdzonego (231).

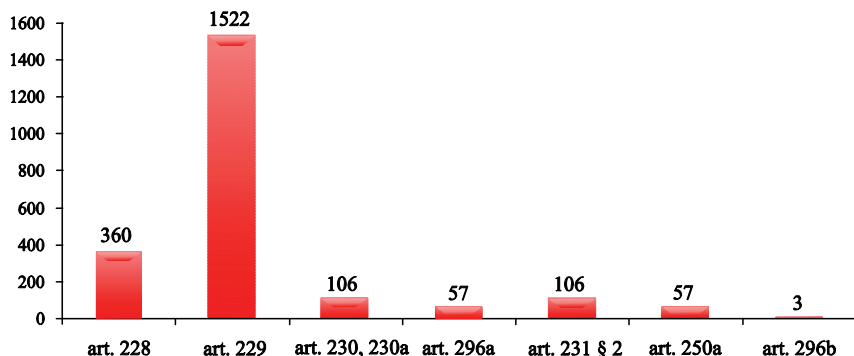
*Tabela nr 2. Podstawa wszczęcia postępowań przygotowawczych przez Policję w 2010 r.*

| <b>Lp.</b>    | <b>Podstawa wszczęcia</b>                                        | <b>Liczba przypadków</b> |
|---------------|------------------------------------------------------------------|--------------------------|
| 1.            | zawiadomienie pokrzywdzonego                                     | 231                      |
| 2.            | zawiadomienie instytucji państwowej, samorządowej lub społecznej | 147                      |
| 3.            | zawiadomienie organu kontroli                                    | 18                       |
| 4.            | inny czyn ujawniony w toku postępowania                          | 19                       |
| 5.            | zawiadomienie osoby innej niż pokrzywdzony                       | 162                      |
| 6.            | na podstawie materiałów własnych Policji                         | 21                       |
| 7.            | na podstawie danych uzyskanych z Internetu                       | 2                        |
| 8.            | ujęcie na gorącym uczynku                                        | 1182                     |
| 9.            | ujęcie na podstawie materiałów operacyjnych                      | 416                      |
| 10.           | w wyniku akcji Policji                                           | 13                       |
| <b>Ogółem</b> |                                                                  | <b>2211</b>              |

*Źródło: dane Policyjnego Systemu Statystyki Przestępczości TEMIDA*

Większość wszczętych postępowań dotyczyło przestępstw z art. 229 k.k. (1 522), a następnie z art. 228 k.k. (360). Śledztwa dotyczące przestępstw z art. 230 i 230a k.k. zostały zsumowane z uwagi na ich wspólny symbol kwalifikacji prawnej w statystyce policyjnej.

Wykres nr 8. Liczba postępowań przygotowawczych wszczętych przez Policję w 2010 r.

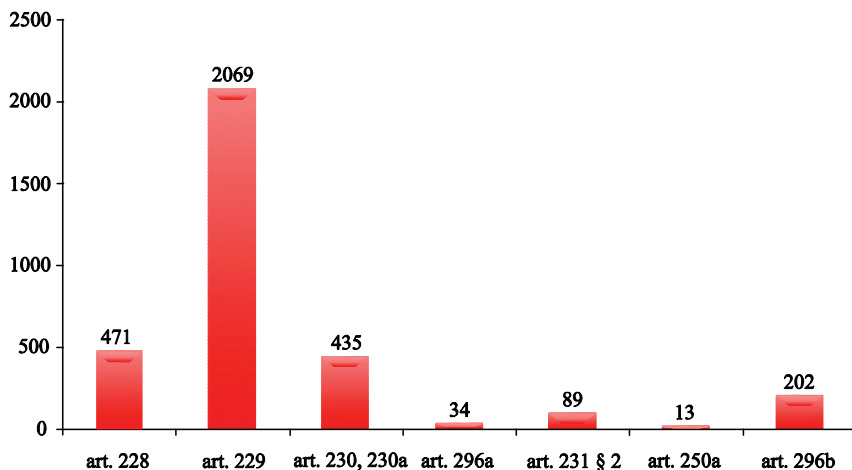


Źródło: dane Policyjnego Systemu Statystyki Przestępczości TEMIDA

W 2010 r. Policja zakończyła 2578 postępowań przygotowawczych prowadzonych w sprawach o przestępstwa korupcyjne. Wniosek o sporządzenie aktu oskarżenia skierowano w 1837 postępowaniach. Kolejne 734 śledztwa zostały umorzone, w tym 25 umorzono warunkowo. Ponadto Policja skierowała 4 postępowania do rozpatrzenia przez sąd rodzinny, a 3 – do innych organów. Dla porównania, w 2009 r. zakończonych zostało 2586 postępowań.

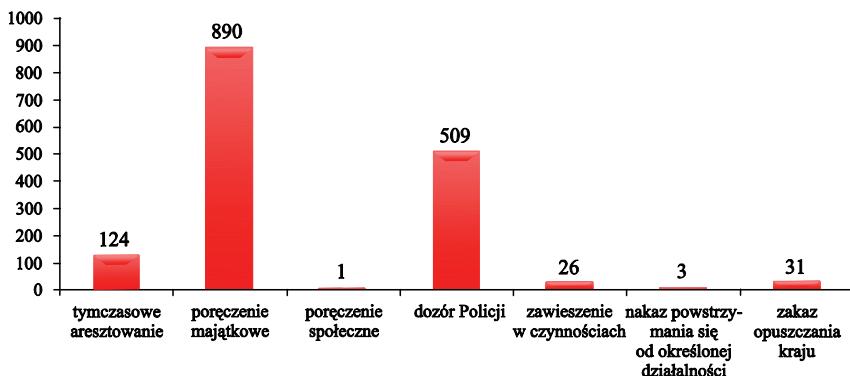
W prowadzonych śledztwach zarzuty przedstawiono 3313 podejrzanym, wobec których stosowano z reguły poręczenie majątkowe (890) lub dozór (509).

Wykres nr 9. Liczba podejrzanych w postępowaniach prowadzonych przez Policję w 2010 r.



Źródło: dane Policyjnego Systemu Statystyki Przestępczości TEMIDA

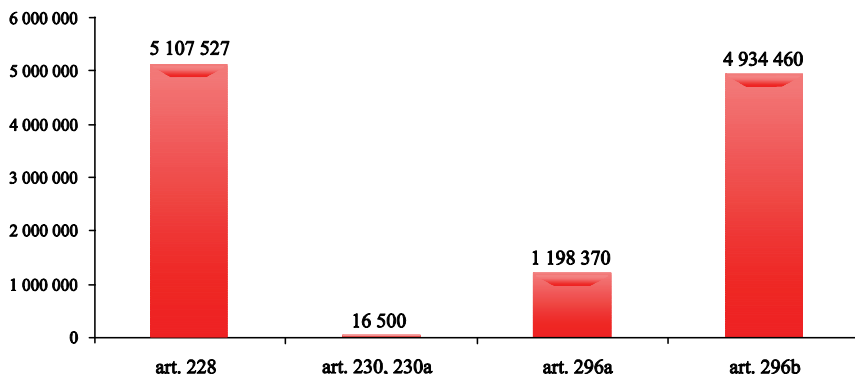
Wykres nr 10. Środki zapobiegawcze zastosowane w postępowaniach przygotowawczych prowadzonych przez Policję w 2010 r.



Źródło: dane Policyjnego Systemu Statystyki Przestępczości TEMIDA

W prowadzonych w minionym roku postępowaniach ustalono łączne straty Skarbu Państwa w wysokości około 11,3 mln zł. Wielkość strat w zależności od kwalifikacji prawnej czynu przedstawia wykres nr 11.

*Wykres nr 11. Straty Skarbu Państwa w postępowaniach przygotowawczych prowadzonych przez Policję w 2010 r.*



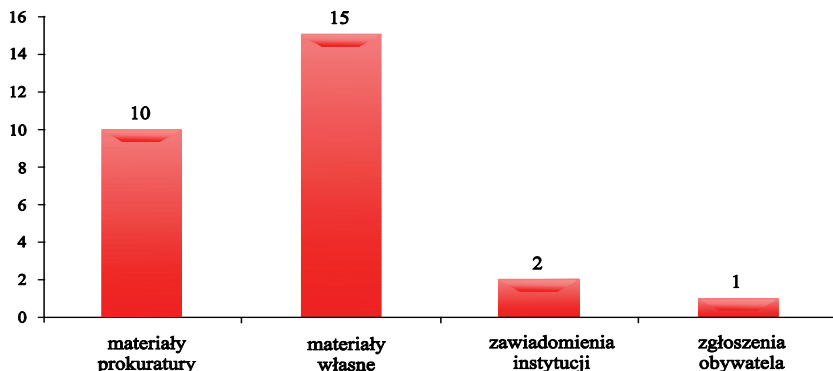
*Źródło: dane Policyjnego Systemu Statystyki Przestępczości TEMIDA*

### **3.3. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego**

W 2010 r. 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. Rok wcześniej Agencja prowadziła 92 postępowania, z czego wszczętych zostało 30.

Postępowania wszczynane były najczęściej w oparciu o materiały własne ABW oraz materiały prokuratury. Szczegółowe dane dotyczące powodu wszczęcia tych postępowań prezentuje wykres nr 12.

Wykres nr 12. Podstawa wszczęcia postępowań przygotowawczych przez ABW w 2010 r.



Źródło: dane Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego

W omawianym okresie zakończono 38 spraw. W przypadku 17 skierowano wniosek o sporządzenie aktu oskarżenia, 20 spraw umorzono, a jedną zakończono w inny sposób. Natomiast rok wcześniej Agencja zakończyła 50 postępowań, z których 27 zakończono wnioskiem o sporządzenie aktu oskarżenia.

W znajdującej się niżej tabeli zaprezentowano szczegółowe informacje dotyczące sposobu zakończenia postępowania, uwzględniające także podstawę umorzenia.

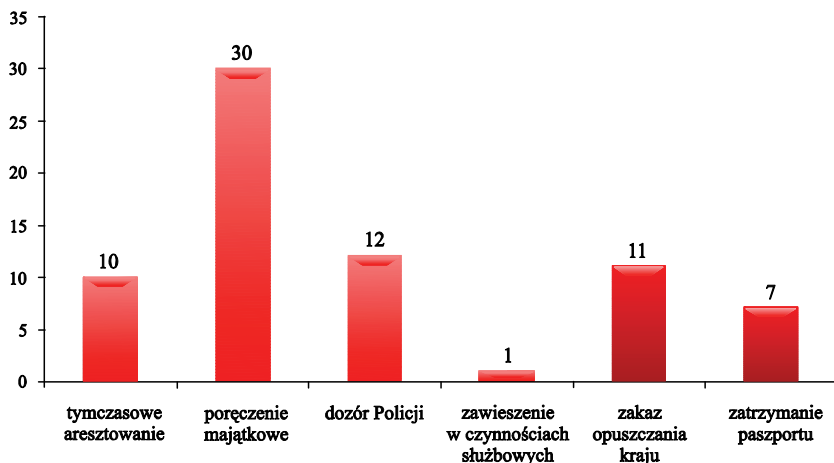
Tabela nr 3. Liczba postępowań przygotowawczych zakończonych przez ABW w 2010 r.

| Sposób zakończenia postępowania     | Liczba    |
|-------------------------------------|-----------|
| akt oskarżenia                      | 17        |
| zakończenie w inny sposób           | 1         |
| umorzenie                           | 20        |
| <i>w tym umorzono na podstawie:</i> |           |
| <i>art. 17 § 1 pkt 1 k.p.k.</i>     | 14        |
| <i>art. 17 § 1 pkt 1 i 2 k.p.k.</i> | 2         |
| <i>art. 17 § 2 k.p.k.</i>           | 3         |
| <i>art. 322 k.p.k.</i>              | 1         |
| <b>Ogółem</b>                       | <b>38</b> |

Źródło: dane Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego

W prowadzonych w 2010 r. przez ABW śledztwach występowało 216 podejrzanych, a aktem oskarżenia objęto 83 osoby. Wobec podejrzanych stosowano najczęściej poręczenie majątkowe (30). Szczegółowe dane dotyczące liczby środków zapobiegawczych prezentuje wykres nr 13.

*Wykres nr 13. Środki zapobiegawcze zastosowane w postępowaniach przygotowawczych prowadzonych przez ABW w 2010 r.*



*Źródło: dane Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego*

W prowadzonych przez ABW postępowaniach przygotowawczych w sprawach korupcyjnych ustalono korzyści majątkowe w łącznej wysokości prawie 15 mln zł.

### **3.4. Centralne Biuro Antykorupcyjne**

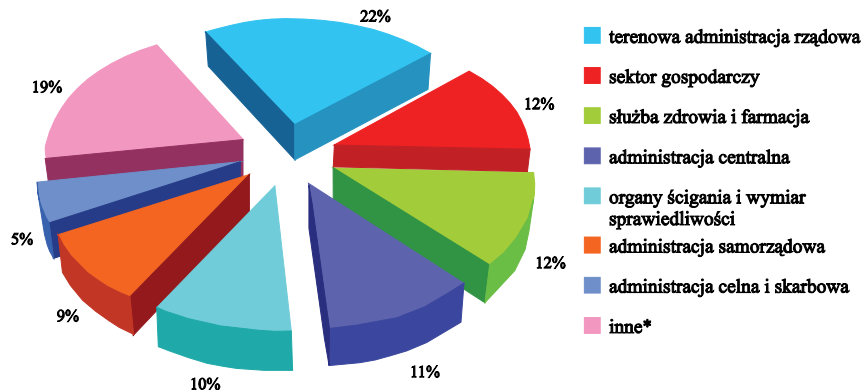
W 2010 r. Centralne Biuro Antykorupcyjne prowadziło 166 postępowań przygotowawczych w sprawach korupcyjnych, przy łącznej liczbie 374 postępowań. Dla porównania, w 2009 r. wielkości te wynosiły odpowiednio 244 śledztwa w sprawach korupcyjnych i 398 postępowań łącznie.

Śledztwa w sprawach o przestępstwa korupcyjne w przeważającej



części dotyczyły obszarów: terenowej administracji rządowej – 22%, sektora gospodarczego – 12% oraz służby zdrowia i farmacji – 12%.

*Wykres nr 14. Obszary tematyczne postępowań przygotowawczych prowadzonych przez CBA w 2010 r.*



\* Kategoria obejmuje m.in. wdrażanie programów unijnych, sport oraz oświatę i szkolnictwo wyższe.

Źródło: dane Centralnego Biura Antykorupcyjnego

W 2010 r. wszczętych zostało 65 śledztw w sprawach korupcyjnych, podczas gdy rok wcześniej było ich 127. Podstawą wszczęcia było najczęściej zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa (19 przypadków), realizacja czynności w trybie art. 17 lub 19 ustawy o CBA (12) oraz wyłączenie z innego postępowania przygotowawczego (11). Szczegółowe dane w tym zakresie prezentuje tabela nr 4.

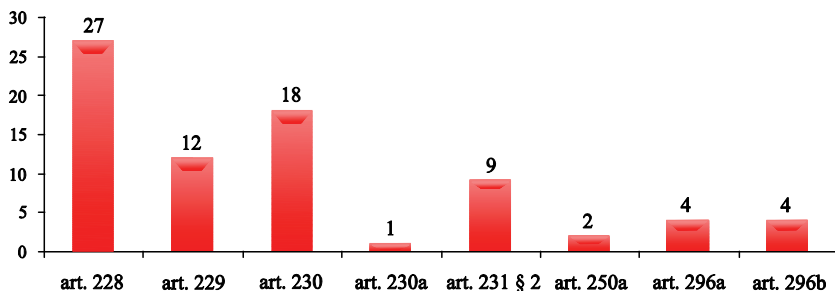
*Tabela nr 4. Podstawa wszczęcia postępowań przygotowawczych przez CBA w 2010 r.*

| Lp.           | Podstawa wszczęcia                                        | Liczba przypadków |
|---------------|-----------------------------------------------------------|-------------------|
| 1.            | zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa                  | 19                |
| 2.            | realizacja czynności w trybie art. 17 lub 19 ustawy o CBA | 12                |
| 3.            | wyłączenie z innego postępowania przygotowawczego         | 11                |
| 4.            | protokół przesłuchania świadka                            | 6                 |
| 5.            | przekazanie przez inne służby                             | 6                 |
| 6.            | notatka służbowa                                          | 4                 |
| 7.            | czynności analityczno-informacyjne                        | 2                 |
| 8.            | czynności kontrolne                                       | 2                 |
| 9.            | inne                                                      | 3                 |
| <b>Ogółem</b> |                                                           | <b>65</b>         |

*Źródło: dane Centralnego Biura Antykorupcyjnego*

Śledztwa wszczęte w 2010 r. przez Biuro dotyczyły najczęściej przestępstw z art. 228 k.k. (27 przypadków) i art. 230 k.k. (18). Szczegółowe dane w tym zakresie zaprezentowano na wykresie nr 15. Należy jednak pamiętać, że w przypadku niektórych postępowań ujawnione nieprawidłowości wyczerpywały znamiona więcej niż jednego przestępstwa.

*Wykres nr 15. Postępowania wszczęte przez CBA w 2010 r. wg kwalifikacji prawnej*

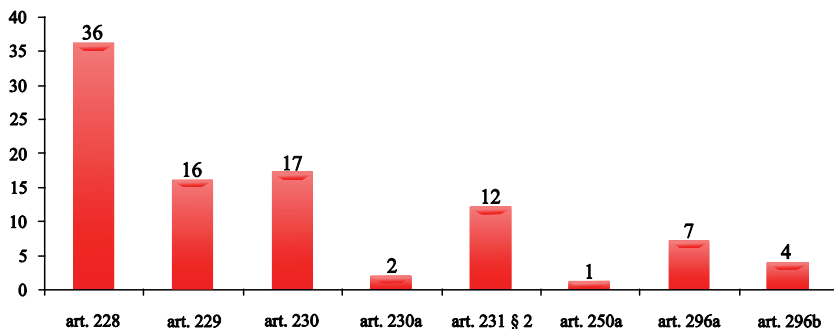


*Źródło: dane Centralnego Biura Antykorupcyjnego*

W 2010 r. Centralne Biuro Antykorupcyjne zakończyło prowadzenie 81 postępowań, z czego skierowaniem wniosku o sporządzenie aktu oskarżenia – 39. Umorzeniem zakończono 40 postępowań, a 2 przekazaniem do prowadzenia innemu organowi. Dla porównania w 2009 r. zakończono 120 śledztw, z czego 49 wnioskiem o sporządzenie aktu oskarżenia.

Spośród zakończonych przez Centralne Biuro Antykorupcyjne 81 postępowań przygotowawczych najczęściej było spraw prowadzonych na podstawie art. 228 k.k. (36), a w dalszej kolejności art. 230 k.k. (17) i art. 229 k.k. (16). Szczegółowo prezentuje to wykres nr 16. Należy zwrócić uwagę, że w niektórych postępowaniach występowała więcej niż jedna kwalifikacja prawna.

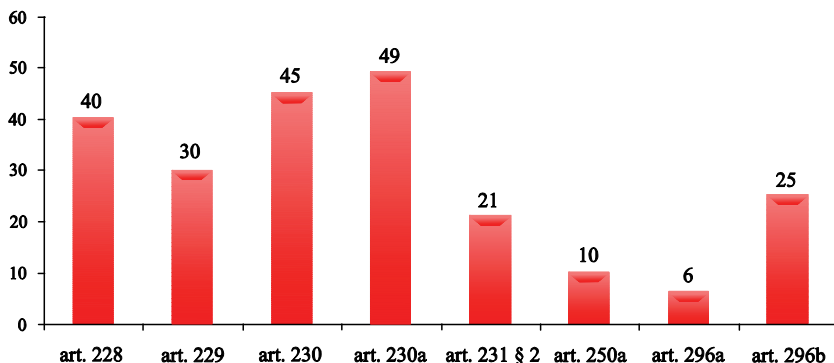
*Wykres nr 16. Postępowania przygotowawcze zakończone przez CBA w 2010 r. z podziałem wg kwalifikacji prawnej*



*Źródło: dane Centralnego Biura Antykorupcyjnego*

W wyniku prowadzonych postępowań przygotowawczych przedstawiono w 2010 r. zarzuty 226 podejrzanym. Najczęściej zarzuty stawiane były z art. 230a k.k. (49), z art. 230 k.k. (45) i art. 228 k.k. (40). Dane prezentuje wykres nr 17.

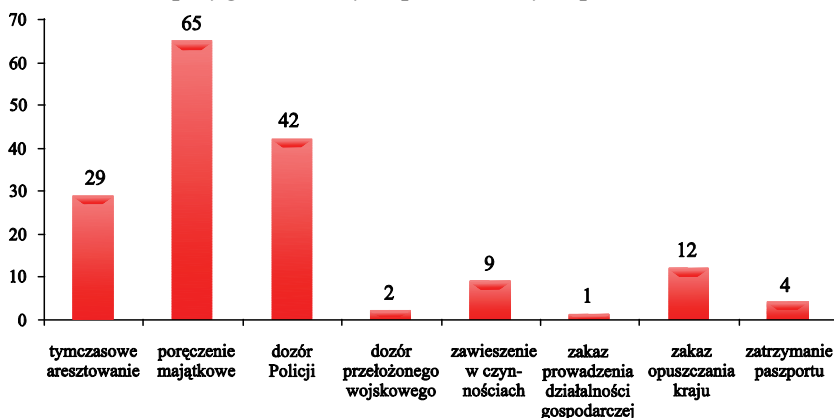
Wykres nr 17. Liczba podejrzanych w postępowaniach przygotowawczych prowadzonych przez CBA w 2010 r. z podziałem wg kwalifikacji prawnej



Źródło: dane Centralnego Biura Antykorupcyjnego

Wobec podejrzanych stosowano najczęściej środki zapobiegawcze w postaci: aresztu tymczasowego (29), poręczenia majątkowego (65), a także dozoru Policji (42).

Wykres nr 18. Środki zapobiegawcze zastosowane w postępowaniach przygotowawczych prowadzonych przez CBA w 2010 r.



Źródło: dane Centralnego Biura Antykorupcyjnego

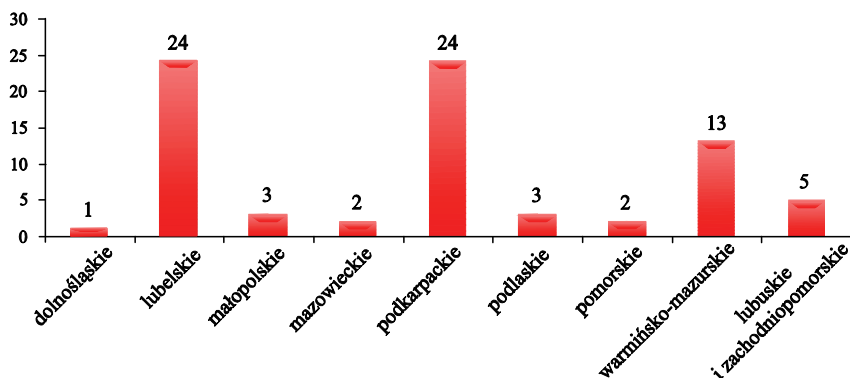
W trakcie śledztw Biuro zabezpieczyło mienie o wartości około 560 tys. zł. Prezentując dane za 2010 r. należy wskazać także na ustalenie korzyści majątkowych w wysokości ponad 5 mln zł. Natomiast wysokość strat Skarbu Państwa w związku z popełnionymi czynami wyniosła prawie 1,4 mln zł.

### 3.5. Straż Graniczna

W 2010 r. Straż Graniczna<sup>6</sup> wszczęła 77 postępowań przygotowawczych z art.228 i 229 k.k.

Największa liczba postępowań została wszczęta na terenie województw: lubelskiego i podkarpackiego (po 24) oraz warmińsko-mazurskiego (13).

*Wykres nr 19. Postępowania przygotowawcze wszczęte przez Straż Graniczną w 2010 r. z podziałem na województwa*



*Źródło: dane Straży Granicznej*

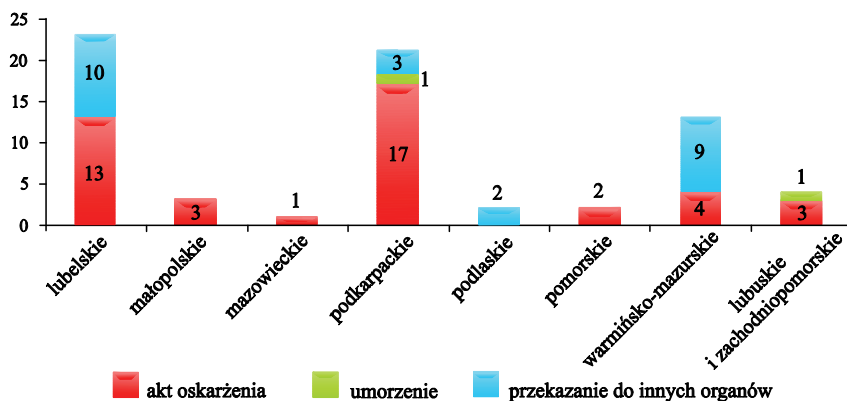
W 2010 r. Straż Graniczna zakończyła prowadzenie 71 postępowań przygotowawczych, z których 43 zostały zakończone skierowaniem wniosku o sporządzenie aktu oskarżenia (przeciwko 44 podejrzany).

<sup>6</sup> Dane zamieszczone w tej części opracowania dotyczą tylko postępowań przygotowawczych prowadzonych przez Zarząd Operacyjno-Sledczy Komendy Głównej Straży Granicznej. Dane dotyczące efektów działania Zarządu Spraw Wewnętrznych Komendy Głównej Straży Granicznej zostały umieszczone w rozdziale dotyczącym przestępczości korupcyjnej wewnątrz służb.

Kolejne 26 postępowań przygotowawczych przekazano do dalszego prowadzenia innym właściwym organom. Umorzono 2 postępowania przygotowawcze.

Największą liczbę postępowań zakończonych skierowaniem wniosku o sporządzenie aktu oskarżenia odnotowano na terenie woj. podkarpackiego (17) oraz woj. lubelskiego (13). Najwięcej postępowań zakończono przekazaniem do prowadzenia przez inne organy w woj. lubelskim (10).

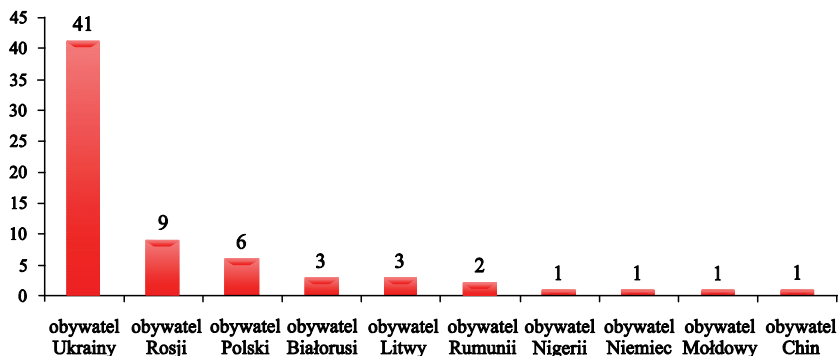
*Wykres nr 20. Sposób zakończenia postępowań przygotowawczych przez Straż Graniczną w 2010 r. z podziałem na województwa*



Źródło: dane Straży Granicznej

Straż Graniczna przedstawiła zarzuty popełnienia przestępstwa 71 podejrzanym, w tym tylko 6 obywatelom polskim. Ilustruje to wykres nr 21.

Wykres nr 21. Podejrzani w postępowaniach przygotowawczych prowadzonych przez Straż Graniczną w 2010 r.



Źródło: dane Straży Granicznej

Największa liczba zarzutów została przedstawiona w przypadku postępowań prowadzonych na terenie woj. lubelskiego (24) oraz podkarpackiego (20).

Tabela nr 5. Podejrzani w postępowaniach przygotowawczych prowadzonych przez Straż Graniczną z podziałem na województwa

| Obywatelstwo | Województwo  |           |             |             |              |           |           |                     |                               |
|--------------|--------------|-----------|-------------|-------------|--------------|-----------|-----------|---------------------|-------------------------------|
|              | dolnośląskie | lubelskie | małopolskie | mazowieckie | podkarpackie | podlaskie | pomorskie | warmińsko-mazurskie | lubuskie i zachodniopomorskie |
| Rosji        | —            | —         | —           | 1           | —            | —         | —         | 8                   | —                             |
| Polski       | 1            | —         | 1           | 1           | —            | —         | —         | 1                   | 2                             |
| Białorusi    | —            | —         | —           | —           | —            | 2         | —         | 1                   | —                             |
| Litwy        | —            | —         | —           | —           | —            | —         | 1         | 1                   | 1                             |
| Rumunii      | —            | —         | —           | —           | 1            | —         | 1         | —                   | —                             |
| Nigerii      | —            | —         | —           | —           | 1            | —         | —         | —                   | —                             |

| Obywatelstwo | Województwo  |           |             |             |              |           |           |                                                         |
|--------------|--------------|-----------|-------------|-------------|--------------|-----------|-----------|---------------------------------------------------------|
|              | dolnośląskie | lubelskie | małopolskie | mazowieckie | podkarpackie | podlaskie | pomorskie | warmińsko-mazurskie<br>lubuskie<br>i zachodniopomorskie |
| Niemiec      | –            | 1         | –           | –           | –            | –         | –         | –                                                       |
| Moldowy      | –            | –         | –           | –           | –            | –         | –         | –                                                       |
| Chin         | –            | 1         | –           | –           | –            | –         | –         | 1                                                       |
| Ukrainy      | –            | 20        | 1           | –           | 18           | –         | –         | 1                                                       |
| Bułgarii     | –            | –         | –           | –           | –            | –         | –         | 1                                                       |
| inne         | –            | 2         | –           | –           | –            | –         | –         | –                                                       |

Źródło: dane Straży Granicznej

W stosunku do 6 podejrzanych zastosowano środki zapobiegawcze, w pojedynczych przypadkach było to tymczasowe aresztowanie, dozór policji i zakaz opuszczania kraju, w pozostałych 3 przypadkach zastosowano poręczenie majątkowe.

Zabezpieczenie majątkowe w wysokości prawie 50 tys. zł zastosowano wobec 35 osób.

### 3.6. Departament Wywiadu Skarbowego Ministerstwa Finansów

W 2010 r., wykorzystując właściwe dla wywiadu skarbowego formy czynności operacyjno-rozpoznawczych, prowadzono 103 sprawy operacyjne dotyczące korupcji (47 z nich wszczęto w 2010 r.), z czego:

- w 54 przypadkach głównym przedmiotem postępowań były przestępstwa określone w art. 231 k.k.,
- w 42 przypadkach przestępstwa określone w art. 228 k.k.,
- w 3 przypadkach przestępstwa określone w art. 229 k.k.,
- w 3 przypadkach przestępstwa określone w art. 230a k.k.

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.

Czynom, podlegającym rozpoznaniu na etapie czynności operacyjno-rozpoznawczych, przypisano następującą kwalifikację prawną:

- w stosunku do 168 osób przewidzianą w art. 231 k.k.,
- w stosunku do 90 osób przewidzianą w art. 228 k.k.,
- w stosunku do 39 osób przewidzianą w art. 229 k.k.,
- w stosunku do 6 osób przewidzianą w art. 230 k.k.,
- w stosunku do 4 osób przewidzianą w art. 230a k.k.,

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.

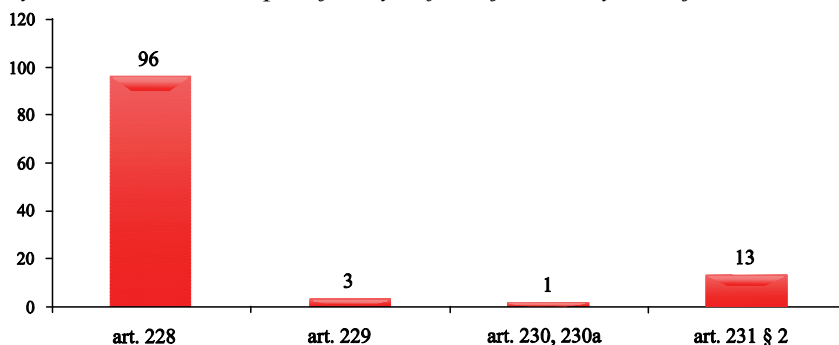
## **4. PRZESTĘPCZOŚĆ KORUPCYJNA W ORGANACH ŚCIGANIA**

Funkcjonariusze i pracownicy organów ścigania oraz instytucji publicznych stanowią grupę społeczną i zawodową, która powinna być wolna od jakichkolwiek zachowań przestępczych. Wykonując swoje obowiązki zawodowe, stają jednak w pozycji dominującej wobec obywatela, co czyni ich szczególnie podatnymi na wpływy korupcyjne. Dlatego też oprócz szeroko pojętych oddziaływań prewencyjnych, odpowiednie struktury organizacyjne badają i zwalczają przestępczość kryminalną (także korupcyjną) wewnątrz tych instytucji. O tym, iż stanowi to poważny problem, mogą świadczyć zaprezentowane dane statystyczne pochodzące z Biura Spraw Wewnętrznych Komendy Głównej Policji, Zarządu Spraw Wewnętrznych Komendy Głównej Straży Granicznej, Komendy Głównej Żandarmerii Wojskowej oraz Naczelnej Prokuratury Wojskowej.

### **4.1. Komenda Główna Policji**

Dane statystyczne dotyczące przestępczości korupcyjnej funkcjonariuszy Policji zbierane są dwutorowo, zarówno w Policyjnym Systemie Statystyki Przestępczości *TEMIDA*, jak i bezpośrednio przez BSW KGP. Z danych systemu *TEMIDA* wynika, że wśród policjantów największą grupę stanowiły osoby, którym postawiono zarzuty z art. 228 k.k. (96 funkcjonariuszy).

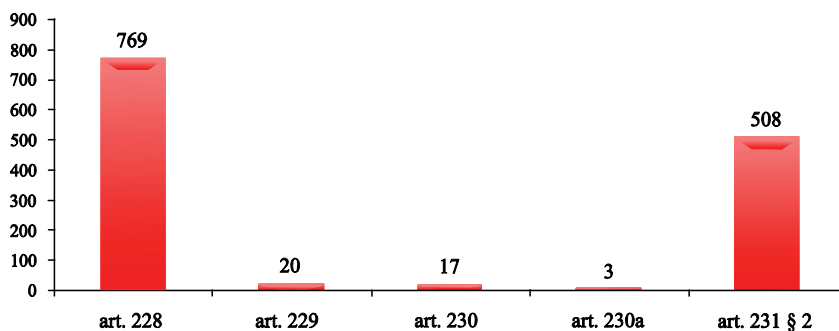
Wykres nr 22. Liczba podejrzanych funkcjonariuszy Policji w 2010 r.



Źródło: dane Komendy Głównej Policji

Dane Biura Spraw Wewnętrznych KGP ilustruje wykres nr 23<sup>7</sup>.

Wykres nr 23. Liczba przestępstw korupcyjnych zarzuconych funkcjonariuszom Policji w 2010 r.



Źródło: dane Komendy Głównej Policji

W roku 2010 wobec dwóch pracowników cywilnych Policji sporządzono akt oskarżenia z art. 228 § 3 i 229 § 3 k.k.

<sup>7</sup> Dane statystyczne BSW zostały opracowane na podstawie informacji terenowych wydziałów BSW, które realizowały czynności zlecone w ramach śledztw własnych prokuratury. Mając na uwadze unormowanie art. 11 k.k. (czyn może stanowić tylko jedno przestępstwo) oraz fakt, że dany czyn może wyczerpywać w rzeczywistości znamiona więcej niż jednego przestępstwa, uwzględniono tylko przestępstwa zagrożone karą najsurowszą, a w przypadku takiego samego zagrożenia karą podano kwalifikację prawną przestępstwa, która najpełniej charakteryzuje cel lub skutek działania sprawców. Zastosowano przy tym metodologię określoną w zarządzeniu nr 350 KGP.

## 4.2. Komenda Główna Straży Granicznej

W 2010 r. Zarząd Spraw Wewnętrznych KGSG wszczął łącznie 44 postępowania przygotowawcze dotyczące przestępstw korupcyjnych. Najwięcej postępowań wszczęto w oparciu o własne materiały operacyjne – 21.

*Tabela nr 6. Podstawa wszczęcia postępowań przygotowawczych przez Zarząd Spraw Wewnętrznych Komendy Głównej Straży Granicznej w 2010 r.*

| <b>Podstawa wszczęcia</b>                          | <b>Liczba</b> |
|----------------------------------------------------|---------------|
| materiały operacyjne                               | 21            |
| oficjalne zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa | 18            |
| zawiadomienie od innego organu                     | 5             |
| <b>Ogółem</b>                                      | <b>44</b>     |

*Źródło: dane Komendy Głównej Straży Granicznej*

Straż Graniczna zakończyła w ubiegłym roku 41 postępowań przygotowawczych, z których 19 wnioskiem o sporządzenie aktu oskarżenia (przeciwko 22 podejrzanym).

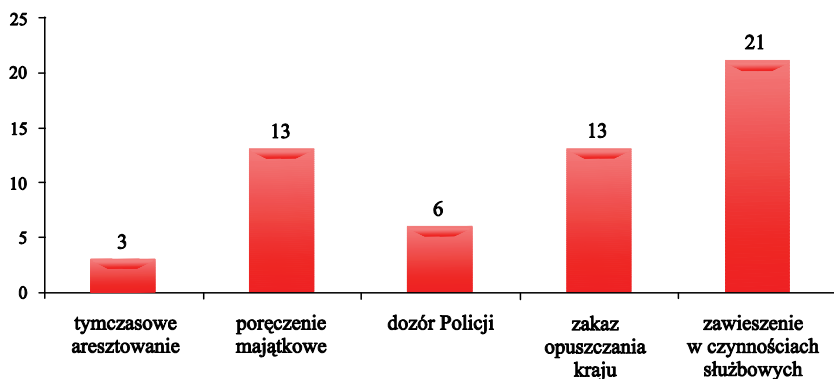
*Tabela nr 7. Liczba postępowań przygotowawczych zakończonych przez Zarząd Spraw Wewnętrznych Komendy Głównej Straży Granicznej w 2010 r.*

| <b>Sposób zakończenia postępowania</b>                          | <b>Liczba</b> |
|-----------------------------------------------------------------|---------------|
| akt oskarżenia                                                  | 19            |
| przekazanie innej jednostce                                     | 4             |
| umorzenie                                                       | 18            |
| <i>w tym umorzono na podstawie:</i>                             |               |
| <i>art. 322 k.p.k. (umorzenie)</i>                              | <i>15</i>     |
| <i>art. 17 § 1 pkt 3 k.p.k. (znikoma szkodliwość społeczna)</i> | <i>1</i>      |
| <i>art. 17 § 5 k.p.k. (śmierć sprawcy)</i>                      | <i>1</i>      |
| <i>art. 66 § 1 k.p.k. (umorzenie warunkowe)</i>                 | <i>1</i>      |
| <b>Ogółem</b>                                                   | <b>41</b>     |

*Źródło: dane Komendy Głównej Straży Granicznej*

W trakcie prowadzonych w 2010 r. śledztw, SG przedstawiła zarzuty 18 podejrzanym, wobec których zastosowano łącznie 56 środków zapobiegawczych. Najczęściej stosowano zawieszenie w czynnościach służbowych – 21.

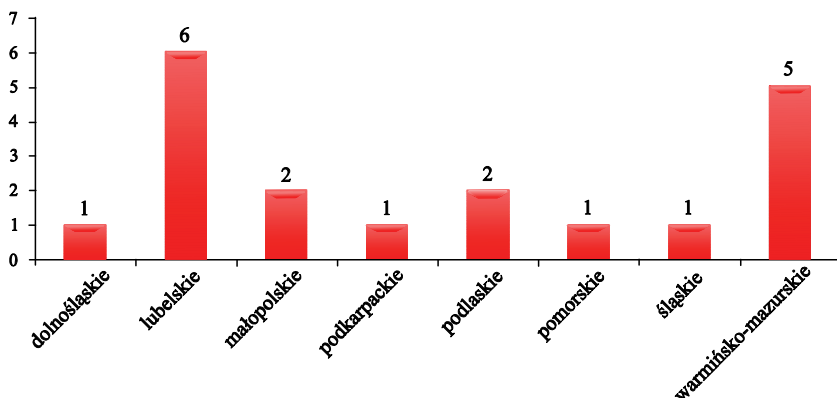
*Wykres nr 24. Środki zapobiegawcze zastosowane w postępowaniach przygotowawczych prowadzonych przez Zarząd Spraw Wewnętrznych Komendy Głównej Straży Granicznej w 2010 r.*



*Źródło: dane Komendy Głównej Straży Granicznej*

W postępowaniach prowadzonych przeciwko funkcjonariuszom Straży Granicznej najwięcej zarzutów przedstawiono na terenie woj. lubelskiego (6) i warmińsko-mazurskiego (5).

Wykres nr 25. *Przestępstwa stwierdzone i wykryte w 2010 r.  
z podziałem na miejsce popełnienia przestępstwa*



Źródło: dane Komendy Głównej Straży Granicznej

W trakcie prowadzonych czynności służbowych funkcjonariusze Zarządu Spraw Wewnętrznych ujawnili korzyści majątkowe w wysokości ok. 6300 zł. Wysokość strat Skarbu Państwa w wyniku przestępczego działania wyniosła ok. 62 500 zł.

#### 4.3. Komenda Główna Żandarmerii Wojskowej

W 2010 r. jednostki Żandarmerii Wojskowej wszczęły 69 postępowań karnych o przestępstwa korupcyjne (w 2009 r. – 83). Postępowania wszczynane były najczęściej na polecenie prokuratury (20), na podstawie ustaleń własnych (19) lub po wyłączeniu materiałów z innego postępowania (18).

*Tabela nr 8. Podstawa wszczęcia postępowań przygotowawczych przez Komendę Główną Żandarmerii Wojskowej w 2010 r.*

| <b>Podstawa wszczęcia</b>                                      | <b>Liczba</b> |
|----------------------------------------------------------------|---------------|
| zlecenie prokuratury wojskowej                                 | 20            |
| ustalenia własne                                               | 19            |
| wyłączone z postępowania do odrębnego prowadzenia              | 18            |
| zawiadomienie organu kontrolującego (Departament Kontroli MON) | 4             |
| zawiadomienie dowódcy jednostki                                | 3             |
| zawiadomienie obywatelskie                                     | 2             |
| przekazane przez inne organy ścigania                          | 3             |
| <b>Ogółem</b>                                                  | <b>69</b>     |

*Źródło: dane Komendy Głównej Żandarmerii Wojskowej*

Żandarmeria Wojskowa zakończyła w ubiegłym roku 80 postępowań, czyli prawie tyle samo, co w 2009 r. – 83. Skierowaniem wniosku o sporządzenie aktu oskarżenia zakończono 27 śledztw.

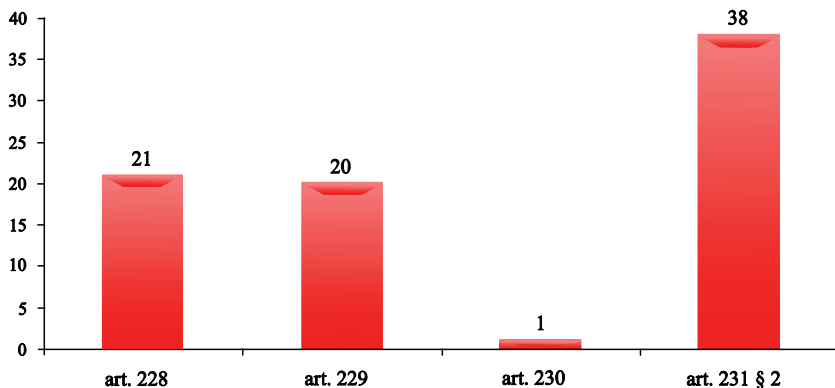
*Tabela nr 9. Sposób zakończenia postępowań przygotowawczych przez Komendę Główną Żandarmerii Wojskowej w 2010 r.*

| <b>Sposób zakończenia</b>            | <b>Liczba</b> |
|--------------------------------------|---------------|
| skierowanie aktu oskarżenia do sądu  | 27            |
| umorzenie                            | 38            |
| włączenie do innego postępowania     | 2             |
| przekazanie innemu organowi ścigania | 13            |
| <b>Ogółem</b>                        | <b>80</b>     |

*Źródło: dane Komendy Głównej Żandarmerii Wojskowej*

W prowadzonych śledztwach przedstawiono 80 podejrzanym łącznie 375 zarzutów popełnienia przestępstwa (344 popełniono na terenie jednostki wojskowej, a 31 poza jednostką). Najczęściej zarzuty stawiano z art. 231 § 2 k.k.

Wykres nr 26. Liczba podejrzanych w postępowaniach przygotowawczych prowadzonych przez Komendę Główną Żandarmerii Wojskowej w 2010 r. wg kwalifikacji prawnej



Źródło: dane Komendy Głównej Żandarmerii Wojskowej

Wobec podejrzanych zastosowano łącznie 14 środków zapobiegawczych, w tym:

- tymczasowe aresztowanie – 6,
- poręczenie majątkowe – 3,
- zawieszenie w czynnościach służbowych – 3,
- oddanie pod nadzór przełożonego – 2.

W prowadzonych postępowaniach przygotowawczych ujawniono korzyści majątkowe w wysokości ponad 3,3 mln zł oraz straty Skarbu Państwa wynoszące prawie 14,4 mln zł.

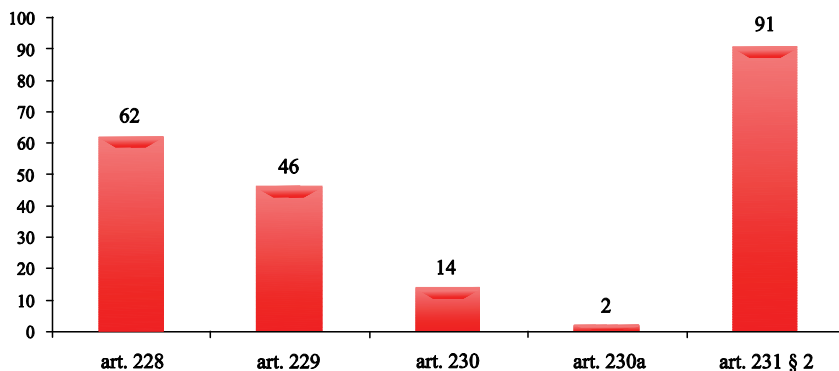
#### 4.4. Naczelną Prokuratura Wojskowa

W 2010 r. jednostki organizacyjne prokuratury wojskowej wszczęły łącznie 96 postępowań przygotowawczych, podczas gdy w roku poprzednim – 91. Zarzuty popełnienia przestępstwa przedstawiono 154 osobom, natomiast 58 podejrzanych objęto aktem oskarżenia. Wobec 39 sprawców postępowanie umorzono.

W prowadzonych postępowaniach przedstawiano najczęściej zarzuty z art. 231 § 2 k.k. – 91, a w dalszej kolejności z art. 228 k.k. – 62.



*Wykres nr 27. Liczba zarzutów przedstawionych przez Prokuraturę Wojskową w 2010 r. wg kwalifikacji prawnej*



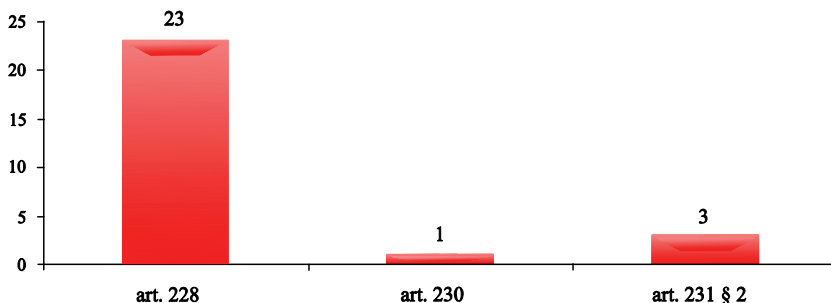
*Źródło: dane Naczelnej Prokuratury Wojskowej*

Wartość przyjętych korzyści majątkowych w postępowaniach prowadzonych przez jednostki organizacyjne prokuratury wojskowej wyniosła ok. 9,9 mln zł.

#### **4.5. Służba Celna**

W 2010 r. zarzuty z art. 228, 230 oraz 231 § 2 k.k. przedstawiono 26 celnikom.

*Wykres nr 28. Liczba zarzutów przedstawionych przez Służbę Celną w 2010 r. z podziałem wg kwalifikacji prawnej*



*Źródło: dane Służby Celnej*

Zarzuty popełnienia przestępstwa przedstawiano na terenie woj. lubelskiego – 10, mazowieckiego – 8, podlaskiego – 5, warmińsko-mazurskiego – 2 oraz wielkopolskiego – 1.

W trakcie czynności w postępowaniach przygotowawczych zastosowano: 7 aresztów tymczasowych, 12 poręczeń majątkowych, 8 dozórów policyjnych, w przypadku 5 osób zastosowano zawieszenie w czynnościach służbowych, wobec 8 orzeczono zakaz opuszczania kraju. Wobec 5 osób nie zastosowano żadnego środka zapobiegawczego.

*Tabela nr 10. Środki zapobiegawcze zastosowane przez Służbę Celną w 2010 r.*

| <b>Rodzaj środka zapobiegawczego</b>  | <b>Liczba</b> |
|---------------------------------------|---------------|
| tymczasowy areszt                     | 7             |
| poręczenie majątkowe                  | 12            |
| dozór policyjny                       | 8             |
| zawieszenie w czynnościach służbowych | 5             |
| zakaz opuszczania kraju               | 8             |
| <b>Ogółem</b>                         | <b>40</b>     |

*Źródło: dane Służby Celnej*

## 5. MECHANIZMY KORUPCJI

W rozdziale wykorzystano fragmenty kolejnego materiału badawczego opracowanego w ramach projektu badawczo-rozwojowego realizowanego przez CBA<sup>8</sup>. Pozwoliło to spojrzeć na korupcję nie tylko jako na czyn przestępny zdefiniowany w ujęciu kodeksowym, ale także jak na problem społeczny ze wszystkimi jego uwarunkowaniami. To, na ile charakteryzujące korupcję mechanizmy są lub mogą być powtarzalne, a na ile mają charakter incydentalny, pozwoliło ekspertowi na postawienie pewnych hipotez, które pokrótce zaprezentowane zostały w dalszej części rozdziału.

Przestępstwo korupcji oraz zachowania okołokorupcyjne są zjawiskami kryminogennymi, cechującymi się brakiem ofiar oraz występowaniem przemocy fizycznej. W czynach tego rodzaju trudno jest wskazać sprawcę czy poszkodowanego z uwagi na to, że obie strony są zainteresowane popełnieniem przestępstwa (przestępstwo korupcji może być również wynikiem wymuszania określonego zachowania).

Dla zaistnienia przestępstwa korupcji nie jest ważnym, czy doszło do przekazania nienależnej korzyści, ani też jaki miała ona wymiar. Korzyścią może być zarówno kwota 20 zł, jak i 2 mln złotych. O zaistnieniu omawianego przestępstwa decydują okoliczności jego popełnienia, które jednoznacznie wskazują na element uzależnienia wykonania czynności od uzyskania korzyści.

Mechanizmem korupcji jest określony sposób działania, zdeterminowany poprzez zachowania polegające m.in. na: akceptowaniu, wstrzymywaniu, odmawianiu, zaniechaniu. Ich wystąpienie zależy będzie od:

- aktorów przestępstwa;
- okoliczności czynu;

---

<sup>8</sup> J. Bil, „Obszary, mechanizmy oraz skala przestępstw korupcyjnych w życiu publicznym i gospodarczym oraz kierunki ich ewaluacji”, Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, zadanie zrealizowane w ramach projektu badawczo-rozwojowego nr OR 00 0040 07 „Przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej i terroryzmu w warunkach bezpiecznego, przyspieszonego i zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego”.

- przedmiotu zainteresowania sprawców;
- wymiaru finansowego;
- zależności;
- znajomości;
- powiązań;
- możliwości.

Oczywistym jest, iż wskazane czynniki nie stanowią ścisłego zbioru zachowań towarzyszących przestępczości korupcyjnej. Przestępczość tę charakteryzuje spójność działania aktorów przestępstwa. Stan taki spowodowany jest obopólną chęcią uzyskania korzyści. Z jednej strony przedsięwzięcia występuje funkcjonariusz publiczny, osoba pełniąca funkcję publiczną lub inna osoba, która z mocy prawa władna jest do podejmowania decyzji, a z drugiej strony osoba pragnąca w jak najkorzystniejszy dla siebie sposób załatwić swoje sprawy. Tak więc można wskazać, iż wspólnym elementem stron jest:

- pragnienie załatwienia sprawy;
- uzyskanie korzyści;
- utrzymanie w tajemnicy faktu korupcyjnej umowy;
- zapobieżenie uzyskania źródłowych środków dowodowych o popełnieniu czynu przez organy ścigania.

Schemat popełniania przestępstw korupcyjnych oparty będzie również na słabościach systemu zarządzania państwem, który generuje okoliczności stanowiące podatny grunt dla popełniania tego rodzaju przestępstw.

I tak w ramach czynników instytucjonalnych, mechanizm zachowań korupcyjnych polegał będzie na:

- dotarciu przez osoby lub grupy osób zainteresowanych złożeniem korupcyjnych propozycji do urzędnika, w którego ręku jest nadmiar kompetencji lub który posiada uprawnienia decyzyjne;
- wykorzystaniu braku precyzyjnie określonej osobistej odpowiedzialności urzędniczej, co w praktyce może zachęcać do korupcyjnej postawy;
- budowaniu przeświadczenia o braku dostatecznych kompetencji komórek audytu wewnętrznego, z powodu złej organizacji pracy oraz niewystarczającej obsady kadrowej;

- wykorzystywaniu nierówności w dostępie do informacji, co umożliwi korzystanie z przywilejów jedynie osobom umiejętnie poruszającym się w gąszczu informacji.

Rozpatrując przyczyny korupcji, w zakresie czynników społecznych, można przypuszczać, że mechanizm korupcji ukierunkowany zostanie w taki sposób, by:

- wzbudzić przeświadczenie, iż dochody z przestępstwa korupcji skierowane są zarówno do korumpowanego, jak i do korumpującego;
- wykorzystać argument braku reakcji społeczeństwa na sytuację konfliktu interesów u osoby pełniącej funkcję publiczną, w związku z wykonywanymi przez nią czynnościami służbowymi, jak również ignorowanie takiego zjawiska przez współpracowników i przełożonych funkcjonariusza publicznego;
- wykorzystać społeczne przyzwolenie na przyjmowanie korzyści majątkowych;
- korzystać z solidarności środowisk zawodowych, w których korupcja jest zjawiskiem akceptowanym.

Kształtowanie mechanizmu korupcji zależy również od stopnia jej zorganizowania. Większość przypadków korupcji opartych jest o prosty mechanizm, polegający na transakcji wręczenia – przyjęcia. W takich przypadkach pieniądze, rzeczy lub inne korzyści osobiste wręczone są bezpośrednio osobie korumpowanej, po czym następuje realizacja uzgodnionych warunków (np. przyjęcie osoby na oddział szpitalny, odstąpienie od wykonania czynności).

Sytuacja komplikuje się w przypadku braku bezpośredniego dotarcia do osoby władnej do załatwienia sprawy. Realizacja zamierzonego celu prowadzona jest wówczas za pośrednictwem innego uczestnika<sup>9</sup>, który posiada naturalne dotarcie do takiej osoby. Pośrednikiem może być osoba związana rodzinnie z urzędnikiem, jak również pozostająca w układzie towarzyskim lub zawodowym.

Kolejnym etapem są czyny korupcyjne, w przypadku których sprawcy podejmują wszelkie czynności w celu zamaskowania przestępczego

---

<sup>9</sup> Czyn taki wypełnia znamiona płatnej protekcji lub też przy spełnieniu określonych warunków, płatnej czynnej protekcji.

procederu. Realizacja wspomnianych przedsięwzięć polegała będzie na poszukiwaniu mechanizmów, które uniemożliwią bezpośrednie wskazanie zarówno biorącego, jak i wręczającego nienależne korzyści. Sposobami maskowania korzyści majątkowych i osobistych są np. przypadki udzielania korzyści w postaci wycieczek zagranicznych, atrakcyjnych kontraktów, udzielenia zamówienia na wykonanie prac czy dostaw lub też poprzez ukrycie łapówki w wystawianych dokumentach płatności. Przekazywane korzyści majątkowe coraz rzadziej wyrażane są w kwotach pieniężnych przekazywanych z ręki do ręki. W realiach powszechnej świadomości o sprawności organów ścigania zajmujących się przestępczością korupcyjną, formy przekazywania korzyści oparte będą o konta bankowe czy karty kredytowe, których dysponentami są osoby nie związane bezpośrednio z przestępstwem korupcji.

Innym rodzajem korupcji są czyny, które mogą zostać popełnione przez określone podmioty. Przestępstwa tego rodzaju wymagają spełnienia specyficznych warunków, koniecznych dla zaistnienia omawianego przestępstwa. Czyny takie popełniane są przez osoby lub instytucje, których udział w przedsięwziętym zadaniu uzależniony jest od wymagań ustawowych. Doskonałym przypadkiem wspomnianego przestępstwa są czyny związane z procesem udzielania zamówień publicznych, w których nie wszyscy mogą stać się stroną zamówienia, a tym samym być sprawcą korupcji. W tym przypadku mechanizm korupcji polegał będzie na zastosowaniu kryterium, według którego zapewnione zostanie wyłonienie z góry określonego oferenta (jednym ze sposobów jest np. sporządzenie specyfikacji, w ramach której tylko jeden podmiot będzie w stanie spełnić jej wymagania).

Uczestnikami powyżej omawianych procederów mogą być zarówno osoby fizyczne, jak i przedstawiciel podmiotów gospodarczych. Natomiast zupełnie inny obraz mechanizmów korupcji zawarty jest w sposobie postępowania zorganizowanych grup przestępczych, gdzie podstawowym celem działalności takiej grupy jest osiągnięcie jak największego zysku. W zależności od rodzaju podejmowanych przestępczych przedsięwzięć, korumpowanie odbywa się na zasadzie obopólnej zgody lub na zasadzie wymuszeń, zastraszeń czy też szantażu. Tego rodzaju mechanizmy korupcji oparte są na przemocy, która wyrażona

może być wobec osoby władnej do podejmowania decyzji. Wyrazem tego mogą być np. nagrania świadczące o wcześniejszych korupcyjnych praktykach urzędnika, nagrania z agencji towarzyskiej, dokumenty, w których osoba poświadczyla nieprawdę lub popełniła wcześniej innego rodzaju przestępstwo, a w skrajnych przypadkach groźby karalne skierowane przeciwko takiej osobie lub członkom jej rodziny.

Osoba przyjmująca łapówki (funkcjonariusz publiczny, osoba pełniąca funkcję publiczną lub inna osoba, która z mocy ustawy władna jest do podejmowania decyzji) nie zawsze jest stroną, wobec której kierowane są korupcyjne propozycje. To także sytuacja, gdy osoba taka składa oferty korupcyjnego zachowania. Mogą one polegać na wzajemnym domówieniu się, ale wielokrotnie są to także żądania określonego zachowania, w których urzędnik żąda nienależnych korzyści, a niedostosowanie się do „zaleceń” skutkuje niemożliwością załatwienia sprawy. Drastycznymi przykładami są zachowania polegające na żądaniu korzyści przez lekarzy np. za przyjęcie osoby na oddział szpitalny lub za wykonanie zabiegu medycznego mającego wpływ na zdrowie i życie ludzkie. Innym przykładem są urzędnicy, w gestii których leży podejmowanie decyzji o istnieniu lub zaprzestaniu prowadzenia działalności gospodarczej, która może być jedynym źródłem utrzymania dla wielu rodzin.

Wyniki badań przeprowadzonych przez eksperta potwierdziły, jak duże znaczenie dla bytu przestępstwa korupcyjnego, poza stroną podmiotową, mają uwarunkowania społeczno-gospodarcze oraz system prawny. Niedoskonałość tego ostatniego, spowodowana licznymi lukami w przepisach, oraz widoczny liberalizm wymiaru sprawiedliwości stanowią nie tylko zachętę dla biorącego i wręczającego, ale także prowokują zachowania, które wpływają na rozwój dotychczasowych mechanizmów korupcyjnych. Im bardziej skomplikowane będą te mechanizmy, tym trudniejsze będzie ich rozpoznanie a zatem dłuższy byt przestępstwa.

## 6. CHARAKTERYSTYKA SPRAWCY

Sprawcą przestępstwa korupcyjnego jest najczęściej mężczyzna w wieku 35–50 lat. Jeśli występuje jako osoba wręczająca korzyść majątkową – to jest przedsiębiorcą lub osobą fizyczną zainteresowaną przeważnie otrzymaniem korzystnej dla siebie decyzji administracyjnej, ewentualnie zdobyciem odpowiedniego uprawnienia lub uniknięcia konsekwencji prawnych.

Sprawcą korupcji bierniej jest najczęściej funkcjonariusz publiczny, urzędnik państwowy, samorządowy lub pracownik agencji państwowej posiadający kompetencje do wydawania decyzji administracyjnych. Ta kategoria sprawców legitymuje się wyższym wykształceniem, co wynika z kryteriów obowiązujących przy przyjmowaniu na stanowiska publiczne.

Mechanizm działania korupcyjnego jest prosty. W przypadku korupcji bierniej polega na zaniechaniu wykonania czynności, do których wypełniania jest zobligowany, a w przypadku korupcji czynnej – na wręczaniu korzyści majątkowej. Oczywiście istnieje możliwość wystąpienia złożonego mechanizmu korupcyjnego, wymagającego udziału wielu powiązanych ze sobą osób i wypracowania bardziej skomplikowanego schematu działań. Jednak łańcuch pośredników nie tylko zmniejsza wpływy finansowe i potencjalne korzyści osobiste, ale przede wszystkim zwiększa ryzyko wykrycia.

Popełnienie przestępstwa korupcyjnego jest dla sprawcy zazwyczaj korzystne, biorąc pod uwagę nie tylko wysokość ustawowego zagrożenia sankcją karną, ale i stosowaną w orzecznictwie sądów praktykę.

W ramach realizowanego przez CBA projektu badawczo-rozwojowego, funkcjonariusze Biura zebrali materiał badawczy z 91 sądów powszechnych na temat sprawców przestępstw korupcyjnych skazanych prawomocnymi wyrokami w latach 2004–2009. Wyniki z badań wykorzystane w niniejszym rozdziale sformułowano na podstawie losowo wyłonionej reprezentatywnej grupy 100 osób. Na tej podstawie stwierdzono pewne tendencje.



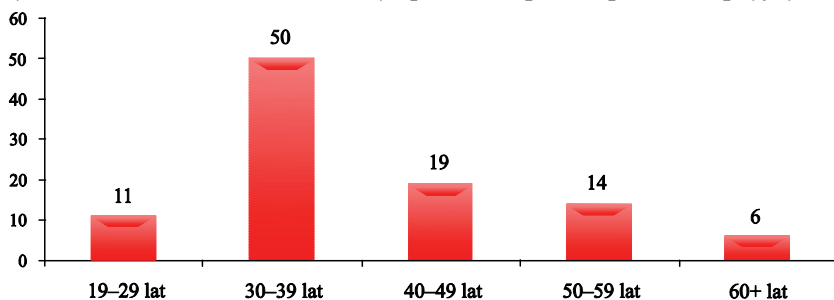
## Płeć

Przeprowadzone badania wykazały, że 75% sprawców przestępstw korupcyjnych stanowią mężczyźni. Tendencja ta jest zbieżna z generalnymi wskaźnikami dotyczącymi proporcji podziału przestępców według płci. Można stwierdzić, że i tak jest ona mniejsza niż w przypadku innych przestępstw (zwłaszcza przeciwko życiu i zdrowiu)<sup>10</sup>. Wydaje się, że prawidłowość ta dotyczy nie tylko samego efektu postępowania karnego, ale również etapu postępowania przygotowawczego.

Dominująca liczba mężczyzn wśród sprawców przestępstw korupcyjnych jest także zbieżna z ogólną strukturą zatrudnienia w Polsce, która potwierdza brak parytetów przy obsadzie stanowisk publicznych.

## Wiek

*Wykres nr 29. Przedział wiekowy sprawców przestępstw korupcyjnych*



*Źródło: dane Centralnego Biura Antykorupcyjnego uzyskane w ramach projektu badawczo-rozwojowego*

Najwięcej sprawców przestępstw korupcyjnych reprezentuje przedział wiekowy (30–39 lat), na który przypada czas największej aktywności zawodowej z pozycji tzw. kariery w sektorze publicznym. Nie jest to jeszcze szczyt możliwości zawodowych, lecz moment, kiedy osiąga się już i stabilizuje pewną pozycję zawodową. Taki pracownik może

<sup>10</sup> 31 grudnia 2010 roku pozbawionych wolności było 82 863 osoby, w tym tylko 2267 kobiet. Źródło: Roczna Informacja Statystyczna za rok 2010, Centralny Zarząd Służby Więziennej, Warszawa 2011 r.

posiadać szerokie kompetencje i nierzadko pełnić funkcje kierownicze. Oczywiście wejście na drogę przestępstwa korupcyjnego, tak jak i innych przestępstw, determinują predyspozycje osoby.

Kolejne grupy wiekowe są już mniej licznie reprezentowane. Najstarszy sprawca w chwili popełnienia czynu miał skończone 74 lata, zaś najmłodszy 19 lat. Badana grupa nie pozwala na szczegółowe określenie zależności pomiędzy wiekiem sprawcy w chwili popełniania przestępstwa a samym przestępstwem korupcyjnym.

## **Stan cywilny**

Analizowany materiał potwierdza wcześniejsze spostrzeżenia, że stan cywilny sprawcy nie odgrywa żadnej roli w etiologii przestępstwa korupcyjnego. W analizowanych sprawach 48 sprawców pozostawało w związkach, a 29 osób było stanu wolnego<sup>11</sup>. W 23 przypadkach stan cywilny skazanych nie został określony.

## **Miejsce zamieszkania**

Związek między miejscem zamieszkania sprawcy a miejscem popełnienia przestępstwa korupcyjnego był badany tylko w wąskim zakresie<sup>12</sup>. W prawie każdym z 98 badanych przypadków (z wyłączeniem spraw z udziałem 2 cudzoziemców) materiał badawczy wskazuje, że przestępstwo było popełniane najczęściej w województwie zamieszkania sprawcy, bądź w województwie sąsiednim. Potwierdza to tezę o konieczności znajomości uwarunkowań społeczno-gospodarczych charakterystycznych dla danego terenu (urzędnicy, urzędy, firmy, powiązania gospodarcze i osobiste, orga-

---

<sup>11</sup> Jako kategorię wolny rozumieć należy: kawalera, pannę, wdowę lub wdowca, rozwiedzionego lub rozwiedzioną.

<sup>12</sup> W ustalaniu związku między miejscem popełnienia czynu i miejscem zamieszkania sprawcy nie analizowano np. przestępczości korupcyjnej w konkretnych województwach, gdyż na takie badanie składa się wielka ilość zmiennych (oprócz miejsca popełnienia przestępstwa i zamieszkania sprawcy, także właściwość miejscowa sądu, właściwość miejscowa jednostek Policji, sytuacja gospodarcza i ekonomiczna danego rejonu, prowadzone programy i inwestycje państwowe i samorządowe, stopień bezrobocia, zaludnienie itd.), a analizowana próba mogłaby nie w pełni odzwierciedlić wpływ wszystkich tych czynników.

ny władzy). Znajomość ta stanowi duże ułatwienie w przypadku stosowania przez sprawców skomplikowanych mechanizmów przestępczych lub popełnianiu czynów o wysokiej wartości ekonomicznej. W badanych sprawach nieznacznie zaznaczyła się przewaga zamieszkania w mieście (63 osoby) wobec wsi (34 osoby)<sup>13</sup>.

## Status zawodowy

Przegląd materiału badawczego potwierdza oczekiwania co do potencjalnych możliwości korupcyjnych sprawców.

*Tabela nr 11. Aktywność zawodowa sprawców przestępstw korupcyjnych*

| Sfera działalności                           | Liczba skazanych |
|----------------------------------------------|------------------|
| sektor państwowy (m.in. policjanci, celnicy) | 56               |
| bezrobotni                                   | 20               |
| praca dorywcza                               | 10               |
| działalność gospodarcza                      | 8                |
| emeryci                                      | 4                |
| brak danych                                  | 2                |

*Źródło: dane Centralnego Biura Antykorupcyjnego*

Największą grupę stanowią osoby zatrudnione w sferze publicznej. Są wśród nich funkcjonariusze służb porządku i bezpieczeństwa państwa, m.in. policjanci (16 osób), funkcjonariusze Służby Celnej (8 osób), funkcjonariusz Służby Więziennej oraz urzędnicy państwowi, np. dyrektor agencji państwowej, prezes zarządu.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że znaczną grupę stanowią bezrobotni. Większość z nich jest sprawcą korupcji czynnej – wręczenia lub próby wręczenia korzyści majątkowej w zamian za powstrzymanie się od wykonywania czynności służbowych lub też wydania korzystnego dla nich rozstrzygnięcia administracyjnego. W 8 przypadkach bezrobotni byli sprawcami biernej korupcji, gdyż – powołując się na wpły-

---

<sup>13</sup> W jednym przypadku nie określono w dostępnym materiale miejsca zamieszkania sprawcy, zaś dwaj cudzoziemcy przebywali w Polsce czasowo, zmieniając miejsca pobytu.

wy w urzędach i organach władzy państwowej – osiągnęli korzyść finansową, wykorzystując niewielką wiedzę swoich ofiar o mechanizmach administracyjnych lub też procedurach prokuratorsko-sądowych.

Potwierdziła się też prawidłowość, że funkcjonariusze publiczni lub osoby wykonujące zawód wymagający szczególnego zaufania publicznego (np. adwokat) bywają najczęściej sprawcami biernej korupcji.

### ***Modus operandi***

Mechanizm działania korupcyjnego sprowadza się do działania lub zaniechania przez sprawcę wykonania pewnych czynności, do których wypełniania jest zobligowany.

W badanych sprawach działanie korupcyjne polegało najczęściej na żądaniu (i otrzymaniu) korzyści materialnej w zamian za obietnicę „załatwienia” ważnej dla wręczającego korzyść sprawy, np. umorzenia postępowania karnego, warunkowego przedterminowego zwolnienia, korzystnego rozstrzygnięcia postępowania przetargowego etc.

Przypadki bardziej złożonego mechanizmu korupcyjnego, wymagającego udziału wielu powiązanych ze sobą osób, należą raczej do rzadkości, co potwierdził materiał badawczy.

### **Orzekane kary**

Wymiar kary pozbawienia wolności orzekany wobec sprawców przestępstw korupcyjnych jest niski i niewspółmierny do osiągniętych korzyści majątkowych, co powoduje, że nie jest to czynnik zniechęcający do popełniania tych przestępstw.

Sądy orzekają kary pozbawienia wolności w dolnej granicy ustawowego zagrożenia, często zawieszając ich wykonanie. Kary oscylują od 9 miesięcy pozbawienia wolności do 3 lat i 6 miesięcy. Wśród badanych spraw najwyższymi z orzeczonych kar były wyroki 5 lat<sup>14</sup> oraz 7 lat<sup>15</sup> pozbawienia wolności.

---

<sup>14</sup> Skazany działał w warunkach art. 229 § 3 k.k. – przekupstwo.

<sup>15</sup> Art. 271 § 3 k.k. – poświadczenie nieprawdy.

W tabeli nr 12 zaprezentowano dane Centralnego Zarządu Służby Więziennej za 2010 r. dotyczące liczby skazanych za przestępstwa korupcyjne, z uwzględnieniem wymiaru kary. Dane te nie odbiegają od danych zgromadzonych przez CBA.

*Tabela nr 12. Osoby odbywające karę pozbawienia wolności w 2010 r. za przestępstwa korupcyjne z podziałem na płeć*

| <b>Wymiar kary</b> | <b>Mężczyźni</b> | <b>Kobiety</b> |
|--------------------|------------------|----------------|
| do 1 roku          | 77               | 1              |
| od 1 roku do 2 lat | 85               | –              |
| od 2 lat do 3 lat  | 20               | 1              |
| od 3 lat do 5 lat  | 12               | 1              |
| powyżej 5 lat      | 2                | –              |

*Źródło: Centralny Zarząd Służby Więziennej*

Za popełnienie przestępstwa korupcyjnego z reguły orzekana jest także kara grzywny. W badanej próbie tylko wobec 18 sprawców nie orzeczono takiej kary. Wymiar nakładanych grzywien jest różny: od 80 stawek dziennych do 400, podobnie wahają się stawkiienne grzywien: od 10 do 100 zł.

## **Wcześniejsza karalność**

Wyniki obrazujące wcześniejszą karalność sprawców przestępstw korupcyjnych ujęte w niniejszym opracowaniu mogą zaskakiwać. Na całkowitą liczbę 100 zbadanych sprawców: 59 nie było wcześniej karanych, 35 karanych, zaś w 6 przypadkach brak jest danych mogących potwierdzić wcześniejszą karalność skazanego. Zatem pomimo istnienia przewagi osób wcześniej niekaranych, relatywnie duża jest liczba recydywistów penitencjarnych.

Wysoka liczba niekaranych nie dziwi, ponieważ niekaralność jest jednym z warunków zatrudnienia w pewnych obszarach sektora państwowego i wcześniej karany kandydat do pracy, np. w Policji, po prostu nie przejdzie procesu rekrutacji.

Żaden z badanych sprawców nie był wcześniej sprawcą przestęp-

stwa korupcyjnego w rozumieniu przepisów kodeksu karnego. Jeżeli mowa o recydywie, to wyłącznie penitencjarnej. Sprawcy przestępstw korupcyjnych najczęściej byli uprzednio karani za przestępstwa takie jak: ciężki uszczerbek na zdrowiu (art. 156 § 1 k.k.), jazda pod wpływem środków odurzających, alkoholu (art. 178a § 1 k.k.), groźby karalne (art. 190 § 1 k.k.), zniewaga funkcjonariusza publicznego (art. 226 § 1 k.k.), udział w zorganizowanej grupie przestępczej (art. 258 § 2 k.k.), kradzież z włamaniem (art. 279 § 1 k.k.), oszustwo (art. 286 § 1 k.k.) czy paserstwo (art. 291 § 1 k.k.).

Można wysnuć tezę, że w przypadku recydywy przestępstwo korupcyjne jest tzw. przestępstwem pomocniczym, które ma pomóc w zażegnaniu dotkliwych dla sprawcy konsekwencji wcześniej popełnionych czynów lub też ich zmarginalizowaniu.

Na podstawie analizowanych spraw i charakterystyki sprawców można zatem dojść do wniosku, iż przestępstwo korupcyjne ma najczęściej charakter incydentalny, tzn. rzadko jest popełniane kilkakrotnie przez tego samego sprawcę.

Wyniki analizy karalności badanych sprawców przestępstw korupcyjnych potwierdzają dane Centralnego Zarządu Służby Więziennej dotyczące uprzedniej karalności osób pozbawionych wolności za przestępstwa korupcyjne w 2010 r.

*Tabela nr 13. Osoby pozbawione wolności w sprawach o przestępstwa korupcyjne w 2010 r. z podziałem na płeć i uprzednią karalność*

| <b>Wcześniejsza karalność</b> | <b>Mężczyźni</b> | <b>Kobiety</b> |
|-------------------------------|------------------|----------------|
| brak recydywy                 | 333              | 23             |
| recydywa kodeksowa            | 10               | 1              |

*Źródło: Centralny Zarząd Służby Więziennej*

Według informacji Służby Więziennej, tylko jedna osoba pozbawiona wolności została zaklasyfikowana do kategorii „niebezpiecznych”, czyli osadzonych wymagających stosowania wzmożonych środków. Potwierdza to obserwację, że przestępcy korupcyjni nie są uznawani za „kłopotliwych więźniów”.

## PODSUMOWANIE

W Polsce korupcja nadal postrzegana jest jako poważny problem społeczny, choć można zauważyć pewien postęp w ocenie powszechności występowania tego zjawiska<sup>16</sup>.

Wciąż funkcjonujące „ciche przyzwolenie” na popełnianie przestępstw korupcyjnych – przy jednoczesnym braku zrozumienia negatywnych skutków takich zachowań zarówno dla życia społecznego, jak i rozwoju gospodarczego państwa – pokazuje, jak wielka jest potrzeba edukacji obywatelskiej w tym zakresie.

Bez podniesienia poziomu społecznej świadomości negatywnych skutków korupcji oraz zdecydowanego obniżenia społecznej akceptacji zachowań wyczerpujących jej znamiona trudno będzie zmienić zarówno ocenę skuteczności zwalczania korupcji przez państwo, jak i realną skuteczność stosowanych narzędzi prewencyjnych.

Tak jak we wcześniejszych edycjach Raportu na temat stanu korupcji w Polsce, tak i w tegorocznej zakres i struktura otrzymanych danych statystycznych zdeterminowały sposób, w jaki zostały one zaprezentowane. Po raz kolejny barierą nie do pokonania przy próbie ich ujednolicenia była zróżnicowana metodologia ich gromadzenia przez służby i organy. Należy więc ponownie podkreślić, że brak przepisów wykonawczych regulujących tryb koordynacji, o której mowa w art. 29 ust. 1 ustawy o CBA, utrudnia zgromadzenie jednolitych danych dotyczących przestępczości korupcyjnej oraz sporządzenie dokumentu kompleksowo opisującego rzeczywiste rozmiary korupcji i dokonanie pogłębionej analizy.

Tegoroczny raport wzbogacony został o wyniki badań prowadzonych w ramach projektu badawczo-rozwojowego *Problematyka Strategii Antykorupcyjnej oraz podjęcia w Polsce działań antykorupcyjnych 2009–2011*. To nowe doświadczenie Biura pozwoliło spojrzeć na korupcję nie tylko poprzez pryzmat samej statystyki, ale także jako na zjawisko o wymiarze społeczno-gospodarczym. Stworzyło też możli-

---

<sup>16</sup> Por. wyniki prac zespołu pod kierunkiem prof. A. Siemaszko, str. 7.

wość przybliżenia sylwetki strony podmiotowej przestępstwa korupcyjnego.

Zaprezentowane w niniejszym opracowaniu obszary życia społecznego de facto niewiele różnią się od tych, które były prezentowane odnośnie do lat 2004–2009. Katalog jest bardzo szeroki i – na co należałoby zwrócić uwagę – może dotyczyć praktycznie wszystkich aspektów życia społecznego. Prawdopodobieństwo wystąpienia korupcji zwiększa zarówno specyfika funkcjonowania administracji (w szczególności nadmierna biurokracja, uznaniowość, brak transparentności w podejmowaniu decyzji oraz niewłaściwy nadzór), jak i nie do końca zrozumiałe i często nowelizowane przepisy. Równie niebezpieczny dla interesu publicznego jest obszar wpływów różnych lobby na stanowienie praw. Tym bardziej, że skutki korupcji w tym zakresie są niezwykle trudne do wykrycia i udowodnienia.

Proces stanowienia prawa, finansowanie partii politycznych czy też polityka kadrowa w instytucjach państwowych, uwikłane w korupcję, mogą zachwiać demokratycznymi podstawami funkcjonowania państwa. Korupcja polityczna wpływa negatywnie na gospodarkę, osłabiając jej stabilność oraz wypaczając zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania obywateli. Końcowym jej efektem – niezależnie od obszaru, którego dotyczy – może być utrata zaufania do instytucji państwa.



## SPIS WYKRESÓW

1. Poziom korupcji w latach 1991–2010.
2. Liczba przestępstw zarejestrowanych w roku 2009 i 2010 wg kwalifikacji prawnej czynu.
3. Liczba przestępstw zarejestrowanych przez CBA w roku 2009 i 2010 wg kwalifikacji prawnej czynu.
4. Liczba przestępstw zarejestrowanych przez Policję w roku 2009 i 2010 wg kwalifikacji prawnej czynu.
5. Liczba przestępstw zarejestrowanych przez prokuraturę w roku 2009 i 2010 wg kwalifikacji prawnej czynu.
6. Liczba przestępstw zarejestrowanych przez Straż Graniczną w roku 2009 i 2010 wg kwalifikacji prawnej czynu.
7. Liczba przestępstw zarejestrowanych przez Żandarmerię Wojskową w roku 2009 i 2010 wg kwalifikacji prawnej czynu.
8. Liczba postępowań przygotowawczych wszczętych przez Policję w 2010 r.
9. Liczba podejrzanych w postępowaniach prowadzonych przez Policję w 2010 r.
10. Środki zapobiegawcze zastosowane w postępowaniach przygotowawczych prowadzonych przez Policję w 2010 r.
11. Straty Skarbu Państwa w postępowaniach przygotowawczych prowadzonych przez Policję w 2010 r.
12. Podstawa wszczęcia postępowań przygotowawczych przez ABW w 2010 r.
13. Środki zapobiegawcze zastosowane w postępowaniach przygotowawczych prowadzonych przez ABW w 2010 r.
14. Obszary tematyczne postępowań przygotowawczych prowadzonych przez CBA w 2010 r.
15. Postępowania wszczęte przez CBA w 2010 r. wg kwalifikacji prawnej.
16. Postępowania przygotowawcze zakończone przez CBA w 2010 r. z podziałem wg kwalifikacji prawnej.

17. Liczba podejrzanych w postępowaniach przygotowawczych prowadzonych przez CBA w 2010 r. z podziałem wg kwalifikacji prawnej.
18. Środki zapobiegawcze zastosowane w postępowaniach przygotowawczych prowadzonych przez CBA w 2010 r.
19. Postępowania przygotowawcze wszczęte przez Straż Graniczną w 2010 r. z podziałem na województwa.
20. Sposób zakończenia postępowań przygotowawczych przez Straż Graniczną w 2010 r. z podziałem na województwa.
21. Podejrzani w postępowaniach przygotowawczych prowadzonych przez Straż Graniczną w 2010 r.
22. Liczba podejrzanych funkcjonariuszy Policji w 2010 r.
23. Liczba przestępstw korupcyjnych zarzuconych funkcjonariuszom Policji w 2010 r.
24. Środki zapobiegawcze zastosowane w postępowaniach przygotowawczych prowadzonych przez Zarząd Spraw Wewnętrznych Komendy Głównej Straży Granicznej w 2010 r.
25. Przestępstwa stwierdzone i wykryte w 2010 r. z podziałem na miejsce popełnienia przestępstwa.
26. Liczba podejrzanych w postępowaniach przygotowawczych prowadzonych przez Komendę Główną Żandarmerii Wojskowej w 2010 r. wg kwalifikacji prawnej.
27. Liczba zarzutów przedstawionych przez Prokuraturę Wojskową w 2010 r. wg kwalifikacji prawnej.
28. Liczba zarzutów przedstawionych przez Służbę Celną w 2010 r. z podziałem wg kwalifikacji prawnej.
29. Przedział wiekowy sprawców przestępstw korupcyjnych.

## SPIS TABEL

1. Liczba rejestracji przestępstw korupcyjnych w 2010 r.
2. Podstawa wszczęcia postępowań przygotowawczych przez Policję w 2010 r.
3. Liczba postępowań przygotowawczych zakończonych przez ABW w 2010 r.
4. Podstawa wszczęcia postępowań przygotowawczych przez CBA w 2010 r.
5. Podejrzani w postępowaniach przygotowawczych prowadzonych przez Straż Graniczną z podziałem na województwa.
6. Podstawa wszczęcia postępowań przygotowawczych przez Zarząd Spraw Wewnętrznych Komendy Głównej Straży Granicznej w 2010 r.
7. Liczba postępowań przygotowawczych zakończonych przez Zarząd Spraw Wewnętrznych Komendy Głównej Straży Granicznej w 2010 r.
8. Podstawa wszczęcia postępowań przygotowawczych przez Komendę Główną Żandarmerii Wojskowej w 2010 r.
9. Sposób zakończenia postępowań przygotowawczych przez Komendę Główną Żandarmerii Wojskowej w 2010 r.
10. Środki zapobiegawcze zastosowane przez Służbę Celną w 2010 r.
11. Aktywność zawodowa sprawców przestępstw korupcyjnych.
12. Osoby odbywające karę pozbawienia wolności w 2010 r. za przestępstwa korupcyjne z podziałem na płeć.
13. Osoby pozbawione wolności w sprawach o przestępstwa korupcyjne w 2010 r. z podziałem na płeć i uprzednią karalność.